

### 3 A reforma Veiga Simão 50 anos depois

Licínio C. Lima<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CIEd | Instituto de Educação | Universidade do Minho | llima@ie.uminho.pt  
<https://orcid.org/0000-0003-0899-7987>

#### Uma “democratização do ensino” sem democracia?

A “democratização do ensino” representou, nos finais da década de 1960, uma expressão nova na linguagem oficial do regime de Salazar-Caetano (Caetano, 1975, p. 62), sendo até então frequente nos discursos políticos das oposições e dos movimentos estudantis. Mas a partir da tomada de posse do ministro da Educação Nacional, José Veiga Simão, ocorrida a 15 de janeiro de 1970, e até ao seu último discurso publicado, proferido em 19 de abril de 1974 – num total de 136 discursos e declarações que foram analisados –, concluiu-se que a “democratização do ensino” emergiu como lema da ação reformadora, de resto sob variadas combinações e com distintos impactos.

À educação, não apenas das “elites fechadas”, mas especialmente à “educação das massas”, foi atribuído o estatuto de “problema cimeiro”, de “alma motora”, de “batalha decisiva”, o que exigia, segundo o ministro, “uma autêntica democratização do ensino”

---

© Autor(s), 2024 – A. Teodoro & J. Pintassilgo (Eds.): Nos 50 anos da Reforma Veiga Simão: as políticas educativas entre mudanças e continuidades, pp. 39-60, 2024.  
<https://doi.org/10.60543/978-989-757-292-0/2024-sct-vol.5-1.2>

(Simão, 1973, pp. 12-21). Através de discursos mobilizadores e frequentemente hiperbólicos, o ministro afirmava o propósito de “educar todos os portugueses”, lembrando que no “mundo português” existiam “milhões de homens a instruir e a educar”, o que exigia a promoção de “uma efetiva igualdade de oportunidades, independentemente das condições sociais e económicas de cada um” (Simão, 1973, pp. 44-52). Incluindo, também, “uma Universidade acessível a todos os portugueses e da qual possam provir os que, por mais capazes, presidam amanhã aos destinos da Nação” (Simão, 1973, pp. 33-34).

Porém, o discurso governamental da “democratização do ensino” viria a originar diversas reações. Considerada, por parte dos setores conservadores, uma expressão perigosa, resultante de uma “inflação verbal” que poderia conduzir à participação e autogestão das escolas, e até à “insurreição estudantil”, segundo o deputado Moura Ramos (Ministério da Educação Nacional - MEN, 1973a, pp. 251-256), foi admitida como uma oportunidade, ainda que sob certas condições, pela ala liberal, de tal modo que a reforma constituiria um “agente poderoso de democratização da sociedade portuguesa”, mas desde que o direito universal à educação pudesse ser alcançado, o que exigiria “plena democracia económica, social e política”, nas palavras do deputado Pinto Machado (MEN, 1973a, pp. 468 e 470). Aparentemente, para a maioria dos deputados à Assembleia Nacional, o lema da democratização surgia como um preço a pagar por uma reforma que poderia reforçar um regime que, em 1973 – o ano de aprovação da Lei da Reforma Educativa – fora considerado em “lenta agonia”, e no qual só aquela reforma parecia emergir como elemento *galvanizador de esperanças* (Amaral, 1995, p. 125). Já para os setores oposicionistas, e desde cedo, a reforma seria relevante, mas impossível de concretizar sem “a urgente reforma das estruturas políticas, sociais e económicas”; meta urgente, considerava-se que ela só poderia ser concretizada no contexto de uma sociedade democrática (Simões, 1971, p. 33). As con-

tradições entre “democratização do ensino” e respetiva proposta de “igualdade de oportunidades”, por um lado, e, por outro, um regime político autoritário no qual, para crianças e jovens, “essa igualdade de oportunidades não existirá enquanto não existir igualdade social dos adultos”, tinham sido claramente apontadas no 3.º Congresso da Oposição Democrática (1973, pp. 88-90).

A todas as críticas e objeções foi respondendo o ministro, incansável, ao longo de mais de quatro anos, recorrendo a uma estratégia argumentativa que rejeitava as posições que considerava extremas, embora irmanadas: as da oposição e as dos “ultras”, isto é, as do “anarquismo” e as do “reaccionarismo” (Simão, 1973, p. 76). As primeiras acusavam a reforma de “pactuar com o capitalismo”, e as segundas de “sovietizar o ensino” (Simão, 1973, p. 292), quando, segundo o ministro, se tratava de uma “revolução de paz e de progresso” (Simão, 1973, p. 318), que exigia “a educação das massas”, um imperativo de sobrevivência da própria Nação, como afirmara logo no seu primeiro discurso de 15 de janeiro de 1970 (Simão, 1973, p. 14).

Simultaneamente arrojado e surpreendente, o discurso da “democratização do ensino” emergia, contudo, num contexto não democrático que lhe era forçosamente adverso e que, no limite, faria da reforma Veiga Simão uma reforma impossível quanto aos seus princípios básicos: a democratização e a igualdade de oportunidades educacionais. A Constituição de 1933 (revista em 1971), a ausência de eleições livres, a existência de um partido único (Ação Nacional Popular), uma guerra colonial com três frentes em África, a censura e a polícia política, entre outros elementos de feição autoritária, faziam da “democratização do ensino” uma proposta política paradoxal. E mais ainda quando o ministro insistia numa “verdadeira democratização” e numa “efetiva igualdade de oportunidades”, tópicos mobilizadores, mas com carácter fortemente insular e ato-

mizado em face das condições políticas, sociais e económicas do país.

