

## REPUBLICANISMO, MUNICIPALISMO E ENSINO PRIMÁRIO: ENTRE DESÍGNIOS E CONDICIONALISMOS<sup>1</sup>

Áurea Adão

Unidade de Investigação do Instituto de Educação,  
Universidade de Lisboa

É boa? É má? Pelos seus resultados práticos ela se poderá melhor avaliar, mas não devemos escurecer a nossa admiração, o nosso assombro diante dessa medida de altíssimo alcance social e político, que é sem contestação o trabalho mais consciencioso, mais honesto e mais acabado que até hoje se realizou em favor da Instrução nacional<sup>2</sup>.

Estas palavras refletem o sentir de grande parte dos professores do ensino primário no que respeita à promulgação da primeira reforma republicana do ensino primário, em 29 de março de 1911 e cujo centenário comemoramos agora. No seu preâmbulo, este diploma legislativo enfatiza a concretização de uma das promessas programáticas do Partido Republicano: “entregam-se às câmaras municipais as regras administrativas do ensino primário. Honra-se assim a obra da Revolução e a República fazendo-o, cumpre uma das disposições (...) sobre que mais incidiu a palavra dos seus propagandistas”.

A administração do ensino primário que, no último período da Monarquia, estava organizada como serviço do Estado pago pelos municípios, passaria a ser, com aquela lei republicana de 1911, um serviço municipal largamente subvencionado pelo Estado. São atribuídas às câmaras municipais as seguintes competências: elaborar o orçamento destinado ao ensino primário do concelho; celebrar os contratos necessários à regular administração escolar; promover o cumprimento da escolaridade obrigatória, a frequência das aulas e o apoio assistencial aos alunos; organizar os processos de criação, transferência, conversão, supressão ou encerramento de estabelecimentos; preparar o cadastro das escolas públicas e particulares assim como dos respetivos professores; nomear, transferir, demitir o pessoal docente e propor ao poder executivo a sua aposentação; dar posse aos professores e conceder-lhes licenças até 15 dias em cada ano.

No que respeita ao orçamento, estabelece-se que a Administração central custeie as despesas com a direção e fiscalização do ensino primário e que as câmaras municipais se responsabilizem pelo pagamento de

- a) ordenados dos professores e outras regências,
- b) subsídios de residência e renda de casa,
- c) arrendamento e seguro das casas para funcionamento das escolas e habitação dos professores,
- d) aquisição de mobiliário e material escolares,
- e) despesas feitas pelos docentes com expediente e limpeza das escolas,
- f) serviço de exames.

Para fazer face a estes encargos, cada município devia gerir um orçamento especial, o *fundo escolar*, constituído por verbas de diversa natureza, desde as provenientes das receitas municipais ordinárias e do rendimento de donativos, doações ou heranças, ao

---

<sup>1</sup> Publicado in Adão, A.; Silva, C. M. & Pintassilgo, J. (org.). *O Homem vale, sobretudo, pela educação que possui: Revisitando a primeira reforma republicana do ensino infantil, primário e normal*. (pp. 25-42). Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. <http://www.ie.ul.pt/pls/portal/docs/1/342673.PDF>

<sup>2</sup> A reforma de instrução primária (1911, abril 2). *Educação Nacional*, 15 (759).

produto do imposto municipal para a educação lançado sobre as contribuições gerais diretas do Estado. Os *deficits* seriam suportados pelo Tesouro público.

No sentido de agradar aos professores e regularizar a sua situação financeira, a lei determina que os vencimentos sejam pagos antecipadamente até ao dia 10 de cada mês. As câmaras que não cumprissem as normas estabelecidas sofreriam multas entre 10\$000 e 60\$000 réis e os seus vereadores seriam considerados “solidários” com esse incumprimento; no caso de reincidência, o governo demiti-los-ia e os seus direitos políticos ficariam suspensos durante cinco anos. Certamente, para evitar abusos, determina-se que as câmaras municipais enviem ao Ministro da tutela, anualmente, dois relatórios desenvolvidos (março e setembro) sobre a sua atividade no setor da Educação.

Com esta primeira reforma, as câmaras passam a ter dois delegados em cada paróquia, sendo um deles membro da respetiva junta. Competir-lhes-ia: cumprir e fazer cumprir as leis e regulamentos em vigor; prestar as informações pedidas pelas câmaras; informar sobre a criação, conversão, transferência ou supressão de escolas oficiais do seu território; registar as faltas dos professores e participá-las à câmara e ao inspetor do círculo escolar; dirigir os serviços de assistência escolar.

Os professores do ensino primário acolhem esta reforma com satisfação. Há muito que o princípio da descentralização era por eles debatido e desejado.

