

História dos Municípios portugueses na educação e na cultura

Justino Magalhães

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

justinomagalhaes@ie.ul.pt

Resumo

A constituição do Estado moderno (educador) teve aspectos comuns na modernização europeia e ocidental, de que ressaltam a representação e a autonomia dos municípios. Não só, na generalidade, a geografia escolar coincidiu com a cartografia político-administrativa, como os municípios portugueses assumiram uma estratégia de integração e valorização local através da instrução pública. Ou seja, a construção do município político e administrativo envolveu a construção do município pedagógico. Os municípios transitaram do Antigo Regime e permaneceram na Contemporaneidade Portuguesa como primeira instância da causa pública e a sua acção na educação e na cultura é parte fundamental da sua história.

Este texto recupera um apontamento histórico-pedagógico retirado do Projecto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1926)*, sedado no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa e financiado pela FCT.

Uma história do municipalismo na educação e na cultura

A polarização cultural e o local educativo tiveram expressões, dimensões e estatutos que variaram de país para país e de período para período. Mas o município foi historicamente a instância com maior relevo. A geografia escolar, na generalidade, coincidiu com a cartografia político-administrativa. No decurso do Antigo Regime e, com mais incidência e determinação, na Revolução Liberal e na primeira República, os municípios portugueses assumiram uma estratégia de integração e valorização local através da instrução pública e da cultura. Ou seja, a construção do município político e administrativo envolveu a construção do município pedagógico.

Tal como comprova a História de Portugal, a fonte de legitimidade dos Municípios na instrução não teve origem na Revolução Liberal e não havia sido anulada pelas reformas estatais pombalino-marianas. A ofensiva ao poder nobiliárquico e a integração da nobreza de serviços na esfera estatal, a que vieram associadas as reformas administrativas dos primeiros anos de governação de D. Maria I, foram redutoras do poder senhorial e fizeram desaparecer muitas honras, em boa parte por insolvência financeira. Neste contexto, e porque puderam continuar a arrecadar e gerir verbas próprias oriundas de contribuições, emolumentos e coimas, os Municípios viram mantidas ou mesmo ampliadas as suas prerrogativas. Duas fontes de legitimidade e autonomização para os Municípios foram a manutenção de prerrogativas fiscais, orçamentais, administrativas e, correlativamente, a integração diferenciada em sistemas e dispositivos formalizados e regulamentados.

Assim veio a suceder com a instrução e a cultura, nomeadamente a partir da Regeneração, quando as funções de complemento da acção estatal deram lugar a que os municípios elaborassem e concretizassem um plano de desenvolvimento próprio. A República atribuiu aos municípios um papel subsidiário, tomando iniciativa em alguns aspectos, e substituindo a acção estatal, em alguns outros. O estatuto do município corporativo não permaneceu uniforme em todo o Estado Novo, mas foi com a Revolução Democrática que a autonomia municipal se tornou condição do desenvolvimento local, num processo concertado de modernização do país e no contraponto à globalização.

Vindos do Antigo Regime, com as reformas iluministas de Setecentos e com a Revolução Liberal, os municípios foram integrados na esfera pública sem perderem o

estatuto de representação das populações, no que residiu identidade. Cumulativamente, ao ser-lhe preservado o poder de decisão e governo próprios, continuaram detentores de sentido evolutivo e de capacidade instituinte. Tomando como referências a educação e a instrução, matérias que as Reformas Pombalinas, através da estatalização, inseriram na esfera pública, as acepções municipalistas de representação e instituição faziam parte de um *continuum* político, sustentado no âmbito da planificação central. A noção de plano, aplicada a uma cartografia e a uma normalização alfabetizadoras, incluía uma localidade e uma mobilização, que os municípios, enquanto instâncias públicas e instituintes, garantiam.

Na história dos municípios cruzam o administrativo, o pedagógico, o institucional e, no caso português, a principal fonte de direito municipalista residiu no poder de administração. Portadores da representação e instituição sociopolítica e legitimados por uma estrutura governativa colegial, com poderes de convenção, taxaço e execução, os municípios transitaram do Antigo Regime e permaneceram na Contemporaneidade Portuguesa como primeira instância da causa pública.