Não surpreende, por isso, o grau de desconexão relativa entre os excessos retóricos do ministro – por vezes acusado de demagogia (Miranda, 1981, p. 36), ou de um “discurso não meramente demagógico, se candidamente convicto”, considerando os impactos democráticos de uma expansão do ensino acompanhada por medidas de ação social escolar (Grácio, 1981, p. 666), ou ainda de usar um “tom populista” (Stoer, 1983, p. 814) –, e as significativas ausências detetáveis na Lei de 1973, bem como a estreiteza e baixa densidade das suas conceções de democratização e de igualdade de oportunidades.

Com efeito, no primeiro caso, a Lei n.º 5/73, de 25 de julho, nem por uma vez referia a expressão “democratização do ensino”, em contraste com “profissional” e “formação profissional” (34 vezes no total), “desenvolvimento” (9 vezes), “moral” e “família” (8 vezes cada), “religião” e “religiosa” (6 vezes cada) e “Pátria” (4 vezes). Para além disso, a “democratização do ensino” revelava-se sobretudo ancorada na expansão da rede escolar e num maior acesso de crianças e jovens, seja propondo um alargamento da escolaridade obrigatória para oito anos, seja criando instituições universitárias, politécnicas e, ainda, de formação de professores. Tais medidas, de inegável potencial democrático, pretendiam dar resposta a uma maior procura social de educação, que se manifestava desde a década de 1960, embora confrontando-se com carência de instalações, de professores, de condições de acesso, de permanência e de sucesso de alunos provenientes das classes populares e média-baixa.

Relativamente desacompanhada de outras políticas sociais ativas, e não obstante os crescentes orçamentos para a educação, a “democratização do ensino” surgia politicamente e socialmente isolada,

num contexto caracterizado por décadas de controlo ideológico e de seleção social. Contexto que, não obstante o voluntarismo ministerial, era ainda marcado por desconfianças e temores quanto à defesa do “Ultramar português”, quanto aos riscos de uma possível liberalização do regime, quanto ao eclodir de novas crises estudantis, quanto ao facilitismo induzido pela democratização do acesso. O ministro admitia que “mudar de um sistema educativo para outro totalmente diferente dentro de outra filosofia social, não é tarefa fácil”, razão pela qual insistia em que um tal “programa só pode ser levado a cabo na ordem, na Lei, na disciplina” (Simão, 1973, pp. 274 e 261). O que para ele significava assumir como “linhas mestras” da reforma *Deus, Pátria, Família*, e o professorado como símbolo de “sacerdócio” (Simão, 1974a, p. 56).

Não só a expansão do ensino era uma condição necessária, mas não suficiente, para alcançar uma democratização da educação, como esta se encontrava sitiada pelos condicionalismos próprios de um regime não democrático, colonial, politicamente bloqueado. O que explica que a tão repetida “democratização do ensino” jamais se permitisse abrir o seu campo semântico e conceptual à democratização do currículo e dos conteúdos do ensino, nem tampouco ao governo, à gestão dos estabelecimentos de ensino e à participação estudantil. Marcello Caetano assumira como preocupação governamental quanto à “grande, urgente e decisiva batalha da educação” (Caetano, 1970, p. 95), “facultar ampla e livremente o acesso de quantos o merecem aos mais altos graus da cultura e do saber” (Caetano, 1971, p. 80), em fundo assumidamente meritocrático, sendo, porém, definitivo quanto à condição que reconheceu ter posto ao ministro da Educação Nacional: “enquanto existisse agitação académica não se admitiriam representantes dos estudantes nos órgãos do governo escolar. Porque fatalmente seriam eleitos os agitadores ou seus delegados e esses órgãos se converteriam em instrumentos de subversão” (Caetano, 1975, p. 155).

Em tal quadro de referência, o segundo princípio basilar da reforma – a igualdade de oportunidades –, por uma única vez invocada na Lei n.º 5/73, não apenas surgia limitada pelo alcance reduzido da democratização do ensino e de outras políticas sociais, como se revestia de um significado sobretudo formal, dada a situação social do país, a pobreza, a mortalidade infantil e a condição social da maioria das crianças portuguesas. Situação conhecida do ministro, para quem o direito à educação estava relacionado com a “igualdade de oportunidades para o pobre e para o rico, direito à saúde, direito à liberdade, direito ao salário que permita viver com dignidade [...] justiça social”, mas em que seria através da educação que se construiria “uma sociedade autenticamente democrática” (Simão, 1974a, pp. 45-46) na qual aqueles direitos vingariam, numa espécie de racional circular que *pedagogizava* a mudança social a partir de uma “reforma de vanguarda” (Simão, 1974b, p. 162).