## 1. Os últimos anos da Monarquia

A centralização administrativa do ensino primário público existiu desde a reforma pombalina dos Estudos menores e acompanhou praticamente toda a Monarquia Constitucional. Somente no período de 1881-1892, se viveu em Portugal uma experiência descentralizadora do ensino primário promulgada pela Lei de 2 de Maio de 1878, devida a Rodrigues Sampaio e confirmada por José Luciano de Castro, em 11 de Junho de 1880. Ou por falta de recursos financeiros e humanos ou por inexperiência administrativa, os municípios não conseguiram cumprir os encargos que lhes tinham sido atribuídos, não procurando difundir a instrução nos seus concelhos e, por isso, não contribuindo para a redução do analfabetismo. O pagamento dos vencimentos dos professores encontrava-se, por todo o país, com atrasos de muitos meses; as autarquias não possuíam verbas para a criação de novas escolas e contratação de pessoal. Além disso, os professores sentiam-se desprovidos de garantias jurídicas, sendo-lhes aplicadas sanções por eles consideradas injustas, desde suspensões arbitrárias e transferências sem justificação até demissões impostas. As chamadas representações eram inúmeras quer provenientes dos professores que se sentiam lesados, quer das próprias câmaras municipais que não possuíam verbas para satisfazer os encargos que lhes estavam atribuídos.

O fim da Monarquia Constitucional foi marcado pelo regresso à gestão centralizada, a qual se caracterizou por uma burocracia cada vez mais acentuada e conseqüente demora na resolução dos processos administrativos. Quanto ao financiamento escolar, essa centralização provocou uma distribuição desigual a nível nacional, sendo frequentes as queixas de que os municípios sob a responsabilidade do partido político que assegurasse a governação recebiam verbas maiores que os restantes.

Durante a realização do 3.º Congresso dos Professores Primários, em dezembro de 1897, a Comissão organizadora preparou um questionário no qual incluía a seguinte pergunta: “Quais as bases em que deve assentar uma reforma descentralizadora que melhor satisfaça às condições da escola popular e aos interesses morais e materiais do respetivo corpo docente?”<sup>3</sup>. Nessa ocasião, já os congressistas manifestam-se a favor da chamada

---

<sup>3</sup> (1897, novembro 14). *Educação Nacional*, II (159).

reforma de Rodrigues Sampaio, atribuindo as falhas então registadas na aplicação do sistema descentralizador à inexperiência das administrações municipal e paroquial.

Os republicanos, enquanto opositores ao regime vigente, usam a descentralização como uma das suas propostas programáticas basilares, prometendo fortalecer a vida municipal, a qual se encontrava quase extinta nos últimos anos da Monarquia Constitucional. Como diz Catroga (2000), “a componente descentralista manter-se-á como uma das reivindicações fortes de um setor significativo do republicanismo português” (p. 57). Afirmam os republicanos que o “período áureo da instrução primária” foi precisamente aquele em que a sua administração esteve a cargo dos municípios. Criticam o retorno à centralização, consideram o Decreto de 6 de maio de 1892, que retirou às câmaras municipais a administração do ensino, um “erro muito grave, de consequências desastrosas (...) a justiça foi muito mais postergada, as iniquidades sucederam-se em muito maior escala, pesando duramente, por vezes, não só sobre o professor, mas ainda sobre a escola”<sup>4</sup>.

O republicano Elias Garcia, que desenvolverá um trabalho importante no pelouro da Instrução Pública da Câmara Municipal de Lisboa durante a década de 1880, num comício eleitoral realizado em Lisboa, aquando da publicação da reforma de Rodrigues Sampaio, elogia o diploma, e mostra-se esperançado com os seus resultados: “O povo usando e sabendo usar do seu direito, habituado a intervir nos negócios, na paróquia, na comuna, no distrito, e no Estado; instruído e ilustrado resolve as questões financeiras”<sup>5</sup>. E, durante outro ato de campanha eleitoral, reitera a sua admiração pelo processo descentralizador que contribuirá, no seu entender, para a educação dos cidadãos:

não tememos a descentralização, e desejamo-la, porque desejamos a vida espalhada em todos os membros da nação (...) não nos associamos aos que a pretexto de encargos para os municípios, pretendam privá-los de se dedicarem à melhor obra, à mais profícua, à mais fecunda – a de espalhar a instrução por todos os municípes<sup>6</sup>.

Porém, enquanto deputado da Oposição monárquica, não pode deixar de criticar a descentralização promulgada. “Esta maneira de descentralizar é curiosíssima”, considera ele, e justifica:

O governo descentraliza, dizendo aos outros que paguem, que trabalhem, que vigiem e que fiscalizem. Olhai, diz o governo, que os meios que tínheis até aqui fico com eles, e vós haveis de fazer mais do que eu até agora, não com os meios que tinha à minha disposição, e ainda conservo, mas com os que vós haveis de criar<sup>7</sup>.

Critica veementemente: “Isto não é descentralizar, é oprimir, é vexar, é uma ironia na aplicação do princípio da descentralização; e estas ironias não são permitidas quando se governa um país com seriedade”<sup>8</sup>.

