

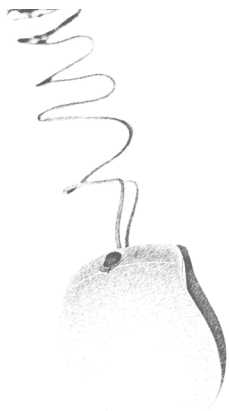
Os Municípios na Modernização Educativa

Áurea Adão
e Justino Magalhães
(org.)



U
LISBOA
UNIVERSIDADE
DE LISBOA

ie
Instituto de
Educação



Ficha Técnica

Título:

Os Municípios na Modernização Educativa

Autoria / Coordenação Áurea Adão e Justino Magalhães

Edição Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

1.ª edição Dezembro de 2014

Coleção Estudos e Ensaios

Composição e arranjo gráfico Sérgio Pires

Disponível em www.ie.ulisboa.pt

Copyright Instituto de Educação
da Universidade de Lisboa

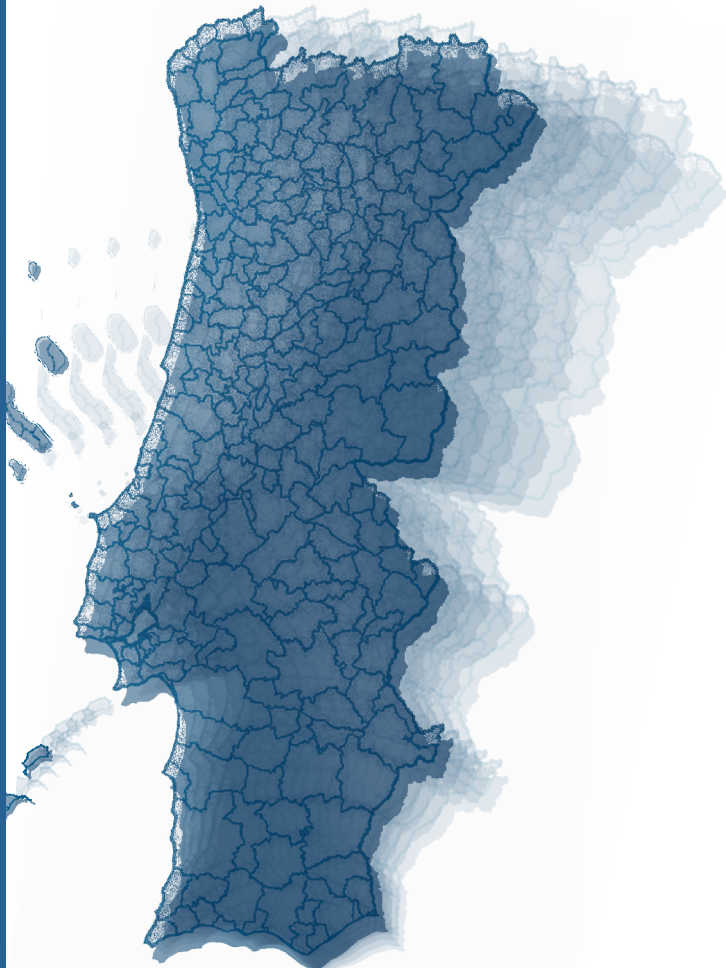
ISBN 978-989-8753-09-0

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

U
LISBOA
UNIVERSIDADE
DE LISBOA

ie
Instituto de
Educação

Os Municípios na Modernização Educativa



5 **Apresentação**

19 **Parte I: Os municípios na Educação e na Cultura**

21 **1.** El Municipio contemporâneo como sujeito histórico-pedagógico, por Juan Manuel Fernández Soria

57 **2.** Os municípios portugueses e o legado histórico-pedagógico, por José Amado Mendes

75 **3.** Transformações espaço-temporais da Educação em Portugal, por Jorge Rocha e Cristina Henriques

99 **4.** O paradigma da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses, por Gilda Soromenho

109 **5.** Da Revolução aos dias de hoje: altos e baixos da descentralização educacional, por João Pinhal

131 **Parte II: Municipalismo e desenvolvimento local**

133 **6.** Rede pública de escolas de ensino primário em 1860 no ex-distrito da Horta. A adesão dos alunos assenta em tradição familiar?, por Norberta Amorim

155 **7.** O Município de Lisboa enquanto território educativo, no limiar da descentralização oitocentista: a rede pública de escolas de ensino primário, por Áurea Adão

195 **8.** Município ou Região? A perspetiva do ensino técnico, por Luís Alberto Marques Alves

225 **9.** Os municípios no desenvolvimento do ensino liceal, por Fernanda Maria Veiga Gomes

255 **10.** Bibliotecas populares e municipais em Portugal, do Liberalismo ao Estado Novo, por Maria de Fátima M. M. Pinto

273 **PARTE III: Municípios brasileiros, a educação e o desenvolvimento local**

275 **11.** Realidade brasileira municipal: estrutura tripartite e ações educacionais de pequenos municípios, por Flávia Obino Corrêa Werle

293 **12.** O municipalismo, a educação e o desenvolvimento local: Pelotas-RS, Brasil – Primeiras décadas do séc. XX, por Giana Lange do Amaral

317 **13.** Municípios e desenvolvimento local – São Paulo na década de 1950, por Mauro Castilho Gonçalves

333 **14.** O processo de institucionalização da educação primária em Umbaúba/Sergipe (1955-1989): um caso brasileiro de municipalização, por Raylane Andreza Dias Navarro Barreto e Joaquim Francisco Soares Guimarães

Apresentação

Atlas-Repertório e intermitências do municipalismo na Educação

A modernização educativa tem sido estudada através da constituição, evolução e aspectos críticos dos binómios Estado-Nação, Centralização-Descentralização, Escola-Sociedade. Mas a modernização educativa é no essencial um processo de aculturação escrita, institucionalização da escola, formação e participação cívicas, socialização e humanização. Foi o local que, enquanto contexto, quadro de proximidade e interacção, conferiu significado ao educacional escolar, congregando o institucional, o societário, o individual. O município como local educativo tornou possíveis a obrigatoriedade e a universalização escolares, e converteu a educação em formação, participação, identidade. A municipalização deu substância e sentido a uma cidadania responsável. A escolarização, como instituinte de normas e meio de socialização, governo, individuação, foi, em boa parte, fruto da municipalização. Assinalada pela universalização e pelo progresso acelerado, científico, técnico, cultural, a Contemporaneidade foi também um tempo de municipalização. O município é portador de um legado histórico; é uma unidade territorial, cartográfica, sede de poder local e instância educativa. No plano histórico e no plano pedagógico, é constitutivo da Nação e factor de Estado.

O Projecto *Atlas-Repertório* chamou a si o desafio de constituir o município em objecto epistémico interdisciplinar, com um legado histórico material e simbólico, constituído por um território, uma população, uma soberania, uma identidade, uma evolução, constitutivas do local e do nacional. O município histórico-pedagógico foi tomado como unidade de observação, compósita, produto de unidades de registo, mensuração e factorização, a seu modo independentes: o concelho enquanto colectivo territorial e orgânico; as unidades educativas; as unidades culturais. Para organizar sistematicamente a informação, foi construída e devidamente documentada uma Base de Dados. O tempo longo foi pontuado e repartido em cinco quadros histórico-

pedagógicos, conjunturas que assinalam transformações no binómio centralização-descentralização e que documentam um crescendo de escolarização e de progresso, de que emerge uma municipalização caracterizada por intermitências na deliberação educativa e na construção do *município pedagógico*. A representação e a análise foram suportadas por uma teorização transdisciplinar que erigiu o *município pedagógico* como meta-história.

O município emerge como um complexo hermenêutico representável no plano cartográfico, mensurável, comparável, projectável pelo estatístico, descritível e historiável através de uma narrativa interdisciplinar. O sentido histórico colhe-se nessa narrativa densa que combina municípios e municipalismo e que complementa aquelas perspectivas disciplinares com um olhar diacrónico e integrativo de uma história total. A Base de Dados alimentou aquelas narrativas disciplinares e tornou possível a construção do Atlas-Repertório. De quadro histórico-pedagógico para quadro histórico-pedagógico, foram contabilizadas todas as transformações observadas em cada uma das unidades descritivas: os concelhos, as unidades de ensino, as unidades culturais, em cada uma das quais há uma série de descritores, que constituem categorias de análise. Foi assim possível a construção de um arquivo extensível, cumulativo, interactivo, exportável, tendo como constructo meta-histórico o *município pedagógico*. A informação foi colhida nas fontes nacionais, nas fontes regionais e nas fontes municipais, consultadas de forma criteriosa e sistemática.

O Atlas-Repertório tomou os municípios como referência histórico-pedagógica, como resultado da reconstituição denominativa, substantiva e topográfica da cartografia escolar por municípios. O resultado obtido consubstanciou-se em quadros, mapas e textos que proporcionam uma nova perspectiva sobre a história da educação e muito particularmente sobre a história da escola. São quadros histórico-pedagógicos que servem o nacional e o municipal e que evidenciam que a resolução do imediato, no que à educação e à escola diz respeito, ficou frequentemente a cargo dos municípios.

Os quadros do Atlas-Repertório correspondem a ciclos de escolarização e de municipalismo. A relevância dos municípios na educação não foi constante, houve períodos de grande intensidade e em que os municípios de forma organizada se opuseram ao centralismo, mas também houve ciclos e houve municípios que declinaram e se socorreram da acção estatal. A integração da educação e da escolarização na esfera pública foi, uma boa parte, obra dos municípios. Dessa

memória e do legado escrito e arquitectónico, dão ainda nota os arquivos municipais, o património escolar, a toponímia.

A historicidade do município educativo, muito particularmente na versão projectiva de *município pedagógico*, desafia a uma teorização do local como reconstituição, ideação, planificação e realização. A historiografia do municipalismo, no quadro da modernização política e social, por paralelo com as histórias nacionais e como produto do local e do transversal, condensada em ciclos histórico-pedagógicos, seja na Europa, seja no Novo Mundo, particularmente no Brasil, carece de uma reconstituição com sistematicidade e sentido. Implica a reconstituição histórica, a partir dos arquivos e das memórias, do património municipal e dá significado à salvaguarda, preservação e informação dos diferentes patrimónios educativos. Reifica uma cidadania educativa como móbil da consciência histórica.

Os municípios portugueses não se desenvolveram de modo uniforme. Houve, na longa duração, municípios que foram extintos e municípios que se expandiram e outros que emergiram. As assimetrias do passado, não foram colmatadas no passado recente apesar do crescimento escolar em todo o território. Desde finais de Oitocentos que o Litoral se sobrepôs. E se o Interior raiano resistiu por mais tempo, a Sul do Tejo e no Interior montanhoso, onde o crescimento tinha sido mais lento, cedo começaram a fazer-se sentir os traços de regressão. A cartografia escolar por municípios desvela um Portugal em que os principais centros urbanos de Lisboa, Coimbra e Porto se mantiveram como principais centros escolares e culturais; a rede escolar evoluiu sobreposta com os principais eixos fluviais e os principais itinerários terrestres; houve algumas manchas de contiguidade.

Os municípios cumpriram funções de representação e funções de integração, nomeadamente congregando territórios e populações de fronteira e assegurando a administração periférica. Combinaram nacionalismo e autarcia, no quadro liberal e regenerador. Ao instituírem-se como município pedagógico, dando curso a um ideário, a uma planificação escolar e à inovação educativa, governamentalizaram-se. Concretizaram uma escrita e constituíram um arquivo histórico, pedagógico e cultural. O município republicano recriou a participação cívica e ajustou a oferta educativa aos interesses locais. O município corporativo participou da segmentação e da tecnologia do Estado corporativo, participando na expansão e na adequação da rede escolar. O município democrático, com sentido autonómico e de soberania, assumiu funções de subsidiariedade escolar e cultural, estatais, contribuindo de

forma decisiva para a universalização escolar. A história dos municípios na Educação é, conclua-se, uma sequência de intermitências.

Os municípios na modernização da Educação – Modelos, perspectivas e discursos

O livro que agora se publica faz parte do Projecto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)* e incide sobre os municípios e a modernização educativa, observados no período que decorre entre a segunda metade de Setecentos e a actualidade. É uma perspectiva interdisciplinar, que toma a história como abordagem principal e que congrega a multidimensionalidade do complexo básico municipalização-estatalização-modernização, como objecto epistémico da história, da geografia, da pedagogia, da administração, da cultura escrita, da demografia. Assim, tendo o município como unidade de observação, registo e abordagem, e constituindo-o como objecto epistémico histórico, pedagógico, social, administrativo, governativo, o livro está dividido em três partes distintas, com um total de 16 trabalhos diferenciados¹: *Os municípios na Educação e na Cultura; Municipalismo e desenvolvimento local; Municípios brasileiros, a educação e o desenvolvimento local*.

O primeiro texto, de que é autor Fernández-Soria, consultor do Projecto *Atlas-Repertório*, contém uma panorâmica geral dos municípios e do municipalismo, na história ocidental. Após apresentar e caracterizar o município como entidade de governo, colectivo, cultural, administrativo e pedagógico, o autor traça um panorama das modalidades de municipalismo “porque no todos los Municipios han intervenido del mismo modo en la modernización histórico-pedagógica de las comunidades en las que se insertan; su diferente conformación administrativa decanta su actuación”. Assim, no modelo inglês baseado no *self-government*, o município cumpria funções que no Continente estiveram confiadas ao Estado. Enquanto nos povos latinos, designadamente em França e Espanha, dentro de um princípio de unidade e uniformidade assegurado pelo Estado, os municípios foram frequentemente “correa de transmisión de la Administración central”. O autor prossegue, mostrando como

¹ Os organizadores do livro respeitaram a grafia adoptada por cada autor.

historicamente os municípios foram assumindo a educação e como, através da aculturação escrita e da educação cívica, passaram a intervir na própria escola, seja no fomento da oferta escolar, seja na própria estrutura de ensino, ao nível do ensino graduado, do ensino profissional, da organização e da arquitectura escolar. Dá alguns exemplos de descentralização, autonomia e inovação pedagógica em municípios espanhóis. Na parte final do texto, Fernández-Soria retoma a noção de município como “escola prática de civismo” e de democracia; refere-se à dialéctica entre centralização e autonomia, como tema de longa duração e reincide no papel do município como sujeito histórico e histórico-pedagógico.

José Amado Mendes, igualmente consultor do Projecto *Atlas-Repertório*, em “Os municípios portugueses e o legado histórico-pedagógico”, começa por interrogar-se sobre o significado e o interesse do estudo da história, designadamente da história da escola e da preservação do património educativo e cultural. Muito embora o longo tempo histórico que vem desde a primeira metade de Oitocentos seja atravessado pelo binómio centralismo *versus* municipalismo, com conjunturas mais favoráveis àquele e conjunturas mais favoráveis a este. Amado Mendes chama a atenção para que os municípios estiveram sempre presentes e adverte para a variação dos graus de autonomia, quer por parte das instituições, quer por parte dos próprios municípios. Este conhecimento interessará à história local e à história da educação. Na sequência, sistematiza um conjunto de assuntos que substantivam aquele binómio e ganham novo enfoque no local e na educação através do local: o edifício escolar e sua envolvência, o parque escolar no final de Oitocentos, as escolas primárias no século XX, a formação através da escola primária, o património cultural pedagógico (tangível e intangível), “Lugares de memória” do património escolar e educativo. Através desta sistematização, o autor vai dando nota da relevância histórica e educativa, elenca casos e situações, remete para bibliografia actualizada. Conclui com uma proposta que lhe é particularmente grata, posto que tem analogia com situações, contextos e (re)significações que colhe, designadamente, no património industrial e urbanístico: “Requalificação e reutilização de antigas escolas para novas finalidades”. Uma das vias que Amado Mendes destaca para a requalificação dos edifícios escolares devolutos é a do turismo cultural, através do aproveitamento para hospedagem e da valorização como suporte logístico para a aproximação aos locais, seus entornos, suas tradições, suas transformações. Há também um “património intangível” cuja (re)significação constituirá um meio privilegiado para o diálogo intergeracional.

Amado Mendes, ao sistematizar o legado municipal, arquitectónico, urbanístico, industrial e de lazer e cultura, recupera o sentido pedagógico da cidadania e da vida municipal e argumenta que a herança municipal poderia ser incorporada nos currículos escolares.

Em “Transformações espaço-temporais da Educação em Portugal”, os geógrafos Jorge Rocha e Cristina Henriques dão curso ao desafio de converter as análises tradicionais do espaço em representações espaço-temporais dinâmicas, explorando o espaço relativo, o espaço-fluxo, ou mesmo o espaço-conexão. Em termos de rerepresentação computacional, os autores referem que se trata de distinguir entre “representações associadas a coberturas planares” e “representações associadas à conectividade”. Tomando os elementos da Base de Dados do Atlas-Repertório, os autores procedem a um conjunto de ensaios de representação espaço-temporais, com objectivo de gerar novas interpretações do processo de escolarização. Uma primeira exploração é designada de “Vizinho mais próximo”, cujo índice “consiste na medição de qual o tamanho da similaridade entre a distância média observada e a distância expectável numa distribuição aleatória”. Esta aplicação permite concluir que, em 1801, “existiam cerca de 1000 escolas com uma distância média entre si na ordem dos 3 km e com uma separação máxima de pouco mais de 25 km”. Diferentemente, em 2010, a distância média era de 2 km, mas a distância máxima era de 40 km. Outras explorações são: “Áreas de influência: diagramas de Voronoi”; a “Análise de grupos”; “Elipse de distribuição espacial”. Esta última análise foi aplicada pelos autores à representação espaço-temporal do Ensino Técnico, para o que agruparam os dados em 4 conjuntos: “escolas abertas até 1898, escolas abertas entre 1899 e 1934, escolas abertas entre 1935 e 1959 e escolas abertas entre 1960 e 1972”. Concluíram, através das elipses de dispersão, “que nos dois primeiros grupos – até 1934 – a aposta foi no eixo litoral, com uma orientação Norte-Sul, e essencialmente nas regiões acima do Rio Tejo. Nos dois períodos seguintes, envolvendo os anos de 1935 a 1972, a tendência pendeu para uma orientação Noroeste-Nordeste, privilegiando primordialmente o interior Norte, isto é, continuando a deixar o Sul do País um pouco de fora”. Procederam, por fim, à aplicação da “Regressão linear múltipla” à distribuição das escolas primárias em 1911, inferindo que, face aos indicadores demográficos existentes, Lisboa, por exemplo, tinha “escolas a menos, bem como grande parte do Alentejo, enquanto uma grande percentagem do interior Norte [tinha] escolas a mais”. A diversidade das situações deve-se, segundo Jorge Rocha e Cristina Henriques, a razões históricas que importaria estudar.

Em “O paradigma da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses”, Gilda Soromenho procede à análise de um conjunto de indicadores relativos a 288 municípios do Continente e Ilhas para inferir que tipo de factores afectava a distribuição das verbas pelos vários municípios portugueses. Visa concluir se tal distribuição é definida com base em factores logísticos, culturais ou outros. Analisa os seguintes indicadores: verba destinada à Educação, total de população, total da população em idade escolar, total de escolas primárias estatais e frequência escolar. Os cálculos que apresenta incidem sobre as verbas atribuídas aos municípios nos anos 1870-1880. Posteriormente, faz uma comparação com a distribuição de verbas no início da República. Começou por eliminar os casos de Lisboa e Porto, como casos extremos, concluindo depois que há correlações significativas entre todos os 5 indicadores. Agrupando estes indicadores, define 2 factores, que, em conjunto, explicam 88,67% da variabilidade total. O primeiro daqueles factores, constituído pelos indicadores verba, população e população em idade escolar, explica 46,13% da variação total. O segundo factor é constituído pelos indicadores total de escolas primárias estatais e frequência escolar, e explica 42,54% da variação total. Cada um destes factores tem latente uma variável. O primeiro reporta à população – assim a total e a escolar –; o segundo factor reporta à escolaridade. Sendo assim, cabe ao primeiro factor, ou seja, à variável população, a principal explicação na distribuição das verbas. A autora conclui também que não houve alteração deste quadro nos primeiros anos da República.

João Pinhal, em “Da Revolução aos dias de hoje: altos e baixos da descentralização educacional”, começa pelo que designa de “reemergência do local”, onde procede a uma reflexão teórico-conceptual entre sistemas educativos centralizados e sistemas educativos descentralizados. Infere as virtualidades e as implicações de um e outro modelo. Admite que “a descentralização terá tanto mais possibilidades de vingar quanto mais educadas forem as populações e mais preparado estiver o povo para assumir responsabilidades na condução da sua vida colectiva”. A descentralização é inerente à democracia e, afirma, neste quadro “as autarquias locais têm ganho um certo protagonismo, designadamente as autarquias portuguesas, e em especial os municípios por serem autarquias com maior capacidade de intervenção”. A Revolução Democrática em Portugal trouxe um novo envolvimento dos municípios na assistência e na cultura, mas o autor esperava que a autonomia dos municípios na Educação fosse maior, pois que a “Lei n.º 79/77 não reconhecia explicitamente a educação como uma atribuição dos municípios”. Na década de 80, o Decreto-Lei n.º

77/84, de 8 de Março, e a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro) trouxeram um novo enquadramento e novas atribuições aos municípios na construção e manutenção das escolas. Houve municípios que, como comprova o autor, despenderam verbas na construção escolar, mas foi na década de 90 que houve um “salto qualitativo” na territorialização e na municipalização das políticas educativas. Mantendo-se a centralidade de escola, foram constituídos Conselhos Locais de Educação (mais tarde designados por Conselhos Municipais). Os municípios criaram cartas educativas municipais, mas constrangimentos financeiros vieram a limitar o alcance destas cartas. O autor admite que o princípio da municipalização vai prevalecer e deixa um caminho aberto em face das experiências de municipalização que estão em curso.

São estes cinco estudos que compõem a primeira parte do livro.

Norberta Amorim, em “Rede pública de escolas de ensino primário em 1860 no ex-distrito da Horta. A adesão dos alunos assenta em tradição familiar?”, começa por chamar a atenção para o facto de o então distrito da Horta apresentar, no Recenseamento de 1878, a maior percentagem de alfabetizados do Arquipélago, seguido de Angra do Heroísmo e vindo em terceiro lugar Ponta Delgada. Uma segunda observação reporta ao facto de que, entre 1878 e 1890, os percentuais de alfabetizados, naqueles distritos, cresceram pela mesma ordem. Circunscrevendo o estudo, a Autora apresentou um quadro geral da escola pública elementar no distrito da Horta, para esse ano de 1860, aprofundando a observação para a freguesia da Prainha, no concelho do Pico, com base em dados referentes a 1861. Neste estudo, cruza a listagem de alunos matriculados com a Base de Dados Genealógicos, para apurar o diferencial entre os alunos matriculados e o total de crianças com idades entre os 6 e os 14 anos. Calcula assim o que designa de “adesão à matrícula”. À data da matrícula, apenas se inscreveram 51 alunos, ou seja, 33% do total de crianças em idade escolar. Esta percentagem foi reduzida para 31%, porque houve três desistências. Por fim, socorre-se daquela mesma Base de Dados para identificar e caracterizar em termos profissionais e sócio-administrativos os avós paternos e os avós maternos das crianças matriculadas. Correlativamente, assinala, inventaria e caracteriza a capacidade autográfica daqueles que exerceram esse comportamento. Conclui que, durante um século, se manteve uma grande assimetria na qualidade das assinaturas e não houve uma evolução significativa nas práticas de escrita para indivíduos sem cargos nas milícias, ou que não eram destinados ao sacerdócio ou à emigração. Tal continuidade veio a ser quebrada com a escola pública, a partir

de 1860, pois que não só na listagem de alunos havia crianças de idades muito diferentes, como o aproveitamento não correspondia necessariamente ao estatuto de origem.

Áurea Adão, em “O Município de Lisboa enquanto território educativo, no limiar da descentralização oitocentista: a rede pública de escolas de ensino primário”, desenvolve um estudo de longa duração sobre o Município de Lisboa, mostrando que foi um município com vida própria e que desde o século XVI é possível encontrar registo de iniciativas no quadro da instrução. No período pombalino, a oferta escolar em Lisboa era constituída por Mestres e Escolas Menores, régios e particulares. Os ensejos autonomistas de Lisboa foram entretanto contidos, passando a reger-se pela lei geral. Relativamente à Cidade de Lisboa, faz o levantamento do número de escolas masculinas (18) e femininas (18) no século XVIII, asseverando que “a rede estatal de ensino elementar que irá permanecer durante mais de um século, somente com alterações muito ligeiras quanto à sua localização”. Informa sobre a reestruturação administrativa camarária, em 1852, “tendo sido criado pela primeira vez o Pelouro das *Escolas*” e alerta para que “as sucessivas vereações continuavam a preservar como muito distintas as funções reservadas ao poder central em assuntos de Instrução Pública”. Ao longo das páginas, vai dando notícia sobre o espaço de funcionamento das escolas, condições para o ensino, material escolar, bem como sobre assiduidade. Admite que em Fevereiro de 1870 estaria a funcionar a *Escola Central* estatal masculina, instalada no Bairro Central. Datam também da década de oitenta a 1ª Escola Municipal e uma intensificação de cursos nocturnos. A autora apresenta um conjunto de imagens sobre as instalações escolares e refere a importância do Pelouro de Instrução Primária, designadamente quando foi ocupado por Elias Garcia. Assim pois, Áurea Adão demonstra detalhadamente como funcionava o Município de Lisboa até ao terceiro quartel de Oitocentos.

Luís Alberto Marques Alves em “Município ou Região? A perspectiva do ensino técnico” mostra que este nível de ensino foi geralmente requisitado para alavancar o desenvolvimento económico, embora nem sempre os poderes constituídos e legitimamente eleitos soubessem definir os rumos mais adequados. A tensão entre a periferia e o centro foi uma constante ao longo dos séculos XIX e XX, com alguns interlocutores a procurarem estabelecer a ponte, em particular os empresários. Deste diálogo alargado, ficaram as posições, mais divergentes do que consensuais, dos princípios defendidos pelo poder central e das realidades locais mantidas à margem. Segundo o Autor, as evidências encontradas falam quase sempre muito mais em

região (num sentido espacialmente mais amplo) do que em município, porque afinal o que está em causa não é o tecido administrativo mas o tecido económico; não é tanto a resposta a elites politicamente influentes mas a empresários mais ou menos capazes de mostrar as razões das suas reivindicações. Finalmente, ocupa-se das respostas no tempo e no espaço, dadas a nível nacional e regional, quer por meio de medidas tomadas e discursos proferidos como apresentando cartograficamente a evolução da rede de escolas de ensino técnico. Parece a Luís Alberto Marques Alves “evidente que, no caso do ensino técnico, enquanto motor de desenvolvimento, enquanto espaço de formação de produtores, enquanto meio para aproveitamento das potencialidades regionais, a rede teve uma reduzida participação e intervenção municipal”.

Fernanda Maria Veiga Gomes, em “Os municípios no desenvolvimento do ensino liceal”, tem como objectivo pôr em evidência a participação e acção dos municípios portugueses na luta pela instalação dos liceus, na perspectiva temporal que vai do Estado liberal até ao Estado democrático. Depois de traçar sucintamente a evolução do ensino secundário (1836 a 1986), a Autora ocupa-se do papel dos municípios na organização do ensino liceal e, mais especificamente, na criação de liceus municipais, utilizando recursos técnicos e financeiros próprios. Partindo do entendimento de que os “*liceus municipais* surgiram sob a responsabilidade dos autarcas, mas em cooperação com as forças vivas do concelho, com a imprensa local e, em particular, com as associações de pais”, Fernanda Veiga Gomes traça a rede desses estabelecimentos de ensino, justificando simultaneamente as suas criações. Concluindo o estudo, considera: “Pelo que representava de prestígio a criação de um liceu e a manutenção do ensino secundário liceal ou do ensino profissional no concelho, os autarcas e os munícipes lutaram sempre pela sua obtenção”. No entanto, “o estudo e a investigação sobre a evolução das relações administrativas e institucionais entre os municípios e a sua participação na instalação dos estabelecimentos de ensino secundário, no meio social e cultural local, exigem uma visão multidisciplinar dentro do campo das ciências da educação”.

Para Maria de Fátima Pinto, em “Bibliotecas populares e municipais em Portugal, do Liberalismo ao Estado Novo”, a origem das bibliotecas populares e municipais radica na política cultural do liberalismo. A existência de livros e a necessidade de alargar a leitura à nova classe política com cargos na Administração central e local constituíram os principais fundamentos para o esboço de uma “rede pública de leitura”, assente no compromisso entre as atribuições do Estado e dos municípios

e os contributos de carácter associativo e filantrópico. Porém, os municípios tinham apenas a administração económica das bibliotecas, pois a administração literária competia ao poder central que assim mantinha o controlo político-ideológico. A oscilação entre medidas de centralização/descentralização condicionou a acção dos municípios na educação e na cultura, vincando a hierarquização e burocratização do sistema. Depois de se ocupar da articulação entre as iniciativas estatais e municipais e o papel da filantropia, a Autora apresenta o esboço de uma geografia das bibliotecas populares e municipais e a sua evolução no período em estudo, não deixando de sublinhar: “Apesar das diferenças entre os municípios, salientando-se os casos de Lisboa e Porto, em que há uma correspondência entre a dimensão das cidades com as suas realizações culturais, (...) o elemento municipal é uma referência constante e fundamental, não obstante a oscilação das políticas de centralização e descentralização terem condicionado a intervenção dos municípios”.

São estes cinco estudos que preenchem a segunda parte do livro, incidindo todos eles na realidade portuguesa. Na sequência, procurando aspectos comparativos e pontos de identificação no que respeita ao papel dos municípios na modernização educativa, a terceira parte é composta por quatro trabalhos baseados em investigações levadas a efeito no Brasil.

Flávia Obino Corrêa Werle, em “Realidade brasileira municipal: estrutura tripartite e ações educacionais de pequenos municípios”, apresenta a síntese de um estudo qualitativo (visitas à Secretaria de Educação e escolas, entrevistas, consulta de documentos e dados secundários) realizado em seis pequenos municípios do estado brasileiro do Rio Grande do Sul. A escolha desses municípios envolveu dois critérios: municípios com Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação e que evidenciaram, por isso, autonomia e esforço de responsabilização pela educação básica promovida em sua rede; resultados apresentados na *Prova Brasil*, considerando a nota média PB2007 e 2009. Depois de clarificar o sentido de alguns dos conceitos que sustentaram a investigação, o estudo apresenta sucintamente o amplo panorama delineado a partir do final da década de 1980, resultante da Constituição Federal de 1988 em que os municípios obtiveram um grau de autonomia nunca antes experimentado.

“Com o quadro teórico que afirma que as políticas são alvos em movimento e que a gestão está e produz movimentos em direção/reação a estes alvos”, a investigação ocupou-se de uma das evidências identificadas nos municípios estudados, a que a Autora chama “Conhecimento aprofundado da realidade social e escolar”. No

âmbito desta “característica importante e definidora dos processos de gestão”, as administrações municipais procedem ao levantamento das condições sociais, de trabalho, de habitação e de saúde dos munícipes, ao estudo do desempenho dos alunos da rede escolar estadual, à realização de visitas às escolas e reuniões sistemáticas com o corpo docente. Assim: “É possível perceber que a circulação entre escolas e em meio a professores e alunos da rede instaura e consolida uma proximidade entre os que exercem a administração da educação municipal, os funcionários da rede, as comunidades e os alunos. Há familiaridade e conhecimento pessoal mais que procedimentos burocráticos e atendimento a compromissos que sejam impostos por outras instâncias”.

Giana Lange do Amaral, no seu estudo “Municipalismo e o desenvolvimento local: Pelotas-RS, Brasil – Primeiras décadas do séc. XX”, ressalta a importância do municipalismo para a educação, tratando de questões que envolvem aspectos da história da educação local e regional, “tendo como pano de fundo o contexto do Positivismo que caracterizou a política gaúcha nesse período”. Utilizando como fontes jornais, livros, artigos, actas, relatórios e documentos escolares, estuda o desenvolvimento educacional e cultural da cidade de Pelotas que, no período anterior a Getúlio Vargas, possuía “uma numerosa, organizada e eficiente rede de instrução pública” e assistia ao crescimento da procura das escolas municipais urbanas e rurais. A Autora sublinha o forte incentivo e iniciativa de cidadãos de maior poder aquisitivo, assim como da maçonaria pelotense: “Nesse contexto, o poder municipal intensifica seu papel de promotor da instrução pública, embora ainda, em muito, subsidiado por benemerentes, que faziam doações de recursos específicos para a criação e manutenção de escolas”.

O estudo de Raylane Navarro Barreto e Joaquim Soares Guimarães, “O processo de institucionalização da educação primária em Umbaúba/Sergipe (1955-1989): um caso brasileiro de municipalização”, tem por objectivo compreender o processo de institucionalização da educação primária no Município de Umbaúba, no estado brasileiro de Sergipe, no período compreendido entre a Lei Municipal n.º 01 de 1955 e a implementação da Lei Orgânica Municipal, em inícios de 1989. Depois de traçarem o contexto histórico do Município, os Autores procederam à análise e interpretação do processo de municipalização da educação primária em Umbaúba com base nos normativos emanados do poder público municipal e as leis estaduais e federais. Apoiado no quadro teórico da história cultural e social inglesa, esse trabalho é entrecruzado com as memórias e as trajectórias de vida das primeiras

sete professoras do Município com vista ao aprofundamento das teias de relações e responsabilizações que se foram estabelecendo. De acordo com a investigação realizada, é avançada a seguinte conclusão: “Ao tomar o Município como unidade de observação, o que a investigação nos revelou foi que a dinâmica municipal embora tenha constituído e legitimado a educação primária da cidade, o que de fato foi pensado/projecto ficou aquém do idealizado e que, por isso, é preciso atentar para o local, bem como para uma história vista de baixo, uma vez que a história local constitui um conhecimento representativo que revela peculiaridades e singularidades que uma vez somada às histórias nacional e transnacional contribui para uma teorização acerca da modernidade escolar”.

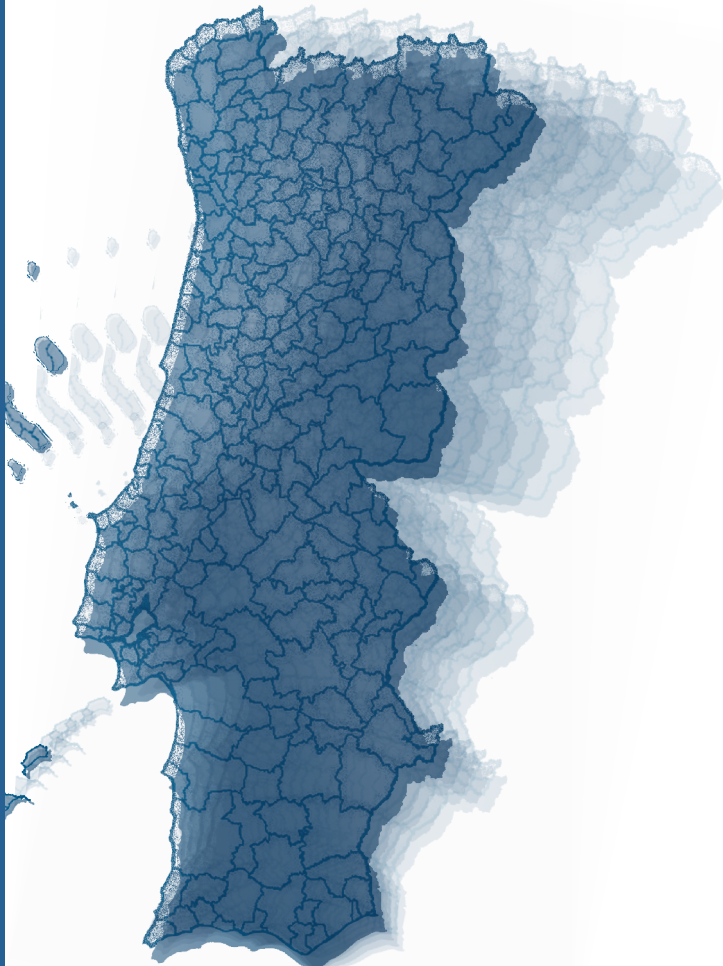
Como foi afirmado no início, reiteramos que esta colectânea de estudos contém uma visão interdisciplinar e transnacional de um mesmo objecto histórico-educativo concretizando um dos desígnios subjacentes ao Projecto *Atlas-Repertório*.

Os Organizadores

Áurea Adão

Justino Magalhães

PARTE I: OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA



1. El Municipio contemporáneo como sujeto histórico-pedagógico	21
2. Os municípios portugueses e o legado histórico-pedagógico	57
3. Transformações espaço-temporais da Educação em Portugal	75
4. O paradigma da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses	99
5. Da Revolução aos dias de hoje: altos e baixos da descentralização educacional	109

1. El Municipio contemporáneo como sujeto histórico-pedagógico

por *Juan Manuel Fernández-Soria*

1. El Municipio contemporáneo como sujeto histórico-pedagógico¹

Juan Manuel Fernández-Soria
Universidad de Valencia, España

Punto de partida

Escribía en 1895 el geógrafo Élisée Reclus que “donde las ciudades crecen, la humanidad progresa; allí donde se deterioran, la propia civilización está en peligro” (1895, p. 246). No es casual que los periodos de mayor transformación y esplendor social hayan ido paralelos al auge de las ciudades o, si se quiere ampliar la sentencia, al apogeo de los Municipios; y a la inversa². Incluso – en opinión de Adolfo Posada, Catedrático de Derecho Municipal en la Universidad de Madrid – después de que tras la civilización griega dejaran de identificarse Ciudad y Estado, “el vigor de la vida social y política del Estado mismo superior depende en buena parte de la constitución y de las relaciones de sus ciudades; en general, de sus municipios”. En definitiva, no sería aventurado afirmar que los Municipios³ han participado activamente en la modernización⁴ de las sociedades – de las que siempre han sido un reflejo –, incluso,

1 Aunque ahora reorganizado, dispuesto y anotado a pie de página para su publicación, este texto fue inicialmente redactado y pensado como exposición oral, condición que básicamente mantiene.

2 Inicia José Ortega Esteban su trabajo sobre “La idea de ciudad educadora a través de la historia” afirmando que “no deja de ser curioso que aquellas épocas históricas en las que preocupa especialmente la idea y realidad de la ciudad sean sus épocas de crisis y transformación” (1990, p. 93).

3 Entendidos como los organismos jurídico-políticos más próximos a los ciudadanos y a sus necesidades, con personalidad propia reconocida, y contenidos en un régimen político más amplio y superior al que están jerárquica y jurídicamente subordinados (con algún matiz esta es la definición que proporciona Adolfo Posada (1979).

4 Muchas son las interpretaciones que se ofrecen del concepto “modernización”; aquí nos inclinamos por la acepción historiográfica del concepto “moderno” que, en palabras de Agustín Escolano, “se opone a tradicional y alude, en el marco también de determinadas concepciones evolutivas, a un cierto

paradójicamente, cuando su propio declive propició la formación de las naciones modernas⁵. Tanto es así que – en afirmación de Posada, cuyo magisterio municipalista al cabo de cien años sigue siendo actual – que “ni una sola de las cuestiones que entraña la política social moderna deja de plantearse en los Municipios, con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida”(1913, pp. 374 y 372). Esa modernización no habría sido posible, en general, sin la gestión del Municipio y, particularmente, sin su actuación en materia educativa. Su rol de sujeto histórico en esa parcela competencial lo demuestra. De eso quiero hablar en el marco de este encuentro internacional.

Pero observar el Municipio como sujeto histórico-pedagógico – título que amablemente me sugirieron los organizadores de este encuentro internacional –, requiere, de entrada, abordar ese concepto, dado que su significación guiará mis palabras. Probablemente sea una obviedad afirmar que los Municipios han sido protagonistas de la historia; no los únicos, claro está, pero sí importantes protagonistas colectivos de la historia. Enfatizo el adjetivo “colectivos”, porque me referiré a los Municipios como entes sociales que, con su participación e intervención en los asuntos comunales, han producido acontecimientos históricamente relevantes que han redundado en el bienestar de las gentes y en la modernización de las sociedades. Lo cual, sin embargo, no lleva implícito asumir la postura institucionalista que sostiene que las instituciones son las protagonistas de la historia. Al menos yo entiendo que no lo son de manera exclusiva, del mismo modo que tampoco lo serían otras instituciones como el Estado o la Iglesia. No obstante, abordaré el

estadio superior en el proceso de cambio histórico respecto a la situación precedente de las sociedades” (1997, p. 14). Modernización es oposición al pasado, a la tradición involutiva, una reacción a todo lo que obstaculiza el paso hacia una nueva forma de entender la vida y la cultura, y de establecer las relaciones con el mundo y la sociedad circundante.

5 Y ello no solo por las potencialidades modernizadoras de los Estados-nación sino también por los nuevos roles que en ellos va asumiendo el Municipio, por ejemplo, contribuyendo con la educación popular por ellos sostenida al afianzamiento de las naciones: “A alta e patriótica missão que os municípios vêm desempenhando na administração local incita-os a enfrentarem com o maior ardor o magno problema do ensino popular, procurando reaver a sua administração a fim de continuarem a obra admirável da descentralização, concorrendo assim para que as crianças, os cidadãos de amanhã, aqueles que hão-de ser os defensores da Pátria e os dirigentes dos destinos da Nação, possam encontrar, durante a idade escolar, o auxílio de que carecem e a que têm direito; transformando o grande santuário da escola num centro propulsor do desenvolvimento e da riqueza da nossa nacionalidade” (Peixoto, 1922, p. 12).

estudio de la Municipalidad contemporánea como agente que se ha transformado progresivamente contribuyendo con su intervención en los asuntos comunes a la modernización educativa y pedagógica de las sociedades en las que se inserta. Es conocido que los Municipios han dejado su impronta en numerosos ámbitos de la vida social en general y de la educación en particular, lo que hace sumamente complejo su estudio; naturalmente, en mi exposición solo me detendré en algunas de esas acciones municipales especialmente significativas desde el punto de vista escolar y educativo que justifican plenamente el rol del Municipio como sujeto histórico-pedagógico.

Así, pues, tras introducir el papel intervencionista del Municipio, condición *sine qua non* para ejercer como sujeto histórico y, consecuentemente, para su aportación modernizadora, me fijaré solo en algunas de las actuaciones municipales que han supuesto importantes contribuciones (hechos históricos), a la modernización social al tiempo que han entrañado fructíferos temas de investigación historiográfica⁶, concretamente en su función de baluarte de la democracia y escuela de civismo, y en su tarea alfabetizadora y de escolarización. Y, por ser la realidad política y social que más conozco, ilustraré ocasionalmente estas aportaciones sobre todo, aunque no solo, con ejemplos referidos a España.

El Municipio, “escuela práctica” de intervencionismo

En el Municipio tienen lugar todo tipo de relaciones – humanas, productivas, sociales, culturales... – vinculadas al contacto vecinal; como tales, originan problemas cercanos e inmediatos, inherentemente locales, a los que aquella entidad política, social y jurídica, debe atender singularmente y apropiadamente, sobre todo cuando el Estado está tan a menudo alejado de ellos. Esta realidad destaca, además del

⁶ Coincido con Justino Magalhães cuando afirma “Para a história da educação, o local encontrou no município e na instituição educativa as principais unidades de observação e de desenvolvimento. A historiografia do municipalismo na educação e na cultura é um exercício de conceptualização, demonstração e narrativa da coerência teórica e da conciliação entre representação, desenvolvimento e instituição. A teorização do municipalismo, cujo quadro de desenvolvimento histórico inclui dimensões políticas, científicas, sociais, culturais, técnicas, desafia a um marco concetual que integre as aceções de público, privado, institucional, humanístico, cívico como vertentes de institucionalização pedagógica e como fatores da organização escolar. A municipalização não foi uma miniaturização do nacional, mas assumiu desenvolvimento próprio” (Magalhães, 2013, p. 13).

carácter evidentemente político y jurídico de la problemática municipal, su condición eminentemente social que señala de forma directa al papel del Municipio ante los servicios públicos, constituyendo la cuestión fundamental, el problema de fondo, del régimen municipal. Este asunto capital exige su renuncia al abstencionismo y su decidida y natural intervención – independiente de doctrinas y teorías – en la intensificación de lo social, en la “socialización” de “los goces y las comodidades de la vida”; así, el Municipio contemporáneo se muestra como el ámbito idóneo donde se actúa e intermedia en lo público y donde se atiende más directamente a lo social representado en el núcleo vecinal; por eso, el Municipio llegó a convertirse en “escuela práctica del más acentuado intervencionismo”, en expresión de Adolfo Posada (1913, pp. 378-379).

De esta inveterada intervención⁷ – a menudo indudablemente insuficiente e insatisfactoria – da cuenta la diversidad de cargos públicos que existieron desde antiguo en los Municipios (regidurías, jurados, escribanías, contadurías, mayordomías, veedurías, porterías, alguacilerías, puestos de medicina e higiene, etc.) que tienen su origen precisamente en la abstención o en la impotencia de la Administración central para mediar en aquellas relaciones vecinales, para responder a los problemas derivados de ellas y, en definitiva, para hacerse cargo de las necesidades de los pueblos. Esto obligó a los Municipios a asumir la gestión de los servicios esenciales: abastecimientos, higiene, salubridad, urbanismo, infraestructuras, orden público, abastos, etc.⁸, empujándolos al protagonismo histórico.

En efecto, las consecuencias de la revolución industrial – tan decisivas en la actuación municipal –, particularmente el incremento de la población en centros fabriles con las necesidades sociales derivadas del mismo, presionaron sobre los poderes públicos obligándoles a intervenir sobre todo en aquellas necesidades consideradas básicas (abastecimiento de luz, agua, gas, alcantarillado, transportes públicos, etc.) no sólo por su carácter social sino también por su valor instrumental para el desarrollo industrial y urbano; a partir de entonces, el Municipio ve ampliadas sus competencias y con ellas sus obligaciones, aunque no en la misma proporción que los recursos disponibles para atenderlas.

⁷ Que no identificamos aquí ni con el significado que da a la municipalización de servicios el “socialismo municipal” ni el que le otorga el *Municipal Trading*, excesivamente centrado en el carácter industrial y comercial de esa intervención municipal.

⁸ Véase Pérez Rodríguez, 2014, [p. 5].

Desde ese momento histórico, el volumen de la gestión social de los Municipios se incrementa sobremanera, como lo pone de manifiesto el especialista en Derecho Administrativo y presidente de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Legislación, Luís Jordana de Pozas, al recordar de su etapa de alumno de Régimen Local, la evocación que hacía Sidney Web – fundador de la *Fabian Society* y de la *London School of Economics and Political Science* – de la vida cotidiana de un habitante de Birmingham “u otra ciudad semejante de Inglaterra”:

John Smith – nos decía Webb – se despierta en la vivienda que le ha proporcionado el Municipio por las campanas del reloj municipal. Enciende la luz eléctrica de la fábrica municipal, hace su aseo con el agua del abastecimiento municipal y bebe un vaso de leche certificada municipal, calentada con el gas de la fábrica municipalizada. En la calle, naturalmente municipal, toma el tranvía o el autobús municipal. Gracias a la policía municipal llega seguro a su oficina. Smith comerá posiblemente en un restaurante municipal, leerá los periódicos o revistas en una biblioteca pública, contemplará las obras de arte de un museo municipal, practicará el deporte en un parque municipal, consumirá alimentos conservados en las cámaras frigoríficas municipales, y distribuidos en los mercados municipales o tal vez en las expendedurías reguladoras del mismo carácter. Si no pertenece a la clase bastante pudiente de la ciudad, será asistido y hospitalizado en los establecimientos o por los facultativos municipales, y allí dará a luz su mujer. Cuando se encuentre sin trabajo, acudirá a la oficina municipal de colocación. Y habrá realizado sus estudios en las escuelas municipales. Un día, como todos los humanos, John Smith morirá, y, después de la inscripción en el Registro municipal, será llevado por el servicio fúnebre municipal al cementerio municipal. (Jordana de Pozas, 1951, p. 17)

Este llamativo fragmento da idea de la función histórica del Municipio y de su papel interventor y contribuyente a la modernización social a la vez que señala los muchos yacimientos historiográficos que ofrece. Pero, además de un fin de control del comportamiento de la población desde incluso antes de nacer, ese relato advierte de

algo más: del carácter asistencial y de cuidado de los miembros menos afortunados de la comunidad (Cardon, 1971, p. 271). En efecto, en la ciudad el ser humano que en ella habita está cuidado; quizá sea ese su principal cometido, el origen de su existencia y de su papel histórico. Parafraseando a Heidegger, habitar es eso: estar a buen recaudo, estar cuidado (Heidegger, 1994, p. 131). Claro que, como digo, esos cuidados exigen la intervención del Municipio, el protagonismo de la Ciudad.

Pero acabo de reproducir afirmaciones referidas a la municipalidad inglesa. Señalo esta salvedad porque la configuración administrativa de los Municipios no es homogénea, quedando supeditado a esa heterogeneidad su protagonismo al servicio público. Porque no todos los Municipios han intervenido del mismo modo en la modernización histórico-pedagógica de las comunidades en las que se insertan; su diferente conformación administrativa decanta su actuación. Baste, por ejemplo, con reparar en la peculiar ordenación del sistema administrativo inglés caracterizado por la casi ausencia de la Administración central respecto a la cual la Administración local actuó a modo de contrapeso. El modelo municipal inglés, caracterizado por el *self-government*, “abarcaba la generalidad de funciones que en el continente eran propias del Estado (...) respondía al tipo de régimen local basado en el particularismo y la variedad, por oposición al tipo de unidad y uniformidad propio de los pueblos latinos, particularmente Francia y España” (Magaldi, 2010, p. 14). En estos, el Municipio ha solido ser demasiado a menudo simple correa de transmisión de la Administración central de la que dependía política y económicamente, sumando frecuentemente a la desidia del Estado la suya propia, y a la precariedad de medios de aquél la del mismo Municipio. No obstante, hubo Municipios que supieron escapar de esa limitación para contribuir con su política a la modernización social siendo por ello, si se me permite, más protagonistas de la historia. Distinta fue la situación de los Municipios inspirados en el régimen local inglés, cuyo reconocido protagonismo en la gestión de los servicios públicos hizo posible que su brazo administrativo llegara a los múltiples ámbitos que enumera Web en el párrafo transcrito. No sólo esto. Hizo posible también algo que me parece de capital importancia para la modernización social: que sus *Commissioners* o inspectores vigilaran la prestación privada de servicios públicos para impedir que el interés particular primara sobre el interés general.

Lo que nos lleva a preguntarnos por el tipo de prestación – si pública o privada – que han seguido los servicios municipales. Desde principios del siglo XX se manifestaron posturas enfrentadas en torno a la municipalización de los servicios (Magaldi

Mendaña, 2012, pp. 180-211). Los detractores ingleses de la municipalización de los servicios, entre los que destacaron el liberal Sir John Lubbock, lord Avebury, a través de su muy influyente obra *On municipal and national trading* (1907)⁹, argumentaban la libre concurrencia y la mala fama de los Municipios como productores. En Francia, la defensa de las libertades individuales de trabajo y de comercio e industria y la libre concurrencia, fueron inicialmente un obstáculo para la municipalización de servicios; más tarde, la necesidad de armonizar aquellas libertades con el deber municipal de policía y orden público, la satisfacción del interés general ante la iniciativa privada insuficiente, fundan el principio de subsidiariedad municipal. Progresivamente, el concepto de interés público se amplía también al ámbito económico y con él se acrecienta el campo de acción municipal. En el extremo opuesto, se situó Italia que en 1903 aprueba la asunción directa por los Municipios de servicios públicos vinculados al interés general. Esta fue la influencia que siguió el ordenamiento jurídico español al menos en el primer tercio del siglo XX.

Pero, si al principio, el liberalismo, fiel a su filosofía, mediante concesiones confió la prestación de esos servicios a la iniciativa privada negando la intervención de los poderes públicos, más tarde, la realidad y el descontento ciudadano con esa prestación privada obligaron a los Municipios a proporcionar con sus propios medios esos servicios que, con el paso del tiempo, trascenderán su inicial carácter de servicios benéficos o asistenciales para extenderse a toda la colectividad que, así, acabó dependiendo del Municipio para poder satisfacer buena parte de sus necesidades. El poder público – y el Municipio – se hace más intervencionista, y el individuo menos autónomo:

la intensificación de las funciones de las Administraciones públicas fue un proceso irresistible planteado por exigencias de la misma realidad social y por las profundas transformaciones que esta experimentó durante la segunda mitad del siglo XIX. Así, los poderes públicos abandonarán paulatinamente su posición abstencionista, desde la que asumían sustancialmente funciones de asistencia y defensa pública a favor de los particulares, para asumir servicios y ejercer actividades económicas hasta entonces típicamente

⁹ Traducción de la tercera edición inglesa a cargo de J. Pérez Hervás (1912), *Municipalización y nacionalización de los servicios públicos*.

privadas. Se hablará, entonces, del *Municipio-empresa* o del *Estado-prestador*. (Magaldi, 2012, p. 171)

Fueron, en efecto, las exigencias de la realidad social y de las transformaciones experimentadas, las que condicionaron la actividad educativa de los Municipios europeos.

El Municipio, escuela de alfabetización y de escolarización

Las causas y los resultados de la intervención municipal en el proceso alfabetizador son distintos según las épocas afectando de modo diferente a las distintas capas sociales y a la condición rural o urbana de las poblaciones; pero, incluso reconociendo altibajos en ese proceso, los municipios contribuyen al avance de la realidad alfabetizadora participando en la modificación de la realidad social y en su modernización. Como dice Justino Magalhães, “entre outros fatores de modernização, progresso e sociabilidade, a iniciativa municipal foi determinante na aculturação escrita, e na escolarização como sociabilidade e meio de progresso” (Magalhães, 2013, p. 13).

La municipalidad, tras la crisis traída por la feudalización que empujó la cultura al monasterio, asiste al renacer económico y comercial de la baja Edad media y del Renacimiento con sus escuelas municipales o comunales, con sus instituciones gremiales y las primeras universidades que quieren responder a las necesidades de una nueva mentalidad social, más práctica, con nuevas enseñanzas y conocimientos más realistas. Esta situación provocó que el papel del Municipio en la alfabetización de sus vecinos estuviera impulsado, inicialmente, por la demanda de los procesos económicos y productivos y también por la de las familias y los individuos deseosos de promoción social. Paralelamente – y no sin graves conflictos con la sociedad civil – la Iglesia fue perdiendo el control que durante siglos ejerció sobre la educación¹⁰.

Sin duda, son consideraciones prácticas las que favorecen el desarrollo de la alfabetización y de la cultura intelectual (también fueron causa de absentismo escolar

10 Conflictividad que, en opinión de Carlo Cipolla, no es posible generalizaren todas las geografías porque por si sola la Iglesia no podía atender todas las demandas de instrucción, que, además, poco tenían que ver ya con el mundo del espíritu y sí mucho con el de los negocios (1970, pp. 46-49).

en determinados momentos). La emergencia de la burguesía como clase privilegiada (junto al clero y la nobleza) asociada al nacimiento de las ciudades, tuvo en la práctica del comercio una de las claves de su prestigio social y su poder económico y jurídico (Pirenne, 1970, pp. 43 y 125). De ahí que desde mediados del siglo XII, en opinión de Henri Pirenne, “los concejos municipales se preocuparan por fundar para los hijos de la burguesía escuelas que son las primeras escuelas laicas de Europa desde el fin de la Antigüedad” (Pirenne, 1972, p. 150). Con esa medida no solo se satisfacía la necesidad de proveer a los burgueses de la escritura y la lectura imprescindibles para su actividad comercial, sino que también se favoreció la progresiva instauración de una cultura laica impidiendo que el conocimiento de la escritura y la lectura fuera exclusivo de los miembros del clero¹¹.

Esas mismas consideraciones prácticas siguieron marcando la iniciativa alfabetizadora de los Municipios ya en la época ilustrada. En efecto, otra de las razones propiciadoras de la alfabetización está ligada a la primera industrialización y a la estructura y tradiciones familiares. Cree Javier Burgos – a quien sigo en este aspecto – que, en ocasiones, esa estructura y tradiciones familiares motivaron que los Municipios pidieran y subvencionaran preceptores y escuelas de latinidad. La necesidad de que el heredero aprendiera a gestionar el patrimonio familiar y de situar a los hijos “segundones” en situación de poder ocupar oficios de cierta cualificación profesional, cargos administrativos, beneficios eclesiásticos, etc., empujó a algunos Ayuntamientos a solicitar el establecimiento de escuelas de latinidad en su localidad que ellos mismos prometían subvencionar. Esta exigencia se hizo más acuciante con la primera industrialización. En el siglo XVIII, las mejoras laborales de las ciudades favorecieron los movimientos migratorios, procedentes sobre todo de áreas rurales. Cree Javier Burgos que la oferta laboral de los sectores productivos en transformación que impulsaban las nuevas industrias – sobre todo manufactureras – auspició una cierta selección de las migraciones. De esta selección se beneficiaron los hijos de familias de nivel medio (artesanos, comerciantes, labradores) que en sus lugares de origen gozaban de cierta relevancia social y que consideraron la escuela como un

11 Ciertamente que quienes necesitaron prolongar su instrucción elemental para desempeñarse como escribientes, llevar la contabilidad urbana, redactar las actas comunales, etc., tuvieron que dirigirse a las instituciones clericales, pero las ciudades – a diferencia de los príncipes – solo contrataban para esos menesteres a laicos, nunca a clérigos; además, esos empleados públicos introdujeron en los asuntos municipales el uso de los idiomas nacionales en detrimento del latín, otra forma más de laicizar la vida municipal (Pirenne, 1972, pp. 150-151).

medio de diferenciarse de la población menesterosa. Pero también les preocupaba que sus hijos tuvieran que abandonar el domicilio familiar para recibir la formación necesaria con la que concurrir a esa oferta laboral y a los beneficios eclesiásticos, como las “capellanías patrimoniales”, algunas de las cuales fueron fundadas por las mismas familias y otras patrocinadas a veces por el municipio. Este hecho, estudiado por Javier Burgos en Cataluña, le lleva a concluir que “la estrecha vinculación entre las élites locales que controlan el poder municipal y la organización parroquial secular caracterizan el juego de relaciones establecido en torno a la escuela”, y que ésta “durante el siglo XVIII siguió siendo esencialmente una cuestión local”, aunque por razones financieras y administrativas, se produjeron distintos modos de implicación de la comunidad laica y de la Iglesia en su vertiente parroquial. De hecho, las endémicas dificultades financieras de los municipios y del gobierno central favorecieron la presencia de la Iglesia en las tareas alfabetizadoras a pesar de las expresiones oficiales de la conveniencia de que la educación estuviera en manos laicas; pero se produjo una “confluencia de intereses entre la institución eclesiástica y los sectores sociales acomodados y ascendentes que aspiraban a ocupar espacios de prestigio y diferenciación social”, que favoreció el proceso alfabetizador por más que beneficiara a esos sectores que, como digo, la entendieron como un factor de reafirmación social de la familia (Burgos Rincón, 1994, pp. 133 y 135). François Furet y Jacques Ozouf también comprobaron en su estudio sobre la alfabetización francesa esto mismo, que fue la sociedad más que el Estado y la Iglesia la que actuó como motor de la alfabetización (Furet & Ozouf, 1977). Y es que el Municipio en esta como en otras ocasiones, casi como una constante histórica, debió asumir lo que era una tarea del Estado – la alfabetización – sobre todo en los siglos XIX y XX, social y políticamente convulsos, en los que no solo se crean nuevas naciones cuyos valores políticos los Estados debían socializar, sino que también el movimiento obrero adquiere una presencia inusitada y amenazante que parecía requerir un cierto control social. Esta especial situación permitía pensar en el Estado como la principal fuerza impulsora de la alfabetización, y, sin embargo, entrega esa función a los Municipios, a la que se dedican con desigual interés y fortuna, pero que acometen en ausencia del poder central y casi siempre con escasos medios económicos. Para el caso español afirma Antonio Viñao:

El Estado, que por su propia lógica histórica, tendría que haber sido el principal agente promotor de la alfabetización en los siglos XIX y XX

– por razones proselitistas o de índole nacionalista o para controlar el ejercicio del derecho al voto, disponer de un ejército moderno u oponerse a la difusión de ideas revolucionarias, por ejemplo – optó – mejor dicho, optaron quienes lo ocuparon, salvo en algún período excepcional como la II República – por entregar dicha tarea a unos municipios esquilados por la desamortización de los bienes de propios y dominados por caciques o grupos sociales escasamente favorables a la alfabetización de las clases populares o incluso contrarios a su difusión entre las mismas. (Viñao, 2009, p. 11)

En el mismo siglo que asiste a la consolidación de los sistemas nacionales de educación, los Municipios europeos, siguiendo el ejemplo de los países anglosajones, completaron esa labor instaurando incluso – en opinión de Viñao – una especie de “segunda escuela”, esta vez para adultos: las bibliotecas públicas, eminentemente municipales, ya no atentas, como las bibliotecas tradicionales, a catalogar y preservar el patrimonio bibliográfico, sino a “promocionar la lectura como práctica social generalizada”. Estas bibliotecas populares, que nacen en el XIX, sobre todo en Prusia y Francia, lo hacen con esa misma orientación “pero confiando más en las iniciativas sociales de índole filantrópica o reformista” (Viñao, 2009, p. 15). Una vez más, ahora con distinto procedimiento, el Municipio continúa promoviendo la transformación de la realidad social.

Pero, como digo, no solo fue objeto de atención municipal la educación de las clases acomodadas; también lo fue la de las clases populares. Razones económicas, de moralidad social y política, o simplemente de caridad, avivaron la iniciativa municipal hacia la educación de las clases populares. En tiempos del desarrollo industrial europeo, que trajeron consigo importantes cambios estructurales desde el punto de vista social, político, económico, demográfico, urbanístico, etc., donde la población urbana creció a un ritmo inquietante para la salud y la moral pública, los Municipios jugaron un importante papel mitigador activando sus atribuciones en materia escolar poniendo el acento sobre todo en el aspecto higiénico-sanitario; claro que esas medidas de asistencia escolar ayudaron también al sistema productivo, pudiéndose pensar, incluso, que fue éste quien las favoreció. En todo caso, ello evidenció un hecho: que la creación de escuelas públicas – de nueva planta o no – fue una cuestión eminentemente de salud física y moral de las clases más necesitadas. A partir de la revolución industrial, el problema escolar es considerado

como un asunto social e higiénico, aunque también importara la adquisición de conocimientos; más allá de que fuera calando la idea de una educación integral, interesaba aún más robustecer la salud de las jóvenes generaciones y ponerlas al servicio de la prosperidad nacional. La regeneración física de tantos habitantes debía procurar el avance hacia el progreso europeo.

Aunque la intervención municipal en este aspecto es difícilmente cuantificable, y a pesar de la lamentable situación higiénica de muchos países al iniciarse el siglo XX – entre ellos España, donde en 1900 seguían causando estragos, enfermedades como la tuberculosis, el tifus o la viruela, que ya estaban remitiendo en otros países –, a pesar de esto, no es posible negar el papel higienista de los Municipios. Y tal vez no importe que esa preocupación higienista tuviera su origen en el utilitarismo de la “nueva moral burguesa” que concibió la higiene como un deber social, como señala Purificación Lahoz; la salud como riqueza y bienestar moral se convierte ahora en un nuevo imperativo moral. El industrialismo exige una masa humana sana, y esto ya es una responsabilidad de los Estados y de las Administraciones en las que delega. Los Municipios, y la sociedad emergida de la Revolución industrial a la que sirven, una sociedad en continuo desarrollo, ya no pueden soslayar su responsabilidad en este asunto:

La moral burguesa del Ochocientos adoptó el higienismo como un bien social necesario para el progreso, el bienestar, el orden social, la disciplina del trabajo y la transparencia moral. Esos nuevos valores estarán simbolizados por el ‘agua’, el ‘aire’ y la ‘luz’, elementos expresados en los espacios físicos construidos y que fueron fundamentales en la estructuración de la sociedad burguesa. Dentro de la nueva organización social orientada desde los nuevos valores higiénicos, la escuela pública cumplirá una función preventiva, además de reproductiva, conformándose como un espacio sectorizado para proteger la salud de la infancia y educar a las nuevas generaciones de hombres sanos, limpios y transparentes. (Lahoz Abad, 1992, pp. 90 y 98)

Está suficientemente descrito que sobre todo los Municipios populosos, receptores de contingentes de inmigración que se añaden a la ya cuantiosa población autóctona, ven en la atención escolar un remedio para contrarrestar la situación de indigencia y de riesgo para la integridad moral de los niños.

Formación de hábitos saludables y de conducta, construcciones escolares adecuadas a los nuevos diseños arquitectónicos higienistas, adquisición de mobiliario escolar dispuesto según los cánones del higienismo, servicios sanitarios, actividades extracurriculares – realizadas dentro o fuera de la escuela –, tareas escolares complementarias, preventivas o curativas, etc., son algunas medidas que han de aplicar los Municipios dentro de sus competencias escolares en su contribución al bien social. En esta misma dirección son cuantiosas las iniciativas emprendidas o secundadas por las entidades municipales. Recuérdese solo a título de ejemplo las *Poor Laws* por las cuales los municipios ingleses atendían a los más necesitados, o más concretamente la *Provision of Meals Act* de 1891 que facultó a todos los Municipios del Reino Unido a suministrar alimentos a los niños en las escuelas, pudiendo exigir el pago de una contribución a los padres con un salario superior a cierta cantidad. En esta misma dirección higienista, Carlo Cipolla menciona las primeras iniciativas de inspección médica emprendidas por los Municipios a finales del XIX ante los efectos que tenían en los infantes la insalubridad de las escuelas; iniciativas que ilustra con la decisión del concejo de la ciudad de Wiesbaden de someter en 1895 a reconocimiento médico a “unos siete mil escolares de las escuelas públicas”, comprobándose que “el 25 por ciento de los escolares eran enfermizos, físicamente débiles o claramente afectados por enfermedades contagiosas” (Cipolla, 1970, p. 35).

Por su carácter claramente higiénico, los Municipios favorecen las colonias escolares de mar y de montaña, y las “Escuelas Bosque”, escuelas al aire libre que, a semejanza de la de Charlottenburg (1905), funcionaron por toda Europa y que en España se localizaron en Barcelona y Madrid. Por ser menos conocidas que las colonias escolares, quiero destacar las “colonias urbanas”, experiencia emprendida en 1922 en España por el Ayuntamiento de Madrid que llevó al medio urbano, a parques y jardines, el sistema de las colonias escolares de vacaciones¹².

No es posible establecer un patrón uniforme de actuación ni en esta ni en otras actuaciones municipales; la influencia en la política educativa municipal de fuerzas progresistas o conservadoras actúa en ella como un factor de impulso o de freno; así, por ejemplo, la implicación municipal en las colonias escolares parece estar relacionada con la mayor presencia en el Consistorio de las corrientes republicanas y socialistas (Moreno Martínez, 1999, p. 76).

¹² Véase al respecto María del Mar del Pozo Andrés, 1993-94, pp. 173 y ss.

En otras ocasiones el empuje escolarizador del Municipio vino dado por el abandono de las fuerzas que, como la Iglesia, tradicionalmente se habían dedicado a esa tarea. Y a menudo lo hicieron con iniciativas pedagógicas tan innovadoras que el progreso pedagógico y social incluso hoy les reconoce esa deuda. Así, como informa Antonio Viñao, en España, siguiendo el ejemplo de otras naciones, hubo Municipios – Madrid, Bilbao, San Sebastián – que en el último cuarto del siglo XIX construyeron por decisión propia y de forma pionera en el país, edificios escolares con varias aulas, aunque funcionando según el modelo tradicional en el que un maestro, auxiliado por alumnos aventajados, atendía a una gran cantidad de niños. Este modelo fue reemplazado por el del grupo escolar o escuela graduada con varios maestros que instruían ya en varias aulas a alumnos clasificados según su edad, aptitudes y conocimientos. Pero quiero destacar para el caso de España, que fue precisamente la iniciativa de un Municipio, el de Cartagena, la que dio lugar en 1900 al primer edificio de este tipo: “El ejemplo, de amplia repercusión nacional, sería seguido de modo más o menos inmediato por otros Ayuntamientos de las grandes ciudades”, entre ellas Madrid y Barcelona (Viñao, 2008, pp. 19-20).

Precisamente el Ayuntamiento de Madrid – narra María del Mar del Pozo – protagonizó una ardua polémica con el Gobierno central a cuenta de la graduación escolar, saldándose finalmente con la “victoria” del Municipio que defendía la graduación de la enseñanza con escuelas graduadas, en contra de la idea del Ministerio de Educación de graduar la enseñanza pero sin graduar la escuela mediante el procedimiento de desdoblar en dos secciones cada escuela unitaria que dispusiera de maestros auxiliares. Destaco esta particularidad no solo para subrayar el impulso de la Municipalidad en la innovación pedagógica, sino también para poner de manifiesto con M. M. del Pozo la diferente realidad de los Municipios que suman a su naturaleza municipal el ostentar la capitalidad del Estado; en el caso español, el Municipio de la capital, por tener sus experiencias pedagógicas la condición de modelo, vio duramente reprimidas “todas las veleidades locales de autonomía pedagógica, para evitar que pudieran inspirar a otras capitales de provincia” (1997, p. 285). El carácter ejemplarizante que para el resto de los Municipios españoles tenían sus ensayos pedagógicos, dificultó a menudo las iniciativas del Municipio donde residía la capitalidad, aunque es claro que en otras ocasiones esa misma circunstancia le procuró beneficios. No obstante, Madrid – también otras ciudades como Barcelona, Valencia o Palma de Mallorca – se empeñó en la búsqueda de alternativas de progreso que, sorteando las limitaciones oficiales, acabaron influyendo en otros Municipios. Así, la vía del Patronato Escolar,

que ya se había ensayado en Madrid en 1919, se extiende a otras ciudades, como Barcelona (1922), permitiéndoles reglamentar y gestionar el funcionamiento de los grupos escolares dependientes del Patronato y seleccionar el profesorado que, dentro del escalafón nacional, había de ejercer en las escuelas municipales. Es este un ejemplo entre otros, del esfuerzo municipal por alcanzar la renovación pedagógica en la acción escolar y de contar con una escuela pública de calidad que difícilmente disfrutaron los Municipios sujetos a la rígida normativa oficial siempre recelosa de su autonomía (Fernández-Soria, 2013, p. 190).

Cuando los Municipios lograron eludir la inflexibilidad centralista y dotarse de cierto margen de maniobra, esa autonomía produjo resultados de gran interés no sólo por los objetivos que atendía, sino también por cómo llegaron a hacerlo. Así, en tiempos de la Mancomunidad de Cataluña¹³, el Ayuntamiento de Barcelona puso en marcha numerosas escuelas para atender a la población escolar desatendida por las órdenes religiosas tras los sucesos de la Semana Trágica, que manifestaban el movimiento renovador de la pedagogía, su carácter reformista, su finalidad higienista, humanista y europeísta. Comentando en la prensa diaria el libro de Josep Goday sobre la arquitectura escolar en Barcelona, Ignacio Vidal-Folch (2008) dice que esas escuelas, y el movimiento reformador que acarreaban, ejercieron en

los barrios populares la función de la que se habían replegado las órdenes religiosas, escarmentadas por la Semana Trágica, durante la cual ardieron, entre otros edificios religiosos, conventos e iglesias, 30 escuelas que tenían abiertas en barrios populares (...) Los grupos escolares que el arquitecto municipal Goday levantó son ideales. Los interiores (...) son de un gusto exquisito, tan grato que si no eliminan, seguro que palían considerablemente los terrores de la infancia.

Y es que sabemos que el espacio escolar no es algo pasivo y neutro carente de significados y de contenido, sino que, como advierte Agustín Escolano (1993-94, p. 100), es un constructo cultural que encierra determinados discursos, alberga liturgias académicas, un sistema de valores, una concepción educativa, un “símbolo

13 La Mancomunidad (1914) fue fruto de la integración de las cuatro Diputaciones provinciales catalanas en un instrumento de gobierno administrativo – no legislativo – común.

ejemplar de toda la comunidad” (*Idem*, 2011, p. 64). La escuela, el edificio escolar, los espacios escolares, son un símbolo, una representación, no solo del modo de comprender la educación sino también la sociedad misma. Este sucinto apunte me sirve para encuadrar los debates sobre arquitectura escolar mantenidos en diversos momentos por los Municipios siendo en ocasiones dignos de elogio por lo que significaron para la transformación de la realidad social y su modernización. Naturalmente, omitimos en esta ocasión el raquitismo mental y la falta de visión de futuro de algunos Consistorios empeñados en regatear esfuerzos para que sus escuelas fueran símbolo de la sociedad a la que aspiraban (o quizá era eso lo que pretendían: visualizar sus miserias políticas a través de la indigencia de los locales que destinaban a escuelas); destacamos, por el contrario, el empuje de Municipios que dejaron bien clara su concepción de la política, de la sociedad y de la educación por medio de edificios escolares y de la disposición del mobiliario escolar, como el Ayuntamiento de Bilbao que secundó el ideal educativo, político y social de la Segunda República construyendo un grupo escolar modelo con el que expresaba una nueva manera de entender la escuela – democrática, activa, participativa, laica, universal, pedagógicamente innovadora – y con el que dibujó las líneas arquitectónicas que posteriormente serían imitadas:

La escuela activa y participativa se desarrollaba de manera más adecuada en aulas abiertas, de diferente forma, más iluminadas y también con un mobiliario móvil, aunque por motivos económicos los arquitectos se conformaron con mobiliario fijo que requería de menos espacio que las mesas y las sillas sueltas. Además, las aulas iban a estar necesariamente masificadas y, en consecuencia, cualquier experiencia pedagógica nueva quedaría limitada (...) Con la inauguración de las obras se quiso escenificar, por tanto, la capacidad de gestión de las nuevas instituciones en la creación de un servicio público con el que se mostraba la voluntad de una política educativa igualmente diferente: universal, laica y según novedosos principios pedagógicos a los que el racionalismo daba forma. (Muñoz Fernández, 2012, p. 14)

Porque, efectivamente, el Municipio fue también con frecuencia, fortaleza y escuela práctica de democracia.

El Municipio, baluarte de la democracia y escuela de civismo

Montesquieu puso de manifiesto la importancia de los cuerpos sociales intermedios como dique contra el despotismo, “pues si en el Estado no hubiera más que la voluntad momentánea y caprichosa de uno solo, nada podría tener fijeza y, por consiguiente, no habría ninguna ley fundamental” (1995, p. 17). Si bien es cierto que Montesquieu no aludió al Municipio como uno de esos cuerpos – señala especialmente a la nobleza como contrapeso al poder del déspota¹⁴ –, su teoría de los poderes intermedios influyó decisivamente en Alexis de Tocqueville en opinión de Charles Taylor (1995, p. 221). El planteamiento de Montesquieu – sostiene Fernando Vallespín – tiene su mejor representante en Tocqueville, quien reemplaza los cuerpos intermedios de Montesquieu “por un fuerte asociacionismo público y privado, por eficaces y activas formas de democracia local y comunitaria (...) que permitían cerrar el paso a la siempre presente amenaza del «despotismo administrativo»” (1996, p. 43). En efecto, Alexis de Tocqueville, un siglo después y ya en otro tiempo distinto al del Antiguo Régimen, en el que – dice – “las clases se confunden, las barreras levantadas entre los hombres se abaten. Se divide el dominio y el poder es compartido, las luces se esparcen y las inteligencias se igualan”, en ese tiempo que así describe Tocqueville, el Estado se ha democratizado y el pueblo, conocedor de sus “verdaderos intereses”, entiende que “la asociación libre de los ciudadanos podría reemplazar entonces el poder individual de los nobles, y el Estado se hallaría a cubierto contra la tiranía y contra el libertinaje” (1957, p. 35). Esa asociación pública tiene lugar en el Municipio. A éste señaló Tocqueville como uno de los poderes protectores de las enfermedades que deterioran las virtudes públicas sostén de la democracia, particularmente el individualismo al que aboca una sociedad achatada, desclasada, igual, en la que se diluye. La conquista de la igualdad hace innecesarias – o improcedentes – las conquistas individuales (derechos y libertades particulares), desembocando en la huida de lo público y en la consiguiente despreocupación por lo común de cuyo mantenimiento se encargará “alguien”, por ejemplo, el déspota o

14 “El poder intermedio subordinado más natural es el de la nobleza. Esta forma parte, en cierto modo, de la esencia misma de la monarquía, cuya máxima fundamental es: «sin monarca no hay nobleza; sin nobleza no hay monarca», pero puede haber un déspota” (Montesquieu, 1995, p. 31).

un grupo reducido de personas influyentes, pero no ya el individuo-junto-con-otros. Este es el riesgo del refugio en la esfera privada, el peligro del individualismo, que “erosiona las virtudes públicas y convierte a los hombres en malos ciudadanos” (Osorio, 2011, p. 407). La apatía política que promueve hará que ser alimentado por el tirano de turno – ya fuere una persona, un grupo de ellas, una institución (como el Estado) o una ideología – interesado en que nadie discuta su acción de gobierno¹⁵. Los legisladores de América – afirmaba Tocqueville – vieron que para vencer esta enfermedad no bastaba con “conceder a toda la nación el que se representase por sí misma, y han pensado que, además de esto, convenía dar una vida política a cada porción del territorio, a fin de multiplicar en los ciudadanos las ocasiones de obrar juntos y de hacerlos sentir diariamente que dependen los unos de los otros” (Tocqueville, 1957, p. 470). Las instituciones libres – la comuna es una de ellas – constituían al mismo tiempo freno de la democracia americana al individualismo e instrumento protector de la libertad.

El Municipio y las asociaciones civiles – los dos poderes públicos intermedios que señala Tocqueville – están llamados a mediar entre el gobernante todopoderoso y el individuo inerme, y a limitar el poder de aquél. En nuestro caso nos interesa el Municipio como cuerpo intermedio que modera el poder del Estado centralista actuando como una escuela de civismo en un triple sentido: poniendo obstáculos al poder arbitrario, proporcionando a sus ciudadanos instrumentos básicos para el ejercicio de sus derechos y libertades políticas y, por último, enseñándoles directamente a ser precisamente eso, ciudadanos. A mi entender, la más trascendental contribución del Municipio a la modernización social, que justifica plenamente atribuirle el papel de sujeto histórico-pedagógico y el de protagonista en la historia, es la de actuar como dique de contención al despotismo al tiempo que ejerce de escuela donde se adquieren y se practican importantes virtudes públicas, entre las que destaca la participación política.

Porque, en efecto, el Municipio pone al alcance de sus vecinos la posibilidad de contribuir al común, de participar en las cosas de todos, de gobernar los asuntos municipales, de autogobernarse, dificultando o impidiendo el gobierno – a veces el desgobierno – de otros, la posibilidad, en fin, de ser libres:

¹⁵ “El despotismo, que por su naturaleza es tímido, ve en el aislamiento de los hombres la garantía más segura de su propia duración, y procura aislarlos por cuantos medios están a su alcance” (Tocqueville, 1957, p. 469).

en la comuna – escribe Tocqueville – es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. (1957, p. 78)

Es esta una forma – la forma – de convertirse en sujetos, es decir, en amos de sus destinos. Pero no es esa la única manera de liberarse del soberano. La “libertad de” (libertad individual) es necesaria, pero resulta a la larga incompleta sin la “libertad para” (libertad política). De este modo lo expresa Osorio de Robellón:

La libertad local (...) no es solo autonomía respecto a otros, sino que en ella los ciudadanos ejercen, en el ámbito local, su propia libertad: su condición de ciudadanos (...) El gran beneficio que produce la autonomía local es el de introducir la libertad en las costumbres de los ciudadanos, el de crear en ellos el hábito de la libertad. (2003, p. 167)

La comunidad local en todas sus manifestaciones, no solo en las dedicadas específicamente a ese fin, ha sido desde antiguo una poderosa agencia educadora y socializadora. Ya la ‘polis’ griega, ciudad-Estado, ciudad-comunidad, educaba a través de su vida cotidiana a los futuros ciudadanos; sus asambleas, sus calles, su mercado, sus instituciones, su vida diaria, todo en ella se concitaba para formar en la ciudadanía; de ahí que la ciudad, en palabras atribuidas a Plutarco, fuera “el mejor instructor”. En efecto, la ciudad ha sido siempre un intenso “lugar de sociabilidad y de civilidad” y “centro – polis – y espacio público – res publica – donde nacieron la democracia y la ciudadanía” (Editorial, 1990, p. 277). Como ámbito que acoge el desarrollo de sus afanes y afectos, el Municipio estimula – o debe hacerlo – la implicación en sus decisiones, la defensa y gestión de su espacio de libertad, la visualización de sus logros y, con ella, el gusto por la participación en la política municipal. Sentencia Roberto Dromi que “*la ciudad constituye el espacio de diálogo y desarrollo de la vida cívica. El espacio de juego e interrelación de los bienes comunes. En la ciudad se realiza la *dynamis de la tradición*, en diálogo con los actores que viven sus días en ella*” (2003, p. 319).

Recurriré de nuevo a las palabras de Tocqueville referidas ahora concretamente al habitante de Nueva Inglaterra, quien – dice el pensador francés –,

se adhiere a su comuna porque ella es fuerte e independiente; se interesa por ella, porque contribuye a dirigirla; la ama porque no tiene que quejarse de su suerte y cifra en ella su ambición y su porvenir; se mezcla en cada uno de los incidentes de la vida comunal y en la esfera restringida que está a su alcance, se ejercita en gobernar la sociedad; se habitúa a las formas sin las cuales la libertad no procede sino por revoluciones; se penetra de su espíritu, toma gusto por el orden, comprende la armonía de poderes y adquiere en fin ideas claras y prácticas sobre la naturaleza de sus deberes, así como sobre la amplitud de sus derechos. (1957, pp. 84-85)

Por eso se ha afirmado con frecuencia que el Municipio ha sido históricamente una escuela de civismo. Su intermediación y el hecho de contener los intereses que afectan más de cerca a la ciudadanía, lo convirtieron desde antiguo en taller y laboratorio de virtudes cívicas, en lugar de civilidad y medio donde se arreglan – se convienen, organizan y acuerdan – las cosas públicas. El civismo, entendido como código de urbanidad o de buenas maneras que hacen posible la convivencia, el respeto y el cuidado de lo público, concebido como el ejercicio de la libertad individual de cada uno en el espacio urbano común, con respeto a las libertades y derechos ajenos y consideración con las cosas que son de todos, ha sido preocupación y competencia tradicional del Municipio. Claro que esta atribución ha evolucionado con el tiempo para hacer posible la convivencia, transitando desde las “Ordenanzas de policía y buen gobierno” – propias del XVIII y XIX – a las “Ordenanzas municipales de civismo” de nuestros días. En este sentido, la actuación municipal ha sido especialmente abundante dado “el proceso de alejamiento de la legislación estatal de los territorios vinculados al civismo” especialmente en tiempos recientes (Pemán Garín, 2007, p. 13)¹⁶.

Históricamente han sido muy diversos los instrumentos de los que se sirvió el Municipio para formar en esta competencia cívica. Ordenanzas, bandos, pregones,

16 Véase también Ibáñez Picó, 2008.

carteles, catecismos cívicos¹⁷, etc., han animado desde antiguo a las gentes a mantener comportamientos cívicos no solo en el sentido de observar conductas de urbanidad (limpieza de las calles, cuidado de parques y jardines, cumplimiento de las normas de circulación rodada, etc.) y de moralidad en general¹⁸, sino también prácticas cívicas como el pago de impuestos, incitación al trabajo, estímulos a la caridad, respeto a la autoridad¹⁹, campañas de protección escolar²⁰, comportamiento cívico ante las manifestaciones políticas, o llamadas al cumplimiento de obligaciones sociales como la de los padres a procurar la asistencia escolar de sus hijos, etc.

Dichos bandos, pregones y carteles, en muchas ocasiones tomaban como base el contenido de las ordenanzas municipales que desde muy antiguo pretendían gobernar las vidas y costumbres de los habitantes de los municipios²¹. En otros casos, no solo las actas, sino también los bandos municipales han servido para valorar el interés de los Ayuntamientos en la promoción real de la educación de sus habitantes (García López, 2002, p. 59).

En tiempos más recientes, Enrique Tierno Galván, recordado Alcalde de Madrid, utilizó el “bando municipal” – empleado desde tiempos medievales – para recuperar

17 Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Antequera imprimió en 1814 un *Catecismo político compuesto por un magistrado para la educación de su hijo, y dado a luz por el ayuntamiento de Antequera para uso de sus escuelas*, que fue perseguido por la Corona española (Mencionado en Ocampo López, 1997).

18 Una ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona de 1891 decía así: “Art. 17. En todas ocasiones y lugares los habitantes de la ciudad deberán observar la debida compostura en sus palabras y modales, absteniéndose de lo que ofenda a la religión, a la moral, a las buenas costumbres, a la decencia y a la cultura” (Ayuntamiento de Barcelona, 1891, p. 5). Agradezco esta información y la contenida en las tres notas siguientes a Javier Bascuñán Cortés.

19 Como se aprecia en este Modelo de bando de buen gobierno recomendado en el acto de toma posesión de los nuevos alcaldes: “Los que faltaren al respeto debido a las Autoridades, a los Ministros de la Religión, a los Maestros y a las personas que por cualquier concepto tengan derecho a ser respetados, serán también multados...” (Redacción del Municipio, 1898, tomo II, pp. 317-318).