A “democratização do ensino” é que democratizaria o regime político e a sociedade portuguesa, de forma pacífica e relativamente consensual, segundo a lógica reformista. A crença “de que a transformação social do país, por essa via do ensino, nada tinha a ver com política”, conforme observou Rómulo de Carvalho (1986, p. 812), era uma crença pedagógica e, no limite, com fundo tecnocrático, embora as lógicas políticas da reforma se apresentassem complexas e contraditórias, como se verá seguidamente.

### **Elites de mérito, modernização económica, democratização política**

O *corpus* documental constituído por: discursos e memórias de Marcello Caetano com interesse para o estudo da reforma educativa (Caetano, 1969, 1970, 1971, 1972a, 1972b, 1975); discursos, declarações e entrevistas do ministro José Veiga Simão (Simão, 1973, 1974a, 1974b, 2002, 2008); projetos de reforma e de lei,

parecer da Câmara Corporativa, debates na Assembleia Nacional, e síntese da discussão pública (Ministério da Educação Nacional - MEN, 1971a, 1971b, 1973a, 1973b, 1973c, 1973d), para além da Lei n.º 5/73, permitiu a construção de três lógicas de interpretação política da reforma educativa, que serão designadas do seguinte modo: *elites de mérito*, *modernização económica*, *democratização política*. De acordo com estudo anterior, que aqui é retomado de forma menos desenvolvida (Lima, 2023), não obstante as tensões entre as lógicas referidas, elas nem sempre se revelam mutuamente excludentes e, pelo contrário, sinalizam o carácter complexo e polifacetado, bem como as contradições e o hibridismo, que marcaram a reforma Veiga Simão.

A lógica das *elites de mérito*, da renovação do escol do país, ampliando a base do seu recrutamento e evitando o desperdício de deixar de cooptar os mais dotados, corresponderia, no plano teórico, a uma “democratização do ensino” com fundo elitista ou, em versão mitigada, uma conceção meritocrática do princípio, tão invocado, da igualdade de oportunidades. Quer os discursos do ministro, quer os do Presidente do Conselho, quer ainda os de vários deputados durante os debates na Assembleia Nacional, remetem para uma lógica que é vista como de democratização do acesso, via escolar, às elites e às funções de mando. Pretende-se “permitir que nas elites se integrem os mais capazes, independentemente de condicionanismos sociais e económicos” (Simão, 1973, p. 13). Esta perspetiva baseia-se na teoria dos dons, nas “propensões naturais” (Simão, 1973, p. 84), no considerado “natural desenvolvimento das vocações de cada um”, assim justificando que seja a “Escola a determinar, naturalmente, que os melhores ocupem os melhores lugares nos seus lugares próprios” (Simão, 1973, p. 126), assim produzindo uma naturalização da ordem social.

Aparentemente, seriam as aptidões, os talentos, os méritos pessoais a justificar que progredissem “no sistema educativo aqueles

que o merecem pela sua inteligência, de forma a que neste Portugal os melhores ocupem os melhores lugares” (Simão, 1973, p. 274). As futuras elites deveriam ser “elites de mérito” (Simão, 1974a, p. 221) e passar a ser recrutadas em todas as classes sociais; só assim seriam “elites autênticas”, não dinásticas (Simão, 1974a, p. 10). A renovação das elites era considerada crucial e a “democratização do ensino” o meio para a alcançar: “pobres em recursos materiais, carecemos, sobretudo, de inteligências que não podemos desperdiçar” (Simão, 1974a, p. 48).

Marcello Caetano (1971, p. 80) era mais categórico no que às elites dizia respeito, tendo afirmado: “uma das preocupações do Governo é a de facultar ampla e livremente o acesso de quantos o merecem aos mais altos graus da cultura e do saber”. Alargava, de resto, a necessidade de dispor de elites a todos os níveis: “Devemos proclamar a necessidade da existência de um escol, a necessidade de prestigiar elites, a importância fundamental para um país de dispor em todos os níveis de chefes competentes” (*Id., ibid.*, pp. 96-97). Congruentemente, alguns deputados (por exemplo Reboredo e Silva) insistiam, no Parlamento, na necessidade de a educação dar a todos “as mesmas oportunidades, apenas dependentes da sua capacidade e inteligência” (MEN, 1973a, p. 206); na formação de elites, designadamente através da criação de novas universidades, para que fosse possível o “caminho da evolução e do progresso”, a “constituição da nova sociedade”, segundo as palavras do deputado Amílcar Mesquita (MEN, 1973a, pp. 336 e ss.). Afiançavam outros, como o deputado Duarte Amaral (MEN, 1973a, p. 232): “a reforma Marcello Caetano-Veiga Simão, abre iguais oportunidades a todos os portugueses e é, sem sombra de dúvida, uma reforma ambiciosa, global e inovadora”.

Quanto à lógica da *modernização económica*, com vista à formação de quadros e de uma mão de obra qualificada, visando o desenvolvimento económico do país, adota uma perspectiva mais global,

pragmática, de modernização, de superação de atrasos, de busca do progresso, de feição desenvolvimentista. Procura, aliás, aprofundar a inserção da economia portuguesa no plano internacional, já com destaque para o espaço europeu, sobretudo através do então designado “Mercado Comum”.