Em vésperas do advento do regime republicano, também o deputado António José de Almeida (1907, abril 6) faz o elogio da efémera reforma de D. António da Costa, promulgada em 1870, que “pelo seu largo espírito descentralizador” chamou “o município à faina educadora” e vê a reforma de Rodrigues Sampaio como “o derradeiro clarão”, como “o último arranco da instrução pública no nosso país”<sup>9</sup>. Em junho de 1910, em plena campanha eleitoral, realiza-se no Porto um Congresso Municipalista de cuja Comissão

<sup>4</sup> Intervenção do deputado Carvalho Mourão (1912, maio 28). *Diário da Câmara dos Deputados [DCD]*. 1912, 10.

<sup>5</sup> (1878, novembro 1). *Democracia*, VI (1481).

<sup>6</sup> (1879, outubro 17). *Idem*, VII (1765).

<sup>7</sup> (1882, maio 3). *DCD*. 1882, 2206.

<sup>8</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>9</sup> *DCD*. 1907, 13.

organizadora fazem parte republicanos destacados como Duarte Leite, Mendes Correia e Jacinto Nunes, empenhando-se este último, desde há muito, pela aplicação séria de uma descentralização do ensino e a quem, mais tarde, chamam “o patriarca da descentralização”<sup>10</sup>.

Mas, não eram só os republicanos que defendiam o princípio da descentralização. Também Adolfo Coelho [1911] elogiava a reforma de Rodrigues Sampaio:

A descentralização do ensino primário teve resultados felizes, malgrado algumas irregularidades que se praticaram e que, diria o relatório do diretor geral da instrução em 1884, iam diminuindo; entre esses resultados cumpre citar o grande aumento da dotação escolar em relação às receitas municipais, a criação de 547 escolas sob o novo regime até 1889, o assinalado melhoramento dos edifícios e mobiliário escolares em Lisboa, etc. (p. 167).

Igualmente Bernardino Machado (1898, maio 15), ainda militante do Partido Regenerador, critica o princípio centralizador do ensino e o fato de o poder central recolher as verbas pagas pelas localidades e distribuí-las pelas escolas sem que tenha a preocupação de canalizar para a população os respetivos tributos que os municípios vão pagando para o ensino<sup>11</sup>.

Há muito que era abordada a questão de responsabilizar o poder local pelos encargos com a instrução primária. A partir de finais da década de 1840, as dificuldades financeiras para fazer face a essas despesas e o consequente atraso no pagamento dos vencimentos dos professores são temas abordados nos discursos políticos e na imprensa. Em inícios de 1851, Jeronymo José de Mello, lente de Coimbra, membro do Conselho Superior de Instrução Pública e deputado, defende (janeiro 29) que o meio mais eficaz para a pontualidade desses pagamentos será entregar essa responsabilidade às câmaras<sup>12</sup>. Logo apoiado por outro colega que declara:

Cada vez estou mais desengano de que o chamado sistema de centralização será muito bom em teoria, mesmo em regra na prática, mas deve ter algumas, e não poucas exceções, muito mais, em relação a nós, como já a experiência tem bem demonstrado<sup>13</sup>.

Também o Conselho Superior de Instrução Pública (1854, abril 3) vem reconhecer que a situação do Tesouro não proporciona que se crie um número muito elevado de escolas e que “as únicas instituições, que ainda dão algum sinal de vida, são as municipais”<sup>14</sup>. Por isso, entende que “convém abrigar à sombra delas a instrução primária, para poder prosperar”<sup>15</sup>. E, a partir de então, na Câmara dos Deputados é abordada esta questão, dividindo-se os intervenientes entre a manutenção do modelo de centralização em vigor e um modelo misto em que a gestão financeira e administrativa fique sob a responsabilidade das câmaras.

Foi precisamente em 1851 que Félix Henriques Nogueira publica os seus *Estudos sobre a reforma em Portugal* que constituíram um dos apoios-base dos republicanos para desenvolverem as suas propostas programáticas de municipalismo e de descentralização e tiveram, decerto, repercussão nas intervenções atrás referidas, embora proferidas por monárquicos convictos. Empenhado num novo plano de instrução pública para a transformação do homem comum em cidadão esclarecido, aquele autor defendia que essa

<sup>10</sup> Em 1901-1902 escreveu uma série de artigos na imprensa, conseguindo, com essa sua campanha, que o adicional de 15% passasse para 20%.

<sup>11</sup> *Educação Nacional*, II (85).

<sup>12</sup> *DCD*. 1851, 157.

<sup>13</sup> Intervenção do deputado João Mexia Salema (1851, janeiro 29). *Idem*, p. 159.

<sup>14</sup> *DCD*. 1854, 32.

<sup>15</sup> *Idem, ibidem*.

instrução deveria ser ministrada em escolas municipais e que a base para a divisão do território se encontrava no município, a “unidade fundamental do estado”, elo de ligação entre o governo local e o central, isto é, a “primeira pátria”. Para ele, iguais em direitos e em deveres, os cidadãos de cada localidade encontrariam nas instituições municipais uma multiplicidade de apoios (económicos, educativos, assistenciais, jurídicos e outros) que contribuiriam para a criação de condições necessárias à obtenção da sua felicidade (Neto, 1988, p. 766). Cinco anos depois, Félix Nogueira (1856) reitera a sua convicção nas potencialidades dos municípios enquanto “unidades administrativas” e “fragmentos políticos”, competindo-lhes a criação de escolas e a difusão dos “conhecimentos úteis por todas as classes da sociedade” (p. 139).