20 Una Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona de 1891 (art.º 20.4.º), prohibía: “Dar mal trato a los niños, dedicarlos a trabajos superiores a sus fuerzas o impropios de sus propios años y permitirles ejercicios peligrosos” (Ayuntamiento de Barcelona, 1891, p. 5).

21 Efectivamente, desde antiguo existieron ordenanzas municipales en gran número de Ayuntamientos. En España, ya en el primer tercio del siglo XV se mandaba que “todas las ciudades, villas y lugares de los nuestros Reinos fuesen gobernados según las ordenanzas y costumbre que tienen de los Alcaldes y Regidores y Oficiales de los tales Concejos”, y que “las Justicias guardasen las ordenanzas y costumbre que los Concejos de esto tuvieren” (D. Juan II en Ocaña año 1422, en Martínez Alcubilla, 1885, p. 1301).

valores cívicos, como la convivencia pacífica y cortés, el uso de la libertad proporcionada “para que sea bien común y no de algunos que buscan hacer particular provecho de lo que por natural razón a todos pertenece”²², o la conmemoración de aniversarios relevantes, cual es el caso del aniversario de la Constitución española de 1978:

EL ALCALDE PRESIDENTE del Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid.

Madrileños:

Tiempo hace que el inteligente y bondadoso pueblo de Madrid no ha podido conmemorar las gloriosas y patrióticas efemérides que recuerdan la aprobación de los textos constitucionales que han regido y rigen, democráticamente, la vida nacional, triste circunstancia compartida por todos los demás españoles igualmente sometidos, durante largos periodos, al arbitrario capricho de la voluntad de los dictadores.

Habiendo por fortuna cambiado los tiempos, sustituyéndose las antiguas despóticas voluntades por la honrada y noble voluntad del pueblo soberano recogida en la vigente Constitución Española, hora es que los vecinos de esta ilustre Villa manifiesten públicamente, de modo espontáneo o concurriendo a los actos oficiales para los que fueren convocados, su lealtad inquebrantable a la actual Constitución o Ley de Leyes que señala la senda por la que hemos de avanzar todos hacia el logro de nuestra dicha privada y bienestar público.

Pocas veces hemos podido gozar, con tantas garantías y respetos, de las libertades que hacen del cautivo súbdito, ciudadano libre e independiente. Pocas veces hemos visto tan claro el sumo acierto de nuestros eminentes compatriotas, que, adelantándose a la Europa de su tiempo, expusieron en los siglos XVI y XVII la teoría de la voluntad suprema del pueblo frente al capricho de los tiranos y poderosos.

Hoy, sometidos al imperio de la Ley, sembrando la semilla del progreso, los españoles avanzan por la senda de la Constitución

²² Del Bando del Alcalde-Presidente del Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, 16 de noviembre de 1982.

hacia el merecimiento pleno de la dichosa condición de ilustrados, buenos y benéficos.

Afrentoso sería para los vecinos de esta noble Villa no concurrir en legítima emulación con los demás pueblos, villas y ciudades de nuestra patria a hacer pública y pacífica manifestación, como requieren las buenas costumbres y el decoro público, de amor y entusiasmo por nuestra Constitución, modelo excelso entre cuantos existen de cuáles han de ser las normas mejores para conseguir la paz y la felicidad de los hombres y de los pueblos.

Para rememorar nuestra larguísima tradición democrática, a veces oscurecida por luctuosos periodos de perversa tiranía y honrar la gloriosa Constitución vigente, es menester que los madrileños testimoniemos el próximo domingo, en un acto público, nuestro fervoroso entusiasmo por la Constitución, que aprobamos por referéndum popular el día 6 de diciembre de 1978.

Por cuya razón, esta Alcaldía Presidencia incita y convoca a los madrileños para que asistan a los actos que han de celebrarse en esta Villa el próximo domingo, a las doce de la mañana, en el paseo de Coches del Buen Retiro.

Madrid, 1 de diciembre de 1981. (*Los bandos...*, 2011)

Pero el civismo como tarea municipal encierra, además, otro enfoque o problema de enorme calado con dos derivaciones: una, como “sentimiento cívico” o “patriotismo municipal”, que señala al Municipio como escuela de “civismo para sí”; y, otra, como implicación política, que nos remite al papel del Municipio como escuela de “civismo para el Estado” o como escuela de dinamización y participación en los asuntos políticos.

Alexis de Tocqueville, haciendo de nuevo gala de una enorme clarividencia, planteó este problema hace ya 180 años, cuando vincula el patriotismo con la práctica cívica de los derechos y los deberes de los que dimana un sentimiento cívico y una especie de culto – o amor – a la patria:

el sistema norteamericano, al mismo tiempo que reparte el poder municipal entre un gran número de ciudadanos, no teme tampoco multiplicar sus deberes comunales. En los Estados Unidos se piensa

con razón que el amor a la patria es una especie de culto al que los hombres se ligan por medio de las prácticas. De esta manera, la vida comunal se deja sentir en cierto modo a cada instante; se manifiesta cada día por la realización de un deber o por el ejercicio de un derecho. (Tocqueville, 1957, p. 84)

Más recientemente, en los inicios del siglo pasado, Adolfo Posada sostuvo que el problema del Municipio era, sin duda, político y de organización, pero que lo era sobre todo de civismo o, mejor, de sentimiento cívico: “el problema municipal es ante todo, – escribe – cuestión de ideal de vida, de patriotismo municipal, de sentimiento cívico”. Ya entonces percibió la necesidad de que la ciudadanía apoyase, se interesara y se implicara con responsabilidad en el gobierno y vigilancia de la prestación de los servicios públicos municipales, cuyo incremento y complejidad eran lógica consecuencia de los cambios sociales, del progreso de la técnica, del crecimiento urbano, de la intensificación de las necesidades colectivas y su universalización. Posada abogó entonces por la formación de “una conciencia general despierta, de la responsabilidad social, en razón de la cual las gentes se convenzan de que el gobierno de la ciudad exige una constante vigilancia del interés común y una acción de presión, obra de una opinión pública fuerte y sensible”. La responsabilidad no finaliza en el acto de votar; al contrario que la indiferencia cívica el compromiso ciudadano perdura durante toda la vida en el seno de la comunidad municipal: “Por este lado, el problema del gobierno de la ciudad es un problema de cultura, que exige en aquella una intensa función cultural, de educación en el más amplio sentido”. Esa tarea de culturización empieza porque el Municipio haga ver y comprender a sus vecinos “las consecuencias sociales, lejanas a veces, pero fecundas, de los servicios públicos fundamentales”²³. Pero este cometido requiere una cierta capacidad de autonomía, de decisión sobre las actuaciones conducentes a esa culturización cívica del Municipio.

Lo cual nos hace reparar en el antiguo problema de la autonomía o la descentralización municipal, una compleja cuestión histórica. Nuestro más asiduo invitado en estas páginas, Tocqueville, lo plantea cuando dice que

23 Las expresiones entrecomilladas, las referencias y las frases textuales en Posada, 1913, pp. 375-376.

las comunas no están en general sometidas al Estado sino cuando se trata de un interés que llamaré social, es decir, que comparten con otros. Para todo lo que no tiene relación más que con ellas solas, las comunas han permanecido como cuerpos independientes; y, entre los habitantes de Nueva Inglaterra, no se encuentra ninguno, creo, que reconozca al gobierno del Estado el derecho de intervenir en la dirección de los intereses puramente comunales. (Tocqueville, 1957, p. 82)

Pero las cosas no siempre se desarrollaron como describe el político francés. Hoy parece incuestionable que la descentralización sea una cualidad inherente al Municipio. De hecho, la autonomía municipal fue reconocida en Europa por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa en sesión del 15 de octubre de 1985 donde aprobó la *Carta Europea de la Autonomía Local*, recomendando el reconocimiento de ésta en la legislación interna y en la Constitución de los países, como así sucede en el ordenamiento jurídico de la mayoría de los Estados. No es necesario señalar los fundamentos de este reconocimiento cimentados, como se sabe, en la cualidad del Municipio como nivel administrativo “más descentralizado del Estado, el más penetrado por la sociedad civil, el más accesible a los gobernados, el más directamente ligado a la vida cotidiana de las masas populares”, donde mejor se identifican las demandas colectivas, donde puede darse un mejor control ciudadano sobre la administración pública, donde el Estado y la sociedad civil se articulan más adecuadamente, donde los temas y servicios municipales son mejor conocidos por la ciudadanía sobre los que tiene opinión y por tanto, criterios de participación política, donde, en fin, la política aparece “secularizada”, es decir, “percibida como lo que es o debe ser: la gestión de recursos y resolución de problemas colectivos, a la cual puede acceder cualquier ciudadano por la vía de su participación en el quehacer municipal” (Martín Pérez, 1997, pp. 507-508). En este sentido, la actividad desarrollada en el Municipio descentralizado – la democracia de base local –, legitima los servicios públicos y consolida la democracia.

Pero históricamente, el acuerdo de hoy no fue tan indiscutible. Recuerda al respecto Luís Morell que a menudo primó el principio de uniformidad – según el cual todos los Municipios debían regirse por el mismo ordenamiento jurídico – derivado del ideal de unidad nacional, contra el que atentaba toda reivindicación diferencial. Aquel principio – que se confundió con el de unidad – encontró apoyo en quienes vieron

en él un dique a los privilegios y una salvaguardia de la igualdad de todos ante la ley. En el caso de la península ibérica – y de ciertas zonas de Francia – este principio fue ajeno a su tradición municipalista que tuvo en los Fueros locales la expresión más clara de la autonomía municipal (Morell Ocaña, 1973, pp. 488-491). Y contra esa corriente uniformadora en ocasiones emprendió el Municipio abiertas o veladas contiendas contra el poder del Estado, disputas de mayor o menor envergadura, pero que como actor de la historia han dejado testimonio de los esfuerzos del Municipio por ganar soberanía.

Aunque intervinieron otras motivaciones, un ejemplo de aquella confusión, perjudicial para la actividad escolar dependiente del Municipio, lo proporcionaron la Administración central y el Ayuntamiento de Madrid con motivo del Plan de construcciones escolares presentado por el Municipio en 1922. Ese Plan patentizó la pugna de ambas administraciones que acabaría saldándose favorablemente en un clima de colaboración mutua y de consecuente entendimiento entre unidad y diversidad, como ha estudiado M. M. del Pozo. En ocasiones – como esa – el enquistamiento paralizante de las actuaciones municipales en materia escolar tuvo su origen en las reclamaciones de soberanía del Municipio y en la consiguiente obcecación del Poder central en negarlas. Pero, a veces, un cambio de estrategia en esas posiciones puede producir – como sucedió – éxitos sorprendentes, quizá impensables de haberlas mantenido. Así, por ejemplo, cuando el Partido Socialista abandona sus posturas favorables a la plena autonomía local o municipal y – más de acuerdo con los postulados del socialismo en este tema – abandona las ideas municipalistas de independencia mostrándose partidario de una enseñanza controlada por el Estado, entonces trabajan juntos los concejales y los diputados socialistas logrando los objetivos que, por separado, se habían planteado los concejales socialistas madrileños. El pragmatismo pareció ser la mejor solución sobre todo si el poder que tiene el dinero no participa de los mismos postulados políticos que el que, argumentando la soberanía local, plantea iniciativas que no puede costear (Pozo Andrés, 1997, pp. 312-313).

Política y pragmatismo son cuestiones que a veces convivieron, y aún hoy conviven, mal. Indudablemente la soberanía y la democracia municipal (la política) son importantes en la prestación de los servicios, pero también lo es la eficacia en su gestión (pragmatismo). Es decir, la descentralización se fundamenta, como se acaba de decir, en el conocimiento, proximidad e implicación ciudadana en los temas que le

conciernen, ¿pero es eso garantía de eficacia? Adolfo Posada – en sus comentarios al libro de L. G. Rowe, *El gobierno de la ciudad y sus problemas* – se planteó en 1913 este problema que tiene hoy plena vigencia: ¿hay una irreductible incompatibilidad entre la eficacia empresarial de los servicios municipales, y la cuestión democrática, política y soberana del Municipio?:

La gran dificultad en el gobierno de la ciudad, en esta relación de la estructura y de los métodos de gestión, está en armonizar su carácter político – exigido por la acción de soberanía, o de poder impulsor de la comunidad para la afirmación de su propio derecho, mediante el influjo de una opinión pública y la intervención activa del ciudadano – con la gestión ordenada y técnica de los servicios (...) Es decir, se quiere un gobierno eficaz, rápido, bien preparado, personal y técnico, en lo que sea preciso; pero sobre bases representativas, bajo el influjo de la opinión, con apoyos esencialmente democráticos, mediante la consagración de instituciones tan políticas como la iniciativa, el referéndum y la deposición del funcionario por obra del cuerpo electoral. De lo que se trata es de la diferenciación de la vida municipal, apartándola del Estado y procurando que ella se defina y mueva con política propia. (Posada, 1913, pp. 377-378)

Como no podía ser de otro modo, Posada apuesta por la armonización de la democracia y la eficacia, sabedor, sin duda, de que la primera no subsistiría sin la segunda. Y en este sentido, el Municipio quizá pudiera verse ya entonces como un campo de ensayo – y escuela práctica – de los problemas que también hoy afectan a la descentralización política.

En ocasiones, territorio de ensayo, en otras, escuela práctica de civismo y democracia, rodeado unas veces de luces y otras sombras, pero en unos casos y en otros el Municipio ha sido sujeto histórico privilegiado en el logro difícil de la modernización social. Como vimos, en esa tarea el Municipio desempeñó también un papel fundamental e irremplazable como escuela de alfabetización y de escolarización, puntales de toda sociedad moderna.

Para terminar

Al inicio de mis palabras afirmaba el carácter del Municipio como sujeto histórico-pedagógico en tanto que realidad que es capaz de producir acontecimientos históricamente relevantes para la modernización social. Aunque es bien conocido que las políticas educativas de los Municipios han sido crónicamente endebles, imprecisas y errabundas, a lo largo de mi intervención espero haber contribuido a ratificar mi aserto inicial recordando tres tipos de magisterio que se dan cita en el Municipio, actuando éste como escuela de intervención práctica, como escuela de alfabetización y de escolarización y como escuela de democracia y de civismo. Es cierto que esas acciones, de las que el Municipio es precursor, son inicialmente instrumentales, ya por ser auspiciadas por motivaciones materialistas o de mantenimiento del orden social, ya por ser exigidas por el capitalismo industrial que, a fin de cuentas, crea la ciudad contemporánea de la mano de la burguesía; pero, en todo caso, alentaron y coadyuvaron a la modernización de las sociedades. Tampoco importa dilucidar en qué exacta medida contribuyó a esa modernización la intervención municipal en la alfabetización, la escolarización, el civismo y la democratización o la apertura a otros espacios escolares y tiempos educativos, pero estimo suficientemente probado su importante papel en ella. Es más; con el tiempo, los servicios que comenzó prestando el Municipio por motivos utilitaristas, economicistas o sustentadores del orden social, acabaron convirtiéndose en servicios sociales consolidados como derechos cívicos, razón por la cual el Estado los ha ido asumido progresivamente.

El Municipio, aunque siguiendo a menudo la iniciativa privada, ha sido precursor y dinamizador en muchos ámbitos (salud pública, enseñanza, servicios sociales...), como corresponde, quizá, a una institución que ha antecedido siempre y en todos los lugares al mismo Estado y a las leyes que acabaron regulando la actividad municipal. Es cierto que la relevancia del Municipio ha diferido según las épocas y la sensibilidad política de los Estados no solo hacia la actuación municipal sino también hacia las parcelas de su competencia. Por otra parte, también es evidente que no todos los Municipios han dedicado los mismos esfuerzos a la provisión de los servicios públicos ni han logrado resultados homogéneos, sin duda porque, aun admitiendo que el objetivo de sus afanes fuera lograr el bienestar de las gentes, no contaron con las mismas posibilidades y recursos financieros; esta situación les obligó a recurrir con frecuencia al Poder central perdiendo así buena parte de su independencia. Sin

embargo, históricamente, ese mismo carácter iniciador de servicios determinó que el Poder central los continuara, aunque este hecho favoreciera la centralización.

Ha sido esta dialéctica centralización / autonomía – a la que históricamente ha estado sometido el Municipio – y los factores que la han alimentado, lo que ha provocado más fricciones con el Poder central y la que más obstáculos ha puesto al desarrollo de la actividad educativa municipal. De ahí que se pueda afirmar que la actuación de los Municipios en la educación no haya sido pacífica, bien porque sintiendo deseos de desarrollarla se vieran limitados por el obstruccionismo centralista, bien porque ante la magnitud de la tarea encomendada, y exigida, los propios Municipios optaran en ocasiones por renunciar a ella a pesar de sus obligaciones en ese sentido.

Con todo, aunque las polémicas de los Municipios con la Administración central sobre competencias escolares unas veces dificultaron más que resolvieron los problemas planteados, sin embargo otras veces dieron los frutos perseguidos; y, lo que es también importante, en ocasiones – como ha señalado M^º del Mar del Pozo en la larga cuestión sobre el “Proyecto Dicenta” (1911-1914) relativo a la propuesta municipal de construcción de grupos escolares en Madrid – provocaron consecuencias nada despreciables: por un lado, mover las conciencias en favor de una causa o un problema educativo cuyos debates en los medios de opinión en torno a ellos contribuyeron a cambiar la mentalidad oficial y de la sociedad, y, por otro, avivar la conciencia innovadora de aquella Administración central que ve sacudida su modorra transformadora ante el empuje municipal; estos son “otro tipo de efectos menos tangibles” pero que en ocasiones contribuyeron a cambiar las mentalidades sobre determinados problemas educativos (Pozo Andrés, 1997, p. 307).

Está bien demostrado que la trayectoria de los Municipios en la provisión de servicios educativos no es uniforme, y que, por tanto, su contribución a la modernización social es desigual. Si unos Municipios fueron dinámicos en ese proceso y actuaron con responsabilidad en medio de la escasez y el obstruccionismo del Poder central, otros se acomodaron en la inactividad y en la desidia amparándose en las muchas razones que probablemente tuvieron para hacerlo. A pesar de ello, es también indudable que el Municipio ha provocado hondas y duraderas transformaciones en la sociedad creando y sosteniendo en ella realidades nuevas que favorecieron su modernización. Como digo, la comprobación real, científica, de la contribución del Municipio a esa modernización siempre será difícil cuando no imposible; pero lo mismo de indudable es deducirla de lo que acabo de exponer en mi intervención. La enorme cantidad

de literatura que su actividad en general y la educativa en particular ha promovido, confirman su papel como sujeto histórico e histórico-pedagógico.

Si se me permite, quisiera finalizar abandonando por un momento el análisis histórico que ha guiado mi intervención para proyectar algunas reflexiones para nuestro tiempo.

Hemos visto que el Municipio forma, pero también que es capaz de integrar a sus conciudadanos en la trama social de pertenencia provocando actitudes y comportamientos cívicos susceptibles de favorecer la inclusión y la solidaridad. En este doble sentido – formativo y cohesivo – el Municipio devino en un importante medio de transformación y modernización, adquiriendo protagonismo como sujeto histórico, aunque a menudo jugara este papel con más sombras que luces. En nuestro tiempo siguen siendo ésas dos funciones de los Municipios inalienables en su objetivo de contribuir al desarrollo de sus vecinos y a la evolución social, y al de lograr sociedades más justas y cohesionadas.

También hemos dejado constancia de que las actuaciones de los Municipios han sido históricamente instrumentalizadas; ¿seguirá siendo así en un tiempo en el que la recentralización parece ser una de sus características? ¿Se pondrá la política educativa municipal al servicio de la política nacional o supranacional? Evocaré de nuevo las ya mencionadas palabras de Tocqueville requiriendo a las comunas someterse al interés social pero reclamando su condición de cuerpos independientes “para todo lo que no tiene relación más que con ellas solas” (1957, p. 82). Lo cual me conduce a un último razonamiento: si la democratización de la sociedad tiene en el Municipio una de sus principales escuelas, como históricamente así ha sido; si la educación administrada por los Municipios ha de procurar el bienestar personal y social y la constante modernización de la sociedad, a lo que históricamente ha sido llamada; si la proximidad es el modo más idóneo de atender las peculiaridades y los procesos de identidad y de reconocimiento cívico, algo por lo que los Municipios han luchado tradicionalmente; si los grandes diseños de política educativa necesitan de micro políticas más próximas a la ciudadanía que puedan completarlos y fortalecerlos, parece razonable pensar en la autonomía municipal como el medio más idóneo de lograr esos objetivos y de mejorar el papel del Municipio como sujeto histórico-pedagógico.

Referências

- Avebury** (1912). *Municipalización y nacionalización de los servicios públicos*. Barcelona: Imprenta Eugeni Subirana.
- Ayuntamiento de Barcelona** (1891). *Ordenanzas municipales de la ciudad de Barcelona*. Barcelona: Imprenta de El Noticiero Universal.
- Los bandos del alcalde Enrique Tierno Galván**. (2011). Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Burgos Rincón**, J. (1994). Alfabetización y escuela en Cataluña en el Siglo de las Luces. Una hipótesis interpretativa. *Manuscrits*, (12), 109-147.
- Cardon**, R. C. A. (1971). Organización y funcionamiento de un Municipio en Gran Bretaña: la Municipalidad de la ciudad de Manchester. *Revista de Estudios de la Vida Local*, (170). Disponível em: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=3392&path%5B%5D=3447>
- Cipolla**, C. (1970). *Educación y desarrollo en Occidente*. Barcelona: Ariel.
- Dromi**, R. (2003). La vida local y los límites naturales de la globalización. *REAL. Revista de Estudios de Administración Local*, (291), 317-336.
- Editorial**. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (125), 1990, 277.
- Escolano**, A. (1993-94). La arquitectura como programa. Espacio-escuela y curriculum. *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, (12-13), 97-120.
- Escolano**, A. (1997). Tres jalones en la modernización educativa de España. In A. Escolano & R. Fernandes (ed.), *Los caminos hacia la modernidad educativa en España y Portugal (1800-1975)*. (pp. 13-23). Zamora: Fundación Rei Afonso Henriques.
- Escolano Benito**, A. (2011). La escuela en la memoria. In C. Lomas (coord.), *Lecciones contra el olvido. Memoria de la educación y educación de la memoria*. (pp. 61-76). Barcelona: Octaedro.
- Esteban**, J. O. (1990). La idea de ciudad educadora a través de la historia. *La ciudad educadora I Congreso Internacional de Ciutats Educadores*. (pp. 93-102). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Fernández-Soria**, J. M. (2013). Municipio y educación en España (Siglos XIX-XX). In A. Adão & J. Magalhães (org.). *História dos municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje*. (pp. 165-193). Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Disponível em: http://www.ie.ulisboa.pt/portal/page?_pageid=406,1805117&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Furet**, F., & Ozouf, J. (1977). *Lire et écrire. L'alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry*. (2 vols.). Paris: Éditions de Minuit.

- García López, L.** (2002). La inspección escolar en México, 1810-1834. El caso del Estado de México. *Revista Brasileira de História da Educação*, 2 (1[3]), 47-65.
- Gogay Casals, J.** (2008). *Arquitectura escolar a Barcelona, de la Mancomunitat a la República*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Heidegger, M.** (1994). Construir, habitar, pensar. In M. Heidegger, *Conferencias y artículos*. (pp. 127-142). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Ibáñez Picó, M.** (2008). Municipio y civismo. Las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (307), 143-181.
- Jordana de Pozas, L.** (1951). El problema de los fines de la actividad administrativa. *Revista de Administración Pública*, (4), 11-28.
- Lahoz Abad, P.** (1992). Higiene y arquitectura escolar en la España contemporánea. *Revista de Educación*, (298), 89-118.
- Magalhães, J.** (2013). Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspetiva histórica. In A. Adão & J. Magalhães (org.). *História dos municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje*. (pp. 11-52). Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Disponible em: http://www.ie.ulisboa.pt/portal/page?_pageid=406,1805117&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Magaldi, N.** (2010). Los orígenes de la municipalización de servicios. El industrialismo público inglés (*Municipal Trading*) y la Sociedad Fabiana. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (313-314). Disponible em: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9921>
- Magaldi Mendaña, N.** (2012). La primera doctrina española sobre la municipalización de servicios públicos: en particular, la recepción de la doctrina extranjera por el profesor Gascón y Marín. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (39-40), 165-219.
- Martín Pérez, A.** (1997). El municipio como agente dinamizador del desarrollo económico y social. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (274-275), 503-534.
- Martínez Alcubilla, M.** (1885). *Códigos antiguos de España. Colección completa de todos los códigos de España desde el Fuero Juzgo a la Novísima Recopilación*. Segundo volumen: *La novísima recopilación*. Madrid: Administración.
- Montesquieu** (1995). *Del espíritu de las leyes*. (3.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Morell Ocaña, L.** (1973). Rasgos estructurales del Municipio en el mundo contemporáneo. *Revista de Estudios de la Vida Local*, (179), 487-505.
- Moreno Martínez, P. L.** (1999). Un proyecto regeneracionista: las colonias escolares en España (1887-1936). In J. Ruiz et al., *La educación en España a examen (1898-1998)*.

(Vol. II, pp. 67-80). Zaragoza: Ministerio de Educación y Cultura, Institución “Fernando el Católico”.

Muñoz Fernández, F. J. (2012). La escuela para la democracia. Arquitectura escolar y II República en Bilbao. *Boletín Académico. Revista de Investigación y Arquitectura Contemporánea*, (2), 9-18.

Ocampo López, J. (1997). Catecismos políticos en la Independencia. Un recurso de la enseñanza religiosa al servicio de la libertad. *Credencial Historia* (Bogotá), (85), 4-9. Disponible em: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero1997/enero1.htm>

Osorio, A. (2011). El papel político de la asociación. Tocqueville y la adaptación democrática de los poderes intermedios de Montesquieu. *Thémata. Revista de Filosofía*, (44), 406-423.

Osorio de Rebellón, A. (2003). Municipio y educación ciudadana. Tocqueville ante el papel educativo de la política local. *Estudios sobre Educación*, (5), 161-171.

Peixoto, A. C. M. (1922). *Descentralização do ensino primário*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Pemán Garín, J. M. (2007). Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de Civismo de Barcelona. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (305), 9-55.

Pérez Rodríguez, A. C. (2014). La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nueva época (1), enero-junio. Disponible em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=4725306>

Pirenne, H. (1970). *Historia económica y social de la Edad Media* (10.^a reimpr.). México: FCE. (1.^a ed.: 1939).

Pirenne, H. (1972). *Las ciudades de la Edad Media*. Madrid: Alianza.

Posada, A. (1913). Reflexiones sobre el gobierno de la ciudad. *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, XXXVIII (645), 371-379.

Posada, A. (1979). Municipio. In A. Posada, *Escritos municipalistas y de la vida local*. (pp. 239-258). Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Pozo Andrés, M. M. (1993-94). La utilización de parques y jardines como espacios educativos alternativos en Madrid (1900-1931). *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, (12-13), 149-184.

Pozo Andrés, M. M. (1997). «Etapa dorada» de la graduación escolar en Madrid: conflictos políticos y realidades pedagógicas (1891-1922). *Revista de Educación*, (314), 285-320.

Reclus, E. (1895). The evolution of cities. *Contemporary Review*, 67 (2), 245-264.

- Redacción del Municipio** (1898). *El libro de los ayuntamientos*. Madrid: Imprenta y Litografía de J. Corrales.
- Taylor, C.** (1995). Invoking civil society. In C. Taylor, *Philosophical arguments*. (pp. 204-222). Cambridge M.A.: Harvard University Press.
- Tocqueville, A.** (1957). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vallespín, F.** (1996). Sociedad civil y «crisis de la política». *Isegoría*, (13), 39-59.
- Vidal-Foch, I.** (2008). El arquitecto “noucentista”. *El País*, (17), Mayo.
- Viñao, A.** (2008). Escolarización, edificios y espacios escolares. *Revista Participación Educativa. Consejo Escolar del Estado*, (7), 16-27.
- Viñao, A.** (2009). La alfabetización en España: un proceso cambiante de un mundo multiforme. *EFORA. Revista electrónica Perspectivas de Educación y Formación Continua de Adultos*, 3 (1), 5-19. Disponible em: http://www.usal.es/efora/efora_03/articulos_efora_03/n3_01_vinao.pdf.

PARTE I: OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA

1. El Municipio contemporâneo como sujeito histórico-pedagógico	21
2. Os municípios portugueses e o legado histórico-pedagógico	57
3. Transformações espaço-temporais da Educação em Portugal	75
4. O paradigma da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses	99
5. Da Revolução aos dias de hoje: altos e baixos da descentralização educacional	109

2. Os municípios portugueses e o legado histórico-pedagógico

por *José Amado Mendes*

2. Os municípios portugueses e o legado histórico-pedagógico

José Amado Mendes
Universidade de Coimbra
Universidade Autónoma de Lisboa

Introdução

Começo com uma questão: por que motivo se deve estudar, hoje, o legado histórico-pedagógico dos municípios?

Em primeiro lugar, o estudo da história tem um valor intrínseco que se pode sumariar assim: *conhecer o passado para compreender o presente e perspetivar o futuro*. Como já foi salientado por um autor, “o presente e o futuro emergem gradual e inevitavelmente do passado. O conhecimento da história por parte dos dirigentes de hoje [ao que eu acrescentaria e, inclusive, por cada um de nós] é a maior garantia de que o mundo beneficiará dos erros do passado tanto como de seus triunfos” (Cameron, 1974, p. 339).

Por outro lado, estamos a vivenciar uma profunda mudança de paradigma, pelo que urge olhar para o “mundo que nós perdemos”, para usar a expressão de Peter Laslett (1975), o qual se caracterizava por: proliferação de escolas, relevância da escola primária (para a grande maioria da população, a única que viria a frequentar, ao longo de toda a sua vida), métodos pedagógicos tradicionais e, não raramente, autoritários e a tônica colocada na ideologia. Este mundo prevaleceu em Portugal, como é sabido, até meados do século XX e, em alguns casos, mesmo até ao 25 de abril de 1974.

Ao que já conhecíamos, fruto dos consideráveis progressos registados no âmbito das Ciências da Educação (e, em particular, da respetiva História), nas últimas décadas, acrescenta-se agora um contributo importantíssimo, com a divulgação dos resultados do projeto que estamos prestes a encerrar e do qual este evento

(Encontro Internacional *Os municípios na modernização educacional e cultural*) faz parte. Todavia, com esta iniciativa não se fecha um ciclo, mas antes se abrem perspectivas para novas investigações, em relação às quais se enunciam em seguida algumas pistas.

Política de gestão/administração

Consoante o regime político, têm-se verificado oscilações no binómio centralismo *versus* municipalismo. Aquele foi notório na primeira metade de Oitocentos, durante a Ditadura Militar (1926-1932) e, sobretudo, com o Estado Novo (1933-1974), enquanto este se manifestou nas últimas décadas de Oitocentos e, de modo especial, ao longo da I República (1910-1926) e no pós-25 de abril de 1974, fruto da revolução e do conseqüente reforço da política municipal democrática.

É necessário, todavia, prosseguir a investigação de modo a podermos compreender melhor os seguintes tópicos:

- a) Como é que as orientações do poder central eram operacionalizadas ao nível das escolas?
- b) Além das linhas gerais, estabelecidas pela legislação em vigor e emanadas da tutela, que margem de manobra restava aos municípios e aos agentes educativos?
- c) Como era efetuada a comunicação: através da legislação, de circulares ou despachos e/ou de contacto direto entre autarcas e docentes?
- d) De que autonomia gozavam as escolas e os respetivos docentes, por exemplo, no que se referia a visitas de estudo, na relação com os encarregados de educação, na aquisição de material pedagógico ou mesmo quanto à manutenção do próprio edifício escolar?

Numa altura em que a história das empresas/organizações/instituições regista um considerável desenvolvimento — embora, em Portugal, a um ritmo mais lento —, é pertinente investigar também a história das instituições escolares, com o que beneficiarão a história local e a própria História da Educação.

Edifício escolar e sua envolvimento

Trata-se de um tema vastíssimo, para cujo conhecimento já dispomos de alguns contributos mas que ainda não está esgotado.

Estreita relação casa-escola. Como já foi realçado: “Até meados do século XIX pode dizer-se que a escola foi a própria casa do mestre. Na verdade, no ano letivo de 1863-1864, aquando da inspeção extraordinária realizada às escolas primárias, **metade dos professores do ensino público dava aulas na sua habitação**¹” (C. Silva, 2005, p. 292)². Como recorda o autor citado, isto significa que o professor era da povoação ou nela residia há algum tempo. Face à proibição de lecionação na casa do professor, desde que houvesse edifício destinado a escola (Decreto de 20-09-1844), a referência anterior também permite inferir acerca da exiguidade do parque escolar como tal, em meados do século XIX.

Posteriormente (até às primeiras décadas do século XX), passou-se por um período de transição, até à autonomização da escola em relação à casa, durante o qual a residência do professor era anexa à escola e integrada no próprio edifício. Esta tendência já era patente na opinião de António Feliciano de Castilho (1800-1875), como se verifica pela seguinte passagem (1854): “Cada escola deveria ser, quanto possível, espaçosa, clara, arejada, mobilada e abastecida de tudo o necessário; tendo cómodos para residência do mestre, e um terreiro ou pátio com suas sombras verdes para esparecimento dos alunos e, nos dias formosos, até para ali se darem lições” (*apud* C. Silva, 2005, p. 294).

Trata-se de uma conceção avançada para o tempo (meados de Oitocentos), já reveladora das **preocupações higienistas**, tão em voga na segunda metade do século XIX e nos inícios do XX. Também num anúncio publicitário à *Escola Portuguesa. Instituto Primario e Secundario*, se faziam alusões no mesmo sentido: “Impõe-se a estabelecimentos deste género uma rigorosa observância de todos os preceitos de

¹ O negrito é meu.

² Ver também: *Estatística da instrução primaria em Portugal...*, 1867. “Note-se que o decreto de 20 de setembro de 1844, no seu artigo 8.º, proibia que os professores ministrassem aulas na sua residência, desde que existisse um edifício destinado a escola” (C. Silva, 2005, p. 292, nota 9).

higiene pedagógica, e por este motivo criou-se o lugar de médico inspetor do colégio, para o qual foi convidado o hábil e conceituado clínico, Exm.º Sr. Dr. Cortez Pinto”³.

Parque escolar no final de Oitocentos

Devido ao crescimento demográfico, arranque da industrialização e desenvolvimento urbano, tornava-se imperioso aumentar o parque escolar. Para o efeito, foram mobilizados recursos de várias proveniências: poder central, municípios e particulares/filantropos, com destaque para Joaquim Ferreira dos Santos (1782-1866), mais conhecido por **Conde de Ferreira** (um dos muitos brasileiros estudados por Jorge Fernandes Alves).

Tendo angariado grande fortuna em África e no Brasil (em parte, com o tráfico de escravos), além de outras doações, deixou como legado uma verba significativa (144 000\$000 réis), destinada à construção de **120 escolas primárias**, para as quais se adotou planta única, cujas normas foram definidas pela portaria de 20-07-1866. Não obstante o Estado ter completado o donativo, os municípios desempenharam igualmente uma ação importante: candidatando-se, disponibilizando terreno e instalando as escolas⁴.

Como distintivo característico das ditas escolas refira-se o pequeno **frontão** que encima a fachada principal das mesmas, cuja simbologia se presta a mais do que uma interpretação: a) afirmação do positivismo em ascensão, por oposição e como contraponto à influência tradicional da igreja e da sua torre sineira?; b) mais uma das persistências do Antigo Regime? (Mayer, 1984).

Das 120 escolas foram construídas 91 (21 das quais já foram infelizmente demolidas), restando 70 que constituem um importante património arquitetónico e construtivo. O seu interesse tem vindo a ser reforçado, nomeadamente com o surgimento de “novos territórios” de investigação, como a **Arqueologia Industrial** (em franco desenvolvimento, desde os anos 1960-70) e a **História da Construção**, que se encontra em fase de consolidação como disciplina autónoma, a exemplo do que já se verifica em alguns outros países (Mateus, 2011).

³ Disponível em: <http://restosdecoleccion.blogspot.pt>. Como em casos análogos, a ortografia foi atualizada.

⁴ Também seria interessante averiguar os motivos que terão levado uns municípios a candidatar-se à construção de escolas e outros não.

Já dispomos de alguns elementos sobre diversas Escolas Conde Ferreira: localização, estado de conservação e reutilização. Esta tem passado sobretudo por finalidades de ordem cultural, administrativa, turística e mesmo económica⁵ (Graça & Felgueiras, 2009). Contudo, o assunto merece ser aprofundado, quer em termos de um levantamento mais completo, quer de uma investigação mais profunda sobre a temática, o que constituiria um bom tema para tese de Doutoramento, por exemplo, no âmbito da Arquitetura, da História da Educação ou do Património Cultural.

Outros projetos se sucederam; por vezes eram as juntas de freguesia que adquiriam casas escolares. Foi também nos finais de Oitocentos que foi publicada a *Cartilha Maternal*, de João de Deus (1876), utilizada no ensino-aprendizagem da leitura por várias gerações.

Escolas primárias no século XX

Durante a República (1910-1926) o número de escolas primárias em funcionamento efetivo subiu de 5000 para 6500⁶, enquanto o número de professores aumentou de 6000 para 8500. Todavia, a taxa de analfabetismo diminuiu relativamente pouco, ou seja, de 75,1% (1911) para 70,5% (1920) e 67,8% (1930) (Marques, 1973, pp. 228, 323). Nas primeiras décadas do Estado Novo aqueles números continuaram a subir, tanto relativamente às escolas primárias (1940: 10 000; 1950: 10 800) como a professores (1940: 13 400; 1950: 14 000) (*Idem*, p. 323).

Na década de 1930, os projetos escolares foram distribuídos pelos arquitetos Rogério de Azevedo (1898-1983), Regiões Norte e Centro, e Raul Lino (1879-1974). Tendo este último sido um apologista da “casa portuguesa”, também a arquitetura das escolas, cujos projetos elaborou, beneficiaram do seu estilo arquitetónico.

Pela sua amplitude e significado destacaram-se as escolas construídas segundo

⁵ Por exemplo, numa antiga escola primária foi instalada uma fábrica de cerveja artesanal (*Linha da frente: era uma vez uma escola*, programa transmitido pela RTP1 do dia 10 de janeiro de 2015, das 20h45m às 21h15m).

⁶ Note-se que há um desfasamento nos dados indicados por Oliveira Marques (1973), quanto ao número de escolas primárias em 1927: 6500 (p. 238) e 7000 (p. 323). Embora a diferença se possa dever ao facto de se tratar de “escolas primárias em funcionamento efetivo”, no primeiro caso, enquanto no segundo o Autor se refira apenas a “escolas primárias oficiais”, não nos é fornecida qualquer explicação sobre o assunto.

o **Plano dos Centenários** (anos 1940 e inícios da década seguinte) e do **Novo Plano** (décadas de 1950-60).

Nas áreas rurais criaram-se “postos escolares” que chegaram a constituir 1/3 do parque escolar e cujos docentes eram os regentes escolares, pessoas com reduzida preparação pedagógica que em muitos casos apenas sabiam ler e escrever. (...) As chamadas “campanhas de alfabetização de adultos”, levadas a cabo entre 1953 e 1956 com o apoio generalizado dos municípios, fizeram baixar a taxa de analfabetismo que, de 45%, em 1950, passou para 38%, em 1960, e para 30%, em 1968. (Montalvo, 2013, p. 123)

Formação através da escola primária

Competindo à escola a **educação formal**, o seu desempenho deve ser avaliado também pelos resultados, isto é, pela influência exercida na transformação das pessoas que a frequentam. Até meados do século XX, em Portugal, apenas uma reduzida percentagem da população tinha acesso ao ensino secundário e, ainda mais limitadamente, ao ensino superior. Assim, a ação municipal e a sua participação no funcionamento das escolas primárias e no processo educativo era crucial (como já se disse, para a maioria da população aquela escola era a única pela qual passava).

Nessa altura e mesmo até meados dos anos 1960, as pessoas mais influentes em muitas localidades, sobretudo nos meios rurais do interior, eram o médico, o padre e o **professor**. Em muitos casos, a atividade deste extravasava da sua função pedagógica na escola para o exercício de outras, a nível autárquico (no âmbito do município e da freguesia), associativo (associações culturais e recreativas e corpos de bombeiros) ou mesmo empresarial.

Nas últimas décadas a *biografia* e a *prosopografia*, vencendo algum do menosprezo a que tinham sido votadas, têm vindo a ser reabilitadas⁷, pelo que é

⁷ Nas Atas de um importante Colóquio realizado na Sorbonne, em Paris, em maio de 1985, pode ler-se: “Depois da guerra [II Guerra Mundial] a biografia foi decretada reacionária e invendável. Ela foi reabilitada pelo sucesso dos biógrafos anglo-saxónicos” (Madelénat, 1985, p. 132). Ver também, entre outras obras, as de: Ferraroti (1990) e Peneff (1990).

oportuno investigar **histórias de vida** de muitos agentes de ensino, bem como de responsáveis autárquicos pela Educação. Os resultados destas investigações, além de contribuírem para o enriquecimento das monografias municipais ou locais, poderão ainda constituir objeto de estudo para, por exemplo, dissertações de Mestrado ou teses de Doutoramento.

Também os testemunhos (pessoais ou relativos aos seus professores) de ex-alunos das antigas escolas constituem boa matéria de estudo, recorrendo-se às **fontes orais**, as quais começam a adquirir “dignidade” (por vezes sob a designação, aliás errada, de **história oral**), inclusive junto de investigadores mais renitentes em reconhecer o valor desse tipo de fontes.

Património cultural pedagógico (tangível e intangível)

A salvaguarda do legado histórico-educativo dos municípios compete, em primeiro lugar, aos “lugares de memória” (para usar a expressão vulgarizada por Pierre Nora), designadamente *museus, arquivos, bibliotecas e centros de recursos pedagógicos*. No entanto, dada a tarefa gigantesca que isso implica, todos devem colaborar nessa missão: poderes públicos, associações e fundações, grupos de “amigos de museus”, escolas, editoras, empresas e organizações, professores e alunos e, obviamente, cada um de nós.

Uma parte desse património (edifícios escolares, mobiliário e material didático) encontra-se *in situ*, o que lhe acrescenta um valor significativo, ao permitir a sua contextualização. Acrescente-se que, além do referido património material ou tangível, é dever das entidades e pessoas referidas preservar igualmente o património imaterial ou intangível, aliás em sintonia com a Convenção de Paris de 2003 (sobre o património imaterial), ratificada por Portugal em 2008.

Como já foi enfatizado, “o património educativo, como património cultural, constitui um testemunho único do contributo e da identidade de cada povoação e sociedade, das suas formas de viver e de se relacionar, da sua cultura cívica”⁸.

No estudo de M.^a Agulló Díaz e A. Payá Rico (2009) relata-se um interessante projeto de investigação, em curso, da Comunidade Valenciana (Espanha), em torno dos seguintes eixos:

⁸ Carrillo, I., 2008, *apud* Agulló Díaz & Payá Rico, 2014, p. 582.

- *Museus de Educação* (físicos e virtuais);
- *Histórias de vida e fontes orais*;
- *Relatos autobiográficos de professores e mestres*;
- *Arquivos da palavra, imagens e conteúdos de livros de texto e manuais escolares*⁹;
- *Associações e sociedades para o estudo do património histórico-educativo*.

No âmbito do referido projeto têm vindo a ser arquivados os seguintes tipos de “memória do Magistério”:

- Censos escolares;
- Registos de assistência/frequência;
- Inventários de material didático-pedagógico;
- Compêndios legislativos (decretos, circulares, ordens normativas, memórias das juntas municipais de ensino);
- Documentos pessoais (diários e correspondência escolar);
- Fotografias e catecismos religiosos e laicos;
- Livros de textos e manuais escolares;
- Cadernos escolares.

“Lugares de memória” do património escolar e educativo

No âmbito da linha da *nova museologia* e da *educação não formal* os **museus** desempenham um papel relevante, não só ao nível educativo e de investigação mas também quanto à salvaguarda da “memória pedagógica” dos municípios. Enquanto não pudermos dispor de um **Museu Nacional da Educação** (com este ou outro nome), ao menos que se promovam e apoiem iniciativas municipais/locais neste domínio, seguindo alguns exemplos já existentes:

- **Museu Escolar dos Marrazes** (concelho de Leiria), mantido por

⁹ Nas últimas décadas os manuais escolares têm vindo a ser valorizados, como “parte integrante do património histórico-educativo” (Ossenbach, 2010, p. 115) e fonte do maior interesse para a História da Educação. Já se fala, inclusive, da “patrimonialização dos manuais escolares”.

uma associação e que expõe um conjunto significativo de objetos pedagógico-administrativos e de mobiliário de antigas escolas primárias¹⁰;

– **Núcleo Museológico de Marvão**, assim descrito: “(...) na Torre do Relógio e Prisões, transformada numa oficina e loja de artesanato, com uma minúscula ala museológica onde se replica uma antiga sala de aula. Não faltam o quadro de ardósia, os velhos mapas de parede, as carteiras pregadas ao centro e a fotografia de Marcelo Caetano” (Gonçalves, 2014, p. 11);

– **Museu Escolar de Setúbal** (Graça & Felgueiras, 2009);

– **Museu Etnográfico de Olivença** (sala de aula, com mobiliário e material didático-pedagógico de outrora)¹¹;

– **British Schools Museum**¹².

Requalificação e reutilização de antigas escolas para novas finalidades

Na sequência da desativação de milhares de escolas — “segundo o Ministério da Educação e Ciência, entre o ano letivo de 2005/2012 encerraram 4197 escolas” (Albuquerque, 2015, p. 4) —, há que encontrar soluções para lhes dar uma “segunda vida”, pelo menos a algumas delas. daquelas escolas somente 24% continuam sem ocupação, havendo no entanto projetos para o aproveitamento de várias.

Tem sido diversificado o destino dado às instalações escolares desocupadas. Uma parte está ligada a atividades autárquicas administrativas, educativas ou sociais (juntas de freguesia, lares de idosos, centros educativos, arquivos e bibliotecas), forno comunitário (Carção-Vimioso) ou livraria (Óbidos), postos da GNR e PSP (Santiago do Cacém e Beja) ou, ainda, em cafés e restaurantes (Vila Pouca de Aguiar, Boticas e Lajes das Flores-Açores) ou mesmo numa fábrica de cerveja artesanal¹³, enquanto outras foram transformadas em **casas de habitação** ou em **equipamentos turísticos** (Albuquerque, 2015, pp. 4-5).

¹⁰ Disponível em: <http://www.museuescolar.pt>

¹¹ Disponível em: <http://museodeolivenza.com>

¹² Disponível em: <http://www.britishschoolsmuseum.co.uk>

¹³ Cf. *Linha da frente: “Era uma vez uma escola”...*

Foram 35 as escolas transformadas em habitação: sobretudo em Terras de Bouro, mas também em Ponte de Lima, Santa Marta de Penaguião e Marvão (*Idem*, p. 4). Relativamente ao aproveitamento turístico, destaca-se a iniciativa em desenvolvimento em Trás-os-Montes. Com efeito, “a Comunidade Intermunicipal (CIM) de Trás-os-Montes anunciou hoje [Lusa, 19/09/2014] que está a preparar um projeto para transformar antigas escolas encerradas e casas florestais abandonadas na «maior rede em Portugal de turismo de habitação em espaço rural» a preços *low-cost*”. Trata-se de 60 a 80 edifícios, o que dará uma média de 400 camas a baixo custo, destinadas sobretudo a jovens¹⁴.

Assim, pela via do **turismo cultural** (modalidade em franca expansão, com um crescimento anual de cerca de 10%), as *velhinhas escolas*, agora na sua nova “encarnação”, como **património cultural**, passam a desempenhar novamente uma dupla utilidade, em termos de formação mas também de dinamização socioeconómica, em zonas afetadas por um certo despovoamento (para não falar mesmo de alguma desertificação).

No que toca ao **património intangível** — apesar de ser discutível a sua distinção do tangível¹⁵ —, também ele é vasto e diversificado, abrangendo por exemplo: a bandeira nacional, retratos de governantes e crucifixo, mas também a conhecida **palmatória** (mais um caso óbvio de património, simultaneamente material e imaterial), de má memória para muitos dos antigos alunos. Estes e outros objetos, que outrora “ornamentavam” as salas de aula, são igualmente legado relevante, com interesse para a compreensão histórica da respetiva realidade (cultural, política, ideológica e das mentalidades) de um determinada época histórica.

Assim, não será despiciendo que, mesmo na reutilização de antigas escolas para novas funções, se exponham alguns dos referidos objetos, como testemunho e lembrança, às novas gerações, do passado dos edifícios em causa.

Também o estudo biográfico dos **patronos das escolas** deve merecer atenção, quer em si mesmos, quer pelas razões pelas quais foram selecionados para o efeito, reflexo da política, da ideologia e da mentalidade em vigor na época em causa. Em

¹⁴ “Trás-os-Montes quer antigas escolas e casas florestais em rede de turismo rural *low-cost*”. Disponível em: www.publico.pt

¹⁵ Como já foi recordado por um autor, a bandeira nacional é, simultaneamente, património tangível (pano colorido, suportado por um pau) e intangível, pois é o símbolo por excelência da Nação, ao qual é devido respeito e comportamento adequado.

certos casos, alterou-se o patrono, de harmonia com o contexto histórico. Entre outros, foi o que se verificou em Coimbra, com o **Liceu Nacional D. João III** que, no pós-25 de abril de 1974, passou a designar-se **Escola Secundária José Falcão**.

Bibliografia

- Adão, A., & Magalhães, J. (org.) (2013).** *História dos municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje*. Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Disponível em: <http://www.ie.ulisboa.pt>
- Agulló Díaz, M. C., & Paya Rico, A. (2009).** La recuperación del patrimonio histórico-educativo valenciano. In M. R. Berruezo Albéniz & S. Conejero López (coord.), *El largo camino hacia una educación inclusiva: la educación especial y social del siglo XIX a nuestros días. XV Coloquio de Historia de la Educación, Pamplona-Iruñea, 29, 30 de junio y 1 de julio de 2009*. (Vol. 2, pp. 579-590). Navarra: Universidad Pública de Navarra. Disponível em: dialnet.unirioja.es
- Albuquerque, R. (2015).** A segunda vida das escolas abandonadas. *Público*, 4 de janeiro, 4-6.
- Almeida, A. J. (s.d.).** *O papel dos municípios na Educação em Portugal*. Disponível em: <http://www.rieoei.org/deloslectores/826almeida.pdf>
- Alves, J. F. (1992).** Percursos de um brasileiro do Porto – O Conde de Ferreira. *Revista da Faculdade de Letras: História*, II (9), 200-213. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/2188.pdf>
- Alves, J. F. (1994).** Os “Brasileiros”. *Emigração e retorno no Porto oitocentista*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Aníbal, A. C. A. N. (2000).** *A expansão da rede escolar do Ensino Primário durante o Estado Novo – Uma política de voluntarismo minimalista*. Comunicação apresentada no IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra, 17-19 de abril. Disponível em: <http://www.aps.pt>
- Cameron, R. (1974).** *La Banca en las primeras etapas de la industrialización. Un estudio de historia económica comparada*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Cândido, M. M. D. (2007).** Educação patrimonial em variados territórios: relato de uma experiência itinerante. *Anais do XXIV Simpósio Nacional de História – História e multidisciplinaridade: territórios e deslocamentos*. São Leopoldo: Unisinos. Disponível em: <http://anpuh.org/anais/?p=16138>
- Costa, A. C. (2010).** O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26 (1). Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19685>
- Costa, A. S. (1993).** Município – Função cultural: três andamentos. *Revista de Guimarães*, (103), 457-471. Disponível em: http://www.csarmento.uminho.pt/docs/ndat/rg/RG103_23.pdf

Edifícios (Os) escolares do ensino primário no distrito de Bragança, 1820-1910. Disponível em: <http://www.ipb.pt>

Estatística da instrução primaria em Portugal organizada sobre a inspecção extraordinária de 1863 a 1864. *Tabelas districtaes*. (1867). Lisboa: Imprensa Nacional.

Fernandes, J. M. (2010). *Gestão de empreendimentos de iniciativa municipal na área da educação*. Dissertação de Mestrado. ISEL, Departamento de Engenharia Civil, Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ipl.pt>

Ferrarotti, F. (1990). *Histoire et histoire de vie. La méthode biographique dans les sciences sociales*. Prefácio de Georges Balandier. Paris: Ed. Méridiens Klincksieck.

Friedrich, L. F., Hoffmann, C. A., Haas, A., & Camargo, M. (2012). *Valorização e contemplação do património histórico do Município de Cruz Alta através da introdução da educação patrimonial*. Comunicação apresentada no XVII Seminário Interinstitucional de Ensino, Pesquisa e Extensão, 6-8 de novembro. Disponível em: <http://www.unicruz.edu.br>

Galvão, A., & Mendes, J. R. (2011). Filantropia e arquitectura: da I República ao Estado Novo (1880-1920). *Revista Arquitectura Lusíada*, (2), 19-32. Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/421>

Gomes, R. T., Lourenço, V., & Martinho, T. D. (2006). *Entidades culturais e artísticas em Portugal*. Lisboa: Ministério da Cultura, Observatório das Actividades Culturais. Disponível em: <http://oac.pt>

Gonçalves, M. (2014). Passear paisagens e monumentos alentejanos entre solavancos de adrenalina. Passeio de Lisboa a Marvão. *Fugas/Público*, 6 de dezembro, 11-14.

Graça, O., & Felgueiras, M. L. (coord.) (2009). *Escolas Conde Ferreira – Marco histórico da instrução pública em Portugal*. Sesimbra: Assembleia Municipal de Sesimbra. Disponível em: <http://www.cm-sesimbra.pt>

Laslett, P. (1975). *O Mundo que nós perdemos* (trad. do inglês). Lisboa: Ed. Cosmos.

Lopes, P. M. D. S. (2011). *Cartas educativas: participação e autonomia dos municípios na Educação. Estudo de caso*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho, Instituto de Educação, Braga. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/13754>

Madelénat, D. (1985). Situation et signification de la biographie en 1985. In *Problèmes et méthodes de la biographie. Actes du Colloque. Sorbonne 3-4 mai 1985*. (pp. 129-140). Paris: Publications de la Sorbonne.

Magalhães, J. (2007). Educação e memória. Arquivos e museus: desafios à prática educativa e à investigação histórica. In M. A. Nepomuceno, & E. F. A. Tiballi (org.), *A Educação e seus sujeitos na história*. (pp. 181-189). Belo Horizonte: Argumentvm, SBHE. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/5050>

- Marques, A. H. O.** (1973). *História de Portugal. Desde os tempos mais antigos até ao Governo do Sr. Marcelo Caetano.* (Vol. II). Lisboa: Palas Editores.
- Martínez Valcárcel, N. et al.** (s.d.). *Patrimonio (El) cultural: valor y uso educativo que se hace en el bachillerato de la comunidad autónoma de Murcia.* Murcia: Universidad de Murcia. Disponível em: <http://www.um.es>
- Martins, C. M. F.** (2011). *Educação Patrimonial – O património industrial da Covilhã como recurso educativo.* Dissertação de Mestrado. Universidade Aberta, Departamento de Ciências Sociais e de Gestão, Lisboa. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt>
- Mateus, J. M.** (ed.) (2011). *A História da Construção em Portugal. Alinhamentos e fundações.* Coimbra: Ed. Almedina.
- Mayer, A. J.** (1984). *La persistencia del Antiguo Régimen. Europa hasta la Gran Guerra* (trad. do inglês). Madrid: Alianza Editorial.
- Mogarro, M. J.** (2012/2013). Património educativo e modelos de cultura escolar na História da Educação em Portugal. *Cuestiones Pedagógicas*, (22), 67-102. Disponível em: http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/22/art_3.pdf
- Montalvo, A. R.** (2013). O Município e a Escola. In A. Adão, & J. Magalhães (org.), *História dos municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje.* (pp. 119-128). Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Disponível em: http://www.ie.ulisboa.pt/portal/page?_pageid=406,1805117&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Moraes, A. P.** (s.d.). *Educação Patrimonial nas escolas: aprendendo a resgatar o património cultural.* Disponível em: <http://www.cereja.org.br>
- Nora, P.** (dir.) (1984-1992). *Les lieux de mémoire.* (3 tomos). Paris: Gallimard.
- Oliveira, C. et al.** (2004). *Educação Patrimonial no Município Paulista.* Comunicação apresentada no V Encontro Nordestino de História. Recife 10 a 15 de outubro. Disponível em: <http://pe.anpuh.org>
- Orvalho, M.** (s.d.). *A intervenção dos municípios na educação: o caso de Matosinhos.* Porto: Universidade Católica do Porto. Disponível em: http://www.fep.porto.ucp.pt/sites/default/files/files/FEP/SAME/docs/Municipio_Desenvolvimento_e_Educacao.pdf
- Ossenbach, G.** (2010). Manuales escolares y patrimonio histórico-educativo. *Educatio Siglo XXI*, 28 (2), 115-132. Disponível em: <http://digitum.um.es>
- Peneff, J.** (1990). *La méthode biographique. De l'École de Chicago à l'histoire oral.* Paris: Armand Colin.
- Pimenta, P. S. P.** (2006). *A escola portuguesa. Do "Plano dos Centenários" à construção da rede escolar no Distrito de Vila Real.* Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, Braga. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/6973>

Problèmes et méthodes de la biographie. Actes du Colloque. Sorbonne 3-4 mai 1985. (1985). Paris: Publications de la Sorbonne.

Ruiz-Mateos, M. D. R. L. (2012). *La educación para la conservación del patrimonio cultural. Una educación para todos los públicos. Arte, educación y cultura. Aportaciones desde la periferia*. Jaén: COLBAA. Disponível em: <http://www.educacionartistica.es>

Silva, C. M. (2005). A ideia de casa da escola no século XIX. *Revista da Faculdade de Letras. HISTÓRIA*, III (6), 291-312.

Silva, E. L. (2013). *Património – Um caminho para a cidadania*. Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Educação João de Deus, Lisboa. Disponível em: <http://comum.rcaap.pt>

Silva, E. P. (2000). Património e identidade. Os desafios do turismo cultural. *ANTROPOlógicas*, (4), 217-224. Disponível em: <http://revistas.rcaap.pt/antropologicas/article/viewFile/932/734>

PARTE I: OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA

1. El Municipio contemporâneo como sujeito histórico-pedagógico	21
2. Os municípios portugueses e o legado histórico-pedagógico	57
3. Transformações espaço-temporais da Educação em Portugal	75
4. O paradigma da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses	99
5. Da Revolução aos dias de hoje: altos e baixos da descentralização educacional	109

3. Transformações espaço-temporais da Educação em Portugal

por *Jorge Rocha e Cristina Henriques*

3. Transformações espaço-temporais da Educação em Portugal

Jorge Rocha
Cristina Henriques
Instituto de Geografia e Ordenamento
do Território,
Universidade de Lisboa

Introdução

Um dos principais desafios para os próximos anos é o de transformar as análises tradicionais, essencialmente estáticas, em abordagens capazes de prover representações realistas de processos espaço-temporais. O espaço é o conceito-chave do território, distinguindo-se entre espaço absoluto e espaço relativo. Espaço absoluto é um invólucro de coisas e eventos, uma estrutura para localizar pontos, trajetórias e objetos. Espaço relativo é o espaço constituído pelas relações espaciais entre coisas e eventos. Podemos referir-nos à distinção entre espaço absoluto e espaço relativo como o espaço dos fixos e o espaço dos fluxos. Em termos de representações computacionais pode-se, de forma aproximada, traduzir estes conceitos como a distinção entre as representações associadas a coberturas planares, e.g. mapas de pontos (escolas) e polígonos (concelhos), e representações associadas à conectividade, e.g. grafos (estradas).

A ideia de espaço próximo pode ser analisada como uma extensão dos conceitos de espaço absoluto e relativo. No espaço próximo o conceito chave é a vizinhança associada à noção de proximidade, que conduz também ao conceito de proximidade funcional ou influência. Conceptualmente, pode-se representar o tempo através de diferentes estruturas, definidas, principalmente, com base em três aspetos da representação temporal: granularidade, variação e ordem no tempo.

A ordem temporal refere-se ao modo como o tempo flui. Neste caso, pode-se assumir que o tempo flui de forma linear, ramificada ou cíclica. No tempo linear considera-se que o tempo flui sequencialmente, ou seja, existe uma ordem de precedência entre os pontos no tempo, de tal forma que cada ponto tenha apenas um sucessor e um antecessor. No tempo ramificado há múltiplos pontos que podem ser os sucessores ou antecessores imediatos dum mesmo ponto. O tempo cíclico é utilizado para analisar eventos e processos recorrentes.

Relativamente à variação temporal, esta pode ser contínua ou discreta. Uma variável temporal contínua é usada em processos que exigem medidas de tempo com níveis arbitrários de precisão. Os diferentes graus de granularidade de um sistema temporal conduzem à definição de instante e intervalo de tempo. Um instante de tempo representa um ponto particular no tempo, ao passo que um intervalo é o tempo decorrido entre dois instantes e um período consiste numa sequência de intervalos de tempo. Em sistemas computacionais, representa-se o tempo em pelo menos duas dimensões: *i*) Tempo válido – corresponde ao tempo em que um evento ocorre no domínio da aplicação; e *ii*) Tempo de transação – corresponde ao tempo em que transações acontecem dentro do sistema de informação.

Assim, no âmbito do Projeto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)*, utilizou-se informação acerca da oferta educativa entre 1800 e 1991 para analisar os diversos padrões espaciais e a sua mutação ao longo do tempo. Os padrões espaço-temporais são um conceito sistemático e escalável para desenvolvimentos de inquirições a objetos e aos seus relacionamentos. Constituem um mecanismo de consulta para caracterizar comportamentos complexos de objetos no espaço e no tempo e podem ser aplicados em diversas áreas da ciência. Como nestas áreas os utilizadores normalmente não são especialistas em informática, uma notação visual para padrões espaço-temporais pode ajudar a resolver o problema. Particularmente, dado que os objetos espaciais e suas relações têm uma representação gráfica natural, e em muitos casos uma notação visual pode implicitamente expressar relações.

Vizinho mais próximo

O índice do vizinho mais próximo (*Nearest Neighbor Index*) é um índice desenvolvido por dois botânicos, Philip Clark e Frances Evans, nos anos 1950, com o intuito de quantificar padrões em distribuições espaciais (Mitchell, 2005; Smith & Bruce, 2010). Ou seja, a partir do valor do índice é possível identificar se as distribuições espaciais são concentradas, aleatórias ou dispersas. Com os valores deste índice também é possível comparar duas ou mais distribuições distintas de forma a verificar qual é a distribuição que é mais ou menos dispersa (Mitchell, 2005; Scott & Janikas, 2010).

Este índice consiste na medição de qual o tamanho da similaridade entre a distância média observada e a distância expectável numa distribuição aleatória. Assim sendo, o índice consiste na diferença entre a distância média observável e a expectável, ou então a relação entre a distância média observada e a distância média expectável (Mitchell, 2005). Para saber a distância média observável (\bar{d}_o), o processo descobre a distância entre cada elemento e o seu vizinho mais próximo (C_i), para depois calcular o valor médio destas distâncias, sendo expresso da seguinte forma:

$$\bar{d}_o = \frac{\sum_i C_i}{n}$$

Partindo do princípio que a distância média expectável (\bar{d}_e) tem por base uma distribuição aleatória com o mesmo número de elementos cobrindo a mesma área total (A), o cálculo é expresso como:

$$\bar{d}_e = \frac{0,5}{\sqrt{n/A}}$$

Uma vez conhecidos os valores das distâncias médias, estas são subtraídas e obtém-se o índice a partir da diferença $d = \bar{d}_o - \bar{d}_e$. Depois de calculado, o valor obtido pode variar em três possíveis resultados (Mitchell, 2005):

- Quando ambas as distâncias médias apresentam o mesmo valor, o valor da diferença é 0 e a distribuição observada é aleatória;
- Quando a distância média expectável é superior à observável, o valor da diferença é inferior a 0 (número negativo) e a distribuição observada é concentrada;

Quando a distância média expectável é inferior à observável, o valor da diferença é superior a 0 e a distribuição observada é dispersa.

Como foi mencionado anteriormente, o índice também pode ser calculado através da relação (r) entre as duas distâncias, sendo definido por $r = \bar{d}_0 / \bar{d}_e$. A partir deste cálculo, existem também três possíveis resultados (Mitchell, 2005):

Quando ambas as distâncias médias apresentam o mesmo valor, o valor da relação é 1 e a distribuição observada é aleatória;

Quando a distância média expectável é superior à observável, o valor da relação é inferior a 1 e a distribuição observada é concentrada;

Quando o valor obtido mais se aproxima do 0, mais concentrada é a distribuição;

Quando a distância média expectável é inferior à observável, o valor da relação é superior a 1 e a distribuição observada é dispersa.

Analisando a distribuição (Figura n.º 1) das escolas públicas de primeiras letras existentes em 1801, em Portugal Continental, verifica-se que existiam cerca de 1000 escolas com uma distância média entre si na ordem dos 3 km e com uma separação máxima de pouco mais de 25 km. Fazendo um paralelo com a situação de 2010, pode-se constatar que o número de estabelecimentos de ensino equivalentes (1º ciclo) mais do que duplicou e que a distância média entre escolas baixou para pouco mais de 2 km. No entanto a distância máxima é em 2010 superior à observável em 1801, cifrando-se quase nos 40 km. Este resultado é indicador de fortes transformações espaço-temporais que necessitam de ser alvo de uma análise mais aprofundada.



	(a) Primeiras letras (1801)	(b) Primeiro ciclo (2010)
Número	1004	2414
Mínimo	0 km	0 km
Máximo	25,244 km	39,076 km
Média	3,128 km	2,028 km
Desvio Padrão	4,258 km	2,862 km

Figura n.º 1: Distribuição espacial das escolas de (a) primeiras letras em 1801 e (b) de primeiro ciclo em 2010

Como todos os índices, estes devem ser testados de forma a averiguar qual o grau de credibilidade dos resultados obtidos, e ajudar na decisão de aceitação/rejeição dos mesmos (Mitchell, 2005; Smith & Bruce, 2010). Assim, é calculado o z-score. O Z-Score é um teste de significância estatística que ajuda a decidir se deve ou não rejeitar-se a hipótese nula (que não existe um padrão). Os valores são medidos a partir do desvio-padrão. Os valores z-score estão associados a uma distribuição normal, onde relaciona desvio-padrão e probabilidade, permitindo a entrega de significado e confiança ao z-score (Ebdon, 1985). Este índice é expresso da seguinte forma:

$$Z = \frac{\bar{d}_0 = -\bar{d}_e}{SE} \quad \text{com} \quad SE = \frac{0,26136}{\sqrt{n^2/A}}$$

O resultado deste cálculo varia entre valores negativos e positivos. Para um nível de confiança de 99%, o z-score é inferior a -2,58 ou superior a 2,58; para um nível de confiança de 95%, o z-score varia entre -2,58 e -1,96 ou entre 1,96 e 2,58; para um nível de confiança de 90%, o z-score varia entre -1,96 e -1,65 ou entre 1,65 e 1,96; quando o z-score varia entre -1,65 e 1,65 o valor do índice não é estatisticamente significativo (Mitchell, 2005). Tanto para 1801 como para 2010, usando um nível de confiança de 99%, os valores de z-score foram superiores a 2,58 o que indica que há menos de 1% de probabilidade destes resultados serem aleatórios, isto é, se deverem ao acaso.

Áreas de influência: diagramas de Voronoi

Os polígonos de Thiessen são elementos que dividem o espaço disponível e o alocam ao ponto mais próximo. Num espaço isotrópico o resultado seria idêntico ao da teoria dos lugares centrais de Christaller. Por vezes esta análise é usada em alternativa à interpolação com o intuito de generalizar um conjunto de amostras na área mais próxima delas, o que faz com que também seja conhecida como método dos polígonos proximais. Estes polígonos podem ser vistos como uma área de captação dos pontos, visto que a área dentro de cada um deles está mais próxima do ponto originário desse polígono do que de qualquer outro.

A base teórica da criação dos polígonos de Thiessen (Figura n.º 2) postula que para um conjunto S de pontos coordenados no espaço euclidiano (x, y) , para qualquer ponto p nesse espaço, existe um ponto de S mais perto de p , exceto quando o ponto p é equidistante a dois ou mais pontos de S . Um único polígono proximal (célula de Voronoi) é definido a partir de pontos p mais perto de um único ponto em S , ou seja, a área total em que todos os pontos p estão mais próximos de um determinado ponto em S do que de qualquer outro ponto de S .

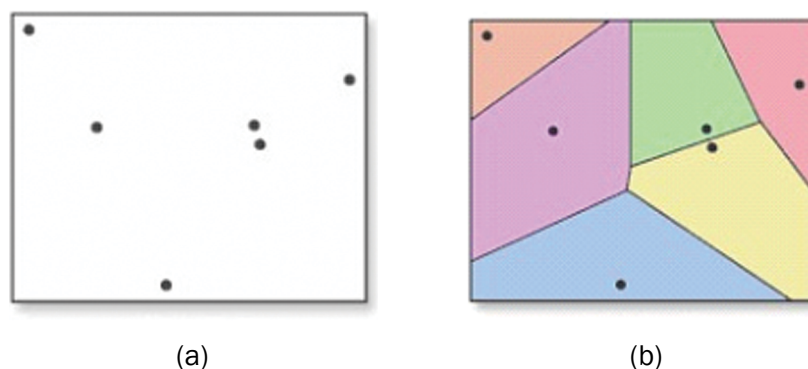


Figura n.º 2: Pontos amostrais iniciais (a) e respetivos polígonos de Thiessen (b)

Os polígonos de Thiessen são elaborados da seguinte forma:

Os pontos de entrada são recolhidos da esquerda para a direita e de cima para baixo. Os pontos, mais próximos do ponto anteriormente registado do que a tolerância proximal estabelecida, são ignorados; Todos os pontos são triangulados passando a constituir uma rede irregular de triângulos (*Triangulated Irregular Network – TIN*) que satisfaz o critério de Delaunay;

São gerados os bissetores perpendiculares de cada lado dos triângulos, formando os limites dos polígonos de Thiessen. Os locais em que os bissetores intersejam determinam a localização dos vértices dos polígonos de Thiessen;

São construídos os polígonos de Thiessen dando origem à topologia de polígonos. As localizações dos pontos são utilizadas como pontos de nomeação dos polígonos de Thiessen.

Os polígonos de Thiessen podem servir para modelar rapidamente a área de influência dos estabelecimentos de ensino. Foi isso que foi feito para 1801 e 2010 (Figura n.º 3) com o intuito de verificar quais os fenómenos que estiveram por detrás das alterações das distâncias interescolas observadas no ponto anterior. A análise da Figura n.º 3 mostra claramente um reforço do ensino no país acima do Rio Tejo, com algumas exceções como a da área da Grande Lisboa. Esta aposta explica a diminuição da distância média. Paralelamente, a Sul do Tejo, não só não se verificou a mesma aposta, como ocorreu mesmo um desinvestimento, assistindo-se a uma diminuição do número de escolas (aumento da área de influência) que justifica o incremento sentido na distância máxima entre escolas em 2010.

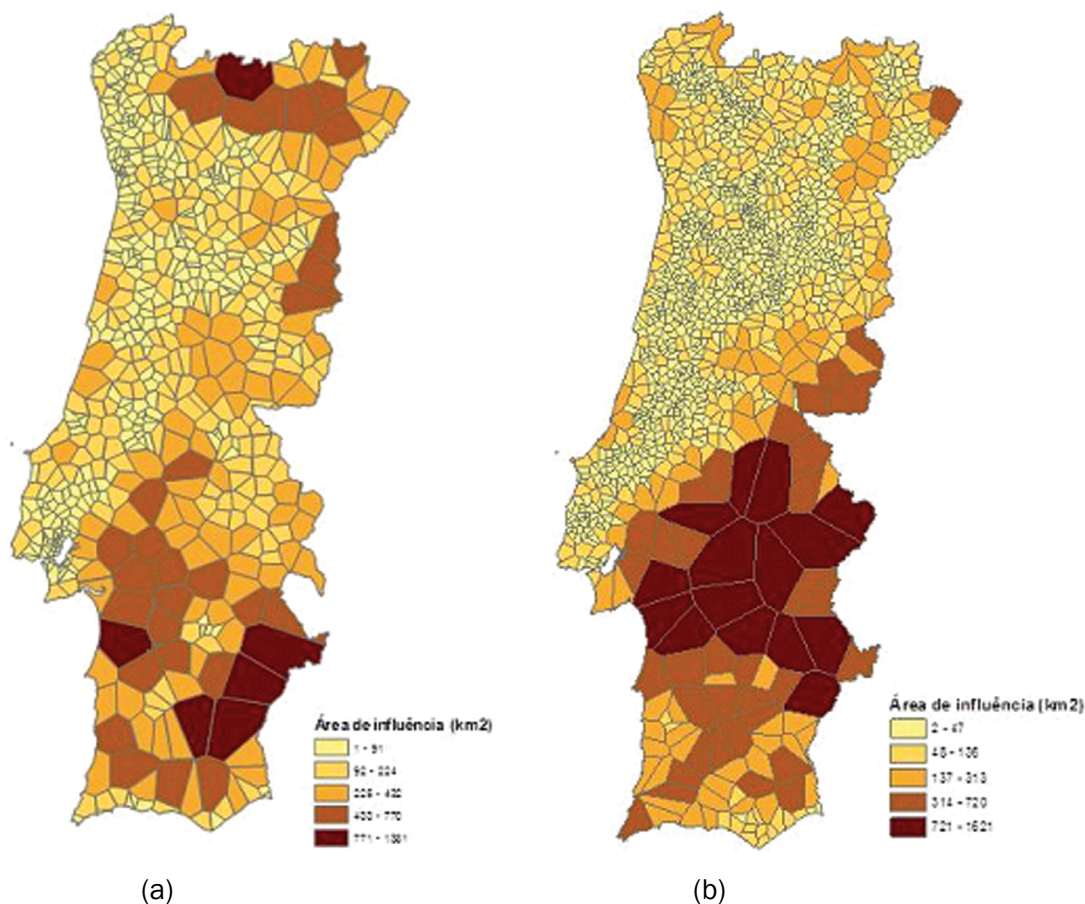


Figura n.º 3: Área de influência das escolas de (a) primeiras letras (1801) e do (b) primeiro ciclo (2010)

Das análises até agora efetuadas torna-se clara a excelência da rede escolar de 1801: mas como foi estabelecida esta rede? Foi implantada faseadamente ou fez parte de um esforço global nacional para dotar o país de infraestruturas de ensino? Para se tentar responder a estas questões tem de analisar-se a forma como evolui o processo de abertura destas escolas.

Análise espaço-temporal

A informação com que lidamos no dia a dia normalmente tem um contexto espacial e temporal: tudo ocorre algures e nalgum ponto no tempo. Diversos algoritmos estatísticos, incluindo a análise de pontos quentes (*Hot Spot Analysis*), a análise de agrupamentos e amostras mal comportadas (*Cluster and Outlier Analysis*), e a

análise de grupos (*Grouping Analysis*), permitem-nos explorar com sucesso esses aspetos dos dados.

Análise de grupos

Sempre que observamos o mundo à nossa volta, é-nos natural que criemos grupos, diferenciemos e cataloguemos o que vimos para que nos faça mais sentido: este tipo de classificação mental é fundamental à aprendizagem e compreensão. Neste contexto, para nos ajudar a compreender melhor os dados, recorremos à ferramenta de análise de grupos. Esta ferramenta efetua um procedimento de classificação que tenta encontrar o agrupamento natural dos dados. Dado o número de grupos que se pretende criar, o algoritmo inerente à ferramenta procura uma solução que garanta que todos os elementos pertencentes a um grupo são o mais semelhantes possível e que todos os grupos são o mais dissemelhantes possível.

A similaridade é estabelecida com base num conjunto de atributos dos dados, os quais podem possuir propriedades espaço-temporais. Quando são aplicados constrangimentos espaço-temporais, o algoritmo recorre a um grafo de conectividade (árvore de menor expansão) para identificar os grupos naturais.

Ao utilizar uma regra espacial que limite a pertença ao grupo a elementos contíguos ou próximos, o primeiro passo a ser dado é a criação do grafo de conectividade, representando as relações de vizinhança entre os elementos. A partir deste grafo de conectividade é derivada uma árvore de expansão mínima que resume tanto as relações espaciais dos elementos como as suas semelhanças. Os elementos tornam-se nós da árvore ligados por arcos com pesos, isto é, ponderados. O peso de cada arco é proporcional à similaridade do objeto que liga.

Depois de construir a árvore, um dos ramos (arco) é cortado, criando duas árvores de expansão mínima. O ramo a ser cortado é selecionado de forma a evitar as dissemelhanças nos grupos resultantes, ao mesmo tempo que evita (se possível) a criação de grupos com apenas um elemento. A cada iteração é criada, através do processo de corte, uma nova árvore, até que o número especificado de grupos seja alcançado. Este método é designado de SKATER (*Spatial "K"luster Analysis by Tree Edge Removal*). Como o ramo que otimiza a similaridade do grupo é selecionado para corte a cada iteração o resultado final é um mínimo local, nada garantido que seja a solução ótima, isto é, mínimo global.

Para tentar responder à questão suscitada no ponto anterior procedeu-se então à análise de grupos para as escolas de primeiras letras criadas até 1802. Utilizou-se um único campo de dados, precisamente a data de criação, e uma vizinhança espacial do tipo vizinho mais próximo. Relativamente ao último parâmetro – espacial – usou-se uma vizinhança de 8, que num espaço isotrópico e com escolas perfeitamente distribuídas garantiria a existência de um vizinho em qualquer uma das 8 direções principais.

O número ótimo de grupos a criar é avaliado de acordo com a medida de Calinski-Harabasz conhecida por pseudo F-estatística, que corresponde a um rácio que reflete as semelhanças intragrupos e as dissemelhanças intergrupos:

$$\frac{\left(\frac{R^2}{n_c - 1} \right)}{\left(\frac{1 - R^2}{n - n_c} \right)}$$

onde,

$$R^2 = \frac{SST - SSE}{SST}$$

com

$$SST = \sum_{i=1}^{n_c} \sum_{j=1}^{n_i} \sum_{k=1}^{n_v} (V_{ij}^k - \bar{V}^k)^2 \quad \text{e} \quad SSE = \sum_{i=1}^{n_c} \sum_{j=1}^{n_i} \sum_{k=1}^{n_v} (V_{ij}^k - \bar{V}_i^k)^2$$

considerando n o número de elementos, n_i o número de elementos no grupo i , n_c o número de classes (grupos), n_v o número de variáveis usadas para agrupar os elementos, V_{ij}^k o valor da variável k para o elemento j no grupo i , \bar{V}^k o valor médio da variável k e \bar{V}_i^k o valor médio da variável k no grupo i .

Analisando o gráfico de valores de F-estatística (Figura n.º 4) pode-se identificar o número que de forma mais efetiva permite distinguir os grupos. O círculo maior (verde) assinala o número de grupos com maior valor de F-estatística. Neste caso, pode-se concluir que a escolha ideal seria a criação de 15 grupos.

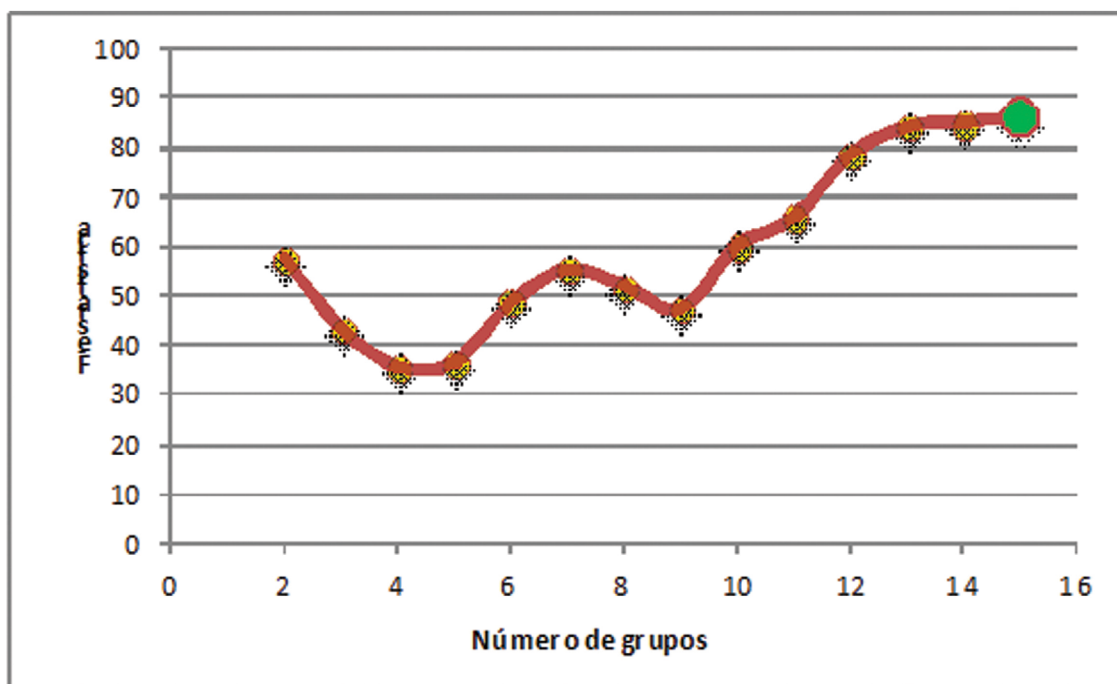


Figura n.º 4: Valores de F-estatística por agrupamento

Os 15 grupos gerados apresentam características particulares (Quadro n.º 1). Os grupos 1 e 2, 4 a 7, e 12 a 14, correspondem a escolas para as quais não existe informação sobre a data de abertura. Assim são descartáveis, até porque em termos percentuais são pouco significativos. Ficamos então com os grupos 3 e 9 que representam as escolas criadas até 1794, os 8, 11 e 15 que incluem as escolas criadas entre 1794 e 1801, e finalmente o grupo 10, o mais numeroso, que representa as escolas criadas entre 1801 e 1802. Os resultados obtidos mostram uma dinâmica muito diferente da atual, havendo uma primeira aposta no Nordeste de Portugal, principalmente na região de Trás-os-Montes e só depois, entre 1801 e 1802, as escolas se disseminaram pelo resto do País.

Quadro n.º 1: Características dos grupos espaço-temporais das escolas de primeiras letras

Grupo	Importância do grupo (%)	Ano de abertura	Distância-padrão (m)
1	0,060624	0	0
2	0,030312	0	0
3	0,075781	1794	717,6000
4	0,015156	0	0
5	0,106093	0	0
6	0,090937	0	0
7	0,030312	0	0
8	4,531676	1801	458,9902
9	0,333434	1794	373,6882
10	82,873600	1802	380,8289
11	9,427099	1801	567,8615
12	0,166717	0	0
13	0,090937	0	0
14	0,090937	0	0
15	2,076387	1801	544,1323

Elipse de distribuição espacial

Continuando a analisar a evolução dos equipamentos de ensino em Portugal, passamos para o período de 1898 a 1972. Para estas datas temos apenas informação sobre a criação das escolas técnicas (um marco importante da Educação em Portugal) que são em muito menor número que as de primeiras letras. Esta diferença de efetivos invalida uma análise nos moldes até agora adotados, obrigando à exploração de outros métodos estatísticos.

Assim, é possível calcular um valor estatístico que represente as características de distribuição de um fenómeno, tais como o centro geométrico, a aglomeração/dispersão em torno do centro e ainda a sua orientação (Figura n.º 5). Estes valores estatísticos podem depois ser apresentados graficamente, permitindo uma melhor análise visual deste tipo de características (Scott & Janikas, 2010).

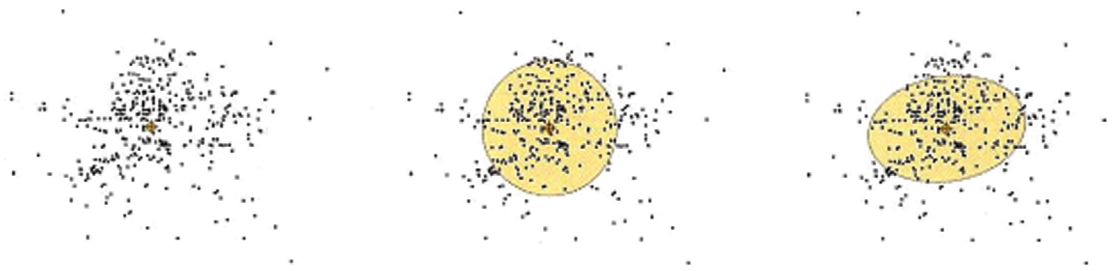


Figura n.º 5: Exemplo de características de distribuição: centro, distribuição e orientação (Mitchel, 2005)

O método da Elipse de Distribuição Espacial é uma técnica de estatística descritiva espacial, que permite ao utilizador ficar a conhecer a tendência espacial de dispersão dos elementos inseridos *a priori*. Toda esta tendência de dispersão ou concentração espacial dos dados irá ser demonstrada ao utilizador dentro do centroíde da elipse realizada. Normalmente esta técnica de estatística descritiva espacial é utilizada para comparar diferentes distribuições, examinar diferentes períodos de tempo, mostrar se determinados dados são compactos, bem como a sua orientação.