Já em 1970, o ministro revelava que os “caminhos do progresso” que a reforma geral do ensino visava percorrer eram exigentes: “Não podemos ficar responsáveis perante as gerações vindouras, de um subdesenvolvimento cultural no contexto europeu” (Simão, 1973, p. 59). Tal desenvolvimento cultural era quase sempre apresentado em parceria com o desenvolvimento económico, e este exigia resposta às “necessidades de mão-de-obra a todos os níveis para o progresso do País” (*Id., ibid.*). Era, também, indispensável “preparar quadros dinâmicos e eficientes capazes de responder com decisão aos anseios do País” (Simão, 1973, p. 53), embora o ministro não escondesse os receios face a possíveis derivas economicistas e tecnocráticas, em prejuízo de valores tradicionais de que dizia não abdicar. Por isso afirmava: “o sistema educativo não se deve subordinar diretamente às exigências do desenvolvimento económico, embora se entenda também que ignorar tal relação pode conduzir a frustrações individuais, pelo que a conceção das estruturas educacionais deve permitir a obtenção de qualificações concretas” (Simão, 1973, p. 82). Apesar da ambivalência do discurso, o protagonismo das qualificações, da formação profissional e do “capital humano” começava a adquirir uma certa pujança, já com olhos postos noutros países da Europa, relativamente aos quais se exige uma “caminhada célere para podermos atingir o nível” (Simão, 1973, p. 337) que neles se registava, pois no “domínio educacional” considera-se que “o nosso atraso é grande” (Simão, 1973, p. 166). Por isso se insiste em que “recuperar atrasos de quase duas décadas” (Simão, 1973, p. 213) implicará promover uma “progressiva harmonização das políticas educacionais, mormente na Europa”, indiciando dimensões daquilo a que hoje chamamos *europei-*

*zação da educação*, desde logo para “sairmos da cauda da Europa” (Simão, 1973, p. 235), esperança que o ministro acalentava através daquilo a que chamava uma “verdadeira explosão escolar”.

A formação profissional, embora parcialmente colocada fora do âmbito formal do sistema educativo na futura Lei de 1973, será apresentada como um “factor de independência de um povo”, esclarecendo o ministro: “no sentido de cada vez importarmos menos tecnologias, de sermos capazes de desenvolver a nossa própria tecnologia, de, efetivamente, não sermos colónia tecnológica do estrangeiro” (Simão, 1974a, p. 36). Uma formação profissional que é referência central nos discursos, e mais tarde na própria Lei, embora sem prejuízo do “conservadorismo inalterável” que o ministro confessa em “questões de patriotismo” (Simão, 1974a, p. 117), o que o levará a conduzir uma política que não abdique daquilo que se refere “à formação do carácter, ao amor à Pátria e ao entendimento da presença portuguesa no mundo” (Simão, 1974a, p. 80).

Sem ignorar os apoios que obterá no Parlamento quanto à necessidade de aumentar a produtividade do país, através de “técnicos especializados na administração, no comércio, na agricultura, na pecuária”, segundo a deputada Custódia Lopes (MEN, 1973a, p. 247), o ministro recusa as teses dos críticos, de uma reforma “ao serviço do capitalismo, ou manobra demagógica destinada a criar mão-de-obra especializada e a transmitir a ideologia do momento, ou afirmando-se que não pode ser executada sem modificação prévia de estruturas sociais e políticas” (Simão, 1974a, p. 227), esta última a crítica maior dos opositores ao regime autoritário.

Análises políticas e teses académicas, contudo, interpretaram a reforma como uma tentativa de “liberalização pela tecnocracia capitalista”, como foi o caso de Mário de Sottomayor Cardia (1973, pp. 48-49), para quem “nada permite prever que a vitória da tecnocracia conduza à derrota da autocracia”. Sacuntala de Miranda

(1981, p. 35) verá na reforma a expressão de uma elite dirigente de vocação desenvolvimentista, que procurava o desenvolvimento, contra o atraso de um país que em 1960 contava mais de 30% de analfabetos na população com mais de 16 anos, sob “pressões externas surgidas com a OCDE”, e por essa razão falará de um “ocedeísmo humanizado” e anticonservador. A prioridade ao desenvolvimento, com secundarização da democracia, coincidia, de acordo com a análise de António Teodoro (2001, p. 274), com a estratégia que fora inicialmente definida por Marcello Caetano e que Veiga Simão seguia. Rui Grácio (1981, pp. 663 e 666) aludiu a “um projecto de ‘modernização’ do sistema educativo”, típico de um “discurso liberal meritocrático” e de um “capitalismo esclarecido”.

Finalmente, quanto à lógica da *democratização política*, de mobilização e de valorização do povo, recorde-se que Veiga Simão foi ao ponto de admitir que a democratização política poderia resultar da “autêntica democratização do ensino”, apontando, com tensões visíveis, “para a estruturação de uma perfeita e sã democracia” (Simão, 1974a, p. 72) e declarando: “Os princípios educacionais definidos na Lei, são traves mestras e indestrutíveis de uma sociedade democrática. Democracia na criação, na vida, no respeito, na ordem e na disciplina” (Simão, 1974a, p. 250). Reconheceu, ainda, o “inalienável direito à educação”, pois “Há direitos que não podemos negar e um deles é o direito de todo o cidadão português à educação” (Simão, 1973, p. 255), antecipando a expressão “educação para todos” (*Id., ibid.*, p. 170) e insistindo numa política de “promoção educacional” (*Id., ibid.*, p. 331). O objetivo seria o da construção de um “Portugal Melhor, onde haja pão e cultura em cada lar” (*Id., ibid.*, p. 363), “um Portugal mais culto, mais livre e mais humano” (Simão, 1974a, p. 94).