Municipalismo e construção da esfera pública

A política pombalina para o Ensino recuperou a noção de plano, (re)criando uma rede de Cadeiras Régias de Primeiras Letras e uma Rede de Escolas Menores que estavam para além do ensino ministrado nas Congregações e das Cadeiras de iniciativa particular. A elaboração de inquéritos gerais com informação contabilística e cartográfica vinha já do século XVII, mas a utilização destes dados, para base de equações e ponderações políticas congregadoras da evolução geográfica com o esquadramento geométrico da governação, foi uma conquista do século XVIII.

Na criação da rede escolar pombalina foram tomadas em atenção a demografia, a centralidade regional, o estatuto jurídico-administrativo. O Plano de Escolas Menores pombalino foi apresentado pela Real Mesa Censória em 3 de Agosto de 1772 e publicado como anexo à Lei de 6 de Novembro de 1772. Este mapa veio a ser ampliado por Alvará de 11 de Novembro de 1773, publicado sob a designação de Complemento. Neste plano, as sede-capital de concelho foram, em regra, beneficiadas.

Com a Revolução Liberal, os concelhos viram aumentar as suas prerrogativas políticas. Nos termos da Constituição de 1822, eram criados os distritos e em cada distrito haveria um Administrador Geral, nomeado pelo Rei (Artigo 212). No exercício das suas funções, o Administrador Geral seria auxiliado pela Junta Administrativa composta de tantos membros quantas as Câmaras do distrito (Artigo 213). O governo económico e municipal era exercido pelas Câmaras, em conformidade com a lei (cf. Artigo 218) e as Câmaras eram compostas por Vereadores eleitos, dos quais o mais votado seria o Presidente, e por um Procurador e um Escrivão (Artigo 220). Com dados recolhidos junto das Provedorias, nas contagens e denominações de 1821 e de 1828 (sendo que, desta segunda era esperado sair uma Carta nacional para a instrução), ressalta a designação de concelho, deixando inferir que o estatuto de concelho era tomado em consideração na inserção pública dos assuntos socioculturais e muito particularmente dos da instrução.

A Regência da Ilha Terceira foi uma experiência de governação em que o concelho foi tomado como espaço de instituição e organização escolar. No entanto, a reorganização constante do Decreto nº 23 de 16 de Maio de 1832, em que o Reino seria dividido em Províncias, Comarcas e Concelhos, foi improcedente, uma vez recuperado o poder pelos Liberais em 1834. As Cortes chamaram a si a responsabilidade de uma reforma administrativa com repercussões regionais e orgânicas, contrariando «a tradição de autonomia municipalista, que pesava muito como legado que, afinal, constituía talvez o mais forte dos fundamentos da Revolução» (Caldas e Loureiro, 1966, p. 86).

Com efeito, vários estudos procuram demonstrar que a origem e a legitimidade do poder municipal português não emanam do direito constitucional que o reconheceu como portador de soberania. No quadro das Cartas Constitucionais, tal soberania foi condicionada quer ao veto régio, quer aos quadros ideológico e legislativo nacionais. Foi em sede de Direito Administrativo e com mais propriedade pelos Códigos Administrativos que os principais assuntos relativos ao poder municipal passaram a ser legislados e regidos. É o que pode concluir-se, relendo os estudos de Marcelo Caetano. Este assunto tem sido objecto de apurada investigação e de uma vasta bibliografia, como sistematizam e comprovam os estudos de António Manuel Hespanha (2004).

A definição e regulação do poder municipal foi assunto retomado nas sucessivas revisões dos Códigos Administrativos. A lei de 18 de Julho de 1835 repartia Portugal

em distritos, concelhos e freguesias. O total de concelhos seria reduzido para 498, incluindo já 21 concelhos novos. Mas foi na sequência do Código Administrativo de 1836 que, pelo Decreto de 6 de Novembro de 1836, com assinatura de Passos Manuel, o total de 826 concelhos, até então existentes, foi reduzido para 351, contando já com os 21 entretanto criados. O Código Administrativo de 1836 veio a ser revisto pelo Código de 1842, promulgado por Costa Cabral.