Segundo Ebdon (1985), a elipse de distribuição espacial é uma medida que mostra a dispersão de um padrão de pontos numa forma geométrica em elipse, ao contrário do centro médio que se centra na forma geométrica círculo. Assim a elipse de distribuição espacial vai ter em conta a direção que os elementos tomam. A elipse gerada é centrada ao redor do centro médio. Quando os valores têm maior distribuição para o eixo de longitude maior, significa que existe maior dispersão dos dados. Por outro lado, quando os valores têm maior distribuição para o eixo de longitude menor, significa que existe menor dispersão dos dados.

De modo a se obter uma elipse de distribuição espacial de um grupo de pontos é então necessário em primeiro lugar saber a longitude do eixo menor e do eixo maior, bem como a orientação da elipse (Ebdon, 1985). Para se obter os elementos necessários, a elipse é calculada através do desvio-padrão, sendo necessário neste caso separar as coordenadas χ e γ :

$$SD_X = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{X})^2}{n}} \quad \text{e} \quad SD_Y = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{Y})^2}{n}}$$

em que χ_i e γ_i são as coordenadas do elemento, $\bar{\chi}$ e $\bar{\gamma}$ representam o centro médio dos elementos e n é o número total de elementos.

A sequência de cálculos matemáticos para ajustar uma elipse de desvio padrão a uma estrutura de pontos são os seguintes (Ebdon, 1985):

Centrar o sistema de coordenadas

$$x' = x - \bar{x} \quad \text{e} \quad y' = y - \bar{y}$$

Calcular o ângulo de rotação

$$\tan \theta = \frac{+\sqrt{(\sum x'^2 - \sum y'^2)^2 + 4(\sum x'y')^2}}{2\sum x'y'}$$

Calcular o desvio padrão em torno do eixo x da elipse

$$\sigma_x = \sqrt{\frac{\sum (x' \cos \theta - y' \operatorname{sen} \theta)^2}{n}}$$

$$\sigma_x = \sqrt{\frac{-2(\sum x'y') \operatorname{sen} \theta \cos \theta + (\sum y'^2) \operatorname{sen}^2 \theta}{n}}$$

Calcular o desvio padrão em torno do eixo y da elipse

$$\sigma_y = \sqrt{\frac{\sum (x' \operatorname{sen} \theta - y' \cos \theta)^2}{n}}$$

$$\sigma_y = \sqrt{\frac{-2(\sum x'y') \operatorname{sen} \theta \cos \theta + (\sum x'^2) \cos^2 \theta}{n}}$$

Segundo Ebdon (1985), o método de análise espacial “centro médio” é uma medida que permite saber o centro médio de uma determinada distribuição, estando relacionado com a média proveniente dos dados inseridos *a priori*. Para realizar esta operação é necessário imaginar alguma forma de quantificar a localização dos pontos da amostra considerada. Este processo pode ser realizado através do cálculo das coordenadas geográficas (X, Y) de cada ponto da amostra, dentro do mesmo sistema de coordenadas. A fórmula utilizada no cálculo do método do centro médio é a seguinte:

$$\bar{x} = \frac{\sum x}{n} \quad \text{e} \quad \bar{y} = \frac{\sum y}{n}$$

em que χ e γ são as coordenadas geográficas dos pontos, $\bar{\chi}$ e $\bar{\gamma}$ são as médias entre as coordenadas χ e γ e n é o número de pontos tidos em consideração.

A Figura n.º 6 apresenta um exemplo de aplicação destes métodos estatísticos aos dados do ensino técnico.

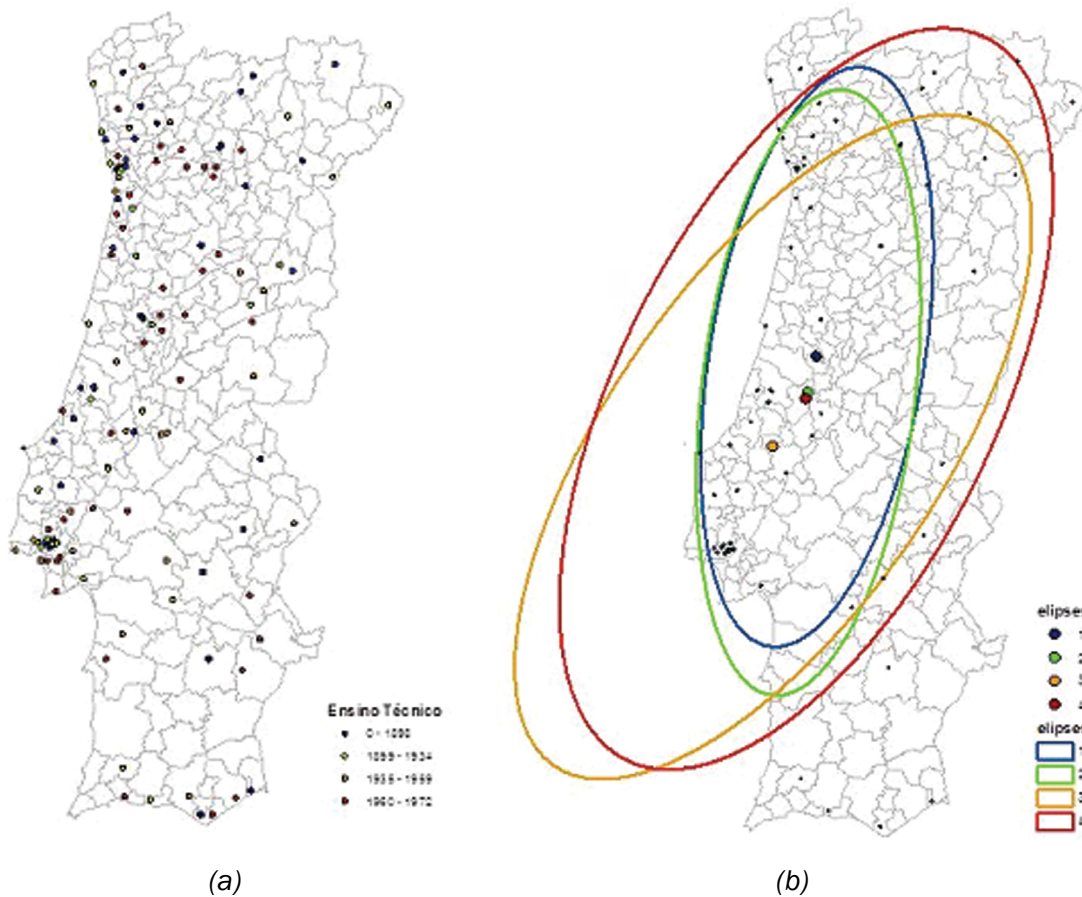


Figura n.º 6: Fases de implementação (a) e elipses de dispersão e centro médio das escolas técnicas (b)

Para proceder à análise da Figura n.º 6, os dados foram agrupados em 4 conjuntos: escolas abertas até 1898, escolas abertas entre 1899 e 1934, escolas abertas entre 1935 e 1959 e escolas abertas entre 1960 e 1972. Pode-se verificar através das elipses de dispersão que nos dois primeiros grupos – até 1934 – a aposta foi no eixo litoral, com uma orientação Norte-Sul, e essencialmente nas regiões acima do Rio Tejo. Nos dois períodos seguintes, envolvendo os anos de 1935 a 1972, a tendência pendeu para uma orientação Noroeste-Nordeste, privilegiando primordialmente o interior Norte, isto é, continuando a deixar o Sul do País um pouco de fora.

O centro médio variou pouco, andando sempre pelo centro do País mas mais inclinado para o litoral. No primeiro período situou-se mais a Norte, descendo um pouco a Sul no segundo período. No entanto, nos dois períodos seguintes estabilizou num ponto intermédio entre os dois centros médios iniciais.

Regressão linear múltipla

Por intermédio do período analisado no ponto anterior, foi recolhida informação sobre as escolas existentes em 1911. Não foi possível discriminar esses dados ao nível da localidade, isto é, dados pontuais, pelo que apenas estão disponíveis ao nível do concelho (dados poligonais). Contudo, esta agregação permite juntar aos dados sobre as escolas um outro conjunto de dados de cariz populacional, possibilitando a realização de análises estatísticas mais complexas.

A análise de regressão é utilizada para compreender, modelar, prever e/ou explicar fenómenos complexos. Na regressão linear múltipla assume-se que existe uma relação linear entre uma variável Y (a variável dependente) e k variáveis independentes x_j ($j = 1, \dots, k$). As variáveis independentes são também chamadas variáveis explicativas ou regressores, uma vez que são utilizadas para explicarem a variação de Y . Muitas vezes são também chamadas variáveis de predição, devido à sua utilização para se prever Y . Assim, o modelo de regressão linear múltiplo (convencional) seguinte descreve uma relação entre as k variáveis independentes (ou regressores), x_j e a variável dependente Y :

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k + \varepsilon$$

Os $p = k + 1$ parâmetros β_j $j = 0, 1, \dots, k$ são os coeficientes de regressão (parciais) e ε é o erro aleatório. Este modelo descreve um hiperplano no espaço k -dimensional dos regressores $\{x_j\}$. Em tudo o que se segue iremos supor a presença de β_0 no modelo. Os parâmetros β_j $j = 0, 1, \dots, k$ representam a variação esperada na resposta Y para cada unidade de variação em x_j quando todos os restantes regressores x_i ($i \neq j$) são considerados constantes em termos experimentais.

A variável dependente (Y) é a que representa o processo que tentamos prever ou compreender. Apesar de se poder usar a regressão para prever a variável dependente, o processo é sempre iniciado com um conjunto de valores de Y que são

usados para construir (ou calibrar) o modelo de regressão. Os valores conhecidos de Y são muitas vezes referidos como valores observados. Neste caso, a variável dependente é o número de escolas.

As variáveis independentes ou explanatórias (X) são aquelas usadas para modelar ou prever os valores da variável dependente. Esta última é uma função das variáveis explanatórias.

A construção de um modelo de regressão é um processo iterativo que envolve encontrar variáveis independentes efetivas para explicar a variável dependente (número de escolas) que se tenta explicar, correr o modelo para aferir quais as variáveis que efetivamente são preditores e, repetidamente, adicionar e/ou remover variáveis até se encontrar o melhor modelo. Apesar do processo de construção do modelo ser muitas vezes exploratório não deve ser aleatório. A escolha das variáveis explanatórias deve ser assente em sólidas bases teóricas. O analista deve ser capaz de indicar e justificar, anteriormente à análise, a relação expectável entre cada variável explanatória candidata e a variável dependente. Os modelos onde isto não acontece devem ser questionados.

No nosso modelo final para explicar o número de escolas por concelho em 1991 ficámos com 9 variáveis independentes: População total, Total de homens, Total de mulheres, Homens inscritos, Mulheres inscritas, Homens a frequentar a escola, Mulheres a frequentar a escola, Homens a não frequentar e Mulheres a não frequentar. A Figura n.º 7 apresenta a distribuição espacial da variável dependente e, a título de exemplo, de duas variáveis independentes.

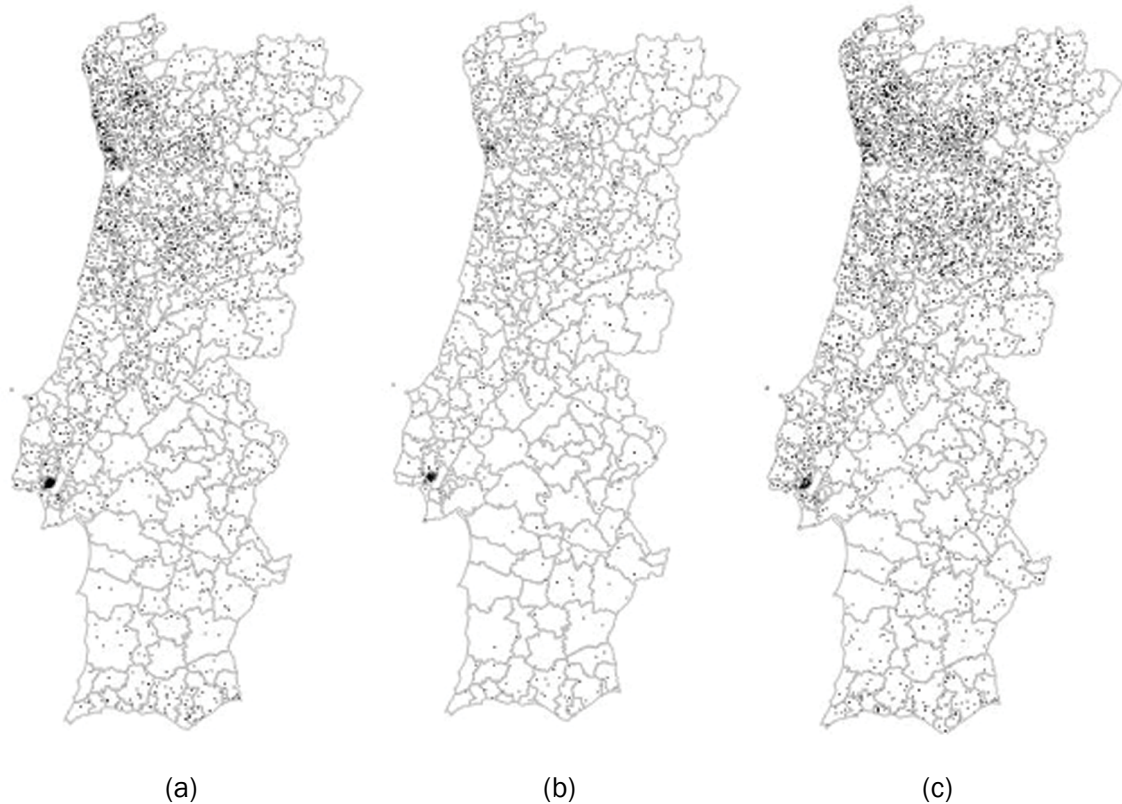


Figura n.º 7: Variáveis independentes: número de homens (a) e número de homens a frequentar a escola (b), com 1 ponto a representar 100 pessoas em ambos. Variável dependente: número de escolas (c), com 1 ponto a representar uma escola

A qualidade do modelo de regressão pode ser quantificada através das medidas estatísticas R^2 e R^2 ajustado. Os valores de R^2 variam entre 0 e 1. Se o modelo se ajustar na perfeição aos valores observados da variável dependente então $R^2 = 1$ (neste caso devemos considerar a hipótese de ter cometido um erro, talvez estejamos a usar uma forma de Y para prever Y). O mais comum é vermos valores de R^2 na ordem dos 0,80 (Quadro n.º 2), os quais podem ser interpretados afirmando-se que o modelo explica 80% da variação na variável dependente.

O R^2 ajustado apresenta sempre um valor um pouco abaixo do R^2 porque reflete a complexidade do modelo (número de variáveis) em virtude de estar relacionado com os dados. Deste modo o R^2 ajustado é uma medida mais exata da qualidade do modelo.

Quadro n.º 2: Medidas estatísticas da qualidade do modelo de regressão

R Múltiplo	0,89
R Quadrado	0,80
R Quadrado ajustado	0,79
Erro-padrão	6,29
Observações	302

Os coeficientes de regressão (β) são calculados pelo próprio algoritmo de regressão. São valores, um por cada variável explanatória, que representam a força e o tipo de relação que cada variável explanatória tem com a variável dependente. Quando a relação é positiva, o sinal do coeficiente associado também é positivo. Por outro lado, os coeficientes negativos representam relações negativas. Quando a relação é forte, o coeficiente é relativamente grande ao passo que as relações fracas são representadas por valores próximos de 0.

A observação cuidada do Quadro n.º 3 permite verificar que as relações entre as variáveis independentes e a variável dependente são geralmente fracas, com duas exceções: o número de homens inscritos e o número de homens a frequentar.

Quadro n.º 3: Coeficientes de regressão

Intercetor	3,789849251
População total	-0,028539070
Total de homens	0,034190921
Total de mulheres	0,020959287
Homens inscritos	2,712580382
Mulheres inscritas	0,179342121
Homens a frequentar	-2,697511263
Mulheres a frequentar	-0,142938305
Homens a não frequentar	-2,709124917
Mulheres a não frequentar	-0,250222522

No primeiro caso – número de homens inscritos – a relação entre as variáveis é positiva, enquanto no segundo – número de homens a frequentar – é negativa. A relação forte positiva não surpreende dado que na altura a maioria das escolas era masculina. Já o segundo caso indicia que onde há mais escolas há menos ausência às aulas por parte dos alunos inscritos (por ser um fator importante, a taxa de assiduidade está representada na Figura n.º 8, a).

O intercetor da regressão (β_0) representa o valor expectável da variável dependente se todas as variáveis independentes (explanatórias) fossem 0.

Por fim, os resíduos (Figura n.º 8, b) constituem a porção inexplicada da variável dependente e são representados na equação de regressão como (ε). Estes valores são obtidos pela diferença entre os valores observados de Y e os valores preditos de Y . A magnitude dos resíduos de uma regressão constitui uma medida do ajustamento do modelo, isto é, resíduos elevados indicam um fraco ajustamento.

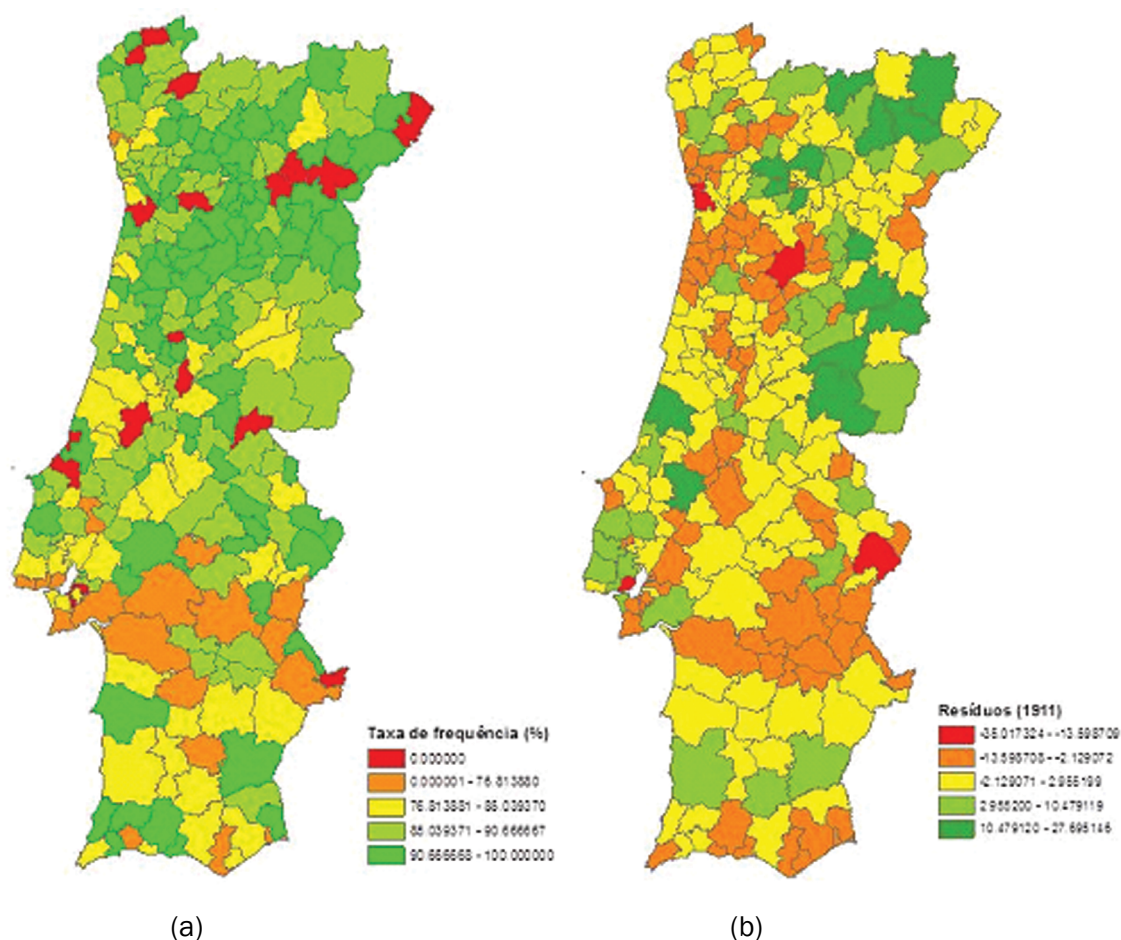


Figura n.º 8: Taxa de assiduidade (a) e resíduos do modelo de regressão (b)

Os resíduos permitem ainda uma análise alternativa e bastante interessante visto que permitem avaliar quais os elementos que se comportam melhor ou pior que o esperado. Isto significa que resíduos negativos indicam concelhos com um comportamento abaixo da média e resíduos positivos indicam o contrário. Deste modo (Figura n.º 8, b) é possível ver que face aos indicadores demográficos existentes, Lisboa, por exemplo, tem escolas a menos, bem como

grande parte do Alentejo, enquanto uma grande percentagem do interior Norte tem escolas a mais. Esta situação tem claramente raízes históricas e corrobora as análises que temos vindo a fazer e mostra um país muito diferente do que vivenciamos atualmente.

Considerações finais

A compreensão da distribuição espacial de dados constitui atualmente um grande desafio em várias áreas do conhecimento. Os estudos que levam a esta compreensão são cada vez mais comuns face à disponibilidade de SIG de baixo custo e com ambientes de trabalho mais “amigáveis”.

Estes sistemas permitem a fácil visualização e análise especial dos dados. Para tal, basta possuir uma base de dados apropriada. No caso da análise de dados pontuais, o principal interesse de estudo é a própria localização dos elementos.

É, então, essencial fornecer ferramentas suscetíveis de abordar a complexidade, ligando conjuntamente a componente espacial e temporal. A abordagem espaço-temporal é, portanto, apresentada como um paradigma capaz de orientar a abordagem e compreensão dos sistemas complexos e como um pré-requisito para abordagens de análises mais avançadas.

Os resultados obtidos mostram uma intensa implementação de ensino de primeiras letras no Nordeste de Portugal, principalmente na região de Trás-os-Montes antes de 1801-1802, intensificação essa que prosseguiu pelo resto do Continente.

Um século mais tarde, em 1911, ainda é possível verificar que Lisboa tem escolas a menos para a população que alberga, bem como grande parte do Alentejo, enquanto uma grande percentagem do interior Norte tem escolas a mais. Esta situação tem claramente raízes históricas (*vide* parágrafo anterior) e corrobora os resultados das análises efetuadas ao longo deste trabalho.

Bibliografia

- Assunção**, R. M., Neves, M. C., Câmara, G., & Freitas, C. C. (2006). Efficient regionalisation techniques for socio-economic geographical units using minimum spanning trees. *International Journal of Geographical Information Science*, 20 (7), 797-811.
- Duque**, J. C., Ramos, R., & Surinach, J. (2007). Supervised regionalization methods: a survey. *International Regional Science Review*, (30), 195-220.
- Ebdon**, D. (1985). *Statistics in Geography*. (2nd ed.). Oxford: Blackwell Publishing.
- Hinde**, A., Whiteway, T., Ruddick, R., & Heap, A. D. (2007). Seascapes of the Australian margin and adjacent sea floor: keystroke methodology. *Geoscience Australia*, record 2007/10. Disponível em: http://www.ga.gov.au/image_cache/GA111199.pdf
- Jain**, A. K. (2009). Data clustering: 50 years beyond K-means. *Pattern Recognition Letters*. Disponível em: <http://endnote.com/downloads/style/pattern-recognition-letters>
- Lambin**, E. F. (1994). *Modelling deforestation processes: a review*. Luxemburg: European Commission.
- Mitchell**, A. (2005). *The ESRI guide to GIS analysis*. Volume 2: *Spatial measurements and statistics*. Redlands, California: ESRI Press, Environmental Systems Research Institute.
- Scott**, L., & Janikas, M. (2010). *Spatial statistics in ArcGIS. Handbook of applied spatial analysis: software tools, methods and applications*. Berlin: Verlag Berlin Heidelberg. Springer ebooks.
- Smith**, S., & Bruce, C. (2010). *CrimeStat III user workbook*. Washington, DC.: The National Institute of Justice.

PARTE I: OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA

1. El Municipio contemporáneo como sujeto histórico-pedagógico	21
2. Os municípios portugueses e o legado histórico-pedagógico	57
3. Transformações espaço-temporais da Educação em Portugal	75
4. O paradigma da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses	99
5. Da Revolução aos dias de hoje: altos e baixos da descentralização educacional	109

4. O paradigma da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses *por Gilda Soromenho*

4. O paradigma da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses

Gilda Soromenho
Instituto de Educação,
Universidade de Lisboa

Introdução

O projeto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura (1820-1986)* tem como principal objetivo reconstituir e dar a conhecer a ação dos municípios na Educação e na Cultura, em Portugal. A distribuição de verbas pelos vários municípios portugueses é definida com base em que tipo de fatores? Logísticos, culturais,... É neste sentido que se vai analisar os seguintes indicadores, em 288 municípios dos 21 distritos do Continente e Ilhas: verba destinada à Educação, total de população, total da população em idade escolar, total de escolas primárias estatais e frequência escolar.

Inicialmente procedeu-se ao estudo das correlações entre os indicadores anteriormente referidos através do coeficiente de correlação linear de Pearson e também através de uma Análise em Componentes Principais, com rotação Varimax. Os municípios foram ainda agrupados segundo as variáveis latentes resultantes da análise anterior. Finalmente, compararam-se as verbas atribuídas aos municípios nos anos 1870-1880 com as atribuídas aos mesmos, nos primeiros anos da República.

Metodologia

Numa primeira abordagem procedeu-se a uma análise descritiva dos indicadores considerados nos 288 municípios que constituíram a unidade estatística. Devido à existência de valores muito elevados da assimetria e da curtose nos vários indicadores,

foram retiradas as observações referentes a Lisboa e Porto (Figura n.º 1), obtendo-se assim valores considerados dentro dos padrões usuais (Marôco, 2010), como se pode observar na Figura n.º 2.

	dimensão	mínimo	máximo	média	desvio padrão	assimetria	curtose
Verba	288	25,000	84295,000	923,46974	4983,769595	16,441	275,631
Total de população	288	744	435359	20525,17	29496,273	10,565	140,613
Total de população em idade escolar	288	99	35517	2316,50	3102,986	7,473	71,400
Total de escolas primárias estatais	288	2	79	18,22	14,328	1,525	2,444
Frequência escolar	286	71	13432	871,32	1031,841	7,214	79,262

Figura n.º 1: Análise descritiva dos indicadores verba, total de população, total da população em idade escolar, total de escolas primárias estatais e frequência escolar nos 288 municípios

	dimensão	mínimo	máximo	média	desvio padrão	assimetria	curtose
Verba	286	25,000	3070,355	603,34386	534,386961	2,049	5,415
Total de população	286	744	85197	18468,11	12746,475	1,625	3,393
Total de população em idade escolar	286	99	12812	2099,36	1688,219	2,518	9,927
Total de escolas primárias estatais	286	2	79	17,95	13,955	1,510	2,446
Frequência escolar	284	71	3971	808,11	638,806	1,730	4,046

Figura n.º 2: Análise descritiva dos indicadores verba, total de população, total da população em idade escolar, total de escolas primárias estatais e frequência escolar nos vários municípios, sem os municípios de Lisboa e Porto

Analisou-se seguidamente a correlação entre os indicadores já apontados para examinar as possíveis relações entre estes, e recorrendo à Figura n.º 3 pode concluir-se que existem correlações muito significativas entre eles. Contudo, para identificar qual a estrutura subjacente a estes indicadores realizou-se uma Análise Fatorial em Componentes Principais, com rotação Varimax (Pallant, 2010).

		Correlações				
		Verba	Total de população	Total de população em idade escolar	Total de escolas primárias estatais	Frequência escolar
Verba	Coefficiente Pearson	1	,748**	,661**	,563**	,628**
	p-value (bilateral)		,000	,000	,000	,000
	dimensão	286	285	285	285	283
Total de população	Coefficiente Pearson	,748**	1	,832**	,723**	,817**
	p-value (bilateral)	,000		,000	,000	,000
	dimensão	285	286	286	286	284
Total de população em idade escolar	Coefficiente Pearson	,661**	,832**	1	,599**	,708**
	p-value (bilateral)	,000	,000		,000	,000
	dimensão	285	286	286	286	284
Total de escolas primárias estatais	Coefficiente Pearson	,563**	,723**	,599**	1	,898**
	p-value (bilateral)	,000	,000			
	dimensão	285	286			
Frequência escolar	Coefficiente Pearson	,628**	,817**	,708**	,898**	1
	p-value (bilateral)	,000	,000			
	dimensão	283	284			

** A correlação é significativa a um nível 0,01 (bilateral).

Figura n.º 3: Correlações entre os vários indicadores

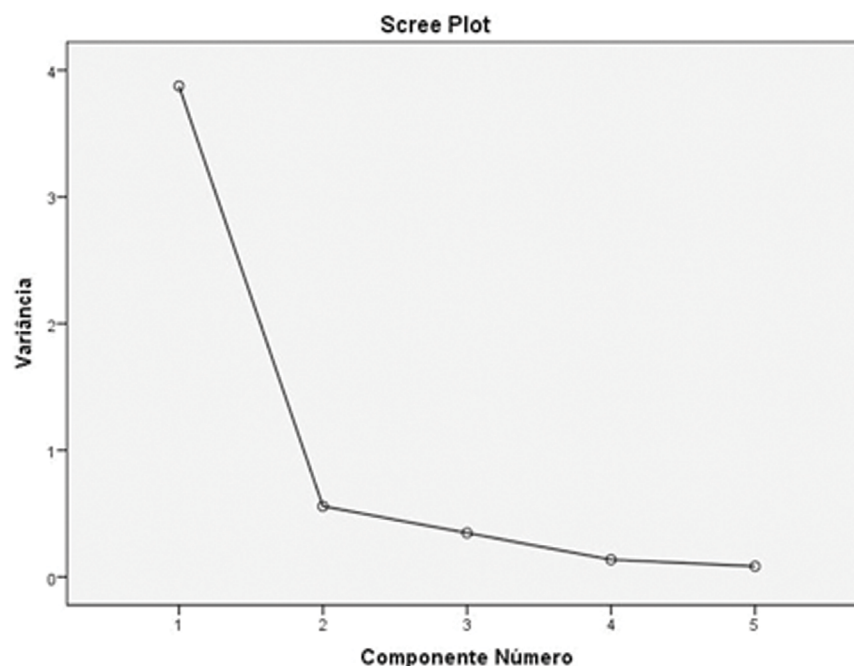


Figura n.º 4: Critério scree plot

A adequação dos dados a este tipo de metodologia foi analisada através do critério de Kaiser-Meyer-Olkin, cujo valor é de 0,816, o que permite realizar a análise em questão. Inicialmente, foi utilizado o critério de Kaiser, que produziu apenas um fator, o que não é de estranhar, porque como se pode observar na Figura n.º 3 todos os indicadores estão muito relacionados entre si. No entanto, e através do critério scree plot (Figura n.º 4), pode ensaiar-se a extração de dois fatores.

Estes fatores explicam 88,67% da variabilidade total, sendo que o primeiro explica 46,13% e o segundo 42,54%. Todos os indicadores considerados estão bem representados nesta análise como se pode observar na Figura n.º 5, uma vez que todas as comunalidades são superiores a 0,80.

	Comunalidades	
	Inicial	Extração
Verba	1,000	,823
Total de população	1,000	,895
Total de população em idade escolar	1,000	,815
Total de escolas primárias estatais	1,000	,951
Frequência escolar	1,000	,949

Figura n.º 5: Comunalidades dos indicadores

	Saturações nos Fatores*	
	Fator	
	1	2
Verba	,868	,262
Total de população	,768	,553
Total de população em idade escolar	,810	,399
Total de escolas primárias estatais	,309	,925
Frequência escolar	,460	,859

* A Rotação convergiu em 3 iterações.

Método de Extração: Análise em Componentes Principais.

Método de Rotação: Varimax com Normalização de Kaiser.

Figura n.º 6: Resultados da Análise Fatorial com rotação Varimax

Recorrendo à Figura n.º 6, verifica-se que o primeiro fator é constituído pelos indicadores verba, população e população em idade escolar, e este fator explica 46,13% da variação total. O segundo fator é constituído pelos indicadores total de escolas primárias estatais e frequência escolar, que explica 42,54% da variação total.

Através desta análise surgem duas variáveis latentes, sendo a primeira ligada à dimensão da população e a segunda mais ligada às condições educacionais do município.

Com o objetivo de agrupar os vários municípios, segundo as duas variáveis latentes construídas com a metodologia anterior, efetuou-se uma Análise Classificatória Hierárquica. Calcularam-se os scores dos 283 municípios válidos (sem *missing data*) nestas duas variáveis, e foi utilizada como medida de dissemelhança o quadrado da distância euclidiana e como método hierárquico, o método de Ward.

A maior dissemelhança na hierarquia de classes regista-se no último nível preconizando a solução com dois *clusters*. Utilizando agora o Método das K-Médias, e iniciando-se o processo com dois *clusters* obtém-se a tipologia dos municípios.

No primeiro *cluster* figuram 78 municípios e no segundo *cluster* os restantes 205 municípios. O primeiro *cluster* caracteriza-se por ter uma média mais elevada no segundo fator, isto é, contém os municípios com maior número de escolas públicas e com maior frequência escolar, o que corresponde também aos mais populacionais e com maior verba.

	Centroídes	
	Cluster	
	1	2
Fator 1	,26503	-,10084
Fator 2	1,28601	-,48931

Figura n.º 7: Centroídes dos dois *clusters* finais

Analisou-se também a correlação entre a classificação dos municípios estabelecida pelo Método de Ward e pelo Método das K-Médias, através do teste de qui-quadrado (Martins, 2011), para verificar a estabilidade da classificação obtida a partir de duas metodologias distintas e verificou-se existir uma relação elevada entre os dois tipos de classificação ($p\text{-value}=0,000$), sendo a discrepância entre os dois métodos de apenas $\frac{(28 + 21)}{283} \times 100\% = 19,4\%$ (Figura n.º 8).

			K-Médias		Total
			1	2	
Método de Ward	1	Frequência	50	21	71
		Valor esperado	19,6	51,4	71,0
	2	Frequência	28	184	212
		Valor esperado	58,4	153,6	212,0
Total		Frequência	78	205	283
		Valor esperado	78,0	205,0	283,0

Figura n.º 8: Tabela de contingência resultante da classificação hierárquica e não hierárquica

Seguidamente pretendeu-se averiguar se as verbas destinadas à Educação sofreram alterações entre os anos 1870-1880 e os primeiros anos da República. Nos anos 1870-1880 estas verbas eram atribuídas aos municípios tendo quase exclusivamente como critério a dimensão do município e pouco era destinado a municípios que, embora mais pequenos, tivessem maior taxa de alfabetização (Soromenho, 2014). Dispõe-se de dados relativos a verbas atribuídas a 287 municípios nos anos 1870-1880 e exatamente nos mesmos municípios, nos primeiros anos da República. Após a padronização dos mesmos, de modo a serem comparáveis, realizou-se o teste t de Student, para amostras emparelhadas, após a verificação das condições de normalidade.

	Diferença de Médias	Desvio-padrão da Diferença de Médias	Intervalo de Confiança a 95% para a Diferença de Médias		Estatística t	p-value (bilateral)
			Inferior	Superior		
Verba 1870-1880 Verba República	-0,00002	0,01646	-0,03243	0,03240	-0,01	0,999

Figura n.º 9: Comparação das verbas destinadas à Educação entre 1870-1880 e a República

Os resultados apontam no sentido em que as verbas atribuídas aos municípios e destinadas à Educação não sofreram alterações significativas entre os dois períodos de tempo (Figura n.º 9). Sendo assim, o orçamento de cada município depende essencialmente da sua dimensão populacional.

Conclusões

Deste estudo ressalta que a caracterização dos municípios nos primeiros anos da República pode ser organizada recorrendo a duas características fundamentais, nomeadamente as características populacionais do município, que incluem a dimensão da população e a dimensão da população em idade escolar, que é a característica mais importante para a atribuição de verbas destinadas à Educação, bem como da frequência escolar de cada município, embora esta última com menos importância para o orçamento municipal.

As verbas atribuídas aos municípios nos anos 1870-1880 e as atribuídas aos mesmos municípios nos primeiros anos da República não sofreram alteração significativa, o que permite afirmar que se mantém o paradigma da dimensionalidade do município para obter maior orçamento destinado à Educação.

Referências

- Marôco, J.** (2010). *Análise estatística, com utilização do SPSS*. (2ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Martins, C.** (2011). *Manual de análise de dados quantitativos com recurso ao IBM SPSS*. Braga: Psiquilíbrios Edições.
- Pallant, J.** (2010). *SPSS survival manual* (5.th ed.). New York: MacGraw Hill International.
- Soromenho, G.** (2014). Contributos à compreensão da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses em 1870-1880. *Interacções* 10 (28), 31-39. Disponível em: <http://www.eses.pt/interaccoes>

PARTE I: OS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO E NA CULTURA

1. El Municipio contemporâneo como sujeito histórico-pedagógico	21
2. Os municípios portugueses e o legado histórico-pedagógico	57
3. Transformações espaço-temporais da Educação em Portugal	75
4. O paradigma da distribuição de verbas destinadas à Educação nos municípios portugueses	99
5. Da Revolução aos dias de hoje: altos e baixos da descentralização educacional	109

5. Da Revolução aos dias de hoje: altos e baixos da descentralização educacional

por *João Pinhal*

5. Da Revolução aos dias de hoje: altos e baixos da descentralização educacional

João Pinhal
Instituto de Educação,
Universidade de Lisboa

A reemergência do local

Os sistemas educativos são organizações muito complexas e de contornos vagos, estando sujeitas a toda a espécie de pressões e resistências externas e internas. Por serem frequentemente as maiores organizações dos respectivos países, a sua administração é muito difícil, o que é aumentado por um conjunto de dúvidas e dilemas éticos e políticos associados à educação.

A descentralização tem sido considerada por muitos como uma solução para a modernização dos sistemas educativos. Tendo em conta as virtualidades aparentes da descentralização e as dificuldades crescentes dos poderes centrais, alguns governos de países com administração tradicionalmente centralizada ensaiaram algumas mudanças na sua orientação. Contudo, algumas dúvidas persistem quanto ao efeito da descentralização na eficácia e eficiência dos sistemas e quanto à sua capacidade para garantir a construção de uma sociedade mais justa. Benno Sander (1989), por exemplo, referiu-se aos riscos de um processo de descentralização em certos países ou zonas economicamente desfavorecidas:

A adopção de um sistema educativo descentralizado em países economicamente e politicamente centralizados arriscar-se-ia a provocar o abandono do sistema escolar, nas zonas urbanas marginais e nos municípios rurais desfavorecidos. No plano cultural, pode duvidar-se que um sistema educativo descentralizado possa ser mais vantajoso para os interessados e para a sociedade em

geral do que um sistema centralizado, se não estiverem reunidas as desejáveis condições económicas e políticas. (*apud* Pinhal, 2012, p. 259)

Ilustrando a sua ideia, o autor interroga-se sobre a aplicação das ideias descentralizadoras em países da América Latina e em outros países economicamente desfavorecidos:

Podemos interrogar-nos sobre as considerações que (...) inspiraram estes esforços de descentralização. Aqueles que os sustentam, valorizam o facto de a descentralização facilitar a interacção entre a educação e a sociedade e permitir o acréscimo sensível da adaptabilidade e da pertinência do sistema educativo para todos os implicados directamente e para a sociedade em geral. (...) Os partidários da descentralização sustentam ainda que um sistema educativo descentralizado teria um rendimento melhor do que um sistema centralizado.

O exame crítico da realidade latino-americana e dos factores históricos que lhe deram origem deixam-nos, contudo, muito cépticos relativamente a validade destes argumentos, a eficácia das políticas de descentralização está longe de ter sido demonstrada. Segundo algumas opiniões, haveria mesmo certas provas em contrário. (*apud* Pinhal, 2012, p. 260)

Estas sensatas opiniões de Sander respeitam ao que se passava à entrada da última década de século XX em certos países da América Latina. Podemos interrogar-nos sobre as reais mudanças de circunstâncias que terão ocorrido de então para cá nesses países ou em outros por esse mundo fora. Temos, contudo, que admitir que a descentralização terá tanto mais possibilidades de vingar quanto mais educadas forem as populações e mais preparado estiver o povo para assumir responsabilidades na condução da sua vida colectiva.

Por outro lado, não podemos ver a descentralização apenas como um expediente técnico destinado a melhorar a administração, designadamente a administração da educação. O aprofundamento da democracia impõe a redistribuição do poder de decisão, afastando as soluções de concentração do poder num centro todo-

poderoso, ou seja, impõe o desenvolvimento de processos de descentralização política e de participação cidadã. Esses processos podem ter origem nos próprios poderes centrais, mas terão maior valor político se corresponderem a movimentos e dinâmicas regionais e locais que emergem nas comunidades capazes de produzir, por si próprias, certos bens e serviços para seu governo.

Ora, as novas ideias sobre o desenvolvimento humano e social atribuem justamente às comunidades locais o direito e a responsabilidade de conduzirem uma parte importante do processo de desenvolvimento local, desde que existam condições para isso. A descentralização aparece, pois, como uma inerência de um estatuto de autonomia reconhecido às comunidades, ultrapassando-se a tal visão redutora da descentralização como solução técnica de melhoria da eficácia e da eficiência da administração.

É neste quadro que as autarquias locais têm ganho um certo protagonismo, designadamente as autarquias portuguesas, e em especial os municípios por serem autarquias com maior capacidade de intervenção. Munidas de uma legitimidade democrática indiscutível e dispostas de um estatuto reconhecido pelos habitantes dos seus territórios, as câmaras municipais, enquanto órgãos executivos dos municípios, tornaram-se interlocutores indispensáveis no tratamento e decisão das matérias de interesse local.

Procurando corresponder às necessidades e às aspirações dos habitantes que representam e assumindo um papel importante na definição dos modelos e dos processos de desenvolvimento das suas comunidades, os órgãos municipais acabam por intervir em todos os assuntos, seja no exercício de competências próprias, seja para influenciarem os decisores competentes ou seja para os substituírem, quando a sua acção não responde (ou responde mal) às necessidades locais.

No que respeita à educação e à formação em geral, a acção autárquica tem-se tornado cada vez mais importante, excedendo o que a lei exige e “puxando” mesmo pela lei. Mas os municípios agem de maneiras muito diferentes, em função de concepções diversas sobre o papel das autarquias na área da Educação, ou em função de aspirações diferentes dos autarcas, dos parceiros educativos e dos habitantes em geral, ou mesmo em função de diferentes disponibilidades de recursos humanos e financeiros.

Marcos da evolução do sistema educativo

Em Portugal, a instituição do regime democrático em 1974 criou condições para se alterar substancialmente o quadro de impotência das autarquias locais, tendo sido retomada a ideia de descentralização e havendo um aparente consenso nacional em torno desta ideia. É claro que, como adverte Nóvoa relativamente ao sistema educativo, este consenso “é um pouco enganador: alguns querem um maior poder das autarquias; outros insistem num reforço da autonomia das escolas; outros ainda pretendem intensificar a participação das comunidades locais na vida escolar” (2005, p. 49). Por isto, é preciso conhecer bem a natureza e os contornos da descentralização reivindicada por cada um, para que se possa discutir se ela interessa ou não interessa.

Neste estudo, dedico-me especialmente a analisar os marcos principais da evolução da intervenção municipal na área da Educação no período pós-25 de Abril de 1974. Antes deste período houve a ditadura, um tempo em que os municípios tinham pouco poder próprio e uma escassa margem de iniciativa. Este é um enfoque complementar ao que apresentei no meu trabalho publicado no primeiro eBook do projecto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)*, para o qual este estudo também é escrito.

Note-se, desde já, que considero muito redutora a visão que limita esta análise ao que se tem passado com o sistema escolar, designadamente o sistema escolar formal público. Muitas vezes, as discussões sobre a descentralização e a intervenção municipal na área da Educação ficam-se pelas questões associadas às escolas públicas, quer à sua construção, conservação e equipamento, quer à sua gestão e funcionamento, quer ainda aos apoios a prestar aos estabelecimentos e aos alunos. Ora, o sistema educativo excede largamente este quadro, implicando toda a educação não formal, os domínios da cultura, do desporto e dos tempos livres e todas as iniciativas explícita ou implicitamente destinadas a intervir sobre a educação e a formação, tais como as que respeitam ao ensino profissional, ao ensino especial, à educação de adultos, à educação artística, à animação socioeducativa, ao combate ao analfabetismo e à exclusão escolar, para apenas dar alguns exemplos, uma vez que são muitas as áreas de intervenção possível que têm importância educativa.

Nestas múltiplas possibilidades de intervenção, podem os municípios desenvolver as suas políticas próprias, sem estarem sujeitos ao controlo do Estado, quer *a priori*,

quer *a posteriori* (salvo o exercício da natural tutela de legalidade). Mas isso não é possível no sistema escolar formal público, porque a responsabilidade constitucional por este sistema é do Estado (e deve ser).

É claro que os municípios também podem ter responsabilidades próprias no sistema escolar público, em obediência ao princípio constitucional da descentralização administrativa. Mas essas responsabilidades não poderão ser tantas que a primacial obrigação do Estado fique em causa. Por outro lado, se é o Estado o responsável último pelo sistema escolar público, é normal que seja o Estado a estabelecer as normas principais da sua provisão e funcionamento. Isto não significa, contudo, que tudo tenha que ser regulamentado ao milímetro, não deixando margem sequer para a adaptação das normas gerais aos respectivos contextos de aplicação. Em vez de descentralização administrativa entre o Estado e os municípios teríamos superintendência e tutela de mérito, ou mesmo supervisão, o que seria contra o estatuto de autonomia das autarquias locais.

Feitas estas precisões, apresenta-se agora uma visão sobre a evolução do papel dos municípios no sistema educativo depois de 1974, dando-se um natural destaque ao sistema escolar, mas sublinhando-se sempre o que está para além deste sistema.

– *Experimentando a autonomia*

A liberdade e democracia experimentadas após o 25 de Abril de 1974 tiveram uma forte repercussão nas autarquias locais, libertadas de peias constrangedoras impostas pelo comando único a que se encontravam sujeitas. Para responderem às muitas carências das populações, os municípios e as freguesias tiveram que puxar por todo o seu potencial criativo, juntamente com os movimentos populares que se foram formando. Eram, então, autarquias sem grandes meios financeiros, que continuavam a viver à custa dos subsídios do poder central, mas cuja iniciativa era estimulada e bem-vinda.

Em 1976, a nova *Constituição da República Portuguesa* viria a consagrar a descentralização democrática da Administração Pública e a autonomia das autarquias locais como princípios organizativos do Estado português, assumindo-se a ideia da construção do “poder local” e reconhecendo-se a existência de interesses próprios das populações. Destas orientações decorreram naturalmente determinadas decisões legislativas, sendo de sublinhar a aprovação de uma primeira

lei de atribuições e competências das autarquias locais (Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro) para substituir a parte correspondente do velho *Código Administrativo* e de uma primeira Lei das Finanças Locais, definindo as receitas próprias das autarquias e estabelecendo regras para a repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro).

A Lei n.º 79/77 não reconhecia explicitamente a educação como uma atribuição dos municípios (refere-se apenas à atribuição de cultura e assistência), mas ia bem longe, ao acabar com “o método restrito de fixação taxativa e expressa de atribuições da administração local”, reconhecendo aos municípios “a capacidade de intervir em quaisquer questões de natureza local que directa e especificamente digam respeito ao respectivo território ou interessem à população local” (Campos, 1999, p. 7). Estes princípios são, em si mesmos, promotores da autonomia local. Mas é a acção pública conjunta de autoridades e cidadãos que há-de dar o impulso decisivo à prossecução da satisfação de muitas necessidades públicas, deste modo começando a construir, de baixo para cima, o poder local. Como exemplos práticos desta evidência na área da Educação, podem referir-se as iniciativas próprias e os incentivos e apoios de muitos municípios ao desenvolvimento de projectos socioeducativos e à constituição e instalação de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino especial (o movimento das CERCIs, por exemplo), ou diversas outras intervenções relativas ao sistema escolar local, sem que nenhuma obrigação legal ainda o impusesse.

Exemplos de afirmação autónoma como estes vêm desde o início do regime democrático e nunca mais deixaram de se verificar até hoje, devendo dizer-se que, por vezes, as iniciativas autárquicas acabam por vir substituir o que devia ter sido concretizado pelo Estado, que nem sempre cumpre as suas obrigações.

– A demarcação do caminho

As características da intervenção municipal na área da Educação não se modificaram grandemente nos dez anos que decorreram entre 1974 e 1984. O Estado foi lançando algumas medidas de política educativa, para as quais pediu a colaboração autárquica (combate ao analfabetismo, criação de um sistema público de educação pré-escolar, por exemplo); e os municípios foram-se envolvendo em actividades novas nos domínios da educação, da cultura, do desporto e dos tempos livres, que se situavam frequentemente fora do quadro das suas obrigações legais,

mas que se tornavam necessárias para satisfazer necessidades e anseios das populações.

Na década de 80, contudo, seriam estabelecidos novos contornos legais da intervenção municipal em matéria de Educação. Os momentos-chave dessa evolução foram representados pelo “pacote autárquico” de 1984, em particular pelo Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, e pela muito debatida Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro).

O Decreto-Lei n.º 77/84 fixou o regime de delimitação e coordenação das actividades das administrações central e local em matéria de investimentos, atribuindo às câmaras municipais várias competências concretas nos domínios da construção e equipamento de estabelecimentos de educação pré-escolar e da escolaridade obrigatória (seis anos, na altura), da acção social escolar e dos transportes escolares, da criação de equipamentos para a educação de adultos e da organização de actividades de ocupação dos tempos livres da juventude escolar. As competências transferidas eram de natureza executiva, a maior parte delas relativas ao sistema escolar, não cabendo aos municípios definir normativamente as políticas nesses domínios.

Mas sucede que em meados da década de 80, o sistema educativo estava cheio de políticas lançadas em experiência e conhecera uma sucessão de ministros com ideias e desempenhos muito díspares, o que gerara a convicção geral da necessidade de aprovar uma lei de bases que orientasse o desenvolvimento do sistema. A Lei n.º 46/86 viria a ser aprovada sem qualquer voto contra e depois de um profícuo período de discussão pública. Relativamente à temática deste estudo, há três pontos que pretendo salientar a propósito da Lei de Bases do Sistema Educativo: a) a criação do ensino básico e o correspondente alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos, com implicações no nível de intervenção exigível aos municípios; b) a adopção de princípios organizativos do sistema educativo que favoreciam a descentralização, a desconcentração e a diversificação das estruturas e das acções educativas, bem como a participação dos interessados na administração do sistema; c) a falta de definição do essencial sobre os contornos da arquitectura dos poderes educacionais ao nível local, remetendo-se para mais tarde a fixação das responsabilidades próprias dos municípios.

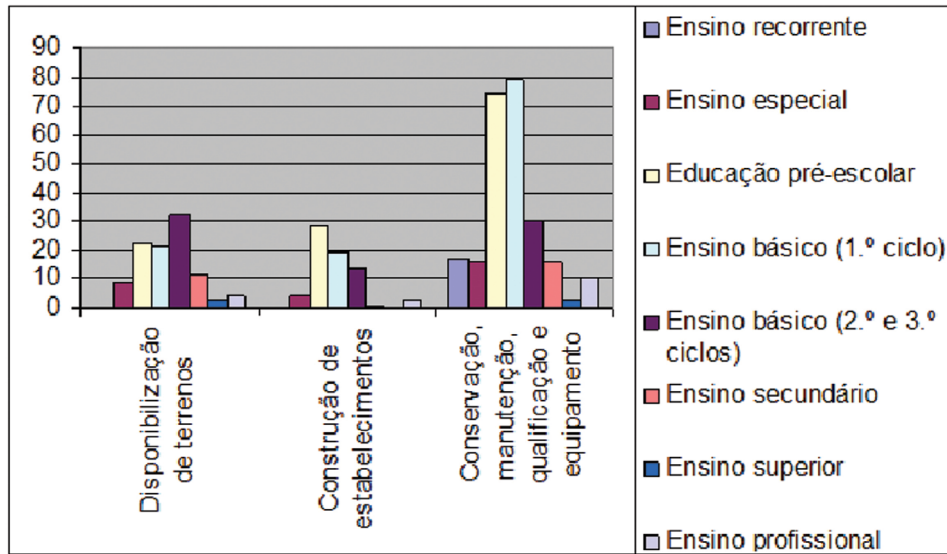
Pela já referida legislação de 1984, a construção, a conservação e o equipamento dos edifícios dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico públicos eram da competência dos municípios. Contudo, para que uma competência

se torne efectiva, não basta que venha uma lei determiná-la; também é necessário proceder à regulamentação da lei e à afectação de verbas públicas para o efeito. Ora, isso nunca se passou em relação às escolas preparatórias (5.º e 6.º anos de escolaridade). Quando, em 1986, a escolaridade obrigatória passou para nove anos, alargou-se legalmente o âmbito desta intervenção municipal, mas o quadro real manteve-se: as responsabilidades efectivas dos municípios continuaram a limitar-se ao pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, porque não houve regulamentação para o resto, nem transferência de verbas. E mesmo naqueles primeiros níveis, principalmente no 1.º ciclo, persistiram dúvidas e acusações sobre o modo como o Estado tinha entregado as responsabilidades aos municípios.

Estávamos perante a mais cara das atribuições educacionais dos municípios no sistema escolar público, a que requer investimentos de maior vulto. Por outro lado, tratava-se de assumir responsabilidades com um parque escolar envelhecido e inadaptado ao ensino e à aprendizagem, tal como eram então compreendidos. A assunção dessas responsabilidades teria que ser muito cuidadosa.

Não obstante todos os cuidados necessários, a voluntariedade dos municípios levou-os a intervir nestas áreas não regulamentadas e a gastar recursos próprios, sempre que a necessidade se impôs. Como já sugeri atrás, esse era um impulso que vinha desde a revolução, e que se mantém até hoje.

Numa investigação que realizei relativa aos anos de 1996 e 1997 junto dos municípios de Portugal continental, apurei que uma grande parte deles tinha despendido verbas com a construção, conservação e equipamento de estabelecimentos escolares. O gráfico seguinte ilustra essa realidade, para a amostra de 94 municípios respondentes.



Fonte: Pinhal, 2012a, p. 536.

Figura n.º 1: Realização de despesas com a construção, qualificação e manutenção de estabelecimentos de educação e ensino nos municípios do Continente (1996 e 1997)

Os dados do gráfico acima respeitam, então, às respostas dadas a um questionário por 94 municípios do continente (34% do total), interrogados sobre se, nesses anos, haviam gasto verbas ou consumido recursos próprios com aquelas intervenções nos diferentes segmentos e níveis do sistema educativo. Como se vê, houve municípios que se envolveram na disponibilização de terrenos e na construção de estabelecimentos fora do domínio da sua competência efectiva, devendo salientar-se o caso das escolas dos 2.º e 3.º ciclos que, embora pertencendo ao ensino básico, não tinham sido efectivamente transferidas para a responsabilidade municipal, e o caso de estabelecimentos de educação especial, onde alguns municípios disseram ter despendido recursos na disponibilização de terrenos e na construção dos edifícios. Os dados relativos à conservação, manutenção, qualificação e equipamento das escolas confirmam essa disponibilidade para intervirem para além do exigido por lei.

Com o decorrer do tempo, e a muito custo, a delimitação das responsabilidades dos poderes central e local nesta matéria foi sendo esclarecida, mas ainda hoje os municípios não têm a responsabilidade total pela construção, conservação e equipamento dos estabelecimentos do ensino básico dos seus territórios (designadamente no caso das escolas dos 2.º e 3.º ciclos).

O segundo ponto que pretendo salientar diz respeito aos princípios organizativos do sistema educativo, segundo a Lei de Bases (art.º 3.º). Correspondendo naturalmente

às orientações democratizadoras da Constituição, a Lei de Bases orienta a organização do sistema para a repartição dos poderes e das responsabilidades de decisão e para a participação dos interessados no sistema.

Assim, nos seus princípios organizativos, a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), determina que o sistema se organize de forma a:

descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes. (art.º 3.º, alínea g)

E a:

contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias. (art.º 3.º, alínea l)

Estes são, com efeito, grandes princípios que ajudam a encarar a administração do sistema educativo e das escolas públicas como algo de partilhado pelos diferentes níveis da administração e pelos diferentes implicados no processo educativo. A Lei não vai ao ponto de qualificar as escolas públicas como estabelecimentos públicos locais de ensino, como se fez no sistema educativo francês, mas estabelece orientações que promovem uma aproximação a esse conceito, abrindo para a participação das populações na vida das escolas e para a inserção comunitária dos estabelecimentos de educação e ensino. No capítulo relativo à administração do sistema educativo, a Lei reitera o princípio constitucional da integração comunitária dos estabelecimentos de educação e ensino (art.º 45.º, n.º 1, da versão inicial), bem como as orientações no sentido da participação na administração e gestão das escolas “de todos os implicados no processo educativo” (art.º 45.º, n.º 2).

Contudo – e este é o terceiro problema que pretendo focar a propósito da Lei de Bases –, a Lei n.º 46/86 (sendo uma lei de bases) não concretizou as medidas necessárias ao desenvolvimento dos seus princípios, tendo deixado muita coisa (talvez

demais) por conta dos sucessivos governos que viriam a aplicá-la. Designadamente, a Lei não tratou de clarificar aspectos-base da arquitectura dos poderes educacionais a nível local, que iriam certamente emergir de um processo mais participado e descentralizado. A questão do reforço das competências educacionais dos municípios foi remetida para uma futura legislação, a qual só veria a luz do dia no então ainda longínquo ano de 1999. Em todo o caso, a Lei previa que os municípios pudessem ter iniciativas autónomas nos campos da educação pré-escolar (art.º 5.º, n.º 5), da educação especial (art.º 18.º, n.º 6), da formação profissional (art.º 19.º, n.º 6, alínea b) e da educação extra-escolar (art.º 23.º, n.º 5), abrindo igualmente essa possibilidade de iniciativa a organizações privadas, tais como as associações, as instituições privadas de solidariedade social, as organizações sindicais, as empresas e outras organizações cívicas.

Analisando estas disposições da Lei, António Sousa Fernandes (1996) considera que o legislador teve uma visão bastante restritiva quanto ao papel das autarquias na educação:

De facto, embora a Lei de Bases ao definir o sistema educativo como um sistema descentralizado e desconcentrado dotado entre outras de estruturas administrativas de âmbito local (art.º 43.º), pareça situar o nível municipal no sistema de administração público com competências próprias e um estatuto idêntico ao de outros níveis administrativos, acaba por integrar os municípios no conjunto de instituições privadas que colaboram, participam ou prestam serviços educativos. (p. 115)

Ou seja, com a nova Lei de Bases os municípios mantinham as competências instrumentais que lhes tinham sido outorgadas em 1984, como exposto anteriormente, e viam legitimadas certas intervenções autónomas facultativas em segmentos especiais do sistema educativo, que já vinham realizando do antecedente. Estas intervenções autónomas não correspondiam, portanto, a obrigações legais dos municípios, ou seja, não eram novas atribuições e competências. Contudo, também não deixa de ser verdade que, ao decidirem intervir nesses domínios, os municípios definiam novos empenhamentos e geravam novas utilidades para as suas populações, o que contribuía para o gradual aprofundamento do poder local, feito por iniciativa local e não por injunção legal vinda do Estado.

No início da década de 90, um novo regime experimental de gestão das escolas públicas (Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio) viria a criar um órgão de participação da comunidade educativa na direcção das escolas, no qual estava prevista a participação dos municípios, assim como de outros representantes da comunidade. Este órgão, chamado Conselho de Escola, deveria ser responsável, entre outros aspectos, pela aprovação do Projecto Educativo da escola, o que poderia dar aos seus membros um importante poder orientador da educação ao nível local. Mas essa experiência, que se realizava apenas em 50 escolas e em uma área escolar do 1.º ciclo, não se traduziria numa significativa mudança da natureza da intervenção municipal na área da Educação, até porque a participação dos municípios neste dispositivo foi bastante desigual e frequentemente reservada.

Caracterizando a situação em meados da década de 90, Sousa Fernandes dizia que a descentralização não passava de “uma metáfora semântica através da qual se tem procurado disfarçar uma transferência de ónus financeiros no domínio das construções escolares e dos transportes, da acção social escolar, da educação infantil e especial e da formação profissional” (1996, p. 116). Para este autor, o ordenamento jurídico então existente em nada alterava a concepção política vigente no regime anterior, não obstante ter sido produzido num Estado democrático e constitucionalmente descentralizado.

O autor referia-se certamente à escassa importância política das atribuições e competências municipais na área da Educação, designadamente no sistema escolar público. Com efeito, a importância política da intervenção municipal não advinha, até então, de novas responsabilidades municipais recebidas por via legal. Mas já advinha do valor das intervenções autónomas de muitos municípios, muitas delas fora do sistema escolar formal.

Foi este o caminho entre meados da década de 80 e meados da década de 90: algumas competências administrativas respeitantes ao sistema escolar, de natureza meramente instrumental, transferidas do Estado para os municípios, mas muito regulamentadas pela administração central e deixando pouca margem de decisão às autarquias; e uma significativa intervenção autónoma destas em domínios do interesse local, dentro e fora do sistema escolar.

– Um salto qualitativo?

Com a entrada em cena de uma nova maioria política em meados da década de 90, verificou-se uma certa alteração da situação, tendo havido algumas iniciativas legislativas acentuando a intervenção autárquica, no meio de declarações políticas favoráveis à descentralização e ao que se designou então por “territorialização das políticas educativas”. Uma nova Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro) alargou as responsabilidades próprias dos municípios neste domínio, em aspectos de organização e apoio ao sistema; o novo regime de administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação e ensino (anexo ao Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) previu novamente a intervenção autárquica na gestão das escolas públicas (nas Assembleias de Escola, que vieram substituir os anteriores Conselhos de Escola) e, melhor ou pior, essa intervenção teve alguma efectividade; um novo “pacote autárquico” veio atribuir novas e interessantes competências educacionais aos municípios, como, por exemplo, a criação dos Conselhos Locais de Educação (já falados no Decreto-Lei n.º 115-A/98) e a elaboração das cartas escolares concelhias, para além de ter aberto a porta a uma actualização das competências instrumentais que já vinham de 1984 (Leis n.ºs 159/99 e 169/99, de 14 e 18 de Setembro, respectivamente).

Este conjunto de iniciativas legislativas teve origem no designado *Pacto Educativo para o Futuro*, o programa educacional do Governo Guterres, apresentado e inicialmente lançado pelo ministro Eduardo Marçal Grilo. Embora este programa insistisse na “centralidade da escola” como paradigma da criação de políticas educativas, e não tenha explicitamente optado pela centralidade dos territórios, a verdade é que o conjunto de medidas que propunha dava um carácter mais político à descentralização. Saliento aqui apenas duas:

- a atribuição aos municípios da responsabilidade pela elaboração das cartas escolares concelhias (e mais tarde das cartas educativas, um conceito mais largo) dava-lhes a possibilidade de pensarem o sistema educativo local no seu conjunto e de planearem o seu desenvolvimento, assim podendo influenciar decisivamente o curso da educação nos seus territórios (Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro);

– a constituição dos Conselhos Locais de Educação (mais tarde designados por Conselhos Municipais) juntou diversos intervenientes do sistema educativo local num órgão de parceria destinado a articular programas e projectos, visando-se a promoção de uma política integrada de educação ao nível local (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e Lei n.º 159/99, de 24 de Setembro).

Estas medidas legislativas mudavam um pouco a natureza dos poderes municipais na área da Educação, por, à partida e segundo pareceu do seu processo de criação, não serem medidas estritamente administrativas, ou seja, de mera execução local das políticas centrais. Mas elas tinham que ser regulamentadas para se tornarem de cumprimento obrigatório, e foi dessa regulamentação que se ficou à espera até 2003.

Diga-se que também estas medidas tiveram antecedentes de iniciativa estritamente municipal. Com efeito, vários municípios tinham já criado Conselhos ou Comissões Locais de Educação antes de 1998, correspondendo a uma ideia surgida durante os trabalhos da reforma do sistema educativo do final da década de 80 e que não tinha sido aproveitada pelo governo de então. O quadro seguinte mostra qual era a situação de criação autónoma destes órgãos em 1997 (quando ainda nenhum diploma legal se lhes tinha referido) e em 2000 (quando a sua criação já estava prevista por lei, mas ainda não estava regulamentada), apurada por questionários.

Os dados permitem constatar que já em 1997 existiam ou estavam em criação muitos Conselhos em todo o país, apesar de não ter havido até então qualquer norma legal que os referisse. Até ao final do ano lectivo de 1999/2000, estavam constituídos 46 Conselhos Locais de Educação (ou organismos similares) nos 155 municípios cujas respostas ao questionário foram consideradas, ou seja, em 30% desses municípios. Em 21 casos (14%), os Conselhos foram constituídos já depois da publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, mas não necessariamente por causa dele. Em fase de constituição, encontravam-se mais 64, o que representa 41% dos municípios da amostra deste estudo.

Quadro n.º 1: Existência de Conselho Local de Educação (por regiões do continente)

Regiões	1997					2000				
	Respostas	Sim	%	Em criação	%	Respostas	Sim	%	Em criação	%
Norte	22	2	9	7	32	41	9	22	22	54
Centro	21	6	29	2	10	40	14	35	12	30
Lisboa e Vale do Tejo	19	4	21	6	32	39	17	44	15	38
Alentejo	19	3	16	0	0	26	3	12	11	42
Algarve	8	1	13	1	13	9	3	33	4	44
Total	89	16	18	16	18	155	46	30	64	41

Fonte: Pinhal, 2012a, p. 493.

Desta forma, em relação à amostra, os municípios onde não existiam Conselhos Locais de Educação, nem estava prevista a sua criação para breve, constituíam já uma minoria, o que mostra como os municípios reconheceram a importância destes órgãos e autonomamente decidiram criá-los.

Por outro lado, diversos municípios também ensaiaram a elaboração de cartas escolares ou de cartas de equipamentos educativos antes que isso fosse obrigatório, inserindo naturalmente esse planeamento no quadro dos respectivos planos directores municipais.

Quadro n.º 2: Existência de Carta Escolar – Continente (2000)

Regiões	Número de respostas	Tinham carta	%	Estava em elaboração	%
Norte	41	6	14.6	14	34.1
Centro	40	1	2.5	17	42.5
Lisboa e Vale do Tejo	39	9	23.1	19	48.7
Alentejo	24	2	8.3	6	25.0
Algarve	9	1	11.1	6	25.0
Total	153	19	12.4	62	40.5

Fonte: Pinhal, 2012a, p. 450.

No ano 2000, quando já estava legislada a competência municipal para a elaboração da carta mas ainda não havia regulamentação dessa competência, a situação nos 153 municípios do continente que responderam a um questionário sobre o assunto era a que consta no Quadro acima.

A elaboração de cartas escolares é uma tarefa tecnicamente complexa e relativamente cara, pelo que não foram tantos os municípios que avançaram para a sua elaboração antes que o Estado tivesse vindo dar os seus contributos metodológicos e que ficasse claro a quem caberia pagar os estudos necessários. Mesmo assim, no ano 2000, 62 dos 153 municípios que responderam ao questionário já tinham carta escolar ou estavam a elaborá-la, e isso também tem o seu significado quando se trata de analisar o nível de autonomia municipal nesta matéria.

Mas, como se disse atrás, havia uma regulamentação para sair, necessária para que se tornassem efectivas as obrigações municipais com a elaboração da carta educativa e com a criação de Conselhos Municipais de Educação. Essa regulamentação só sairia em 2003, em decreto-lei do Ministério das Cidades, do Ambiente e do Ordenamento do Território (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro).

A regulamentação da elaboração da carta educativa veio clarificar o processo de elaboração e o conteúdo da carta e revelar-se-ia muito útil aos municípios, mas a aplicação das cartas ver-se-ia prejudicada por outras políticas entretanto lançadas pela Administração central (como a política de reordenamento da rede escolar, baseada na constituição administrativa de agrupamentos). Por seu turno, a regulamentação dos Conselhos Municipais de Educação lançou a confusão sobre a natureza do órgão e sobre as suas competências, e acabaria com a possibilidade

de se definir localmente a sua composição e o seu modo de funcionamento, como chegara a admitir-se. Também aqui, o que poderia ser uma oportunidade de valorizar politicamente as comunidades locais fora transformado em mais um exercício a favor da centralização, pela via da excessiva regulamentação pelo poder central e por uma composição definida pelo governo.

Eis como avançava a descentralização, aos repelões e sujeita a constantes contradições entre princípios enunciados na lei e nos discursos e as medidas concretas adoptadas, e entre estas medidas e as iniciativas autónomas dos municípios e das organizações locais. A falta de coerência global aumentava, naturalmente, a desconfiança nos processos descentralizadores vindos do centro e roubava energia criadora aos protagonistas locais.

– A marcha atrás

Daqui para diante, uma nova realidade se impôs: a crise orçamental e financeira. Sensível muito antes de se ter começado a falar nela, a crise levou os governos a instituir mecanismos de controlo adicionais, relativamente ao que vinha do antecedente. A administração central, já de si tendencialmente centralizadora e sempre desconfiada das capacidades locais, teve assim que assumir um papel ainda mais prescritivo, acentuando-se a burocracia nas relações com as escolas e as autarquias, não obstante as sempre reiteradas intenções descentralizadoras.

A regulamentação dos Conselhos Municipais de Educação (Decreto-Lei n.º 7/2003) estragou a ideia originária destes órgãos de se assumirem como a sede de concertação de uma política educativa local, e isso nunca viria a ser corrigido, a não ser por iniciativas locais que procuraram, de algum modo, tornear parcialmente algumas normas erradas. Como se disse atrás, as cartas educativas idealizadas pelos municípios soçobraram perante os valores mais altos da poupança orçamental, os quais estiveram, em boa parte, na origem dos processos de agrupamento de escolas (e depois de agregação de agrupamentos) conduzidos pela administração central. As componentes locais do currículo, cuja concepção pertencia às escolas, foram eliminadas a favor de um currículo (muito antigo e ultrapassado) baseado nas disciplinas clássicas, e isso deu-se, em boa parte, para poupar dinheiro na contratação e gestão dos professores.

Em aparente contradição com estes exemplos de recuo, diversas iniciativas governamentais transferiram para os municípios algumas novas responsabilidades. Estas iniciativas inseriram-se em duas linhas de orientação. Por um lado, uma linha que correspondeu ao completamento dos processos de descentralização iniciados com a Lei n.º 159/99, relativamente à qual faltava regulamentar e financiar certas competências municipais (extensão a todo o ensino básico da responsabilidade pelos transportes escolares e pela acção social escolar, bem como da responsabilidade pela contratação e gestão do pessoal não docente; e clarificação das responsabilidades públicas com a construção, conservação e equipamento das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico). Por outro lado, a linha relativa ao lançamento da política da escola a tempo inteiro, pela qual todos os municípios viram acrescida a sua responsabilidade no sistema de educação pré-escolar (com a gestão do prolongamento do horário dos jardins de infância, como serviço de apoio às famílias) e um certo número de municípios viu ser-lhes atribuída a responsabilidade pela organização de actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo (ver Decretos-Leis n.º 7/2003, de 15 de Janeiro e n.º 144/2008, de 28 de Julho).

Uma parte destas novas competências foi transferida para todos os municípios em geral, mas outra parte foi transferida apenas para os municípios que, tendo carta educativa em vigor, fizeram com o Estado um contrato de execução. Por este contrato, os municípios comprometiam-se a executar as competências tal como definido e regulamentado pelo Ministério da Educação. Concretamente, os municípios aderentes a este método da contratualização ficaram com a responsabilidade pela construção, conservação e equipamento das escolas dos 2.º e 3.º ciclos de ensino básico, pela contratação e gestão do pessoal não docente do ensino básico e pela organização e funcionamento das actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo (Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho).

Não há dúvida que houve um aumento das responsabilidades municipais com o sistema escolar, sobretudo nos municípios que assinaram contratos de execução de competências não universais. Mas este aumento foi acompanhado por uma regulamentação pormenorizada que deixou pouca margem para variedades locais, e isso não foi favorável ao reforço da autonomia municipal.

Por outro lado, o processo de financiamento das responsabilidades municipais com o pré-escolar e o 1.º ciclo também não favoreceu a autonomia local. Em 2007, uma nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), veio criar um

novo fundo a integrar nas transferências do Orçamento Geral do Estado para os municípios, o Fundo Social Municipal. Constituindo (mais) uma excepção ao princípio da não-consignação das receitas do O.G.E. (um dos princípios em que se funda a sua elaboração), este fundo é exclusivamente destinado a financiar “atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na acção social” (art.º 24.º, n.º 1).

A Lei das Finanças Locais define as despesas elegíveis para financiamento através do Fundo Social Municipal. Entre outras, as seguintes referem-se à área da Educação e são anualmente inscritas no Orçamento Geral do Estado:

- a) As despesas de funcionamento do pré-escolar público, nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as despesas com prolongamento de horário e transporte escolar;
- b) As despesas de funcionamento corrente com os três ciclos do ensino básico, nomeadamente as remunerações do pessoal não docente, os serviços de alimentação, as actividades de enriquecimento curricular e o transporte escolar, excluindo apenas as do pessoal docente afecto ao plano curricular obrigatório;
- c) As despesas com professores, monitores e outros técnicos com funções educativas de enriquecimento curricular, nomeadamente nas áreas de iniciação ao desporto e às artes, bem como de orientação escolar, de apoio à saúde escolar e de acompanhamento socioeducativo do ensino básico público. (art.º 24.º, n.º 2)

Ficam assim cobertas, segundo os apertados critérios de cálculo do governo, as responsabilidades municipais com o funcionamento do sistema escolar local e a maior parte das responsabilidades de apoio social aos alunos. Podemos, pois, dizer que a acção dos municípios no funcionamento da educação pré-escolar e do ensino básico está bem controlada *a priori* pelo Estado, seja pela via da regulamentação, seja pela via do financiamento.

É claro que sempre resta aos municípios a possibilidade de acrescentarem alguma coisa de sua lavra... pagando do seu bolso. Mas até mesmo esta possibilidade foi algo prejudicada pela sobrecarga de trabalhos administrativos que adveio das várias tarefas de organização e funcionamento que agora lhes cabem. Muitos serviços de

Educação dos municípios não estavam (já estarão?) dimensionados para o exercício de certas competências administrativas pesadas e podem ter mesmo deixado de lado alguns projectos interessantes que autonomamente tinham concretizado. E, evidentemente, há a crise, que tem cabido a todos, municípios incluídos.

O hoje e o amanhã: uma questão de princípio

Este estudo foi escrito no final do ano de 2014, altura em que se aguardava a saída de uma nova geração de contratos de execução que o Governo estava a negociar com um número incerto de municípios (poucos, em todo o caso), os quais se destinavam a alargar as competências municipais na área da Educação. Nos debates e posições públicas sobre estes contratos tem-se falado de “municipalização da educação”, não obstante tratar-se novamente de competências administrativas e de não estar prevista a passagem para as autarquias de responsabilidades nas áreas do currículo formal de base e da contratação e gestão dos professores (embora, neste caso, se estejam a colocar dúvidas sobre a contratação de docentes e animadores para eventuais componentes locais do currículo).

Não sei em que terminarão estas negociações. Mas há em muitos municípios o desejo natural de intervirem substantivamente no sistema escolar local, porque querem contribuir para a melhoria da educação e, desse modo, para o desenvolvimento social e humano das populações. E há, pela parte do Estado, a vontade de pôr os municípios a executar tarefas correntes do sistema escolar, desde que o Estado guarde para si o poder normativo e a parcela principal do financiamento.

Para se corresponder aos interesses de ambas as partes, parece que a modalidade contratual veio para ficar. Ora, os contratos de execução não passam de dispositivos de delegação de competências, feitos por via administrativa, e portanto não constituem uma verdadeira descentralização e muito menos um instrumento de reforço da autonomia local. O uso da delegação de competências entre o Estado e as autarquias foi previsto de forma explícita, na mais recente legislação sobre a organização, as competências e o funcionamento das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, Título IV, Capítulo II, Secções I e II). A bem dizer, é uma solução desconcentradora, na qual o Estado toma uma posição quase hierárquica na definição e concretização das políticas educativas.

Por mim, acho preferível que a assunção de novas responsabilidades pelos municípios decorra de uma decisão por lei, que tome os municípios como entidades detentoras de atribuições e competências próprias, não sujeitas às flutuações das disposições dos governos em cada instante. Esta solução seria mais compatível com o espírito e os princípios da *Carta Europeia da Autonomia Local*, segundo a qual “as atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei” (art.º 3.º, n.º 4).

É certo que a Carta Europeia também prevê a delegação de poderes entre o Estado e as autarquias, devendo estas “gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais” (art.º 3.º, n.º 5). Mas esta é uma solução prática que, sendo abusada, põe em causa os fundamentos da autonomia local.

De uma maneira ou de outra, a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais não pode pôr em causa a responsabilidade do Estado para com o sistema escolar formal público. Essa é uma responsabilidade constitucional que é indeclinável, muito menos por contratos.

Os municípios têm, pois, que apostar em políticas educativas próprias, nelas incluindo as dimensões do sistema escolar que estejam a seu cargo e todas as outras dimensões do sistema educativo que não dependem exclusivamente do Estado. E nesse desiderato têm muito que fazer, e muito importante.

Referências

- Campos, R.** (1999). *Autonomia e financiamento das autarquias locais*. Lisboa: Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local (CEDREL).
- Fernandes, A. S.** (1996). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. In J. Barroso & J. Pinhal (org.), *A administração da educação – Os caminhos da descentralização*. (pp. 113-124). Lisboa: Edições Colibri.
- Nóvoa, A.** (2005). *Evidentemente*. Porto: Edições ASA.
- Pinhal, J.** (2012a). *Os municípios portugueses e a educação – Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Pinhal, J.** (2012b). A questão financeira na administração local da educação em Portugal. In *Actas do III Congresso Iberoamericano de Política e Administração da Educação* (Saragoça 2012). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional. Publicado em CDrom.
- Sander, B.** (1989). Gestion et administration des systèmes éducatifs: problématiques et tendances. *Perspectives. Revue Trimestrielle d'Éducation Comparée*, IX (2), 250-266.

Parte II: MUNICIPALISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

6. Rede pública de escolas de ensino primário em 1860 no ex-distrito da Horta. A adesão dos alunos assenta em tradição familiar? 133

7. O Município de Lisboa enquanto território educativo, no limiar da descentralização oitocentista: a rede pública de escolas de ensino primário	155
8. Município ou Região? A perspetiva do ensino técnico	195
9. Os municípios no desenvolvimento do ensino liceal	225
10. Bibliotecas populares e municipais em Portugal, do Liberalismo ao Estado Novo	255

6. Rede pública de escolas de ensino primário em 1860 no ex-distrito da Horta. A adesão dos alunos assenta em tradição familiar? *por Norberta Amorim*

6. Rede pública de escolas de ensino primário em 1860 no ex-distrito da Horta. A adesão dos alunos assenta em tradição familiar?

Norberta Amorim

GHP-ICS, Universidade do Minho

Introdução

Se tivermos em conta os recenseamentos gerais da população portuguesa de 1878 e de 1890, verificamos que, nas Ilhas Adjacentes do Arquipélago dos Açores, o distrito da Horta era aquele que apresentava um nível mais alto de alfabetização. Em 1878, encontramos 20,14% da população alfabetizada, contra 19,98% no distrito de Angra do Heroísmo e de 16,89% no distrito de Ponta Delgada, apesar da maior incidência de população urbana nestes últimos. Em 1890, os números haviam passado para 27,2%, 23,2% e 19,8%, respetivamente.

Repare-se que em 1890, para o país, a média de alfabetização, em comunidades com menos de 5000 habitantes, foi avaliada em 16,3%, nível de habitantes em que se enquadravam, na generalidade, as comunidades do então distrito da Horta.

As razões da apetência pela alfabetização no distrito da Horta nessa segunda metade do século XIX, quando a escola pública elementar era ainda incipiente, podem procurar-se nas vantagens que o domínio da leitura e da escrita trazia aos emigrantes, particularmente para os que se dirigiam para o Brasil, mas não podemos descurar tendências culturais mais antigas.

Pela documentação do Governo Civil da Horta temos acesso, para o ano de 1860, a listas de alunos que se haviam matriculado em cada uma das escolas públicas elementares, então existentes no distrito, com informação sobre o nome, filiação (nome do pai ou da mãe, se viúva ou solteira), data da matrícula, faltas e

classificação do aproveitamento escolar (muito bom, bom, sofrível, medíocre, mau ou sem aproveitamento).

Neste trabalho iremos apresentar um quadro geral da escola pública elementar no distrito para esse ano de 1860, aprofundando depois o comportamento para uma das freguesias do Pico, a freguesia da Prainha, concelho de S. Roque, para a qual pensávamos, à partida, dispor de condições favoráveis de observação.

Os relatórios então enviados ao Governo Civil da Horta, por cada um dos 7 Presidentes de Câmaras do distrito – Lajes, Madalena e S. Roque, da ilha do Pico; Horta, da ilha do Faial; Lajes e Santa Cruz, da ilha das Flores; e Corvo, da ilha do Corvo – permitem-nos a apresentação desse primeiro quadro.

O aprofundamento feito para a freguesia da Prainha utiliza fontes e métodos diferenciados. Como plataforma de inserção, usamos uma base de dados demográfico-genealógica, construída pelo cruzamento sistemático de batizados, casamentos e óbitos, seguindo a metodologia de reconstituição de paróquias (Amorim, 1991), base de dados que apelidamos de **Repositório Genealógico da freguesia da Prainha** (ver genealog.uminho.pt). Como fontes de cruzamento sobre essa base de dados, usamos o Relatório enviado pelo Presidente da Câmara de S. Roque do Pico para o Governo Civil da Horta referente a Janeiro de 1861, em que consta a lista de alunos a frequentar a escola primária elementar daquela freguesia. Usamos depois uma lista de residentes para a Prainha relativa ao ano de 1838, a permitir o conhecimento da profissão e/ou estatuto da generalidade dos chefes de família residentes, e ainda os registos paroquiais de casamento no sentido de acompanhar desde os finais do século XVII a 1860, as assinaturas apostas em cada registo.

Para uma aproximação aos hábitos culturais da Prainha, começámos por considerar o número de sacerdotes aí nascidos e, em relação aos leigos, desenvolvemos a tentativa de identificação na base de dados dos assinantes nos registos de casamento, atos em que, supomos, a participação poderia ser mais aleatória.

Prosseguimos depois para a identificação dos alunos constantes da lista de matriculados na escola pública do sexo masculino da freguesia da Prainha em 1860. Avaliámos depois sobre a adesão à matrícula (embora a assiduidade possa ter ficado posteriormente comprometida, como veremos) contando na base de dados quantos indivíduos do sexo masculino, entre os 6 e os 14 anos (idade escolar referida nas estatísticas), eram residentes no mesmo período. Depois, procurámos na base de dados, que incorpora a informação da lista da população de 1838, a profissão/

estatuto dos avós paternos e maternos desses alunos, se sobrevividos e residentes, para avaliar sobre a influência da inserção social no acesso à escola, restando-nos, por uma impressibilidade de partida, a dificuldade de relacionar os matriculados com os hábitos de escrita dos seus ascendentes.

Uma avaliação grosseira sobre os níveis de frequência escolar nos diferentes concelhos nesse ano de 1860, baseia-se na relação encontrada na Prainha entre matriculados e total da população.

A rede escolar primária do ex-distrito da Horta em 1859-1860

No ano de 1860 a rede da Escola Pública Elementar no ex-distrito da Horta encontrava-se em instalação. Com distribuição desigual nos diferentes concelhos, só em 18, das 37 freguesias de então, havia escolas públicas, predominantemente apenas para o sexo masculino.

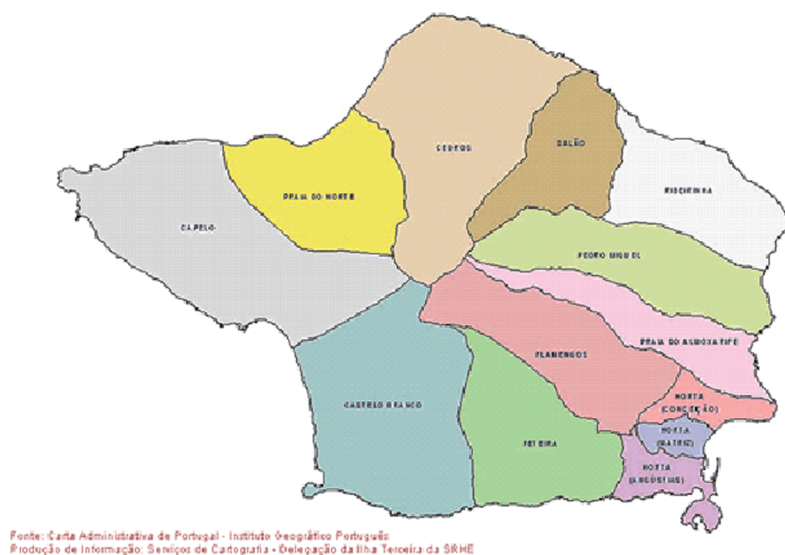


Figura n.º 1: Freguesias do Concelho da Horta

Como se verifica pelo Quadro n.º 1, em 1860, sete das treze freguesias da Ilha do Faial não dispunham ainda de escola pública.