Seguindo esta mesma orientação, já no final de Oitocentos, Teófilo Braga (1893) considerava que o município era “a base de independência local e primeiro elemento de federação política” e que deveria ser desenvolvido como o “núcleo da vida para educar os povos a resistirem contra a absorção centralista” (p. 69).

## 2. A execução da reforma de 29 de Março de 1911

Previa-se que o início de aplicação da reforma tivesse lugar a 1 de janeiro de 1912. Contudo, essa execução deparou-se, desde logo, com três pontos fracos: a indisponibilidade financeira, o deficiente funcionamento das estruturas administrativas tanto centrais como municipais, a atitude de muitos dos eleitos municipais.

### *- As dificuldades financeiras*

O ano escolar de 1911-1912 é condicionado pelas dívidas assumidas anteriormente, desde o atraso de liquidação de subsídios de residência, de renda de casa e limpeza das escolas e de vencimentos dos professores até à falta de pagamento do aluguer de edifícios onde funcionavam escolas ou iriam funcionar outras recém-criadas bem como das despesas contraídas com novas construções e obras de conservação já efetuadas. O senador Eusébio Leão (1911, novembro 22), que se destaca pelas suas intervenções sobre a instrução pública, lamenta-se:

Nós temos pouco mais de metade das escolas que são necessárias para difundir a instrução primária e a competente educação. Antes de proclamada a República o número de escolas era muito menor do que atualmente. Mas eu não me contento com escolas no papel, só me contento com as escolas que realmente funcionam, que prestam serviços. (*Muitos apoiados*)<sup>16</sup>.

E questiona: “Que importa dizer que temos por exemplo, dez mil escolas, se funcionam realmente, apenas cinco ou seis mil?”<sup>17</sup>.

Já durante os trabalhos da Assembleia Constituinte republicana, alguns deputados dirigem requerimentos ao Ministério do Interior, pasta tutelar da Instrução Pública, que refletem as suas preocupações quanto às dívidas existentes. Afonso Costa (1911, julho 4), ainda deputado, apresenta uma nota de interpeação ao Ministro para tratar da situação em que se encontravam alguns pequenos proprietários que gastaram as suas economias na adaptação de prédios para espaços escolares e que ainda não tinham recebido “o mais pequeno juro do capital empregado”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> *Diário do Senado. 1911, 2.*

<sup>17</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>18</sup> *Diário da Assembleia Constituinte. 1911, 8.*

Se existiam municípios que, pelas suas dimensões, eram prejudicados por ter de contribuir para um fundo geral destinado ao ensino primário, com uma importância superior àquela de que necessitavam para custear aqueles serviços (à semelhança do que se havia passado com o subsídio literário), outros havia que beneficiavam com a lei monárquica até então em vigor. Estava neste caso o Município de Lisboa que contribuía apenas com a verba de 96 contos de réis e, a partir da execução da lei republicana, teria de despender só em pessoal e rendas de casa cerca de 246 contos. No Senado republicano, critica-se que a reforma tenha sido preparada precipitadamente, sendo por isso prejudicado o princípio da descentralização do ensino: “Resolveu-se que a instrução primária passasse para os municípios, atiraram-se para eles as despesas, mas não se criaram as respetivas receitas e acusaram-nos de desleixados”<sup>19</sup>.

Faltava um mês para o início da aplicação da reforma, quando o deputado Tomé de Barros Queiroz (1911, dezembro 4) lança um alerta: “No princípio do próximo ano devem passar para os municípios alguns serviços que legitimamente lhes pertencem; mas alguns deles acarretam aumento de despesa e poucos são os concelhos que estão habilitados para isso. O mais importante desses serviços é a instrução”<sup>20</sup>. Com as receitas dos municípios e enquanto a lei da contribuição predial não estivesse em vigor, no seu entender, seria impossível as câmaras cumprirem os encargos respeitantes à instrução primária. Para mais, elas não tinham ainda recebido instruções acerca do modo de elaboração dos seus Orçamentos anuais nem tão-pouco quanto à forma de organizar as folhas de vencimentos e seu pagamento.

Em contrapartida, outras vezes se passam a ouvir, que temem que se assista a um movimento alargado contra a descentralização dos Serviços de instrução primária. Julgam que seria preferível não pôr de imediato a lei em execução no que respeita à administração e dotação escolares e esperar pela promulgação do novo *Código administrativo*. Silvestre Falcão (1911, dezembro 14), ministro do Interior, mostra-se de acordo:

Efetivamente as dificuldades em que se vão encontrar as câmaras municipais serão enormes, porque essas câmaras não estão evidentemente preparadas para elas, nem têm os seus orçamentos feitos. É indispensável que haja um período transitório, que se tome qualquer medida para prevenir esse desastre<sup>21</sup>.