Em final dos anos trinta de Oitocentos, respondendo a Circulares dos respectivos Governadores Civis, as Câmaras passaram a organizar uma folha de pagamento a Mestres e a Professores, e uma informação sobre as Cadeiras e Escolas de Primeiras Letras que recaiam sob a alçada concelhia. Erigidos a municípios, geridos por autoridades eleitas a que se associava um administrador, os concelhos constituíram-se como espaços integrados, tendo as câmaras municipais, directa ou indirectamente, passado a interferir em todos os domínios da vida pública, com grande incidência no fomento da instrução. Na sequência da Lei Costa Cabral para a Instrução Pública (1844), a manutenção e o alargamento da rede escolar passaram para a responsabilidade das Câmaras Municipais e das Juntas de Freguesia. Cabia entretanto aos Municípios assegurar a renda do edifício escolar e a gratificação suplementar aos professores que faziam aprovar alunos, ou aos que asseguravam curso nocturno. Pelo Código Administrativo promulgado por Martens Ferrão (1867), foi criado um fundo municipal para a instrução, composto por verbas camarárias e verbas devolvidas pelo governo central.

O Código Administrativo de 1878, promulgado por Rodrigues Sampaio, resultou de um Relatório e do desígnio de Reformas Administrativas descentralizadoras com orientação municipalista. Na sequência, foram extintos alguns municípios e foi aprovada uma Reforma da Instrução (1878). No âmbito destas leis, os municípios deveriam nomear uma Junta Escolar, assegurar uma inspecção, elaborar o Plano escolar municipal, fomentar a instrução, proceder ao recenseamento das crianças em idade escolar, assegurar o pagamento aos professores, fundar e manter bibliotecas municipais, promover e assegurar as Conferências Pedagógicas. Na sequência dessa autonomia, os municípios pugnaram pela manutenção de Escolas Primárias Superiores e de Escolas Secundárias Municipais. Na vigência do Código Rodrigues Sampaio (1878) e nos termos da Lei de 11 de Junho de 1880, as Câmaras que não pudessem fazer face às

despesas com verbas próprias ficavam obrigadas a lançar um imposto especial para a instrução pública, que poderia atingir os 15% das contribuições gerais directas do Estado. A partir de 1880, essas verbas deveriam ser depositadas na Caixa Geral de Depósitos.

Municipalismo e subsidiariedade estatal

A última década de Oitocentos abriu com a criação do Ministério da Instrução Pública e Belas-Artes, pela Carta de Lei de 7 de Agosto de 1890 e extinto por decreto de 3 de Março de 1892. No âmbito da revisão do Código Administrativo (1895-96), promulgada por Ferreira Dias, a orientação que consta da legislação de 1892, para além da extinção do Ministério, foi a de contenção geral de custos e do cerceamento das prerrogativas e da autonomia municipais. No Preâmbulo do Decreto de 6 de Maio de 1892, apresentado como balanço da implementação das reformas municipalistas assinadas por Rodrigues Sampaio, em 1878 e 1881, é referido que continuavam sem escola 1370 freguesias.

Era nos distritos de Guarda e Viseu que mais havia crescido o total de escolas. A proporção era de 1,49 escolas por 1000 habitantes no distrito da Guarda; 1,12 no distrito de Viseu; 0,68 nos distritos de Santarém e Lisboa; 0,64 nos distritos de Braga e Viana do Castelo; 0,51 no distrito de Faro. Mas também, como asseverou Sobral Cid (quando, em 1914, apresentou no Parlamento a Reorganização da Administração do Ensino Primário), houve concelhos, designadamente nos distritos de Évora e Faro, que, tendo receitas privativas para a instrução que excediam os encargos assumidos, não criaram novas escolas, continuando a manter a proporção de 1 escola para 2000 habitantes (cf. Cid, 1984, p. 419).