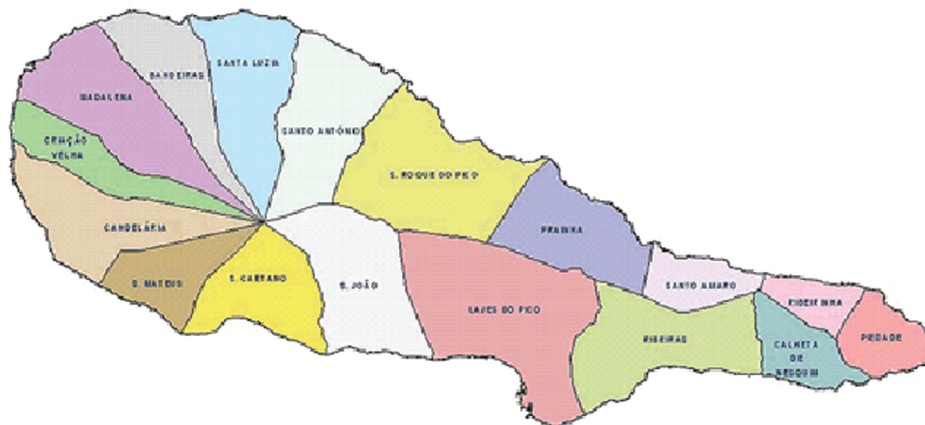
Quadro n.º 1: Rede escolar primária em 1860-61 da Ilha do Faial (Concelho da Horta)

Concelho da Horta: freguesias	Habitantes	N.º escolas		Alunos matric.		Freq. regul. máx.	
		Mas.	Fem.	Mas.	Fem.	Mas.	Fem.
Matriz	3307	1	1	118	78	90-100	50-60
Conceição	1907	-	-	-	-	-	-
Angústias	2278	-	1	-	57	-	25-30
Flamengos	3106	1	-	93	-	86	-
Feteira	2277	-	-	-	-	-	-
Castelo Branco	2253	1	-	120	-	60	-
Capelo	1320	-	-	-	-	-	-
Praia do Norte	700	-	-	-	-	-	-
Cedros	2969	-	1	-	118	-	114
Salão	1153	-	-	-	-	-	-
Ribeirinha	1168	-	-	-	-	-	-
Pedro Miguel	1755	1	-	37	-	6	-
Praia do Almojarife	1044	-	-	-	-	-	-
	25 237	4	3	368	253	252	204

Na freguesia central da cidade, a Matriz, havia uma escola para o sexo masculino e outra para o sexo feminino, para as quais podiam acorrer alunos das outras freguesias urbanas enquadrantes, Angústias e Conceição. Para a escola feminina das Angústias viriam também alunas da Matriz.

Encontravam-se mais quatro escolas nas freguesias rurais mais populosas, Flamengos, Castelo Branco, Cedros e Pedro Miguel, sendo do sexo feminino a escola da freguesia dos Cedros e as restantes do sexo masculino. Embora percorrendo vários quilómetros, crianças de freguesias contíguas frequentavam, segundo o Relatório, essas escolas, como seja o caso de crianças da Feteira que iam à escola dos Flamengos ou de Castelo Branco e o caso das crianças do Salão que iam aos Cedros ou das crianças da Ribeirinha e Praia do Almojarife que iam à escola de Pedro Miguel. Não será de estranhar que a frequência a essas escolas se veja reduzida, também por *circunstâncias e pobreza*, como se justifica em relação à frequência da escola das Angústias. Admitimos que o termo *circunstâncias* se refira, neste caso, à prestação da professora dessa escola que faltava *meses inteiros*.

O edifício da Escola Masculina da Matriz pertencia à Fazenda Pública, mas todos os outros pertenciam a particulares, à exceção do da escola de Castelo Branco que pertencia à Igreja. Todos tinham capacidade suficiente, condições higiénicas boas e os *precisos* suficientes.



Fonte: Câmara Administrativa de Portugal - Instituto Geográfico Português
 Produção de Informação: Serviços de Cartografia - Delegação da Ilha Terceira da SRHE

Figura n.º 2: Freguesias dos Concelhos de Lajes, Madalena e S. Roque (Ilha do Pico)

No concelho das Lajes do Pico apenas a freguesia com menor número de habitantes, a freguesia de S. João, não dispunha ainda em 1860 de escola pública. Sendo uma freguesia afastada 9 quilómetros do centro das Lajes, não havia possibilidade de acesso das suas crianças a essa escola, a que lhe ficaria mais próxima. As quatro escolas das outras quatro freguesias eram todas masculinas.

Quadro n.º 2: Rede escolar primária em 1860-61 da Ilha do Pico (Concelhos de Lajes, Madalena e S. Roque)

Concelhos / Freguesias	Habitantes	N.º escolas		Alunos matriculados		Freq. regular máxima	
		Mas.	Fem.	Mas.	Fem.	Mas.	Fem.
LAJES							
Piedade	3500	1	–	73	–	60	–
Calheta	1412	1	–	71	–	50	–
Ribeiras	1932	1	–	38	–	30	–
Lajes do Pico	3187	1	–	67	–	35-40	–
S. João	1253	–	–	–	–	–	–
Total do Concelho das Lajes	11 284	4	–	249	–	180	–
MADALENA							
Madalena	2355	1	–	27	–	18	–
Bandeiras	1072	–	–	–	–	–	–
Criação Velha	1066	–	–	–	–	–	–
Candelária	1980	–	–	–	–	–	–
S. Mateus	3322	1	–	50	–	43	–
Total do Concelho da Madalena	9795	2	–	77	–	61	–
S. ROQUE							
Santo Amaro	820	–	–	–	–	–	–
Prainha	1851	1	–	63	–	40	–
S. Roque	1552	1	1	62	52	36	33
Santo António	1526	–	–	–	–	–	–
Santa Luzia	1083	–	–	–	–	–	–
Total do Concelho de S. Roque	6832	2	1	125	52	76	33
Total da Ilha	27 911	8	1	451	52	317	33

Segundo o Relatório, o concelho das Lajes seria um concelho onde não havia grandes riquezas, nem consumada pobreza, o geral consiste na maior parte em pessoas que vivem dos seus bens. Segundo ainda o mesmo Relatório a instrução (estaria) em muito bom estado, havendo tendências naturais em todo o concelho para o ensino.

O edifício da Escola da freguesia da Piedade pertencia à Confraria do Santíssimo, tinha condições higiénicas boas, mesas e assentos. O edifício da Escola da Calheta pertencia ao Vigário António Silveira de Ávila Furtado, tinha condições higiénicas

boas, e assentos *emprestados*. O edifício da Escola das Ribeiras pertencia parte ao Estado, parte a particulares, dispondo de condições higiénicas boas, mesas e assentos. O edifício da Escola das Lajes pertencia ao professor Francisco Pereira Moniz Barreto, tinha também condições higiénicas boas, mesas e assentos.

Com 5 freguesias, o concelho da Madalena apenas dispunha de duas escolas para o sexo masculino, uma na sede do concelho e outra na freguesia mais populosa, a freguesia de S. Mateus. À Escola da Madalena podiam ainda acorrer alunos da freguesia da Criação Velha, mas os alunos das outras freguesias não poderiam ultrapassar as distâncias.

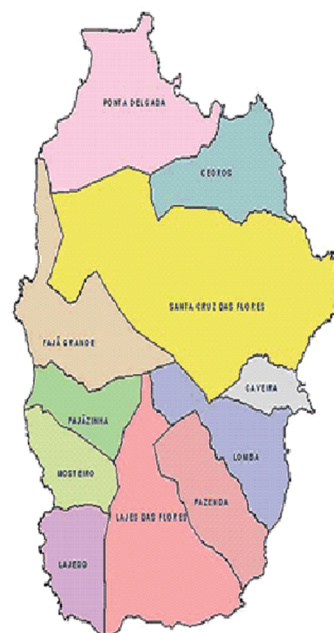
Segundo o Relatório, *o flagelo que tem atacado os campos tem reduzido tudo a pobreza* (referência à crise das vinhas, o principal sustentáculo económico do concelho), estando *bastante atrasada a instrução, não se mostrando muita tendência para esse fim*.

Os edifícios das escolas pertenciam a particulares, tendo a Escola da Madalena capacidade *suficiente* e a de S. Mateus *sufrível*, ambas com condições higiénicas *favoráveis*.

No que respeita ao concelho de S. Roque, também apenas na sede do concelho e na freguesia mais populosa, a Prainha, encontramos escolas públicas de ensino elementar. Em S. Roque havia uma escola masculina e outra feminina, às quais podiam acorrer alunos da freguesia mais próxima, a de Santo António. Apesar do maior afastamento, à escola da Prainha viriam alunos de Santo Amaro, mas os alunos da freguesia de Santa Luzia ficavam, pela distância, arredados dessa possibilidade.

Segundo o Relatório, a riqueza do concelho era *pouca, depois da moléstia das vinhas*.

O edifício da Escola da Prainha pertencia à Igreja Paroquial e as duas escolas de S. Roque funcionavam no Convento que havia sido dos Franciscanos, tendo todas os *precisos* para o ensino.



Fonte: Carta Administrativa de Portugal - Instituto Geográfico Português
Produção de Informação: Serviços de Cartografia - Delegação da Ilha Terceira da SRHE

Figura n.º 3: Freguesias da Ilha das Flores

No concelho das Lajes da Ilha das Flores apenas encontramos duas escolas masculinas nas freguesias mais populosas, na sede do concelho e nas Fajãs. Essas escolas, cujos edifícios pertenciam a particulares, teriam *condições higiénicas boas, mobília suficiente*.

Quadro n.º 3: Rede escolar primária em 1860-61 das Ilhas das Flores (Concelhos de Lajes e Santa Cruz) e do Corvo

Concelhos / Freguesias	Habitantes	N.º escolas		Alunos matric.		Freq. regular	
		Mas.	Fem.	Mas.	Fem.	Mas.	Fem.
LAJES							
Lajes	2037	1	-	73	-	53	-
Lomba	771	-	-	-	-	-	-
Lajedo	435	-	-	-	-	-	-
Mosteiro	255	-	-	-	-	-	-
Fajãs	2242	1	-	73	-	33	-
Total do Concelho das Lajes	5740	2	-	146	-	86	-
SANTA CRUZ							
Santa Cruz	2395	1	1	33	63	33	63
Caveira	318	-	-	-	-	-	-
Cedros	686	-	-	-	-	-	-
Ponta Delgada	1250	-	-	-	-	-	-
Total do Concelho de Santa Cruz	4649	1	1	33	63	33	63
CORVO							
Corvo	860	-	-	17	-	17	-

Em Santa Cruz apenas na sede do concelho encontramos escolas, uma masculina e outra feminina, cujos edifícios também pertenciam a particulares. *A de meninas teria pouca capacidade, condições higiénicas boas, nenhuma mobília (uma mesa trazida pela professora e esteiras no chão). A dos meninos teria capacidade suficiente, uma mesa e quatro bancos.*

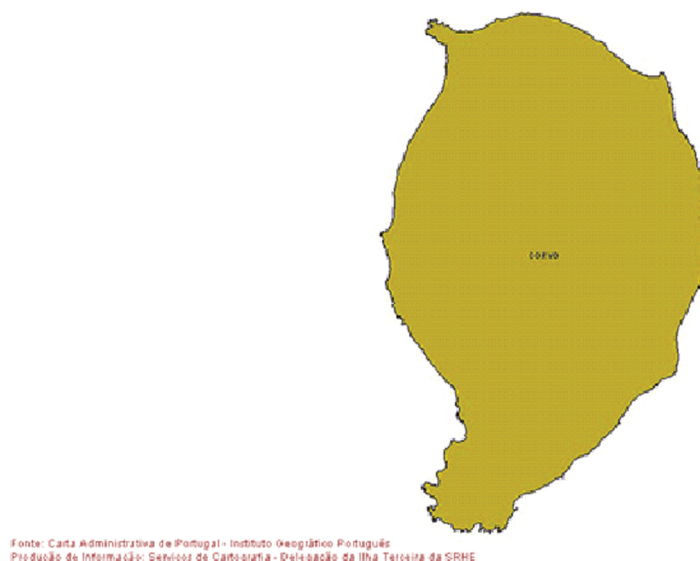


Figura n.º 4: A Ilha do Corvo

A pequena Ilha do Corvo também tinha a sua escola, cujo edifício havia sido arrendado pelo professor. Teria *condições higiénicas boas e mobília suficiente*.

Tradições culturais na Prainha

O espaço da Prainha, na zona noroeste da Ilha do Pico, ofereceu aos primeiros povoadores um terreno favorável, propício ao cultivo de cereais, em contraste com a parte ocidental da ilha, de formação mais recente, que viria a encontrar nas vinhas o seu principal recurso económico. Essas primeiras famílias procuraram, ao longo do tempo, reproduzir o seu estatuto de proprietários, à custa da emigração de longa distância e de restrições e estratégias no campo da nupcialidade, casamento tardio, celibato definitivo e sacerdócio. De facto, de nenhuma freguesia do Pico saíram tantos padres como da Prainha. Numa monografia que dediquei à freguesia, identifiquei 37 sacerdotes daí originários, só alguns deles intervenientes na vida religiosa da comunidade como vigários, curas ou tesoueiros. A ajuizar pela curva de batizados (Amorim, 2009, p. 38), esses efeitos restritivos condicionaram um relativo equilíbrio da população ao longo do século XVIII e nas primeiras quatro décadas do seguinte, situação divergente da encontrada no Sul do Pico (Amorim, 2008, p. 33), em que a população crescia então de forma expressiva. No entanto, em 1840, a população da Prainha ultrapassava ainda os 1800 habitantes, vindo a cair, no final desse século, por força da emigração massiva, para os 1400.

A par do indicador constituído pelo número de sacerdotes, detentores de uma formação cultural específica, uma forma de aproximação às vivências culturais da comunidade, será a observação nos livros paroquiais das assinaturas de leigos, testemunhas aos atos de nascimento e casamento (Magalhães, 1994). Poder-se-á admitir, à partida, que qualquer residente poderia ter, ao longo da sua vida, nessas circunstâncias, alguma oportunidade de evidenciar as suas destrezas de escrita. No caso da Prainha, não podemos ter a certeza de tal ter acontecido. Começando as assinaturas aos atos de batizado e casamento em 1696, sem hiatos posteriores, a frequente presença de clérigos nos atos, afastaria frequentemente os leigos da oportunidade da escrita. Apenas em dois períodos, o da transição do século XVII para o XVIII e nos finais deste último, se torna mais frequente os leigos serem chamados a colocar a sua assinatura nos atos, com o seu punho ou de cruz. No segundo período, em finais do século XVIII, o pároco teve, frequentemente, o cuidado de identificar as testemunhas pelas suas relações familiares, como *filhos de* ou *casados com*.

São em número de 203 os leigos que supomos residentes e que assinaram pelo seu punho como testemunhas nos atos de casamento, no período que medeia entre 1696 e 1860, ano convencional de fim da observação. Desses, no Repositório Genealógico da freguesia, identificamos 155 indivíduos (76%), embora a identificação seja duvidosa para 6 deles, dada a frequência de homónimos e o facto da referência às relações familiares das testemunhas ter sido pontual. Podemos ainda admitir que alguns dos não identificados seriam indivíduos não residentes.

Nos 7 anos que medeiam entre 1696 e 1704, em que há maior frequência de assinaturas de leigos, encontramos 24 indivíduos identificados a assinar o seu nome nos atos de casamento, num total de 27 assinantes. Verificamos que um dos assinantes mais frequentes era o tesoureiro (sacristão) leigo da Igreja. Cinco assinantes eram oficiais das milícias, quatro capitães e um alferes, e dois outros eram sargentos. Admitimos que os restantes fossem proprietários, sendo apenas um referido como ferreiro.

Acompanhando a segunda geração referida a esses 24 indivíduos, encontramos apenas 17 assinantes, entre filhos e genros, pesem embora os casos de não identificados. Essa redução pode dever-se à detetada falta de oportunidade para assinar, mas não podemos comprová-lo. O que parece certo é que na segunda geração dos capitães, a assinatura aparece como mais frequente, encontrando-se sete assinantes referidos a dois desses capitães.

Verificando o segundo período, entre o início de 1778 e o final de 1785, em que voltam a ser chamados com mais frequência os leigos a testemunhar nos atos de casamento, encontramos 31 assinantes, 26 deles identificados. Embora a observação se prolongue depois até final de 1860, a assinatura posterior nos atos torna-se quase exclusiva dos clérigos, perdendo sentido verificar a reprodução de comportamento para a geração seguinte. Podemos, no entanto, estabelecer ligação entre os assinantes deste período e aqueles que assinaram em períodos anteriores.

Não considerando um dos assinantes, residente na freguesia, mas sem raízes na mesma, de entre os 25 restantes, achamos apenas 12 assinantes cujos pais ou avós o haviam já sido. Há que considerar, no entanto, que sendo chamados a testemunhar os homens adultos presentes no ato, as assinaturas de cruz tornam-se frequentes e frequentes também as assinaturas que evidenciam muito pouco domínio na escrita, o que poderá significar que, na vigência de outros párocos, essas testemunhas sem destreza na escrita não seriam consideradas.

Pesem embora essas circunstâncias, não temos base para admitir, no período secular, uma evolução significativa nas práticas de escrita para indivíduos sem cargos nas milícias, ou que não eram destinados ao sacerdócio ou à emigração, embora, neste último caso, os registos de passaporte não nos permitam ainda comprovar essa ideia.

Pensamos que só a Escola Pública viria alterar o quadro cultural da freguesia.

Os alunos que frequentaram a Escola da Prinha em 1860

Tendo sido criada a Escola masculina da Prinha em 1859, segundo informação do próprio Relatório, será curioso verificar quem foram os primeiros alunos a matricular-se e qual a sua inserção social. Como vimos, dispomos para 1860 de listas dos alunos que frequentavam as diferentes escolas do ex-distrito da Horta. A lista referente à Prinha é datada de Janeiro de 1861, referindo-se o nome de cada aluno, por ordem tendencialmente alfabética, o nome de pai se sobrevivo ou conhecido, o nome da mãe viúva ou da mãe solteira.

Dada a frequência de homónimos, não se tornou fácil a identificação na base de dados dessas crianças, sendo referido apenas um progenitor, particularmente se esse progenitor era uma mãe viúva ou solteira.

Dos 63 alunos referidos, não conseguimos identificar quatro deles pela sua ascendência. Dois eram filhos de mulheres solteiras e o seu batismo deve ter sido registado fora da freguesia. Para os outros dois, que eram irmãos, não identificamos o pai na base de dados, podendo tratar-se de uma família episodicamente residente.

Na base de dados, cruzada com a lista de residentes referente a 1838, procurámos a profissão e estatuto social dos pais e dos avós paternos e maternos aí referidos, se sobreviventes.

A tentativa de relacionar os matriculados com os seus ascendentes mais diretos, eventualmente assinantes nos livros de casamento da freguesia, não resultou, dada a já referida preferência, no período, pelo testemunho de sacerdotes. Fica em suspenso a questão que havíamos formulado no início sobre se a adesão dos alunos assentaria numa tradição familiar.

Organizámos um quadro ordenado por idade dos alunos, com o respetivo aproveitamento escolar, profissão e/ou estatuto dos pais, profissão/estatuto dos avós paternos e maternos, se conhecidos.

Quadro n.º 4: Frequência escolar na Prainha em 1860

N.º	Data nascimento	Data matrícula	Id.	Aprov.	Prof/ estat. pai	Prof/ estatuto avô paterno	Prof/ estatuto avô materno
1	04-07-1845	01-02-1860	14	M. Bom	-	Lavrador	Tenente-Lavrador
2	16-01-1845	03-02-1860	15	Desistiu	Marítimo	Lavrador	Lavrador
3	11-07-1848	03-02-1860	11	Bom	Marítimo	-	-
4	03-02-1854	03-02-1860	5	Bom	-	-	Trabalhador
5	05-05-1847	31-03-1860	12	Bom	-	Lavrador	Lavrador
6	16-11-1849	16-04-1860	10	Medíocre	Curtidor	Lavrador	-
7	17-02-1852	09-07-1860	8	Medíocre	-	-	Ferreiro
8	12-12-1851	11-02-1860	8	Medíocre	-	-	Lavrador
9	14-02-1853	25-11-1860	7	Medíocre	-	Lavrador	Lavrador
10	18-07-1850	01-02-1860	9	Bom	-	Lavrador	Lavrador

11	05-03-1851	16-04-1860	9	Bom	Marítimo	Lavrador- assinante	Lavrador
12	15-06-1844	02-02-1860	15	Bom	Lavrador	-	-
13	02-11-1847	13-02-1860	12	Medíocre	-	-	-
14	07-05-1846	16-02-1860	13	Bom	-	-	Lavrador
15	23-08-1849	01-02-1860	10	Bom	-	Lavrador	Lavrador-só renda
16	31-05-1847	01-02-1860	12	Desistiu	-	Lavrador	Lavrador
17	29-07-1853	01-02-1860	6	Medíocre	Trabalh.	-	Lavrador
18	17-08-1855	01-02-1860	4	Medíocre	-	Lavrador	Lavrador
19	14-12-1851	01-02-1860	8	Medíocre	-	-	Carpinteiro
20	Não ident.	04-02-1860		Bom	-	-	-
21	15-10-1846	04-02-1860	13	Medíocre	Trabalh.		Lavrador
22	12-02-1852	04-02-1860	7	Bom	-	Lavrador	Lavrador
23	03-04-1848	19-04-1860	12	Medíocre	Pedreiro/ Trabalh.	-	-
24	04-03-1856	04-02-1860	3	Medíocre	-	Trabalhador	-
25	05-02-1846	06-02-1860	14	Bom	-	-	-
26	05-05-1850	11-02-1860	9	Medíocre	Trabalh.	Trabalhador	-
27	03-06-1853	13-02-1860	6	Medíocre	-	Lavrador	Lavrador
28	02-11-1845	16-02-1860	14	Medíocre	-	-	-
29	27-04-1850	24-02-1860	9	Medíocre	Marítimo	-	-
30	30-09-1847	27-02-1860	12	Bom	Lavrador	Lavrador	Lavrador
31	07-10-1844	27-03-1860	15	Bom	-	Lavrador	Lavrador
32	30-03-1846	16-04-1860	13	Bom	Lavrador	-	-
33	Não ident.	30-04-1860		Nenhum	-	-	

34	10-08-1851	16-08-1860	8	Bom	-	-	Carpinteiro
35	26-08-1855	20-12-1860	4	Medíocre	Lavrador	Lavrador	Trabalhador
36	28-06-1844	04-02-1860	15	Bom	-	-	Lavrador
37	02-01-1850	01-02-1860	10	Medíocre	Trabalh.	-	Lavrador
38	26-03-1853	01-02-1860	6	Medíocre	-	Lavrador	Lavrador
39	12-12-1853	04-02-1860	6	Medíocre	-	-	-
40	16-12-1848	03-02-1860	11	Medíocre	-	-	Regedor
41	28-04-1853	03-02-1860	6	Bom	-	Lavrador	Lavrador
42	07-03-1850	03-02-1860	9	Bom	-	-	Marítimo
43	16-11-1853	03-02-1860	6	Medíocre	-	-	Sapateiro
44	10-06-1854	03-02-1860	5	Medíocre	-	-	Lavrador
45	Não ident.	04-02-1860		Medíocre	-	-	-
46	16-11-1849	03-02-1860	10	Medíocre	-	-	Pedreiro
47	01-06-1848	03-02-1860	11	Medíocre	Trabalh.	Lavrador	-
48	10-01-1853	04-02-1860	7	Medíocre	-	-	-
49	15-08-1846	06-02-1860	13	Bom	-	-	-
50	10-03-1848	06-02-1860	11	Bom	Lavrador	-	-
51	23-06-1853	06-02-1860	6	Medíocre	-	Lavrador	-
52	Não ident.	08-02-1860		Medíocre	-	-	-
53	15-11-1854	08-02-1860	5	Medíocre	-	-	Trabalhador
54	04-12-1851	24-02-1860	8	Medíocre	-	Trabalhador	Lavrador
55	16-08-1850	25-02-1860	9	Bom	-	-	Carpinteiro

56	03-10-1846	24-04-1860	13	Bom	-	Lavrador/ Capitão-só renda	-
57	30-08-1846	11-06-1860	13	Bom	-	-	Carpinteiro
58	24-01-1855	16-08-1860	5	Medíocre	-	Lavrador	Lavrador-só renda
59	25-09-1847	29-08-1860	12	Medíocre	-	-	-
60	24-12-1850	20-11-1860	9	Desistiu	-	Lavrador/ Capitão-só renda	Lavrador/ Alferes
61	15-11-1853	20-11-1860	7	Medíocre	-	-	Trabalhador
62	29-04-1855	28-03-1860	4	Medíocre	-	Lavrador	Tenente/ Lavrador
63	02-01-1851	24-04-1860	9	Medíocre	-	Lavrador/ Capitão-só renda	-

Sendo 63 os alunos matriculados, uma primeira pergunta que podemos colocar é se esses alunos constituem o universo das crianças do sexo masculino em idade escolar (entre os 6 e os 14 anos, conforme se indica nas estatísticas enviadas ao Governo Civil). Fomos contar na base de dados o número de rapazes que haviam nascido entre o dia 1 de janeiro de 1846 e 1 de janeiro de 1854 e sobrevivido na freguesia. O número encontrado foi de 156.

Reparamos depois que, na Prainha, apesar da idade escolar referida nas estatísticas, quatro alunos contavam já 15 anos na altura da matrícula e, mais espantoso, eram sete os alunos que não atingiam os 6 anos, um deles só abeirando os 4 anos.

Assim, entre os 6 e os 14 anos, à data da matrícula, eram apenas 51 os matriculados, 33% do total de crianças em idade escolar, percentagem que se verá reduzida para 31% se considerarmos as três desistências.

Verificamos depois que se identificam 26 filhos de proprietários, quase todos netos de lavradores, com o sentido de proprietários. Os pais identificados como trabalhadores foram em número de 13, contando-se 5 marítimos, um carpinteiro e um curtidor. Admite-se, assim, que os filhos dos indivíduos mais abastados seriam aqueles que preferentemente se matriculariam, o que se poderia justificar pela necessidade das famílias usufruírem do trabalho dos filhos, mesmo crianças. No entanto, o aproveitamento escolar nem sempre correspondia ao estatuto de origem.

Como seria de esperar, foi medíocre o aproveitamento das crianças com menos de 6 anos à matrícula, excetuando o caso de uma delas que se matriculou nas vésperas de perfazer essa idade.

Apenas um aluno teve a classificação de *Muito Bom*, tendo-se matriculado aos 14 anos. Com classificação de *Bom* encontramos 23 alunos, classificados como *Medíocres* foram 36. Os restantes três alunos foram, no máximo, três dias à escola.

Escola Pública no ex-distrito da Horta em 1860 – Aproximação à sua frequência

Considerando que a Escola da Prainha era das escolas rurais que em 1860 contavam um maior número de alunos com frequência regular, poder-se-á deduzir sobre a incipiência da adesão à Escola Pública nestas décadas centrais do século XIX.

Numa grosseira aproximação ao problema, começámos por relacionar a população masculina em idade escolar com a população global da freguesia da Prainha, encontrando um cociente de 8,4%. Se aplicarmos depois esse cociente nos diferentes concelhos, aproximar-nos-emos da população masculina em idade escolar, relacionando-a depois com os alunos de frequência regular. Os resultados são apresentados no quadro que se segue.

Quadro n.º 5: Aproximação à frequência à Escola Pública no ex-distrito da Horta em 1860

Concelhos	População	População masculina de idade escolar	Alunos de frequência regular	
			N.º	%
Faial-Horta	25 237	2 119	252	12%
Pico-Lajes	11 284	947	180	19%
Pico-Madalena	9 795	823	61	7%
Pico-S. Roque	6 832	574	76	13%
Total do Pico	27 911	2 344	317	14%
Flores-Lajes	5 740	482	86	18%
Flores-Santa Cruz	4 649	391	33	8%
Total das Flores	10 389	873	119	14%
Corvo	860	72	17	24%

Embora tenha de insistir que se trata de uma aproximação grosseira, parece depreender-se do quadro que, depois da Ilha do Corvo, uma única freguesia com a sua escola, foi o concelho das Lajes da Ilha do Pico aquele em que havia uma maior adesão à Escola Pública em 1860, resultante, sem dúvida, de uma rede escolar a abranger 4 das suas 5 freguesias. O concelho da Madalena, ao invés, era aquele em que a afluência era menor, situação refletida nos próprios Relatórios que acompanhavam as estatísticas.

Nota Final – Com este breve ensaio, pretendo apenas chamar a atenção para as potencialidades, também para a História Cultural, dos registos paroquiais e da sua organização em bases de dados demográfico-genealógicas.

Referências

- Amorim**, M. N. (1991). *Evolução da população em três paróquias do Sul do Pico (1680-1980)*. Braga: Universidade do Minho, ICS.
- Amorim**, M. N. (2008). *O Pico. A abordagem de uma Ilha*. Vol. I.: *As famílias*. Tomo VII: *As famílias de S. Mateus nos finais do século XIX*. Madalena: Câmara da Madalena do Pico, CITCEM.
- Amorim**, M. N. (2009). *O Pico. A abordagem de uma Ilha*. Vol. I: *As famílias*. Tomo VI: *As famílias da Prainha nos finais do século XIX*. S. Roque: Câmara de S. Roque do Pico, CITCEM.
- Grupo** de Investigação «História das Populações». Braga: CITCEM, Universidade do Minho. Disponível em: www.ghp.uminho.pt
- Magalhães**, J. (1994). *Ler e escrever no mundo rural do Antigo Regime. Um contributo para a história da alfabetização e da escolarização em Portugal*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação.
- Repositório** Genealógico Nacional. Braga: Universidade do Minho. Disponível em: www.genealog.uminho.pt

Parte II: MUNICIPALISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

6. Rede pública de escolas de ensino primário em 1860 no ex-distrito da Horta. A adesão dos alunos assenta em tradição familiar?	133
7. O Município de Lisboa enquanto território educativo, no limiar da descentralização oitocentista: a rede pública de escolas de ensino primário	155
8. Município ou Região? A perspetiva do ensino técnico	195
9. Os municípios no desenvolvimento do ensino liceal	225
10. Bibliotecas populares e municipais em Portugal, do Liberalismo ao Estado Novo	255

7. O Município de Lisboa enquanto território educativo, no limiar da descentralização oitocentista: a rede pública de escolas de ensino primário

por *Áurea Adão*

7. O Município de Lisboa enquanto território educativo, no limiar da descentralização oitocentista: a rede pública de escolas de ensino primário

Áurea Adão
UIDEF do Instituto de Educação,
Universidade de Lisboa

Nos séculos anteriores à reforma pombalina dos Estudos menores (1772), enquanto capital do Reino e sede da Corte, Lisboa possuía um número muito elevado de professores particulares com escola própria, ou ensinando crianças individualmente, ou em pequenos grupos. No que respeita à educação e ao ensino, o Senado da Cidade, órgão principal da governação local, limitava-se a averiguar sobre a conduta moral, civil, religiosa e política desses professores e a avaliar, por vezes, a sua capacidade para a profissão; mas não teria intervenção relativamente a métodos e equipamentos escolares. Somente em circunstâncias extraordinárias, tomava medidas especiais. É o caso de uma carta expedida por D. Manuel I, a 20 de Março de 1506, ordenando à Câmara que fossem “vedadas as escolas dos moços que aprendem a ler e escrever” devido a uma peste que assolava a Capital (E. F. Oliveira, tomo II, 1887, p. 71).

A atenção do Senado de Lisboa voltava-se principalmente para o cuidado a ter com quem se ocupasse da educação das meninas seguindo naturalmente as orientações da Igreja que se mostrava atenta à conduta de quem as ensinasse. No século XVII, as *Constituições sinodais do Arcebispado de Lisboa* recomendavam “às mulheres que ensinem meninas a coser, e lavrar” que tivessem “particular cuidado” no ensino da Doutrina Cristã, “por haver nesta cidade de Lisboa, pela grandeza dela, muitas casas de ensino de meninas”, recomendação que as Constituições de outros bispados não contemplavam (Cunha, 1656). Também um alvará daquele Senado, datado de 2 de Junho de 1570, determinava que “mulher alguma de qualquer qualidade que

seja, não ensine moças a ler, nem a coser, e lavrar sem licença dos Vereadores”. A autorização, passada por escrito, só seria concedida depois de recolhida “verdadeira informação da vida, e costumes das ditas mulheres”, recomendando-se que fosse feita a “diligência necessária, para se saber a verdade” (E. F. Oliveira, tomo I, 1885, p. 577). A desobediência a estas regras incorria em penas que iam dos açoites públicos às multas pecuniárias e ao degredo. A Vereação da Câmara de Lisboa voltou a ocupar-se do assunto alguns anos mais tarde, na sua reunião de 6 de Outubro de 1592, porque nem sempre as medidas decretadas seriam cumpridas. No entanto, há notícias de sua aplicação; por exemplo, em Outubro de 1616 encontrava-se presa na cadeia do Limoeiro uma dessas mestras “por se dizer que ensinava meninas a coser e lavrar contra uma postura da câmara” (E. F. Oliveira, tomo II, 1887, p. 71).

Com o decorrer dos anos, o Senado de Lisboa manteve a função de inspecção e vigilância sobre os mestres de primeiras letras e mestras que ensinavam no seu território. Já muito próximo da centralização estatal dos Estudos menores, publicou um edital a 9 de Julho de 1765 reafirmando que ninguém poderia ensinar a ler, escrever e contar sem obter licença camarária num prazo de 15 a 30 dias¹, exigência que nos parece ter sido cumprida na medida em que encontrámos um anúncio de 1771, da autoria de um mestre que se dizia “Aprovado, e Examinado” por aquele Senado².

A criação de uma rede estatal de ensino masculino na Cidade de Lisboa

A educação escolar das crianças não mereceu a atenção do Governo do Marquês de Pombal nos primeiros decénios da sua actividade, a não ser aquela que dizia respeito aos filhos dos nobres. Só a 6 de Novembro de 1772, ou seja, 18 anos depois do afastamento dos Jesuítas e de promulgação da rede de aulas régias de ensino preparatório para ingresso nos Estudos superiores, o rei D. José aprovou uma reforma geral dos Estudos menores, com a criação de uma rede de escolas régias de ler, escrever e contar que abrangia todo o Reino e introduziu igualmente aulas régias de ensino

¹ Edital existente na Biblioteca Pública de Évora (BPE), núcleo “Novos Reservados”, n.º 497.

² Anúncio recusado pela Real Mesa Censória, em 24 de Janeiro de 1771 (ANTT, núcleo da Real Mesa Censória, n.º 5179).

preparatório de Filosofia que vinham sendo pedidas desde há muito pelo primeiro Director-Geral dos Estudos, o Principal Almeida. Para execução de tão importante reforma, que estabelecia a gratuidade de frequência dessas escolas, ficando sob responsabilidade do Erário público o custeamento das respectivas despesas, a 10 de Novembro são promulgados dois diplomas normativos respeitantes ao financiamento das chamadas *Escolas menores* sob a tutela do Estado. De acordo com investigação por nós realizada, esta expressão surge então pela segunda vez para englobar os dois primeiros níveis de estudos – as aulas de ensino preparatório (Latim, Grego, Retórica e Filosofia) e as escolas de ler, escrever e contar destinadas aos “meninos”. A sua primeira aplicação regista-se no Alvará de 4 de Junho de 1771 que responsabilizou a Real Mesa Censória pela direcção e administração da Educação e do Ensino. Segundo Luís de Albuquerque (1965), a partir do século XVI entendeu-se por Estudos menores “um conjunto de disciplinas (em geral Latim, Gramática Latina e Retórica, mas também Grego, Filosofia e, algumas vezes, História, Eloquência e Geometria) que foram ensinadas em determinados colégios e que visavam a preparação (...) para o prosseguimento dos estudos em curso universitário” (p. 131). A lei pombalina de 28 de Junho de 1759 não falava de *Estudos menores*, adoptando as expressões “Latim e Humanidades” e “Letras Humanas” como “a base de todas as ciências”.

Praticamente, desde o começo da sua actividade enquanto responsável pela administração e direcção escolares, a Real Mesa Censória mostrou-se atenta ao ensino que vinha sendo ministrado nas escolas de ler, escrever e contar, fossem elas particulares, religiosas ou municipais. A par com o trabalho da Repartição de Censura, os membros da Mesa começaram por ocupar-se do “exame do estado, em que se acha a literatura, que faz o objecto da sua comissão”, isto é, a “Causa dos Estudos”³. A necessidade de uma reforma dos Estudos menores e, muito especialmente, do ensino elementar, passou a fazer parte da agenda de trabalhos prioritários da Real Mesa Censória. Na reunião de 15 de Julho de 1771, foi aprovado um ofício dirigido aos funcionários periféricos da Administração central (corregedores, ouvidores, provedores, juízes de fora...) a pedir informações sobre o número de escolas existentes nas localidades de sua jurisdição e modalidades de pagamento dos professores e mestres, para que a Mesa pudesse “tomar a resolução que for conveniente ao bem

³ Em reunião de 5 de Julho de 1771 foi analisado o alvará que, no mês anterior, responsabilizara a Mesa pela direcção dos Estudos.

do progresso, e adiantamento dos referidos Estudos”⁴. No mesmo sentido, a 12 de Dezembro foi dirigida uma portaria aos corregedores e juizes do crime dos diferentes bairros da Cidade de Lisboa para enviarem uma “lista exacta” de todos os professores régios e pessoas particulares que ensinassem nos seus territórios⁵.

Embora os pedidos tenham obtido respostas de algumas comarcas, todavia nem todos os funcionários da Administração central nem tão-pouco todas as câmaras teriam sido receptivas a uma boa colaboração. Da Cidade de Lisboa foram obtidas as informações pretendidas, ficando a saber-se que havia 40 mestres de ler e escrever com aula pública mas sem referência ao modo de pagamento dos seus serviços, assim distribuídos: dois no Bairro do Mocambo; um no Bairro do Limoeiro, residente na Freguesia de S. Cristóvão; três no Bairro do Castelo; seis no Bairro do Rossio; cinco no Bairro da Mouraria; quinze no Bairro Andaluz, nas Freguesias da Pena, de S. José e de S. Sebastião; oito no Bairro de Santa Catarina⁶.

Para séculos anteriores, as informações que encontrámos dão-nos números mais elevados. Em finais do século XVI, no tempo de Filipe II existiam 60 mestres particulares, número que propiciou que eles se agrupassem como profissão (N. Oliveira, 1804, p. 180). Segundo este Autor, um cortejo de mestres de meninos desfilou, pela primeira vez, no dia 2 de Julho de 1627. E seis anos mais tarde, estabeleceram o primeiro compromisso com a *Irmadade dos Escravos da Senhora da Boa Morte*, assim chamada porque tinha como sede a Capela da Senhora da Boa Morte, pertencente à Ordem Terceira do Carmo e que veio a decair em princípios do século XVIII. Os mestres desta comunidade eram pagos pelos alunos, que depositavam o seu contributo num mealheiro colocado na aula (Sequeira, 1941).

Em Setembro de 1771 a Real Mesa Censória vê-se confrontada com a necessidade de elaborar parecer acerca de uma representação apresentada por dois mestres particulares da Cidade de Lisboa⁷, a qual poderia reflectir o mal-estar de todo o grupo. Começavam por expor “a suma decadência” em que se encontravam as “Primeiras Letras”, especialmente “por falta de Mestres que saibam desempenhar

⁴ BPE, códices n.ºs CXXVIII/1-16 e CXXVIII/2-20.

⁵ Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra (BGUC), códice n.º 2533, doc. n.º 39.

⁶ Cf. informação recolhida na BGUC, códice n.º 2533, doc. n.º 39.

⁷ Uma cópia da exposição destes dois mestres (Joaquim Manuel de Sequeira e José dos Santos Patto) encontra-se anexa à Consulta da Real Mesa Censória, datada de 3 de Outubro de 1771 (Arquivo Nacional da Torre do Tombo (ANTT), Ministério do Reino, maço n.º 288).

as obrigações do seu ministério”. E concluíam que desta situação resultava “uma crassa ignorância na Mocidade, que sai da sua Disciplina” assim como “um desvio de dificultoso remédio, para as belas-artes e faculdades científicas, dano tanto mais geral, quantos mais são os Mestres, que sem os precisos requisitos estão perdendo os seus Discípulos”. Pediam ao Rei que incluísse em suas reformas a do ensino elementar e para ela apresentavam algumas sugestões de “regulação e método”, inspiradas na reforma de 28 de Junho de 1759: exames para provimento das escolas, com a escolha de avaliadores “que maior prova derem de ciência na Gramática Portuguesa, Ortografia, Escrita, Aritmética, e Doutrina Cristã”; concessão aos mestres dos privilégios outorgados aos docentes de Gramática Latina; autorização para que “se possam intitular Professores Régios de Primeiras Letras”; atribuição de uma remuneração mensal de 480 réis pagos pelos alunos que não estivessem em estado de pobreza declarada; obrigatoriedade do ensino da Gramática Portuguesa. Além destas sugestões, os dois mestres pediam a definição de uma rede escolar para a Cidade de Lisboa, “em proporcionadas distâncias, para comodidade dos Escolares” tendo em consideração que “da extraordinária multiplicidade de Mestres em qualquer terra se segue o nem uns, nem outros lucrarem, para seu decente, e honesto tratamento, produzindo esta causa um desgosto, e deserção da faculdade, com inevitável ruína dos discípulos”. Um mês depois da recepção da representação dos dois mestres lisboetas, a Mesa tinha já elaborado o seu parecer, afirmando que devia ser “digno da consideração Real tudo o que pode fazer a instrução e cultura dos primeiros anos, em que aquelas idades mais dispostas, para receberem quaisquer impressões, facilmente se dobram; e tenazmente conservam uma boa inclinação”⁸.

O projecto de reforma da responsabilidade da Real Mesa ficou concluído no Verão de 1772, tendo sido enviado a D. José a 3 de Agosto, sob a forma de uma *consulta*, na qual se informava que o trabalho fora cuidadosamente preparado e tivera como base as “contas” enviadas pelas câmaras “sobre o estado, em que se achavam os Estudos; e os ânimos dos habitantes, para os estabelecerem”⁹. A reforma promulgada a 6 de Novembro de 1772 e que dizia apenas respeito ao ensino masculino, continha efectivamente todas as medidas inseridas no projecto ainda que apresentadas com outra redacção e criava 440 escolas de ler, escrever e contar para

⁸ BPE, código n.º CXXVIII/2-15.

⁹ ANTT, Ministério do Reino, livro n.º 362, fls. 109v-116v.

todo o Reino, ficando destinadas 18 à Cidade de Lisboa. Com o conhecimento da distribuição desta primeira rede escolar estatal e gratuita e antes da aprovação das primeiras nomeações de mestres, algumas populações sentiram-se prejudicadas e manifestaram o seu descontentamento quer através das suas câmaras quer de pessoas influentes nas suas comunidades. Porém, não encontramos reclamações provenientes dos lisboetas. E quando a rainha D. Maria aumenta o número de escolas régias por Alvará de 16 de Agosto de 1779, a Cidade de Lisboa não usufrui desse benefício.

Relativamente ao século XVIII, desconhecemos os locais onde os 18 mestres régios exerciam, pois nos livros de vencimentos como em outros documentos oficiais, os seus nomes eram apresentados em conjunto sem a indicação do domicílio ou da freguesia em que se encontravam. Só em inícios do século XIX, uma *Lista dos Professores Regios das Disciplinas Subsidiarias, e Mestres de Primeiras Letras de todo o Reino...*, existente no Arquivo da Universidade de Coimbra, nos fornece a sua distribuição por freguesias (Fernandes, 1990). Na parte oriental da Cidade estavam servidas as Freguesias dos Anjos, Santa Engrácia, S. Jorge, Santa Cruz do Castelo, S. Vicente e Socorro; no Centro, possuíam escola régia as Freguesias de Encarnação, Madalena, Santa Justa, S. José e S. Nicolau; finalmente, na parte ocidental da Cidade exerciam mestres régios nas Freguesias da Lapa, Mercês, Santa Catarina, Santa Isabel, Santos, S. Mamede e S. Paulo.

A reforma pombalina das escolas de ler, escrever e contar, promulgada em 1772, era omissa no que respeita ao ensino feminino, ainda que a consulta da Real Mesa Censória, que deu origem àquela lei, apontasse a necessidade de criação de escolas régias para as meninas, propondo que o excedente das verbas recolhidas pelo imposto *subsídio literário*, depois do pagamento de todos os ordenados previstos, fosse também aplicado na retribuição de algumas mestras de ler e escrever destinadas ao ensino de meninas órfãs e pobres¹⁰. Contudo, o assunto foi somente retomado muitos anos mais tarde. Em Portugal, nesses finais de século, a escolha era reduzida quanto a instituições educativas destinadas ao género feminino. A educação mantinha-se, na maior parte dos casos, na esfera do privado, a cargo das próprias mães que ensinavam às filhas as actividades que lhes eram próprias naquela época e as práticas religiosas, ou com o auxílio de preceptoras

10 Consulta de 3 de Agosto de 1772 (ANTT, Ministério do Reino, livro n.º 362, fls.109v-116v).

e mestras particulares que lhes cultivavam os talentos adequados para brilhar em sociedade (Adão, 1997). É no início da década de 1790, face a uma representação cuja proveniência desconhecemos¹¹, que a Real Mesa exara parecer favorável para a instalação de 18 mestras na Corte, distribuídas pelos diversos bairros, para ensinar gratuitamente as meninas. Na sua consulta de 25 de Fevereiro¹², a Mesa começa por informar que a questão do ensino público das meninas fora já objecto de “sérias e repetidas reflexões”. Contudo, a apresentação de um projecto específico foi sendo adiada devido ao número crescente de pedidos para a criação de escolas régias masculinas e desconhecimento das verbas disponíveis provenientes do *subsídio literário*. O número de aulas proposto baseava-se no total de mestres régios em exercício na Capital, exigindo-se que “para serem qualificadas as mesmas Mestras para o ensino das Meninas, procederão às mais exactas informações tiradas pelos párocos, e respectivos ministros”¹³, conselhos que se mantinham fiéis às normas que vinham sendo expedidas, pelo menos, desde há cerca de três séculos. A proposta mereceu aprovação régia em 31 de Maio de 1790, deixando por definir a área geográfica para instalação destas primeiras escolas régias femininas. E, no ano seguinte, é autorizado o preenchimento desses lugares¹⁴, quando o ensino para os rapazes já estava num funcionamento normal na Capital.

Com a administração centralizada das escolas régias de ler, escrever e contar, o Município de Lisboa passa a cumprir o que a legislação impõe

A centralização administrativa dos Estudos menores faz-se sentir no desenvolvimento da instrução na Capital do Reino, competindo apenas ao Município cumprir as determinações da Administração central, ou seja, o pagamento de uma

11 Segundo o texto *Elogio do P.e Pedro de Carvalho, Prepósito da Casa do Espirito Santo da Congregação do Oratorio* (ANTT, Ms. da Liv.^a, n.º 23912, s.d.), no seu § 8.º, intitulado “Do zelo com que procurava a educação das Meninas desamparadas”, partiu do padre Pedro de Carvalho a proposta de criação dessas cadeiras.

12 Em resposta ao ofício régio de 28 de Janeiro de 1790.

13 ANTT, Ministério do Reino, livro n.º 364, fls. 54-54v.

14 Consulta da Directoria-Geral dos Estudos, com a data de 15 de Março de 1815 (ANTT, Ministério do Reino, maço n.º 1001).

gratificação mensal de 20\$000 réis atribuída a cada professor como complemento do seu vencimento e 10\$000 réis se a classe tivesse mais de 60 alunos.

Em finais do século XVIII, a nomeação dos comissários dos Estudos para as três áreas geográficas em que o Continente foi dividido, enquanto delegados da Junta da Directoria-Geral dos Estudos, sediada em Coimbra, corresponde aos primeiros desentendimentos entre o poder central e Lisboa. A nomeação de António Ribeiro dos Santos para deputado-comissário da Cidade de Lisboa e Província da Estremadura e não apenas como comissário da circunscrição, para Rogério Fernandes, é “um tanto intrigante” na medida em que o número de membros da Junta estava preenchido desde 15 de Outubro de 1799, dando a seguinte explicação: “É possível, porém, que tal distinção traduzisse o desejo, por parte do Governo, de reconhecer o prestígio de Ribeiro dos Santos e, portanto, certa intimidade deste com o poder político estabelecido na capital” (1994, p. 99).

No entanto, Ribeiro dos Santos mantém-se no cargo por pouco tempo, porque existia uma grande divergência com o vice-reitor da Universidade, Monteiro da Rocha, que temia que o Comissário gozasse de total autonomia no desempenho das suas funções e que esse poder se alargasse as outras responsabilidades na direcção dos Estudos. Segundo Rogério Fernandes, os “menores incidentes de serviço passaram a ser aproveitados como pretextos para marcar com clareza a supremacia da Junta” (1994, p. 99). O primeiro incidente teria sido provocado pelo cumprimento de uma Portaria de 31 de Janeiro de 1800 que ordenava aos comissários dos Estudos a afixação de um edital referente a concurso para o preenchimento de cadeiras de ler, escrever e contar. Porque os exemplares enviados a Ribeiro dos Santos não fossem suficientes para a Corte e seu termo, fez ele afixar outros, em seu nome, mas de conteúdo semelhante. Poucos dias depois, por ofício de 11 de Fevereiro, Monteiro da Rocha queixa-se ao seu Reitor e Presidente da Junta, D. Francisco de Lemos, nestes termos:

O passo seguinte é procurar-se (se é que não se procurou há muito tempo) isenção dos Estudos em Lisboa. E se isso se consegue, o isento de Lisboa em pouco tempo se fará senhor de tudo; e isso com tanta clareza, que em tal caso melhor será que a Universidade ceda, e faça uma demissão honrada do resto, do que expor-se ao ludíbrio de ser espoliada dele com ignomínia.

D. Francisco de Lemos parece ter-se colocado ao lado do seu Vice-Reitor e “fará questão em não perder o menor ensejo de quebrar os ímpetus autonomistas do comissário dos Estudos em Lisboa, marcando a dependência dele em relação à Junta” (Fernandes, 1994, p. 100). Segundo informações chegadas à Junta da Directoria, Ribeiro dos Santos tratava dos assuntos dos Estudos sob sua direcção, pessoalmente, junto do Príncipe Regente e com ele despachava, como por exemplo, a autorização para arrendar um edifício na Rua Direita de S. José, onde “com maior proveito e decência pública fossem alguns dos actuais professores dar suas lições de Primeira Letras, de Latim, de Grego, de Retórica e de Filosofia, que costumam dar em suas próprias casas”¹⁵. Face a esta e outras decisões régias, os membros da Junta da Directoria-Geral dos Estudos, sediados em Coimbra, apresentaram uma reclamação ao Príncipe, datada de 28 de Outubro de 1800, contra aquilo que eles consideravam os grandes abusos do Comissário e pediam autorização para um deles se deslocar a Lisboa. Um Aviso régio de 15 de Novembro dá conta à Junta da aceitação das suas pretensões, nomeadamente a distribuição das aulas pelos bairros lisboetas e, não, a sua concentração em um só edifício. Contudo, a questão da reunião das aulas de ensino preparatório vai arrastar-se por alguns anos sendo muitos os documentos existentes no Arquivo Nacional da Torre do Tombo a esse respeito.

A demissão efectiva de Ribeiro dos Santos tem lugar a 15 de Maio de 1801 e, a partir daí, os comissários dos Estudos em Lisboa desempenham as suas funções sob a tutela da Junta da Directoria-Geral dos Estudos e abrangendo toda a Província da Estremadura. A partir de então, a Cidade de Lisboa não gozará de maiores poderes do que as outras cidades portuguesas, ficando obrigada ao pagamento das gratificações sob responsabilidade de todos os municípios.

Depois da promulgação da primeira reforma liberal do ensino primário, a falta de escolas públicas constitui uma das deficiências do ensino primário que recebe maiores reparos parlamentares. Relativamente à Cidade de Lisboa, as dezoito escolas masculinas e as dezoito femininas criadas em finais século XVIII constituirão a rede estatal de ensino elementar que irá permanecer durante mais de um século, somente com alterações muito ligeiras quanto à sua localização.

Em 1837, o 4.º Governo setembrista presidido pelo Marquês de Sá da Bandeira reconhece que é necessário “tirar do abatimento” em que se acha a Instrução Pública

15 Ofício do Marquês de Ponte de Lima dirigido ao rei, com a data de 2 de Junho de 1800.

na Capital do Reino e “se dar a este poderoso elemento de civilização o impulso que é reclamado por todos os interesses sociais”. Nesse sentido, o Conselho-Geral Director do Ensino Primário e Secundário preparou duas consultas destinadas a melhorar o ensino primário e o secundário, mandando a Rainha que o Procurador-Geral da Coroa elaborasse “para um só contexto, os diversos artigos e conclusões, que devam converter-se em medidas e ordens regulamentares”¹⁶. Perante os trabalhos produzidos, a 6 de Novembro de 1837 é promulgado um decreto com “algumas providências regulamentares”. O seu artigo 2.º confirma o cargo de Comissário dos Estudos de Lisboa directamente dependente do Conselho-Geral Director, “o qual não só continuará a exercer a parte de suas antigas funções, que o Conselho lhe designar, mas também será obrigado a proceder a todas as diligências, e prestar todas as informações que lhe forem ordenadas pelo mesmo Conselho, para a mais fácil e cabal execução dos Decretos de 15 e 17 de Novembro do ano próximo passado”. Este diploma normativo mostra claramente que o Município de Lisboa não gozava de privilégios especiais relativamente à instrução pública ainda que fosse sede da capital do Reino, devendo reger-se pelas normas gerais promulgadas. Um exemplo dessa dependência, podemos encontrá-lo numa queixa apresentada aos deputados pelos professores e professoras das escolas estatais de Lisboa devido ao facto da Câmara Municipal não lhes pagar a gratificação de 20\$000 réis estabelecida pelo Decreto de 15 de Novembro de 1836 e o Conselho de Distrito lhes ter indeferido o recurso. A Comissão parlamentar de Instrução Pública emite um parecer no sentido de ser atendida a reclamação com o fundamento de que só aquele diploma rege a matéria¹⁷, confirmando assim a centralização estatuída.

Embora não se encontrem queixas da parte da administração local e das populações, em 1842 a *Revista Universal Lisbonense* lembra que a instrução primária lisboeta “jaz aquém da de todas as outras capitais da Europa”, estimando-se a relação de um aluno para 142 habitantes e ocupando-se cada professor de uma média de 27 alunos. E, ao mesmo tempo, critica a avultada despesa feita pelo Estado, custando cada aluno 4\$855 réis e cada docente 130\$370 réis (Costa, 1842, p. 64). Alguns anos depois, o deputado Cunha Sotto-Maior, numa intervenção sobre o Orçamento para a Instrução Pública, lembra que “a população de Lisboa em relação aos Alunos

16 Portaria de 19 de Outubro de 1837.

17 Sessão de 2 de Julho de 1839. *Diario da Camara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*. 1839, p. 1257.

está na razão de 1 para 130, e em referência ao subsídio dá 4\$000 e tantos réis por Aluno”, enquanto existe um aluno para 50 habitantes, a nível nacional, custando cerca de 2\$000 cada um¹⁸.

A 4 de Abril de 1852, dá-se uma reestruturação administrativa da Câmara de Lisboa, tendo sido criado pela primeira vez o Pelouro das *Escolas*. Foi para ele nomeado como vereador responsável Aniceto Ventura Rodrigues e seu adjunto, Manuel Marcelino Lourenço¹⁹. Porém, durante esse ano não estão registadas intervenções directamente ligadas com o Pelouro, o qual já não aparece na estrutura camarária dos anos seguintes. Esta extinção efémera, no nosso entender, pode significar o desinteresse municipal pelo funcionamento da instrução pública ao contrário de outros municípios que se mostravam mais activos. As sucessivas vereações continuavam a preservar como muito distintas as funções reservadas ao poder central em assuntos de Instrução Pública. Numa reunião realizada em Julho de 1852, por exemplo, foi lido um ofício de António Feliciano de Castilho pedindo para que a Câmara de Lisboa autorizasse as professoras a assistir gratuitamente a um curso sobre o seu método de leitura repentina. A resposta decidida foi muito clara: que à Câmara não competia tomar essa decisão uma vez que as docentes não se achavam sob sua jurisdição²⁰.

Na reunião da edilidade lisboeta de 27 de Janeiro de 1860, quando não existia pelouro específico e no início de um mandato, o vereador José Tedeschi, lente da Escola Médico-Cirúrgica de Lisboa, propõe que seja incluída no Orçamento municipal uma verba destinada à construção de quatro novos edifícios “com as acomodações precisas” para neles serem instalados alguns Serviços e as escolas de ensino primário das freguesias que pudessem deles beneficiar, procurando satisfazer uma das reivindicações mais frequentes do Comissário dos Estudos do Distrito de Lisboa²¹. No seu relatório sobre o ano lectivo de 1857-1858, refere-se às péssimas condições das escolas femininas da Capital, questionando: “Qual seria a sorte da mocidade do sexo feminino (...) se eu não consentisse que exercessem ali as funções do magistério mestras, que de excelente comportamento moral estão contudo longe nos mais respeitos de bem as poderem desempenhar? (...) E não seria mal

¹⁸ Sessão de 20 de Junho de 1850. *Idem*. 1850, p. 314.

¹⁹ *Synopse dos principaes actos administrativos (...) em 1852*, p. 31.

²⁰ *Idem*, p. 51.

²¹ Reunião de 27 de Janeiro de 1860. *Archivo Municipal de Lisboa*, 1860, p. 28.

incomparavelmente maior cessar toda a instrução de todo o sexo feminino, e a de quase todo o sexo masculino (...), embora com muitas imperfeições?”. E afirma: “Julgo que a resposta não pode ser duvidosa” (Lacerda, 1858, p. 222). A proposta de José Tedeschi não chegou a ser analisada. Três anos depois, os vereadores autorizam a concessão do excedente da pedra destinada à construção de uma muralha na Rua da Procissão, “para se edificar uma escola de instrução primária segundo os modelos competentemente aprovados”²². Também esta decisão não teria tido andamento.

Tal como acontecia com outras municipalidades, também a de Lisboa não dispunha de meios financeiros suficientes, ainda que no seu território funcionasse a maior parte dos serviços administrativos centrais e as instituições políticas. Aos seus cofres estavam apenas destinados os impostos exclusivamente municipais e pagos pelos habitantes da cidade, embora a Câmara suportasse outras despesas que deviam pertencer aos concelhos limítrofes ou ao poder central, sendo obrigada a contrair frequentes empréstimos. Disso se queixava o Presidente do Município, num dos seus relatórios bienais:

As grandes dificuldades que a Câmara municipal encontra sempre na adopção de medidas rasgadas e de larga concepção para compreender os grandes melhoramentos que o estado da civilização actual exige, provêm principalmente da penúria dos rendimentos próprios, e da falta de autoridade e força legal para o cumprimento das suas deliberações. (Pimentel, 1860, p. 5)

Até inícios da década de 1880, a Câmara Municipal de Lisboa não veio a desempenhar funções diferentes das restantes municipalidades no que respeita às escolas estatais de instrução primária. Por isso, às suas reuniões plenárias somente chegavam as relações mensais dos professores em exercício, enviadas pelo Comissário dos Estudos, a fim de lhes serem pagas as gratificações previstas pela lei e foi já tardiamente que os vereadores começaram a ocupar-se da criação de estabelecimentos municipais de ensino primário.

²² Reunião de 20 de Abril de 1863. *Idem*, 1863, p. 1388.

As escolas estatais de ensino primário elementar na Cidade de Lisboa, antes da fugaz experiência de descentralização administrativa no século XIX

A recolha de informações sobre o funcionamento das escolas e o desempenho dos professores era da responsabilidade do Comissário dos Estudos do Distrito de Lisboa e do respectivo Governador Civil que, tal como todos os outros, inseriam a rede escolar lisboeta no conjunto distrital. É a inspecção extraordinária realizada em 1863-1864 às escolas de todo o país que fornece as primeiras informações pormenorizadas sobre o funcionamento da rede escolar da Capital, à qual se seguiram, em 1866-1867 e 1875, duas outras que revestiram o carácter de verdadeiros inquéritos e abrangendo muitas das atribuições de uma inspecção permanente²³. Serão os questionários preenchidos durante esta última inspecção extraordinária que constituirão as fontes principais da análise aqui apresentada.

No território pertencente ao Município de Lisboa, em 1874-1875, mantinham-se em funcionamento dezoito escolas estatais masculinas e outras tantas mistas, ou seja, a rede escolar criada em finais do século XVIII. No início da década de 1870, as escolas femininas foram autorizadas a aceitar igualmente meninos com idade até aos 10 anos e transformarem-se assim em estabelecimentos de ensino misto. No entanto, este convívio escolar não era, por vezes, bem aceite pelos pais das crianças, como é o caso testemunhado na Escola mista da Freguesia de S. Mamede: “A Professora (...) prefere ensinar crianças do sexo masculino e tem repugnância para o ensino dos labores; admite na escola alunos de todas as idades e os pais receiam mandar suas filhas a uma escola mista nestas condições”.

A rede estatal estava repartida pelos três bairros administrativos existentes e por quase todas as suas freguesias, embora grande parte do território do Município fosse pouco povoada: “longas áreas do interior da cidade eram quase charnecas, ou, quando muito, quintas improdutivas, e acanhadas hortas” (Bastos, 1947, p. 9). Porém, a sua localização mantinha-se praticamente inalterável desde o início da década de 1860, na mesma rua

23 O material respeitante às duas últimas inspecções está depositado no Arquivo Nacional da Torre do Tombo e, no âmbito do Projecto *Atlas-Repertório dos municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)*, foi disponibilizado ao público, em formato digital.

e, até, no mesmo edifício. As meninas da Freguesia de S. Sebastião da Pedreira, embora não possuíssem escola dentro da sua área geográfica, podiam frequentar uma próxima, situada em território anexado ao Concelho de Belém (na Rua de Campolide).

– Instalações escolares

Se o número de escolas masculinas gratuitas parecia ainda suficiente no início da segunda metade do século XIX, o mesmo não aconteceria com as escolas para as meninas lisboetas, de acordo com a opinião do Comissário dos Estudos que estimava haver em média, 5697 meninas com idades compreendidas entre os 6 e os 12 anos (Lacerda, 1855b, pp. 102-103).

Quadro n.º 1: Distribuição da rede escolar estatal (1873-1874)

Bairros	Freguesias: número	Tipo de escola		Casa de escola: propriedade	
		Masculina	Mista	Docente	Outros
Oriental	15	7	7	Renda (7)	Estado (1)
Central	11	5	5	Renda (9)	Câmara (1)
Ocidental	8	6	71	Renda (12)	Casa Real (1)

Nem a Câmara Municipal de Lisboa nem outras entidades administrativas locais disponibilizavam instalações para as escolas régias, ao contrário do que se passava por todo o país em que, já nos anos de 1863-1864, cerca de 35% das instalações escolares inspeccionadas tinham sido fornecidas por câmaras e juntas de paróquia. As escolas destinadas aos rapazes estavam localizadas em ruas muito próximas daquelas onde funcionavam as mistas, menos as que existiam na Freguesia de S. Vicente, ambas instaladas no mesmo edifício, embora em andares diferentes, porque a docência era assegurada por marido e mulher e estava aí a sua habitação. Em geral, eram os professores e professoras que pagavam o aluguer da casa onde decorriam as suas aulas (cf. Quadro n.º 1), com excepção para a Escola masculina da Freguesia da Sé instalada no Edifício das Merceiras e a mista da Freguesia das Mercês a funcionar no edifício do Real Conservatório, ambos pertencentes ao Estado. A Escola masculina da Freguesia de Alcântara era sustentada pela Casa Real.



Extraído de: http://pt.wikipedia.org/wiki/Conservat%C3%B3rio_Nacional_de_Lisboa

Imagem n.º 1: O edifício do Real Conservatório

Devido aos preços exorbitantes dos alugueres, seis dos docentes viram-se forçados a arrendar casa situada em rua pertencente a outra freguesia e, até, bairro, conforme nos mostra o quadro seguinte.

Quadro n.º 2: Deslocalização de escolas

Bairro/Freguesia	Morada	Localização
B.º Ocidental: Freg.^a Mercês (Escola masculina)	Rua do Loreto, 42, sobreloja, na Freg. ^a Encarnação (B.º Central)	Está central
B.º Ocidental: S. Mamede (Escola mista)	Calçada do Salitre, 359, 3.º, na Freg. ^a do Coração de Jesus (B.º Central)	Está central
B.º Oriental: Santo Estêvão (Escola mista)	Rua de S. João da Praça, 77, 3.º, na Freg. ^a de S. João da Praça (B.º Oriental)	Está central
B.º Oriental: S. Tiago e Santa Cruz (Escola masculina)	Rua do Barão, 56, na Freguesia da Sé (B.º Oriental)	Está central, “mas conviria que estivesse mais afastada da escola da Freguesia da Sé”
B.º Central: Encarnação (Escola masculina)	Rua de S. Boaventura, 47, 2.º, na Freguesia das Mercês (B.º Ocidental)	Está central
B.º Central: Santa Justa (Escola masculina)	Rua de S. Cristóvão, 39, na Freguesia de S. Cristóvão (B.º Oriental)	Está central

Oito das escolas mistas e três das masculinas funcionavam num 2.º andar, três outras mistas estavam instaladas num 3.º andar e uma num 4.º andar. Nestes casos, o acesso às aulas fazia-se por escadas, não deixando a inspeção de referir esta deficiência pelo que representava de perigo para crianças com idades entre 7 e 12 anos, acrescida do facto desses acessos serem escuros e, em alguns casos, pouco limpos e com mau cheiro.



Imagem n.º 2: Prédio de habitação na Cidade de Lisboa, existente nos anos de 1870

Além destes perigos possíveis, segundo os questionários, as instalações escolares eram, em geral, exíguas e, por isso, os professores e professoras procuravam aproveitar da melhor forma todo o espaço disponível. A observação feita pelo inspetor quanto à Escola mista das Mercês é bem exemplificativa: “A casa da aula é espaçosa, mas mal disposta: é um grande corredor, comprido e estreito, de sorte que os alunos que ficam num extremo não vêem bem o Professor, e a disciplina com dificuldade se mantém”. Ou relativamente à Escola mista das Freguesias de Santo André e Santa Marinha: “sem ventilação aperfeiçoada; atendendo ao grande número de alunos que a frequentam é muito insuficiente. A segunda sala é o quarto onde a professora tem a cama”.

Um Decreto de 20 de Julho de 1866, para além de outras normas, estabelecia as condições que deviam ser observadas na construção de casas destinadas a escola de ensino primário, desde a sua localização, a área ocupada, a exposição climática, a ventilação e a iluminação natural, o número de salas de aula e de outros espaços, à indicação dos móveis e outro equipamento segundo as mais modernas orientações pedagógicas. Alguns anos antes, já o Comissário dos Estudos do Distrito de Lisboa declarara que era urgente a instalação das aulas em edifícios públicos adequados e com material escolar suficiente, pois os professores não possuíam meios para alugar casas espaçosas e decentes. Na verdade, os preços tinham aumentado excessivamente. Uma casa com área aceitável não era arrendada, em Lisboa, por menos de 55\$000 ou 57\$600 réis anuais, quando um professor recebia de vencimento anual 150\$000 réis. Mesmo dispondo-se a pagar valores tão elevados, alguns não encontravam casa com as comodidades necessárias para receber um maior número de alunos. Em tom crítico, o Comissário perguntava:

Poderão, acaso, sem injustiça, os professores serem obrigados a tão árduo sacrifício? E poderá afirmar-se, que se deseja sinceramente o progresso da instrução primária, e que se cuida com verdadeira diligência de promovê-la, enquanto se consente que, aqui mesmo na capital, muitos alunos fiquem privados da instrução que procuram, porque os professores, faltos de meios, não podem alugar casa mais espaçosa? (Lacerda, 1856, p. 138)

Quinze das escolas régias de Lisboa (42%) apresentavam-se em más condições higiénicas, as quais deviam ser asseguradas pelos próprios docentes. No que respeita ao espaço em geral, a Escola mista de Santa Catarina estaria em muito más condições: “A casa da aula é péssima: não tem capacidade (...), nem luz, nem ventilação, nem asseio. A escada é escura e tem um cheiro insuportável”, dizia o visitador em 1873-1874. O mesmo se passava com a Escola masculina das Mercês: “A casa da escola está em péssimas condições: é extremamente baça (tem apenas 2 metros de altura) de sorte que a permanência dentro da aula é insuportável pela falta de ar”.

Quanto aos dois aspectos anteriormente abordados – espaço e higiene –, as escolas lisboetas aproximar-se-iam do que se passava dez anos antes, a nível nacional, com cerca de 42% dos espaços considerados insuficientes no Continente e 39% nas Ilhas; 43% das continentais estavam em má conservação e com falta de

higiene face a 32% das insulares, e 39% e 41% respectivamente eram classificadas como “sofríveis”. Já alguns anos antes, o Comissário dos Estudos de Lisboa havia alertado:

A necessidade de construir edifícios, ou de os alugar, e preparar com os utensílios precisos, e de os manter com o devido asseio à custa dos professores, ou das rendas especiais dos municípios, ou à custa do tesouro geral do estado, com destino exclusivo aos exercícios do magistério da educação e instrução primária, é de primeira evidência. (Lacerda, 1855a, p. 176)

De acordo com a lei vigente, competia às câmaras municipais e juntas de paróquia fornecer as instalações e mantê-las em boa ordem assim como mobiliário e material suficientes para o processo de ensino. Como podemos verificar, à época, parece não se registar colaboração da Câmara Municipal de Lisboa no sentido de melhorar as condições materiais dos locais onde se ensinava. Na sequência dessa falta de interesse, a 13 de Maio de 1874, o Governador Civil de Lisboa informa a autarquia que a Junta Geral do Distrito deliberara que no próximo Orçamento municipal fosse incluída a verba de 464\$316 réis para serem distribuídos 20\$000 réis anuais por cada professor para alugarem casas com condições adequadas ao ensino, ou seja, começaria a ser atribuído um subsídio para a renda de casa que ainda não fora criado a nível nacional.

– Equipamentos escolares

No que respeita a mobiliário, nas escolas estatais de Lisboa ele era muito reduzido, mas não se afastava da situação do resto do país. Os móveis existentes eram, no dizer do visitante, “insuficientíssimos”, podendo nós citar como ilustrativa a seguinte nota relativa à Escola masculina de S. José: “estão em completa oposição com as recomendações da higiene e da pedagogia: a aula é acanhada, os bancos não têm espaldares, as carteiras para a escrita são poucas e altas; não há um mapa do país, nem uma colecção de pesos e medidas”.

A observação feita pelo visitante da Escola masculina da Freguesia de Santa Engrácia, não se afasta daquela situação: a mobília “está longe de satisfazer, porque os bancos não têm costas, não têm altura proporcionada à estatura dos alunos, a carteira é insuficiente. Como porém a mobília é do Professor parece-me que só se

poderia ser mais exigente dando-lhe mobília nova”. Ou da Escola mista de Santo Estêvão: a mobília é “insuficientíssima; não há quadro preto, não há mapa de Portugal; não há pesos e medidas; as carteiras e bancos são insuficientes; de modo que há, não só necessidade, mas até urgência de uma reforma completa. A escola merece-a por ser muito frequentada”.

Encontramos todavia algumas diferenças entre as escolas mistas e as masculinas, estando estas melhor equipadas, aliás como vinha acontecendo desde alguns anos antes. Os poucos móveis eram, praticamente, fornecidos pelos professores com excepção da Escola mista da Freguesia das Mercês e da masculina da Sé, cujos equipamentos estiveram a cargo do Estado, da Escola masculina de S. Pedro de Alcântara, sob protecção da Casa Real, da masculina da Encarnação, a única equipada pela própria Câmara Municipal, da mista de S. Mamede que possuía alguns móveis oferecidos pelo Liceu Nacional. Porém, a nível de todo o país, a realidade era um pouco melhor: cerca de 36% das escolas estatais estavam equipadas pelas câmaras e juntas de paróquia e apenas 42 das inspeccionadas possuíam mobiliário fornecido pelo Estado.

Poucos seriam os professores com capacidade financeira para a aquisição de mobília adequada, sendo mais vulgares as bancas de modelos e dimensões diversos, os bancos sem espaldares e algumas cadeiras. Quando os inspectores se ocupavam do mobiliário em falta, referiam como prioritários o quadro preto e as carteiras. No entanto, para os trabalhos manuais femininos, existiam cadeirinhas ou bancos baixos trazidos pelas meninas, o que mostra o cuidado posto na sua boa acomodação para a prática dos trabalhos de agulha que exigiam uma progressão lenta e, naturalmente, constituíam a ocupação principal das alunas. A observação feita pelo visitador da Escola mista de Santa Justa assim o testemunha: “Pode dizer-se que esta escola não tem mobília (...) A casa não tem o aspecto duma escola; é uma pequena aula onde achei sentadas a um canto meia dúzia de crianças a coser”. Ou relativamente à Escola mista da Freguesia da Lapa: “A Professora é zelosa e regularmente inteligente: o serviço escolar é bem dirigido; e só encontrei o defeito que há em quase todas as escolas para o sexo feminino – demasiado desenvolvimento do ensino dos labores com prejuízo do ensino literário”.

Devido ao facto das aulas terem lugar nas habitações dos docentes, nas suas salas era frequente encontrar-se peças de mobiliário doméstico juntamente com o escolar. Por exemplo, na Escola mista da Encarnação, referia-se: “A mobília desta escola é insufficientíssima; não há quadro preto, nem mapas, nem carteiras próprias para

escrita; as crianças escrevem numa pequena mesa muito alta. Na casa da aula há duas cómodas para uso particular da Professora, que diminuem consideravelmente o espaço necessário para os exercícios escolares”.

Relativamente a material escolar, a situação em Lisboa não diferia do resto do país, em que cerca de 90% das escolas públicas o tinham em quantidade insuficiente. O material mais comum (tinta, papel e penas) existia em todas as aulas, fornecido pelos docentes ou, em alguns casos, adquiridos pelos alunos e alunas, que possuíam em geral, a sua própria ardósia. O mesmo se passava com os livros oficialmente adoptados, que em algumas aulas eram disponibilizados pelos próprios professores.

Baseados nas normas legais promulgadas, alguns professores dirigiam-se à Câmara de Lisboa pedindo ajuda para equipar as suas escolas mas, segundo o Comissário dos Estudos, sem resultado, o que provocava um certo mal-estar. Alguns anos antes, já afirmara ele, sarcasticamente: “Porém, a câmara, que por seus actos mostra dispor de meios sobejos, que consome em funções de mera ostentação, resiste pertinazmente, alegando impossibilidade de adereçar com o adorno indispensável as escolas da capital”. E aproveita para lembrar que, nesse final da década de 1850, havia um litígio pendente no Conselho de Estado para que a Câmara fosse obrigada a pagar cerca de 600\$000 réis para fornecimento de material a todas as escolas do Município (Lacerda, 1856, p. 138). Só no Orçamento camarário de 1875, sob proposta do vereador José Elias Garcia, ficará consignada a verba de 1 500\$00 réis para a aquisição de mobília e material para as escolas²⁴, quantia muito mais elevada do que os 300\$000 réis atribuídos em anos anteriores.

– Frequência e rendimento escolares

No que respeita aos aspectos pedagógicos, começemos por analisar a frequência das alunas e alunos da Cidade de Lisboa. Em média, as meninas mostram melhor assiduidade (74%) do que os rapazes (61%), ficando ambas muito acima da média nacional (58%). A justificação maior para as ausências está no “descuido dos pais” e na “falta de arranjos”, isto é, impossibilidade de adquirir vestuário e calçado suficientes para as crianças se apresentarem numa aula. No que concerne ao “descuido dos

24 Reunião de 16 de Setembro de 1874. *Arquivo Municipal de Lisboa*, 1874, p. 1826.

pais”, o Comissário dos Estudos de Lisboa desculpa-o, em parte, pois considera-o “às vezes involuntário; porque forçados a sair de casa ao amanhecer, e, não raro, para distância, ou a entregar-se a trabalho, que lhes absorve todo o dia, e cuidado, descuram completamente o ensino, e educação dos filhos” (Lacerda, 1856, p. 103). E reconhece que é nas camadas mais baixas da sociedade que maior resistência se encontra: “Os pais carecem do serviço, que seus filhos podem prestar-lhes, e segundo lhos podem prestar, logo desde a puerícia, e, não duvidam deixar os filhos na total carência de instrução, contanto que, por tal motivo, não padeçam mínimo incómodo”. Acrescentando: “Esta causa poderosíssima nas povoações rurais, não é menos eficaz na capital” (*Idem*, p. 102).

Quanto à “falta de arranjos”, as autoridades locais responsáveis pela Instrução Pública referiam-na muitas vezes como uma das causas maiores do absentismo escolar. Por exemplo, o Comissário dos Estudos de Lisboa dá a conhecer:

Encontrei muitas escolas pouco frequentadas, e as praças inçadas de rapaziada inquieta, como é próprio de tal idade, e totalmente inaplicada. Inquirindo por que motivo não se achava aquele considerável número de crianças (...) cursando a próxima escola pública, respondeu-se-me, e confirmaram as autoridades locais (...) por os pais não terem meios de comprar calçado aos filhos, e o professor público os não admitir descalços. (Lacerda, 1858, p. 223)

Na Capital, o trabalho infantil não é apontado como uma das causas de absentismo. Somente em 1863-1864, para a Escola feminina de S. Sebastião da Pedreira²⁵ o visitador se refere às meninas que se ocupam no “emprego no campo” e na “lavagem de roupa no rio”, decerto, em Campolide no riacho que corria sob o Aqueduto.

Relativamente ao rendimento escolar, a inspecção realizada em 1875 não nos parece muito rigorosa, se compararmos com as informações fornecidas dez anos antes, quando era dito ser muito reduzido na maior parte das escolas. Para o começo do ano lectivo de 1874-1875 era considerado como “pouco” apenas em quatro escolas mistas e três masculinas e como completamente nulo na Escola masculina da Freguesia de S. Sebastião da Pedreira regida por um professor com 66 anos de

25 Localizada no Bairro de Belém servia as crianças moradoras na parte da Freguesia que pertencia ao Município de Lisboa.

idade e 37 de serviço e com a saúde debilitada como alerta o visitador: “O Professor, pelo seu estado físico e pela negligência com que desempenha as funções do magistério é incapaz de dirigir uma escola”. Por estas razões, pede para que ele seja submetido a um “exame de sanidade”.

Contudo, alguns anos antes o Comissário dos Estudos de Lisboa avaliara como satisfatório o “adiantamento” dos alunos das escolas públicas da Capital e cuja frequência era, segundo ele, mais regular, ao contrário do que se passava no resto do Distrito, onde o progresso seria mais lento devido, em grande parte, à irregularidade da frequência, à qual “não é possível aplicar remédio de bastante eficácia, porque a tudo resiste a tenacidade dos pais, (...) preferindo que lhes prestem toda a sorte de serviços de que a idade os vai tornando próprios” (Lacerda, 1858, p. 208).

Na época, não podemos analisar o rendimento escolar dissociado de outras variáveis como sejam a frequência irregular, as condições da sala de aula e do seu equipamento, a formação dos docentes e o seu perfil profissional. Para isso nos alerta o visitador da Escola mista da Freguesia de Santa Justa:

Apesar da Professora ser sofrivelmente inteligente e mostrar vontade de exercer regularmente o seu lugar, a escola produz resultados pouco satisfatórios. A Professora diz-se obrigada a adoptar no ensino o modo individual, porque as alunas entram a horas muito diferentes – cada uma à hora que mais lhe convém. A falta de mobília, a pouca frequência, as acanhadas dimensões da casa da aula, a falta de regularidade na distribuição do tempo pelos diferentes exercícios escolares – falta devida em parte à Professora, mas principalmente à irregularidade de entrada das alunas – põem esta escola muito longe das condições em que deve estar uma escola da Capital.

A assiduidade e o zelo dos professores eram bastante mais desiguais do que os das suas colegas a quem não são apontadas essas faltas. As informações escritas pelo visitador da Escola masculina de S. Paulo traduzem algumas das situações vividas na Cidade de Lisboa:

O Professor não tem zelo algum pelo serviço. Uma escola situada num local populoso e que apenas tem meia dúzia de alunos (...),

quando quatro escolas, a alguns passos de distância, chegam a não ter capacidade para os alunos que as frequentam, prova que o Professor não merece confiança aos pais das crianças, trata de afastar os alunos e descara completamente o ensino.

Como também o caso do professor da Escola masculina das Mercês:

O Professor é inteligente e ilustrado, mas é muito pouco assíduo e não tem zelo pelo adiantamento dos alunos. Falta às aulas regularmente 3 vezes por semana à lição da manhã, porque vai leccionar ao Recolhimento do Calvário; deixa no seu lugar seu filho, que é assim substituto em vez de ajudante. (...) Enfim podendo este Professor ser o primeiro da Capital pela sua inteligência e ilustração é dos que pior desempenha as funções do magistério oficial.

Sem um apoio especial da Câmara Municipal, em inícios da segunda metade do século XIX, as escolas da Capital não teriam um funcionamento diferente das do restante país. Como diz Maria José Canuto, professora na Escola feminina da Freguesia das Mercês, em conferência proferida no Liceu Nacional de Lisboa, “o que torna espinhosa a missão do professor primário não é a aridez do ensino; é a luta contínua entre os ditames da boa educação, e a turbulenta e viciosa relutância das crianças do povo; entre o dialecto da escola e o dialecto familiar das crianças populares (1869, pp. 5-6).

A primeira Escola Central estatal, instalada em Lisboa

É em finais de 1869, com a extinção definitiva das escolas de ensino mútuo²⁶, que o Comissário dos Estudos do Distrito de Lisboa propõe que a da Capital se transforme numa escola central com três classes, a funcionar a título experimental com ensino graduado, à semelhança do que já se praticava em outras cidades europeias²⁷. Nela

²⁶ Decreto de 14 de Dezembro de 1869.

²⁷ Decreto de 31 de Dezembro de 1869.

deveriam ensinar quatro professores, um dos quais exercendo funções de direcção, seleccionados na rede escolar pública da cidade.

A partir dos questionários de 1863-1864, sabemos que a Escola de ensino mútuo era das melhores apetrechadas da Capital ainda que a funcionar em edifício de condições precárias²⁸. Em Fevereiro de 1870, a *Escola Central* estatal masculina já estaria a funcionar²⁹ e é a inspecção extraordinária realizada em 1875 que nos fornece uma informação muito completa sobre ela. Ao contrário da sua antecessora, esta nova Escola foi instalada no Bairro Central, num 2.º andar de edifício alugado pelo Estado e situado na Rua de S. José, não muito distante do Liceu Nacional³⁰ e cuja renda se situava nos 220\$000 réis anuais. Seria um valor exorbitante se o compararmos com as rendas então pagas pelos professores da Capital, ainda que o edifício servisse igualmente de residência do Director da Escola e, naturalmente, fossem disponibilizadas acomodações para o porteiro. Em contrapartida, os seus dois professores habitavam fora destas instalações, o que seria então pouco vulgar, como tivemos oportunidade de referir anteriormente. A construção em si estaria em boas condições de conservação mas situada numa rua muito movimentada, próxima do Rossio. Para além da necessidade dos alunos terem de subir escadas, as duas salas destinadas ao ensino não teriam capacidade para albergar mais de 60 alunos, enquanto a frequência, no ano de 1873-1874 ultrapassava as duas centenas, assim distribuída: menores de 10 anos, 141; de 10 a 12 anos, 53; de 12 a 14 anos, 32; e quatro adultos. Por esta razão, em 1875 os espaços mereceram reparos por parte do visitador que deixou escrito: “As aulas são pouco espaçosas em relação ao número de alunos que a frequentam. Torna-se muito sensível a falta de um pátio onde os alunos possam reunir-se no intervalo das lições, e que poderia servir para exercícios ginásticos. (...) o rodar dos veículos interrompe as lições amiúde”.

No que respeita à mobília, fornecida pelo Estado e que transitara da Escola de ensino mútuo, apresentava-se em bom estado, era suficiente e obedecia às condições

28 Instalada num edifício no Desterro (Freguesia dos Anjos) situado na parte oriental e onde funcionavam igualmente algumas enfermarias.

29 A professora da escola de meninas da Freguesia de S. Mamede é autorizada a acumular com a “regência da classe preliminar” daquela nova Escola (Cf. Ofício da Direcção-Geral de Instrução Pública datado de 7 de Fevereiro de 1870 e dirigido ao Comissário dos Estudos de Lisboa. ANTT, Ministério do Reino, livro n.º 2490, fl. 1v).