Deste modo, no final do mês de Dezembro, a Câmara dos Deputados discute um projeto de lei da autoria da sua Comissão de Instrução Primária e Secundária no sentido de manter-se em vigor a legislação anterior até à aprovação da nova reforma administrativa. Reconhece-se que será impossível cumprir o legislado uma vez que o Orçamento Geral do Estado ainda não se encontra aprovado e não estão definidas as percentagens com que as câmaras terão de constituir o seu fundo de instrução primária. Além disso, os funcionários da Administração local são ainda em número reduzido. Carvalho Mourão (1912, janeiro, 26) relator do projeto, afirmando-se partidário da descentralização desde há muito, esclarece que se opôs à que se refere ao ensino porque “as teorias podem ser muito bonitas, muito atraentes, muito sedutoras; mas, quando as querem traduzir em factos, na vida prática, oferecem dificuldades que, por vezes, são invencíveis”<sup>22</sup>.

Para uma regularização dos pagamentos dos vencimentos e procurando que o Governo republicano mantenha uma das suas bases de apoio, ou seja, o grupo dos professores de ensino primário, o Ministro das Finanças (Sidónio Pais), já em finais de 1911 (dezembro, 27), vai ao Parlamento pedir autorização para que sejam inseridas nas

<sup>19</sup> Intervenção do senador Goulart de Medeiros (1913, janeiro 13). *Diário do Senado*. 1913, 44.

<sup>20</sup> *DCD*. 1911, 18.

<sup>21</sup> *DCD*. 1911, 6.

<sup>22</sup> *DCD*. 1912, 169.

despesas do Ministério da tutela as verbas necessárias para fazer face àqueles encargos<sup>23</sup>. No entanto, as chamadas de atenção continuam no decorrer do novo ano.

#### **- A burocracia existente**

As dificuldades burocráticas criadas no aparelho de Estado, provocavam queixas contra os processos complicados no “intrincado labirinto da sua contabilidade”, que levavam ao não pagamento durante largos meses dos subsídios de renda de cada, de expediente e limpeza, ou à demora na criação de novas escolas, no preenchimento de lugares vagos e o conseqüente encerramento prolongado de centenas de estabelecimentos de ensino. Apenas a título de exemplo, apontamos dois casos: são necessários 91 dias para pôr um lugar vago a concurso; em finais de 1912, no concelho de Ferreira do Zêzere, onde existia apenas uma escola, em péssimas condições, que não comportava mais de 25 alunos, uma Comissão paroquial, por meio de subscrições, conseguiu dinheiro para a construção de dois novos edifícios, pediu ao Ministério do Fomento que lhe concedesse a madeira de umas árvores plantadas numa estrada e aguardava há cinco meses por uma resposta<sup>24</sup>.

Por outro lado, os serviços da Direção-Geral da Instrução Primária encontravam-se num caos, não eram eficientes e exigiam múltiplas e diversas formalidades. Tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, era muitas vezes reconhecida a necessidade urgente de uma reorganização desses serviços e, em particular, da respetiva Repartição de Contabilidade onde faltava pessoal e, conseqüentemente, os processos se iam acumulando.

Embora tenha alimentado algumas expectativas, a entrada em funcionamento do Ministério de Instrução Pública, em finais de 1913, não evita as “verdadeiras barbaridades”<sup>25</sup> cometidas pelos sucessivos governos contra a lei de 29 de Março de 1911.

#### **- As influências políticas**

A revista *A Federação Escolar*, cerca de dois meses depois da publicação daquela lei, comentava:

Conquanto a descentralização do ensino em Portugal, seja uma necessidade indiscutível, é preciso proceder com prudência na sua regularização de forma a que se não vá colocar o professor numa situação mil vezes pior que a atual. (...) A descentralização do ensino é boa, é ótima numa sociedade educada, com grau de civilização que lhe permita conhecer o valor da sua alta missão e, concomitantemente, o cumprimento do seu dever. Infelizmente, se quisermos ser sinceros, temos que confessar que a nossa não está nessas condições. Temos de a educar, de a instruir, de a civilizar, previamente<sup>26</sup>.

E recomendava que fosse retirada às câmaras a possibilidade de interferir nas transferências dos professores, situação privilegiada para atuação do caciquismo local que “ainda não deu por finda a sua missão”<sup>27</sup>. Na realidade, as transferências compulsivas de professores ou as suas nomeações arbitrárias são objeto de queixas sucessivas. Encontrámos diversas denúncias relativamente às influências que alguns republicanos exercem sobre o seu eleitorado muito à semelhança do que se passava com os monárquicos.

<sup>23</sup> DCD. 1911, 13.

<sup>24</sup> (1912, dezembro 5). DCD. 1912, 6.

<sup>25</sup> Palavras de Jacinto Nunes (1914, fevereiro 11). DCD. 1914, 6.

<sup>26</sup> (1911, junho 3). *A Federação Escolar*, II (125).