Será o povo, “o maior número de portugueses” (Simão, 1973, p. 111), o ator central nesta lógica política e, simultaneamente, o destinatário da reforma; mas um destinatário considerado ativo,

que participa na sociedade e que “acredita nas medidas que permitirão assegurar, no final do próximo ano, o cumprimento integral da escolaridade obrigatória e o arranque para a escolaridade de oito anos” (*Id., ibid.*, p. 332), afirmará Simão em outubro de 1972. Tal como afirmará que “governar é amar e viver para o Povo” (Simão, 1974b, p. 26).

Participação, diálogo, abertura, renovação, pedagogia ativa, são apresentados como esteios de uma expansão escolar capaz de democratizar o país pela educação. A participação de “todos os portugueses” é condição para vencer a “batalha da educação” (Simão, 1973, p. 82), sendo caracterizada como “participação activa no progresso nacional”, para a “ordem social” e para a “liberdade responsável” (*Id., ibid.*, p. 55), sem margem para dúvidas quanto às opções axiológicas da reforma. Onde a anunciada abertura ao diálogo e à colaboração de todos, “independentemente das suas ideias políticas” (Simão, 1973, p. 122), a abertura do ministério, o diálogo “aberto, franco, sereno, sem medo e sem eufemismos” (*Id., ibid.*, p. 363), a informação ao país “do resultado da consulta democrática a que se procedeu” durante a discussão pública das propostas do ministro (MEN, 1971a, 1971b), pareciam adequar-se mais a uma lógica consultiva, de cooptação e de envolvimento legitimador, do que de participação democrática em processos de decisão, mesmo que apenas em contextos escolares.

A renovação enfrentava claros limites sempre que transcendia a lógica da “democratização do ensino” como sinónimo de expansão escolar e de alargamento do acesso à educação formal. Aí, o ministro apresentava, em maio de 1973, obra realizada ao longo de quatro anos (Simão 1973, p. 84): 6400 escolas do ensino primário, 180 do ciclo preparatório direto, 280 postos oficiais da telescola, 79 liceus ou secções do ensino liceal, 51 escolas ou secções do ensino técnico e 9 escolas do magistério primário. No ensino superior, para além de 3 novas escolas, foram criados cursos nas Universidades de

Lisboa, Porto, Coimbra, Luanda e Lourenço Marques, para além de estar prevista a criação de 4 universidades novas, de 11 institutos politécnicos e de 9 escolas normais superiores.

Perante um racional político de “democratização do ensino” que embora praticasse, a espaços, um diálogo subordinado, consultas e pedidos de colaboração, através de fórmulas mobilizadoras e de discursos entusiásticos, a verdade é que se gerou um clima de expectativa, apoiado por obra feita, pela colaboração de vários especialistas insuspeitos de simpatias com o regime e, ademais, preparando novos programas para novas, ou diferentes, disciplinas curriculares, a experiência de unificação dos 3.º e 4.º anos do ensino preparatório (cf. Fernandes & Emídio, 2018), a previsão de escolas secundárias unificadas e pluricurriculares, ou polivalentes, a criação de universidades novas, a aprovação do alargamento da escolaridade obrigatória de seis anos (instituída em 1964) para oito anos e a criação de um 12.º ano de escolaridade, entre outras medidas por vezes consideradas polémicas ou mesmo obstaculizadas no interior do governo, mas consagradas na Lei n.º 5/73, de 25 de julho, ou em outra legislação, noutros casos só concretizadas depois do 25 de Abril de 1974.

Mas a lógica da *democratização política* do próprio regime através da educação incorria numa visão atomizada e despolarizada de escola, e numa perspetiva reducionista e meritocrática quanto ao conceito de igualdade de oportunidades de acesso. Para além de tudo isso, o ministro incorria nos riscos do pedagogismo, tendo adotado uma conceção todo-poderosa de educação, como se esta tudo fosse capaz de fazer e de transformar (Lima, 2010), o que não foi o caso.