30 A Escola Central estava instalada no n.º 215 e o Liceu funcionava no n.º 10.

pedagógicas e higiénicas prescritas. A tinta era fornecida gratuitamente a todos os alunos, o papel e as penas eram oferecidos às crianças mais pobres.

Atendendo ao processo de ensino graduado que se pretendia implementar e que corresponderia a uma inovação pedagógica em Portugal, com dois professores jovens (27 e 30 anos) e formados na Escola Normal recentemente aberta, com um director, também ele em boa idade (39 anos), possuindo o curso dos liceus e o exame de capacidade para o ensino primário, e com um porteiro, esta primeira Escola Central mereceu, em 1875, a seguinte apreciação geral:

O serviço escolar faz-se com toda a regularidade e está muito bem distribuído: os professores são inteligentes e dedicados ao ensino; o Director tem grande aptidão e é muito zeloso. Esta escola, estabelecida noutra edificação mais vasta e adequado, com a mobília que possui e com os Professores que a regem, seria uma escola-modelo que nada deixaria a desejar.

Atendendo à exigência que se pretendia para o ensino, em inícios de 1875 a Câmara Municipal de Lisboa decidiu conceder uma gratificação anual de 10\$000 réis aos professores da Escola tendo efeitos retroactivos desde 1872-1873³¹, o que já então reflectia o interesse da autarquia pelas questões de ensino e dos seus professores.

As primeiras escolas municipais de ensino primário

O *Código Administrativo* liberal, promulgado em 1836, autoriza as câmaras a criar escolas municipais, que ficariam administrativa e financeiramente sob sua tutela, medida que será confirmada nas revisões do texto que se foram realizando e na legislação de Instrução Pública. No entanto, ao contrário de outras localidades, só muito tardiamente a Cidade de Lisboa criou a sua primeira escola municipal destinada à frequência masculina.

31 Reunião de 15 de Fevereiro de 1875, *Arquivo Municipal de Lisboa*, 1875, p. 40.

– A Escola da Real Casa de Santo António

Em finais de 1859, o Presidente (o 2.º Visconde de Vila Maior) propôs a criação desse estabelecimento de ensino, com “a ideia civilizadora de para o futuro se poder constituir em escola normal de mestres, que se devem consagrar exclusivamente ao ensino dos pobres” (Pimentel, 1860, p. 38). Numa das primeiras sessões do ano seguinte, é aprovado o anúncio para a abertura da primeira escola municipal, a *Escola da Real Casa de Santo António*, mantida pelos rendimentos desta instituição e administrados pelo Município. Na mesma ocasião, foi dado conhecimento ao Ministro do Reino³², que de imediato informou que já fora expedida ordem ao Comissário dos Estudos do Distrito “para tomar debaixo da sua direcção a nova escola que a Câmara mui louvavelmente mandou abrir, visitando-a e inspeccionando-a”³³. Ou seja, mais uma vez o poder central recordava a sua superintendência sobre os assuntos de Instrução Pública. Foi primeiro professor deste novo estabelecimento José Joaquim Serra que ensinava antes na Escola régia de Maiorca (Figueira da Foz). Destinada a uma frequência de 60 a 70 rapazes com idades compreendidas entre os 4 e os 12 anos, distribuídos por três classes, e com um curso nocturno³⁴ para 30/40 adultos da Freguesia, funcionava no 1.º andar da chamada Casa de Santo André, na Freguesia do mesmo nome. Ao contrário da generalidade dos locais onde estavam colocadas as escolas estatais, as suas instalações foram consideradas “excelentes” pela inspecção extraordinária realizada em 1863-1864 e compreendiam uma sala ampla, com “linda vista”, equipada com boa mobília, em boas condições higiénicas e com acesso a um jardim para os períodos de recreio.

32 Reunião de 16 de Janeiro de 1860. *Idem*, 1860, p. 18.

33 Ofício de 20 de Janeiro de 1860. *Idem*, p. 27.

34 Criado na reunião extraordinária de 11 de Abril de 1866. *Idem*, 1866, p. 2645.



Extraído de: <https://www.google.pt/search?q=Casa+de+Santo+Andr%C3%A9+em+Lisboa>

Imagem n.º 3: Casa de Santo André

Com o decorrer dos anos e com a escassez financeira cada vez mais acentuada proveniente dos bens da Real Casa, esta primeira escola municipal lisboeta foi perdendo a sua importância. Em finais do ano lectivo de 1872-1873, o Presidente da Câmara Municipal chama a atenção para os fracos resultados obtidos pela Escola da Real Casa de Santo António face à verba despendida, “porque o movimento é quase nulo e o professor (...) é difícil encontrá-lo”³⁵. Este estabelecimento de ensino não seria muito bem aceite por José Elias Garcia que se responsabilizava então pelas questões de Instrução Pública municipal na medida em que a Escola estava sob a responsabilidade da Administração da Real Casa de Santo António. O Vereador propôs que esta primeira Escola municipal fosse integrada no edifício da futura Escola Municipal n.º 1 logo que esta começasse a funcionar, o que não mereceu então qualquer entrave³⁶. No entanto, em princípios de 1875, o vereador Pinto Basto propõe que a Escola de Santo António seja mantida na Casa de Santo André ainda que sob a direcção da nova instituição escolar. Depois de acesa discussão,

³⁵ Reunião de 1 de Maio de 1873. *Idem*, 1873, p. 1670.

³⁶ Cf. informação do vereador Elias Garcia na reunião camarária de 28 de Dezembro de 1874. *Idem*, 1874, p. 2284.

a manutenção obteve a aprovação por parte de seis vereadores e a oposição dos quatro restantes, dentre eles, Elias Garcia e Consiglieri Pedroso³⁷.

– *Cursos nocturnos*

A instalação de cursos nocturnos que beneficiassem simultaneamente crianças e adultos será uma questão a que os vereadores se mostram atentos a partir de finais de 1862, quando a Câmara fica responsável pela atribuição de uma gratificação de 25\$000 réis a dois professores que irão reger cursos nocturnos a instalar nas Freguesias da Lapa e de S. Miguel de Alfama³⁸. Em reunião de 26 de Fevereiro de 1863, foi decidido que se realizassem os trabalhos necessários para a colocação de cinco ou seis candeeiros a gás naquela última aula nocturna e que fosse fornecido um relógio para a da Lapa³⁹. Com a colaboração da Câmara do Concelho de Belém e da Comissão Administrativa da Escola-Asilo de S. Pedro de Alcântara, no ano seguinte, estava outro curso nocturno instalado no Largo do Calvário (Freguesia de Alcântara), com grande benefício para as crianças e adultos empregados em oficinas e nos estabelecimentos fabris da região. Aquelas duas entidades serão elogiadas pelo Rei que tornou pública a sua “satisfação pelo importante serviço que acabam de fazer em benefício das classes operárias, facilitando os meios de lhes proporcionar a instrução elementar de que tanto carecem”⁴⁰. O funcionamento de cursos nocturnos será intensificado nos anos seguintes, abrangendo sobretudo as freguesias com maior número de operários e empregados de comércio. Quando se chega ao ano lectivo de 1873-1874, estavam já a cargo do Município dez cursos nocturnos, conforme o quadro que se segue.

37 Reunião de 8 de Março de 1875. *Idem*, 1875, p. 66.

38 Reunião de 29 de Dezembro de 1862. *Idem*, 1862, p. 1259.

39 Reunião de 26 de Fevereiro de 1863. *Idem*, 1863, p. 1324.

40 Portaria de 21 de Fevereiro de 1863, assinada por Anselmo José Braamcamp.

Quadro n.º 1: Cursos nocturnos a funcionar em 1873-1874, a cargo da Câmara Municipal de Lisboa

Bairro/ Freguesia	Curso	Quem paga luzes e material	Duração		
			Meses	Noites/ semana	Horas/noite
B.º Oriental: Santa Engrácia	Misto	Professora	Ano lectivo	5	2
B.º Oriental: Sé	Masculino	CM: iluminação	Ano lectivo	5	2,5
B.º Central: Madalena	Masculino	CM	Abriu: 26 Dez. 1873	5	2
B.º Central: Santa Justa	Masculino	CM	0 ano lectivo	5	2
B.º Central: S. José	Masculino	CM	12 meses	5	2
B.º Ocidental: Mercês	Misto	CM	12 meses	6	3
	Masculino	CM	12 meses	3	2
B.º Ocidental: Santa Isabel	Masculino	CM	12 meses	5	2,5
B.º Ocidental: Santos-o-Velho	Masculino	CM	12 meses	5	2
B.º Ocidental: S. Mamede	Misto	CM: iluminação	11 meses	5	3

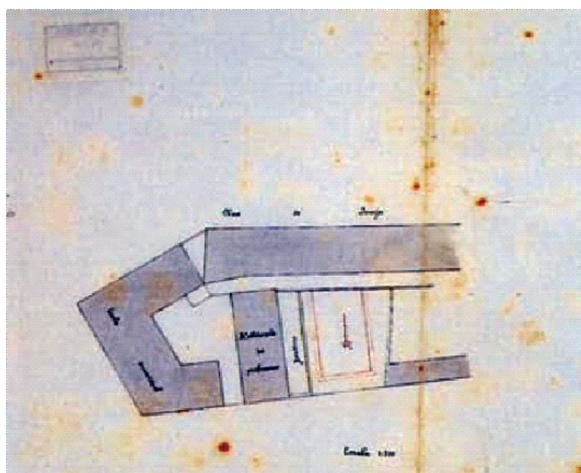
– A Escola Municipal n.º 1

A criação da primeira escola central municipal da Cidade de Lisboa foi decidida na reunião camarária realizada a 25 de Abril de 1872 e ficou denominada como *Escola Municipal n.º 1*. A sua criação resultou de uma doação no valor de 2 500\$000 réis, feita por dois cidadãos (António José Fernandes Guimarães e Justino José Fernandes), ficando o Estado obrigado a conceder uma verba idêntica. A doação destinava-se especificamente à construção de um edifício com quatro salas de aula e habitações para os respectivos professores, estrutura que procurava cumprir as normas governamentais em vigor. São as *Instruções para a construção de edifícios escolares*, publicadas a 20 de Julho de 1866⁴¹, que reservam o seu último capítulo às “Escolas das cidades” nele determinando que todas as escolas urbanas que viessem a ser construídas deviam possuir entre três

⁴¹ *Diário de Lisboa*, n.º 163, 23 de Julho de 1866.

a nove salas de aula com uma área de ocupação de 50 a 92 metros quadrados e uma sala para exames, podendo essas divisões ficar distribuídas por diferentes pisos, nunca além de um 2.º andar. E aconselhava-se: “É para desejar que no mesmo prédio ou noutra próximo haja cômodos para habitação dos professores, ou pelo menos daquele a quem for encarregada a superintendência da escola”. Não se atribuindo nome especial a essas novas escolas urbanas, justificava-se pedagogicamente a sua construção, reconhecendo-se que um único professor “não pode reger bem uma escola de mais de 50 alunos de diferentes idades e desenvolvimento” e, por isso, nas cidades e vilas com maior número de habitantes “esta divisão é de grande importância para o mais rápido aproveitamento dos alunos”. E o legislador tem o cuidado de explicitar que “a perfeita execução deste pensamento depende de algumas providências estranhas à construção dos edifícios”.

O andamento do processo de concretização do projecto inovador de construção desta nova Escola municipal deveu-se sobretudo ao empenhamento de José Elias Garcia que, poucos meses depois, apresenta uma planta e a nota de despesa resultante do trabalho do arquitecto que a concebeu⁴². Com a aprovação do Ministério do Reino poucos meses depois⁴³ e sob a responsabilidade daquele Vereador, na Rua da Inveja foi construído um edifício de um só piso, concluído em finais de 1874 e composto por três partes distintas: a escola propriamente dita, com seis salas de aula com acesso à via pública; um ginásio; casa de habitação para quatro professores. Compreendia também um espaço destinado a pátio de recreio, em parte coberto.



Fonte: Campos, s.d., p. 166.

Figura n.º 1: Planta da Escola Municipal n.º 1

⁴² Reunião de 17 de Outubro de 1872. *Arquivo Municipal de Lisboa*, 1872, p. 1461.

⁴³ Portaria de 8 de Janeiro de 1873.

A *Escola Municipal n.º 1* abriu a 20 de Dezembro de 1875. Antes da sua entrada em funcionamento, foram postos a concurso três lugares de professores e um de professora, cuja selecção Elias Garcia, responsável pelo recente Pelouro da Instrução, pretendia que fosse exigente e séria. Para as provas públicas a realizar no Liceu Nacional, foi nomeado um júri de “pessoas competentes”⁴⁴; consistiam numa dissertação escrita sobre um tema de Pedagogia ou de Língua Portuguesa, com a duração de três horas, e uma prova oral de uma hora versando um tema relacionado com métodos de ensino das diferentes disciplinas⁴⁵.

Embora o provimento dos três docentes revestisse carácter provisório por um período de dois anos, o vencimento que lhes seria atribuído (300\$000 réis anuais) estava muito acima do que recebiam os professores do Estado (150\$000), para além de usufruírem de habitação e consumo de água gratuitos. Face a estas vantagens, o concurso teve uma procura por parte de 29 candidatos, incluindo dois eclesiásticos. No entanto, esta tentativa de autonomização das decisões de política educativa, por parte da Câmara Municipal de Lisboa, não foi bem aceite pelo poder central que, por intermédio do ministro do Reino Rodrigues Sampaio, levantou objecções à concretização do concurso de provimento nos moldes em que estava definido, lembrando que às escolas de iniciativa municipal deve ser aplicada a legislação nacional e sublinhando que “o programa da câmara parece ser intempestivo e menos curial”⁴⁶. Elias Garcia elaborou uma extensa resposta, descrevendo as características do concurso e o programa das provas e dando uma justificação completa de todo o processo de criação da Escola. E termina a exposição, dizendo que está convicto de que o Ministro do Reino “não é decerto menos empenhado do que o município de Lisboa em que a instrução na nossa capital se difunda, alargue e melhore com auxílio e esforço de todos que quizerem cooperar nesta boa obra”⁴⁷. O processo foi controlado pelo Comissário dos Estudos a quem foram remetidas as provas e a lista dos candidatos que faltaram ao exame (17). Para a Escola foram também nomeados dois funcionários auxiliares⁴⁸.

44 Constituído por Augusto José da Cunha (presidente), Henrique Carlos Midosi e Agostinho Alves Marinho da Cruz.

45 O programa das provas foi publicado no *Diário do Governo*, de 7 de Janeiro de 1875.

46 Ofício de 16 de Janeiro de 1875. *Arquivo Municipal de Lisboa*, 1875, p. 44.

47 *Idem*, p. 46.

48 Reunião de 19 de Março de 1875. *Idem*, p. 72.

No que respeita a mobiliário, as salas de aula estavam equipadas com carteiras de dois lugares, modelo Lenoir adaptado, construídas em mogno ou cedro, uma secretária em mogno, estreita e comprida, com gavetas, e uma cadeira de braços com fundo de palhinha, ambas destinadas ao professor. Em cada sala existia um quadro preto, contadores mecânicos, caixas métricas, quadros de pesos e medidas. Os alunos tinham ao seu dispor ardósias com caixilhos de madeira, livros, lápis e penas fornecidos pelo Município; para o ensino da leitura, havia quadros adaptados ao método de João de Deus e ao de soletração fonética. A Elias Garcia foi atribuída a responsabilidade de preparação de projectos de Regulamento, programa e horário para as escolas municipais⁴⁹. Contudo, na ocasião ele procurou libertar-se da tarefa alegando que considerava preferíveis medidas provisórias durante a primeira fase de funcionamento da Escola⁵⁰. Mais uma vez a Vereação se divide no que respeita a política educativa: Joaquim António de Oliveira Namorado que se mostrou semprepositor ao trabalho de Elias Garcia defende a aprovação de um Regulamento da autoria de Luiz de Sousa, professor da nova Escola Municipal n.º 1 e convida o Colega a apresentar os trabalhos que já possuísse pondo assim em causa a sua actividade. Alguns outros vereadores apoiaram a proposta considerando que os regulamentos “são a base fundamental das escolas porque, sem eles, não devem abrir-se as aulas”⁵¹. Porém, a Escola entrou em funcionamento seguindo normas provisórias, tal como Elias Garcia propusera, e antes da sua abertura solene, cerimónia aprovada pela maioria dos vereadores como forma de “afirmar a municipalização educativa”. Porém, aquele Vereador não concordava com tal acto, justificando: “não será em festas que há-de vigorar a vida municipal, mas no trabalho e nas obras que a câmara empreender e levar a cabo, e com relação às escolas, no bom resultado que delas tirar a capital”⁵².

Nos primeiros anos, o funcionamento da Escola Municipal n.º 1 ficou muito aquém do que se desejara, devido às vicissitudes por que passaram as estruturas organizativas da Câmara assim como pelas dificuldades criadas pelo Ministério do Reino que encontrava nela diferenças muito significativas quanto ao estatuto proporcionado aos docentes e às condições de ensino-aprendizagem.

49 Reunião de 5 de Julho de 1875. *Idem*, p. 184.

50 Reunião de 18 de Julho de 1875. *Idem*, p. 196.

51 Intervenção do vereador Ferreira Pinto na reunião de 15 de Setembro de 1875. *Idem*, p. 274.

52 Reunião de 30 de Dezembro de 1875. *Idem*, p. 386.

Se os habitantes dos Bairros Oriental e Central podiam beneficiar de escolas centrais que funcionariam segundo um modelo inovador, o Bairro Ocidental com uma população maioritariamente operária contava somente com a rede estatal de 13 escolas (cf. Quadro n.º 1). Por esta razão, em inícios de 1875 o vereador Pinto Basto propõe⁵³ que ali seja criada a *Escola Municipal n.º 2* que veio a ser instalada num edifício com três salas situado na Rua da Boavista e começou a funcionar no mesmo dia que a Escola Municipal n.º 1. No entanto, este estabelecimento de ensino teve uma vida muito curta pois o Ministério do Reino extinguiu-a no seguimento dos desentendimentos quanto à actividade educativa municipal no sentido da sua autonomia⁵⁴.

Concluindo...

Durante o longo período de centralização administrativa, objecto deste nosso estudo, a Câmara Municipal de Lisboa viu-se ciclicamente a braços com enormes dificuldades financeiras, o que a levava a ocupar-se esforçadamente para cumprir as despesas correntes e atender aos sectores sob sua gestão considerados prioritários para a época como sejam a iluminação da cidade, os cemitérios, a saúde pública, os incêndios, o policiamento.

No início da década de 1870, o desenvolvimento dado ao ensino primário municipal deveu-se sobretudo à acção do vereador José Elias Garcia e do presidente da edilidade, Francisco Manuel de Mendonça (mais conhecido por Barão de Mendonça). Para além de apoiar as propostas daquele Vereador, ele próprio se mostra atento às questões de Instrução Pública. Por exemplo, quando se desloca a Paris em 1875, em missão oficial, tem o cuidado de recolher informação e adquirir um vasto conjunto de livros de pedagogia e administração escolar (66) assim como materiais que serviriam de modelos para a confecção de outros destinados às escolas municipais do seu Município⁵⁵. O próprio Comissário dos Estudos reconhece o trabalho que foi sendo

53 Reunião de 8 de Março de 1875. *Idem*, p. 65.

54 Portaria de 8 de Junho de 1876.

55 Cf. Relação dos livros, mapas e outros objectos adoptados nas escolas municipaes de Pariz, trazidos pelo exmo. Presidente da câmara de Lisboa para as escolas municipaes desta cidade. *Arquivo Municipal de Lisboa*, 1875, pp. 255-256.

desenvolvido graças a esses dois autarcas e agradece, “em seu nome e no dos seus professores, o relevante serviço que esta municipalidade prestou às escolas”⁵⁶.

José Elias Garcia, então membro do Partido Reformista, foi eleito como vereador no início de 1872, ficando responsável pelo Pelouro dos Incêndios. Desde o início do seu mandato, mostrou-se muito atento às questões da Instrução Pública no Município, começando por propor a criação de um novo Pelouro responsável pela “Instrução e pensões”, o qual foi rejeitado⁵⁷ e, quando da discussão do Orçamento municipal, conseguiu ver cativada a verba de 300\$000 réis da rubrica “Despesas diversas”, para a aquisição de mobiliário para as escolas régias da Cidade⁵⁸, verba esta que continuará a ser contemplada em orçamentos futuros. A partir de então, sem a existência de um Pelouro da Instrução, todos os assuntos educativos eram entregues a Elias Garcia que apresentava sobre eles propostas bem elaboradas para serem analisadas nas reuniões, consultando frequentemente o Comissário dos Estudos tal como o próprio Presidente o fazia chegando este a declarar que encontrara naquele funcionário da Administração central “a melhor vontade em auxiliar os esforços da câmara”, encontros estes que não seriam até então muito habituais ainda que os seus locais de trabalho não estivessem distanciados. E no Orçamento municipal para 1874, foi inserido um artigo tratando da “Instrução primária” graças a José Elias Garcia que, na apreciação do documento, afirmou que as verbas votadas em anos anteriores eram muito reduzidas. De acordo com a acta da reunião, “desenvolveu este seu parecer mostrando ser necessário melhorar-se a sorte daqueles a quem a câmara devia animar”⁵⁹, tendo proposto que a gratificação de docência a mais de 60 alunos fosse aumentada de 10\$000 para 20\$000 réis, o que era contrário ao estabelecido pelo poder central. Mais uma vez sugere a criação de um pelouro que se ocupe especificamente da Instrução Pública e, enquanto esta sua aspiração não se concretizar, que seja reservada verba específica para “despesa de organização e fiscalização do serviço da instrução primária”⁶⁰.

O papel desempenhado por Elias Garcia junto dos seus colegas com vista à dinamização do interesse pela educação dos lisboetas está patente a partir do ano

56 Ofício de 2 de Junho de 1874, lido na reunião camarária de 8 de Junho. *Idem*, 1874, p. 2097.

57 Reunião de 19 de Fevereiro de 1872. *Idem*, 1872, p. 1220.

58 Reunião de 25 de Abril de 1872. *Idem*, p. 1290.

59 Reunião de 16 de Setembro de 1873. *Idem*, 1873, p. 1825.

60 *Idem*, p. 1826.

de 1873, desde a aprovação das suas propostas à autorização dada para a Câmara adquirir a assinatura da recém-criada revista *Gazeta das Escolas* e à proposta do vereador Joaquim José Alves para criação de pequenas bibliotecas municipais “com o fim de facilitar ao povo pobre a precisa instrução, que por falta de bons livros lhes é impossível obter”⁶¹.

A urgência de um Pelouro de Instrução Primária não era só sentida por Elias Garcia. A Associação *Civilização Popular* que assegurava o funcionamento de aulas diurnas e nocturnas de ensino primário, muito frequentadas e apoiadas financeiramente pela Câmara, manifesta também a necessidade de sua criação, o que levou o então Presidente (o Barão de Mendonça) a convidar aquele Vereador para se responsabilizar pelos estudos necessários⁶². Foi numa das últimas sessões camarárias de 1873 e no final de mandato da Vereação, que Elias Garcia propõe a criação de três novos Pelouros – Chafarizes, Instrução e pensões, Bairros e recenseamentos – por considerar que são áreas que muito carecem de fiscalização, principalmente, pelas despesas que envolvem⁶³. Depois de um longo discurso justificativo, a proposta foi largamente discutida e, na sessão seguinte, apenas o Pelouro da Instrução foi aprovado⁶⁴. No ano seguinte, com a entrada em funções de uma outra Vereação que era praticamente a continuação da anterior, nomeadamente o Presidente, começou a funcionar o Pelouro da Instrução que foi atribuído a José Elias Garcia e cujas verbas para 1875 foram bastante alargadas⁶⁵. Para a organização dos serviços, Garcia informou que precisava de dois funcionários mas que, enquanto não fossem nomeados, escolhia Consiglieri Pedroso, que lhe era próximo politicamente, para pôr em ordem todo o trabalho de Secretaria. Auferindo um vencimento mensal de 25\$000 réis manteve-se em funções até Janeiro de 1876, ano em que foi eleito vereador. E como Provedor da Instrução, propôs João José de Sousa Telles muito ligado às questões de ensino, para “superintender todos os serviços externos de instrução, e dirigir as escolas centrais”, com um vencimento de 400\$000 réis anuais⁶⁶.

61 *Idem, ibidem.*

62 *Idem, ibidem.*

63 Reunião de 26 de Dezembro de 1873. *Idem*, 1873, pp. 1919-1920.

64 Reunião de 29 de Dezembro de 1873. *Idem*, p. 1925.

65 Reunião de 7 de Agosto de 1874. *Idem*, 1874, p. 2161.

66 Reunião de 19 de Março de 1875. *Idem*, 1875, p. 73.

Com a eleição de nova Vereação para o biénio de 1876-1877, Elias Garcia perde a responsabilidade do Pelouro da Instrução, entregue a Joaquim António de Oliveira Namorado que se mostrara com frequência seu opositor. Também o novo presidente, Luiz de Almeida e Albuquerque, era de opinião que na Cidade de Lisboa “havia escolas régias suficientes, e por isso não se precisavam de três escolas municipais regidas por sete professores”⁶⁷. E, pouco depois, põe em causa a legalidade da contratação de Consiglieri Pedroso para apoio do Pelouro da Instrução e do Provedor⁶⁸. Embora José Elias Garcia tenha reassumido a responsabilidade do Pelouro da Instrução em 1878, será no início da década de 1880, com a primeira experiência de descentralização administrativa que estes estabelecimentos municipais de ensino irão conhecer um desenvolvimento acentuado (Ferreira, 1883).

67 Reunião de 4 de Janeiro de 1876. *Idem*, 1876, p. 396.

68 Reunião de 3 de Abril de 1876. *Idem*, p. 537.

Referências

- Adão, A.** (1997). *Estado absoluto e ensino das primeiras letras. As escolas régias (1772-1794)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação.
- Albuquerque, L.** (1965). Estudos menores. In J. Serrão (dir.), *Dicionário de História de Portugal*. (Vol. II, pp. 131-133). Lisboa: Iniciativas Editoriais.
- Bastos, A. S.** (1947). *Lisboa velha. Sessenta anos de recordações (1850 a 1910)*. Lisboa: Oficinas Gráficas da Câmara Municipal de Lisboa.
- Campos, N.** (s.d.). *A Câmara Municipal de Lisboa e a descentralização: a criação do Pelouro da Instrução e a política educativa para a infância*. Disponível em: <http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/fotos/editor2/Cadernos/cad3/38.pdf>
- Canuto, M. J. S.** (1869). *Terceira conferência no Lyceu Nacional: instrução e educação. 4 de Julho de 1869*. Lisboa: s.n.
- Costa, C. A.** (1842). Instrução publica. *Revista Universal Lisbonense*, II (4), 37-39; II (6), 63-64.
- Cunha, R.** (1656). *Constituições synodales do Arcebispado de Lisboa. Novamente feitas no synodo diocesano que celebrou na Sé Metropolitana de Lisboa...* Lisboa: Officina de Paulo Craesbeeck.
- Fernandes, R.** (1990). Estudos menores em Portugal no limiar de Oitocentos. *Boletim do Arquivo da Universidade de Coimbra*, (X), 175-225.
- Fernandes, R.** (1994). *Os caminhos do ABC. Sociedade portuguesa e ensino das primeiras letras. Do Pombalismo a 1820*. Porto: Porto Editora.
- Ferreira, T.** (1883). *Relatório do pelouro da Instrução da Câmara Municipal de Lisboa relativo ao anno de 1882. Apresentado e lido em sessão de janeiro de 1883 pelo vereador do respectivo pelouro*. Lisboa: Tip. Nova Minerva.
- Lacerda, J. M. A. A. C.** (1855a). Relatório sobre o estado presente da instrução primaria e secundaria, publica e particular, do Districto administrativo de Lisboa em março de 1855. *O Instituto. Jornal Cientifico e Litterario*, Coimbra, IV (12), 137-139; IV (13), 149-153; IV (14), 161-163; IV (15), 173-176.
- Lacerda, J. M. A. A. C.** (1855b). Relatório da comissão dos estudos do districto de Lisboa de 24 de dezembro de 1855, *O Instituto. Jornal Cientifico e Litterario*, V (9), 102-103; V (10), 109-113; V (11), 121-125; V (12), 135-137; V (13), 146-149; V (14), 159-162.
- Lacerda, J. M. A. A. C.** (1856). Relatório do commissario dos Estudos do districto de Lisboa, em 31 de dezembro de 1856. *O Instituto. Jornal Cientifico e Litterario*, VI (12), 137-141; VI (13), 153-157; VI (14), 169-172.

Lacerda, J. M. A. A. C. (1858). Relatório do comissario dos Estudos no districto administrativo de Lisboa, no ano escolar de 1857-1858. *O Instituto. Jornal Scientifico e Litterario*, IX (11), 205-208; IX (14), 222-224; IX (15), 239-240; IX (17), 255-256.

Oliveira, E. F. (1885-1911). *Elementos para a história do Município de Lisboa. 1.ª parte*. (17 vols.). Lisboa: Tipografia Universal.

Oliveira, N. (1804). *Livro das grandezas de Lisboa*. Lisboa: Impressão Régia.

Pimentel, J. M. O. (1860). Relatório referente a 1858-1860. *Archivo Municipal de Lisboa*, (1), 4-5; (2), 14-15; (3), 20-21; (4), 29-31; (5), 36-38; (7), 53.

Sequeira, G. M. (1941). *O Carmo e a Trindade: subsídios para a história de Lisboa*. (Vol. II). Lisboa: Publicações da Câmara Municipal de Lisboa.

Synopse dos principaes actos administrativos da Camara Municipal de Lisboa durante a sua gerência em 1852. (1853). Lisboa: Imprensa Nacional.

Parte II: MUNICIPALISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

6. Rede pública de escolas de ensino primário em 1860 no ex-distrito da Horta. A adesão dos alunos assenta em tradição familiar?	133
7. O Município de Lisboa enquanto território educativo, no limiar da descentralização oitocentista: a rede pública de escolas de ensino primário	155
8. Município ou Região? A perspetiva do ensino técnico	195
9. Os municípios no desenvolvimento do ensino liceal	225
10. Bibliotecas populares e municipais em Portugal, do Liberalismo ao Estado Novo	255

8. Município ou Região?

A perspetiva do ensino técnico

por *Luís Alberto Alves* e *Carla Luisa Moreira*

8. Município ou região? A perspetiva do ensino técnico

Luís Alberto Alves
Carla Luisa Moreira
Faculdade de Letras/CITCEM,
Universidade do Porto

Prefácio

A administração pode e deve ser um benefício, um progresso e sobretudo uma verdade – em vez de ser, como hoje é, uma opressão, um anacronismo e não raro uma mentira. E, com efeito, que outro nome merece o sistema ultracentralizador que umas vezes não delibera no seu centro, porque não sabe, e que outras não executa na sua periferia, porque não pode? Firmemente convencido que a organização dos municípios numa escala de razoável grandeza e autonomia é a primeira entre as nossas urgentes necessidades, o autor oferece o presente plano de reforma à meditação dos seus compatriotas sem distinção de partidos (...). (Nogueira, 1856, p. IV)

Radica sobretudo no século XIX, o assumido direito de exigir uma maior proximidade entre o centro de decisão e a periferia. As expectativas criadas pelo liberalismo permitiram que emergisse com mais força e legitimidade “o debate entre centralistas e descentralistas que não pode ser restringido à mera administração das coisas, já que esta, se era exercida sobre territórios e populações, também veiculava ideias distintas de pátria, nação e cidadania” (Catroga, 2013, pp. 11-12). Na expressão feliz de Fernando Catroga, “a geografia dos afectos pátrios” envolverá princípios, propostas, ilusões e desilusões no tempo longo que nos traz até à atualidade e, inscrever nessa análise o segmento educativo, é apenas perceber como um estrato, dos muitos que a nossa arqueologia da nacionalidade nos tem para oferecer numa

visão mais holística, acompanhou ou liderou processos de reivindicação das decisões mais centradas nas periferias.

Regressando a Félix Nogueira, a sua proposta em meados do século XIX, defendia que “a escola municipal é consagrada ao ensino elementar das ciências e artes, que são de geral utilidade. Os seus cursos habilitam o agricultor, o fabricante, o artista, o negociante, o proprietário a tirar o máximo lucro do seu capital, do seu talento ou do seu trabalho” (Nogueira, 1856, p. 156).

Retirando daqui as ilações possíveis, é possível descortinar quatro problemas/questões orientadoras para esta nossa incursão no ensino técnico:

- pela sua natureza, este subsistema de ensino é aquele em que recaem mais responsabilidades teóricas no progresso do país (da Pátria) sendo que esse conceito traz associado o capitalismo industrial e financeiro e portanto encaixa o tipo de educação/de escola nos afetos e mecanismos de industrialização;

- a geografia dos afetos que leva à sua inscrição nas prioridades políticas tem uma dimensão temporal que vai da etnografia à revolução económica (industrial) e uma dimensão espacial (e humana) que vai das famílias aos empresários e às suas representações;

- a utilidade de uma escola assim decidida, mede-se pela sua função imediata, deixa de fazer sentido quando está ultrapassada e exige uma permanente atualização em equipamento, mestres devidamente habilitados e uma visão estratégica na definição dos seus cursos/programas/conteúdos;

- mais do que em qualquer outro subsistema, é a decisão suportada na proximidade que lhe conferirá legitimidade, utilidade, capacidade de liderar processos de renovação económica e por essa via ser efetivamente geradora de riqueza (aqui num significado abrangente que engloba, nas palavras de Félix Nogueira – “capital, talento e trabalho”).

Delimitado o quadro, tentemos esclarecer a nossa viagem entre o “desejado” e o “possível”.

Itinerário do desejado... E do possível

A nossa participação neste Encontro relançou-nos no contacto com as fontes primárias que queríamos eleger como geradoras do suporte informativo a partilhar. Para nós seria importante percebermos os pedidos inscritos nos órgãos legislativos

dos séculos XIX e XX que significassem tomadas de posições locais reivindicando o espaço educativo técnico. Seria ainda crucial, sabermos junto do Arquivo Histórico do Ministério da Educação, o que existia capaz de ser consultado para dar consistência ao que pretendíamos. Os Arquivos Distritais e Municipais seriam espaços também a eleger, nem que fosse a título meramente indicativo, vendo por exemplo o que existia no do Porto. A imprensa periódica local permitiria também o acesso a dados relevantes mas a sua dispersão e imensidão inviabilizou qualquer compatibilidade com o tempo disponível. Podíamos continuar, mas, pensamos, o investigador também se afere pela capacidade de inflexão.

Nesse caminho do possível, elegemos as fontes disponíveis para respondermos às quatro questões que entendemos estruturantes, independentemente de muitas das vezes, encontrarmos nos mesmos documentos respostas a várias dessas pistas de compreensão da relação entre o meio e o ensino técnico.

As afirmações de princípios, as reivindicações e as exposições *polidas*

Analisando a documentação disponível, é possível encontrar em variadas afirmações de princípios espalhadas nos documentos oficiais dos séculos XIX e XX, preocupações centrípetas, centrífugas, económicas, socioprofissionais e, naturalmente, também e quase sempre marcadas pela “disponibilidade política” para encarar a situação educativa técnica.

Quando por exemplo, em 1852¹, encontramos afirmações como: “o ensino agrícola e industrial deveria aperfeiçoar e baratear os produtos da terra e do trabalho”; ou “a organização do ensino industrial [é] devida à acção directa do governo” – o sentido parece-nos prospetivo sob o ponto de vista económico e centralizador em termos de decisão. No mesmo sentido surgem, em 1864, as comparações com outros países – “A necessidade d’estas escolas é em toda a parte bem conhecida e são muitos os exemplos que poderíamos citar dos países estrangeiros onde governos, províncias, departamentos, municípios, associações particulares e cidadãos beneméritos têm contribuído para generalizar a instrução industrial do 1.º grau”².

¹ Portugal. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria. *Decreto de 30 de dezembro de 1852*.

² Idem. *Decreto de 20 de dezembro de 1864*.

Nessa mesma altura (1864) encontramos declarações como – estabelecem-se estas novas escolas “(...) e no futuro **nas mais terras do reino que pela sua importância fabril carecerem d’ellas**”; “o ensino das escolas industriaes compreenderá o ensino geral elementar e o ensino especial **apropriado à industria ou industrias dominantes na localidade**” – estamos perante decisões que passam por diagnósticos locais, mas também protelam e condicionam a rede de cursos à malha de empresas. Sabendo nós a sua rarefação, muitos destes princípios significam o adiamento. Aliás é um processo que pode passar também por evidências de decisões mal tomadas e que determinam o encerramento de escolas abertas, por falta de alunos. Em 1891³, são “suprimidas as escolas: Belem, Chaves, Figueira, Matosinhos e Angra” exatamente por esse motivo. Ou, em 1901⁴, a ameaça: – “As escolas que, depois de três anos de exercício, não tiverem em dois anos sucessivos frequência suficiente, serão **suprimidas ou transferidas para outra localidade onde possam ser mais proveitosas**”.

Esta indecisão entre a rutura e o marasmo, entre o passado e o sentido prospetivo vai ser muito visível noutras situações, sendo muito interessante a postura dos republicanos relativamente a esta temática. Perscrutemos, José de Azevedo Neves, secretário de Estado do Comércio e responsável pela “Organização do ensino industrial e comercial”, em 1918⁵: “**O ensino técnico é necessário organizá-lo desde a raiz, fazendo-o aprofundar no solo pátrio para assimilar as características fisiológicas do nosso povo**, da nossa história e da nossa tradição, até às ramadas mais distantes, às folhas mais verdes, às flores de maior brilho, aos frutos mais belos que nos façam integrar no movimento e na vida mundial. O sistema deve começar no povo, que é a nação, com seus e bem definidos aspectos característicos, e subir até ao espírito, à essência, aos laboratórios, às oficinas mais em harmonia com as necessidades do progresso de hoje em dia”; “é mister desenvolver as artes e as industrias genuinamente portuguesas a fim de não se desnacionalizar a nossa terra”; “façam reviver e rebrilhar o que é nosso autenticamente português. Cooperar para que renasçam as artes e as indústrias nacionais, onde fulgura uma centelha

³ Idem. *Decreto de 8 de outubro de 1891*.

⁴ Idem. *Decreto de 24 de dezembro de 1901*.

⁵ Portugal. Secretaria de Estado do Comércio. *Decreto n.º 5 029 – Organização do ensino industrial e comercial*. (1 de dezembro de 1918).

do nosso patriotismo, um pedaço da grandeza do nosso passado, uma relíquia tradicional perdida às vezes nos mais recônditos cantos da província, constitui um trabalho basilar, primordial, essencial é preciso não deixarmos de ser sentidamente portugueses, e para isso devemos aprimora-la e evidencia-la; é dando vida nova às indústrias nacionais, fazendo reflorir o amor pelo que é nosso e bem nosso, que se poderá criar uma nova pátria portuguesa e uma indústria e uma arte industrial próprias”; **“Devemos substituir os artefactos estrangeiros e incaracterísticos pelos produtos genuinamente portugueses** e de igual utilidade pratica, do que resultará ainda vantagem económica apreciável”; ou ainda, “É preciso ser patriota, e não se pode ser patriota sem amor à tradição; somente é bom filho o que tiver amor pelos pais”.

Trata-se claramente de um texto republicano mas sobretudo cria-se, ao nível dos princípios, uma tensão entre a inovação e a tradição; entre o estrangeiro e o nacional; entre os cursos que trazem a rutura com modos de produção e a persistência das manufaturas ou até das artes mais tradicionais.

Até chegarmos aqui, o único momento onde registamos um apelo à descentralização é na reforma de 1864⁶ onde se afirma – “O ensaio que o projecto de reforma propõe n’este sentido é modesto, como o aconselham as circunstâncias do paiz, mas é de esperar que, demonstrada a sua utilidade no futuro, taes escolas se propaguem, não só, pela intervenção governativa, **mas também pelo concurso dos districtos, das municipalidades e porventura dos particulares**”.

Dá claramente a entender que só em situações de dificuldades, em particular financeiras, a descentralização é lembrada (onde já temos ouvido **hoje** isto?!). Intenções sem repercussões tanto na esfera central como municipal; tanto na esfera pública como privada. A Associação Comercial do Porto ou o empresário Campos e Melo na Covilhã, são as exceções que servem apenas para confirmar a regra.

O texto mais assertivo que coloca claramente a questão sobre esta pseudodelimitação de responsabilidades na construção da rede e na indicação dos cursos, é produzido pelo inspetor António José Arroyo, nos *Relatórios sobre o Ensino Elementar Industrial e Comercial* publicados em 1911. Afirma ele:

⁶ Portugal. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria. *Decreto de 20 de dezembro de 1864*.

Seria bom que o Estado deixasse de se sacrificar e ao mesmo tempo **permitisse que a nação se manifestasse, ou melhor, que ele provocasse as manifestações da nação** (...). É a nação que tem de dizer ao Estado qual a função social que compete ao ensino. **São as várias localidades que devem formular as suas reclamações nesse sentido, porque só elas sabem quais sejam as suas necessidades** (...). (Arroyo, 1911, p. 51)

Naturalmente que a ausência de um tecido empresarial reivindicativo em termos de formação, a falta de capacidade de diagnóstico e planificação prospetiva por parte dos municípios, empurram para o poder central o ónus da decisão, mais em função de resultados imediatos, políticos ou económicos, do que em função das necessidades efetivas das regiões, da fixação das pessoas ou da formação de operários. Parece claro que cabe à região a identificação das necessidades, mas no final ela é vítima das decisões centrais. Decisões que são, a maioria das vezes, absolutamente contraditórias. É o que acontece em 1930⁷: tanto se acusa “(...) **a política local, [que] ao sabor dos interesses dominantes, permitiram a criação de um certo número de escolas falhas de condições de vida**” extinguindo-se por esse motivo a “Aula comercial de Moncorvo; Escola de artes e ofícios de Alcobaça” por terem pouca frequência, como se defende que sejam mantidas “(...) outras, embora com pouca frequência, devido à tradição de indústrias locais, ex: Marinha Grande, Estremoz e Viana do Castelo”. É mais uma prova que o município não é o verdadeiro interlocutor para a estabilização de uma rede de ensino técnico, capaz de responder às expectativas sociais ou económicas.

Aliás esta contradição é visível em reações locais, mas veiculadas pela imprensa da Associação Industrial, dando voz a decisões ou tomadas de posição dos Conselhos Escolares de várias Escolas. Quase todas as exposições começam por: “Os professores e mestres da Escola..., reunidos em Conselho para tomarem conhecimento do decreto 18 420 de 4 do corrente que reorganizou o ensino técnico, resolveram enviar ao director geral do Ensino Técnico...” (umas vezes surge o termo “representação” outras “exposição”). Os argumentos evidenciam três aspetos que parecem relevantes: por um lado são os docentes que se manifestam; segundo é a

⁷ Portugal. Ministério da Instrução Pública. *Decreto n.º 18 420 de 4 de junho de 1930.*

imprensa empresarial que veicula estes protestos; terceiro conhece-se muito pouco das iniciativas das autarquias, mas as que conhecemos, vão sobretudo corroborar e não liderar este processo desencadeado pelos professores e mestres.

Vale a pena olhar para alguns dos argumentos veiculados.

Título da notícia: “A região de Tomar, lesada pela recente reforma, representa ao governo”. Excertos:

(...) Ficou a escola comercial e industrial de Tomar sem o curso complementar de comércio, serralharia mecânica e curso de labores. Sendo Tomar um importante centro industrial e não havendo qualquer outra escola onde os alunos se possam aperfeiçoar, bom seria que o sr. Ministro da Instrução desse à escola (...) uma organização que comportasse serralharia mecânica, carpintaria e segeiro, costura caseira, labores femininos e curso complementar de comércio. Com esta classificação muito lucraria a cidade e a região (...). (*Escolas Industriais...*, 1930, p. 37)

Título da notícia: “O Conselho Escolar da Escola Comercial e Industrial de Viseu representa também ao Ministro da Educação”. Excertos:

(...) Dando-se a circunstância de Viseu ficar afastada do Porto e Coimbra, não se melhorando a situação desta Escola (...) com a criação de novas disciplinas como electrotécnicas, desenho especializado com aplicações às diversas oficinas e arte aplicada, necessário nos parece que Viseu possua uma Escola Profissional com um Curso Complementar de Comércio. (...) O Conselho Escolar (...) pede licença para lembrar a v. Ex.cia como condição *sine qua non*, a necessidade e urgência que existe em tornar obrigatório o ensino técnico elementar para todos os empregados do comércio e indústria das zonas servidas pela escola (...). (*Escolas Industriais...*, 1930, p. 37)

A todos os títulos relevante uma outra vinda da Covilhã com o título: “Uma representação dos alunos da Escola Industrial de Campos Melo, ao Chefe do Estado”.

Excertos:

Por ocasião da recente viagem à Covilhã do sr. General Carmona, foi-lhe entregue pelos alunos da Escola Industrial de Campos e Melo, uma representação que termina deste modo: «As classes produtoras compreenderam, enfim, que precisam de instruir-se para desempenho cabal e completo da sua missão na vida. Supomos que a melhor satisfação para os dirigentes dum país é reconhecerem que o povo quer instruir-se e educar-se. Para satisfação relativa desse desejo, vimos solicitar a vossa atenção para o abandono a que está votada a Escola (...). Pela última reforma (...) quando todos aqui aguardávamos que fosse completado o seu curso industrial e dotada com as cadeiras comerciais, são extintas as de francês e contabilidade-administração!!! O legislador (...) quando observou a nossa vida para a dotar com o ensino indispensável, teve só em vista (...) a indústria dos lanifícios e esqueceu-se de que também na Covilhã, pela sua importância comercial, há uma população que necessita instruir-se para seguir aquela vida (...)». (*Escolas Industriais...*, 1930, p. 38)

Outras escolas, por exemplo de Aveiro e Évora, expendem o mesmo tipo de argumentos. Vários aspetos nos interessa relevar: primeiro a sensação de desatualização da parte de quem decide, face à realidade social e económica do espaço objeto de legislação; segundo a entrega a altas individualidades – ministro ou presidente da República – de reivindicações sérias, bem sustentadas, educadas e sempre no sentido de defesa da região, fixando os seus efetivos populacionais e qualificando-os para o desenvolvimento que pretendem para a região. Gostaríamos muito de poder cruzar estas exposições com atas das câmaras desta altura ou até com a entrega de petições na Assembleia Nacional ou na Câmara Corporativa. Esse pulsar, eventual, de outras entidades para outros interlocutores ajudariam a perceber o efetivo significado destas exposições.

Nesta mesma linha, meados do século XX traz-nos mais exemplos desta tensão entre o poder central e local, embora aqui, sejam chamados outros interlocutores,

a bem de um ambiente de paz social. Na Reforma mais discutida da história do ensino técnico (a Comissão para a preparar é nomeada em inícios da década de 1940 – julho de 1941 – e a decisão chega já depois do final da 2.ª Guerra em 1948), encontramos uma boa síntese dos argumentos que temos vindo a explicar.

Por um lado, são os empresários locais através das suas associações que pressionam a Comissão para produzir uma reforma num determinado sentido. Por outro, é a decisão política, amplamente discutida na Assembleia Nacional e na Câmara Corporativa que define exatamente o que pretende para este subsistema.

Começemos pelos empresários e alguns dos seus órgãos de comunicação. Pela análise das publicações *O Trabalho Nacional* e *Indústria Portuguesa* identificamos entre 1930 e 1951 mais de cem artigos que têm como temática principal o Ensino Técnico, seja identificando as suas virtualidades, seja comparando o nosso atraso relativamente a outros países, seja incentivando encontros com as entidades responsáveis, seja ainda promovendo a empregabilidade dos alunos que terminam os seus cursos. Esclareça-se que é sempre muito mais contundente e frequente a publicação da Associação Industrial Portuguesa do que a da Portuense, embora a primeira assumisse quase sempre como interlocutora de uma multiplicidade de Associações. Mandatada ou não, é frequente encontrar as suas posições em nome “do patronato”, “do desenvolvimento económico” ou “das forças que querem o progresso do País”. Em 1932, por exemplo, pode ler-se num artigo assinado por Albano Sousa:

(...) E se tivéssemos uma cultura técnica que criasse entre nós uma forte mentalidade produtora e de comércio, e uma instrução que facilitasse o derramamento de uma educação cívica de grande assimilação por uma população rica de sentimento patriótico como a nossa, Portugal seria hoje, pelos recursos naturais que possui, um dos poucos países europeus que podem viver com a sua balança comercial equilibrada, condensando a riqueza que desbarata. A intensificação do ensino técnico elementar, paralelamente com a extinção do analfabetismo, é um dos elementos primários ao ressurgimento económico do País. (1931, p. 86)

Esse mesmo sentido nacional aparece-nos de forma concisa e explícita em Julho de 1932: “(...) Os três grandes problemas nacionais de hoje são a irrigação, a

electrificação e a expansão e reorganização do ensino técnico, profissional e superior. Os três problemas são interdependentes e têm como ponto de partida para a sua solução o último: a Escola profissional e técnica” (Editorial..., 1932, p. 18).

O número especial que a revista *Indústria Portuguesa* dedica a este tipo de ensino em fevereiro de 1934 é apenas o culminar de uma grande campanha, que vinha dos inícios da década de 1930 e que já tinha passado pelo *Diário de Notícias*, a favor de um desenvolvimento económico alicerçado na intensificação da aposta no ensino técnico.

Procurando identificar e sistematizar as principais linhas de força explicitadas ao longo desses cerca de cem artigos (entre 1930 e 1951), encontramos, no nosso entender, três grandes grupos: um primeiro que repete de forma sistemática o valor do ensino técnico para o desenvolvimento do País; um segundo que identifica os principais constrangimentos, deixando sempre de forma mais subentendida ou explícita, uma falta de investimento nesse tipo de ensino, exemplo de uma falta de estratégia nacional ou menor visão política; um terceiro que aponta claramente para a necessidade de uma nova reforma, sendo esta aquela que melhor explicita a insatisfação face à que estava em vigor e que vinha dos inícios da década de 1930.

A **associação entre desenvolvimento e ensino técnico** é evidente em múltiplos artigos. Citemos alguns:

(...) Enquanto a luz do ensino profissional não iluminar o caminho a percorrer pela nossa actividade industrial, precários resultados terão os esforços empregados para organizar as nossas actividades num todo económico que atraia, que absorva, que condense e reproduza os capitais portugueses hoje empregados nos papéis de crédito externos (...). A irradiação da escola profissional e técnica: eis o órgão que falta à vida económica da Nação (...). (O Ensino..., 1931, p. 1759)

(...) Consideramos o ensino técnico a base da reconstrução económica do País. É esse ensino o grande factor da criação duma mentalidade produtora que há-de dar vida ao aproveitamento dos recursos naturais que a Nação possui, proporcionando a Portugal uma era de prosperidade material, preparadora do meio ambiente em que tenham livre expansão as fortes energias espirituais da nossa raça (...). (Editorial..., 1934, p. 1)

Em meados da década de 1940 essa ligação permanece: “(...) O florescimento industrial do País é, em grande parte, função do progresso do Ensino Técnico, porque deste depende em alto grau o adestramento teórico e, até certo ponto, prático do material humano que a Indústria utiliza (...)” (Crónica..., 1946, p. 1).

Numa segunda linha encontramos múltiplas **críticas aos constrangimentos**, associados a uma menor sensibilidade para o investimento neste tipo de ensino, respondendo assim à grande procura por parte dos alunos. A Associação Portuense, na sua publicação – *O Trabalho Nacional* – é clara:

(...) De um modo geral, todos os estabelecimentos de ensino técnico médio estão mal instalados e mal apetrechados. (...) É verdadeiramente confrangedor saber que o Porto tem de limitar a inscrição a rapazes e raparigas nestas escolas. Milhares de indivíduos desejam apetrechar-se para a vida, procurando uma profissão mais remuneradora e especializada e não o podem fazer. É triste saber-se que os que têm sorte de ser admitidos, vão para estabelecimentos onde lhes falta quase tudo, anos após anos, saindo por vezes, com uma cultura bem estranha à nossa indústria e comércio (...). (Editorial, 1937a, pp. 2865-2866)

Para além da ideia do desfasamento entre os conteúdos da escola e a prática profissional, a que vamos regressar, é inequívoca a crítica à ausência de investimentos, sobretudo porque, e em muitos artigos esse confronto ilustra-se, quando comparado com o ensino liceal, era enorme a diferença entre os montantes investidos. *A Indústria Portuguesa* é ainda mais incisiva:

(...) **Diversas escolas profissionais funcionam, na verdade, em Lisboa, Porto e outros pontos do País. São do domínio público as condições lamentáveis em que, na quase totalidade, funcionam. Não têm instalações, nem têm equipamento, não têm meios materiais. Mesmo nas escolas profissionais de Lisboa há aulas inteiramente desabrigadas, há aulas em que se instala até duas e três vezes o número de alunos que pela sua cubicagem poderiam comportar, há aulas em que alunos adultos se sentam em carteiras de crianças, finalmente até há aulas que funcionam**

em local já condenado em relatórios oficiais. Apesar de todo o aproveitamento e de acumulação de alunos que atinge o limite das possibilidades, mesmo além da segurança e da higiene, tem sido necessário recusar a matrícula a milhares de pessoas (...). (Editorial..., 1937b, pp. 10, 42).

Numa exposição enviada ao “Chefe do Governo e aos Ministros da Instrução e da Indústria”, a Associação Industrial Portuguesa avança:

(...) Excelência: Dentro do condicionamento actual de instalações e de dotações, o ensino técnico-profissional vegeta estagnado, sem possibilidades de poder cumprir convenientemente a sua missão, por maiores que tenham sido os esforços, o carinho, a abnegação que lhe têm dedicado aqueles que o dirigem ou nele trabalham – e grandes têm sido esses esforços, sabe-o a A.I.P. por observação directa. (...) Porém, as dificuldades e insuficiências derivadas de causas puramente materiais não puderam nem poderiam ser eliminadas por uma simples reorganização por mais sábia, por mais excelente que fosse – e esta foi-o – dado o considerável desequilíbrio que existe entre as necessidades mínimas desse ensino e os meios materiais de que dispõe. (...) Pensamos que as bases fundamentais do ressurgimento do ensino profissional se podem concretizar: 1.º Construção de edificações escolares e seu equipamento conveniente. 2.º Alargamento dos quadros docentes, pelo menos no estritamente necessário para que a todos aqueles que procuram as escolas industriais seja ministrado o ensino, sem acumulações excessivas de serviço aos professores. 3.º Alargamento (...) nos quadros do pessoal de administração e serventia (...). 4.º **Criação imediata de algumas escolas profissionais (...).** 5.º **Promulgação de medidas que de algum modo atenuem as condições precárias da vida dos alunos das escolas industriais (...).** 6.º Reconhecimento oficial por parte do Estado, dando ingresso de preferência (...) aos Alunos diplomados pelas escolas técnicas profissionais (...). (O Ensino..., 1934, p. 49).

Apesar do tom sempre cerimonioso, muito “polido”, mostrando sempre um enorme respeito pelas pessoas que estavam ligadas às decisões e mostrando que sabiam que os assuntos “estavam a ser estudados pelas competentes altas esferas da Nação”⁸, é clara a constatação de uma necessidade urgente de consubstanciar uma Reforma estrutural no Ensino Técnico. Daí também a forma elogiosa como é recebida a nomeação da Comissão que a vai propor e as prontas respostas que a Associação Industrial Portuguesa vai dar aos pedidos feitos pela Comissão⁹, publicitando sempre essa colaboração na sua Revista.

Este quadro é diagnosticado no primeiro documento elaborado pela Comissão quando apresenta o ponto da situação relativo ao ensino técnico. Efetivamente, os trabalhos da Comissão de julho de 1941 permitiram desencadear um processo que originou, desde logo, a apresentação de um documento que fazia um diagnóstico exaustivo da situação do Ensino Técnico em Portugal. Constituído por 259 páginas e mais de 140 anexos, incluía inquéritos a professores e empresários e foi entregue ao ministro em Julho de 1944 (Comissão..., 1947).

O relatório não podia ser mais claro sobre a necessidade de uma reforma profunda neste subsistema de ensino:

(...) Não se abrem novas escolas; não se ampliam, como a lei previa os quadros docentes das existentes; não se preenchem sequer as vagas que vão ocorrendo. Não se constrói em dez anos mais do que o edifício incompleto da Figueira da Foz e o pavilhão das oficinas da Escola Infante D. Henrique. Recrutam-se porém, apressadamente, centenas de professores provisórios; iniciam-se as aulas às 8 horas da manhã e encerram-se à meia-noite; na mesma sala sucedem-se as turmas sem pausa, em torrente, quase desde a madrugada; nas caves, nos lojões, nos sótãos, nos corredores improvisam-se locais de ensino. As salas dos conselhos escolares desaparecem; suprimem-se os gabinetes dos directores; aqueles reúnem-se nas salas de aula, os professores distribuídos pelas carteiras donde se levantaram há

⁸ Expressão que aparece várias vezes repetida, nomeadamente, em abril de 1946 (*Indústria Portuguesa. Revista da Associação Industrial Portuguesa*, (218), 225-227).

⁹ Entre outros números na primeira metade da década de 1940, ressalta o nº 168, de fevereiro de 1942, com um grande destaque nas pp. 9 a 11 de um artigo sugestivamente intitulado – *Ensino Técnico: resposta da A.I.P. a um inquérito oficial*.

minutos os alunos; o director despacha ali num recanto por trás de qualquer biombo. (...) Quase tudo tem faltado às escolas: não há instalações sanitárias suficientes, não há vestiários, não há recreios cobertos, nem cantinas, nem ginásios, nem balneários. A saúde e a higiene dos alunos só têm, na maioria das escolas, o amparo da Providência (...). (Comissão..., 1947, pp. 18-19)

Em 1948, conseguimos vislumbrar, também nesta área, uma abertura expressa nas decisões tomadas. O governo decide e solicita colaboração:

Igual organização poderá ser promovida junto de grupos de indústrias afins, dentro da mesma localidade ou em localidades próximas, quando não em todo o território nacional (...) Este ensino terá em cada caso a organização julgada conveniente para satisfação das necessidades da respectiva técnica de harmonia com os recursos das empresas. Os programas e os tempos destinados a cada uma das unidades docentes poderão variar de escola para escola, conforme, as condições naturais e económicas da respectiva região, dentro de limites que assegurem ao ciclo de ensino valor educativo equivalente. (Base III)

Às autarquias locais, aos organismos de coordenação económica e corporativos, às empresas industriais e comerciais e aos proprietários rurais cumpre colaborar activa e permanentemente na obra de educação e formação profissional dos agentes de trabalhos dos ramos de actividade que representam e dirigem. (Base XXVI)

Uns e outros, corresponsabilizam-se pela sequência, actualização da rede, dinâmica dos cursos:

Em ligação com cada uma das escolas industriais e comerciais funcionara sempre que possível uma comissão de patronato, nomeada pelo Ministro da Educação Nacional e constituída por delegados da câmara municipal do concelho da sede da escola, dos organismos corporativos que representem as actividades profissionais e económicas interessadas no ensino ministrado e das empresas fabris e comerciais que dêem ocupação aos alunos ou diplomados da escola. (Art.º 6.º, 1)

E também: “Dar parecer sobre os planos e programas do ensino de carácter profissional que nelas for ministrado e propor fundamentando-as as alterações que as necessidades locais aconselharem (...)” (Art.º 7.º).

Vai ser este o sentido do ensino técnico até à sua diluição no ensino secundário na década de 1970. Vão surgir mais escolas, claro. Vão aparecer novos cursos, evidentemente, ou não fossem as décadas dos Planos de Fomento, do triunfo dos engenheiros e dos industrialistas face aos homens do Direito, mas o que fica por provar é que os municípios tenham tido nesse percurso e nessas opções uma palavra determinante. Podemos distribuir e cartografar a municipalização do ensino técnico, mas temos muitas dúvidas sobre a efetiva capacidade de pressão do poder municipal sobre o central nas grandes decisões tomadas.

Claro que seria inadequado dizer que essa pressão não existiu, mas cientificamente seria incorreto e ousado afirmar a sua existência sem termos possibilidades de aceder aos decisores políticos, aos arquivos municipais e distritais, às atas das reuniões camarárias, aos depoimentos de autarcas, à correspondência trocada entre o centro e as periferias, ao conhecimento das efetivas dificuldades de aquisição de novos equipamentos para as oficinas, ao conhecimento dos contratos de mecenato de algumas empresas com as escolas mais próximas ou aquelas que formavam os alunos destinados aos seus quadros, aos contratos de prática profissional entre as duas entidades – formativa e empregadora –, às notícias da imprensa local que veiculava iniciativas, exposições, concessão de prémios, nacionais e internacionais, a escolas ou a alunos capazes de inovar...

Daí o sentido amargo que a insuficiência e a incapacidade provocam no investigador face à impossibilidade de “alinhar” algumas respostas para as perguntas impertinentes da procura de um conhecimento mais sustentado.

Exemplos das respostas no tempo e no espaço

Não podia deixar de começar por um exemplo que sendo excepcional, significa uma capacidade de resposta local à necessidade de uma formação específica e onde as elites locais e a estrutura municipal tiveram uma efetiva intervenção. Estou a referir-me a Évora, região muito bem estudada por Fernando Gameiro e que deu

origem já a alguns trabalhos que são emblemáticos e paradigmáticos¹⁰ dentro de uma perspetiva analítica que deve ser desenvolvida.

Escreve o autor:

A primeira Escola Industrial instalada em Évora, e a mais importante do Alentejo, não surgiu de uma decisão de topo emanada do então recém-criado Ministério da Instrução Pública. Teve a sua origem numa instituição experiente neste tipo de oferta, dirigida por uma nova elite política, que ocupava os lugares de confiança nas estruturas da administração e das instituições locais – tratava-se da Casa Pia de Évora. (...) A Escola Industrial da CPE não era apenas a face visível da política educativa da I.ª República, mas sim o resultado de um longo processo que foi protagonizado desde a década de 1880 pelos políticos locais e que teve o seu epílogo com o decreto de 17 de setembro de 1914 que criou a Escola (...). (2014, p. 482)

Apesar do autor assumir que se trata de “um caso isolado” é um exemplo da resposta que o município deu, pressionando o centro de decisão, mas também de um real diagnóstico das necessidades socioprofissionais locais visível no

aumento exponencial da procura durante o período estudado [evidenciando] a razoabilidade custo/benefício do investimento das famílias na formação técnica dos seus filhos. O retorno do investimento ficar-se-ia a dever à boa aceitação dos diplomados no mercado de trabalho perante a carência endémica de formação industrial e comercial (...). Confirmou-se a adequabilidade da formação ministrada na escola e desta às necessidades do comércio e dos serviços (...). (Gameiro, 2014, p. 483)

10 Refiro-me a *Entre a escola e a lavoura* (1998) e *Com engenho e arte – Ensino Técnico em Évora durante a I.ª República: a Escola Industrial e Comercial* Gabriel Pereira (2011), bem como à tese de doutoramento apresentada em outubro de 2014 na Universidade de Évora e intitulada – *Elites e Educação. Itinerários escolares e percursos profissionais. Alentejo, séculos XIX e XX*.

Como já afirmamos, é esta falta de sensibilidade para as necessidades locais que mais justifica a posição de muitas Escolas, através dos seus professores e alunos, aquando da reforma do início dos anos 30 do século XX, posições que encontraram eco na imprensa associativa empresarial.

Mais uma vez, será a Comissão de 1941 a repor algumas das reflexões necessárias a este subsistema de ensino, tentando conciliar vontades e diminuir tensões. Em 27 de julho de 1944 quando o seu presidente – António Carlos Proença de Figueiredo – entrega o seu Relatório ao “Senhor Ministro da Educação Nacional”, faz-se um detalhado diagnóstico da situação acompanhado de uma análise prospetiva esclarecedora sobre a “rede escolar”. Como iremos observar, não há uma posição muito descentralizadora capaz de dar voz aos municípios, embora seja visível por parte dos seus membros a preocupação em garantir uma identidade regional, preservando cursos e escolas do ensino técnico que *faziam parte da tradição dessas regiões*.

(...) Embora a Comissão se tenha firmado no princípio de que (...) não deve prescindir-se do programa cultural do ciclo de orientação, o condicionalismo social e económico de certas regiões e o sistema de trabalho e produção aí tradicionalmente fixados, que importa prudentemente respeitar – educando-o e promovendo assim a sua transformação gradual – parecem recomendar que, em relação a determinadas indústrias regionais, se mantenha o tipo de ensino exclusivamente oficial, por vezes com carácter infantil (...). É o que acontece com as rendas de Peniche e de Vila do Conde, com os barros de Viana do Alentejo, de Estremoz e de Barcelos e outras manifestações do génio artístico da gente portuguesa (...).
(Relatório..., 1947, p. 89)

Mais uma vez é aqui claro que a decisão sobre a rede, sobre os cursos, sobre os destinos da oferta educativa, extravasa as fronteiras do município chegando à região, passa por cima dos interesses autárquicos, sendo tomada centralmente a decisão sobre o que seria mais adequado. Aliás mais à frente a posição não podia ser mais clara: “Não pode o Ministério da Educação Nacional dignamente escusar-se da função orientadora que neste sector lhe cabe, e de todo o ponto nos parece razoável que nela colaborem os serviços do Turismo e o Secretariado da Cultura Popular, prosseguindo na actividade que neste terreno têm desenvolvido, para que

não falte sentido de unidade a tudo o que se fizer (...)” (Relatório..., 1947, p. 90). Mais palavras para quê?

Acresce no entanto dizer, que mesmo a implementação das “iniciativas governamentais” teriam de ser cautelosas, ou seja, lentas – “decerto importa caminhar sem pressa excessiva, para que a marcha seja segura” (Relatório..., 1947, p. 90) – já que as desculpas não faltam – “(...) o pessoal docente não pode improvisar-se (...); sem edifícios adequados, sem instrumentos de trabalho, não vale a pena criar novos centros docentes (...); as falsas soluções são as mais caras, até porque muitas vezes se mostram inúteis (...)” (*Idem*, pp. 90-91).

Apesar deste tom cauteloso, o que torna importante o Relatório desta Comissão, liderada por aquele que a vai colocar no terreno e acompanhá-la até 1974 – Carlos Proença – é a sensibilidade para algumas reivindicações e uma perceção global da rede, num sentido prospetivo. Afirma-se:

(...) A criação de novas escolas vem sendo de há muito reclamada aos Poderes Públicos por numerosos centros económicos e populacionais cujas aspirações devem ser atendidas. Com base nos estudos realizados, podemos definir assim uma primeira linha de realizações necessárias caminhando de Norte para Sul: Barcelos, Matosinhos, Ovar, Guarda, Abrantes, Santarém, Barreiro, Elvas e Loulé. Resolvidos estes casos, outra linha se segue (...): Vila Nova de Famalicão, Espinho, S. João da Madeira, Gouveia, Castelo Branco, Alcobaca, Torres Novas, Almada, Montijo, Beja, Vila Real de Santo António e Horta (...). (Relatório..., 1947, p. 92)

Esta exaustiva enumeração transporta-nos para dois problemas de sentido divergente mas complementar: por um lado há a perceção das necessidades; por outro é evidente a fragilidade da rede de ensino técnico quando nos aproximamos de 1950. Acresce a esta ideia o facto de o ritmo de criação destas escolas ter sido lento e interrompido nos inícios dos anos de 1960 quando outros valores foram considerados prioritários para a manutenção da integridade do território, mesmo implicando uma Guerra Colonial. Isto significa, que se é verdade que podemos visualizar um claro crescimento da rede entre o final do século XIX e o período entre 1950 e 1974, não é menos verdade que nem as regiões tiveram tempo para beneficiar dos seus resultados educativos, nem os municípios tiveram argumentos

(perante o poder central) ou capacidade de mobilização (perante o tecido económico e empresarial local) e muito menos capacidade financeira para poderem constituir-se como alternativa e liderarem o processo de implementação de uma rede de ensino técnico transformadora, prospetiva e capaz de arrastar a economia e fixar as populações a empregos estáveis e duradouros.

A geografia do Ensino Técnico na região

António Arroyo, num citadíssimo ponto de situação que faz em inícios do século XX (1911), clarifica-nos, não apenas sobre a rede existente e os seus constrangimentos, mas também sobre o desfasamento entre potencialidades e reivindicações regionais e a resposta do poder político. É particularmente relevante o seu capítulo da 2.^a parte – Função social do ensino – que intitula “Ensino cujo character deverá ser fixado por inquéritos especiais e cuja organização depende da acção conjugada do Governo e do meio local” e onde identifica o papel que, sobretudo Associações Comerciais e Industriais têm, como entidades esclarecidas sobre as potencialidades das regiões e a rede de cursos, disciplinas e oficinas a implementar. Por exemplo, para Lisboa defende uma maior atenção ao ensino de joalheria, ourivesaria, cinzelagem, gravura e pintura decorativa, arte do livro, escultura decorativa e modelação. Reclama para a Escola Industrial Marquês de Pombal o ensino da electrotecnia. No caso da Escola Elementar de Comércio de Lisboa chama a atenção para a formação do “emigrante comercial para o Brasil e do colono para a África e as várias possessões portuguesas” (Arroyo, 1911, p. 117). Esta postura é alicerçada nas reivindicações da Associação Comercial de Lisboa.

Para o Porto reclama também o ensino da tecelagem, da eletrotecnia, da obra de canalizador, do curso de *chauffeur*, do ensino do trabalho caseiro *école ménagère*, do ensino feminino, da ourivesaria, da joalheria, da arte do livro, da pintura e escultura decorativas e da cerâmica. Alicerça e justifica a sua posição em representações que já foram enviadas ao governo e de que ele teve conhecimento, das Associações Industrial, Comercial e dos Ourives do Porto. Muito interessante a voz que dá nos seus relatórios à reivindicação de cursos especialmente vocacionados para o Turismo, aliás à semelhança do que já tinha reclamado para Lisboa:

(...) Não sei precisamente o que deva dizer sobre o ensino relacionado com o turismo que o Porto reclamará. Neste caso eu tomo o Porto como um centro irradiante para todo o país, situado ao norte do Mondego, assim como considero Lisboa em igualdade de circunstâncias para a zona a sul desse rio. Esta forma simplista de criar duas grandes zonas de ensino compreendido no turismo, não deixa, todavia, de corresponder mais ou menos à realidade da vida. Diversas são, incontestavelmente, as cozinhas do Norte e do Sul, como diversos são os países, os costumes e o carácter das gentes. (...) Neste caso deverá estabelecer-se aí pelo menos: a) Curso de hoteleiros e hospedeiros e b) Curso de cozinheiros (...). (Arroyo, 1911, p. 185)

Impressiona o carácter antecipatório destas propostas (estamos em 1911, data da edição), a articulação entre o ensino técnico e as potencialidades regionais e a perceção local destas necessidades de cursos técnicos e profissionais, para fixar a população, para atrair visitantes ou até para preparar quadros para a emigração ou para as colónias. Aliás, vai ser esta falta de resposta pública que obrigará até particulares a avançar – caso da Escola Prática Comercial Raúl Dória (Vieira, 2010).

No caso de Guimarães, chega a ser mais explícito em relação à participação do meio na reivindicação de cursos: “(...) eu não posso esquecer-me das solicitações que havia recebido de vários industriais e outras pessoas, para me interessar pela remodelação e ampliação do ensino professado aí [refere-se à Escola Industrial Francisco de Holanda]” (Arroyo, 1911, p. 189). Referindo-se ainda a essa cidade, sente a reclamação da região em relação “ao ensino profissional de cutelaria” e “ao trabalho dos coiros” (*Idem*, p. 190). Faz ainda eco do pedido da Associação Comercial de Aveiro apresentado ao Governo em outubro de 1907 solicitando a “instalação de oficinas de cerâmica e carpintaria (...) [bem como] de uma aula elementar de comércio” (*Idem*, pp. 192-193). Outras vezes são os diretores das Escolas a perceberem as necessidades locais e solicitarem diretamente ao Governo a inclusão de mais cursos (ou remodelação de outros) ou de mais disciplinas, como é por exemplo o caso da Escola Industrial Brotero de Coimbra que quer criar um curso novo de “montador electricista” mas também aumentar a oferta de disciplinas com,

por exemplo, “Elementos de história natural, Geografia e história comercial, Cálculo e escrituração comercial, Língua inglesa, Caligrafia, dactilografia e estenografia”, ou de oficinas – “pequena mecânica e montagens eléctricas” (*Idem*, pp. 195-196).

Algumas vezes refere de uma forma indefinida “a cidade” e não tem problemas em evidenciar o carácter pouco congruente das reivindicações, apresentando até propostas alternativas. Diz ele em relação à Figueira da Foz:

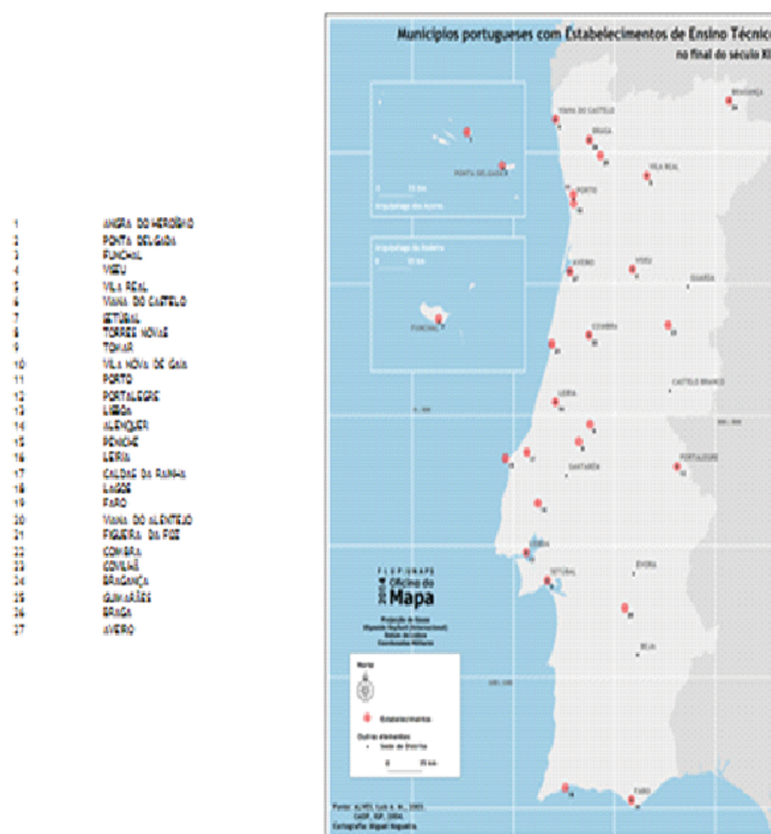
A cidade reclama ainda a concessão do ensino oficial de algumas especialidades. Não julgo porém que isso seja urgente por enquanto; urgente é completar os dois ramos de ensino que lá existem – industrial e comercial (...). Penso porém que há um outro campo em que o nosso ensino terá de intervir nessa cidade – o do Turismo. A Figueira da Foz é de facto uma das praias mais frequentadas do país (...). Acresce ainda que a praia da Figueira e a cidade se prestam a um desenvolvimento crescente, para que deve concorrer o nosso ensino (...). (Arroyo, 1911, pp. 199-200)

O inspetor Arroyo vai mais longe, dando não apenas indicações investigativas como meios adequados para repensarmos a rede em inícios do século XX, evidenciando em particular

os relatórios dos respectivos directores (...) e nos quais eles dirão o que se lhes oferecer acerca da importância e natureza industrial, artística e comercial das terras ou regiões respectivas, das reclamações que porventura hajam sido feitas ao nosso ensino em geral, da forma que este pode concorrer para beneficiar as indústrias ou populações operárias locais (...); enfim de todos os factos locais, iniciativas particulares ou outras que se relacionem com a função social das escolas (...). (1991, p. 201).

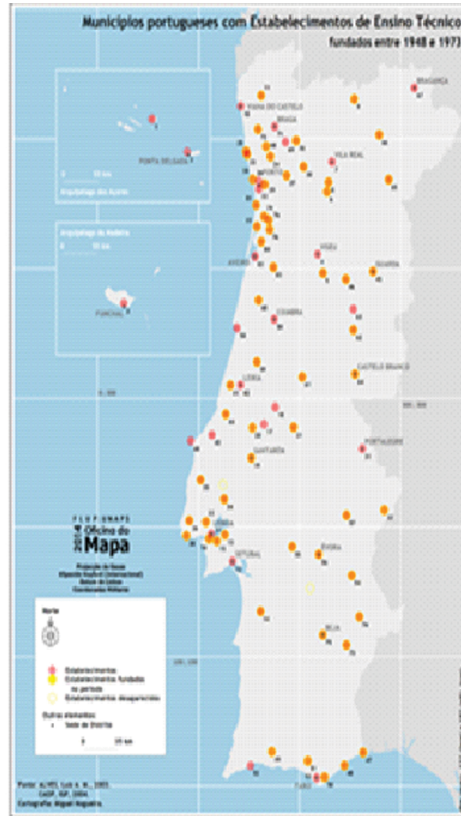
O problema é que, e aqui regressamos ao nosso ponto 2 deste ensaio, entre o desejado – acesso a estes relatórios e a todos aqueles que vão ser produzidos até 1974 – e o possível vai uma grande distância tendo o investigador de se contentar com algumas informações avulsas ou de inspetores (ou outros interlocutores) competentes que vão permitindo traçar a geografia do ensino técnico real, possível ou desejado, nos diferentes espaços e em determinados momentos.

Juntando esta informação de Ant3nio Arroyo com a produzida aquando da Reforma de 1948 pela Comiss3o que foi nomeada e as not3cias inscritas no boletim *Escolas T3cnicas* que funcionou como o suporte 3 implementa3o dessa reforma, mas tamb3m como o principal ve3culo informativo sobre este subsistema, foi poss3vel cartografar, em termos comparativos, a rede em finais do s3culo XIX e in3cios do XX e a da segunda metade do s3culo XX, enquanto o ensino t3cnico foi aut3nomo, enquanto rede e usando como refer3ncia a unidade “munic3pios”.



Mapa n.º 1: Estabelecimentos de Ensino Técnico em finais do século XIX

1	ANGRA DO HERÓVIO	43	Caldeas da Rainha
2	POMBA DELGADA	44	ALCOBACA
3	FONCHAL	45	GUARDA
4	VISEU	46	GOVIA
5	NELAS	47	VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO
6	LAMEGO	48	TAVERA
7	VILA REAL	49	BEVES
8	VEDO DO REGUO	50	OLINDO
9	COVILHÃO	51	LOULÉ
10	VIANA DO CASTELO	52	LIGÓIS
11	PONTE DE LINDA	53	FIães
12	SETÚBAL	54	REGUENGO DE MONDRAZ
13	Montijo	55	MONTENEGRO
14	GRANCOLOS	56	DIVOLA
15	SARRACENO	57	ESTREMOZ
16	ALMADA	58	FLORES DA Foz
17	TORRES NOVAS	59	COMBARIA
18	Tomar	60	CANTAREDE
19	SANTARÉM	61	ORTIGÃO
20	ALCANDEIA	62	FUNDÃO
21	SERRANTELAS	63	COVILHÃO
22	VILA NOVA DE GAMA	64	CASTELO BRANCO
23	VILA DO CONDE	65	TORRE DE MONCORVO
24	SANTO TIAGO	66	HERANDEIRA
25	PÓVOA DO VARZIM	67	BRAGANÇA
26	PORTO	68	VILA NOVA DE Fátima
27	Penafiel	69	GOVIALES
28	MATOSINHOS	70	Fátima
29	GÓVIOVA	71	BRAGA
30	SARILHENSIS	72	BARCELLOS
31	PORTALEGRE	73	BRAGA
32	ELVAS	74	VICOSA
33	SETEVÃO	75	SEJA
34	VILA FRANÇA DE XIRA	76	SÃO JÓÃO DA MADEIRA
35	TORRES VEGAS	77	OLIVEIRA
36	SINTA	78	OLIVEIRA DE LINDOIS
37	LISBOA	79	SANTA MARIA DA FEIRA
38	CASCAIS	80	ESTREMOZ
39	PÓVOA DO VALE	81	ESPINHO
40	Penafiel	82	ALVES
41	MARANHÃO GRANDE	83	AGUEDA
42	LORRA		



Mapa n.º 2: Estabelecimentos de Ensino Técnico em 1973

Sendo importante a perceção do espaço ocupado pelo ensino técnico, claramente numa mancha, admito, até mais significativa do que a do ensino liceal, seria mais importante para a análise a identificação do tipo de escola – industrial, comercial ou agrícola, por exemplo – da frequência de alunos, dos agentes que a reivindicaram, do cruzamento com a malha empresarial (empresas ou setores de atividade), das alterações ao longo do tempo, dos setores da população que a frequentaram, do tipo de investimentos na rede e na sua atualização...

Muitas são as ideias. Longos são os caminhos possíveis da investigação. Parcos são os meios, tanto ao nível da disponibilização de fontes como de recursos (humanos e financeiros) para transformarmos as intenções em evidências.

Conclusões

Dans les sciences humaines et sociales, le pouvoir est sans doute l'un des concepts les plus difficiles à circonscrire. C'est d'abord un concept fondamental qui caractérise la condition politique des êtres humains. En effet, la politique est souvent définie comme l'art d'organiser et de répartir le pouvoir. (...) Le philosophe Michel Foucault considère que le pouvoir n'est pas une *substance*, mais doit être décrit comme une *relation*. Le pouvoir ne se possède pas, il s'exerce sur autrui, non seulement dans la sphère politique mais également à travers tous les dispositifs *sociaux* (hôpital, prison, école, etc.).

Comment donc définir le pouvoir? Est-il un *pouvoir de* ou un *pouvoir sur*? Est-il une possession ou une relation? Est-il essentiellement politique ou doit-il être saisi dans l'ensemble du monde social? Peut-on considérer, en s'appuyant sur l'étymologie, que le pouvoir est une capacité (*je peux agir*) ou bien une modalité des relations sociales, impliquant un rapport de force? Peut-on combiner ces deux types d'approche? (...). (Holeindre, 2014, p. 5)

No nosso entender, extremamente pertinente o conjunto de questões que esta obra recentemente saída em França, nos coloca, não apenas neste questionamento introdutório, mas depois no seu interior através da perspectiva de 45 autores, historiadores, jornalistas, professores de diferentes áreas científicas. Os olhares cruzados sobre o poder, a relação entre o Poder e a Política ou a Sociedade, as dinâmicas nacionais e transnacionais do Poder e os novos debates sobre o declínio das instituições internas e a crescente importância da governança mundial, serviram-nos para questionar muitos dos problemas e das temáticas que atravessaram a nossa reflexão para este texto. Muitas foram as vezes que o poder tentou assumir a sua legitimidade para se impor às lógicas e relações locais. Muitos foram os exemplos onde as dinâmicas nacionais (por exemplo de elites locais ou de associações empresariais) conseguiram influenciar a decisão central. Algumas foram as vezes onde o exemplo do exterior serviu para legitimar as decisões no interior do nosso País. Neste contexto multifacetado, foi tudo uma questão de poder, de legitimidade para decidir?

No nosso entender, em muitos dos diferentes subsistemas educativos, há uma certa necessidade de centralmente serem definidos os vetores da sua concretização/implementação. Referimo-nos por exemplo à rede de pré-escolar, ao ensino primário ou básico, ao ensino liceal ou mesmo ao ensino universitário. Defendemos no entanto que, no caso do ensino técnico, havia que estar atentos à região, aos seus recursos económicos ou sociais, às suas potencialidades, às suas tradições, às designadas *forças vivas* que podiam liderar mudanças ou continuidades. Do exercício do poder central exigia-se a capacidade de diagnóstico e de planificação prospetiva desempenhando também um papel insubstituível na criação de infraestruturas.

Mas a realidade apresenta-se-nos contraditória:

- os princípios de meados do século XIX apontavam para a necessidade de desenvolver o ensino técnico como pré-requisito para o progresso e a industrialização. A realidade trouxe uma aposta tardia na implementação da rede de escolas de desenho industrial, industriais, comerciais e agrícolas – apenas a partir de 1884-85;

- o sentido parecia ser de subsistema educativo, encostado ao ensino das primeiras letras ou ensino primário, funcionando como alternativa ao, socialmente reconhecido, ensino liceal. A realidade trouxe-nos uma responsabilidade política que passava pelo Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, ou Secretaria de Estado do Comércio (reforma de 1918) e nunca pelo **nobre** Ministério do Reino ou pelo Ministério da Instrução. Apenas a partir de 1930 essa responsabilidade vai passar para o mesmo Ministério dos outros graus de ensino;

- o contexto social, as forças vivas e representativas, despejam sobre o poder um conjunto de argumentos e de diagnósticos que reclamam uma maior atenção para o papel que o ensino técnico poderia desempenhar, num contexto nacional e internacional, num quadro de fixação da população mas também de formação de operários habilitados. A realidade é que a *substância do poder* foi sempre mais forte do que a *relação*, com argumentação cuja racionalidade parecia indiscutível mas que era desde logo desmentida por muitos dos diagnósticos realizados por comissões criadas pelo próprio poder.