<sup>27</sup> *Idem, ibidem*.

Há deputados, por exemplo, que se deslocam de repartição em repartição, como se fossem “caciques a pedir pelo amor de Deus que lhe abram as escolas que estão fechadas”<sup>28</sup>.

Assim, para alguns, no final de 1911, os “efeitos da República, da mudança do sistema, só são conhecidos na província pela mudança da Bandeira e do Hino”<sup>29</sup>. Embora o regime seja outro, continua-se a associar a situação aos motivos que levaram à promulgação da última centralização oitocentista: eram e são cerca de umas dezenas de milhar de docentes, traduzidas em outros tantos votos. Ou seja, como mais tarde lembra o deputado Jacinto Nunes (1914, fevereiro 11): “Isso quer dizer que o Poder Central não se pode conformar com a emancipação dos municípios; quer conservar na sua mão a tutela que, de resto, não serve senão para arranjar votos”<sup>30</sup>.

Muitos professores reconhecem que o princípio da descentralização apresenta-se “teoricamente louvável, na coerência dos princípios democráticos”<sup>31</sup>. Contudo, no estado moral e intelectual em que a maioria do povo português se encontra, “mercê duma educação, conjuntamente fradesca e demolidora dos últimos tempos”<sup>32</sup>, os poderes locais não estão preparados para cumprir com isenção os deveres que as suas novas funções reclamam. Eles, que tantas esperanças depositaram na reforma de 29 de março de 1911, dois anos depois já estão desiludidos. Tanto as suas estruturas associativas como a imprensa da especialidade fazem eco dessa situação. O Sindicato dos Professores Primários envia um telegrama à Câmara dos Deputados (1912, fevereiro 23) lembrando a necessidade de ficar concluída rapidamente a reforma administrativa, em discussão, na qual se definiam os encargos obrigatórios dos órgãos paroquiais e municipais, em matéria de instrução pública<sup>33</sup>. Por sua vez, a revista *Arauto Escolar*, publicada em Aveiro, envia aos órgãos legislativos o seguinte telegrama:

interpreta sentimentos classe professorado primário protesta energicamente contra passagem administração ensino primário do Estado para câmaras municipais classe movimenta-se havendo já reuniões protesto lavram-se representações que baixarão breve Parlamento<sup>34</sup>.

E as chamadas *representações* subscritas por grupos de professores começam a ser publicadas: contra o atraso no pagamento dos subsídios de renda de casa e de residência, contra os reduzidos vencimentos. Sem esperança, pedem o retorno à centralização. Mas, os governantes continuam a acreditar nas potencialidades da descentralização. O *Programa do Partido Republicano Português* aprovado em Braga, em abril de 1912, estabelece como um dos objetivos para o sector da Instrução Pública, a “entrega do ensino aos municípios” (1913, p. 4).

Existe, de facto, uma outra dificuldade para a aplicação da lei: a promulgação do novo *Código administrativo* do regime republicano. O seu adiamento sucessivo leva à existência de cerca de mil escolas fechadas porque estão suspensos os concursos de provimento e as transferências. Como vimos, há denúncias de que o Governo republicano não está, também ele, interessado em emancipar os municípios: “O Estado quer ter todo o funcionário público nas suas mãos, e os professores constituem legiões que ele não pode desprezar como agentes eleitorais”<sup>35</sup>. Perante tantas irregularidades cometidas, exige-se que

<sup>28</sup> Palavras do deputado Carvalho Mourão (1912, maio 28). *DCD. 1912*, 10.

<sup>29</sup> Palavras do deputado João Luís Ricardo (1911, dezembro 27). *DCD. 1911*, 13.

<sup>30</sup> *DCD. 1914*, 6.

<sup>31</sup> Exposição de um grupo de professores dos concelhos de Anadia, Rio Maior e Belmonte (1913, abril 27). *A Federação Escolar*, III (61).

<sup>32</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>33</sup> *DCD. 1912*, 3.

<sup>34</sup> Apresentado na Câmara dos Deputados (1913, fevereiro 19). *DCD. 1913*, 3.

<sup>35</sup> Intervenção do deputado Jacinto Nunes (1912, julho 1). *DCD. 1912*, 16.

fiquem claramente expressas, no primeiro *Código administrativo* republicano, as obrigações legais das câmaras municipais pois é indispensável que os professores, enquanto funcionários do Estado, sejam protegidos dos ódios e interesses locais.

Este novo *Código* é promulgado em julho de 1913, quando a primeira reforma republicana do ensino primário entra de facto em vigor. Um diploma de 29 daquele mês define claramente as responsabilidades municipais em matéria de administração e dotação escolares.

### 3. A necessidade de alteração do modelo

Três anos depois da publicação do diploma normativo de 29 de março de 1911, os vencimentos dos professores voltam a estar em atraso e as reclamações aparecem com muita frequência contra as decisões que lesam os interesses coletivos e individuais dos docentes.