## A Lei de 1973 e a sua influência após o 25 de Abril de 1974

A Lei n.º 5/73, que vigorou entre agosto de 1973 e, pelo menos, abril de 1974, exerceu uma influência juridicamente limitada, quer no período anterior, quer no período posterior a 25 de abril de 1974, o que não significa que, em termos políticos, a situação não tenha sido algo distinta. Em primeiro lugar porque a Lei não inaugurou um processo de reforma educativa, ao contrário do que veio a suceder, em boa medida, com a Lei de Bases de 1986 na sua relação com a Comissão de Reforma do Sistema Educativo e com a legislação ordinária posterior (Lima, 2018). Conforme o ministro esclareceu muitos anos depois, “nunca se podia esperar pela aprovação da Lei de Bases, para iniciar a reforma” (Simão, 2002, p. 90). Segundo ele, “a promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo coroa a legislação, medidas e ações reformistas, abrangendo todo o sistema educativo” (Simão, 2008, p. 11), pelo que era entendida como um produto substantivo da reforma em curso e não como a sua origem ou o seu quadro legislativo *a priori* (Grácio, 1984, p. 85). Em segundo lugar porque, mesmo depois de 25 de Abril de 1974, a influência da Lei em termos formais será reduzida, sendo a categoria “reforma educativa” mais frequente, ainda que relativamente ambígua, como aconteceu no Programa do I Governo Provisório (Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de maio). A partir do II Governo Provisório, porém, as referências, quer à Lei quer à reforma educativa, tendem a desaparecer; primeiro em termos de práticas sociais e escolares, desde a primeira hora cada vez mais afastadas de lógicas reformistas e mais orientadas por certas práticas de inspiração revolucionária, por ações de democracia direta e de tipo autogestionário, a partir das escolas (Lima, 1992); em segundo lugar, pela ação dos governantes, alguns dos quais assumindo, expressamente, uma posição de rutura com a reforma Veiga Simão e, até, com a continuada influência do antigo ministro durante os primeiros tempos (Teodoro, 1999).

Sem legislação regulamentadora em várias áreas já consagradas na Lei, como será o caso do efetivo aumento da escolaridade obrigatória para oito anos, a Lei permanecerá como referência no plano das orientações para a ação, pairando com o estatuto de referencial normativo em erosão e progressiva perda de legitimidade política, sem concretização global, seja no plano da legislação ordinária, seja no plano da ação concreta. Mas, por outro lado, e contraditoriamente, a Lei de 1973, especialmente quando observada enquanto repositório de medidas legais emblemáticas da reforma educativa, de resto profundamente influenciadas por organismos internacionais, com destaque para a OCDE, não deixou de revelar a sua influência estrutural, imediata e mediata, em várias áreas de atuação governamental posterior. Até pelo facto de terem tido respaldo internacional ou de, com manifesto atraso, adotarem medidas de democratização do ensino de sentido mais amplo, à semelhança do que sucedera noutros países europeus e, agora, em contexto político e social de democratização. São disso exemplo, em distintas escalas temporais, a unificação do ensino, o efetivo arranque de universidades e de institutos politécnicos, o desenvolvimento da formação de professores, as medidas em torno da educação de infância, da formação profissional e, a espaços, da educação de adultos, até às menos evidentes, e bem mais longínquas, lógicas racionalizadoras com expressão na já prevista criação de agrupamentos de escolas, para além da defesa das complementaridades entre ensino público e ensino privado. A gestão democrática das escolas e instituições de ensino superior, pelo contrário, representou a grande exceção, deixando completamente para trás a reforma e a Lei de 1973, para além de mudanças em termos de democratização dos conteúdos do ensino, de avaliação dos alunos, de relações pedagógicas e de métodos didáticos, entre outras que ocorreriam de forma mais lenta. Em situação formalmente oposta, o alargamento da escolaridade obrigatória para oito anos viria a não ser concretizado a breve trecho, tendo sido juridicamente consagrado apenas em 1986, com a duração de nove anos, embora em termos

práticos a situação se tivesse vindo, progressivamente, a aproximar empiricamente daquela meta.

Em termos mais gerais, mas politicamente mais relevantes, a reforma Veiga Simão e a respetiva Lei de 1973 serão objeto de uma remobilização e transformação democráticas (Stoer, 1983), registando continuidades e ruturas, mas, em todo o caso, permitindo o reconhecimento de algumas invariantes ou continuidades. Por exemplo a partir do objetivo da recuperação de atrasos na educação e formação dos portugueses, da democratização do acesso, da relevância da ação social escolar e das políticas sociais, da inscrição na Europa e nas políticas educativas de abertura e unificação do ensino, na progressiva abertura à participação e à necessidade de uma mobilização social, na contribuição para o desenvolvimento económico do país e sua modernização, incluindo a formação de quadros, de elites dirigentes, de técnicos intermédios, enfim, da educação como motor da mudança social e económica, e elemento de coesão social.

Certamente com outro vigor e sob muito distintas condições políticas e influências transnacionais, a formação vocacional, a formação de “capital humano”, uma lógica de educação permanente de *segunda geração* e que, em breve, se veria subsumida pela aprendizagem ao longo da vida e pela formação profissional contínua, são elementos de feição modernizadora, desenvolvimentista e meritocrática que a reforma Veiga Simão e a Lei de 1973 procuraram introduzir, em certos casos pela primeira vez. Eles irão ressurgir após o termo do período revolucionário, durante o qual a Lei de 1973 hibernou politicamente, ainda que revelando alguma influência estrutural e morfológica, até por efeito de legislação reformadora que antecederia a Lei de 1973, agora num sistema educativo em busca de novos ordenamentos democráticos, desde logo abertos pela Constituição de 1976.