Regressando às nossas questões de partida, parece-nos evidente que, no caso do ensino técnico, enquanto motor de desenvolvimento, enquanto espaço de formação de produtores, enquanto meio para aproveitamento das potencialidades regionais, a rede teve uma reduzida participação e intervenção municipal e daí que a decisão centralizada impediu que ela cumprisse os desígnios propostos por Félix Nogueira em

meados do século XIX, quando defendia que “(...) os seus cursos [deviam habilitar] o agricultor, o fabricante, o artista, o negociante, o proprietário a tirar o máximo lucro do seu capital, do seu talento ou do seu trabalho” (Nogueira, 1856, p. 156). Ao não conseguir fazê-lo tornou-se obsoleta e da sua história nem o património material ficou... sobretudo depois de muitas das intervenções arquitetónicas mais recentes.

Só esperamos que hoje o regresso à necessidade de uma formação profissionalizada por via do sistema de ensino, não seja mais uma vez estigmatizado educativamente e socialmente. Seria o regresso a uma História que já conhecemos... e que não mereceu grandes elogios. Mas... o poder manda!

Referências

- Arroyo**, A. J. (1911). *Relatórios sobre o Ensino Elementar Industrial e Comercial*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Catroga**, F. (2013). *A geografia dos afectos pátrios*. Coimbra: Almedina.
- Comissão** da Reforma do Ensino Técnico. (1947). *Estudos preparatórios da Reforma do Ensino Técnico*. Lisboa: Direcção-Geral do Ensino Técnico Elementar e Médio (Sep. de “Escolas Técnicas. Boletim de Acção Educativa”, vol. I).
- Crónica**. Prémios escolares. (1946). *Indústria Portuguesa. Revista da Associação Industrial Portuguesa*, (218), abril, 225-227.
- Editorial**. O problema económico nacional. (1932). *Indústria Portuguesa. Revista da Associação Industrial Portuguesa*, (53), julho, 17-18.
- Editorial**. Tradição que se mantém. (1934). *Indústria Portuguesa. Revista da Associação Industrial Portuguesa*, (72), fevereiro, 17-18.
- Editorial**. A indústria e as escolas de ensino técnico. (1937a). *O Trabalho Nacional. Revista mensal publicada pela Associação Industrial Portuense*, (212), agosto, 2865-2866.
- Editorial**. Pró-Ensino Técnico. (1937b). *Indústria Portuguesa. Revista da Associação Industrial Portuguesa*, (108), fevereiro, 9-10 e 42.
- O Ensino Industrial** deve ser melhorado – nos termos de uma representação que, pela Direcção da A.I.P., foi enviada ao Chefe do Governo e aos Ministros da Instrução e da Indústria, em meados do mês passado. (1934). *Indústria Portuguesa. Revista da Associação Industrial Portuguesa*, (77), julho, 49-50.
- O Ensino Profissional**. (1931). *O Trabalho Nacional. Revista mensal publicada pela Associação Industrial Portuense*, (144), dezembro, 1757-1759.
- Ensino Técnico**: resposta da A.I.P. a um inquérito oficial. (1942). *Indústria Portuguesa. Revista da Associação Industrial Portuguesa*, (168), 9-11.
- Escolas Industriais** – O problema do ensino técnico e profissional no nosso país. (1930). *Indústria Portuguesa. Revista da Associação Industrial Portuguesa*, (29), 37-38.
- Gameiro**, F. (1997). *Entre a escola e a lavoura*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, Ministério da Educação.
- Gameiro**, F. (2011). *Com engenho e arte – Ensino Técnico em Évora durante a I.ª República: a Escola Industrial e Comercial Gabriel Pereira*. Lisboa: Edições Colibri.
- Gameiro**, F. (2014). *Elites e Educação. Itinerários escolares e percursos profissionais. Alentejo, séculos XIX e XX*. Tese de doutoramento, Universidade de Évora, Évora.

- Holeindre**, J.-V. (dir.) (2014). *Le pouvoir. Concepts, lieux, dynamiques*. Auxerre: Sciences Humaines Éditions.
- Indústria Portuguesa: Revista da Associação Industrial Portuguesa**. Lisboa: Associação Industrial Portuguesa, 1930-1951.
- Nogueira**, J. F. (1856). *O Município no século XIX*. Lisboa: Typographia do Progresso.
- Portugal**. Ministério da Instrução Pública. Decreto n.º 18 420 de 4 de junho de 1930. *Diário do Governo*, I (128), 4 de junho de 1930.
- Portugal**. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria. (1852). Decreto de 30 de dezembro de 1852. *Diário do Governo*, (1, 2), 1 e 3 de janeiro de 1853.
- Portugal**. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria. (1864). Decreto de 20 de dezembro de 1864. *Diário de Lisboa*, (1) 2 de janeiro de 1865.
- Portugal**. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria. Decreto de 8 de outubro de 1891. *Diário do Governo*, (227) 8 de outubro de 1891, 2408-2417. Também em: *Reformas do Ensino em Portugal (1890-1899)*. (Tomo I, vol. III, pp. 57-62). (1992). Lisboa: Ministério da Educação, Secretaria Geral.
- Portugal**. Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria. Decreto de 24 de dezembro de 1901. In *Colecção oficial da legislação portuguesa. Ano de 1901*. (1902, pp. 1288-1303). Lisboa: Imprensa Nacional.
- Portugal**. Secretaria de Estado do Comércio. Decreto n.º 5 029 – Organização do ensino industrial e comercial. (1 de dezembro de 1918). *Diário do Governo*, I (263), 5 de dezembro de 1918. Também em: *Colecção oficial da legislação portuguesa. Ano de 1918*. (1919, pp. 809-832). Lisboa: Imprensa Nacional.
- Relatório** da Comissão da Reforma do Ensino Técnico. *Escolas Técnicas. Boletim de Acção Educativa*, I (3 e 4), 1-399.
- Sousa**, A. (1931). O Ensino Profissional e Técnico no nosso país. *Indústria Portuguesa. Revista da Associação Industrial Portuguesa*, (47), janeiro de 1932, 17-18 e 84-86.
- Trabalho Nacional (O)**. Mensal. Porto: Associação Industrial Portuense, 1931-1937.
- Vieira**, M. L. S. V. (2010). *A Escola Prática Comercial Raul Dória: memória de um espaço de ensino comercial (1902-1964)*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Porto.

Parte II: MUNICIPALISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

6. Rede pública de escolas de ensino primário em 1860 no ex-distrito da Horta. A adesão dos alunos assenta em tradição familiar?	133
7. O Município de Lisboa enquanto território educativo, no limiar da descentralização oitocentista: a rede pública de escolas de ensino primário	155
8. Município ou Região? A perspetiva do ensino técnico	195
9. Os municípios no desenvolvimento do ensino liceal	225
10. Bibliotecas populares e municipais em Portugal, do Liberalismo ao Estado Novo	255

9. Os municípios no desenvolvimento do ensino liceal

por *Fernanda Maria Veiga Gomes*

9. Os municípios no desenvolvimento do ensino liceal

Fernanda Maria Veiga Gomes
Instituto de Educação,
Universidade de Lisboa

Introdução

O presente artigo integra-se no âmbito da investigação realizada para o Projecto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)*, cuja finalidade visa reconstituir a acção dos municípios tanto no campo da educação como no da cultura ao longo daquele período de tempo. Neste artigo, tem-se como objectivo principal pôr em evidência a participação dos municípios portugueses no desenvolvimento do ensino secundário, e a sua acção na luta pela instalação dos liceus, na perspectiva temporal que vai do Estado liberal até ao Estado democrático.

Focando o problema da participação dos municípios na expansão do ensino liceal, pretende-se, portanto, destacar o contributo dos municípios através das suas políticas educativas e culturais. Não se procura analisar a complexidade das relações de poder entre os municípios e os governos que se foram sucedendo ao longo do tempo. Para isso, tornar-se-ia certamente necessário procurar compreender as estratégias territoriais e políticas do poder dos municípios face às políticas educativas governamentais, e aos diferentes grupos políticos que no Parlamento se alternavam na discussão e aprovação da legislação que definia a organização do sistema de ensino secundário em Portugal. Ora, este assunto tem sido objecto de análises suficientes por parte de diversos especialistas. Propomo-nos, apenas, focar a margem de autonomia e de eficácia da administração local frente à administração central, na defesa do ensino secundário e no apoio à instalação do Liceu na cidade. Com efeito, alguns municípios, ao longo do tempo, reivindicaram a criação de liceus nos respectivos concelhos, utilizando recursos técnicos e financeiros próprios. Os

liceus municipais surgiram sob a responsabilidade dos autarcas, mas em cooperação com as forças vivas do concelho, com a imprensa local e, em particular, com as associações de pais, a fim de conseguirem uma larga base de apoio para a obtenção deste nível de ensino.

No âmbito do presente artigo, a pesquisa realizada partiu da consulta do livro *Liceus de Portugal*, coordenado por António Nóvoa e Ana Teresa Santa-Clara (2003), e de outras obras de referência como as de Áurea Adão (1982), João Barroso (1995), Fernando Marques (2003) e Jorge Ramos do Ó (2009) sobre a problemática do desenvolvimento do ensino secundário em Portugal e sobre a organização da rede do ensino liceal. Quanto à problemática da participação dos municípios no incremento deste nível de ensino, um outro conjunto de autores como João Formosinho *et al.* (2000), Licínio Lima e Almerindo Afonso (2002), Justino Magalhães (2006), Rogério Fernandes (2009), João Pinhal (2012), e outros, foram essenciais para compreender o papel dos municípios e o seu progressivo envolvimento na solução dos problemas educativos e culturais das comunidades locais.

As seguintes questões orientaram a preparação deste estudo:

Face às constantes mudanças das políticas educativas e às consequentes mudanças atribuídas ao poder municipal, qual a margem de autonomia municipal face às decisões do governo sobre o ensino secundário oficial? Qual o poder efectivo dos municípios na criação e instalação de um liceu no concelho? Que dificuldades foram sentidas e ultrapassadas?

Evolução do ensino secundário – 1836 a 1986

Na breve abordagem histórica que a seguir se apresenta tem-se apenas em conta as reformas educativas que tiveram impacto na organização do ensino secundário, e na institucionalização dos liceus em Portugal. Procura ainda fazer-se corresponder esta evolução à participação dos municípios na educação e no ensino.

– Antecedentes do ensino liceal

Até meados do século XVIII, “os estudos secundários” eram ministrados por disciplinas nos colégios dos Jesuítas e nos seminários de outras ordens religiosas. Na sequência da reforma pombalina, os estudos primários e secundários passam a ser controlados pelo Estado. Os “estudos menores” eram ministrados em cadeiras avulsas, mas o plano de estudos mantém-se com características escolásticas e humanísticas. A definição das regras de contratação dos docentes e o financiamento do sistema educativo tornaram-se competência do poder central.

Quando ocorre a primeira revolta liberal, em 1820, o sistema de aulas secundárias oficiais, implementado pelo Marquês de Pombal ainda estava em vigor. No entanto, a fraca frequência do ensino oficial, o reduzido número de professores, e uma certa inadaptação deste nível de ensino às exigências sociais, tornavam urgente a sua reestruturação. Mas, até 1836, devido às constantes perturbações políticas desta época, o ensino liceal oficial não sofreu mudanças significativas.

– A criação dos primeiros liceus

É com a reforma de Passos Manuel, em 1836, que são criados os primeiros liceus. No âmbito desta reforma, os liceus deviam preparar os alunos não só nos estudos clássicos mas, também, deviam garantir uma formação técnica que possibilitasse o acesso às profissões do comércio, das indústrias e das artes. O plano curricular aprovado dividia as disciplinas em dez áreas temáticas. Foi, então, fixado em dezoito o número de liceus a instalar no Continente, um para cada capital de distrito e quatro nas Ilhas. Contudo, os primeiros liceus vão sendo criados progressivamente: em Coimbra (1836); no Funchal (1837); em Lisboa (1839) e no Porto (1840). Em finais de 1843, funcionavam regularmente, os liceus de Lisboa, Porto e Coimbra, Évora e Santarém. Os primeiros liceus começaram por se instalar em antigos conventos, nos colégios dos Jesuítas ou em seminários, onde constituíam uma secção do ensino secundário oficial à parte do ensino dos seminaristas.

A reforma da Instrução Pública de Costa Cabral (1844) vem permitir a reconversão de alguns seminários em liceus, ampliando deste modo a rede dos estabelecimentos do ensino secundário, e tornando-a extensiva às ilhas dos Açores. Em 1845, abre o Liceu de Braga que se instala também num convento, e em 1846 o Liceu de Angra do

Heroísmo. Seguem-se os Liceus de Vila Real (1848) e de Viseu (1849). Nesta reforma há uma redução do número de disciplinas (de dez áreas temáticas para seis) e do ensino científico, o que representa um certo recuo face à reforma anterior. Contudo, Costa Cabral preocupou-se com as regras de aprovação dos manuais escolares e com o problema da qualificação dos professores.

Embora fossem criados e instalados os “liceus”, durante várias décadas o ensino secundário continuou a ser praticado nas casas particulares dos professores, em colégios privados e nos seminários. Frequentavam todos os liceus pouco mais de 1000 alunos, em 1848/49.

– A progressiva instalação dos liceus

Em 1851, abrem quatro novos liceus: em Aveiro, Castelo Branco, Faro e Portalegre. O Liceu de Aveiro é o primeiro a ter um edifício próprio, construído propositadamente para as aulas do ensino secundário. Nos anos seguintes surgem os Liceus de Leiria e de Ponta Delgada em 1852, e os de Bragança e de Viana do Castelo em 1853. O Liceu da Guarda abre em 1855, no seminário da cidade, e é em 1857 que aparece o primeiro liceu por iniciativa de uma autarquia, o Liceu Municipal de Setúbal.

A partir de 1860, começa a distinção entre os diferentes liceus estabelecendo-se uma hierarquia entre os liceus de 1.^a classe e os liceus de 2.^a classe, designação que se mantém até 1880. O ensino secundário continuava a ser ministrado por disciplinas, não articuladas por planos curriculares específicos que considerassem a sua progressão ao longo da escolaridade. Entre 1851 e 1869, os regulamentos dos liceus e a organização curricular das disciplinas foram modificados três vezes. Estas mudanças resultavam da confrontação e discussão entre as teses favoráveis a uma formação escolar mais clássica ou mais científica, que deveria preparar o aluno para o mundo do trabalho. Segundo Rómulo de Carvalho (1986), este “assunto foi largamente discutido e a sua discussão é um dos detalhes da luta entre os espíritos mais conservadores e os espíritos mais progressistas, mesmo se são todos liberais” (p. 594).

A reforma de 1880, de José Luciano de Castro, surge das críticas que constantemente eram feitas à organização curricular e pedagógica do ensino secundário, por reitores, inspectores e professores. A partir desta reforma distinguem-se os liceus nacionais centrais, com o curso geral e o curso complementar, dos liceus nacionais onde

apenas se ministrava o curso geral. São também autorizadas as escolas municipais secundárias que podiam leccionar apenas os dois primeiros anos do curso geral.

Em 1880, é criado o Liceu de Lamego e, em 1884, é aprovado em sessão da Câmara Municipal de Lisboa a criação da Escola secundária Maria Pia que, em 1906, deu origem ao Liceu Maria Pia que, em 1933, passou a ser o Liceu Maria Amália Vaz de Carvalho quando se instalou no novo edifício.

A reforma de Jaime Moniz (1894/95) altera a organização do ensino secundário, conferindo-lhe um cunho de modernidade inspirado na filosofia pedagógica alemã. A propósito das mudanças preconizadas por Jaime Moniz, Rómulo de Carvalho (1986) escreveu que se tratou de uma das reformas melhor concebidas de toda a história do nosso ensino. Com efeito, esta reforma foi minuciosamente preparada e apoiada sobre um estudo comparado do ensino secundário em vinte e oito países. A sua preferência foi nitidamente para a organização do sistema de ensino alemão.

Estabelece-se o “regime de classes”, com uma organização horizontal das disciplinas de cada ano, agrupando os alunos em classes mais ou menos homogêneas. São ainda fixados os horários dos alunos, instituído o regime de gestão dos liceus, e definido o sistema de exames com os respectivos critérios de acesso ao ensino superior. Pode, de facto, considerar-se que a reforma de Jaime Moniz deu ao ensino secundário os pilares fundamentais em que ainda hoje se estrutura. No entanto, a distinção entre liceus nacionais e centrais permanece. Efectivamente, a legislação de 1894/95 só autorizava a criação de liceus nas capitais de distrito. Nas outras cidades, os colégios particulares supriam a falta do ensino secundário oficial. Em 1896, instala-se em Guimarães o Seminário-Liceu.

A propósito da diferenciação entre os liceus, escreve o reitor do Liceu Central do Porto, em 1905, sobre a reforma de 1895 do ensino secundário:

Os liceus centrais são actualmente quatro: Lisboa, Porto, Coimbra e Braga. Não se compreende que haja liceus centrais que não são centro de coisa nenhuma. Chamar liceus centrais a liceus que não são centro de nenhuma circunscrição académica, como o de Braga, não se compreende nem se justifica... Por outra parte, se a concorrência dos alunos ao liceu, e a importância da situação deste são ou devem ser elemento a atender para se instituir em qualquer liceu o curso complementar, não é só Braga que legitimamente pode reclamar este benefício mas ainda outras terras, como Viseu,

Évora, etc...; e a prova está que já no parlamento se apresentou no corrente ano uma proposta de lei para levar estes liceus à categoria de centrais o que é erro quanto à denominação.¹

No final do século XIX, o ensino secundário era fortemente controlado pelo poder central que estabelecia a organização do ensino, e definia as regras dos exames. No que se refere aos professores, procedia às remunerações, estabelecia as políticas de formação e organizava as suas carreiras profissionais. A população escolar liceal, em 1895, rondava os 3500 alunos e, em 1904/05, era já superior a 5000 alunos. Em 1903, instala-se o Liceu de Chaves e, em 1904, é criada a Escola Municipal Secundária da Póvoa do Varzim.

As críticas feitas à reforma de Jaime Moniz levaram a um conjunto de mudanças que se consubstanciaram nas alterações expressas na reforma de 1905, de Eduardo José Coelho. Esta reforma modifica numerosos aspectos da reforma anterior de Jaime Moniz. Revê o regime das disciplinas e dos seus programas, reforça a componente científica face às humanidades, diminui o ensino da língua alemã, diminui a carga horária dos alunos, redistribui o número de professores por turma, e estabelece o novo estatuto dos reitores dos liceus. Embora o ensino secundário feminino tivesse sido instaurado em 1888, só foi implementado em 1906. As disciplinas do liceu feminino eram as mesmas mas mais aligeirados os seus programas e horários.

Em 1906, Lisboa é dividida em três zonas escolares cada uma com o seu liceu central, e no Porto são autorizados dois liceus centrais. O programa de construções escolares dos últimos anos da Monarquia conduziu à abertura de cinco novos edifícios onde se instalaram os Liceus de Faro e Setúbal (1908), e os Liceus de Lisboa: Camões (1909), Passos Manuel (1910) e Pedro Nunes (1911). No ano lectivo de 1908/09 a população escolar no ensino secundário oficial já excedia os 8000 alunos.

¹ *Boletim da Direcção-Geral de Instrução Pública*, (IV), Janeiro a Junho 1905, 235-236.

– Os liceus na Primeira República

Com a implantação da República, em 5 de Outubro de 1910, as mudanças no sistema de ensino e nas finalidades educativas vão ser orientadas pelos ideais republicanos. Todavia, o principal problema do sistema educativo estava focado no ensino primário, visto que a taxa de analfabetismo era muito elevada, cerca de 78%. O primeiro projecto de reforma do ensino secundário é apresentado em 1911, quando a população no ensino secundário era já superior a 10 000 alunos.

No período de 1911 a 1917, o ensino secundário não foi alvo de alterações profundas, na medida em que a legislação em vigor era a mesma desde a reforma de 1905, o mesmo sucedendo com a rede de estabelecimentos do ensino secundário. Nesta época, existiam já 21 liceus (centrais e nacionais), sendo 17 no Continente e 4 nas Ilhas. Só nos Liceus centrais de Lisboa, Porto, e Coimbra se podia frequentar o curso complementar do ensino secundário. O Liceu feminino Carolina Michaëlis, no Porto, inicia o seu funcionamento em 1915/16.

A reforma de 1917 tem como objectivo fundamental pôr ordem nos inumeráveis dispositivos legais em vigor. O currículo do ensino complementar dos liceus foi objecto de modificações que deram, no entanto, ocasião a inúmeras críticas. No plano de estudos foi redefinido o conjunto de disciplinas, que deixaram de ser independentes e passaram a funcionar dentro do novo sistema de classe. É, contudo, o crescimento rápido da população escolar feminina, que passou de 11% em 1910 para 25% em 1916, que conduz às principais alterações nos liceus. Foram criadas secções femininas em alguns liceus, e em 1918, é instalado o Liceu feminino de Coimbra, Infanta D. Maria.

No período de 1918 a 1926, uma sucessão de reformas vai alterando as orientações para o ensino secundário. A reforma de 1918, de Sidónio Pais, introduz algumas mudanças no número de disciplinas de cada ano da escolaridade, assim como estabelece novos programas. Em 1919, uma nova reforma altera os horários escolares e as disciplinas dos cursos complementares. Em 1920, um novo currículo do ensino liceal é aprovado e, em 1921, o Ministro Ginestal Machado decreta uma nova reforma que repõe o currículo de 1919, e elabora um novo Regulamento da Instrução Secundária com sistematização de toda a legislação anterior. A partir de 1919, os liceus nacionais passam a associar o nome de uma figura ilustre ou de uma individualidade local. Esta reforma mantém-se até 1926, data da queda do governo

depois o golpe militar de 28 de Maio. No ano lectivo de 1925/26 estavam inscritos no ensino secundário cerca de 12 000 alunos.

– Os liceus do Estado Novo

No período que começa com a ditadura militar (1926) e termina com o fim do regime de Salazar (1968) ocorreram seis reformas do ensino: 1926, 1927, 1930, 1936, 1947 e 1968. Com a reforma de 1926, de Ricardo Jorge, foi alterada profundamente a organização curricular do curso dos liceus, em vigor desde 1921. Em 1927, com novo ministro, volta a alterar-se a estrutura dos cursos gerais e complementares e as regras de avaliação dos alunos. Também a reforma de 1930, de Cordeiro Ramos, incidiu sobre a reorganização dos planos curriculares e dos programas das diferentes disciplinas dentro de uma ideologia que preconizava uma orientação das aprendizagens “no sentido do amor a Portugal”.

A legislação de 1928 continua a distinguir os liceus nacionais centrais, dos liceus nacionais, e dos liceus municipais, atribuindo-lhes diferentes níveis de escolaridade do ensino secundário. O aumento crescente da população escolar nas grandes cidades provocou a abertura de dois novos liceus em Lisboa (1928/29) e de um outro no Porto (1933). Entre 1928 e 1938, com base no programa estabelecido para a renovação dos edifícios escolares, são inaugurados os novos edifícios dos Liceus de Beja, Lamego, Coimbra (D. João III) e Lisboa (Maria Amália Vaz de Carvalho). Com a autorização de abertura dos liceus municipais alarga-se progressivamente a rede, e em 1932 surge o Liceu Municipal da Figueira da Foz e o Liceu Municipal de Portimão. Em 1934 instala-se o Liceu Municipal da Covilhã. O ensino secundário contava, em 1934/35, com mais de 20 000 alunos. Verificava-se, portanto, um constante aumento da população escolar do secundário.

Com as reformas de 1936, de Carneiro Pacheco, e de 1947, de Pires de Lima, os ideais nacionalistas do Estado Novo são acentuados, e estão presentes, quer nas orientações dos programas escolares de todas as disciplinas, quer nos objectivos da Mocidade Portuguesa. Entre 1936 e 1947, verifica-se uma diminuição da população do ensino secundário em cerca de 5000 alunos, resultado de uma política de contenção defendida pelo governo. A nova carta escolar atribuía a cada liceu uma zona pedagógica e determinava o número de alunos que podia matricular. Para isso, foi instituído o exame de admissão aos liceus que se tornou num eficaz instrumento

de selecção dos alunos. Por consequência, desenvolve-se exponencialmente o ensino particular, de tal modo que o número de alunos inscritos nos colégios privados passou a ser superior ao número de alunos no ensino secundário oficial.

O Ministro Pires de Lima assinou, em 1947, uma nova reforma para o ensino secundário e para o ensino técnico-profissional, tendo sido edificadas para o efeito uma série de escolas profissionais. Na orientação dada aos novos programas do ensino liceal, os conteúdos das diversas disciplinas foram reduzidos conservando-se apenas “o que fosse útil e necessário como saber, como exercício mental e como elemento de formação”, sendo para isso necessário “rever o velho conceito de humanidades, em face das realidades do homem social moderno” (Carvalho, 1986, p. 788).

Em 1947, distinguem-se os 28 liceus nacionais em três categorias, liceus com 1.º, 2.º e 3.º ciclos. Os liceus municipais podiam apenas ministrar os dois anos de escolaridade do 1.º ciclo. No entanto, mantém-se a distinção entre os liceus nacionais com ou sem o curso complementar.

A renovação dos edifícios dos liceus, bem como a construção de novos edifícios, é uma preocupação constante do governo que, para isso, aprova o Plano de 1938. O programa de construções de novos edifícios vai sendo cumprido ao longo dos anos, mas só fica concretizado em meados dos anos 1950. São construídos de raiz os Liceus de Castelo Branco, Chaves, Coimbra (Infanta D. Maria), Faro, Lisboa (D. João de Castro, D. Filipa de Lencastre e Gil Vicente), Porto (Carolina Michaëlis), Santarém, Viana do Castelo e Viseu.

O Ministro Leite Pinto (1955) concebeu um *Plano de Fomento Cultural* com o qual pretendia não só reestruturar a rede nacional escolar, como também promover o desenvolvimento cultural, social e profissional dos jovens. O progressivo aumento da população escolar, sobretudo da população feminina, levou o governo a programar a construção de dezasseis novos edifícios dos liceus. Contudo, a partir da década de 1960, a explosão da população liceal que já ultrapassava os 50 000 alunos, obrigou a uma ampliação dos edifícios existentes, feita com pavilhões anexos ao edifício principal. O desdobramento dos horários escolares permitiu inscrever, nos mesmos liceus, o dobro dos alunos.

Em 1964, Galvão Teles institui o ensino preparatório com os dois primeiros anos do ensino secundário, e aumentou a escolaridade obrigatória para seis anos. Quanto aos programas do ensino liceal, são todos reorganizados e publicados em 1966. Algumas alterações aos programas verificaram-se depois em 1968.

Na sequência da subida ao governo de Marcello Caetano, em Setembro de 1968, toma posse o novo Ministro da Educação, José Veiga Simão (1970) que considerou urgente uma reorganização de todo o sistema de ensino e, particularmente, do ensino superior. A reforma Veiga Simão, consagrada na Lei n.º 5/73, de 25 de Julho, instituía a escolaridade obrigatória de oito anos e prolongava o ensino secundário, acrescentando-lhe mais um ano. Divide o ensino secundário em ensino liceal e ensino técnico, dando um novo enquadramento ao ensino profissional. Esta reforma educativa pretendia dar resposta ao enorme aumento do número dos alunos deste nível de escolaridade que, em 1971/72, já se aproximava dos 80 000 alunos. Em 1973/74, atingia-se os 123 000 alunos no secundário oficial. Em dois anos, abriram-se 180 escolas de ciclo preparatório, 79 liceus ou secções de ensino liceal, e 51 escolas de ensino técnico-profissional. Diz Rómulo de Carvalho (1986) que “recapitulando toda a obra que Veiga Simão realizou como Ministro da Educação é dever colocá-lo a par das figuras de maior prestígio que tiveram entre mãos os destinos daquele departamento do Estado, ao longo de toda a nossa história” (p. 812).

– As escolas secundárias da democracia

As constantes mudanças legislativas no ensino secundário, resultantes da revolução democrática de 1974, incidiram na reorganização do sistema educativo e na alteração dos programas escolares. Em 1975, definem-se as bases da escolaridade obrigatória que passou a ser para os alunos dos 7.º, 8.º e 9.º anos, sem separação em ensino liceal e ensino técnico. Este processo de unificação do ensino, até ao 9.º ano, conduziu a maioria dos alunos, cerca de 95%, à via de ensino que dava directamente acesso ao ensino superior. Consequentemente, o Ministério da Educação de então considera que “os novos estabelecimentos resultantes da fusão de estabelecimentos ou secções já existentes e, outros, criados de raiz em zonas desprovidas de ensino secundário oficial, representam um apreciável progresso na gestão dos recursos materiais e financeiros disponíveis para a acção educativa”².

² Decreto-Lei n.º 260-B/75, de 26 de Maio.

O 12.º ano da escolaridade foi implementado no ano lectivo de 1977/78, devido à institucionalização do ano propedêutico, que alargou o ensino secundário em mais um ano. Deste modo, a revolução democrática de Abril introduziu uma profunda mudança no sistema escolar do ensino secundário, dos liceus em particular, e das escolas industriais e comerciais, o que conduziu à alteração da designação de “Liceu” para “Escola secundária”. Acontece, porém, que em vários países europeus, incluindo a França, a Itália, a Polónia e naturalmente a própria Grécia, o termo “Liceu” tem sido pacificamente usado para designar esses estabelecimentos de ensino secundário, continuando uma tradição que remonta ao tempo de Aristóteles.

Na sequência do novo quadro político que decorreu da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, surge a *Lei de Bases do Sistema Educativo* (Lei n.º 46/86), que se tornou ponto de partida para a elaboração de uma nova reforma educativa, aprovada pelo Ministro da Educação Roberto Carneiro, em 1989. O conjunto de medidas legislativas publicadas modificou substancialmente a organização curricular e administrativa do ensino de base e do ensino secundário. A escolaridade obrigatória passou para nove anos, e classificaram-se as escolas deste nível de ensino em escolas básicas e escolas secundárias. A reforma procedeu a uma reorganização curricular das disciplinas, e conseqüentemente a uma mudança nos conteúdos dos programas e das orientações pedagógicas e didácticas. Foi também modificado o sistema de avaliação dos alunos.

Nos cento e cinquenta anos de evolução do ensino secundário (1836 a 1986) verificou-se um extraordinário aumento da população escolar e uma multiplicação do número de estabelecimentos de ensino. As escolas secundárias (públicas e privadas) são hoje 599, a que corresponde um total de 440 895 alunos. Se lhes juntarmos os alunos dos 2.º e 3.º ciclos contabilizam mais de 1 000 000 de alunos, entre o ensino primário e o ensino superior.

O papel dos municípios

A iniciativa municipal no campo da Educação começou cedo com a luta pelo desenvolvimento da acção educativa local, e pela instalação de escolas nos respectivos concelhos. No entanto, a margem de autonomia das câmaras municipais foi sempre muito limitada na medida em que a administração centralizadora da Educação, em Portugal, predominou sobre os escassos períodos de descentralização.

Sobre a evolução histórica do papel dos municípios no desenvolvimento da educação e da instrução, e sobre o conjunto de mudanças que se foram processando ao longo do tempo, refere Justino Magalhães (2006):

Ainda no decurso do Antigo Regime, mas com maior incidência no decurso da Revolução Liberal e, posteriormente com a Primeira República, os municípios portugueses assumiram uma estratégia de integração e de valorização local da instrução pública. Ou seja em termos de modelo histórico, a construção do município político e administrativo sempre envolveu a construção do município pedagógico. (p. 609)

– O Município e os primeiros liceus

Com a Revolução Liberal, de 1820, as câmaras municipais puderam, directa ou indirectamente, assumir um papel preponderante no desenvolvimento local da educação. Permitiu-se ao município organizar a rede de escolas de primeiras letras e proceder ao pagamento dos mestres e dos professores. Na sequência da reforma de Costa Cabral (1844) os Liceus de Angra do Heroísmo (1846), de Vila Real (1848) e de Viseu (1849) são instalados em antigos conventos ou seminários por incumbência das respectivas câmaras municipais que assumiam a responsabilidade da manutenção dos edifícios e de aquisição do seu equipamento. No entanto, as câmaras limitavam-se a cumprir e a executar o plano de desenvolvimento nacional da educação e de apoio à cultura.

– O Município na organização do ensino liceal entre 1878 e 1926

A importância política e administrativa dos municípios na Educação vai-se afirmando no final do século XIX e início do século XX, com o primeiro impulso descentralizador permitido pela reforma de 1878, de Rodrigues Sampaio. Os diversos movimentos reformistas que se seguiram transferiram para os municípios algumas competências no campo da educação e da cultura. É o caso da Câmara Municipal de Guimarães que desde 1894 procedia a uma série de diligências para conseguir transformar o

pequeno Seminário em Liceu, mas continuando a autarquia a suportar as respectivas despesas. Foi só, em 1911, que efectivamente o Seminário-Liceu de Guimarães foi transformado em Liceu Nacional, e "para cuja sustentação o município deu uma contribuição fundamental ao pagar os salários de alguns docentes, bem como parte significativa do mobiliário, além do material escolar e de secretaria e de obras de manutenção e reparação do edifício" (Azevedo, 2003, p 349).

As competências municipais no domínio da Educação foram reforçadas no período da 1.^a República. A partir de 1911, embora os poderes municipais se centrassem sobretudo na criação e manutenção de escolas do ensino primário, no recrutamento de professores, e na instalação de estabelecimentos de beneficência, no domínio do ensino secundário é possível verificar, também, que as autarquias mantinham o interesse pela expansão deste nível de ensino nos diversos concelhos.

– O município corporativo e os liceus do Estado Novo (1928-1973)

O período do Estado Novo é marcado por um fortalecimento do poder central. Assim, o poder dos municípios, no que se refere às competências educativas, foi limitado a uma dependência política e financeira do Estado. A administração central controlava o número de liceus a instalar, o número de professores por liceu, o número de alunos a inscrever, determinava a organização curricular dos diversos ciclos de aprendizagem, estabelecia os programas escolares, e as regras para os exames nacionais. No entanto, durante este período foi autorizada a instalação de liceus municipais (1931) e de escolas de ensino técnico-profissional, em diversos concelhos.

Mas, apesar do controlo exercido, muitas autarquias sobretudo das pequenas cidades continuavam a reivindicar a instalação de um liceu. Refere João Pinhal (2012) que houve, no poder local, "alguma evolução que se deu nas últimas décadas do Estado Novo, sobretudo determinada pela necessidade de promover alguma expansão económica do país e por influências externas" mas que "não teve uma particular influência na distribuição de poderes dentro do sistema educativo" (p. 250).

– O município democrático e as mudanças (1974-1986)

Após o 25 de Abril de 1974, há um crescente envolvimento dos municípios na educação e na cultura. As reivindicações democráticas e a progressiva legislação que foi sendo produzida transformaram profundamente o modo como as autarquias passaram a enfrentar os problemas escolares no seu concelho. No entanto, é só em 1984, que muitas das competências neste campo foram efectivamente postas em acção.

Com o desaparecimento da tradição do ensino liceal, dos liceus em particular, e com a constituição das escolas secundárias, as autarquias viram a sua intervenção concretizar-se no apoio à construção e ao equipamento dos estabelecimentos de educação do pré-escolar e do ensino básico, e com a ajuda ao transporte escolar. Hoje, é sobretudo no campo do ensino profissional que em muitas cidades, por iniciativa municipal, se têm vindo a instalar escolas profissionais consideradas de interesse para o desenvolvimento económico da região, por permitirem satisfazer as necessidades de emprego da mão-de-obra local. Os municípios passaram a ter mais autonomia no apoio à educação extra-escolar e à educação especial. Novas competências foram ainda atribuídas no domínio cultural permitindo a dinamização e criação de museus e de bibliotecas e, no campo desportivo, com a instalação de diversos equipamentos desportivos.

Entre 1974 e 1986 houve, de facto, um certo reforço das competências municipais quer na colaboração com a gestão das escolas secundárias quer na concretização dos seus Projectos Educativos. Contudo, este processo de descentralização das competências no domínio da educação, como referem diversos autores, não corresponde a uma verdadeira autonomia local mas, sim, a um processo que está ligado à permanência de prerrogativas centralizadoras.

Os liceus municipais

A luta pela instalação dos liceus, por parte das autarquias, foi sempre marcada pelos movimentos cívicos das cidades e das vilas e, também, pela intervenção de deputados que defendiam no Parlamento ou junto do Governo os interesses da sua terra natal. Como referem Nóvoa, Barroso e Ó (2003) a disputa pela instalação do

liceu na cidade tornou-se sinónimo de prestígio, de desenvolvimento social e cultural: “Na verdade, o liceu, não é visto apenas como um estabelecimento de ensino, fisicamente localizado, mas também, como uma instituição de tutela, nomeadamente, dos colégios privados através do mecanismo dos exames, e um lugar simbólico do ponto de vista cultural” (p. 62).

Mas, para além dos problemas inerentes às razões políticas e às dificuldades financeiras, enumeradas pelos diferentes governos para não autorizarem a abertura de novos liceus, também, os reitores dos liceus nacionais e centrais contestavam este movimento de expansão do ensino secundário. Contudo, os autarcas foram sempre lutando pela instalação na sua cidade de uma instituição com ensino secundário, sendo apoiados pelos professores, pela imprensa regional e local, ou através de políticos e dos notáveis locais que iam exercendo pressões junto do Parlamento e do Governo. O primeiro liceu a abrir por iniciativa de uma autarquia é o Liceu Municipal de Setúbal, em 1858 e o segundo, o Liceu “Municipal” de Lamego, em 1880. O Liceu Municipal de Chaves instala-se em 1903.

As reformas do ensino dos últimos anos da Monarquia introduziram mudanças na organização administrativa e curricular dos liceus mas, para além das alterações nos programas e nos horários das disciplinas, não se verificou um aumento no número de estabelecimentos de ensino secundário. Nas cidades que não eram capitais de distrito e em muitas vilas contestava-se o facto de os alunos, muito jovens ainda, terem de se deslocar para outra cidade a fim de terminarem o seu curso dos liceus, e para poderem ter acesso ao ensino superior. Quanto a isto, escreve o seguinte o Reitor do Liceu Nacional de Leiria, em 1905:

Nota-se já nos primeiros anos do curso um certo desânimo entre os alunos, proveniente de saberem que não poderão concluir os seus trabalhos escolares no mesmo estabelecimento em que os encetaram, e da incerteza em que se encontram de poderem arrostar com as despesas e outras dificuldades que precisam vencer para concluir o curso complementar. Em virtude deste desânimo, os menos abastados abandonam o estudo ou pouco trabalham; os mais providos de meios, quando não seguem o caminho daqueles, são levados para os liceus centrais...³

³ *Boletim da Direcção-Geral de Instrução Pública*, (IV), Janeiro a Junho 1905, 107.

Com a 1.^a República, abre o Liceu Municipal de Guimarães, em 1911, que se autonomiza deixando de estar agregado ao Seminário da cidade, e passa a Liceu Central de Guimarães, em 1917.

Durante o período do Estado Novo, é só em 1932, com a publicação do novo *Estatuto do Ensino Secundário*, que se vai permitir a abertura de outros liceus municipais. Surgem nesta altura o Liceu Municipal da Figueira da Foz e o Liceu Municipal de Portimão. Em 1934, abre o Liceu Municipal da Covilhã. No entanto, alguns municípios apesar de terem escolas agrícolas, industriais e comerciais foram sempre insistindo junto do Governo para a necessidade de se instalar um liceu na vila ou na cidade.

Os liceus municipais abriam apenas com os dois primeiros anos do 1.^o ciclo, e mais tarde, com o aumento da frequência escolar, conseguiam o 2.^o ciclo. Mas, como as autarquias tinham enormes dificuldades em suportar os encargos financeiros com os liceus municipais, pediam insistentemente que o Governo transformasse estes liceus em liceus nacionais. É só em finais dos anos cinquenta e princípio dos anos sessenta, que os liceus municipais foram autorizados a ter o curso complementar e a passar a liceus nacionais, com a correspondente comparticipação financeira a partir do Orçamento Geral do Estado. Em 1950, existiam ainda alguns liceus municipais como o Liceu Municipal de Santo Tirso, de Amarante, da Figueira da Foz, da Covilhã e de Portimão, que ofereciam apenas os primeiros anos de escolaridade. Passaram a Liceus Nacionais em 1961/62.

O percurso histórico de alguns dos liceus que surgiram por iniciativa municipal, permite compreender como se operaram as mudanças e como as forças vivas das diferentes comunidades lutaram pela conquista do ensino secundário, considerado sinónimo de prestígio e de desenvolvimento cultural e social. Apresenta-se, de seguida, o percurso de alguns dos *liceus municipais* cuja evolução põe em evidência o interesse e a participação das autarquias na instalação de uma escola de ensino secundário no seu concelho, e no apoio que sempre foi sendo dado ao reitor na resolução dos mais diversos problemas, aos professores suportando muitas vezes as despesas com os salários, e apoiando os alunos e famílias através dos mais diversos subsídios sociais.

– O Liceu Municipal de Setúbal – 1858

O Liceu Municipal de Setúbal foi criado, em 1858, pela altura da criação dos primeiros liceus em Portugal, no entanto,

um pouco à margem do quadro legal existente, e nessa situação resistiu contra ventos e marés durante vinte e sete anos, entre 1857 e 1884; passou por todas as categorias que classificam este tipo de estabelecimentos de ensino secundário – liceu particular e liceu municipal, escola municipal secundária, liceu nacional, liceu provincial, liceu nacional, liceu central. (Figueira, 2003, p. 730)

Em 1884, o Liceu passou a designar-se por Escola Secundária Municipal de Setúbal e, a partir de 1906, por Liceu Nacional de Bocage. A luta constante do Município de Setúbal está bem marcada na história deste liceu porque, efectivamente, entre 1857 e 1906, “o liceu funcionou segundo a lógica municipal, através da qual e apesar das grandes dificuldades estruturais financeiras e pedagógicas, se afirmou como instituição de ensino secundário” (*Idem*, 2003, p. 731).

No entanto, o Liceu de Setúbal ficou sob a tutela da Câmara Municipal até 1916, suportando os custos de instalação e da construção do novo edifício que foi inaugurado em 1907/08. A Câmara apoiava a caixa escolar dos alunos pobres, e contribuía para a distribuição de prémios escolares. O Liceu de Setúbal exerceu sempre um importante papel cultural na comunidade setubalense. A expansão da população escolar, a partir dos anos sessenta, condicionou a ligação cultural do Liceu à comunidade que se foi fechando e centrando-se nos problemas internos de ensino e de aprendizagem.

– O Liceu “Municipal” de Lamego – 1880

No Seminário de Lamego, em 1846, já se ensinavam algumas disciplinas dos estudos secundários a que sucessivamente se foram associando novas disciplinas, ao longo dos anos. No entanto, a Câmara Municipal de Lamego foi sempre defendendo a necessidade de um ensino laico e da criação de um liceu autónomo do seminário. Através da mobilização dos autarcas e de pessoas ilustres da cidade foram tomadas

várias iniciativas junto da Corte e do Parlamento, tendo sido autorizado, em 30 de Outubro de 1880, “elevanto à categoria de liceu nacional as aulas secundárias de Lamego, ficando a Câmara desta cidade obrigada a entregar na recebedoria da respectiva Comarca, no 1.º trimestre de cada ano, a quantia com que se compromete a subsidiar o mesmo Liceu” (Silva, 2003, p. 368).

Embora a categoria de liceu nacional estivesse autorizada, o facto é que o Liceu de Lamego era da responsabilidade municipal. Em 1919, o Liceu Nacional de Lamego passa a chamar-se Liceu Nacional Latino Coelho embora, entre 1920 e 1926, tivesse sido elevado à categoria de liceu central. No ano lectivo de 1950/51, o liceu é de novo definido como liceu nacional, ministrando apenas os cinco primeiros anos da escolaridade, contando nessa altura com cerca de 220 alunos e 14 professores.

– O Liceu Municipal de Chaves – 1903

Desde finais do século XIX, que as diferentes facções políticas (progressistas e conservadoras) da autarquia de Chaves defendiam a necessidade de uma escola com ensino secundário na cidade. O Decreto-Lei de 3 de Setembro de 1903, no seu Art.º 1.º, estatui o seguinte: “O estabelecimento de ensino criado pela Câmara de Chaves deve regular-se, na sua constituição e funcionamento, pelos diplomas que constituem o vigente regime da instrução secundária, sendo para todos os efeitos considerado um liceu nacional, portanto, sujeito ao regime que vigora para todos os liceus”. E, no Art.º 2.º, estabelece-se: “Todas as despesas feitas com a instalação do Liceu, vencimento de professores, gratificações por serviço de exames, secretaria e conseqüente pessoal, expediente, etc., são satisfeitas pela Câmara Municipal de Chaves, não se obrigando o Governo a concorrer com qualquer verba para estes serviços”.

Mas, apesar de começar como Liceu Municipal, com os dois primeiros anos do curso geral dos liceus, era autorizado o aumento para os cinco anos de estudos, progressivamente, até 1907/08. Por esta razão, o Liceu foi logo considerado um Liceu Nacional, em 1903, como se escreve no semanário *O Flaviense*, de 12 de Setembro de 1903:

A escola que acaba de ser criada, equiparada aos liceus nacionais na extensão dos cursos e na validade dos exames, satisfaz por completo as necessidades da população, permitindo que não fique restringida aos limites da Primária a instrução de tantos rapazes, muitos sem dúvida talentosos, capazes de darem honra à nossa terra no brilho das suas carreiras literárias e científicas, mas a quem a pobreza dos pais reduzia às dolorosas condições duma forçada improdutividade. Esse mal que era uma injustiça, cessou para os habitantes de Chaves. Os seus filhos poderão, agora, sem sair da casa paterna, fazer aqui o curso geral dos liceus. (Afonso, 2003, p. 187)

Mas, apesar da alegria manifestada pela criação do liceu na cidade e por este ter sido elevado à categoria de liceu nacional, o facto é que os encargos financeiros, com a instalação e manutenção do edifício, com o pagamento dos professores e do pessoal, eram da responsabilidade da Câmara Municipal de Chaves. Foram feitas diversas diligências junto do Governo para que fosse dispensado um novo apoio financeiro, no entanto, este não se concretizou não só por recusa do Governo mas, também, porque outros municípios como o de Vila Real, Ponte de Lima, Barcelos e Famalicão reivindicavam igual benefício. Só em 1907, a Câmara de Chaves conseguiu um subsídio de apoio mas, este foi sempre equacionado ano a ano, o que causava perturbações constantes na vida do Liceu. Durante a Primeira República, os problemas de manutenção do Liceu e as constantes dificuldades de tesouraria foram-se sempre colocando à Câmara que procurava permanentemente remediar os fracos recursos financeiros de que dispunha. E, por esta razão, por volta de 1923, esteve à beira de ser extinto. O Liceu só passou definitivamente para a tutela do Estado, em 1920. No período do Estado Novo é designado por Liceu Nacional de Chaves, mas sem o curso complementar que lhe é finalmente atribuído, em 1959/60. Depois do 25 de Abril, passou a ser designado por Escola Secundária Fernão de Magalhães. A história do Liceu de Chaves mostra bem as vicissitudes por que passavam os liceus de iniciativa municipal.

– O Liceu da Póvoa do Varzim – “Escola Municipal Secundária”, 1904

Nos finais do século XIX, com a instalação de cursos nocturnos na antiga casa da Câmara Municipal iniciam-se os estudos de nível secundário na Póvoa do Varzim, subsidiados pela Câmara e algumas confrarias. O Instituto Municipal da Póvoa do Varzim abre em Janeiro de 1882 mas, em 1886, já não satisfazia as necessidades de ensino dos alunos. O padre e professor, Afonso dos Santos Gomes, defendeu no jornal *A Estrela Povoense* a criação do liceu do seguinte modo:

A abertura de um liceu na Póvoa do Varzim transformou-se rapidamente numa causa de interesse público e político, envolvendo importantes vultos locais... Como corolário de um conjunto de pressões sociais e políticas de âmbito local, conseguiu-se que a Câmara, sob a presidência de David Alves, apresentasse ao Governo em 1904, a pretensão da criação de um liceu. (Torres, 2003, p. 690)

Estes movimentos tiveram o seu epílogo com a publicação do Decreto de 14 de Julho de 1904, que autoriza a mudança do nome de “Escola Municipal Secundária da Póvoa do Varzim” para Liceu Nacional da Póvoa do Varzim. Contudo, o Liceu permanece no edifício da própria Câmara até 1912. Como os subsídios do Governo eram insuficientes, a Câmara reclamava ao Governo um urgente apoio financeiro dado o aumento da frequência e a necessidade de contratar novos professores. Em 1925, o Liceu passa a designar-se Liceu Nacional Eça de Queiroz, tendo-se mudado para novas instalações cedidas pela Câmara Municipal. A exiguidade das instalações e as fracas condições para o ensino levaram os pais dos alunos a apresentar uma petição à Câmara Municipal exigindo a construção de um novo edifício. Em 1952, finalmente o Liceu instala-se num edifício próprio, mas o aumento da população escolar vai obrigar, no ano lectivo de 1962/63, a novas obras de ampliação.

Na trajectória do Liceu da Póvoa do Varzim “foi sempre constante o envolvimento da Câmara Municipal e da comunidade povoense no desenvolvimento do liceu ou das várias decisões regulamentares tomadas a nível governamental” (Torres, 2003, p. 703).

– O Liceu Municipal de Guimarães – 1917

Com a implantação da República, o Seminário-Liceu de Guimarães (1896) é extinto dando lugar ao Liceu Nacional de Guimarães (1911). Como outros liceus municipais, começou apenas as suas actividades com os primeiros cinco anos do curso geral, o que foi sempre objecto de contestação por parte dos estudantes que para completarem o ensino secundário se tinham que deslocar para Braga ou para o Porto. A imprensa local alertava constantemente para este problema.

Em 1917, sob a proposta de um deputado vimaranense, o cônego José Maria Gomes, o Liceu foi elevado à categoria de Liceu Central de Martins Sarmiento. A satisfação por esta conquista é expressa numa das sessões da Sociedade Martins Sarmiento, com as seguintes palavras: “É ocioso lembrar aqui as vantagens deste melhoramento, que representa um desenvolvimento material e económico digno de ser registado, e que equipara a nossa terra às principais do país”⁴.

É, assim, reconhecida a importância do Liceu na dinâmica económica e cultural da cidade de Guimarães, contudo, o presidente da Câmara Municipal informa o reitor que não dispõe de recursos financeiros para suportar o pagamento das despesas. Face a este problema, um grupo de industriais e alguns profissionais liberais criaram uma Comissão que põe à disposição da Câmara Municipal os fundos necessários para fazer face às despesas de instalação, o que se vem a efectivar durante os anos de 1917 e 1918. A passagem a Liceu Central, permitiu ao Liceu de Guimarães leccionar o curso complementar, mas as despesas continuavam a ser suportadas pelo orçamento municipal. O curso complementar é extinto, em 1928, e o Liceu passou de novo à categoria de liceu nacional, situação que se vai manter até 1956. Este facto, constituiu um grave inconveniente para os alunos de Guimarães que se tinham de deslocar para Braga ou para o Porto, a fim de terminarem os seus estudos secundários. Como para a maior parte dos liceus nacionais, é só a partir dos anos sessenta, devido ao aumento da população escolar, que se vai permitir o acesso ao ensino complementar em todos os liceus.

⁴ Acta da reunião da Direcção da Sociedade Martins Sarmiento, realizada a 3 de Outubro de 1917. Disponível em: www.esmsarmiento.pt

– O Liceu “Municipal Agrícola” de Santo Tirso – 1931

Quando, em 1931, foram autorizados os liceus municipais, em Santo Tirso, é criado o Liceu Municipal Agrícola, anexo à Escola Prática de Agricultura. O Liceu torna-se independente em 1935, tomando a designação de Liceu Municipal de D. Dinis, passando a Liceu Nacional só em 1972. No percurso deste Liceu está todo um esforço dos autarcas na defesa da separação do ensino liceal do ensino agrícola.

– O Liceu Municipal da Figueira da Foz – 1932

O Liceu da Figueira da Foz foi o primeiro liceu municipal a ser criado após a publicação do *Estatuto do Ensino Secundário* de 1931. A iniciativa para a sua instalação partiu de um movimento de opinião pública, secundado na imprensa local pelo jornal *O Figueirense*, e pelo apoio político do Professor Doutor Bissaia Barreto, amigo de Salazar e filiado na União Nacional. O Liceu Municipal Doutor Bissaia Barreto é inaugurado, em 1932, com as três primeiras classes. Entre 1933 e 1936, face ao aumento da frequência, diversas personalidades locais, apoiadas pelo Governador Civil e pelo Presidente da Câmara Municipal, foram insistindo na passagem do Liceu Municipal da Figueira da Foz a Liceu Nacional. No entanto, só em 1958/59 o ensino foi alargado ao 2.º ciclo, e é apenas, em 1961, que se concretizou a elevação à categoria de Liceu Nacional, passando a incluir o 3.º ciclo de aprendizagem. Fernando Marques (2003) acerca da acção da Câmara Municipal da Figueira da Foz para transformar o liceu “num de maior amplitude educativa” apresenta, a este propósito, as palavras do reitor do Liceu (1947/48): “A criação dos liceus municipais foi bem aproveitada pelos poderes locais, as expectativas dos agentes implicados sempre se evidenciou no sentido de elevação do liceu a nacional, convencidos que estavam de que a cidade e a sua zona de influência pedagógica o povoariam bem e de que a sua projecção cultural melhoraria o meio social” (p. 319).

– O Liceu Municipal de Portimão – 1932

A criação de um liceu em Portimão resultou do facto de apenas existir no Algarve um liceu em Faro, a que não tinha acesso um grande número de alunos por razões

económicas, devido à distância. A necessidade de criação de um outro liceu no distrito originou uma intensa disputa entre Portimão e Lagos, na imprensa local. Durante anos, os autarcas das duas cidades e as respectivas elites intelectuais pressionavam o poder central a fim de obterem o seu liceu. Uma comissão designada por os “Amigos do Liceu Municipal Infante de Sagres” que integrava elementos da Câmara Municipal de Portimão e membros da Associação Comercial e Industrial de Portimão deslocou-se a Lisboa e, junto do Ministro, solicitou a instalação do liceu na cidade, justificada pela existência de um elevado número de alunos que à data frequentavam os ensinos particular e doméstico. Finalmente, é autorizada a criação do Liceu Municipal Infante de Sagres, em 1932. Na cerimónia oficial de abertura do Liceu, em 4 de Fevereiro de 1932, que teve lugar na Câmara Municipal de Portimão, o Director-Geral da Instrução Secundária “elogiou a acção e a perseverança de toda a população e dos representantes autárquicos na luta para alcançarem este objectivo” (Barreiras, 2003, p. 584).

O Liceu surge assim a expensas da Câmara Municipal mas, também, apoiado financeiramente pela Associação dos Amigos do Liceu cujos sócios pagavam mensalmente uma quota para as despesas correntes. O ensino inicia-se com os dois primeiros anos, mas ao longo dos anos foram sempre sendo feitas diversas diligências para que no Liceu se ensinassem os outros ciclos de aprendizagem. Em 1956, uma nova Comissão das forças vivas da cidade desloca-se a Lisboa para apresentar ao Ministro da Educação Nacional o pedido de elevação do Liceu de Portimão a Liceu Nacional. De facto, em 1956, passa a ter o 3.º ciclo e a assumir a designação de Liceu Nacional de Portimão. O aumento exponencial da frequência levou à mudança do Liceu para um novo edifício que foi inaugurado, em 1965. Depois de 1974, o Liceu adoptou a designação de Escola Secundária Poeta António Aleixo.

– O Liceu Municipal da Covilhã – 1934

Desde 1861, que os responsáveis autárquicos reclamavam pela criação de um liceu na cidade da Covilhã, mas a sua criação legal só é efectivada, em 1934. Diversas iniciativas foram tomadas, ao longo de mais de setenta anos, que vão desde a defesa da introdução do ensino liceal na Escola Industrial da Covilhã, até ao apoio para a constituição de um liceu de raiz. Escreve Francisco Goulão (2003):

O interesse pela criação de um liceu nacional na cidade é visível em toda a documentação conservada no Arquivo Municipal, incluindo um conjunto de referências em actas de 1921 e 1922, algumas das quais se prendem já com aspectos práticos da organização escolar liceal, nomeadamente o previsível orçamento com despesas com pessoal docente e não docente e com o material didáctico. (p. 249)

A autorização para a instalação na cidade da Covilhã de um Liceu Municipal, chegou em 21 de Março de 1934, com frequência mista e somente com os dois primeiros anos do 1.º ciclo. É autorizado um liceu na cidade da Covilhã porque os Liceus de Castelo Branco e da Guarda se encontravam já sobrelotados, devido ao enorme aumento da frequência. No relatório do Reitor de 1935/36 expressa-se então o seguinte: “Todas as classes foram convenientemente instaladas em salas que comportavam todos os alunos em boas condições pedagógicas e com espaço suficiente” (Goulão, 2003, p. 253).

Segue-se a luta pela obtenção e autorização para o ensino do 2.º ciclo que vai marcar, durante as décadas de quarenta e cinquenta, todas as iniciativas camarárias e sociais da Covilhã. A autorização só chega em Outubro de 1956. Cinco anos depois, em Outubro de 1961, os Liceus Municipais da Covilhã, da Figueira da Foz e de Portimão são autorizados a leccionar o 3.º ciclo, passando à categoria de liceus nacionais.

Comentário final

Sobre a acção e o papel desempenhado pelos municípios no desenvolvimento da educação, sintetiza, do seguinte modo, Justino Magalhães (2013):

Os municípios desenvolveram uma acção complementar de ensino, mas houve períodos e circunstâncias históricas em que actuaram de modo supletivo e como alternância identitária e agregadora dos munícipes, através de uma política cultural e educativa deliberada, e pondo em marcha uma concertação de interesses e prioridades do local. (p. 16)

Com efeito, as câmaras municipais tiveram ao longo do tempo um importante papel nas dinâmicas educativas, sociais e culturais locais, com uma acção muitas vezes contra o poder central, utilizando as mais diversas estratégias de modo a conseguirem os seus objectivos. Pelo que representava de prestígio a criação de um liceu e a manutenção do ensino secundário liceal ou do ensino profissional no concelho, os autarcas e os munícipes lutaram sempre pela sua obtenção. Os *Liceus Municipais* que surgiram da iniciativa dos presidentes de câmara e de pessoas ilustres das vilas e cidades desempenharam, até finais da década de sessenta, um importante papel no desenvolvimento educativo, cultural e social local. A extinção dos liceus, com a revolução democrática, e a correspondente alteração para o ensino secundário unificado, deram lugar a um processo de renovação da cooperação autárquica com as actuais escolas secundárias, sobretudo ligado à implementação dos seus projectos educativos, resultante de uma maior autonomia concedida a estas escolas.

De 1836 até hoje, as mudanças verificadas nas políticas educativas, as alterações legislativas correspondentes, as flutuações das competências municipais que se foram observando no domínio da educação e da cultura e as transformações operadas na sociedade, explicam a complexidade das relações estabelecidas entre os municípios e o poder central e entre os municípios e as comunidades locais.

A análise do contributo dos municípios para o desenvolvimento do ensino secundário implica, no entanto, uma interpretação mais complexa e mais interrelacionada, desdobrando-se segundo perspectivas diversas: uma primeira leitura refere-se à análise das políticas administrativas e doutrinárias que permitem compreender as relações do poder central com o local; a segunda leitura, científica e pedagógico-didáctica, procura relacionar as finalidades e os conteúdos dos programas escolares com as lógicas políticas e científicas de cada época que marcaram a evolução do ensino secundário; e a terceira leitura faz corresponder os interesses e as necessidades das comunidades locais, em sintonia com as competências municipais que possibilitaram o desenvolvimento social e cultural das populações. Deste modo, o estudo e a investigação sobre a evolução das relações administrativas e institucionais entre os municípios e a sua participação na instalação dos estabelecimentos de ensino secundário, no meio social e cultural local, exigem uma visão multidisciplinar dentro do campo das ciências da educação.

Bibliografia

- Adão, A.** (1982). *A criação e instalação dos primeiros liceus portugueses. Organização administrativa e pedagógica (1836/1860). Contribuição monográfica*. Oeiras: Instituto Gulbenkian de Ciência.
- Afonso, A. M.** (2003). Liceu Fernão de Magalhães, em Chaves. In A. Nóvoa & A. T. Santa-Clara (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. (pp. 185-201). Porto: Edições ASA.
- Azevedo, C.** (2003). Liceu Martins Sarmiento – Guimarães. In A. Nóvoa & A. T. Santa-Clara (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. (pp. 345-363). Porto: Edições ASA.
- Barreiras, M. E.** (2003). Liceu Infante de Sagres, em Portimão. In A. Nóvoa & A. T. Santa-Clara (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. (pp. 581-593). Porto: Edições ASA.
- Barroso, J.** (1995). *Os liceus: organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, JNICT.
- Carvalho, R.** (1986). *História do ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fernandes, R.** (2009). O Município e a instrução em Portugal no século XIX. In O. Graça & M. Felgueiras (coord.), *Escolas Conde Ferreira – Marco histórico da instrução pública em Portugal*. Sesimbra: Assembleia Municipal.
- Figueira, M. H.** (2003). Liceu Bocage, em Setúbal. In A. Nóvoa & A. T. Santa-Clara (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. (pp. 729-747). Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J., Ferreira, F., & Machado, J.** (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Braga: Edições ASA.
- Goulão, F.** (2003). Liceu Heitor Pinto, na Covilhã. In A. Nóvoa & A. T. Santa-Clara (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. (pp. 243-259). Porto: Edições ASA.
- Lima, L., & Afonso, A.** (2002). *Reformas da educação pública – Democratização, modernização e neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Magalhães, J.** (2006). O local e a educação: para a história do município pedagógico. *Revista de Administração Local*, (215), 607-614.
- Magalhães, J.** (2013). Atlas-Repertório dos municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspetiva histórica. In A. Adão & J. Magalhães (org.), *História dos municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje*. (pp. 11-52). Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Acessível em: <http://www.ie.ul.pt>

- Marques, F. M.** (2003a). *Os liceus do Estado Novo. Arquitectura, currículo e poder*. Lisboa: Educa.
- Marques, F. M.** (2003b). Liceu Bissaia Barreto, na Figueira da Foz. In A. Nóvoa & A. T. Santa-Clara (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. (pp. 299-321). Porto: Edições ASA.
- Nóvoa, A., & Santa-Clara, A. T.** (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. Porto: Edições ASA.
- Nóvoa, A., Barroso, J., & Ó, J. R.** (2003). «O todo poderoso Império do Meio». In A. Nóvoa & A. T. Santa-Clara (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. (pp. 17-73). Porto: Edições ASA.
- Ó, J. R.** (2009). *Ensino liceal (1836-1975)*. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Educação.
- Pinhal, J.** (2012). *Os municípios portugueses e a educação. Treze anos de intervenção (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Silva, L. M.** (2003). Liceu Latino Coelho, em Lamego. In A. Nóvoa & A. T. Santa-Clara (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. (pp. 365-381). Porto: Edições ASA.
- Torres, L. L.** (2003). Liceu Eça de Queirós, em Póvoa do Varzim. In A. Nóvoa & A. T. Santa-Clara (coord.) (2003). *Liceus de Portugal. Histórias – Arquivos – Memórias*. (pp. 687-705). Porto: Edições ASA.

Parte II: MUNICIPALISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

6. Rede pública de escolas de ensino primário em 1860 no ex-distrito da Horta. A adesão dos alunos assenta em tradição familiar?	133
7. O Município de Lisboa enquanto território educativo, no limiar da descentralização oitocentista: a rede pública de escolas de ensino primário	155
8. Município ou Região? A perspetiva do ensino técnico	195
9. Os municípios no desenvolvimento do ensino liceal	225
10. Bibliotecas populares e municipais em Portugal, do Liberalismo ao Estado Novo	255

10. Bibliotecas populares e municipais em Portugal, do Liberalismo ao Estado Novo

por *Maria de Fátima M. M. Pinto*

10. Bibliotecas populares e municipais em Portugal, do Liberalismo ao Estado Novo

Maria de Fátima M. M. Pinto
Instituto de Educação,
Universidade de Lisboa

Introdução

O presente texto, suporte da comunicação oral apresentada no Encontro Internacional *Os municípios na modernização educacional e cultural*, reúne um conjunto de dados e reflexões que integram o projeto de doutoramento que temos em curso sobre as bibliotecas populares em Portugal no período de 1870 a 1930, focalizado particularmente na dicotomia entre os conceitos de “popular” e “erudita”, utilizados para diferenciar dois tipos de bibliotecas, com finalidades distintas, se atendermos ao conjunto de representações que nos é dado conhecer através dos diplomas legais, dos discursos políticos, pedagógicos e de natureza cultural.

Os estudos dos autores da Nova História Cultural, com destaque para Michel de Certeau e Roger Chartier, facultaram-nos as ferramentas essenciais para a construção da estrutura teórica que informa a abordagem do nosso objeto de estudo, constituindo-se como categorias nucleares os conceitos de “representação” e de “prática”, ao lado do par “popular/erudito” *versus* o conceito de “circulação” (ideias) ou a noção de “cultura no plural”, impondo-se à de “cultura no singular”, segundo a análise de Michel de Certeau (1993, 2003), que sobreleva o contributo plural dos diferentes grupos sociais, questionando a coerência de uma totalidade cultural, representativa apenas do interesse das elites. O domínio “popular” enferma de uma natureza heterogénea e inconsistente, manifestando-se na incerteza dos seus limites.

Importa sublinhar que a investigação sobre este tema mergulha no amplo leito da educação popular, onde confluem os argumentos que alimentaram o debate em

torno dos conceitos de Educação e Instrução, dando destaque às preocupações de pedagogos e políticos com a alfabetização do povo português.

A questão essencial consiste em procurar conhecer as razões da especificidade das bibliotecas populares enquanto bibliotecas públicas. Para cumprir esse desiderato, temos reunido informação de natureza e proveniência muito diversa, recorrendo a fontes primárias pesquisadas em arquivos nacionais, distritais e municipais e a diferentes fontes secundárias, para além dos trabalhos já publicados sobre esta temática. Estes trabalhos têm sido uma importante referência para o cotejo permanente desta rede de informação que prima pela dispersão e descontinuidade, mas que é o material disponível para a descrição mais abrangente e sistematizada que almejamos conseguir com o trabalho. Esta recolha está a ser feita a par de uma maior problematização do sentido da insistência num modelo de biblioteca surgido no século XIX, teoricamente associado à expansão do ensino pelas camadas inferiores da população e que, apesar de ter falhado, foi sendo sucessivamente recuperado ao longo do século seguinte: as bibliotecas populares, cuja existência pressupõe um sentido dicotómico, dualista e segregador da biblioteca e da leitura, contrário ou, no mínimo, contraditório, com a ideia de democratização da cultura e do ensino.

Apesar de as balizas temporais definidas serem assinaladas pela publicação de dois diplomas legais fundamentais para o estudo desta temática – o Decreto que institui as bibliotecas populares, de 2 de agosto de 1870 (D. António da Costa, 1.º ministro da Instrução Pública) e o Decreto de 27 de junho 1931, uma espécie de lei de bases das bibliotecas surgida no início do Estado Novo –, a investigação tem ultrapassado esses limites cronológicos, quer porque os elementos recolhidos patenteiam um registo de continuidade, quer porque se trata de balanços que ilustram um sentido de evolução, como acontece com os dados sobre as bibliotecas municipais recolhidos nos questionários lançados pela Inspeção-Geral das Bibliotecas e Arquivos no início da década de 1930. Do mesmo modo, sentimos necessidade de recuar pelo menos até meados do século XIX para contextualizar a criação das bibliotecas populares e relacionar com a missão do DLEC (Depósito das Livrarias dos Extintos Conventos) e a afirmação do liberalismo, que acarreta as necessidades de mais ensino e mais leitura para a criação de um corpo político e de um aparelho administrativo à medida das novas motivações e necessidades.

A leitura e o ensino – instrumentos da sociedade liberal oitocentista

O imperativo da educação e do ensino manifestam-se como um vinco da sociedade liberal, em resposta à evolução económica, social e política que “aceleraram o uso das letras”, no sentido de uma generalização (estatização) e, depois, massificação da escola pois era preciso um povo alfabetizado para legitimar a democracia (Sanz Fernández, 2006, pp. 20-21). Naturalizou-se a ideia da leitura pública como um instrumento facilitador do esbatimento das desigualdades sociais¹, ao serviço da democracia, mas que também pode ser enquadrado ao nível dos dispositivos criados para o exercício da disciplina e do poder.

O contexto revolucionário de 1848 projetara o lema que constituiu um dos princípios que enformam o propósito moralizador do combate ao analfabetismo: “Ouvrez une école, fermez une prison!”. Não obstante as diversas medidas então tomadas, em que se incluiu a criação das bibliotecas populares, públicas, escolares, somente no final do século a concorrência entre essas instituições começou a dar sinais de mudança, com a diminuição das condenações criminais, o que veio reforçar a força do discurso moralizador (Morel, 2010, p. 34).

O último quartel do século XIX assistiu a um movimento de expansão do ensino e da instrução que incluía a iniciativa de criação de bibliotecas públicas, municipais ou populares, e também escolares. John Dewey refere-se a esta época, como o “século das bibliotecas”².

A implantação do liberalismo em Portugal abriu caminho para uma sociedade onde as teses do Progresso, sustentadas por um ideal de homem perfeitável, ganhavam cada vez mais adeptos, enfrentando as reservas dos que encaravam o acesso ao conhecimento e à leitura como um perigo social e apontando o desenvolvimento da educação popular como estratégia facilitadora da aproximação da elite política aos cidadãos.

1 Reconhecendo o papel das políticas e das bibliotecas públicas no século XIX, W. J. Murison afirma: “Nos Estados Unidos, a igualdade social foi um dos objetivos das bibliotecas públicas. Na Grã-Bretanha, as bibliotecas foram um esforço no sentido de reduzir as diferenças sociais, dando às classes trabalhadoras as mesmas condições de que desfrutavam os membros mais ricos da sociedade”, citado por Bob Usherwood, 1989, p. 34.

2 “On regardera notre époque (...) comme le siècle des bibliothèques, de même qu’il y eut naguère un siècle des cathédrales” (Pellisson, 1906, p. 30).

No relatório que acompanha a criação da Biblioteca Pública Municipal do Porto, em 9 julho de 1833, evidencia-se a relação entre a instrução e as bibliotecas, unidas para a consecução dos objetivos da política liberal, institucionalizados em primeira mão “nas províncias dos Açores” onde o rei (regente) D. Pedro IV publicou o Decreto de 29 de março de 1832 que instituía a “liberdade do ensino publico”, um grande passo a favor da “generalização da instrução primaria, a qual é indispensavel pôr em harmonia com as instituições”, o que significava, na prática, uma hierarquia ou seja, difundir a instrução conforme “as necessidades de cada classe” (*Biblioteca Pública...*, 1933, p. 7) e, para alcançar esse desiderato, o estabelecimento de “Bibliothecas publicas é o complemento de todo o Systema instructivo”. O exemplo apontado é, como se tornou habitual nessa época, a França.

As bibliotecas populares começaram a ser solicitadas em Portugal em meados do século XIX³ mas a sua criação oficial fez-se através do Decreto de 2 de agosto de 1870. O objetivo essencial da sua criação “(...) desenvolver os conhecimentos das classes populares por meio da leitura moral e instructiva”, identifica-se com o interesse de legitimação do poder dos novos Estados-Nação através do voto, para o que era necessário produzir um número significativo de “cidadãos eleitores”, o que justificava a política de alfabetização, consubstanciada desde a Lei da 20 de setembro de 1844, que fixa a obrigatoriedade escolar e reafirmada no lançamento da inspeção extraordinária de 1866. Para o estabelecimento das bibliotecas populares contava-se com a intervenção das câmaras municipais (incluindo as juntas de freguesia), das juntas gerais do distrito e das juntas de paróquia.

Os livros que constituíam o fundo inicial eram entregues pelo Estado, que detinha o controlo das leituras disponibilizadas ao povo; às câmaras municipais competia a atribuição de um subsídio de 50\$000 réis para a manutenção desses equipamentos. A interrupção do seu funcionamento implicava a devolução dos livros carimbados com a identificação de “propriedade do estado”.

3 Num artigo publicado em 1865, no *Archivo Pittoresco*, M. Pinheiro Chagas põe a nu a questão do analfabetismo português e as dificuldades com que se debate o ensino primário e os respetivos professores. Destaca a resistência dos camponeses à leitura e à instrução e, tomando como exemplo o caso francês, defende a criação de bibliotecas populares, “(...) o complemento indispensável de um bom systema de instrução primaria!” (p. 126).

Em todos os diplomas legais desde o decreto de D. António da Costa, é evidente a relação entre estes institutos de leitura pública e a instrução popular/pública, considerando-se um complemento da escola, acrescido de responsabilidades éticas e morais, o que deve ser entendido no contexto de uma sociedade liberal em que o trabalho era considerado o maior dos bens e o progresso económico, social e cultural uma finalidade suprema.

Na circular enviada aos inspetores das escolas primárias, em 1875, sublinha-se que as bibliotecas populares devem ser: “(...) o complemento da escola e exercem uma influencia salutar sobre a morigeração das classes operárias...” reclamando por isso “particular atenção”.

A existência de uma biblioteca popular anexa à escola primária, funcionando como um complemento da instrução, é uma ideia que está presente nos textos de vários pedagogos durante a Monarquia e a Primeira República.

A ligação entre as bibliotecas municipais e o desenvolvimento do ensino, esteve também presente nas conferências pedagógicas do distrito de Faro, em 1888, onde foi salientado o elevado índice de analfabetismo (c. de 86%) e o reduzido número de bibliotecas existentes: duas, em Lagos e Monchique. Face a esta situação defendia-se a criação de bibliotecas municipais para apoiar as bibliotecas das escolas. Na capital do distrito, Faro, é apenas em 1902 que surge um estabelecimento de leitura pública e com um pendor mais erudito, dada a natureza do seu património documental.

Entre as décadas de 1830 e 1870 foram criadas bibliotecas nas capitais de distrito: Vila Real, Bragança, Viana do Castelo, Porto, Braga, Castelo Branco, Coimbra, Braga, Santarém, Évora, Faro, Funchal, Angra do Heroísmo, Ponta Delgada. E municipais em Setúbal, Vila Franca de Xira, Vila Viçosa, Caldas da Rainha, Peniche e em vários outros concelhos (Barata, 2005, p. 41; Rebelo, 2002, pp. 95-97).

Pese embora o reconhecimento da importância política e social do ensino e da leitura, o que se percebe pelo controlo dos livros que integram as bibliotecas populares e outras de cariz estatal, não se regista uma correspondente valorização social da ação da leitura que não encontra na iconografia o lugar que é atribuído a outras formas de lazer, por exemplo. Houve necessidade de ter mais cidadãos capazes de votar para legitimar a monarquia liberal e depois a república mas interessava manter condicionado o acesso aos livros, o que explica o acentuado cariz moralizante da leitura “recomendada” ao longo de todo o período em estudo, mas com um pendor político ainda mais marcado quando se trata de “fazer” do cidadão republicano, o novo homem.

Entre 1875-1880 o número de eleitores quase duplicou e com a Primeira República ganhou ainda mais força a ideia da necessidade de preparação de um corpo eleitoral consciente da importância dos ideais republicanos, pelo que o código eleitoral de 1913 impôs a obrigatoriedade de ser alfabetizado para exercer os direitos políticos.

A propósito dos conceitos de leitura pública, biblioteca pública, biblioteca popular, biblioteca municipal

A informação que consultámos sobre a generalidade dos países europeus e os EUA, tornou perceptível uma indefinição de terminologia, cuja aplicação variou de acordo com os modelos de biblioteca adotados e as características económicas e políticas dos respetivos Estados. Nesta ordem de ideias, algumas bibliotecas municipais são apresentadas como unidades próximas das populares, enquanto outras surgem como bibliotecas eruditas, fixadas na conservação e na classificação dos livros e cujos horários de funcionamento atestam o desinteresse pela frequência das classes trabalhadoras.

Nos países de industrialização mais precoce e consistente colocou-se com mais acuidade a valorização do acesso ao ensino e à leitura, entendidos como instrumento de progressão social e cultural. Alguns autores sublinham a ambiguidade do conceito de “leitura pública”, utilizado no sentido de “popularização” da leitura, em particular pelos partidários do modelo anglo-americano de biblioteca (Poulain, 1989, vol. 4, p. 39), que não corresponde à versão mais reducionista dos defensores das “bibliotecas populares” (na linha de um humanismo liberal), associadas no século XIX aos “saberes mínimos” veiculados nas escolas primárias destinadas à instrução popular, o modelo prevalecente em França e nos países da sua área de influência cultural, como Portugal.

Neste sentido, o “leitor-modelo” sonhado pelos bibliotecários no final do século XIX, tinha de ser procurado nas bibliotecas inglesas e dos EUA. Em França e nos países influenciados pelo seu modelo dicotómico, verificou-se uma convergência dos discursos da Igreja e da Escola no sentido da imposição de uma moral disciplinadora das leituras dos grupos inferiores: mulheres, operários e crianças. No início do século XX, estava ainda por nascer a leitura autónoma, sem enquadramento político e/ou religioso.

Em Portugal, a criação oficial das bibliotecas populares antecedeu as municipais. Muito embora a referência à existência destas bibliotecas seja anterior, não há

indicação de legislação específica a determinar a criação de bibliotecas municipais (concelhos), mesmo porque a organização dos municípios foi sofrendo muitas alterações ao longo do século XIX. Em Lisboa as bibliotecas municipais adquiriram desde a sua criação, em 1881, um estatuto diferente, assumindo-se como um compromisso entre o escolar e o popular⁴.

Através da análise documental verifica-se uma certa confusão na utilização dos termos “popular” e “municipal” para classificar as bibliotecas. Santarém e Elvas são dois exemplos de bibliotecas “municipais”, contemporâneas da criação das “populares” e com uma forte ligação ao meio popular mas não receberam essa classificação, enquanto outras que o são, surgem identificadas como “municipais”⁵.

Na criação das Bibliotecas Municipais de Elvas e Santarém, o apoio e interesse popular foram evidenciados nos discursos de inauguração, ocorrida no mesmo dia, 10 de junho de 1880, e com o mesmo sentido patriótico que assistiu outras inaugurações semelhantes, como a da Biblioteca Popular de Lagos: associar o símbolo máximo das letras lusas à abertura desses estabelecimentos de leitura de pendor mais popular. Se nos ativermos às palavras pronunciadas pelos proponentes ou apoiantes destas iniciativas, não encontraremos grandes diferenças nos objetivos traçados. Sobre Elvas, destacamos a intervenção do vereador João Manuel de Oliveira (31 outubro 1860) que defendia a criação de uma biblioteca pública, como manifestação do poder do município e sua obrigação, pelo que estes institutos significavam “(...) ilustração das massas populares; depois das escolas as bibliotecas (...) são os elementos necessários para moralização e educação das famílias do município” – uma iniciativa tanto mais justificada quanto se sabia existirem “(...) milhares de bons livros inaproveitados, e entregues à poeira e aos vermes. À Câmara compete aproveitá-los, satisfazendo a necessidade geral, com o menor dispêndio possível” (Neves, 1915, pp. 67-68).

Em Santarém, a criação da biblioteca contou com a iniciativa conjunta da câmara e de uma comissão popular, em que se incluía um padre, no sentido de angariar donativos para aquisição de títulos e manter em funcionamento aquele estabelecimento designado na imprensa local como “(...) casa de recreio instructivo

⁴ “As Bibliotecas Municipais de Lisboa nascidas com incerto destino, mixto de indefinidas bibliotecas populares e instrumentos escolares anexas às escolas municipais (...)” (Leitão, 1931, p. 7).

⁵ Por exemplo, Almodôvar, referida por Neves, 1915, p. 66.

popular”⁶. Na inauguração da Biblioteca Popular de Lagos, instalada na Escola Conde Ferreira, o tom dominante dos discursos foi no sentido da valorização da figura histórica de Luís de Camões, secundarizando a questão da biblioteca e da instrução popular, com exceção do regente do Ministério Público, Diogo Leote, que enfatizou a questão da leitura e do livro, a “festa do futuro” (em detrimento da “festa do passado”), “o elemento onnipotente da civilização (...) aspiração ansiosa de todos nós quantos lidamos com as chagas moraes da sociedade (...)”.

Alguns anos mais tarde, durante o período de vigência da Primeira República, o presidente da Câmara Municipal de Santarém, no Congresso Municipalista de 1922, defende o caráter essencialmente “profissional” das bibliotecas populares:

A gente do povo, que tem o desejo de saber (...) encontra nas bibliotecas populares livros que tratam de assuntos que lhe interessam, postos ao seu alcance. Para isso deve a escolha dos livros obedecer a um só critério, sendo indispensáveis os que sirvam para o aperfeiçoamento das artes e ofícios.

A articulação entre as iniciativas estatais e municipais e o papel da filantropia

À semelhança da França e dos países sob a sua esfera de influência, Portugal desenvolveu uma política educativa e cultural centrada nas orientações e/ou determinações do Estado que nunca deixou de exercer um controlo sobre as leituras permitidas ou sugeridas⁷.

No conjunto de 41 bibliotecas populares concedidas pelo Estado entre 1870 e 1886, 11 estão a cargo das escolas ou de associações afins. O maior número é da responsabilidade dos municípios (29) e apenas 2 dependem das juntas de paróquia.

Em 1875, na circular enviada aos inspetores das escolas primárias do Estado, entre os “quesitos” que integravam o inquérito constava um conjunto de questões

⁶ Cf. *Districto de Santarém*, 13 de junho de 1880 (citado no catálogo da Biblioteca Municipal de Santarém, *Biblioteca Camões. Mostra documental*, 2009).

⁷ A Portaria de 13 de novembro de 1860 esclarece que à Câmara Municipal de Ponta Delgada só compete na Biblioteca Pública a sua administração económica e não a literária.

relacionadas com a suposta existência de bibliotecas populares. As informações registadas nos *Livros de inspecção* deixam crer que eram escassas as escolas que possuíam esses dispositivos ou até apenas um conjunto de livros. As raras leituras públicas que são mencionadas eram pouco frequentes e estavam a cargo sobretudo do professor.

A primeira referência num orçamento de Estado a uma verba destinada à compra de livros para as “bibliotecas populares” surge em 1877, sendo da responsabilidade do chefe de Repartição da Instrução Primária mas sem resultados práticos. O quadro de realizações das bibliotecas populares é considerado “modesto”.

Ao nível das intervenções de carácter filantrópico destaca-se sobretudo a ação do elemento associativo e a criação de comissões para apoiar as iniciativas oficiais, em particular as que partem dos municípios, organizando-se para recolha de donativos em espécies (livros...) ou dinheiro.

Registam-se algumas situações em que a criação das bibliotecas “públicas” resultou da doação de “livrarias” particulares, encarregando-se os municípios de cuidar da organização e disponibilização dos livros. Tal foi o caso da Biblioteca Municipal de Viseu fundada a partir do legado de 10 000 volumes, doados (1863) pelo conselheiro António Nunes de Carvalho, bibliotecário-mor da Casa Real, à Câmara Municipal para que se encarregasse de fundar a biblioteca no edifício do colégio, contíguo à sé catedral.

Pela mesma data (1864), foi contemplada a cidade de Castelo Branco com o legado do Dr. José António Morão, uma livraria com mais de 3200 livros destinada ao “publico municipal” mas que não foi oficialmente reivindicada, mantendo-se durante muito tempo como propriedade particular, sem que a Câmara Municipal mostrasse interesse em assumir tal herança, permitindo que o fundo fosse deslocado para o Liceu nacional, por intervenção do governador civil. Neste caso, como em algumas outras situações, a questão mais premente era a das instalações, pelo que uma das iniciativas de carácter filantrópico mais importante, senão mesmo a mais significativa, no século XIX, foi o legado do Conde de Ferreira que permitiu a construção de escolas primárias onde funcionaram também bibliotecas populares⁸.

⁸ A título de exemplo, refiram-se as escolas de Lagos, Santiago do Cacém e Tabuaço, em 1880, 1882 e 1883, respetivamente (Cf. ANTT, *Relação das bibliotecas populares e escolares existentes no distrito de Lisboa* e *Relação das bibliotecas populares e escolares existentes no distrito de Viseu*, processo n.º 72, Ministério do Reino, maço n.º 3678 e Arquivo Histórico de Lagos, livro n.º 265 (1880-1881).

Não obstante, a maior parte das bibliotecas municipais encontrava-se junto ao edifício dos Paços do Concelho, normalmente em condições precárias de instalação⁹. Andrade Corvo, num discurso político pronunciado em 1866, alude a uma “luta pertinaz” entre os sistemas de centralização e descentralização no campo privilegiado que é o da instrução pública e “principalmente o da instrução popular”. Esta imagem acompanha a evolução do regime monárquico e prolonga-se pela Primeira República. Carneiro de Moura, no seu “tratado” sobre a organização da “instrução educativa” tece fortes críticas às leis administrativas que esvaziaram de poder as juntas de paróquia, encetando o que o autor chama de “esteril centralização”. Na sua opinião, Portugal ganharia mais se houvesse, em cada paróquia ou grupo de paróquias, um amplo e arejado edifício onde pudessem funcionar os serviços administrativos, incluindo a escola com a sua “biblioteca popular” (Moura, 1909, p. 33).