Por isso, assiste-se a algumas tentativas de modificação do sistema. Reforça-se a atenção da Administração central quanto às competências das câmaras municipais; os inspetores são responsabilizados cada vez mais pela fiscalização das deliberações tomadas ou dos atos praticados e respeitantes a assuntos do ensino primário<sup>36</sup>. No entanto, os professores continuam a manifestar o seu descontentamento e a exprimir o desejo de verem aceites algumas modificações, pois da norma estabelecida à prática quotidiana encontrava-se um verdadeiro abismo. Se, por um lado, eles não apoiam um modelo de administração escolar demasiado centralizado, por outro lado, desconfiam e temem as atitudes parciais dos eleitos municipais.

O Congresso do Sindicato dos Professores Primários de Portugal, realizado em abril de 1914, exige publicamente, pela primeira vez, o restabelecimento da centralização administrativa do ensino porque as câmaras municipais não podem ou não querem satisfazer o pagamento dos vencimentos, porque muitas exorbitam das suas atribuições, porque o professor está sujeito à influência da política local. Não é o princípio da descentralização que os congressistas condenam, mas reclamam “contra o desleixo, o desrespeito à lei, a má vontade, a prepotência e a ignorância de certas vereações”<sup>37</sup>. E lamentam principalmente a atitude das câmaras que se julgam “investidas em poderes que nem a lei, nem a lógica, nem o bom senso podem atribuir-lhes”<sup>38</sup>.

Nesse início de 1914, o Ministro da Instrução Pública, José de Matos Sobral Cid, mostra-se interessado em regularizar a situação e declara que tem consagrado algum do seu tempo na recolha de informações para poder apresentar um balanço sobre a situação do ensino primário e os seus progressos, que julga demasiado aliás morosos. E, a 8 de junho, apresenta na Câmara dos Deputados uma proposta de lei sobre a remodelação dos seus serviços administrativos, a qual será publicada no *Diário do Governo* do dia seguinte.

Entendia o Ministro que a solução estaria num modelo misto, propondo a criação de uma estrutura administrativa intermédia entre o Estado e o município, a província escolar, que poderia agregar dois distritos. Nela funcionaria uma junta escolar que passaria a desempenhar as funções atribuídas, até então, às câmaras. Como estabelece a proposta, essas juntas “nem são propriamente corpos eletivos da província, nem meras delegações provinciais do Governo; são adrede constituídas por uma espécie de *consorcium* de representantes do Estado, dos municípios administrados e do professorado oficial da província” (Cid, 1914, p. 11).

<sup>36</sup> Decreto n.º 389, 26 de março de 1914.

<sup>37</sup> (1914, maio 3). *A Federação Escolar*, III (114).

<sup>38</sup> (1914, maio 17). *Idem*, III (116).

Porém, este Ministro, que ocupa a pasta da Instrução Pública de 9 de fevereiro a 12 de dezembro de 1914, não consegue ver a sua proposta aprovada. No entanto, tornada ela conhecida, os professores mobilizam-se e, em grupos concelhios ou por intermédio do seu Sindicato, constituem um forte movimento reivindicativo para que a reforma proposta seja discutida em sede legislativa. Manifestam, simultaneamente, o seu descontentamento e exprimem a sua firme vontade de uma alteração efetiva do sistema.

A imprensa especializada faz eco desse movimento de contestação. A revista *A Federação Escolar*, não obstante estar mais empenhada na construção de uma nova Escola republicana, constata:

Dos professores primários – a maioria são pela *centralização*, com medo de que as câmaras municipais lhes não paguem os vencimentos em dia, os persigam ou de qualquer modo os molestem; outros pedem uma *centralização*, temperada com a descentralização dos serviços de ordem administrativa; e poucos advogam uma *descentralização* completa<sup>39</sup>.

A *Educação Nacional*, mais moderada, sugere que “volte ao poder central a instrução primária por onde nos últimos anos, apesar de todos os defeitos oportunamente apresentados, ia sem dúvida correndo com muito mais regularidade”<sup>40</sup>.

Atendendo o Governo às constantes reclamações dos professores, procede à introdução de algumas modificações. Define regras quanto aos encargos com o ensino primário, estabelecendo claramente as que estariam sob a responsabilidade das câmaras municipais e aquelas que ficariam sob a administração direta do Estado<sup>41</sup>. Suspende a nomeação de delegados camarários, tão contestados, e proíbe que os já nomeados intervenham no serviço dos professores, cuja apreciação e tudo o que respeite a disciplina, métodos e processos de ensino, livros escolares, etc., passe a ser da exclusiva competência dos inspetores<sup>42</sup>.

Além disso, o Ministério de Instrução Pública vai promulgando uma ou outra medida avulsa procurando satisfazer alguns dos pagamentos em atraso. Mas, intensifica-se o movimento de protesto por parte dos professores contra a administração escolar descentralizada, criticando-se fortemente a incompetência dos vereadores e presidentes das câmaras municipais. Em inícios de 1916, a revista *A Federação Escolar* realiza um inquérito sobre esta grande questão, cujos resultados não são muito animadores: 622 professores defendem uma administração escolar a cargo somente do Estado, enquanto apenas 229 optam pela manutenção do regime municipalista em vigor<sup>43</sup>.