A partir do período de normalização política e constitucional, da aprovação da Lei de Bases de 1986 e das dinâmicas de reforma educativa que se lhe seguiram, já após a integração do país na CEE, mas especialmente, e com renovado vigor, a partir das duas últimas décadas, já fora de uma conceção restrita da categoria “reforma educativa”, sob influência do projeto de criação de um espaço europeu de educação e formação, os elementos desenvolvimentistas e meritocráticos, de formação de “capital humano” ao serviço do crescimento económico e da competitividade, atingirão o seu apogeu. Certamente muito para além do discurso político, dos conceitos operativos e da legislação que caracterizaram a reforma Veiga Simão. Contudo, admite-se que muito mais próximos desta do que dos discursos e dos normativos mais típicos do processo revolucionário e, nalguns casos, também mesmo da Lei de Bases de 1986. Esta, recorde-se, será politicamente aprovada em relativo contraciclo face a agendas típicas da Nova Direita e da Nova Gestão Pública na Europa, não deixando de evidenciar tensões entre democratização e modernização da educação (Lima, 2018), mas ainda distante de um normativo tecnocrático e de feição tipicamente neoliberal.

## **Nota final**

O projeto, hoje em curso, de constituição de um espaço europeu de educação e formação depende, certamente, de múltiplos instrumentos de governação e de coordenação, mas não, necessariamente, de diretivas, nem de uma legislação prescritiva de âmbito europeu. Nem ainda de reformas nacionais mais ou menos governamentalizadas, como foi o caso da reforma Veiga Simão. Nem sequer de uma reforma educativa com comissão para o efeito, como sucedeu após a Lei de Bases de 1986, esta resultando do protagonismo político do Parlamento, aquela de uma opção governamental.

As dinâmicas de mudança intencional e planeada da educação dispensam, hoje, quer as grandes reformas nacionais, globalmente entendidas e juridicamente consagradas através de leis-quadro aprovadas nos parlamentos e com vastos horizontes para a sua vigência, quer, por maioria de razão, lógicas revolucionárias como aquelas que marcaram a sociedade portuguesa em meados da década de 1970. Isso não significa, no caso português e ao longo de meio século, que o sistema educativo não tenha sido indelevelmente marcado por duas lógicas reformistas de grande alcance e pelas suas duas respetivas leis de bases, de 1973 e de 1986, remetendo para períodos políticos muito distintos. Mas assim como a Lei de 1973 não impediu medidas revolucionárias na educação, ao mesmo tempo que se revelou influente em termos estruturais e morfológicos depois do 25 de Abril de 1974, também a Lei de Bases de 1986 tem sido objeto de distintas receções políticas e apropriações governamentais, para além de orientações globais de âmbito supranacional, especialmente através da influência da União Europeia e de complexos instrumentos de governação, alguns dos quais com origem na OCDE e nas suas avaliações em larga escala.

Veiga Simão afirmou que a Lei de Bases de 1986 reproduzia a Constituição de 1976, evidenciando, ao contrário da Lei de 1973, a falta de uma visão prospetiva, a falta de alma e de sonho (Simão, 2002, p. 117). Mas, pelo contrário, Rui Grácio (1991) observou, analiticamente, como para além de outra “respiração política”, a Lei de 1986, quando comparada com a Lei de 1973, evidenciava outra densidade ou, como escreveu, “uma tecnicidade, diferenciada e fina, incomparavelmente superior”, que Grácio atribuía “a um peso novo da comunidade científica que tem a educação como objecto central das suas pesquisas” (Grácio, 1991, p. 20). Do ponto de vista do rigor terminológico e da densidade conceptual, da coerência interna e do grau de articulação com o respetivo texto constitucional, parece difícil deixar de concordar com Grácio, isto para além do facto de a Lei de 1973 ter, desde sempre, sido objeto de críticas

quanto à qualidade do seu texto, desde logo por parte da Câmara Corporativa, que através do seu longo parecer (MEN, 1973b, p. 96) observou a “impropriedade de termos, escassez ou mesmo falta de terminologia pedagógica adequada em certos passos”, tendo de resto apresentado inúmeras correções e propostas de alteração à Proposta de Lei n.º 25/X (MEN, 1973c).

Em qualquer caso, existem intertextualidades visíveis entre a Lei de 1973 e a Lei de Bases de 1986, bem como, especialmente, com outra legislação mais recente. Descontados alguns princípios ideológicos importantes, como o nacionalismo, a defesa das colónias, a moral cristã, quer a reforma Veiga Simão, quer especificamente a sua Lei, parecem remeter para conceções individualistas de educação, para lógicas meritocráticas, para propensões naturais, para vocações, para parcerias entre público e privado, para uma educação e formação de pendor instrumental. O pedagogismo exacerbado de Veiga Simão mantém relações com o pedagogismo tecnocrático e o lideracionismo, que marcam os discursos políticos atuais, com a centralidade das qualificações e competências para o crescimento e a competitividade económicos. Ontem como hoje, não é a democracia (política, social, económica, cultural) a prioridade que a educação visa promover e praticar, mesmo quando a democratização do ensino e da formação, o acesso e a participação, se mantêm como tópicos discursivos genéricos, considerados relevantes no novo capitalismo, porém secundarizados pela sempiterna produção de “capital humano”.