O desafio para os políticos consistia em motivar e escolarizar um público refratário à escola, apesar de aderente às práticas socioculturais da leitura/escrita e para isso precisavam das juntas de freguesia, onde se verificava mais sensibilidade para as questões da instrução, pois os municípios regiam-se sobretudo pela conveniência política: a escolarização representava o processo de iniciação à cidadania ativa.

Ao lado de textos inflamatórios que condenam o analfabetismo, atribuindo-lhe as culpas pelo atraso dos países e propagando as virtualidades da leitura, surgem os discursos que veiculam opiniões reservadas e mesmo negativas da abertura às classes populares deste instrumento de revolta e contestação. Para controlar este processo e manter a instrução do povo circunscrita às aprendizagens necessárias ao seu quotidiano de trabalho, ter-se-á afirmado a ação filantrópica e paternalista de caráter laico e religioso, responsável pela criação de muitas instituições de ensino e bibliotecas populares que inibiram, no entendimento de alguns autores, o aparecimento das bibliotecas operárias.

A consecução de tão elevado propósito impôs-se às diferenças de caráter político e social, facilitando a convergência de forças e esforços em iniciativas desta natureza, como a Sociedade Martins Sarmiento, criada em 1881, na cidade de Guimarães por um grupo de intelectuais e que representa um exemplo das iniciativas de caráter filantrópico que estavam acima de quaisquer interesses alheios à elevação do nível cultural e de instrução da população local e sobretudo mantendo-se afastada da “acção nefasta da política” e aberta a todos os ideais e crenças (Guimarães, 1909, p. 476).

⁹ Opinião de Henrique Barreto Nunes (citado por Fontes, 2000, p. 31).

Elementos para o esboço de uma geografia das bibliotecas populares e municipais

Dada a dificuldade em estabelecer uma rigorosa geografia das bibliotecas municipais e populares, optamos por avançar alguns dados que permitam clarificar os contornos de uma relação que se foi articulando sem grande cuidado em definir bem os limites e a natureza desse compromisso, deixando por isso espaço para múltiplas interrogações.

São raras as referências a bibliotecas municipais em Portugal na primeira metade do século XIX (Funchal: 1841), mas na década de 1860 surgem algumas indicações da vontade dos municípios¹⁰ intervirem ativamente na criação destes institutos de leitura e apoio ao ensino, destacando-se os casos de Penafiel (1863), Esposende (1867), Elvas (1868), ainda que a inauguração destas bibliotecas só tivesse acontecido nas décadas seguintes, já depois do decreto que instituiu as bibliotecas populares, que acabou por influir na evolução das duas primeiras¹¹, mantendo-se a de Elvas apenas como municipal.

Na década de 1880, quando a estatística oficial estava ainda a dar os primeiros passos, a documentação que se refere aos institutos de leitura dá conta de um conjunto com cerca de uma centena de bibliotecas que inclui 31 populares e 30 municipais (onde se integram 5 populares)¹². A preocupação com o acesso da

10 A importância atribuída aos municípios está patente na criação, em 1847, da publicação *Annaes do Municipio* para registar todos os factos notáveis que ocorressem em cada município (Portaria de 8 de novembro).

11 Penafiel teve um percurso muito acidentado desde a manifestação da vontade da população em ter uma biblioteca municipal (1863) até à sua concretização, atrasada por falta da Câmara assumir o encargo financeiro, o que só viria a acontecer depois da lei das bibliotecas populares mas assim mesmo com muita insistência, comprovada pelas notícias da imprensa local em 1878. Anos mais tarde é nomeada uma Comissão para proceder à organização da biblioteca municipal (1885), sendo do ano anterior o primeiro projeto de instalações. Apenas em 1917 a Biblioteca Municipal será aberta ao público e com pouco sucesso, retomando-se a iniciativa em 1926 (Soeiro, 1994).

12 Arquivo Nacional da Torre do Tombo (ANTT), Ministério do Reino, maço n.º 3678, “Collecção Castilho”, caixa n.º 33. *O Anuário Estatístico de Portugal* começa a fazer referência ao movimento das bibliotecas no final da década de 1880 mas os dados apresentados incluem somente as bibliotecas públicas de Braga, Castelo Branco, Évora, Guarda, Ponta Delgada, Porto (municipal) e as municipais de Angra do Heroísmo, Santarém, Elvas, Beja e as 4 bibliotecas municipais de Lisboa, também consideradas populares, deixando de fora um vasto conjunto de outros institutos de leitura, municipais e

população trabalhadora às bibliotecas, está patente na publicação da Lei de 18 janeiro 1883 que fixa o horário de funcionamento das bibliotecas públicas: 3 horas durante o dia e 2 horas à noite. A insistência nesta questão faz-nos crer também quão difícil seria o seu cumprimento.

A implantação da República trouxe a publicação do Decreto-Lei de 18 março de 1911 que sublinhou a dicotomia popular/erudita e criou as bibliotecas móveis com o objetivo de levar “(...) os livros a todas as aldeias, engrandecendo a união da escola e tornando-a o principal centro de interesse da população”. As bibliotecas eram entendidas como “(...) um elemento de ordem, orientando intellectualmente os cidadãos...” e às bibliotecas populares cabia o papel de reunir “(...) os livros e publicações necessários à instrução do povo, à rápida informação e o entretenimento”.

A criação de uma secção popular na Biblioteca Nacional e de um conjunto de bibliotecas móveis com três tipologias distintas provocou uma divergência de opiniões que comprometeu o sucesso destas medidas, oscilando entre os que as viam como os “motores” das bibliotecas populares de cultura nos municípios (Bettencourt Athayde) e aqueles que, como Fidelino Figueiredo (diretor da Biblioteca Nacional), desvalorizavam o papel das bibliotecas móveis, considerando-as uma iniciativa menor para os gastos administrativos implicados, nomeadamente na manutenção da *Inspecção das Bibliothecas Populares e Moveis*. Nesse ano (1918) desencadeou-se um debate sobre o sentido da criação da Biblioteca Popular de Lisboa (BPL), como instituição autónoma da Biblioteca Nacional (BN), sobrelevando-se argumentos que remetem para conceções distintas de biblioteca “popular”, naturalmente associadas a orientações políticas diferentes, uma controversa troca de opiniões que envolveu um conjunto de intelectuais, conhecido por “Grupo da Biblioteca”, onde pontuam os nomes de António Sérgio, Jaime Cortesão (diretor da BN entre 1919 e 1927) e em particular Raúl Proença.

Preocupado com a questão cultural mas sobretudo com a questão política, a que Raúl Proença se referia como o “grande problema” – o “hiato entre o escol e as massas” –, ele considerava que só uma “profunda educação popular [poderia] salvar o mundo”. Neste âmbito, a par das universidades populares apontava as vantagens das bibliotecas populares, numa dimensão de cultura profissional: “Elas são ainda

populares, para além das bibliotecas que pertenciam às associações de carácter particular. Em 1910, esta publicação oficial continuava a fazer referência apenas às mesmas bibliotecas.

um instrumento para aperfeiçoamento do trabalho, dentro de cada profissão. O seu papel é ter, no máximo círculo de população, o máximo efeito de acção divulgadora”. Raúl Proença defendia a concentração de recursos numa grande Biblioteca Popular em Lisboa, em vez da sua dispersão por várias bibliotecas de pequenas dimensões, espalhadas pelo Continente. À BPL, com uma dotação de mais de 100 contos anuais, caberia manter um corpo de “propagandistas de leitura”, uma espécie de “caixeiros-viajantes” que correriam as terras para angariar leitores, misturando-se com as gentes, para conhecer os seus hábitos de leitura e também as suas tendências políticas, tentando conduzi-los por caminhos de maior educação intelectual e moral (Proença, 1920).

No Porto, o número de bibliotecas populares tuteladas pelo município através das juntas de freguesia, aumentou de 3 para 10 (1914) e em 1923 havia 13 bibliotecas populares a funcionar junto das escolas primárias e infantis, ainda que as suas condições não fossem as mais adequadas como se refere na mesma fonte (Passos, 2011).

Quanto à Biblioteca Pública Municipal do Porto (BPMP), a sua vocação de erudita ou popular foi, à semelhança do que aconteceu na BN, alvo de interpretações diversas. Para Joaquim Costa, diretor da BPMP entre 1934 e 1947, tratava-se de uma biblioteca “(...) ao mesmo tempo de carácter erudito e popular...” (*Idem, ibidem*), uma opinião distinta da do inspetor-geral das Bibliotecas e Arquivos em 1935, António Ferrão, que afirma ao Diretor-Geral do Ensino Superior e das Belas-Artes ser esta uma “ verdadeira biblioteca erudita...”¹³.

Também na BN se regista alguma contradição entre a sua classificação como biblioteca erudita e a linha de funcionamento adotada que parecia ir mais no sentido de facilitar o acesso a um maior número de interessados “populares”, o que se deduz pela preocupação em retomar a leitura noturna, no início da década de 1930, “(...) porque uma grande parte da sua clientela é constituída por estudantes, empregados públicos e comerciais e operários”¹⁴.

Na alvorada do novo regime, o Estado Novo, que tomámos como baliza temporal do nosso estudo, a Inspeção-Geral das Bibliotecas e Arquivos levou a cabo um

¹³ Arquivo Histórico do Ministério da Educação, “Inspeção-Geral das Bibliotecas e Arquivos. DGES-BA”, n.º 448, caixa n.º 3, livro n.º 16, 1935.

¹⁴ *Idem*, “Ministério da Instrução Publica. DGESBA”, decreto n.º 20 295, processo n.º 443, livro n.º 12, fl. 387.

inquérito às bibliotecas municipais portuguesas (1932-1933), no sentido de avaliar a sua situação global e, tendo em conta as respostas obtidas, classificaram-se os municípios em oito grupos, a saber: 1.º – os que tinham bibliotecas muito bem organizadas (18); 2.º – os que as tinham regularmente organizadas (28); 3.º – os que tinham bibliotecas “em organização...” (9); 4.º – os que “dispõem de alguns livros, mas sem organização bibliotecária” (29); 5.º – os municípios que “não teem biblioteca, mas mostram interesse em cria-la, prometendo verbas ou outros auxílios” (47); 6.º – os que “não teem biblioteca e que nenhum auxilio prometem” (95), o grupo mais numeroso; 7.º – os que “não teem biblioteca e que nada prometem e até afectam desdem, por esse índice de civilização” (4); e o 8.º grupo constituído pelos municípios que “não devolveram os questionários, nem prestaram quaisquer informações” (74).

Como se pode constatar, no início da década de 1930 era pouco expressivo o número de bibliotecas municipais muito bem organizadas, incluídas no 1.º grupo (c. 5,9%) e, pelo contrário, era muito significativa a quantidade de municípios que, não tendo biblioteca, também não manifestavam interesse ou preocupação em obtê-la, incluídos no 6.º grupo (c. 31%).

Considerações finais

No recorte cronológico considerado para o estudo, regista-se uma articulação natural entre a história das bibliotecas populares (“oficiais”) e das bibliotecas municipais, num quadro marcado por uma grande diversidade de iniciativas em prol do ensino e da cultura, onde se ressalta a preocupação em viabilizar a denominada “educação popular”.

No campo das realizações verificou-se em vários momentos uma conjugação das ações municipais e particulares de carácter associativo e/ou filantrópico (com um investimento político mais ou menos evidente).

Apesar das diferenças entre os municípios, salientando-se os casos de Lisboa e Porto, em que há uma correspondência entre a dimensão das cidades com as suas realizações culturais, em particular no que respeita às bibliotecas, podemos afirmar que o elemento municipal é uma referência constante e fundamental, não obstante

a oscilação das políticas de centralização e descentralização terem condicionado a intervenção dos municípios, gerando-se situações de um certo “atropelo” de disposições legais que somente o estudo comparado das práticas poderá clarificar.

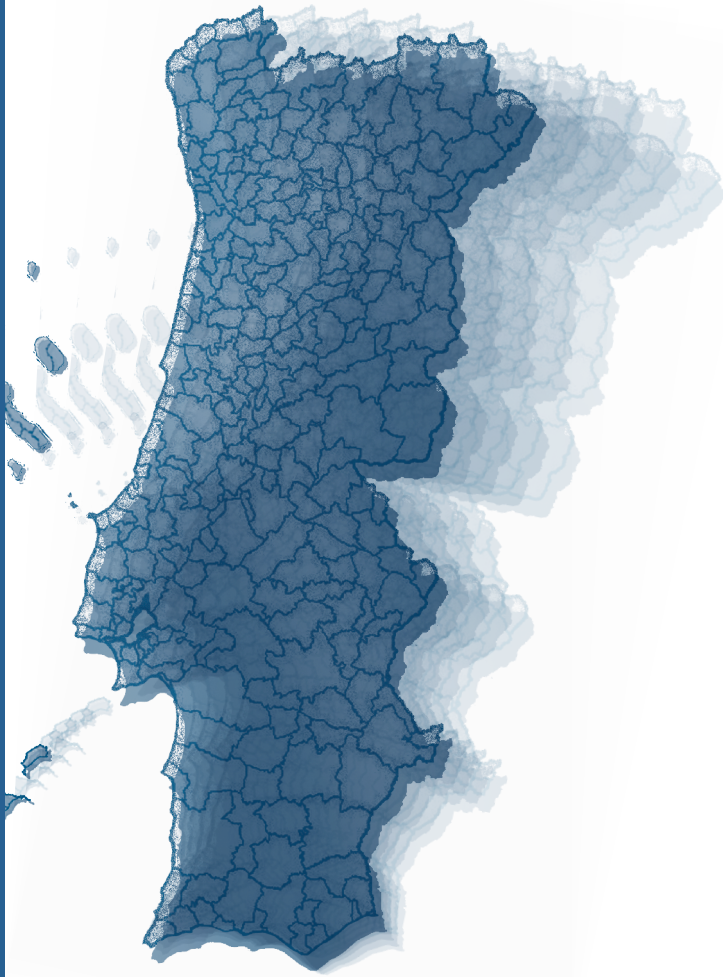
De igual modo, a relação entre as funções de conservação e de vulgarização da leitura, inerentes ao modelo dicotómico que marcou o funcionamento das bibliotecas durante o período em estudo, é um aspeto que importa ter em consideração no estudo das bibliotecas populares e municipais, que não dispensa também um olhar sobre as denominadas bibliotecas “públicas”.

Em Portugal, à semelhança de outros Estados europeus, regista-se uma utilização pouco rigorosa da terminologia associada às bibliotecas, pelo que o sentido de “pública” não tem uma direta correspondência com o livre acesso à leitura, assim como a insistência na apresentação de um modelo dualista e segregador era contornada, na prática, pela necessidade de proporcionar leitura a quem tinha capacidade e necessidade de ler, o que justifica também a manifesta preocupação do Estado em manter um controlo sobre as leituras.

Bibliografia

- Athayde**, A. P. B. (1919). *As bibliotecas populares e móveis em Portugal*. Ponta Delgada: Of. Artes Gráficas.
- Barata**, P. J. S. (2001). *Os livros e a Revolução Liberal: o Depósito das Livrarias dos Extintos Conventos e a gestão do património bibliográfico dos conventos como reflexo de uma política cultural do liberalismo*. Dissertação de Mestrado. Universidade Aberta, Lisboa.
- Barata**, P. J. S. (2005). As bibliotecas no liberalismo: definição de uma política cultural de regime. *Análise Social*, XL (174), 37-63.
- Biblioteca Pública Municipal do Porto: documentos para a sua história**. (1933). Porto: Imprensa Portuguesa.
- Cavallo**, G., & Chartier, R. (dir). (1997). *Histoire de la lecture dans le monde occidental*. Paris: Éditions du Seuil.
- Certeau**, M. (1993). *La culture au pluriel*. Paris: Éditions du Seuil.
- Certeau**, M. (2003). *A invenção do quotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Chagas**, M. P. (1865). Bibliothecas populares. *Archivo Pittoresco*, VIII (16), 124-126; VIII (17), 131-132.
- Chartier**, R. (1988), *A história cultural entre práticas e representações*. Lisboa: Difel.
- Congresso Nacional Municipalista de 1922: preliminares, teses, actas das sessões**. (1923). Lisboa: Of. Gráficas d´O Rebate.
- Estevens**, M. S. (1949). *Sinopse cronológica da legislação portuguesa sobre bibliotecas e arquivos (1796-1948): ensaio*. Coimbra: Biblioteca da Universidade.
- Figueiredo**, F. (1919). *Como dirigi a Biblioteca Nacional: Fevereiro de 1918 a Fevereiro de 1919*. Lisboa: A. M. Teixeira.
- Fontes**, F. (2000). *Bibliotecas públicas, utilizadores e comunidades: o caso da Biblioteca Municipal António Boto*. Lisboa: Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, Observatório das Actividades Culturais.
- Guimarães**, A. (1909). Sociedade Martins Sarmento. *Serões*. *Revista Mensal Ilustrada*, II-VIII (48), 471-477.
- Leitão**, J. (1931). Apontamentos para a história das Bibliotecas Municipais de Lisboa. *Anais das Bibliotecas, Arquivos e Museus Municipais*, I (1 e 2), julho-dezembro, 5-8.
- Leite**, P., & Machaqueiro, R. (2000). Biblioteca Popular de Lisboa. *Bibliotecas: Revista das Bibliotecas Municipais de Lisboa*, (5/6), 91-115.

- Melo, D.** (2004). *A leitura pública no Portugal contemporâneo (1926-1987)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Melo, D.** (2010). *A leitura pública na I República*. Vila Nova de Famalicão: Húmus.
- Morel, E.** (1908). *Bibliothèques. Essai sur le développement des bibliothèques publiques et de la librairie dans les deux mondes*. Paris: Mercure de France.
- Morel, E.** (1910). *La librairie publique*. Paris: Librairie Armand Colin.
- Moura, C.** (1909). *A instrução educativa e a organização geral do Estado*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Neves, A.** (1915). *Arquivos e bibliotecas portuguesas: apontamentos históricos*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Passos, S.** (2011). De biblioteca erudita a biblioteca popular? As práticas de leitura pública na Biblioteca Pública Municipal do Porto (1833-1926). In C. V. Sousa (coord.), *Actas do I Congresso "O Porto Romântico"*. (Vol II, pp. 531-543). Porto: Universidade Católica, 2012. Disponível em: http://eprints.rclis.org/17851/1/Porto_Romantico.pdf
- Pellisson, M.** (1906), *Les bibliothèques populaires à l'étranger et en France*. Paris: Imprimerie Nationale.
- Poulain, M.** (dir.) (1989). *Histoire des bibliothèques*. Vol. 4: *Les bibliothèques au XX^e siècle: 1914-1990*. Paris: Promodis, Éditions du Cercle de la Librairie.
- Proença, R.** (1920). As bibliotecas populares e o mundo moderno. O que há a fazer em Portugal. *Anais das Bibliotecas e Arquivos, I* (2), 109-113.
- Rebello, C. A.** (2002). *A difusão da leitura pública: as bibliotecas populares (1870-1910)*. Porto: Campo das Letras.
- Ribeiro, J. S.** (1914), *Apontamentos históricos sobre bibliotecas portuguesas*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Sanz Fernández, F.** (2006). *As raízes históricas dos modelos actuais de educação de pessoas adultas*. Lisboa: Educa.
- Soeiro, T.** (1994). Um Museu Municipal para Penafiel. 1884-1974. *Portvgalia*, nova série (XV), 83-134.
- Usherwood, B.** (1989). *A biblioteca pública como conhecimento público*. Lisboa: Editorial Caminho.



PARTE III: MUNICÍPIOS BRASILEIROS, A EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

11. Realidade brasileira municipal: estrutura tripartite e ações educacionais de pequenos municípios	275
12. O municipalismo, a educação e o desenvolvimento local: Pelotas-RS, Brasil – Primeiras décadas do séc. XX	293
13. Municípios e desenvolvimento local: São Paulo na década de 1950	317
14. O processo de institucionalização da educação primária em Umbaúba/Sergipe (1955-1989): um caso brasileiro de municipalização	331

11. Realidade brasileira municipal: estrutura tripartite e ações educacionais de pequenos municípios

por *Flávia Obino Corrêa Werle*

11. Realidade brasileira municipal: estrutura tripartite e ações educacionais de pequenos municípios

Flávia Obino Corrêa Werle
Universidade do Vale do Rio dos Sinos,
Brasil

O Brasil já alcançou mais de 25 anos de instauração da Constituição Federal. Com a CF/88 os municípios configuraram-se como entes autônomos, redefinindo seu papel no federalismo brasileiro. A CF/88 promoveu a **descentralização** da educação básica, possibilitando um novo perfil de administração da educação – a União Federal articulando e tendo como ação a organização da política educacional brasileira, os diferentes estados, atuando em suas regiões político-administrativas específicas, os municípios como agentes com intervenção e participação na estruturação e não apenas na operacionalização de programas de educação e com atribuições e papel frente ao regime de colaboração. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no parágrafo primeiro do artigo oitavo, afirma que caberá à União a coordenação da política nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. No Brasil, portanto, falar de descentralização implica em reafirmar o papel coordenador da União, mas também na possibilidade de acesso a mais recursos públicos e ampliação da atuação direta em áreas antes de responsabilidade da União e dos estados.

Tem havido um reforço da gestão local das políticas sociais e um maior protagonismo dos municípios, embora a União tenha **responsabilidade solidária** com as demais instâncias, para atender às responsabilidades do Estado Brasileiro (Abicalil, 2013, p. 804).

O **protagonismo municipal** implica na redefinição de seu papel tendo em vista o provimento de bens e serviços.

Nas últimas três décadas, a gestão municipal vem tornando-se um tema central na formulação e execução das políticas públicas brasileiras. Isto decorre da redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população, causado principalmente pelos seguintes processos: a descentralização federativa, a universalização dos direitos da cidadania e a instituição da seguridade social. (Veloso, Monasterio, Vieira, & Miranda, 2011, p. 11)

A gestão municipal não se faz em isolamento mas se articula a outras instâncias de diferentes formas como o regime de colaboração. O **regime de colaboração** é insistentemente invocado entre essas três instâncias, desde a Carta Constitucional à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação. Um regime de colaboração que só é possível na medida do fortalecimento de cada ente federado. Em direção a este fortalecimento, a descentralização da educação brasileira estabelece o município com um perfil de autonomia, mas articulado às demais instâncias do poder público. Neste contexto, entretanto, há que considerar que a descentralização fiscal favorece municípios menores, apesar da dinâmica socioeconômica concentrar problemas nos centros urbanos devido ao ritmo de urbanização, à metropolização da pobreza, aos altos custos de solução dos problemas e às exigências tecnológicas daí decorrentes (Veloso, Monasterio, Vieira, & Miranda, 2011, p. 17). Por outro lado, as assimetrias, dentro de cada estado e entre estados e diferentes regiões brasileiras são inúmeras, atingindo diferentes dimensões da vida cidadã. Há uma acentuada assimetria na disponibilidade de recursos por habitante (*Idem*, 2011, p. 16), e assimetrias educacionais que se estendem da oferta de educação infantil até à pós-graduação. O Sistema Nacional de Pós-Graduação, por exemplo, apresenta assimetrias no seu funcionamento, tanto do ponto de vista regional, intrarregional e entre estados, como também no que concerne à evolução de várias áreas disciplinares tradicionais e novas áreas na fronteira do conhecimento. Tais assimetrias são observáveis na análise do conjunto de componentes da estrutura político-administrativa da educação brasileira e não recomendam que ações de qualificação da educação sejam apenas desencadeadas no âmbito local, de parte dos municípios.

A **ação da União** se faz presente tendo em vista a necessidade de **equalização** e superação de **assimetrias** bem como sua responsabilidade de coordenação

da política nacional. Nesta direção pode-se citar o Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007, o qual institui o Plano de Ações Articuladas – PAR, que se constituem em ações da União, no sentido de tentar um certo grau de equalização entre essas assimetrias. Os testes e avaliações de larga escala na educação básica, assim como as diretrizes curriculares são outras ações também, que, de alguma maneira, se instauram na realidade brasileira, tentando interferir em tais assimetrias.

O **regime de colaboração** preconizado encaminha para uma **cooperação federativa** que prevê ação conjunta das diferentes instâncias, ao lado de uma dimensão de autogoverno de parte dos municípios, uma vez que estes poderão criar os seus sistemas municipais de ensino, assim como seus organismos colegiados e estabelecer seus planos de educação. Há, portanto, necessidade de, juntamente com processos de descentralização e abertura para a autonomia local, fortalecer processos cooperativos, bem como instituir mecanismos redistributivos entre as diferentes regiões e espaços. Entretanto esse federalismo cooperativo opera em diversas dimensões, admitindo mecanismos de cooperação vertical e horizontal: cooperação da sociedade civil, de organizações não governamentais, empresas, entidades de diferentes naturezas, com as instâncias do poder público, seja ele Federal, Estadual ou Municipal.

Subsidiariedade é uma prática que está se constituindo no sistema político-administrativo da educação brasileira juntamente com o federalismo cooperativo. Consiste na defesa de políticas conduzidas diretamente pela autoridade mais próxima dos problemas específicos. Frente à subsidiariedade a instância local se consolida frente à estadual e à federal, articulando maior poder e mais condições de ação ao município. Outro processo, que a partir da realidade brasileira vem se apresentando como importante do ponto de vista operacional é o federalismo de regiões, ou seja, para além da exclusividade de ação tripartite, instaura-se um quarto ente que, embora não instituído juridicamente, em termos operacionais age além da União, estados e municípios. Isto é, não apenas a União, os estados e os municípios, mas as regiões aparecem como possibilidade de cooperação e articulação de diferentes municípios que tenham problemas comuns e que, portanto, articulados podem atender melhor e a menor custo e solucionar as próprias questões na cooperação com os demais. A articulação regional está quase sendo considerada como uma quarta instância em termos de regime de colaboração embora sem instituição jurídica.

A ideia de subsidiariedade (Araujo, 2010), no entanto, é um princípio com características muito atuais, na medida em que se alinha à possibilidade de maior eficiência e otimização de recursos, de plena utilização dos meios disponíveis e, ao mesmo tempo, de auxílio mútuo entre os entes, incluindo a ação de empresas e outras entidades. A subsidiariedade, portanto enfatiza que a atuação deva estar no núcleo mais próximo ao problema, ou seja, o que deve ser feito pela cidade não deve ser feito por um ente mais amplo, a região, ou não deve ser feito pelo estado, ou pela União, a administração central. Sem dúvida, as questões de regime de colaboração e as suas diferentes formas e desdobramentos decorrem e instauram disputas entre diferentes interesses dentro da realidade brasileira. Subsidiariedade é um princípio requerido muito mais no sentido de uma atuação rápida para enfrentar problemas locais, de forma que a União não possa impedir que os estados membros e outras entidades realizem aquilo que podem fazer por si mesmos, em seu território.

Veloso e colaboradores (2011) destacam que a descentralização e a possibilidade de participação em recursos públicos como FPM e ICMS¹, deram chances para a **multiplicação de municípios**, acentuando as desigualdades existentes.

Facilitada pelas regras de emancipação dos antigos distritos da CF/88 e incentivada por regras de rateio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, havia tendência dos estados permitirem maior desmembramento municipal, pois aqueles aumentavam a respectiva participação no montante do FPM. No entanto, esse processo de emancipação se dava em detrimento das áreas mais pobres dos municípios desmembrados, pois os novos geralmente se localizavam em zonas de maior concentração das atividades econômicas. Assim, estes municípios passam a absorver maior parcela da receita da unidade original, em função dos tributos próprios e dos compartilhados como as cotas-partes do ICMS e do FPM. Essa situação resultava em um aumento da disparidade de recursos em termos *per capita*, dificultando a gestão local dos

1 O FPM é a forma como a União repassa recursos para os municípios tendo em vista, principalmente, o número de habitantes. O Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) é cobrado pelos estados mas um percentual dele é destinado aos municípios (25%).

municípios situados nas áreas mais pobres, que passavam a contar com menos recursos para o atendimento das necessidades de sua população. (p. 16)

De fato, com a Constituição Federal de 1988 (CF) teve início uma “onda municipalista”. Entre 1996 e 2000 foram criados aproximadamente 25% dos municípios hoje existentes. A CF/88 redefiniu o papel institucional, instaurou um novo pacto federativo entre os diferentes níveis de poder, ampliando a ação dos municípios os quais obtiveram um grau de autonomia até então inédito na história do Brasil e na comparação com outros países federados (Souza & Faria, 2005, pp. 29-31).

No Rio Grande do Sul² não foi diferente. Em 1809, eram apenas quatro municípios, Porto Alegre, Rio Pardo, Santo Antonio e Rio Grande. Em 1900, eram 64 municípios, em 1954, 112, em 1965, 232, em 1981, 233, em 1990, 333 chegando aos atuais 497 municípios. Pode-se falar, tal como Souza e Faria referiram-se à onda municipalista, de uma “onda emancipatória” no RS entre 1959 e 1965. Durante os anos sessenta, nos governos militares não houve praticamente emancipações. A lei exigia para tanto uma população superior a dez mil habitantes, centro urbano com mais de duzentos prédios, além de atendimento a critérios de arrecadação. Houve um vácuo de emancipações entre 1967 e o início dos anos oitenta, podendo-se falar, no final dos anos oitenta, em nova onda emancipacionista. Hoje as exigências são comparativamente menores.

Em qualquer das datas acima indicadas a designação é “municípios”, desde os quatro existentes em 1809 até os 497 dos dias de hoje, como se todos fossem unidades municipais equivalentes entre si. Ademais o novo pacto federativo acima referido e instaurado com a CF/88 não diferencia municípios entre si, mas em relação às demais instâncias do Estado – nível federal e estadual. Entretanto, afirmamos que a designação genérica “município” encobre e torna homogênea uma realidade muito diversificada do ponto de vista demográfico, de dimensões, de atividades econômicas, condições sociais e em termos educacionais.

² O estado do Rio Grande do Sul (RS) é uma das 27 unidades administrativas do Brasil. Tem uma área de 281.731 km², fazendo limites com Argentina e Uruguai. Está organizado em sete mesorregiões, 35 microrregiões e 497 municípios. No início da década de 1990 foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES – que, por sua vez, definem as 24 regiões do estado. A população do Rio Grande do Sul é de 10.693.929 habitantes, conforme dados do IBGE.

A discussão acerca dos processos de gestão da educação municipal e das políticas educacionais municipais no RS exige a consideração de graus de diferenciação entre seus 497 municípios. Este alerta relaciona-se com a problematização formulada por Veiga (2003) em sua obra *Cidades imaginárias* sobre quão urbanizado é o Brasil. Pode-se indagar como incide nas políticas educacionais e mais especificamente na organização dos Sistemas Municipais de Educação (SME) o debate acerca de questões urbanas e rurais, a diferenciação demográfica e territorial entre os municípios.

José Eli Veiga (2003, p. 47) afirma que o Brasil é menos urbano do que se calcula. Para ele há “um oceano de municípios rurais”, embora dados do ano 2000 indiquem que o país teria atingido 81,2% de urbanização. No Brasil toda a sede de município é considerada urbana, e o “caso extremo está no Rio Grande do Sul, onde a sede do município de União da Serra é uma ‘cidade’ na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes. (...) De um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2.000 habitantes, 3.887 com menos de 10.000” (*Idem*, p. 32).

Há cidades de tamanho irrisório, apenas um aglomerado de agricultores e pessoas diretamente envolvidas com atividades primárias. Para o autor, há 455 municípios que são inequivocamente urbanos, onde se concentravam, em 2000, 57% da população nacional, situando-se 34% em 12 aglomerações metropolitanas, 13% em 37 aglomerações não metropolitanas e 10% em 77 centros urbanos. Em seu critério seriam de pequeno porte os municípios com simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 habitantes por km² (Veiga, 2003, p. 34).

Dados do IBGE (2011) indicam que em 1.º de agosto de 2010, dos 5.565 municípios brasileiros, 2.513 possuíam até 10.000 habitantes, ou seja, 45%. Entre 10.001 e 50.000, havia 2.444 municípios, representando 44% do total. Entre 50.001 a 100.000 habitantes, 325 municípios, e de 100.001 a 1.000.000, 268 municípios, restando 15 municípios com um número maior de habitantes. Os municípios com poucos habitantes, em sua maioria (61%), apresentam uma taxa de crescimento negativa. Por outro lado os quinze maiores municípios reúnem 40,2 milhões de habitantes, ou seja, 21,1% da população, sendo que, apenas 15 municípios têm população superior a um milhão de habitantes. Estas diferenças espantosas indicam uma face da complexidade administrativa, de diagnóstico, de planejamento, de intervenção das políticas sociais e da área da educação na realidade brasileira.

Os atuais processos de reestruturação produtiva, de abertura comercial, de revolução digital e seus impactos nos transportes, comunicações e produção, de

formação de blocos e a globalização trazem uma dinâmica diferenciada constituindo alguns municípios com um protagonismo ímpar. Principalmente os municípios de capitais em decorrência dos problemas a enfrentar e da amplitude das articulações se constituem, em suas formas de ação, como atores de relações internacionais. Embora tal protagonismo político e econômico, no plano internacional, se apresente, atualmente, apenas para algumas metrópoles brasileiras, o mesmo demanda autonomia para o âmbito municipal, com impacto em nosso modelo federativo (Barreto, 2004; Barreto & Vigevani, 2004). Impõe-se, nesse contexto, de intenso dinamismo das cidades que antes estavam imobilizadas sob a articulação da nação, a necessidade de retomada do modelo federativo brasileiro (Barreto & Vigevani, 2004, p. 37). Ademais, sobre esta realidade também incide o questionamento levantado por Ball (2001, p. 101) de que os Estados-nação estariam perdendo sua autonomia política e econômica perante a influência e crescente amplitude das organizações supra-nacionais. Os governos locais estão mais e mais assumindo a posição de sujeitos políticos no sistema internacional interagindo com organismos internacionais multilaterais e de natureza intergovernamental o que traz mais um elemento à crise do federalismo brasileiro (Barreto & Vigevani, 2004, p. 38) na qual o descompasso entre a possibilidade dos municípios se assumirem como entes políticos e os recursos políticos e institucionais capazes de implementá-los como tal esvazia e dificulta a autonomia dos mesmos.

A questão educacional tem repercussão bastante diferenciada em grandes cidades.

Em geral as capitais não apresentaram indicadores satisfatórios em comparação com muitos municípios menores e com menos recursos. A partir daí vem se manifestando uma exigência maior para com os sistemas (conselhos, escolas e secretarias) de educação das capitais e dos municípios com população acima de 200 mil habitantes. (Feitosa, 2007, p. 37)

Em estudos recentes o MEC identificou um baixo desempenho no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) em capitais e grandes cidades brasileiras frente ao que criou um grupo de trabalho “para que os gestores de 106 cidades com mais de 200 mil habitantes ‘troquem experiências e debatam temas relacionados à gestão e às ações do Plano de Desenvolvimento da Educação’” (Graciano, 2007, p. 7).

Bravo (2007) debatendo gestão educacional e territorialização alerta para as repercussões da metropolização nas políticas educacionais e na gestão educacional. As regiões metropolitanas caracterizam cidades já constituídas com capacidade de catalisação numa região. Abrangem e integram um conjunto de municípios contíguos, em torno de um município pólo, envolvendo articulações sociais, políticas e econômicas, bem como de serviços públicos e de infraestrutura comuns (Bravo, 2007, p. 11). São regiões de elevada densidade demográfica e alto grau de diversidade e de especialização (*Idem*, p. 55). Nestas regiões há projetos (ou seria desejável que existissem) de desenvolvimento e planejamento integrados e os problemas, que anteriormente eram tratados como campo de ação de cada prefeitura em isolado, são tratados de forma global. Para o autor é preciso levar em conta “áreas de transição” nas quais não há homogeneidade na definição dos aspectos sociais, econômicos e culturais, mas que são espaços que se incluem dentro da região metropolitana. As áreas de transição envolvem espaços em processos de “conurbação” – “encontro de duas ou mais cidades que ficam socialmente unidas, muito embora pela origem e pela administração, constituem-se cidades politicamente diferentes” (Bravo, 2007, p. 45) –, “periferias” e “favelas” bem como “faixas territoriais não homogêneas” onde variam os elementos socioeconômicos e nas quais se apresentam aspectos ora do meio rural, ora do urbano (*Idem*, pp. 12, 97). Conclui o autor pela necessidade de uma gestão educacional integrada para as regiões metropolitanas (p. 112).

Quanto ao perfil dos municípios brasileiros, portanto, há imensas diferenças. Dentre o total de 5.565 municípios, 4.497 apresentam uma articulação interinstitucional. Ou seja, o município brasileiro para resolver necessidades e problemas emergenciais identifica os serviços ofertados na região e se articula com municípios próximos. Se há um centro para atender crianças com necessidades especiais, num município próximo, não será necessário criar noutro uma instituição nova, dispendiosa e que poderia ficar subproveitada, mas aquela municipalidade entra em cooperação com o outro município de forma a utilizar em conjunto esse centro. Há convênios e consórcios entre municípios. Verificam-se casos de articulação entre municípios para aquisição, por exemplo, de remédios e de materiais escolares.

Consórcios com diferentes entes federados, convênios de parceria com o setor privado e apoio do setor privado ou da comunidade. Pelos números nós vemos que grande parte dos municípios realizam tais articulações, buscando alternativas para resolver os seus problemas via cooperação não apenas com o estado e a União, mas buscando outras entidades seja no setor privado como público. Outras

experiências que também são apresentadas, que estão em debate na realidade brasileira, são municípios conurbados, ou aqueles municípios que estão próximos e nos quais a ocupação do território se interliga, onde não é nítida a separação entre eles. As próprias regiões metropolitanas são um tipo de exemplo neste sentido. Nós temos atualmente no Brasil 54 regiões metropolitanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento.

Este conjunto de considerações acerca do protagonismo político e econômico de municípios de regiões metropolitanas, da existência de “cidades imaginárias” e de zonas de conurbação, alerta-nos para a grande diversidade entre os municípios brasileiros. Conclui-se dos estudos acima que a descentralização da Educação, necessariamente, tem que ser uma política de base territorial, entendendo-se base territorial como a consideração de um conjunto de fatores diversificados de âmbito geográfico, cultural, social, econômico, demográfico e de outros tantos elementos incluindo infraestruturas, oportunidades de trabalho, condições de transporte. Em outras palavras, os SME relacionam-se e são formas de enquadramento territorial das políticas públicas de educação e as considerações acima – protagonismo internacional de certas regiões metropolitanas, áreas de transição, cidades imaginárias, etc – implicam em sua constituição.

Um levantamento do número de alunos das redes municipais do RS apresenta um cenário de prevalência de redes municipais muito pequenas. Há no estado, 23 redes municipais com até 100 alunos matriculados e 215, com matrículas que variam de 101 a 500 alunos. No total 48% das redes municipais do RS somam, cada uma, até 500 matrículas. Ora, 500 matrículas equivalem a uma escola de porte pequeno ou médio.

Há 343 municípios no RS com redes públicas municipais com até 1.000 alunos, o que representa 69% do total de municípios do estado. Por outro lado, há oito municípios que são mantenedores de redes públicas numerosas, entre 20.000 e 60.000 alunos.

A disparidade entre o volume de alunos matriculados traz necessidades e problemáticas diferentes para a administração da educação municipal. Por outro lado à localização da população escolar acresce questões relacionadas à distância entre escolas e necessidade de deslocamento de alunos e/ou professores, dentre outras questões.

Pesquisa analisando a gestão educacional em pequenos municípios do RS

A investigação volta-se para a gestão da Educação municipal buscando descrever processos de mediação realizados pelos diferentes níveis de gestão da Educação municipal de forma a caracterizar como municípios de pequeno porte procedem para manter e elevar a qualidade da educação pública. A metodologia envolve o estudo de casos múltiplos, analisando a situação das políticas educacionais e das práticas de gestão em seis municípios do Rio Grande do Sul.

A escolha dos municípios que constituem o espaço empírico envolveu dois critérios: (a) municípios com Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação e que tenham, portanto demonstrado autonomia e esforço de responsabilização pela educação básica promovida em sua rede e (b) resultados apresentados na *Prova Brasil*, considerando a nota média PB2007 e 2009. Pela aplicação destes critérios chegou-se a municípios que alcançaram nota média padronizada entre 8,2 e 6,34 e que possuem uma população total entre 2.300 e 19.000 habitantes. Quanto ao número de alunos matriculados na rede municipal abrangeu desde 265 alunos a 2.039 alunos matriculados na rede municipal (2013) e com uma variação na taxa de distorção idade-série de 4% a 16%. Considerando o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica – IDEB das séries iniciais – 2011 – os municípios que constituíram o espaço empírico de pesquisa alcançaram de 5,7 a 6,6 e em 2013 um município alcançou 7,3.

O acesso aos dados dos municípios ocorreu mediante visitas às Secretarias Municipais de Educação e às escolas das redes municipais em estudo, bem como entrevistas com a secretária municipal de Educação e assessores da Secretaria, com diretores, professores, coordenadores pedagógicos de escola, consulta a documentos e análise de dados secundários. Foram realizadas de uma a cinco visitas em cada município. As visitas tiveram duração variada. Ocorrendo até 4 dias em sequência, especialmente em casos de municípios mais distantes, ou visitas periódicas, conforme a possibilidade de atendimento das escolas e de parte dos técnico-administrativos das Secretarias Municipais de Educação. As entrevistas foram gravadas e se utilizou também recursos fotográficos para registrar práticas de gestão.

O quadro teórico que sustenta a análise desta pesquisa – que focaliza o espaço municipal, as práticas e políticas educacionais em municípios de pequeno porte –,

converge com a ideia de que as políticas são um alvo em movimento, como afirma Dennis Palumbo (1994). Elas não são algo objetivo e mensurável, mas precisam ser inferidas a partir de ações e comportamentos intencionais de departamentos, estruturas administrativas, e agentes de diferentes níveis, incluindo secretários municipais de Educação, membros dos colegiados educacionais, diretores, professores, e funcionários de escola, no caso educacional, ao longo do tempo. Ademais não há um eixo claro que informe como uma declaração de política se desenvolve até se tornar uma lei ou um programa, ou tomar forma mediante práticas que lhe deem corpo, pois: “(...) existe uma interação complexa entre estas etapas. Políticas, decisões, leis e programas são distintos e às vezes se inter-relacionam. (...) definimos política como princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas...” (Palumbo, 1994, p. 38).

Entendemos, portanto, com Palumbo que as políticas estão constantemente em movimento, que elas não são um texto, mas que se constituem por entre contextos específicos, por entre cidadãos e profissionais com diferentes interesses, capacidades e níveis de formação, por entre processos de disputa, negociação e imposição. Junto e a partir destas políticas em movimento a gestão se constitui, se faz presente. Ou seja, gestão relaciona-se com movimentos de impulsionar uma organização a atingir alvos em movimento, a alcançar seus objetivos, cumprir suas responsabilidades. Envolver-se com a gestão da Educação significa ser responsável por movimentos que encaminhem para a qualidade da educação com justiça, diálogo e respeito, por tomar decisões, por organizar ambientes, recursos, e arcar com as responsabilidades de direção (Ferreira, 2004). Envolver-se com gestão da Educação implica em articular políticas, em focalizar alvos que emergem e se constroem mediante decisões, movimentos, normas, regulamentos. Envolver-se com gestão da Educação também exige do gestor “chamar a si, levar sobre si, exercer, gerar” (Cury, 2002, p. 164). Ou seja, há uma ação gestora que implica um comprometimento com o diálogo, com o movimento das políticas, mas também com processos de inovação e com o assumir riscos.

Considerando portanto o amplo panorama delineado a partir do final da década de 1980, no qual os municípios assumem lugar político administrativo de autonomia e protagonismo, a recomendação de colaboração entre as instâncias do estado no desempenho das responsabilidades com educação para todos de qualidade, as diferentes formas de identificar, dimensionar e atender aos problemas mediante formas diversificadas e criativas de articulação com as forças sociais, e considerando

que no Brasil há um mar de pequenos municípios e a necessidade de aproximação e compreensão dos movimentos de políticas nestes pequenos municípios, apresentamos a seguir um dos elementos mais relevantes e que se destaca em termos de política e gestão da Educação.

Conhecimento aprofundado da realidade social e escolar

Para sustentar esta afirmativa listamos algumas evidências identificadas nos municípios estudados. Não necessariamente aparecem em todos os casos em estudo, mas de alguma forma o “conhecimento aprofundado e integrativo das condições sociais e escolares” se faz presente de alguma maneira. Com o quadro teórico anterior que afirma que as políticas são alvos em movimento e que a gestão está e produz movimentos em direção/reação a estes alvos, reafirmamos, que não encontramos evidências idênticas, mas quando muito, próximas e assemelhadas entre os casos estudados. Mas que, mesmo diferentes, nos levam a pensar que o “Conhecimento aprofundado da realidade social e escolar” é uma característica importante e definidora dos processos de gestão e da política educacional.

Um exemplo é o acompanhamento das condições sociais, de trabalho, de habitação e até de saúde dos munícipes. Identifica-se este tipo de conhecimento tanto no mais alto agente municipal de Educação (Secretário(a) Municipal de Educação) como, em outros casos, no presidente do Conselho Municipal de Educação. Este conhecimento flui nas entrevistas e durante as visitas e inclui argumentos como a oscilação do número de nascimentos na localidade, até identificação de local de residência das famílias e de quem são os responsáveis que habitam e cuidam dos jovens estudantes da rede.

O conhecimento da realidade escolar ultrapassa as condições e oferta da rede municipal envolvendo aspectos da realidade das outras redes escolares. O conhecimento da rede estadual (desde condições dos prédios, até quem são os docentes e qual a sua percepção dos alunos que saíram da rede municipal) é importante para manter o acompanhamento dos alunos que realizam seus estudos na rede municipal e que precisam ingressar em outra escola para dar continuidade à sua educação de forma a concluir o ensino fundamental e, posteriormente, ingressar no ensino médio. O desempenho destes alunos na outra rede, a estadual, serve para que os professores da rede municipal questionem-se acerca da qualidade e sedimentação de seu trabalho.

A produção deste conhecimento em certos casos é realizado com mecanismos específicos, como a entrevista socioantropológica, junto a famílias de escolas da rede municipal.

A administração da Educação em municípios que têm assentamentos do movimento dos trabalhadores sem terra – MST realiza, pessoalmente, acompanhamento de escolas do campo e dos professores que lá atuam, tanto quanto o fazem em escolas situadas no núcleo urbano. Este acompanhamento propicia um conhecimento pessoal dos alunos e dos esforços que realizam na escola. O conhecimento da realidade impulsiona também ações imediatas frente a questões e problemas enfrentados na educação.

O conhecimento da realidade social e educacional é muito propiciado mediante a realização de visitas às escolas e reuniões sistemáticas com o corpo docente. Estas visitas demonstram o quanto a administração da rede municipal é próxima das escolas, das comunidades e do corpo docente que nelas trabalha. É possível perceber que a circulação entre escolas e em meio a professores e alunos da rede instaura e consolida uma proximidade entre os que exercem a administração da Educação municipal, os funcionários da rede, as comunidades e os alunos. Há familiaridade e conhecimento pessoal mais que procedimentos burocráticos e atendimento a compromissos que sejam impostos por outras instâncias.

Referências

- Abicalil, C.** (2013). Sistema nacional de educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. *Educação e Sociedade*, 34 (124), jul.-set., 803-828.
- Araujo, G. C.** (2010). Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional de educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação e Sociedade*, 31 (112), jul.-set., 749-768.
- Ball, S. J.** (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1 (2), jul./dez., 99-116.
- Barreto, M. I.** (2004). Inserção internacional de governos locais. *Teoria e Debate*, 17 (59), ago./set., 12-16.
- Barreto, M. I., & Vigevani, T.** (2004). Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais. In A. M. Martins, C. Oliveira, & M. S. S. Bueno (org.), *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. (pp. 29-55). Rio de Janeiro: DP&A.
- Bravo, I.** (2007). *Gestão educacional no contexto da territorialização*. Campinas, SP: Alínea.
- Cury, C. J.** (2002). Gestão democrática da educação: exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 18 (2), jul./dez., 163-174.
- Feitosa, R. M. M.** (2007). A utilização dos indicadores na gestão municipal. In M. Graciano (coord.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa.
- Ferreira, N. S. C.** (2004). Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na “cultura globalizada”. *Educação e Sociedade*, 25 (89), set./dez., 1227-1249.
- Graciano, M.** (coord.) (2007). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** (2011). *Censo demográfico 2010. Sinopse do censo e resultados preliminares do universo*. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>
- Observatório** de Educação. *Facebook, página*. Disponível em: <http://facebook.com/observatoriodeeducacao>>
- Oliveira, C., & Ganzelli, P.** (2013). Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educação e Sociedade*, 34 (125), out.-dez., 1031-1047.
- Palumbo, D.** (1994). *Public policy in America – Government in action*. (Trad. Adriana Farah). San Diego (California): Harcourt Brace & Company.

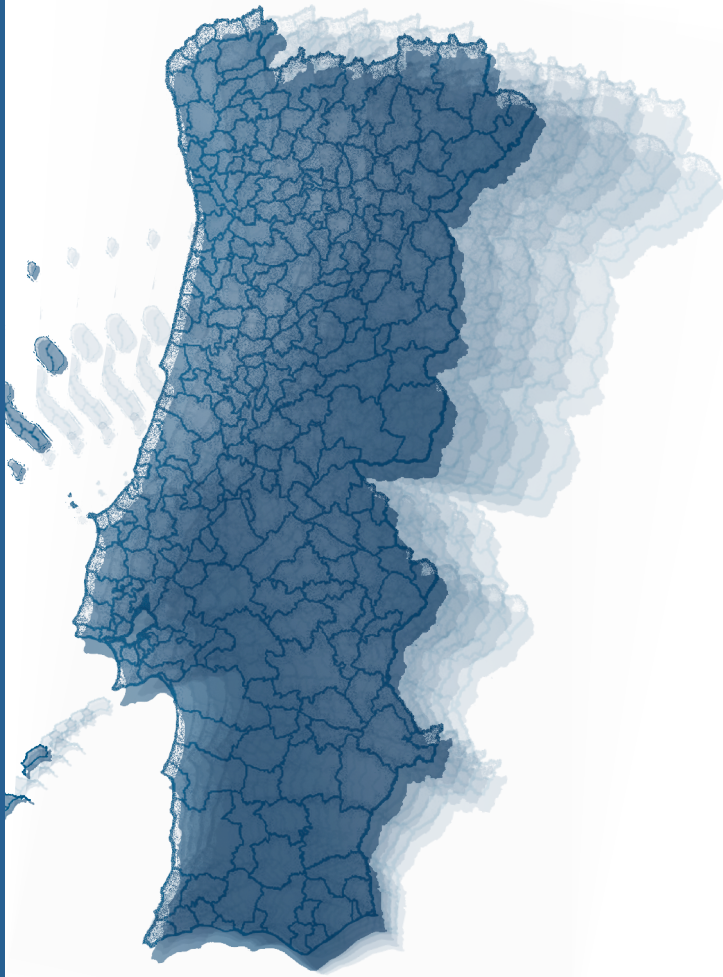
Projeto indicadores de qualidade e gestão democrática. Blog. Unisinos. Disponível em: <http://unisinos.br/blogs/observatorio-piqgd>

Souza, D. B., & Faria, L. C. M. (2005). *Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de Educação no Brasil: bibliografia analítica (1996-2002)*. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto.

Veiga, J. E. (2002). *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se imagina*. Campinas, SP: Editores Associados.

Veloso, J. F. A., Monasterio, L. M., Vieira, R. S., & Miranda, R. B. (org.) (2011). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: IPEA.

Werle, F. O. C. (2009). Processo nacional de avaliação do rendimento escolar: tema esquecido entre os Sistemas Municipais de Ensino. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, 17 (64), jul./set., 397-419.



PARTE III: MUNICÍPIOS BRASILEIROS, A EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

11. Realidade brasileira municipal: estrutura tripartite e ações educacionais de pequenos municípios	275
12. O municipalismo, a educação e o desenvolvimento local: Pelotas-RS, Brasil – Primeiras décadas do séc. XX	293
13. Municípios e desenvolvimento local: São Paulo na década de 1950	317
14. O processo de institucionalização da educação primária em Umbaúba/Sergipe (1955-1989): um caso brasileiro de municipalização	331

12. O municipalismo, a educação e o desenvolvimento local: Pelotas-RS, Brasil – Primeiras décadas do séc. XX *por Giana Lange do Amaral*

12. O municipalismo, a educação e o desenvolvimento local: Pelotas-RS, Brasil – Primeiras décadas do século XX

Giana Lange do Amaral

Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Introdução

No presente texto busco ressaltar a importância do municipalismo entendido como iniciativas autônomas de instâncias municipais. Neste caso, voltado especificamente para a educação nas primeiras décadas do século XX, a partir de questões que envolvem aspectos da história da educação local e regional do Município de Pelotas, localizado no estado do Rio Grande do Sul¹, Brasil. Ao utilizar como fontes jornais, livros, artigos, atas, relatórios e documentos escolares, problematizo a questão do municipalismo e da educação, tendo como pano de fundo o contexto do Positivismo², que caracterizou a política gaúcha nesse período, e conferiu-lhe uma dinâmica

1 O Rio Grande do Sul é um estado brasileiro que se singulariza, dentre outros fatores, por suas características histórico-geográficas. Possui clima subtropical (que não favoreceu o desenvolvimento da economia agro-exportadora de produtos tropicais) e localização fronteiriça entre o Uruguai e a Argentina. Seu território até o século XVIII pertencia aos espanhóis e não aos portugueses. Suas tradições histórico-culturais fazem-no, sob certos aspectos, mais próximo desses países platinos do que de outras regiões brasileiras. Seu território desde então vem sendo ocupado por imigrantes europeus e platinos que juntamente com elementos indígenas, passaram a constituir a chamada cultura gaúcha, com usos, hábitos e costumes distintos de outras regiões. A busca de autonomia e independência do Rio Grande do Sul em relação ao império brasileiro, com a tentativa de implantação de uma república, resultou na Revolução Farroupilha (1835-1845), movimento vencido pelas tropas imperiais. A histórica exaltação de ideias separatistas e singularidades na condução da política gaúcha chegam ao século XXI como uma reação à centralização política e econômica do Estado brasileiro e a privilégios a outras regiões na distribuição de rendas nacionais.

2 Sobre este assunto ver as obras de Auguste Comte e Lins (1967).

própria. O Positivismo, nesse estado, passou a se denominar Castilhismo, em alusão à figura do líder Júlio de Castilhos. O Castilhismo tomou forma no Partido Republicano Rio Grandense (PRR) que monopolizou o governo estadual durante toda a chamada República Velha (1889-1930)³ e teve total inserção no Município de Pelotas, onde os poderes locais (governantes municipais, a elite intelectual e econômica, a Maçonaria e até mesmo a Igreja Católica) tinham fortes vínculos com o PRR. Conhecida desde o século XIX como “Atenas Rio Grandense”, a cidade se singulariza até os dias de hoje pelo seu desenvolvimento educacional e cultural, possuindo destacado número de instituições educacionais de ensinos primário, secundário e superior.

Os textos historiográficos que abordam sobre o municipalismo no Brasil, em sua maioria, enfocam períodos posteriores ao governo de Getúlio Vargas, ou seja, a partir de 1930. Isso em função de que o municipalismo passa então a apresentar uma efetiva organização, capacidade de mobilização e apelo programático. No entanto, há que se buscar em períodos anteriores e em situações regionais e locais, aspectos da representatividade e da autonomia de poderes locais inerentes ao municipalismo, indubitavelmente uma importante característica da cultura política brasileira.

A temática municipalismo, embora pouco estudada pela historiografia da Educação, é uma questão presente e atual no Brasil. Isso, muito em função de que a Constituição de 1988 passou a prever ações diretas dos municípios, numa tentativa de descentralização de poder com a instalação do Estado democrático após o fim do regime de ditadura militar (1964-1985). No período de elaboração da nova Constituição foram colocadas na pauta dos debates educacionais brasileiros questões que implicariam práticas municipalistas no âmbito da Educação. Nesse período, intelectuais e profissionais da Educação manifestaram-se favoráveis ou contrários ao fato de o município arcar com a gestão educacional do ensino fundamental. Em decorrência, pode-se afirmar que hoje, passados quase 20 anos de implantação da Constituição, no que tange à Educação, o municipalismo se constitui como um importante instrumento racionalizador das políticas públicas. Se a partir da Constituição de 1988 a autonomia e a representatividade dos municípios são expandidas, em períodos anteriores da história brasileira há evidências que demonstram a articulação entre políticas educacionais e as iniciativas dos poderes

3 Período da história do Brasil que se estende da Proclamação da República em 1889 a 1930, quando Getúlio Vargas assumiu a presidência.

locais. Busco focar, portanto, uma dada periodização e em um contexto local, características do municipalismo, que em vários períodos históricos, está presente no processo de modernização de práticas governamentais.

Na nascente República Federativa do Brasil: o Municipalismo, o Castilhismo, a Maçonaria e a Educação

A República instalada no Brasil em 1889 tem no sistema federalista uma alternativa ao centralismo político-administrativo dos períodos colonial e imperial contemplando os interesses das elites regionais. Embora alguns autores afirmem que após a Proclamação da República a descentralização caracterizou-se pela feição estadualista com restrição significativa da autonomia municipal (Abrucio, 1998; Araújo, 2010; Torres, 1967), tendo os municípios se integrado de forma subordinada como peça importante na engrenagem da política dos governadores, considero pertinente que os historiadores, e aqui no caso, os historiadores da Educação, problematizem tais afirmativas e atentem para a atuação dos municípios junto à Educação. Sabe-se que as práticas coronelistas⁴ em nível estadual levaram ao que se pode considerar uma privatização do público, cabendo aos poderes locais dos municípios sob o jugo do poder estadual, darem conta da educação primária. E é nessa perspectiva que há muito que ser escrito em termos da cultura político-educativa no período da República Velha: o viés da relação estado/município.

Nas pesquisas que vêm sendo realizadas, principalmente nas de âmbito regional, local e institucional, a partir do acesso a documentos de acervos das municipalidades, tem-se percebido a importância dos poderes locais na implantação e manutenção de iniciativas no campo educacional, desde o período colonial. Pode-se inferir que nas vilas e municípios brasileiros, houve iniciativas educacionais singulares, como resposta ao isolamento que lhes foi imposto tanto pela distância do poder central no

4 O coronelismo é uma complexa estrutura de poder que remonta ao período colonial e que tem no líder local, no plano municipal, a figura chave do “coronel” que se utiliza de práticas fundamentadas no mandonismo, apadrinhamento político, fraude eleitoral e imposição dos interesses privados sobre os públicos. O coronelismo, que esteve presente em todo o território nacional, fundamentou a política dos governadores sustentáculo político da República Velha, quando em nível nacional, predominaram interesses de lideranças da região sudeste brasileira de economia agro-exportadora ligada à cafeicultura.

imenso território brasileiro quanto pelo isolamento advindo do regime federativo nas primeiras décadas de sua implantação.

Torna-se importante, por consequência, a pesquisa de aspectos do municipalismo e da Educação a partir de análises documentais, tendo por base encaminhamentos de práticas de gestão do poder local nas municipalidades brasileiras, para além do previsto pela legislação federal ou estadual. Interessa destacar a importância dos estudos que trazem a singularidade, o local, o municipal, o institucional, o que vai constituir o todo nacional em tempos em que diferentes grupos sociais e ideológicos do país viam a educação como o caminho para que se mantivesse a ordem e o progresso na emergente República brasileira.

No Brasil, a ideologia municipalista sob a qual subjaz o conceito de autonomia da instância municipal, está ligada, desde meados do século XIX, à ideia de república e de federalismo, ou seja, de modernização do Estado. Nesse período, como importante ideólogo do municipalismo no Brasil, cita-se Aureliano Tavares Bastos que se tornou, em 1952, patrono oficial dos municípios brasileiros. Sua obra de maior destaque, um livro clássico a ser revisitado até os dias atuais é *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Conforme afirma Melo (1993), *república e federação* eram conceitos assimilados à ideia de *municipalismo* por vários publicistas do Império, dos quais Bastos é o maior expoente:

Profundamente marcado pela leitura de Tocqueville, Tavares Bastos propugnava pela descentralização administrativa e política do Império, e pelo rompimento com o modelo monárquico, unitarista e centralizador, de inspiração francesa, adotado no país. Seu ideal era a República federativa, cuja encarnação concreta era a jovem nação americana louvada por Tocqueville. A crítica que tecia era sobretudo de ordem política e administrativa e era centrada na noção de autonomia. Com efeito, o local *self-government*, que tanto enaltecia, e o programa abrangente de descentralização que elaborou em *A Província*, confundiam-se com um projeto de ampliação da participação política – pela generalização de eleições – e de liberalização do regime. (p. 86).

Tavares Bastos ressaltava a importância de que a administração imperial entendesse e respeitasse as diferentes características regionais brasileiras. Para

tanto, o governo deveria deixar de prover leis uniformes a todas as províncias, tendo elas a oportunidade de promulgarem leis adaptadas à sua própria circunstância e às características de seus municípios.

Aspectos da descentralização federalista proposta por Tavares Bastos estarão presentes na primeira Constituição Republicana, de 1891. Conforme o seu art. 1.º, a nação brasileira adota como forma de governo a República Federativa, convertendo suas antigas províncias em estados e fazendo de sua comunhão um laço perpétuo e indissolúvel de estados, ou seja, uma Federação. Os estados passam a ter direito de se organizarem mediante a constituição de leis próprias, respeitando os princípios da União, sendo assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite seu peculiar interesse.

No entanto, o que se pôde observar, conforme salienta Oliveira Vianna (1938)⁵, é que as constituições estaduais promulgadas após 1891, não apresentam originalidade quanto às características locais e regionais, havendo muita semelhança entre elas, embora as realidades político-econômica e sócio-cultural fossem distintas no vasto território brasileiro. Destaca o autor como única exceção a Constituição do estado do Rio Grande do Sul, elaborada por Júlio de Castilhos, que sustentará o Castilhismo, o qual será abordado a seguir, para subsidiar análises de aspectos do municipalismo no Rio Grande do Sul e na cidade de Pelotas.

Importa ressaltar aqui que o municipalismo é uma construção discursivo-programática defendida por políticos e intelectuais como sustentáculo não só de práticas descentralizadoras dos governos, mas também como fundamento de governos de cunho mais centralizador como foi o caso do Castilhismo gaúcho durante a Primeira República e do Estado Novo de Vargas (1937-1945).

5 Oliveira Vianna (ideólogo quase oficial do Estado Novo de Vargas) assim como Alberto Torres, Euclides da Cunha e Monteiro Lobato são intelectuais que articulam a ideia de Brasil como nação eminentemente agrária. A fusão entre municipalismo e ruralismo, tem na obra de Alberto Torres durante a República Velha, uma crítica ao ideal federativo de Tavares Bastos: “uma crítica à não realização plena e à inviabilidade do projeto (utópico) de uma nação construída pela agregação de interesses individuais e grupais de caráter local. O agrarismo emerge como a construção intelectual que descobre o país real, estruturado por clãs locais dispersos nos municípios num imenso território, e o país legal, idealizado e inorgânico. (...) o país legal é, nessa perspectiva, o país urbano, ‘sibarita’ e cosmopolita, enquanto o país real é o mundo rural – onde jaz o cerne da brasilidade. Para Torres, a instauração do regime federativo no país representou seu ‘desmembramento’ e a exacerbação do isolamento dos municípios” (Melo, 1993, p. 87).

Por um lado, o municipalismo e a autonomia provincial/estadual foram propostos por liberais contrários à centralização exercida pelo governo imperial e por defensores do federalismo republicano. Por outro, serviu também, aos que buscavam justificar a implantação das premissas positivistas, no caso do governo gaúcho, e nas tradições do patriarcalismo e localismo inerentes à cultura brasileira, para a implantação e legitimação da ditadura personalista de Vargas e a diminuição dos poderes dos estados da Federação⁶.

Melo (1993) ressalta a ambiguidade assumida pelo municipalismo no Brasil, uma vez que a multiplicidade de formas com que é apropriado permite que possa se constituir numa das mais arraigadas e reiteradas peças discursivas da cultura política brasileira. O autor afirma que “o municipalismo adquire o status de ‘leito de Procusto’ dessa cultura política: uma ideologia perene e consensual que não encontra opositores no campo político” (p. 90).

Nesse sentido, há que se destacar que no campo educacional brasileiro, desde o Ato Adicional de 1834, que estabeleceu o encargo dos governos estaduais e municipais sobre a educação primária brasileira, não se pode deixar de analisar o contexto local e regional tendo em vista a compreensão do todo nacional. Não deve ser esquecido o fato de que mesmo depois da efetiva sistematização da educação nacional através da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) em 1961, a educação de nível fundamental continuou a ser mantida pelos estados da Federação e seus municípios.

No Brasil, o Positivismo inspirou e influenciou marcadamente a vida intelectual e política de meados do século XIX às primeiras décadas do século XX. Mas foi no Rio Grande do Sul, conforme anteriormente citado, com a ascensão do Partido Republicano Rio-Grandense, que a ideologia positivista obteve maior penetração, apresentando características bastante peculiares, como o Castilhismo.

O programa do PRR e sua cosmovisão política apresenta como pontos fundamentais: a obediência ao comando dos chefes que, através de um programa e de uma rígida disciplina, assentam orientações que devem ser seguidas sem restrições pela massa partidária; a fraternidade universal, que se daria pelo reconhecimento das liberdades espirituais, políticas e civis (completa abstenção por parte do governo

⁶ Sobre a contribuição dos intelectuais da época envolvidos na construção de um modelo de Estado segundo os princípios varguistas ver, entre outros, Oliveira *et al.*, 1982.

de toda ingerência no domínio das crenças e doutrinas), pela preponderância da vida “pacífico-industrial” – desenvolvimento sem mobilização social – pela abolição das guerras de conquista e extinção de todo espírito militar; unidade da pátria brasileira, através do sistema republicano federativo; garantia da ordem social, através de leis que assegurem a livre evolução moral, intelectual e material do país, no sentido da emancipação completa do indivíduo e da sociedade; defesa do voto “a descoberto”; regime de 8 horas de trabalho; direito de greve (Tambara, 1995).

É importante salientar que o Positivismo, como corrente ideológica, apresenta desvios que variaram de acordo com os interesses materiais e políticos de seus adeptos, bem como com os modismos intelectuais de cada período. Isso se revelou numa “constante mudança de ênfases, omissão de temas e empréstimos intelectuais” (Boeira, 1980, p. 36). É necessário ter claro, portanto, a relatividade dos parâmetros ao se classificar uma obra, autor ou ideologia institucional como positivista.

No caso da análise específica que aqui desenvolvo sobre questões que envolvem o municipalismo e a educação na virada do século XIX para o XX em Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul deve-se compreender o contexto político nacional da República Velha que previa a autonomia estadual assim como as singularidades do contexto político, econômico, social e cultural do estado, principalmente a importância do PRR e o viés positivista de sua organização que propiciou, por sua vez, singularidades ao municipalismo gaúcho.

Colussi (1996 p. 28) afirma que o Rio Grande do Sul esteve perfeitamente integrado no jogo político das oligarquias brasileiras, desenvolvendo também a sua variante do fenômeno coronelista. Apesar da presença de particularidades regionais, a oligarquia gaúcha utilizou-se de mecanismos e de práticas políticas e sociais idênticas às de outras regiões do país. A autora lembra que na República Velha, o PRR manteve sua hegemonia política de forma inquestionável, não pela ausência de oposição, mas, sim, pela capacidade de criar uma máquina político-administrativa eficiente e com ramificações em todo o estado, sendo a autoridade legal do governador sustentada pela disciplina partidária e lealdade política na maioria dos municípios gaúchos. Nesse período, a hegemonia do PRR foi fortemente contestada pela oposição, oriunda também das classes dominantes do estado que não tiveram seus interesses político-econômicos contemplados pelo modelo republicano implantado no país e pela constituição do PRR. Assim, formaram-se dois grupos políticos antagônicos representando interesses de duas regiões geográficas

e socioeconômicas distintas, que passaram a disputar o poder no Rio Grande do Sul durante a República Velha: o grupo ligado à pecuária tradicional, da região da campanha gaúcha, até então a mais rica, localizada na metade sul do estado e o grupo oriundo de municípios da metade norte, de economia mais diversificada, com o predomínio da presença de imigrantes⁷.

No campo educacional, o PRR previa a liberdade de ensino pela supressão da certificação do ensino secundário para o ingresso no ensino superior; a liberdade de profissões, pelo não reconhecimento dos privilégios escolásticos ou acadêmicos; a liberdade, laicidade e gratuidade do ensino primário. Portanto, no Rio Grande do Sul essa “liberdade de ensino” refletiu-se no desinteresse do estado em atuar junto ao ensino secundário e superior, abrindo espaço para a iniciativa privada, dentre ela a Igreja e a Maçonaria. No entanto, no que se refere ao ensino primário, especialmente na metade norte do estado, nas regiões de colonização alemã e italiana, o governo gaúcho estabeleceu um processo de disputa com a Igreja Católica, não abrindo mão de ser “o educador por excelência do trabalhador que o capitalismo necessitava para sua consolidação e pleno desenvolvimento (...) e foi nesse nível que (...) se concretizou sua preponderância no setor. A Igreja, por seu lado, teve presença predominante no ensino secundário” (Corsetti, 1998, p. 60).

Diante desse contexto, uma das lacunas a serem preenchidas pelos estudos sobre a História da Educação nos diferentes estados e municípios brasileiros, e que envolvem a educação e o municipalismo nas primeiras décadas da República, é a influência da Maçonaria. Tanto como instituição que aglutinou aspectos da ideologia positivista que inspirou a implantação da República como também um espaço potencial para organização e direcionamento dos poderes locais.

As ideias positivistas de separação entre a Igreja e o Estado, de liberdade espiritual, de valorização da tradição, da família, do dever, da hierarquia social,

⁷ “A oposição teve atuação política permanente e foi a promotora de dois movimentos de luta armada de grande importância na vida política gaúcha: a Revolução Federalista de 1893 e a Revolução de 1923 (...). A polarização política do Rio Grande do Sul manteve-se inalterada até, pelo menos, a Revolução de 1923, quando a oposição revolucionária foi derrotada, conseguindo, porém, obter algumas das reformas políticas pretendidas. O resultado mais importante (...) se confirmou com a eleição de Getúlio Vargas em 1928, candidato único às eleições para o governo do estado. A partir daí *conservadores-autoritários* e *conservadores-liberais* passaram a atuar unificadamente por intermédio da Frente Única Gaúcha (FUG), formada em 1929 e que objetivava a candidatura de Getúlio Vargas às eleições presidenciais do ano seguinte” (Colussi, 1996, pp. 32-33).

serviram de sustentáculo aos propósitos defendidos pela Maçonaria, sobretudo no campo educacional⁸.

A Maçonaria, no início do século XX, assumiu a assertiva positivista de que a solução para os problemas nacionais estavam vinculados à escolarização. É preciso, no entanto, deixar claro que, para esta instituição, a solução destes problemas não passava por mudanças estruturais na sociedade. Na realidade, a hierarquia social era apontada pela Ordem Maçônica como algo natural e que, se assumida por todos, fazia parte do processo de evolução sócio-econômica, o que referenda sua identificação com a ideologia positivista. Nesse sentido, então, o papel de cada indivíduo no grupo social, quando bem compreendido e aceito, efetivaria o que chamavam de uma “nova sociedade”. Em suma, a Maçonaria pregava uma remodelação social nos moldes positivistas, ou seja, sem mudanças na estrutura das classes sociais. A “nova sociedade” seria aquela em que imperasse a ordem através de um tutoramento da população por parte daqueles considerados capazes de conduzir os seus destinos – daí sua proximidade com a elite e os grupos em ascensão social. A esta *ordem* corresponderia o *progresso* da nação brasileira.

Nesta perspectiva, à educação formal caberia a tarefa de habilitar a população para desempenhar os diferentes papéis exigidos pela sociedade industrial emergente. Sendo, portanto, a educação, um campo estratégico para o exercício de influência e controle sobre a sociedade, era preciso tirá-la da “perniciosa influência” da Igreja Católica, especialmente do Jesuitismo, intenção na qual comungavam muitos republicanos, positivistas (representados do Rio Grande do Sul pelo Castilhismo) e maçons⁹.

Nas primeiras décadas do século XX, no Rio Grande do Sul, o governo positivista apoiava o ensino primário livre, não obrigatório, o que, indubitavelmente, eximia o estado de uma maior responsabilidade em relação aos altos índices de analfabetismo. A maioria das escolas de ensino primário estava ao cargo das administrações

⁸ Fundamento algumas ideias apresentadas a seguir (Amaral, 2005), sendo que estudos relativos ao Positivismo e ao ideal educacional maçônico têm por base a análise do jornal maçônico pelotense *O Templário*.

⁹ No caso específico da cidade de Pelotas, em Amaral (2003) e Amaral (2005) apresento aspectos históricos de duas instituições de ensino secundário: o Ginásio Gonzaga, criado pelos Jesuítas em 1894, e o Ginásio Pelotense, criado em 1902 pela Maçonaria como uma alternativa de ensino laico de qualidade, representando a concretização no campo educacional da disputa político-ideológica travada entre a Maçonaria e a Igreja Católica nesse período.

municipais. O governo do estado, por sua vez, precariamente subvencionava quase a totalidade da instrução primária no meio rural, sendo respaldado pela política de nacionalização de ensino. Mesmo assim, pode-se observar a diminuição da taxa de analfabetismo no território gaúcho (Tambara, 2000, p. 212).

Na virada do século XIX para o século XX no Brasil havia movimentos em defesa da alfabetização, promovidos por diferentes grupos – religiosos, étnicos e político-ideológicos.

O combate ao analfabetismo teve na Maçonaria um forte aliado. A ideia de o ensino elementar ser público e obrigatório tornou-se uma das bandeiras de luta dessa instituição, já no primeiro decênio do século XX. Essa postura era, por sua vez, reflexo direto do anticlericalismo vigente (especialmente do combate às concepções teológicas e metafísicas da educação jesuítica), sendo uma forma de diminuir a influência das escolas particulares confessionais na sociedade da época.

No campo educacional, os positivistas e maçons contestavam a prática pedagógica jesuítica, considerada por eles excessivamente humanística, bacharelesca, desvinculada da realidade. Propunham o desenvolvimento de um sistema de ensino baseado no método experimental, de caráter mais técnico, onde houvesse o privilégio da prática sobre a teoria.

Embora fosse evidente a identificação dos maçons com o Positivismo, sendo, inclusive, vários deles membros do PRR, a divergência ficava por conta do fato de o governo estadual não expandir a rede de ensino, uma vez que preconizava o ensino livre. A crítica da Maçonaria recaía também no descaso com que vinha sendo tratada a instrução pública por parte do governo federal. Este, em princípio, responsabilizava-se pelos cursos secundários e superiores, destinados às classes mais abastadas da população, entregando a instrução primária aos governos estaduais e municipais. Tais governos, salvo exceções, não se comprometiam com a expansão da rede de ensino às classes menos favorecidas, excluídas dos benefícios da instrução e das vantagens por ela produzidas.

É preciso ter claro que a Constituição Republicana de 1891 manteve o modelo educacional elitista e dual que havia no Império, onde a legislação privilegiava o ensino secundário e superior, aos quais somente tinha acesso uma pequeníssima parcela da população, dando pouca atenção ao ensino primário e profissional, este destinado às classes populares. Nesse modelo, cabia à União controlar a instrução secundária e superior, e aos estados e municípios, a responsabilidade pelo ensino primário e profissional. Nas palavras de Nagle (1974):

não sendo possível a centralização política ou econômica, o novo regime apegou-se à centralização “cultural”, mantendo a escola secundária e superior dentro de sua exclusiva esfera jurisdicional. Por meio deste expediente, e de forma muito mais ostensiva e duradoura, os valores da sociedade imperial permaneceram e influenciaram os destinos da República brasileira. (p. 127)

Durante a República Velha o modelo educacional herdado do Império foi posto em questão, através de várias reformulações no ensino secundário e superior realizadas pelo Poder Executivo. As reformulações, na prática, não surtiram efeitos positivos na solução dos problemas educacionais mais graves. O curso secundário continuou sendo elitista e propedêutico, fiscalizado pela União através do mecanismo da equiparação, constituindo-se num preparatório para o ingresso num curso superior¹⁰.

Torna-se importante salientar que no Brasil, a partir da década de 1910, constata-se a inclusão sistemática dos assuntos educacionais e, fundamentalmente, da luta contra o analfabetismo, nos programas das diferentes correntes de ideias e dos movimentos políticos e sociais que emergem nesse período. São retomados, então, os ideais republicanos e democráticos ligados aos anseios de ampliação das oportunidades educacionais para todos, ou seja, de universalização do ensino elementar à massa da população inculta e analfabeta. A escolarização passa a ser percebida como uma força propulsora do progresso da sociedade brasileira.

Nesse período, coube à iniciativa privada a criação de muitos cursos de ensino superior no Brasil, principalmente com a implantação da Lei Orgânica de 1911, proposta pelo ministro do governo federal, Rivadávia Correa, que era ligado ao PRR. Nesta reformulação havia forte influência do ideal positivista de liberdade e de desoficialização do ensino. Propondo um regime que concedia ampla autonomia aos estabelecimentos escolares, onde o ensino passava a ser livre, diversificado e flexível, a nova reformulação se impôs desestruturando ainda mais a escola brasileira. Esta Lei permitia, inclusive, que os estabelecimentos de ensino secundário criassem cursos de ensino superior, deixando de existir o sistema de equiparação. Esse foi o caso, por exemplo, do Ginásio

10 Os estabelecimentos de ensino secundário no país deveriam se equiparar ao modelar Ginásio Pedro II, do Rio de Janeiro, para ter sua qualidade reconhecida. Importantes reformas do ensino secundário e superior, nesse período, foram: Benjamim Constant (1890); Eptácio Pessoa (1901); Rivadávia Correa (1911); Carlos Maximiliano (1915); João Luís Alves (1925).

Pelotense, a partir do qual foram criados os cursos de Farmácia e Odontologia (1911), a Faculdade de Direito e a Escola de Agrimensura (1913), sendo que os dois primeiros cursos citados passaram a ser subsidiados pelo poder municipal.

A situação do ensino secundário brasileiro voltou a se “normalizar” com a implantação da reforma Carlos Maximiliano, em 1915. Houve reintegração do Ginásio Pedro II à sua função de estabelecimento modelo. No entanto, esta legislação restringiu as equiparações somente a estabelecimentos estaduais de ensino, o que gerou um grave impasse no Rio Grande do Sul, pois sua Constituição vetava a existência de estabelecimentos de ensino secundário estaduais, devendo eles ficar a cargo da iniciativa privada ou dos municípios.

Constata-se que, em decorrência dessa determinação, não só no Rio Grande do Sul, mas em várias cidades brasileiras, instituições de ensino que nasceram da iniciativa privada passaram para o poder público, tendo em vista o mecanismo de equiparação imposto pela legislação educacional brasileira. Muitas instituições de ensino de nível superior, com o passar do tempo, foram aglutinadas e constituíram algumas das universidades públicas e privadas que existem nos dias atuais.

Na década de 1920, segundo Nagle (1974), a educação brasileira foi caracterizada pelo que denominou de *entusiasmo educacional* e de *otimismo pedagógico*. Para o autor, embora o jogo das forças sociais e de estrutura do poder continuasse o mesmo de momentos históricos antecedentes, esse decênio se diferencia pelo conjunto de condições que estimulam e provocam um processo que vai se desencadeando. O país se envolve em um clima de efervescência ideológica e de inquietação social, onde se observa um maior grau de perturbação provocado pelas campanhas presidenciais, o alastramento das incursões armadas, as lutas reivindicatórias do operariado, as pressões da burguesia industrial, as medidas de restrições adotadas na Revisão Constitucional de 1926, assim como o desenrolar do movimento revolucionário vitorioso de outubro de 1930¹¹.

11 O *entusiasmo pela educação* seria caracterizado pela importância atribuída à escolarização, considerada o maior problema nacional a ser enfrentado e cuja solução dependeria do encaminhamento adequado de todos os demais problemas nacionais. Já o *otimismo pedagógico* manteria essa crença no poder da educação, mas não de qualquer tipo de educação. Diante do acelerado desenvolvimento urbano-industrial tornar-se-ia necessário superar o atraso e a ignorância em que se encontrava o país através de uma nova pedagogia para a formação de um homem novo, ou seja, um “novo trabalhador”. Era preciso uma reforma da escola a partir da implantação dos princípios escolanovistas que visavam a superação do ensino academicista, formalista e intelectualista. A simples disseminação das escolas

Pelotas, a “Athenas Rio-Grandense”

O delegado do Departamento Nacional de Ensino, Dr. Osvaldo Orico, em 1926, que esteve no Rio Grande do Sul fiscalizando os exames escolares, tece impressões sobre a cidade de Pelotas em um artigo publicado no jornal local *Diário Popular*, cujo título é “Espetáculo da Grandeza Gaúcha – Impressões sobre a cidade de Pelotas”¹²:

A primeira bella impressão que recebo na minha viagem é em Pelotas. Que linda cidade! (...) Pelotas progride sensivelmente. É a segunda cidade do Estado em importância econômica e política, e um dos mais elegantes centros sociais. Effectivamente, a sociedade pelotense reúne muitos dos mais bellos e distintos ornamentos da sociedade gaúcha, e se destaca aos olhos do viajante pela beleza e fidalguia de maneiras, pela graça e fina educação.

De meados do século XIX às primeiras décadas do século XX os relatos, depoimentos e evocações sobre Pelotas, localizada na metade sul do estado, tecem representações que a distinguem das demais cidades gaúchas, por sua riqueza e pelo refinamento, elegância e cultura de sua sociedade, fruto de investimentos de “homens abastados” que queriam que a sua cidade prosperasse.

A ocupação da região onde hoje se localiza a cidade teve início no final do século XVIII com a exploração da atividade saladeril. A indústria do charque propiciou o crescimento de uma elite, que passou a cultivar os valores de uma cultura europeizada, presença marcante nos adiantados centros urbanos brasileiros no século XIX.

As famílias mais abastadas da cidade mandavam seus filhos estudar nos grandes centros do país e da Europa. E, ao retornarem, traziam consigo hábitos sociais requintados que se refletiam aqui num ambiente de efervescência social e cultural com características peculiares que fizeram, inclusive, com que a cidade

não bastava. Portanto, o ensino academicista era de pouca valia para um país que necessitava de trabalhadores que fossem a força propulsora e produtora da riqueza nacional. O movimento reformista e remodelador das instituições escolares, nesse período, ocorreu principalmente, em São Paulo, Ceará, Bahia, Minas Gerais e Pernambuco, onde o *entusiasmo pela educação* e o *otimismo pedagógico* tiveram influência mais decisiva e marcante.

12 Publicado a 29 de janeiro de 1926.

ficasse conhecida como a “Atenas Rio-Grandense”. Por outro lado Pelotas tinha um importante porto fluvial que permitia ligação direta ao porto marítimo do vizinho Município de Rio Grande o qual, por sua vez, estava na rota entre Argentina, Uruguai e a costa atlântica brasileira. Devido à sua localização geográfica que coloca Pelotas entre Porto Alegre, capital do estado, e as vizinhas, e então efervescentes capitais dos países platinos – Montevideo e Buenos Aires – era comum que nela aportassem importantes companhias teatrais, artistas e viajantes que se deslocavam entre esses centros culturais. Sem dúvida esse foi um fator significativo para o desenvolvimento da cultura aristocrata da cidade.

Convém ressaltar que para a consolidação dessa situação de progresso urbano e intelectual, houve o forte incentivo e iniciativa de cidadãos de maior poder aquisitivo, bem como da Maçonaria pelotense, da qual muitos deles faziam parte. Mantinham, além de entidades culturais e de lazer, como bibliotecas, jornais, escolas, teatros e parques, também, associações benemerentes, hospitais e asilos. Devido a considerável ausência de investimentos no que seriam os setores públicos de infraestruturas havia, inclusive, algumas empresas privadas de serviços urbanos que, com o tempo, passaram para a guarda do Estado.

Em Pelotas, a Maçonaria foi uma instituição aglutinadora de práticas municipalistas, desvincilhadas do governo estadual e nacional. As lideranças político-econômicas e intelectuais tinham na Maçonaria um espaço para encaminhamentos de discussões político-ideológicas que resultaram em práticas de gestão municipal que se destacavam em relação a outras cidades do estado e do Brasil.

Este quadro foi reforçado durante a República Velha (1889-1930), quando era nítida a assunção do Positivismo pela Maçonaria e pelo Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) que esteve à frente do governo estadual (Tambara, 1995). Isto refletiu-se numa situação em que predominava uma política de incentivo à liberdade de iniciativa privada, e ao municipalismo, sem um real comprometimento do Estado com o desenvolvimento das atividades econômicas, representando ele muito mais um papel de supervisor dessas atividades do que propriamente de seu propulsor.

No Rio Grande do Sul, a política municipalista, incentivada pelo governo estadual, incumbia às administrações municipais de realizarem investimentos em infraestruturas. E, em Pelotas, foram marcantes as iniciativas de melhoramento urbano desvincilhadas de “favores oficiais”, ou seja, que não dependiam de verbas públicas do Estado. O jornal *Opinião Pública* apontou, em várias edições, os

progressos advindos da iniciativa particular, enaltecendo o “ardor progressista” dos pelotenses, como se observa a seguir:

Todos esses padrões de glória que ostentamos, com raras exceções, nasceram da iniciativa privada, do nosso extremado amor ao aperfeiçoamento, ao embelezamento desta cidade.