### Concluindo...

O Governo ditatorial de Sidónio Pais, para o ano escolar de 1918-1919, retoma a administração educativa centralizada, apontando como justificações, para além do descontentamento dos professores por não receberem os vencimentos com regularidade e da parcialidade com que muitas câmaras gerem os processos a seu cargo, também as deficiências das estruturas municipais e o facto de ser um número muito limitado de câmaras, “a quem os interesses do ensino e os do professorado tenham merecido o justo desvelo e consideração que lhes é devido”<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> (1914, junho 28). *Idem*, III (122).

<sup>40</sup> (1915, abril 4). *Educação Nacional*, 20 (2).

<sup>41</sup> Decretos n.º 1 503, 14 de abril e n.º 1 843, 20 de agosto de 1915.

<sup>42</sup> Lei n.º 424, 11 de setembro de 1915.

<sup>43</sup> (1916, janeiro 3). *A Federação Escolar*, III (149).

<sup>44</sup> Decreto n.º 4 594, 12 de julho de 1918.

Porém, com o restabelecimento do governo republicano democrático no ano seguinte, a centralização é novamente rejeitada adoptando-se um sistema misto de centralismo/descentralismo<sup>45</sup>. A principal inovação está na criação de juntas escolares de âmbito municipal, aliás já propostas por Sobral Cid, procurando-se que os centros decisórios não se reduzissem às câmaras municipais. Estes novos órgãos, que poderiam constituir um instrumento privilegiado para a administração das escolas e o desenvolvimento da assistência escolar, são compostos pelos vereadores dos pelouros da Fazenda e da Instrução, por um representante das juntas de freguesia do concelho, pelo inspetor do círculo, pelo secretário de Finanças e por três professores do ensino primário, eleitos por todos os seus colegas a trabalharem no mesmo município. A maior parte das atribuições anteriormente da responsabilidade das câmaras passa para estes novos órgãos. Mas, determina-se que a definição do estatuto profissional dos professores é da competência exclusiva do poder central, alteração esta resultante, decerto, das inúmeras queixas contra as parcialidades por parte dos eleitos municipais.

Os professores regozijam-se pela participação neste novo modelo de gestão escolar e as suas associações, nomeadamente a União do Professorado Primário, aderem abertamente<sup>46</sup>. Em contrapartida, os sectores mais conservadores e algumas câmaras contestam-no por temerem uma fiscalização maior sobre a sua ação e verem usurpadas algumas das suas funções que as colocavam mais em destaque.

De acordo com o evoluir da situação política, esta forma de participação ativa dos professores sofre os seus golpes e não obtém resultados muito positivos. Uma primeira medida determina que sejam dissolvidas todas as juntas que faltem ao cumprimento dos seus deveres, que cometam sucessivas ilegalidades ou que funcionem irregularmente<sup>47</sup>. Finalmente, em 1925, as juntas escolares concelhias são definitivamente extintas e regressa-se a uma centralização administrativa<sup>48</sup>. A partir de então, os professores são afastados da gestão escolar até final do regime do Estado Novo.

A vontade política dos primeiros governantes republicanos para introdução do seu modelo de descentralização administrativa do ensino primário através da promulgação da reforma de 29 de março de 1911, não resolve os problemas existentes e, em contrapartida, provoca o descontentamento e o desânimo daqueles que trabalham na escola de ensino primário. A razão não estaria no modelo, mas sobretudo no atraso da sociedade portuguesa, nas deficientes condições das estruturas económicas e sociais, nos vícios políticos instalados.

## Referências

- Braga, T. (1893). *História das ideias republicanas em Portugal*. Lisboa: Veja (1ª ed.: 1880).
- Catroga, F. (2000). *O republicanismo em Portugal – Da formação ao 5 de Outubro*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Cid, J. M. S. (1914). *Reorganização da administração do ensino primário*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Coelho, F. A. [1911]. “Portugal (História da instrução)”. In F. A. Coelho (1973), *Para a história da instrução popular*. (pp. 161-186). Lisboa: Instituto Gulbenkian de Ciência, Centro de Investigação Pedagógica,
- Neto, V. (1988). “Iberismo e municipalismo em J. F. Henriques Nogueira”. *Revista de História das Ideias*, 10, 753-768.

<sup>45</sup> Decreto n.º 5 787-A, 10 de maio de 1919.

<sup>46</sup> Ver, por exemplo: (1919, agosto 10). *O Professor Primário*, II (20).

<sup>47</sup> Decreto n.º 8 140, 12 de maio de 1922.

<sup>48</sup> Decreto n.º 10 776, 19 de maio de 1925.

- Nogueira, J. F. H. (1851). *Estudos sobre a reforma em Portugal*. Lisboa: Typographia Social.
- Nogueira, J. F. H. (1856). *O município no século XIX*. Lisboa: Typographia do Progresso.