## Agradecimentos

Este trabalho é financiado pelo CIEd – Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT

## Referências Bibliográficas

- Amaral, D. F. do (1995). *O antigo regime e a revolução. Memórias políticas (1941-1975)*. Círculo de Leitores.
- Caetano, M. (1969). *Pelo futuro de Portugal*. Verbo.
- Caetano, M. (1970). *Mandato indeclinável*. Verbo.
- Caetano, M. (1971). *Renovação na continuidade*. Verbo.
- Caetano, M. (1972a). *As grandes opções*. Verbo.
- Caetano, M. (1972b). *Progresso e paz*. Verbo.
- Caetano, M. (1975). *Depoimento*. Record.
- Cardia, M. S. (1973). *Por uma democracia anticapitalista*. Seara Nova.
- Carvalho, R. de (1986). *História do ensino em Portugal. Desde a fundação da nacionalidade até o fim do regime de Salazar-Caetano*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- 3º Congresso da oposição democrática (1973, 4 a 8 de abril). Aveiro. Seara Nova.
- Fernandes, G., & Emídio, T. (2018). *Mais vale cedo do que nunca. Por uma escola diferente no Portugal dos anos 70. Duas medidas inovadoras e as suas histórias: a experiência dos 3.º e 4.º anos, a unificação dos cursos gerais do ensino secundário*. Edições Piaget.
- Grácio, R. (1981). Perspectivas futuras. In M. Silva & M. I. Támen (Coords.), *Sistema de ensino em Portugal* (pp. 649-696). Fundação Calouste Gulbenkian.
- Grácio, R. (1984). Problemas e perspectivas do ensino em Portugal. In G. Snyders, A. Léon, R. Grácio (Eds.), *Correntes actuais da pedagogia* (pp. 67-119). Livros Horizonte.
- Grácio, R. (1991). Das ciências da educação em Portugal: um testemunho. In

- AAVV (Ed.), *Ciências da educação em Portugal: situação actual e perspectivas* (pp. 13–21). Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Lima, L. C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Universidade do Minho, Instituto de Educação.
- Lima, L. C. (2010). A educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na “sociedade da aprendizagem”. *Revista Lusófona de Educação*, 15(15), 41-54.
- Lima, L. C. (2018). Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): ruturas, continuidades, apropriações seletivas [Número Especial]. *Revista Portuguesa de Educação*, 31, 75-91.
- Lima, L. C. (2023, 13 de julho). A democratização do ensino na Reforma Veiga Simão e a Lei de Bases de 1973 (Comunicação Oral). *Classe de Letras*. Academia das Ciências de Lisboa (no prelo).
- Ministério da Educação Nacional (1971a). *Projecto do sistema escolar*. MEN.
- Ministério da Educação Nacional (1971b). *Linhas gerais da reforma do ensino superior*. MEN.
- Ministério da Educação Nacional (1973a). Debate na Assembleia Nacional sobre a Proposta de Lei n.º 25/X. In MEN (Org.), *A reforma do sistema educativo* (pp. 185-715). MEN.
- Ministério da Educação Nacional (1973b). Parecer n.º 50/X da Câmara Corporativa sobre a Proposta de Lei n.º 25/X. In MEN (Org.), *A reforma do sistema educativo* (pp. 89-183). MEN.
- Ministério da Educação Nacional (1973c). Proposta de Lei n.º 25/X. Reforma do sistema educativo. In MEN (Org.), *A reforma do sistema educativo* (pp. 71-88). MEN.
- Ministério da Educação Nacional (1973d). Projecto do sistema escolar. Síntese da discussão pública. Propostas de alteração. In MEN (Org.), *A reforma do sistema educativo* (pp. 19-69). MEN.
- Miranda, S. de (1981). Portugal e o ocdeísmo. *Análise Psicológica*, 11(1), 25-38.

- Simão, J. V. (1973). *Educação...caminhos de liberdade! Discursos e declarações do Ministro da Educação Nacional, Professor Doutor José Veiga Simão, de 15 de Janeiro de 1970 a 15 de Janeiro de 1973*. Centro de Informação e Relações Públicas da Secretaria-Geral do Ministério da Educação Nacional.
- Simão, J. V. (1974a). *Democratização do ensino: sonho de ontem, lei de hoje, força de amanhã. Discursos e declarações mais importantes do Ministro da Educação Nacional, Professor Doutor José Veiga Simão, proferidos no ano de 1973*. Secretaria-Geral do Ministério da Educação Nacional.
- Simão, J. V. (1974b). *Meu povo, meu pensamento...Discursos e declarações mais importantes do Ministro da Educação Nacional, Professor Doutor José Veiga Simão, no ano de 1974*. Centro de Informação e Relações Públicas da Secretaria-Geral do Ministério da Educação Nacional.
- Simão, J. V. (2002). Entrevista. In António Teodoro (Org.), *As políticas educativas em discurso directo (1955-1995)* (pp. 77-121). Instituto de Inovação Educacional.
- Simão, J. V. (2008). Entrevista a José Veiga Simão (Parte II), conduzida por Teresa Peña, Conceição Abreu, Gonçalo Figueira. *Gazeta de Física*, 35(1), 8-17.
- Simões, S. (1971). *Ensino. Projecto de reforma ou reforma do projecto?* Razão Actual.
- Stoer, S. R. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou “disfarce humanista”? *Análise Social*, XIX (77-78-79), 3.º, 4.º, 5.º, 793-822.
- Teodoro, A. (1999). Os programas dos governos provisórios no campo da educação. De uma intenção de continuidade com a reforma Veiga Simão à elaboração de um programa para uma sociedade a caminho do socialismo. *Educação, Sociedade & Culturas*, 11, 29-66.
- Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Afrontamento.