Este aspecto do temperamento do pelotense não é absolutamente novo, vem dos tempos do império, accentuando-se, aliás, cada vez mais.

Há cidades que vivem do favor official, que aos seus governos devem os menores empreendimentos. Pelotas, não. Os seus filhos no afã de a tornar cada vez mais bella, mais completa em suas necessidades, não poupam esforços, nem lhes falta o engenho, na realização deslumbradora das suas concepções.

Que seria de Pelotas, sem a iniciativa particular? Teria chegado ao apogeu de desenvolvimento de hoje? Podemos resolutamente afirmar – não!¹³

Não se pode negar que esse forte vínculo com a iniciativa particular e a independência do “favoritismo oficial”, ou seja, dos investimentos do Estado, propiciou, por um bom tempo, o progresso da cidade. Mas, por outro lado, foi uma importante causa da sua estagnação econômica diante da crise de seu principal produto: o charque. Crise essa que já se percebia na virada do século XIX para o XX.

Nesse período, mesmo sem o dinamismo econômico propiciado pelas charqueadas, é que se concretizam na cidade importantes transformações urbanas condizentes com os tempos modernos que chegam com o novo século. Melhoramentos na área central tais como a instalação da rede de água e esgotos, iluminação e transportes públicos, calçamento, praças e arborização, reforçaram o caráter progressista de Pelotas, que fez com que viajantes continuassem a tecer empolgados elogios à cidade, mesmo quando sua economia já não ia tão bem.

Convém lembrar que ainda na década de 1920, Pelotas era o oitavo município que mais arrecadava tributos no Brasil. No entanto, nesse período já se pode constatar alguns problemas urbanos, como a falta de infra-estruturas capazes de atender o

13 Publicado a 22 de março de 1920.

grande contingente populacional que se dirigia para a cidade em função do êxodo rural na região sul do estado, e da própria falta de perspectivas econômicas dos municípios vizinhos.

A cidade, a partir dos anos de 1930, enfrentou sérios problemas econômicos que fizeram com que a sua urbanização e crescimento econômico não correspondessem às expectativas de progresso presentes desde a segunda metade do século XIX. Ressalta-se que a decadência econômica de Pelotas é reforçada pela crise da economia mundial desencadeada pela quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929, que ocasionou muitas mudanças no contexto econômico nacional e, em nível regional, causou, entre outros estragos, o fechamento do Banco Pelotense. Esse banco, criado em 1906, a partir da iniciativa e investimentos de alguns “ilustres pelotenses”, tinha agências, inclusive, em outros estados do Brasil. O baque na economia da região provocado pela quebra, em 1931, do poderoso Banco Pelotense¹⁴, foi acrescido, também, de um certo desinteresse do governo estadual em investir na região sul do estado, dando prioridade a outras regiões. Dessa forma, consolida-se definitivamente a hegemonia econômica de Porto Alegre no estado¹⁵.

Assinala-se que essa crise que se abateu sobre Pelotas desde a década de 1930, inseria-se, também, em um contexto de crise do setor primário gaúcho que estabeleceu uma dependência econômica cada vez maior do Rio Grande do Sul em relação ao centro do país.

A partir dos anos de 1930, em função de uma política que passou a visar o fortalecimento do Estado Nacional em detrimento da autonomia dos estados, o Rio Grande do Sul passa a ser caracterizado como o “celeiro do país”, continuando a exercer uma posição periférica na economia nacional que se dava através de uma

14 O majestoso prédio construído em 1914 e inaugurado em 1916 para ser a sede do Banco Pelotense, abriga até os dias de hoje uma agência do Banco do Estado do Rio Grande do Sul. Ressalta-se que a criação do Banco do Estado do Rio Grande do Sul também contribuiu para a falência do Banco Pelotense, pois o governo estadual passou a priorizar essa instituição em detrimento daquela.

15 O Rio Grande do Sul, desde o século XIX, estava dividido em duas áreas bastante distintas econômica e socialmente: uma ao Norte, centralizada em Porto Alegre e na região de colonização alemã e italiana, onde predominava o artesanato, o comércio e a atividade agrícola em pequenas propriedades; e outra ao Sul, na região da campanha, onde predominava o latifúndio e atividades ligadas à pecuária (Loner, 1999). Essas regiões mantinham poucas relações econômicas entre si, ligando-se diretamente às zonas consumidoras do resto do país. Sua integração ocorreu somente na República Velha, com o desenvolvimento do sistema de transportes.

relação de dependência e complementaridade junto ao centro hegemônico brasileiro – Rio de Janeiro e São Paulo.

Diante do quadro de desaceleração do crescimento material que se observa nas primeiras décadas do século XX, tem-se a impressão de que restou à “Atenas Rio-Grandense” fazer jus ao seu epíteto e buscar manter ao menos uma boa estrutura educacional e cultural.

Na sociedade aristocrática do início do século, a elite convivía com um grande contingente de ex-escravos e imigrantes de diversas nacionalidades – que se constituíam em mão-de-obra barata – e com uma emergente classe média composta por indivíduos ligados aos serviços públicos e privados. De polo escravista charqueador, a cidade passou a ser um centro urbano de diversificadas atividades voltadas para a produção de serviços e de bens de consumo. Na zona rural do município, formaram-se centros de colonização alemã, italiana e francesa dedicados ao cultivo de hortifrutigranjeiros em pequenas e médias propriedades rurais, e à agroindústria de conservas artesanais, o que contribuiu para um processo de readequação da economia local.

Nesse contexto, o poder municipal intensifica seu papel de promotor da instrução pública, embora ainda, em muito, subsidiado por benemerentes, que faziam doações de recursos específicos para a criação e manutenção de escolas.

Pelotas entra nos anos de 1930, segundo dados de relatórios intencionais, contando com uma numerosa, organizada e eficiente rede de instrução pública, aumentando a procura dos alunos pelas escolas municipais urbanas e rurais “após vultosas reformas que foram feitas nas mesmas e que atingiram, não só a adaptação e o saneamento dos edifícios, como também os métodos de ensino e selecção do professorado”¹⁶.

Com a crise econômica que se abateu na cidade, particularmente a partir dos anos de 1930, a ideia de difusão da instrução escolar passa a ser considerada como uma estratégia fundamental na defesa da tão propalada “civilidade” dos pelotenses, sendo uma preocupação também presente nos discursos dos administradores municipais. Com esses discursos,

¹⁶ *Diário Popular*, 15 de maio de 1930.

as lideranças locais queriam fazer frente a um processo inevitável de periferização econômica e cultural. As primeiras faculdades já estavam, desde o início, destinadas a cumprir uma importante função “compensatória” para a cidade. O que a cidade perdia em hegemonia econômica começa a ser contrabalançado pelas tentativas de dinamização da sua vida cultural. (Jansen, 1990, p. 7)

Assim como as escolas de ensino primário, ao que tudo indica, as instituições educacionais de ensino secundário e superior apresentavam um bom nível de qualidade. É o caso do Ginásio Gonzaga (que possuía a Escola Superior de Comércio), do Ginásio Pelotense e das Faculdades de Agronomia e Veterinária, de Odontologia e Farmácia e de Direito, que surgem a partir da iniciativa privada e que após alguns anos passam para o poder municipal. Sem sombra de dúvidas tais instituições de ensino colaboraram para a manutenção da aura intelectual que sempre pairou sobre a cidade.

Em Pelotas, a partir dos anos de 1940, constata-se a emergência do que Jansen (1990) considera um discurso desenvolvimentista e populista, que congrega interesses das camadas médias da sociedade. A educação de nível médio e superior, voltada para a formação de profissionais liberais, encontra uma importante demanda junto a esse grupo. Isso justifica, em princípio, a existência de importantes escolas de ensino secundário em nível municipal, estadual e particular e a criação, a partir da década de 1960, de duas universidades: a Universidade Católica de Pelotas (primeira universidade do interior do Rio Grande do Sul e a terceira a ser criada neste estado) e a Universidade Federal de Pelotas.

Considerações finais

Na apresentação da obra *História dos municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje*, Áurea Adão e Justino Magalhães, afirmam que a história dos municípios portugueses entrecruza dimensões geográficas, políticas, demográficas, administrativas, econômicas, sociais, culturais e educativas (Adão & Magalhães, 2013). O mesmo pode-se afirmar em relação aos municípios brasileiros, sendo que aqui, no caso específico do Município de Pelotas, muitas são as singularidades a serem apresentadas para contribuir na compreensão do todo

que constitui a educação brasileira. E, em se tratando de um município do estado do Rio Grande do Sul, estado que apresentou características histórico-políticas distintas dos demais estados brasileiros, torna-se necessário pensar a relação do município com o governo estadual. É importante ressaltar também que ao se tratar de aspectos que envolvem o municipalismo e poderes locais há que necessariamente se reportar à situação histórico-geográfica do Município. São fundamentais fatores que envolvem sua localização geográfica, características populacionais e político-econômicas que levam a singularidades de organização social e de gestão política.

No que tange à História da Educação brasileira, o importante é não se incorrer no erro de generalizar situações, ignorar ou desconsiderar o singular de muitas regiões, municípios e instituições. Unificar o país em uma nação e ter a Educação como um importante instrumento para tal vem sendo uma premissa histórica desde a implantação da República Federativa do Brasil. No entanto, cabe também aos historiadores da Educação não desconsiderar as diferentes trajetórias políticas e educacionais do vasto território nacional. O processo histórico-educacional do todo se faz com a compreensão das partes que o constituem (regiões, estados, municípios, instituições). E, nesse sentido, o uso das categorias “municipalismo” e “poderes locais” podem respaldar e trazer outros olhares e luzes a muitos estudos no âmbito da História da Educação.

Referências

- Abrucio**, F. L. (1998). *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, Departamento de Ciência Política, USP.
- Adão**, A. & Magalhães, J. (org.) (2013). *História dos municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje*. Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Disponível em: www.ie.ul.pt
- Amaral**, G. L. (2003). *Gatos pelados x galinhas gordas: desdobramentos da educação laica e da educação católica na cidade de Pelotas (décadas de 1930 a 1960)*. Tese de doutorado. UFRGS, Porto Alegre.
- Amaral**, G. L. (2005). *O Gymnasio Pelotense e a maçonaria: uma face da história da educação em Pelotas*. Pelotas: Seiva Publicações.
- Araujo**, G. C. (2010). A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, 36 (1), jan./abr., 389-402.
- Bastos**, A. C. T. (1975). *A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional (1.ª ed.: 1870).
- Boeira**, N. (1980). O Rio Grande de Augusto Comte. In S. Gonzaga (org.), *Rs: cultura e ideologia*. (pp. 34-59). Porto Alegre: Mercado Aberto.
- Colussi**, E. L. (1996). *Estado Novo e municipalismo gaúcho*. Passo Fundo: Editora Ediupf.
- Corsetti**, B. (1998). Controle e ufanismo – A escola pública no Rio Grande do Sul (1889/1930). *História da Educação*, 2 (4), set., 57-75.
- Jansen**, S. (1990). *A ilustre pelotense – Tradição e modernidade em conflito: um estudo histórico da Universidade Federal de Pelotas e suas tentativas de racionalidade*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Lins**, I. (1967). *História do positivismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Loner**, B. A. (1999). *Classe operária: mobilização e organização em Pelotas – 1888-1937*. Tese de doutorado. UFRGS, Porto Alegre.
- Melo**, M. A. B. C. (1993). Municipalismo, *nation building* e a modernização do estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 6 (23), 85-89.
- Nagle**, J. (1974). *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU, Editora da Universidade de São Paulo.
- Oliveira**, L. L., Velloso, M. V., & Gomes, A. M. C. (1982). *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar.

Tambara, E. (1995). *Positivismo e Educação – Educação no Rio Grande do Sul sob o Castilhismo*. Pelotas, RS: Editora Universitária, UFPel.

Tambara, E. (2000). *Introdução à história da educação no Rio Grande do Sul*. Pelotas: Ed. Universitária/Seiva.

Torres, J. C. O. (1987). *A formação do federalismo brasileiro*. São Paulo: Companhia Editora Nacional..

PARTE III: MUNICÍPIOS BRASILEIROS, A EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

11. Realidade brasileira municipal: estrutura tripartite e ações educacionais de pequenos municípios	275
12. O municipalismo, a educação e o desenvolvimento local: Pelotas-RS, Brasil – Primeiras décadas do séc. XX	293
13. Municípios e desenvolvimento local: São Paulo na década de 1950	317
14. O processo de institucionalização da educação primária em Umbaúba/Sergipe (1955-1989): um caso brasileiro de municipalização	331

13. Municípios e desenvolvimento local: São Paulo na década de 1950 *por Mauro Castilho Gonçalves*

13. Municípios e desenvolvimento local: São Paulo na década de 1950

Mauro Castilho Gonçalves
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
Universidade de Taubaté, São Paulo, Brasil

Objetivamos com o presente texto debater algumas condições históricas e sociais que provocaram alterações na cidade de São Paulo, notadamente na década de 1950, com destaque para os elementos relativos aos campos da Cultura e da Educação, aqui tratados como categorias analíticas. Da primeira, depreende-se o conjunto de manifestações artísticas, literárias e científicas, levadas a cabo por redes de intelectuais inseridos na trama urbana em dinâmica transformação. Compreende a segunda categoria, os elementos intrínsecos à educação escolar, incluindo questões e problemas que nortearam os debates e a institucionalização/massificação da rede de ensino, com destaque para o ensino primário, os sujeitos e grupos envolvidos, suas ideias e ações.

O processo histórico assim entendido será analisado a partir das relações dialéticas entre as categorias “cidade”, “cultura” e “educação”. Fundamenta-se o presente estudo em pesquisas que abordaram as relações entre história e cidade e seu tratamento analítico sugere um conjunto de procedimentos que apresenta a categoria “cidade” a partir de uma tríade dialética, ou seja, como *questão*, *memória* e *documento* (Matos, 2002). A cidade, neste caso, passa a ser analisada como um problema de pesquisa histórica, que produz memória, consubstanciada nas subjetividades e materialidades.

São Paulo, na década de 1950, transformou-se, em definitivo, numa metrópole pela inclusão/exclusão de grupos sociais advindos das diferentes regiões do país, sem descartar os elementos intrínsecos à tradição do velho bandeirismo paulista e do legado jesuítico-católico. A cidade perifерizou-se, ao mesmo tempo em que plasmou uma elite letrada, influente, diversificada, produtora e detentora dos bens culturais.

No emaranhado sociológico de classes em permanente tensão, a educação escolar pública inicia seu processo irreversível de massificação. O conteúdo descrito a seguir apresenta alguns dos resultados analíticos desta simbiose histórico-sociológica em que se transformou a capital paulista em meados do século XX.

Maria Arminda do Nascimento Arruda, docente e pesquisadora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, defendeu, em 2000, sua tese de Livre-Docência que versou sobre a “cultura da cidade de São Paulo no meio do século XX”, publicada em livro no ano seguinte (Arruda, 2001). Logo na Introdução do trabalho, a autora retira de Ítalo Calvino uma epígrafe que nos motiva a pensar, com critérios analíticos mais consistentes, o papel histórico e simbólico que as cidades contemporâneas e seus agentes exerceram na institucionalização do que poderíamos chamar de “modernidade capitalista”. Para Calvino, “de uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às nossas perguntas” (Calvino, 1997, p. 20). Pode estar aqui, nas palavras sábias do filósofo, a chave interpretativa para compreendermos a lógica que norteia a constituição das cidades como agentes históricos.

O ponto de partida não são os monumentos, as paisagens, as ruas e alamedas. São as perguntas que fazemos ao conjunto material e simbólico legado pelas gerações pretéritas. São os questionamentos que elaboramos à dinâmica histórica e sociológica oriunda das tensões inerentes às relações humanas e de classes. É a perplexidade que nos assalta no momento do olhar crítico e analítico que plasmamos na alma da cidade. São as surpresas causadas pela nossa insistência em refletir o cotidiano das ruas. São as idiosincrasias da realidade que nos provocam a reflexão. São as perguntas que emanam das vicissitudes da concretude, do objetivamente dado.

Carlos Nelson Coutinho, que nos deixou um legado analítico fundamental sobre Gramsci, em seu livro *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política* (2011), analisou a centralidade do conceito de “relações de força” no arcabouço teórico do filósofo italiano. Num dos itens dos *Cadernos do Cárcere* intitulado “Análise das situações. Relações de força”, Gramsci, segundo Coutinho, esboça um dos conceitos mais significativos de sua obra. Por meio desta categoria, o pensador italiano elabora “a ontologia do ser social”, e se remetendo a Lenine, Gramsci adere à máxima da “análise concreta de situações concretas”, mote para alçar os elementos intrínsecos e extrínsecos da ação política.

Partindo deste pressuposto teórico-analítico, pretendemos aqui um esboço sintético sobre o fenômeno paulistano, a partir de três categorias que, postas em relevo de forma articulada, podem auxiliar sobremaneira o entendimento da dinâmica de transformações que a cidade protagonizou durante a década de 1950. Refiro-me às categorias “cultura”, “cidade” e “educação”.

Partimos das seguintes perguntas: quais forças mobilizaram-se, no período histórico demarcado, para que a cidade ganhasse um novo e atualizado status de metrópole? Que elementos culturais foram suficientemente incorporados para que São Paulo se transformasse num epicentro da produção e de divulgação da nova brasilidade? Qual papel exercido pelos intelectuais, artistas e outros agentes na “organização da cultura”? Que impacto sofreu o campo da educação escolar urbana diante do tenso processo de expansão e periferação do espaço social? Estas e outras questões direcionam nossa atenção para a análise de uma cidade que, durante a década de 1950, viu-se compelida a responder às demandas da realidade que profunda e sistematicamente se transformou.

Segundo o *Histórico demográfico* do Município de São Paulo, elaborado pela prefeitura desta capital, e pautado nas indicações estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

nos anos 50 São Paulo viu sua população passar de poucos mais de 2 milhões de habitantes para mais de 3,5 milhões (...) As correntes migratórias respondiam por grande parte do crescimento demográfico e eram geradas especialmente na região Nordeste (...) na segunda metade da década a indústria automobilística tornou-se o motor do desenvolvimento econômico, com as novas fábricas instaladas em municípios vizinhos ao da capital, na região que ficou conhecida como ABC (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul).¹

O antigo município, tradicionalmente marcado pela cultura oriunda da economia e sociedade cafeeiras, adquiriu, no percurso da década, o status de metrópole industrial, fato que acompanhou as mudanças no perfil sociológico e cultural do Brasil, particularmente do estado de São Paulo. Houve, neste estado, um crescimento na

¹ Disponível em: http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/1950.php.

ordem de 217% no período de 1934 a 1964. É o que nos revela Salles (1998) em sua pesquisa sobre as relações entre industrialização e educação na década de 1950². Segundo esse autor o estado de São Paulo, no início dos anos de 1940, dispunha de 40,8% da população nas cidades, índice discrepante em relação ao restante do país, onde a população urbana representava 31,2%. A década de 1950 possibilitou a São Paulo a consolidação de sua hegemonia. Vejamos os números relativos a 1960: São Paulo – população urbanizada, 62,6% e população rural, 37,3%; Brasil – população urbanizada, 45,5%, contra 54,5% da população rural. No quesito industrialização, ainda segundo Salles, São Paulo sempre monopolizou a liderança nacional. Na primeira década do século XX reunia 16,5% da produção industrial. Em 1920, 31,3%. Em 1938, 43,2% e, em 1958, 55% (Salles, 1998, pp. 14-16).

Diante da emergência de um novo “rostro urbano” que se configura, parece-nos relevante e adequado abordar a cidade como categoria analítica, a partir dos estudos desenvolvidos por Rolnik (1997), Lefebvre (1999), Fenelon (1999) e Matos (2002), que questionam a clássica interpretação historiográfica que considerou a cidade como “palco da história”, omitindo evidências e escamoteando os sujeitos.

Matos (2002), mais especificamente, propõe a cidade como questão desafiadora para o historiador. Para ela, esta categoria deve ser apresentada e analisada como *questão, memória e documento*.

Como **questão**, pois

A maior parte dos estudos sobre o cotidiano urbano reproduz sem muita crítica o discurso característico das fontes oficiais – logo, públicas – e mostra-se indicativa mais de um “dever ser” do que um “ser”, ao apresentar modelos e planos, procurando corrigir e estigmatizar as experiências urbanas (...) Pensar a noção de urbano e os adjetivos sobre a cidade como categorias instáveis permite recuperar a historicidade da cidade tornando-a questão e objeto de análise. (Matos, 2002, p. 8)

Como **memória**, pois

Na realidade, a cidade é múltipla (...) delineiam cenários em constante movimento (...) Em sua transformação, a cidade tanto

² Salles analisou, comparativamente, os censos demográficos das décadas 1940, 1950 e 1960.

pode ser registro como agente histórico. Nesse sentido, destaca-se a noção de territorialidade, identificando o espaço enquanto experiência individual e coletiva, no qual a rua, a praça, a praia, o bairro e os percursos estão plenos de lembrança, experiências e memórias. (*Idem*, p. 9)

Como **documento**, pois

A paisagem urbana vai-se impondo como um documento a ser lido, como um texto a ser decifrado. Cabe ao investigador entender esse emaranhado de tempos-espacos e memórias, recuperar as camadas e as relações entre elas, decifrar seus *enigmas*, numa arqueologia social (...) Novos corpos documentais são valorizados e através dos olhos dos contemporâneos ajudam a desvendar as cidades que não existem mais. (*Idem*, p. 10)

Choay (1999), no estudo intitulado *O reino do urbano e a morte da cidade*, nos convida a refletir sobre as diferenciações semânticas, simbólicas e reais entre o urbano e a cidade. Urbanização seria sinônimo de produção de cidade? Com essa questão inicial Choay delinea sua defesa em torno da tese segundo a qual o fenômeno urbano decretou a morte da cidade. Para os antigos romanos *urbs* (território físico da cidade) e *civitas* (comunidade de cidadãos que a habitam) eram realidades indissociáveis. Segundo Choay (1999):

A dinâmica de redes técnicas tende a ser substituída assim como a estética dos locais construídos para condicionar mentalidades e comportamentos urbanos (...) Este sistema operatório, válido e possível de ser desenvolvido em quaisquer lugares, tanto na cidade quanto no campo, nos vilarejos ou nas periferias, pode ser chamado O URBANO. O advento do urbano desfaz a antiga solidariedade entre *urbs* e *civitas*³. (p. 84)

Desfazendo a antiga solidariedade, o urbano consolida sua hegemonia definindo espaços territoriais e comportamentos humanos. Resgatar a história da cidade,

³ Grifo do autor.

problematizando a questão do urbano, transforma-se numa tarefa do ofício de historiar. Segundo Rezende (1999):

A história de uma cidade não se esgota, porém ao se aproximar de sua memória, aquele que a vive pode iludir-se com a possibilidade de retê-la na sua totalidade. Por isso, o trabalho do historiador tem uma dimensão decifradora, na medida em que consegue criar diálogos entre os tempos históricos. (p. 163)

A decifração das relações antagônicas e convergentes presentes na *civitas* nos faz pensar na tensão entre a tradição e a modernidade. Ambas convergem e divergem numa fértil dialética, obrigando o historiador a debruçar-se na elucidação dos enigmas e pontos obscuros. Sem a problematização, o passado, segundo Rezende (1999),

torna-se um imenso espelho que nos impede de fazer uma sinfonia dos tempos, portanto cancelando os sonhos, aumentando, cada vez mais, o território do medo (...) Basta se desfazer do olhar fixo, para sentir que, nas cidades, os espelhos são quebrados, sem grandes obstáculos, e as ruínas possuem significados, mas a complexidade dos labirintos do presente é que paralisa os sujeitos históricos. Querer reduzi-los à mesmice da sociedade de massas ou lançá-los para o futuro sem que conheçam suas tradições, é fazer com que a cidade deixe de ser um cenário e passe a ser uma prisão ou tristemente a cidade dos homens sem tempo. (p. 164)

A territorialização do espaço urbano, à luz da lógica do capital, foi discutida por Marx e Engels em *A ideologia alemã*, no capítulo intitulado “As grandes cidades”, citado por Lefebvre (1999). Tal perspectiva, nos possibilita compreender uma outra dimensão do problema: as mazelas do urbano não podem ser naturalizadas. Ao contrário, faz-se necessário históriá-las, objetivando detectar sua lógica material.

Na parte de seu livro intitulada “As grandes cidades”, Engels descobre a realidade urbana em todo o seu horror. No entanto, jamais essa realidade se identifica para ele como uma simples desordem, ainda menos com o mal, como uma doença da “sociedade”, como em muitos textos literários e científicos até a nossa época. Londres,

Manchester, outras aglomerações inglesas, Engels as toma como os efeitos de causas e razões a conhecer, portanto, a controlar (primeiro pelo conhecimento, em seguida pela ação revolucionária). (...) Sem tomar qualquer posição depreciativa, Engels coloca em plena luz os fortes contrastes da realidade urbana, a riqueza e a pobreza justapostas, o esplendor e o horror (a indignidade e a pobreza recebendo dessa vizinhança um colorido intenso e patético). (Lefebvre, 1999, pp. 13-14)

Pode-se apreender das concepções acima arroladas, que o fenômeno urbano, provocado particularmente pela industrialização acentuada, e que atingiu uma soma considerável de municípios brasileiros durante a década de 1950, provocou uma reconfiguração dos espaços e uma alteração substancial nas relações humanas.

Na linha dos estudos sobre o êxodo rural, com destaque para as pesquisas de Antonio Cândido, particularmente sua obra *Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida*, enfatiza-se que o fenômeno da urbanização, aliado ao intenso processo de consolidação da indústria como *modus vivendi*, provocou uma alteração profunda no ciclo existencial de grupos sociais variados. Em outras palavras, a indústria, em sua acepção alargada, transformou-se em *ethos* definidor de paradigmas de pensamento e conduta.

Para Arruda (2001), havia, no contexto das comemorações do IV Centenário da cidade de São Paulo (1554-1954), um sentimento difuso de “adesão ao novo estilo urbano que se impunha” (p. 30). Citando um texto elaborado por Florestan Fernandes para o *Congresso Internacional de Americanistas*, realizado em 1954, no contexto daquelas comemorações, a autora em epígrafe destaca que Fernandes chamou a atenção sobre o sentimento paulistano à época: o passado tem pouca importância. A pauta era, para muitos, o presente, além do futuro como perspectiva. São Paulo transformou-se no eixo industrial hegemônico do Brasil. Segundo Arruda, “se em 1950 a indústria brasileira era formada por um grande número de empresas nacionais e privadas (...), em 1960, a metade do capital industrial em São Paulo, por exemplo, achava-se sob o domínio de estrangeiros” (2001, p. 55).

A partir destes dados podemos inferir que estava consolidada a internacionalização do capital na cidade de São Paulo, fenômeno que não pode ser analisado isoladamente, nem mesmo sobreposto a outros fatores de ordem material. Ainda segundo Arruda (2001), deve ser considerado um conjunto heterogêneo de transformações que

ocorreram em diferentes setores da malha urbana, desde o comércio, o setor bancário, os serviços pessoais, hotéis, restaurantes, bares, clubes, saunas, salões de beleza e a rede de ensino em todos os seus principais segmentos.

Maria Arminda Arruda (2001) faz referência ao estudo de Joseph Love, autor de *A locomotiva. São Paulo na Federação Brasileira (1889-1937)*, que periodizou o processo de metropolitanização da cidade em três fases distintas: *pré-metropolitana* (1875-1915), *metropolitana inicial* (1915-1940) e, por fim, a fase que Love denominou *metropolitanização*, processo cuja gênese deu-se a partir de 1940.

A ênfase da nossa intervenção recai sobre esta terceira fase decisiva de alteração radical das condições materiais e mentais do coletivo paulistano. Novas energias foram mobilizadas, incluindo nelas incursões analíticas e técnicas de intelectuais engajados na interpretação do passado e do presente grávido de perspectivas. Refiro-me, particularmente, aos historiadores e cientistas sociais que, em diferentes instâncias e redes de convivência científica, elaboraram detalhados *surveys* para “ler” a realidade que, velozmente, transformava-se.

Em estudo que realizamos sobre o periódico *Pesquisa e Planejamento* (Gonçalves, 1997), criado pelo Centro Regional de Pesquisas Educacionais de São Paulo (CRPE-SP), em meados da década de 1950, procuramos compreender o padrão teórico e metodológico empreendido por esta revista científica que reuniu em seu escopo uma plêiade de intelectuais ligados às Ciências Humanas e Sociais. Os relatórios científicos divulgados pela revista versaram, quase sempre, os problemas da educação brasileira da perspectiva metodológica das Ciências Sociais, pautados nas técnicas de pesquisa testadas nos ambientes acadêmicos americanos e europeus. Os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais, criados em algumas capitais brasileiras durante a década de 1950, estavam, cada um ao seu modo, ligados a um macro projeto, liderado por Anísio Teixeira que, no mesmo contexto, foi protagonista na criação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) e o seu primeiro diretor.

O exemplo acima nos fornece uma indicação do interesse analítico demonstrado, nesta conjuntura, pelos cientistas sociais em relação aos problemas da escola pública, especialmente tratados no forte contexto de industrialização e urbanização dos grandes centros populacionais. Novos quadros de pesquisadores, ligados à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, sob a batuta experiente de Florestan Fernandes, inauguraram um novo modelo de pesquisa sociológica, com intervenções

demarcadas em problemas e questões pontuais, dentre os quais se destacaram aqueles envolvidos com a educação escolar das massas.

Luiz Pereira foi um deles. Redigiu relatórios sociológicos sobre a escola, com destaque para três deles: *A escola numa área metropolitana* (1960), *O magistério primário numa sociedade de classes* (1963) e *O professor primário metropolitano* (1963)⁴. Por meio destes estudos, Pereira articulou os elementos que incentivavam as pesquisas no campo das Ciências Sociais, a saber: urbanização, industrialização e educação escolar. Investigações desta natureza foram incentivadas nos âmbitos do CBPE e dos CRPEs. As temáticas versaram sobre variadas questões relacionadas com a escolarização das massas. Dentre os temas, destacaram-se o magistério primário, o alunado das periferias, a sindicalização dos profissionais da educação, a mulher e a profissão docente, a educação profissional e técnica, a expansão da rede de ensino, a descentralização e a municipalização do aparato burocrático, administrativo e pedagógico da escola básica.

As pesquisas de Marília Pontes Sposito são particularmente bem-vindas quando a temática aborda a questão das relações entre o fenômeno sociológico e histórico da urbanização paulistana e seu impacto na expansão e institucionalização da escola pública, com destaque às lutas travadas pelos movimentos reivindicatórios gerados no âmbito da organização política-popular. Um exemplo foi a tese *O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo*, pesquisa publicada no início da década de 1980, no bojo das movimentações em torno do final da ditadura militar. A autora, segundo França (1985), analisa a expansão da rede primária de ensino no Município de São Paulo, notadamente os Grupos Escolares, historicamente considerados os bastiões do regime republicano brasileiro e que acabaram por demonstrar ineficiência na resolução do binômio oferta/procura.

Medidas emergenciais, obviamente sem qualidade, foram adotadas para amenizar a problemática situação que passou a enfrentar o sistema público de ensino primário na cidade de São Paulo. Além da expansão desordenada e sem planejamento, as escolas primárias paulistas adotaram uma tríplice jornada de ensino, o que acarretou a ampliação da jornada de trabalho docente, dentre outras consequências. Aliado a

⁴ Para o aprofundamento do legado intelectual de Luiz Pereira, conferir, dentre outros estudos, o de B. Bahia, 2011.

este fenômeno, verificou-se, no mesmo contexto, a criação do sistema municipal de ensino em São Paulo. Estudo pioneiro que versou sobre alguns aspectos históricos e pedagógicos da implantação da rede municipal, foi o organizado por Godoy (2013), que investigou o modelo escolar paulistano na revista *Escola Municipal*, periódico criado, em meados dos anos de 1950, por iniciativa da prefeitura da capital, para divulgar e debater questões do ensino.

Estudos estão em desenvolvimento no âmbito do projeto de pesquisa *História das instituições e dos intelectuais da Educação brasileira*, do Programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política, Sociedade (PUC/SP). Nestes projetos de investigação pretende-se abordar a rede de intelectuais e técnicos que mobilizou ações em torno da institucionalização e consolidação do sistema. A própria revista supracitada merece, ainda, intervenções analíticas, objetivando compreendê-la como uma “estrutura de sociabilidade”, como lócus de debate e disputa de projetos díspares que marcaram a gênese do sistema de ensino municipal paulistano.

Perspectiva não menos importante, diz respeito às implicações em torno da organização e realização das comemorações do IV Centenário da cidade no ano de 1954 e o debate que direcionou a Cultura e Educação como ferramentas de consolidação do ideal civilizatório implícito no *ethos* industrial. Richard Morse, em sua obra de referência intitulada *Formação histórica de São Paulo: de comunidade à metrópole*, analisou os paradoxos implícitos à estrutura municipalista que persistiu após a proclamação da República brasileira em fins do século XIX. Para ele o tradicional municipalismo coronelista provocava um “sentimento alheio às inquietações metropolitanas”, que desde a década de 1920, fomentava os círculos intelectuais e artísticos da cidade, legado do “espírito urbano por excelência”, personificado em Mário de Andrade e sua *Pauliceia desvairada*.

Morse, nos capítulos referentes às primeiras décadas do século XX, fase da metropolitanização da cidade, afirma que se sobrepõe o sentimento cidadão tendo como referência alguns movimentos que marcaram este período: a Semana de Arte Moderna de 1922, as revoluções de 1924 e 1932, a criação da Universidade de São Paulo, em 1934, dentre outros acontecimentos de igual vulto. O simbolismo e os aspectos ideológicos implícitos nestes acontecimentos foram mobilizados pela imprensa falada e escrita. Da perspectiva de Morse, uma “*polis* multiforme” estava em formação, processo consolidado na década de 1950.

A popularização do rádio, por exemplo, foi o mote para que o cidadão comum assimilasse a energia do novo e do moderno sentimento paulistano, que guardava raízes no jesuitismo e no bandeirismo desbravador, mas, ao mesmo tempo, reivindicava o paradigma da modernidade, consubstanciado no *modus vivendi* industrial. Esta “polis multiforme”, mas ao mesmo tempo “multifacetada” pelas condições objetivas das conjunturas e pelas tensões inerentes às sociedades de classe, devem ser, a nosso ver, elementos nodais para compreensão mais apurada do processo de gênese e consolidação da dinâmica e desigual expansão e distribuição das oportunidades educacionais no Município de São Paulo durante a década de 1950 para tentarmos responder se a cidade contribuiu, efetivamente, para a “modernização educacional e cultural” dos variados grupos sociais que, na cena urbana, interagiram e provocaram as transformações históricas que definiram a identidade daqueles tempos.

Referências

- Andrade**, M. (1986). *De Paulicéia desvairada a café (Poesias completas)*. São Paulo: Círculo do Livro.
- Arruda**, M. A. N. (2001). *Metrópole e cultura em São Paulo no século XX*. Bauru, SP: Editora da Universidade de São Paulo-EDUSP.
- Bahia**, B. C. M. (2011). *Luiz Pereira: profissionalização docente e educação*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Calvino**, I. (1997). *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Cândido**, A. (2003). *Parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida*. (10.^a ed.). São Paulo: Duas Cidades/Editora 34.
- Choay**, F. (1999). O reino do urbano e a morte da cidade. *Projeto História. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC-SP*, (18), maio, 67-89.
- Coutinho**, C. N. (2011). *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Fenelon**, D. R. (org.) (1999). *Cidades*. São Paulo: Olho d'Água.
- França**, M. F. O. (1985). Resenha. *Em Aberto*, 4 (26), abr./jun., 28-33.
- Godoy**, A. P. (2013). O modelo escolar paulistano na revista *Escola Municipal (1968-1985)*. *História da Educação (UFPel)*, 17 (39), jan.-abril, 101-128.
- Gonçalves**, M. C. (1997). *Educação e ciências sociais: uma incursão no periódico "Pesquisa e Planejamento" (Décadas de 50 e 60)*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Lefebvre**, H. (1999). *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: Editora DP&A.
- Mattos**, M. I. S. (2002). *Cotidiano e cultura. História, cidade e trabalho*. Bauru, SP: Editora da Universidade do Sagrado Coração-EDUSC.
- Morse**, R. (1970). *Formação histórica de São Paulo: de comunidade à metrópole*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- Rezende**, A. P. (1999). O Recife: os espelhos do passado e os labirintos do presente ou as tentações da memória e as inscrições do desejo. *Projeto História. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC-SP*, (18), maio, 155-166.
- Rolnik**, R. (1999). *A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. (2.^a ed.). São Paulo: Studio Nobel, FAPESP.

Salles, F. C. (1998). *Educação e industrialização no estado de São Paulo: década de 50*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

Sposito, M. P. (1982). *O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo*. São Paulo: Edições Loyola.

PARTE III: MUNICÍPIOS BRASILEIROS, A EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

11. Realidade brasileira municipal: estrutura tripartite e ações educacionais de pequenos municípios	275
12. O municipalismo, a educação e o desenvolvimento local: Pelotas-RS, Brasil - Primeiras décadas do séc. XX	293
13. Municípios e desenvolvimento local: São Paulo na década de 1950	317
14. O processo de institucionalização da educação primária em Umbaúba/Sergipe (1955-1989): um caso brasileiro de municipalização	331

14. O processo de institucionalização da educação primária em Umbaúba/Sergipe (1955-1989): um caso brasileiro de municipalização

por *Raylane Andreza Dias Navarro Barreto* e *Joaquim Francisco Soares Guimarães*

14. O processo de institucionalização da educação primária em Umbaúba/Sergipe (1955-1989): um caso brasileiro de municipalização

Raylane Andreza Dias Navarro Barreto
e Joaquim Francisco Soares Guimarães
Universidade Tiradentes (UNIT), Brasil

Primeiras palavras

Eu lembro, desde menina, das construções de quase todas as escolas do Município de Umbaúba. Participei como aluna e como professora desde 1955 até hoje. Tudo isso está muito vivo na minha memória. (M. L. Silveira, 2012)

Tomamos as palavras da professora aposentada Maria Lita Silveira como incentivo para tecer considerações sobre o processo de institucionalização da educação primária em Umbaúba/Sergipe/Brasil no período de 1955 a 1989. Para isso fizemos uso das fontes orais e documentais para desenvolver essa pesquisa histórica. O pressuposto que perseguimos é que, muito embora, existam múltiplos debates sobre o lugar ocupado pela memória na pesquisa historiográfica, a memória em muito alimenta a História¹. Assim, o que buscamos foi perceber, através da legislação e das trajetórias professorais como se compôs a municipalização da educação primária em Umbaúba, que por sua vez, começou antes mesmo da própria fundação da cidade,

1 O presente artigo é fruto de uma pesquisa em Educação sobre a temática “Memórias de Educadoras Sergipanas: práticas escolares e cultura escolar no Município de Umbaúba no período de 1955-1989”, e está ancorado no Projeto *Memória Oral da Educação Sergipana*, coordenado pela Dra. Raylane Andreza Dias Navarro Barreto.

com as “Cadeiras Isoladas”, quando sua circunscrição territorial estava atrelada à Vila de Cristinápolis/Sergipe/Brasil (hoje cidade). Para tal intento elegemos como objeto de estudo, as trajetórias de vida das educadoras: Risoneuma Soares Feitosa, 69 anos; Janete Aguiar de Souza Cruz, 72 anos; Maria Lita Silveira, 76 anos; Maura Fontes Hora, 79 anos; Acinete Almeida Bispo, 80 anos; Maria Isabel dos Santos, 82 anos; e Josefina Batista Hora, 83 anos, residentes no Município de Umbaúba. Deste modo, nosso cenário de estudo é protagonizado pelas sete educadoras, cujos relatos orais em muito contribuem para a historiografia da Educação sergipana, pois elas, entre 1955 e 1989, foram fundamentais para a concepção do cenário pedagógico de um tempo e lugar.

Caminhos da história em terrenos da memória

Ancorados na História Cultural e Social inglesa, operamos historiograficamente por lentes “vistas de baixo”. A história vista de baixo surgiu com o historiador inglês Edward P. Thompson quando este registrou no ano de 1966 em seu artigo “History from below”, a história da classe trabalhadora inglesa privilegiando seus líderes, as organizações trabalhistas bem como, e, principalmente, o trabalhador não engajado.

Uma de suas grandes contribuições à historiografia é o conceito “experiência”. Ao analisar e interpretar o processo de formação da classe operária inglesa, ele evidencia que esta não se fez somente pelas experiências vividas nas “chaminés das fábricas”, mas pelas relações sociais estabelecidas com o mundo. O estudo de suas obras pela terceira geração da Escola dos *Annales* na década 1970 se justifica na razão de seu pensamento estar em sintonia com a proposta historiográfica do referido movimento, que em suas publicações difundiu uma nova noção de documento, método, tempo, fonte e objeto, com o interesse voltado para todas as atividades humanas, concebendo a realidade como uma construção social, para além de privilegiar os ditos esquecidos da “história oficial”. Nessa perspectiva, a operação historiográfica tomou novos rumos e, dentre eles o lugar que a memória passou a ocupar na pesquisa histórica. Assim, esclareceu Raphael Samuel (1997):

(...) a memória, longe de ser meramente um receptáculo passivo ou um sistema de armazenagem, um banco de imagens do passado, é, isto sim, uma força ativa, que molda; que é dinâmica – o que ela

sintomaticamente planeja esquecer é tão importante quanto o que ela lembra – e que ela é dialeticamente relacionada ao pensamento histórico, ao invés de ser apenas uma espécie de seu negativo. (pp. 41-45)

Desse modo, a memória resolve apagar, bem como fixar e de forma intencional planeja lembrar e esquecer. Raphael Samuel, entre outros, se dedicou a escrever a história protagonizada por “pessoas simples”, cujos nomes ainda não eram/são conhecidos em meios eruditos. Um dos grandes legados dessa corrente é a corrosão da “história única”, linear e evolutiva, protagonizada por um “sujeito único” e a possibilidade de construção de uma nova operação historiográfica. O historiador Raphael Samuel (1989/1990), no intuito de fazer o uso de novas fontes históricas se apropriou dos testemunhos orais para a produção da história local, ligados à vida cotidiana do povo em seu tempo e lugar, bem como as mais diversas refrações das tradições orais, contemplando também, a “história vista de baixo”.

Dessa forma, privilegamos o indivíduo como valor central, pois o mesmo é o lócus da memória. É nele também que estão registradas as vivências de uma cidade e que, no caso dessa pesquisa, serviu de suporte, fonte e objeto para evidenciar a institucionalização e municipalização da educação primária do Município de Umbaúba. Com esse intuito, recorreremos ao conceito de “município pedagógico”, segundo Justino Magalhães que no âmbito do Projeto *Atlas-Repertório* o definiu como um “(...) desígnio que deu sentido e campo ao desenvolvimento histórico, mas também constituiu os limites do municipalismo como movimento pedagógico e cultural” (2013, p. 19). Compondo o referencial metodológico recorreremos às análises realizadas por Verena Alberti (2005), com relação à metodologia da história oral, pois esta consiste em uma possibilidade de pesquisa mediada pelos processos de rememoração do passado pelo sujeito que lembra/esquece fatos, acontecimentos, personagens, tempos e lugares vividos.

Segundo Bosi (1995, p. 439), “as lembranças se apoiam nas pedras da cidade”. Então, desvelar lembranças acerca dos aspectos históricos, geográficos, políticos, econômicos, sociocultural e educacional da cidade de Umbaúba, nos auxilia na compreensão da institucionalização e municipalização da educação primária do Município, objeto deste estudo. Isto porque os trajetos percorridos pelos sujeitos demarcam lugares, estes de memória. Por isso, nossas personagens, ao falar das suas histórias de vida, falam também dos lugares por onde passaram, sejam na

cidade, nos povoados, nas escolas, nas repartições públicas ou até mesmo nas suas próprias casas. De modo que igualmente, o lugar cria e fortalece a memória.

Todo espaço, seja ele geográfico ou social, tem um passado e este passado pode, em determinado momento, sofrer alterações, de quem viveu e rememora. Tais modificações ou alterações podem ser submetidas a vários processos de esquecimento ou apagamento. Essas características contribuíram em muito para que nós percorrêssemos os largos caminhos que adentramos, sempre nos perdendo e nos encontrando na cidade que historiograficamente esteve adormecida, opaca e com raras memórias escritas para contar a história da institucionalização e municipalização da educação primária da cidade de Umbaúba. Deste modo, as memórias e as lembranças das velhas recordadoras, somadas as Leis Municipais, os documentos escritos nos ajudaram a compor o cenário da educação primária de Umbaúba no período de 1955 a 1989 e conseqüentemente entender o processo de municipalização da educação primária deste Município.

Dentre os múltiplos aspectos que compõem uma cidade, ganha relevo o panorama educacional. Para Bosi, a “memória dos velhos desdobra e alarga de tal maneira os horizontes da história do lugar [que] cada geração tem de sua cidade, a memória de acontecimentos que são pontos de amarração de sua história” (2003, p. 70). Quando passamos a ter por certo o que considera Magalhães, essas narrativas se revelam ainda mais significativas, isto porque “(...) a construção do município político e administrativo envolveu a construção do município pedagógico. Na história dos municípios, cruzam o administrativo, o pedagógico, o institucional” (2013, p. 16).

Na busca de construirmos histórias, identificamos nas narrativas das professoras e nas Leis Municipais indícios, marcas e pegadas que foram deixadas de maneira coletiva pelos munícipes nas pedras, nas ruas, avenidas e travessas da cidade. Os depoimentos, as narrativas, não estabelecem nenhum sentido se não estiverem relacionados a um grupo do qual um dia fizeram parte. Igualmente, nesta pesquisa, os pontos de contatos estabelecidos entre as memórias orais e as leis municipais fizeram-nos enxergar que se trata de uma memória coletiva em que as lembranças das professoras se completam e tornam possível encontrar indícios para desvelar uma História da municipalização.

Contexto histórico do Município de Umbaúba/Sergipe/Brasil

Há um potencial de desenvolvimento administrativo, demográfico, econômico, político, social, cultural, urbanístico e por consequência educativo, que os municípios comportaram e que se torna necessário conhecer, caracterizar, avaliar, informar. (Magalhães, 2013, p. 14)

Pela necessidade de conhecer o “potencial de desenvolvimento” do Município de Umbaúba, partimos do seu contexto histórico. Assim, o território que hoje é demarcado como cidade de Umbaúba foi colonizado pelos portugueses que entraram pelo sul do Estado, mais precisamente pelas bacias do Rio Real e Piauí. Possivelmente pelos idos de 1602, os europeus, com o propósito de encontrar minas de ouro e desbravar as novas terras, adentraram assim no território de Sergipe Del Rey. Entre os vários desbravadores, destaca-se o mais importante bandeirante e pesquisador de minas: Belchior Dias Moreyra, este por sua vez, conseguiu junto a El Rey, uma sesmaria próxima ao rio Guararema. De acordo com Ferreira (1959), há indícios de que o núcleo de povoamento que hoje é Umbaúba tenha surgido por volta de 1860 e 1870, na fazenda Sabiá, de propriedade do coronel português Manuel Fernandes da Rocha Braque. Tais terras estavam juridicamente encravadas no território do Espírito Santo, hoje cidade de Indiaroba.

Desta feita foi por entre as imbaúbas e às margens do manso riacho da Guia onde descansavam os tropeiros² atraídos por sombra e água fresca, que nasceu a cidade de Umbaúba. Foi a partir do final do século XIX que houve um aumento considerável de viajantes nessa localidade, fato que despertou em alguém de tino comercial oportuno, colocar um ponto de venda de gêneros alimentícios e bebidas. Tempos depois, ainda no final do século XIX, houve uma forte tendência de projetos de modernização, de crescimento, de desenvolvimento no País “(...) em decorrência de um contexto mundial devido à nova estrutura produtiva que se desenvolve na Europa Central” (Corsetti, 1998, p. 4). Seguindo o entendimento da autora, é possível perceber que em Sergipe, esse processo chamado de modernização, foi implementado dentro de um pensamento político republicano voltado para a expansão do ensino, implantação

² O termo tropeiros é designado aos condutores de tropas de animais e/ou condutores de bestas de carga, em geral comerciantes.

de escolas, desenvolvimento da área rural e crescimento dos municípios. Fatos que na povoação de Umbaúba aconteceram tardiamente.

Por certo, o aumento do fluxo de tropeiros na região deu margem para a edificação de outras casas e outros pontos comerciais. O então coronel Manuel Fernandes da Rocha Braque, atento ao que estava sendo desenvolvido em suas terras, logo construiu uma capela, dedicando-a a Nossa Senhora da Guia, que se tornou a padroeira do lugarejo. Como incentivador do povoado, separou uma área de sessenta braços quadrados e doou para a pequena comunidade que ali se formava (Ferreira, 1959). Nasce então, o Povoado de Umbaúba, que assim como outras povoações, tornou-se cidade. Neste contexto temporal, a origem da cidade de Umbaúba e de seu campo educacional está necessariamente entrelaçada historicamente com os projetos de modernização do País e do estado de Sergipe.

Evidência disso é que menos de um mês após a Proclamação da República, mais precisamente em 10 de dezembro de 1889, foi criada, no povoado, a primeira cadeira de ensino³. Segundo Cardoso (2002): “O termo ‘cadeira’ corresponde à época, o mesmo que ‘Aula Régia de Gramática Latina’, o que representava uma unidade escolar, uma escola” (p. 178). A criação da cadeira, por certo, contribuiu ainda mais para a constituição da povoação que logo conseguiu transformar em distrito o povoado de Umbaúba pela Lei n.º 961 de 16 de outubro 1926 e em 1936 foi elevada à categoria de vila. Em 1954, a então Vila de Umbaúba foi elevada à categoria de cidade, por meio da Lei Estadual n.º 525-A, de 06 de fevereiro do corrente ano. A recém-criada cidade passou a ser composta, como era de se esperar, por aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e educacionais.

No que tange aos aspectos educacionais, no Município de Umbaúba há que se considerar os modelos escolares que funcionaram, pois as instituições educacionais, representadas pela primeira Cadeira Régia na povoação, em 1889, deu lugar às Escolas Isoladas, que foram difundidas no Município na década de 1950 e que em

3 Pelo ato de 1.º de dezembro, “(...) resolveram a considerar subsistentes todas as cadeiras de ensino primário atualmente providas, criando as seguintes: uma do sexo masculino no povoado da Barra dos Coqueiros, e dez de ensino comum nos povoados – Ilha dos Bois, Ilha do Ouro, Atalaia e Barroso, Bom Jesus, Fazendinha, Umbaúba, Pedra Mole, Sobrado e Jaboação. Para preencher ditas cadeiras designamos professores avulsos, estritamente respeitados às respectivas antiguidades” (Relatório apresentado pelos cidadãos engenheiro José de Siqueira Menezes e professor Baltazar Góis em treze de novembro de 1889. Cf. Nunes, 2008, p. 360). O grifo é nosso.

Umbaúba se constituíam em uma sala, com mesa e bancos e eram sediadas nas residências dos grandes proprietários de terra. Vale ressaltar que as evidências da existência de Escolas Isoladas se deixam revelar pelas lembranças de duas das nossas entrevistadas e pela legislação municipal que se encontra no Arquivo da Câmara Municipal de Vereadores. No entanto, os ventos que pairaram sobre a nascente República trouxeram consigo um projeto de Educação imbuído pelos princípios pedagógicos modernos da utilidade, concreticidade e praticidade do conhecimento. Tais ideias foram materializadas pela construção dos Grupos Escolares.

Na História da Educação Brasileira, o Grupo Escolar representou a grande transformação do ensino primário, pelo fato de ser o lócus das inovações substanciais em termos de cultura escolar e por considerar a seriação do ensino primário em quatro anos, sendo que cada série tinha um professor. Em Sergipe embora a criação do primeiro Grupo seja de 1911 na capital sergipana e, em 1914 no interior do estado, mais precisamente no Município de Itabaiana, agreste sergipano, uma região próspera e muito próxima da capital, no Município de Umbaúba, região centro-sul do estado e distante da capital, tais ideais chegaram tardiamente, visto que os Grupos Escolares foram construídos somente entre os anos de 1963 e 1970. Nesse sentido, atentar para esses distintos tipos de estruturas escolares nos faz entender que “a história dos municípios permite combinar mudança e transformação com permanência e institucionalização” (Magalhães, 2013, p. 18).

O prescrito por lei e o vivido, com a palavra, as professoras...

Os documentos analisados, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Orgânica do Município, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, entre outras, remetem inevitavelmente a uma reflexão e que recai em aspectos da história, a exemplo das políticas administrativas para a Educação, ou seja, as políticas implementadas pelo Poder Executivo (Prefeito) e pela Câmara Municipal de Vereadores que versam sobre a legitimação e municipalização da educação primária. A história, porém, que exploramos, inicia-se a partir da fundação da cidade de Umbaúba em 06 de fevereiro de 1954. Vale registrar que a Lei Municipal n.º

01⁴ organiza o quadro do funcionalismo público municipal, criando dois cargos de professores e fixando os vencimentos. Somente três anos depois, a Lei n.º 32, de 30 de julho de 1958, aumenta de dois para cinco, o número de professores. Foi a partir do que estabeleceu essa lei, que a professora Maria Lita Silveira foi nomeada. Assim rememora o período que antecede sua nomeação: “Primeiro eu comecei a trabalhar dentro de casa, que eu era doida para dar aula. Brincava de ser professora com os meninos vizinhos”. Em 1959, Maria Lita da Silveira, fez a prova/concurso e foi nomeada como professora da Escola Rural Municipal na fazenda Major, no Município de Umbaúba.

Entre a prova/concurso⁵, a nomeação e o início do trabalho no Município de Umbaúba, o processo era rápido. No entanto, nesta época ainda não existia nos moldes da Constituição Federal de 1988, o instrumento do concurso público. Vê-se, neste caso, que o Município antecede o que está prescrito na Carta Magna, ou seja, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Há, portanto, indícios de uma organização administrativa no âmbito da esfera municipal, pois o então prefeito Adelman Cavalcante Batista, em seus atos administrativos na década de 1950, já utilizava o mecanismo de prova/concurso para contratar os funcionários.

No ano de 1961, várias providências foram tomadas pelo poder público municipal, tanto com relação à organização do número de professores quanto em relação a incentivos em forma de subvenção para o funcionamento de escolas no Município, além de começar a denominar de forma oficial/legal as “Escolas Isoladas” já existentes. Evidência disso é a Lei Municipal n.º 52, de 20 de fevereiro de 1961. Esta Lei concede subvenção mensal de 500,00 (quinhentos cruzeiros) à “Escola Isolada”, ministrada pelo Sr. Eduardo Camilo e dá nova denominação, passando a ser conhecida por “Educandário Carlos Firpo”. Esta mesma Lei cria a Escola Rural Municipal Walter Franco no povoado Matinha. Observa-se, com tais determinações, que o Município de Umbaúba começava a ampliar o número de escolas, reconhecer a função social das “Escolas Isoladas” existentes e adequá-las às novas exigências educativas nacionais. Nesse sentido, já expressava consonância com os ditames da

4 A Lei n.º 01/1955, de 07 de fevereiro de 1955, adota em caráter transitório, a Legislação do Município de Cristinápolis para ser aplicada no Município de Umbaúba.

5 Esse tipo de “concurso” foi instituído legalmente com a Lei Municipal n.º 105/1969, que institui concurso de provas, para o provimento de cargo inicial, no quadro de funcionalismo da Prefeitura Municipal de Umbaúba.

LDBEN – Lei n.º 4.024/61 que traçou as diretrizes da Educação nacional, uma vez que estabeleceu em seus artigos 1.º e 2.º, que a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.

Assim, ainda na década de 1960, o prefeito municipal regulamenta o provimento e a distribuição do Serviço de Instrução Pública aplicado nas zonas urbanas e rurais do Município através das Leis n.ºs 93/1967, 98/1967, 102/1968 e 105/1969. Tais leis versam respectivamente sobre as seguintes normas: a criação do segundo turno para a instrução pública, com o objetivo de expandir o ensino primário e facilitar o acesso; conceder subvenção à Escola Prof. José Pedro Brito, localizada na “Loja Simbólica Piauítina”, na cidade de Estância, com o objetivo de contribuir, ou seja, ajudar financeiramente, pois eram muitos os alunos de Umbaúba que estudavam no ginásio desta escola; a criação de mais três cargos de professoras primárias e três cargos de diretores para as “Escolas Isoladas” do Município; e, por último, a criação do concurso de provas para o provimento de cargo inicial da Prefeitura Municipal de Umbaúba. Sobre a criação de novos cargos para o ensino primário em “Escolas Isoladas” do Município localizadas na área rural, rememorou a professora Maria Isabel dos Santos (D. Consuelo):

Fiz a prova, aí me deram emprego como professora (...) Eu fui morar em uma fazenda, precisava de um professor... Eu fiz o teste para essa fazenda Cruvelo, foi [à época] o prefeito Adelvan Cavalcante. Lá não existia escola, era uma casa. Eu ensinava aos filhos de empregado, filho de patrão, alunos que vinham de outras fazendas: Vitória, Triunfo, Dois Riachos, de longe eles vinham (...). (Santos, 2011)

Através da narrativa da referida professora é possível perceber meandros de uma história vista por baixo. Outro aspecto que também merece destaque é o modo como era organizado o sistema de ensino na década de 1960. Visto que a professora foi para atuar na “Escola Isolada Municipal”, que funcionava na casa onde a mesma professora morava localizada no povoado Cruvelo no referido Município. Foi durante esta década que as práticas de provimento de professores, criação e denominação de escolas contribuíram para a expansão do ensino na cidade e em suas áreas rurais, de modo que a educação foi normatizada por leis e decretos municipais, os quais deram ao Município os moldes de educação institucionalizada.

Nesta mesma década foi promulgada a Lei Orgânica do Município de Umbaúba – LOM, que assim está apresentada: “Nós, representantes da Comunidade umbaubense, invocando a proteção de Deus, promulgamos a LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE UMBAÚBA”⁶. Esta lei regulamenta inúmeras instâncias da administração municipal. No que se refere à Educação, está pontuado no “Capítulo IV, da educação, da cultura e do desporto”, o seguinte: “O município montará seu sistema de ensino em colaboração com a União e o Estado, atuando, prioritariamente, no ensino fundamental e educação infantil”⁷. Com relação à Cultura estabelece: “O município apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, prioritariamente ligadas à história de Umbaúba, à sua comunidade e aos seus bens”. No que se refere ao desporto e lazer, determina: “O município fomentará as práticas formais e não formais, dando prioridade aos alunos de sua rede de ensino e à promoção desportiva dos clubes locais”. Assim, a LOM estipula que os recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino devem compreender em 25%, no mínimo, da receita do Município e, que esses recursos poderão ser dirigidos também a escolas comunitárias ou filantrópicas, desde que tenham atendidas as prioridades da rede municipal.

O que se observa é uma interligação da Lei Orgânica Municipal com os diferentes processos de ampliação e regulamentação da rede municipal de ensino de Umbaúba. Essa relação está evidente na Lei n.º 105/1969, que cria concurso de provas para o provimento de cargo inicial de diretor de escola na Prefeitura Municipal para atuar no Grupo Escolar Municipal, que só foi criado pelo prefeito Adelman Cavalcante Batista em 1970. Fica, pois, registrado que a regulamentação do ensino e do funcionamento das escolas, pela primeira LOM é posta em prática para atender ao que determina a legislação federal sobre a oferta do ensino público. Para evidenciar este contexto educacional, encontramos nas memórias da professora Maura Fontes Hora traços que marcam esse momento. Segundo ela,

(...) as mudanças aqui em Umbaúba eram mais rápidas do que em Cristinápolis. Aqui, era tudo conforme a lei maior. Tinha que seguir o que dizia a Lei do Município, a Lei Estadual e a Federal e estudar. Eu me lembro de quando foi para eu assumir o ensino do MOBREAL, foi tanta coisa que assinei e depois... estudei muito ainda (...). (Hora, 2012)

⁶ Lei Orgânica do Município de Umbaúba, 1968, p. 6.

⁷ *Idem*, p. 36.

Como pôde ser apreendido, através das narrativas das professoras, há uma relação das leis que regem a educação municipal com as leis estadual e federal. Tal observação nos direciona para uma análise das ações do Poder Executivo no âmbito da Educação umbaubense, uma vez que se buscava cumprir os preceitos estabelecidos na legislação em suas três esferas administrativas, seja para contratação de professores, criação de cargos, ampliação da rede de ensino e/ou oferecimento de cursos. As narrativas, referentes à carreira professoral das nossas personagens além de indicar o referido entrelaçamento, sinalizam para a relação entre a vida privada e as ações políticas de educação do Município.

Assim, com relação ao início da docência em âmbito municipal, a professora Josefina Batista Hora, aos 14 anos de idade, terminou o primário e atuou como auxiliar da sua primeira e única professora do primário. Aos vinte anos, porém, começou a lecionar como professora em uma banca⁸ que funcionava no prédio dos Correios e Telégrafos na cidade de Umbaúba e, em 1955, foi uma das primeiras professoras a ser nomeada da rede municipal. Neste mesmo período casou-se, indo morar e trabalhar no prédio da Escola Rural Isolada, onde começou sua docência oficial no ensino público permanecendo nesta escola por sete anos. No entanto, a atuação da professora Josefina Batista Hora, não se restringiu apenas à esfera municipal, sendo nomeada, em 1963, como professora da rede estadual de ensino e foi lotada no Grupo Escolar Dr. Antonio Garcia Filho nesta mesma cidade.

Ainda tomados pela avidez de entrelaçar as trajetórias de vida das professoras antes anunciadas com os acontecimentos políticos educacionais da cidade de Umbaúba, recorreremos também às lembranças, quase que empoeiradas, silenciadas pelo tempo, da professora Acinete Almeida Bispo, para entender o caminho educacional percorrido neste Município. Com isso, encontramos nas memórias dessa professora marcas que pontuam a trilha percorrida em um tempo e lugar, sobre a institucionalização da educação umbaubense e que nos ajudaram a tornar evidente, uma história que se encontra, em parte, oculta.

Depois de ensinar no Município de Salgado, por um período de sete ou oito anos, em 1968, a professora Acinete foi transferida para o Grupo Escolar Dr. Antonio Garcia Filho, no Município de Umbaúba, sendo requisitada pelo então prefeito,

8 “Banca” é aqui entendida como aulas avulsas, ministradas em espaços não institucionalizados (casas, garagens, galpões, salões, etc.).

Adelvan Cavalcante Batista, para atuar como professora na Escola Rural Municipal. Esta escola, embora fosse chamada de “Escola Rural”, estava localizada no marco divisório entre o perímetro urbano, sede do Município, e a zona rural. Sua proximidade ao centro da cidade se dava pela extensão geográfica da cidade ser muito pequena. No entanto, em poucos anos, a cidade cresceu e estendeu assim o seu perímetro urbano, compreendendo desta forma o espaço onde a Escola estava localizada. Este acontecimento não foi suficiente para que os poderes Executivo e Legislativo Municipal alterassem a denominação da referida Escola, pois já era conhecida amplamente como Escola Rural Municipal e, assim continuou até os primeiros anos da década de 1980, quando o prefeito Florisval Macedo Silva, alterou seu nome para “Escola Soldadinho de Chumbo”.

Do mesmo modo, recorremos às memórias tecidas pela professora Janete Aguiar de Souza Cruz, para melhor entender como se constituiu a municipalização e institucionalização da educação primária em Umbaúba. Assim, logo que chegou para morar na cidade recebeu um convite do deputado estadual Nivaldo Silva para ensinar na rede pública estadual de ensino. O que ela narra da seguinte maneira: “estava bordando em baixo de uma árvore... era tardinha quando o Deputado chegou com um cidadão daqui da cidade e perguntou: «Você quer ser professora do Estado? – Eu disse: ‘Quero’... Então vá fazer a prova na cidade de Aracaju». E eu fui e já voltei contratada” (Cruz, 2012). Ao assinar o contrato de trabalho desempenhou sua função de professora no Grupo Escolar Dr. Antonio Garcia Filho onde atuou nas 2.^a, 3.^a e 4.^a séries em anos distintos.

Em 1969, fez o curso (capacitação) para ser diretora desta mesma Escola, sendo aprovada com média de 8,9. Esta nota a fez assumir a direção do “Garcia Filho” na década de 1970 até início da década de 1980 e sendo exonerada do cargo de diretora, continuou como professora. Neste período aguça o seu espírito de empreendedora e funda o “Educandário São Jorge”, que oferecia o pré-escolar, o ensino da 1.^a à 4.^a série e o ensino de “banca”. Sua trajetória como educadora se expandiu a partir da fundação desta escola particular no Município onde permaneceu por 17 anos oferecendo aos munícipes com maior poder aquisitivo, uma opção de alfabetização de modo tradicional.

Como pode ser percebido, o campo educacional da cidade de Umbaúba foi se delineando com a contribuição de professoras que eram lotadas na cidade e que, por certo, superavam as dificuldades dos locais, como a falta de estradas e de

transportes para exercer o seu ofício. Sobre isso, lembra a professora Maria Lita Silveira: “(...) eu ia dar aula montada em um jegue, pois não tinha nem carro e nem estrada, era lá na Fazenda Major”. E mais adiante afirma: “(...) eu chegava à Escola Isolada da Fazenda Major, a pé ou montada em um animal. Já os alunos iam todos a pé, pois estes moravam na redondeza. Era muito difícil o acesso”.

Através das narrativas apresentadas, percebemos a existência de problemas estruturais do Município, bem como, de problemas relacionados às políticas públicas da educação. A cidade que acabara de nascer trazia consigo diferentes problemas que agravavam, e muito, a oferta da instrução pública, por todo o seu território. Ficou evidente também, que o desenvolvimento do ensino público no Município começou a acontecer de forma mais expressiva e expansiva na década de 1970, pois há uma sequência de Projetos de Leis enviados à Câmara Municipal de Vereadores voltados para implementação e ampliação de escolas, contratação de professoras, criação de cargos para atuarem nas escolas de ensino primário, denominação de escolas, convênio com instituição confessional (para ofertar o ensino ginásial) e fixação do salário mínimo para o professor primário pertencente ao quadro de professor da rede municipal.

Estas ações de responsabilidade dos poderes Executivo e Legislativo Municipal são elucidadas na narrativa das professoras Janete Aguiar de Souza Cruz e Josefina Batista Hora, pois ao evocarem suas memórias, encontram lembranças que ora conferem ao Município sinais de atraso, ora sinais de avanços e progresso administrativo. Índícios disso são as narrativas das professoras retro mencionadas, quando elucidam a estrutura educacional, o desenvolvimento e o crescimento econômico e urbanístico da cidade. Sendo assim, recorreremos aos registros nos *Anais* do poder Legislativo Municipal para nos auxiliar na compreensão das fontes orais averbadas pelas professoras acima mencionadas. Para atender a esse propósito, buscamos catalogar as leis municipais que se coadunam com as memórias antes sinalizadas pelas professoras e que oficializaram a educação em Umbaúba. São elas:

Lei n.º 107/1970, de 17 de fevereiro de 1970 – autoriza o chefe do Poder Executivo a assinar convênio com o Instituto Diocesano de Estância “Colégio Estanciano” para estabelecer Curso Ginásial nesta Cidade e abertura de crédito especial; Lei n.º 110/1970, de 13 de abril de 1970 – altera gratificação do professor primário; Lei n.º 111/1970, de 23 de julho de 1970 – fixa remuneração do magistério primário oficial do Município de Umbaúba e dá outras providências; Lei n.º 113/1970, de

17 de setembro de 1970 – reestrutura o Quadro Único do Município de Umbaúba e dá outras providências; Lei n.º 119/1971, de 27 de abril de 1971 – dispõe sobre a contratação de pessoal pelo regime da Legislação Trabalhista e dá outras providências; Lei n.º 120/1971, de 05 de maio de 1971 – denomina ruas, escolas e dá outras providências; Lei n.º 122/1971, de 19 de julho de 1971 – autoriza o Poder Executivo a abrir crédito especial de Cr\$ 7.000,00 para aquisição de uma área de terra de 8.000 m² e doar o referido imóvel à Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC); Lei n.º 123/1971, de 19 de julho de 1971 – autoriza o Poder Executivo a firmar Convênio com a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), Secção de Sergipe, para manutenção de Ginásio a ser fundado desta cidade; Lei n.º 124/1971, de 09 de setembro de 1971 – reestrutura o Quadro Único do Município e dá outras providências; Lei n.º 128/1972, de 10 de março de 1972 – autoriza o Prefeito Municipal a assinar Convênio com o Instituto Diocesano de Estância e abrir o crédito especial de Cr\$ 7.500,00; Lei n.º 130/1972, de 13 de setembro de 1972 – eleva os vencimentos dos funcionários, cria cargos e dá outras providências; Lei n.º 136/1973, de 31 de maio de 1973 – concede Bolsa de Estudo e dá outras providências; Lei n.º 140/1973, de 26 de novembro de 1973 – publica o projeto de lei que institui o Regime Jurídico dos Funcionários Público do Município; Lei n.º 141/1974, de 29 de abril de 1974 – cria Biblioteca Pública Municipal; Lei n.º 162/1978, de 27 de abril de 1978 – cria Órgão Municipal de Educação e dá outras providências.

Essas leis demonstram com clareza, como, na década de 1970, o Município criou seus mecanismos e formas legais para institucionalizar e municipalizar a educação umbaubense. As ações se voltaram para criação de cargos, escolas e estabelecimento de convênios com instituições escolares para a normatização de órgãos responsáveis pela gestão da Educação. A partir das análises de Magalhães (2013) podemos entender que tais órgãos e estruturas tinham poder deliberativo e capacidade orçamental que permitiam idealizar e programar as ações desenvolvidas pela administração. Foi assim que em 1978 foi criado o Órgão Municipal ligado à rede de ensino primário. No entanto, é possível perceber que havia uma legislação maior que norteava e justificava tais avanços na área educacional. Neste caso específico o que os amparava era a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, no que trata a Educação, no Título IV – *Da família, da educação e da cultura* – estabelece os princípios e normas do ensino primário. E a Lei n.º 5.692/71, de 11 de agosto, que dispunha em seu artigo 20.º que “o ensino de 1.º grau será obrigatório dos 07

aos 14 anos” e continua no artigo 59.º: “Os municípios devem gastar 20% de seu orçamento com a educação”. Assim, para o cumprimento destes artigos o Município estabeleceu nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o orçamento específico para gastos com Educação, o que está implícito nas leis municipais⁹.

Em respeito à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (n.º 5.692/71), em todas as leis que conjecturam as LDO há um percentual de 20% de todo o Orçamento que deve ser destinado, especificamente, à instrução primária. Na descrição das contas orçamentárias do Município de Umbaúba está estabelecido o que deve ser gasto com criação de escolas, com pagamento dos professores, bem como com a manutenção da escolarização municipal. Desta forma, embora de modo diferente, visto que a geopolítica brasileira é distinta da portuguesa, os municípios brasileiros, tal qual como os portugueses “(...) mantinham orçamento próprio para o sustento das populações, criação de infra-estruturas urbanas, benfeitorias materiais e técnicas, autossuficiência governista” (Magalhães, 2013, p. 18).

Pelas lembranças das professoras, Janete Aguiar de Souza Cruz, Josefina Batista Hora e Acinete Almeida Bispo, fecha-se o ciclo de obras, empreendimentos e políticas públicas adotadas e executadas em Umbaúba na década de 1970. O que foi rememorado por elas serviu de impulso para que nós empreendêssemos a pesquisa empírica nos documentos amontoados na Câmara Municipal de Vereadores e na Prefeitura Municipal que revelam um tempo esquecido. Nestes órgãos, conseguimos encontrar documentos que traduziam informações imprescindíveis para contar essa história. Em uma análise da legislação, observamos que os pareceres, objetivos e justificativas que ilustram a apresentação dos projetos de leis referentes à Educação trazem fortes indícios de que os dirigentes municipais primavam pelo desenvolvimento educacional dos seus municípios.

Já a década de 1980 é marcada pela efervescência do pensamento democrático nacional que se anunciava tanto na legislação nacional, com a elaboração do

⁹ Entre os anos de 1969 e 1979 foram promulgadas as seguintes Leis de Diretriz Orçamentária – LDO no Município de Umbaúba: Lei n.º 104/1969, de 04 de outubro de 1969; Lei n.º 114/1970, de 10 de outubro de 1970; Lei n.º 125/1971, de 16 de setembro de 1971; Lei n.º 131/1972, de 26 de setembro de 1972; Lei n.º 138/1973, de 25 de setembro de 1973; Lei n.º 143/1974, de 07 de outubro de 1974; Lei n.º 147/1975, de 07 de outubro de 1975; Lei n.º 152/1976, de 13 de outubro de 1976; Lei n.º 156/1977, de 10 de outubro de 1977; Lei n.º 164/1978, de 27 de setembro de 1978, que orça a receita e fixa a despesa do Município de Umbaúba para o exercício de 1979.

anteprojeto da nova Carta Magna, ou seja, a Constituição Federal de 1988, quanto na legislação municipal, com a reforma da Lei Orgânica Municipal que teve início em 1989 e só foi concluída em 1990. O que se observa é a relação e/ou a ligação entre as esferas federais e municipais.

No que tange a Educação, ainda encontrava-se normatizada pela Lei n.º 5.692/71, que já prenunciava movimentos, estudos, propostas e projetos de construção de um sonhado regime democrático que só tomou fôlego nos primeiros anos da década de 1980, vindo a se concretizar a partir de 1985 com o novo regime político do Brasil. Tais avanços se configuraram na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida como “A Constituição Cidadã”. Evidência disso são os 19 projetos de leis elaborados pelo Poder Executivo Municipal e enviados à Câmara Municipal de Vereadores para apreciação e votação. Tais projetos foram todos aprovados e deram o direito ao Executivo Municipal de sancionar as seguintes leis: Lei n.º 173/1980, de 05 de maio de 1980 – cria e denomina oficialmente escolas do Município de Umbaúba; Lei n.º 177/1980, de 07 de novembro de 1980 – autoriza o Poder Executivo a contratação de pessoal; Leis n.º 178/1980, de 11 de novembro de 1980, n.º 182/1981, de 22 de agosto de 1981 e n.º 186/1981, de 19 de novembro de 1981 – reestruturam o Quadro Único do Município de Umbaúba e dão outras providências; Lei n.º 213/1985, de 18 de novembro de 1985 – concede o 13.º salário aos servidores públicos estatutários da Prefeitura Municipal de Umbaúba; Lei n.º 218/1986, de 20 de outubro de 1986 – cria e denomina oficialmente escolas e dá outras providências; Lei n.º 223/1986, de 02 de dezembro de 1986 – dispõe sobre o Estatuto do Magistério do Ensino de 1.º Grau e dá outras providências; Leis n.º 224/1987, de 19 de janeiro de 1987, n.º 227/1987, de 27 de julho de 1987 e n.º 232/1988, de 21 de janeiro de 1988 – reestruturam o Quadro Único do Município de Umbaúba e dão outras providências; Lei n.º 233/1988, de 29 de abril de 1988 – cria e denomina oficialmente escolas e dá outras providências; Lei n.º 234/1988, de 29 de abril de 1988 – autoriza o Poder Executivo Municipal a assinar Convênio com a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), e dá outras providências; Leis n.º 242/1988, de 12 de dezembro de 1988 e n.º 248/1989, de 29 de março de 1989 – reestruturam o Quadro Único do Município de Umbaúba e dão outras providências; Lei n.º 252/1989, de 18 de setembro de 1989 – cria e denomina oficialmente escolas e dá outras providências; Lei n.º 254/1989, de 27 de setembro de 1989 – dispõe sobre a contratação de Empregados Públicos pelo regime das Leis Trabalhistas (CLT) e dá outras providências; Lei n.º 257/1989, de 30 de outubro de

1989 – reestrutura e atualiza os vencimentos, cargos em comissão e funções de confiança dos servidores da Prefeitura.

Este conjunto de leis municipais dispunha sobre a nova configuração do cenário educacional de Umbaúba, envolto em um espírito democrático ansiado pelo povo brasileiro. Nelas o que observamos foi a expansão da oferta do ensino do 1.º e do 2.º graus¹⁰ nas zonas urbana e rural. Em todas as leis citadas pontuam-se as ações dos poderes Legislativo e Executivo Municipal no que se refere à expansão do conhecimento e ao progresso/crescimento da cidade. Neste sentido comungamos com Magalhães quando enfatiza: “O municipalismo alimentou-se de um sentido autônomo, integrativo, identitário, que conciliou urbano e rural, tradição e progresso, o autárcico e o comunitário, o endógeno e o exógeno” (2013, p. 14).

É possível perceber na legislação municipal que a organização administrativa da educação umbaubense caminhava para concretizar a sua institucionalização com a implantação, criação e denominação de novas escolas, novos cargos e nova organização da estrutura funcional. Evidência disso são os documentos oficiais dispostos na Prefeitura, na Câmara de Vereadores e na Secretaria Municipal de Educação. Neles pudemos encontrar e visualizar as palavras, as informações, quase que completas, das professoras antes citadas, no que tange ao impulso de crescimento e desenvolvimento que a cidade viveu nesta década. As discussões sobre a ampliação das Escolas Isoladas e Rurais, a implantação e/ou municipalização do ensino primário datam do período de 1954 a 1980, sendo esta última década a mais relevante, seja pelo número de escolas que foram abertas, seja pela reestruturação do quadro único de funcionários, ou pela organização da carreira do magistério. Tais leis foram marcos positivos para compor um cenário educacional expressivo no Município, bem como a expansão das unidades de ensino e conseqüentemente o crescimento da cidade em seus diversos aspectos.

Ao fazermos uma breve análise do corpo das leis anteriormente citadas, entendemos que havia, por parte dos dirigentes políticos, um objetivo de democratizar

10 A título de esclarecimento, a oferta do ensino do 2.º grau, mesmo sendo de competência do Estado ou da União, foi oferecida na cidade de Umbaúba, através de uma parceria estabelecida no ano de 1970 entre a Prefeitura Municipal e o Instituto Diocesano da Estância. No ano de 1988, o ensino do 2.º grau foi oferecido por outra instituição. Assim, foi celebrado um convênio entre a Prefeitura Municipal e a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade – CNEC. Em tais parcerias a Prefeitura Municipal oferecia bolsa integral para os estudantes carentes do Município.

a educação no Município em estudo, bem como desenvolver, progredir, fazer crescer a cidade pelo viés da educação, pois a escola, neste sentido, pode ser considerada instrumento da ordem e do progresso de um povo. Dessa forma, através da oferta de uma educação primária, que primava pela alfabetização dos munícipes, atendia-se, em parte, aos direitos estabelecidos na legislação federal, estadual e municipal, no que se refere à oferta e gratuidade do ensino de 1.º grau, tornando real o ideário do regime político democrático que se alastrava durante os anos 1980 em todo o território nacional.

Assim, o Município de Umbaúba, através dos seus representantes legais, ou seja, os pares dos poderes Executivo e Legislativo atuaram, na década de 1980, em consonância com o que estabelecia o já ressaltado artigo 59.º da Lei n.º 5.692/71, no qual se estabelecia: “Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1.º grau aplicar-se-á o disposto no art. 15.º, § 3.º, alínea «f», da Constituição”. Neste caso é pertinente analisar o que determina o parágrafo único: “Os municípios que não aplicarem, no ensino de 1.º grau, os recursos em até pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação, responderão por improbidade administrativa e perderão os recursos destinados a educação”.

Além desta disposição, há evidências do atendimento ao dispositivo, anteriormente mencionado, quando da criação de várias escolas, estruturação do quadro de funcionários e normatização jurídica do regime trabalhista dos funcionários municipais, além de outros investimentos na área educacional mencionados nas entrevistas das professoras, a exemplo dos cursos de capacitação, qualificação e formação de professores que eram ofertados pela Secretaria de Estado da Educação e Cultura. Tais cursos, no entanto, não foram oferecidos aos professores da rede municipal, pois o Município de Umbaúba não estabeleceu parceria com a esfera estadual. Segundo as narrativas das professoras, esse fato ficou aquém do que normatizava a legislação tanto municipal, quanto a estadual. Ainda relatam que essa situação ocorreu devido à dificuldade de deslocamento dos professores, para a capital, onde aconteciam os cursos, bem como ao pequeno número de professores existente na rede municipal. Havia também, uma atenção voltada para o regime político, econômico e social que o país vivenciava. Tratava-se, pois, de fazer existir o ideal democrático ansiado pelo povo e promulgado na Constituição Federal de 1988, presente no preâmbulo e no artigo 1.º que assim dispõe: “A República Federativa

do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Nesse sentido, os papéis de cada uma das três esferas que compunham a República Brasileira e que se mantinham interligadas por laços legais, atendiam aos seus desígnios e faziam com que o almejado fosse sendo posto em prática. Foi assim com a educação primária do Município de Umbaúba.

Últimas palavras

Ao tomar o Município como unidade de observação, o que a investigação nos revelou foi que a dinâmica municipal embora tenha constituído e legitimado a educação primária da cidade, o que de fato foi pensado/projeto ficou aquém do idealizado e que, por isso, é preciso atentar para o local, bem como para uma história vista de baixo, uma vez que a história local constitui um conhecimento representativo que revela peculiaridades e singularidades, que uma vez somada às histórias nacional e transnacional contribui para uma teorização acerca da modernidade escolar. Isto porque as memórias e as trajetórias de vida das sete professoras aposentadas do Município de Umbaúba, que atuaram no período de 1955 a 1989 e que foram conduzidas pelos fios da legislação municipal, cruzaram-se entre as longas, largas e sinuosas estradas e nos possibilitaram o contato com o processo de institucionalização e municipalização da educação primária da cidade.

Referências

- Alberti**, V. (2005). *Manual de história oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Barreto**, R. A. D. N. (2014). Raphael Samuel e a História Local. In I. M. Mesquita, R. A. Carvalho, & L. M. Faria Filho (org.), *Nas dobras de Clío: historiografia social e história da educação*. (Vol. 1, pp. 83-102). Belo Horizonte: Mazza Edições.
- Bosi**, E. (1995). *Memória e sociedade: lembrança de velhos*. (4.^a ed.). São Paulo: Companhia das Letras.
- Bosi**, E. (2003). *O tempo vivo da memória: ensaios de psicologia social*. São Paulo: Ateliê Editorial.
- Cardoso**, T. F. L. (2002). *As luzes da Educação: fundamentos, raízes históricas e práticas das Aulas Régias no Rio de Janeiro. 1759-1834*. Bragança Paulista: EDUSF.
- Corseti**, B. (1998). *Controle e ufanismo: a escola pública no Rio Grande do Sul (1889/1930)*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS.
- Ferreira**, J. P. (1959). *Enciclopédia dos municípios brasileiros*. Vol. 19: *Sergipe, Alagoas*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Magalhães**, J. P. (2013). Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspectiva histórica. In A. Adão & J. Magalhães (org.), *História dos municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje*. (pp. 11-52). Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Disponível em: http://www.ie.ulisboa.pt/portal/page?_pageid=406,1805117&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Nunes**, M. T. (2008). *História da Educação em Sergipe*. São Cristóvão: Editora UFS; Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira.
- Samuel**, R. (1989/1990). Documentação História local e História oral. *Revista Brasileira de História*, 9 (19), set. 89/fev.90, 219-243.
- Samuel**, R. (1997). Teatros de memória. *Projeto História. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História*, (14), 41-81.
- Thompson**, E. P. (1981). *A miséria da teoria – Ou um planetário de erros*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Thompson**, E. P. (1987). *A formação da classe operária inglesa*. (3 vols.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Thompson**, E. P. (1997). *Senhores & caçadores*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Thompson**, E. P. (1998). *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Thompson**, E. P. (2002). *Os românticos: a Inglaterra na era revolucionária*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

ENTREVISTAS

Bispo, Acinete Almeida. [Entrevista concedida a Joaquim Francisco Soares Guimarães e Rony Rei do Nascimento Silva]. Umbaúba, 17 de agosto de 2012.

Cruz, Janete Aguiar de Souza. [Entrevista concedida a Joaquim Francisco Soares Guimarães e Rony Rei do Nascimento Silva]. Umbaúba, 28 de outubro de 2012.

Feitosa, Risoneuma Soares. [Entrevista concedida a Joaquim Francisco Soares Guimarães e Rony Rei do Nascimento Silva]. Umbaúba, 27 de outubro de 2012.

Hora, Josefina Batista. [Entrevista concedida a Joaquim Francisco Soares Guimarães e Rony Rei do Nascimento Silva]. Umbaúba, 16 de setembro de 2012.

Hora, Maura Fontes. [Entrevista concedida a Laísa Dias Santos e Rony Rei do Nascimento Silva]. Umbaúba, 11 de fevereiro de 2012.

Santos, Maria Isabel. [Entrevista concedida a Joaquim Francisco Soares Guimarães, Laísa Dias Santos, Rony Rei do Nascimento Silva]. Umbaúba, 15 de setembro de 2011.

Silveira, Maria Lita (2012). [Entrevista concedida a Joaquim Francisco Soares Guimarães e Rony Rei do Nascimento Silva]. Umbaúba, 09 de agosto de 2012.