Em consequência do balanço apresentado no relatório de Ferreira Dias, foi estipulado um orçamento de contenção para o município de Lisboa, que incluía o sacrifício de algumas escolas centrais, em benefício do aumento do número de escolas de um só professor. Nesse relatório, ressalta o processo de municipalização pedagógica, muito particularmente no caso de Lisboa, em que tinha estado em curso a construção de um Município Pedagógico. Com efeito, por esta reformulação, fica-se a saber que havia

uma Direcção geral dos serviços de instrução de Lisboa e havia uma inspecção municipal (cf. Decreto de 26 de setembro de 1891, designadamente art.º 68). A Câmara tinha fundado bibliotecas escolares e tinha um plano de criação de Escolas Centrais.

Apostados na resolução de questões fundamentais da regeneração e progresso da sociedade portuguesa, nomeadamente no combate ao analfabetismo, os republicanos fomentaram a tomada de decisões educativas e pedagógicas dos municípios sobre Escolas Móveis, edifícios escolares, professores de ensino livre para alfabetização de adultos e de crianças, cursos profissionais, arrendamento e construção de salas de aula, criação de bibliotecas para leitura pública. No plano administrativo, a orientação descentralizadora do novo regime ficou consagrada com a reposição, pelo decreto com força de lei de 13 de Outubro de 1910, do Código Administrativo de 1878, ainda que as circunstâncias históricas viessem a forçar que, a determinados assuntos, continuasse a ser aplicado o Código de 1896 (cf. Montalvo, 2003, p. 33).

Pelo Decreto de 29 de Março de 1911, o Governo da República confiou a administração do ensino às câmaras municipais. Mas na proposta de Reforma Administrativa discutida pelo Parlamento em 1914, foi revisto o estatuto de autonomia dos municípios. Nesse quadro, Sobral Cid, Ministro da Instrução, ao apresentar no Parlamento o plano de Reorganização da Administração do Ensino Primário, concluía que a legislação municipalista promulgada por Rodrigues Sampaio tinha gerado irregularidades na oferta escolar, e que da legislação centralizadora da década de noventa não tinha resultado inteiro benefício para a instrução. Em face desses ensinamentos, resumia deste modo o seu argumento: «a administração do ensino primário, que no último período da monarquia estava organizado como serviço do Estado pago pelos municípios, passou a ser, sob a República, um serviço municipal largamente subvencionado pelo Estado» (Cid, 1984, p. 423). Propunha que, em face da lei, os Municípios não fossem tomados por igual, posto que o do Porto e o de Lisboa poderiam manter-se inteiramente autónomos, e que nos municípios das capitais de distrito e cidades, a exemplo do que sucedia em Coimbra, fossem criados órgãos aptos a gerir a instrução. Para a generalidade dos municípios, propunha um sistema administrativo que passasse a incluir a província escolar, órgão intermédio entre o Estado e o Município, e, junto do governo central, uma comissão permanente de

instrução primária. Era esperada uma maior intervenção municipal, na aquisição, adaptação, construção e administração de edifícios escolares.

O município como complemento do Estado Corporativo

Com a constituição do Estado Novo, consagrada na constituição de 1933, o movimento federativo de base autonómica, tendente à integração das freguesias nos concelhos, dos concelhos nos distritos e dos distritos nas províncias, que tinha vindo a desenvolver-se na década de vinte e que inspirou o regionalismo universitário e educativo previsto na Reforma João Camoesas (1923), cedeu perante o regionalismo oficial. As propostas de regionalismo natural que procuravam integrar as dimensões territorial e económica na tradição corográfica e administrativa, tendentes ao desenvolvimento equilibrado de base endógena, ficaram ultrapassadas pelo regionalismo inscrito no integralismo e no corporativismo centrais. No contexto corporativista do Estado Novo, a integração dos corpos administrativos, designadamente dos municípios, na organização do território, como células estruturantes da nação, circunscreve-os a uma função complementar. Nos termos do código Administrativo de 1936, revisto em 1940, à frente do município estava um magistrado nomeado pelo Governo e os vereadores eram eleitos pelo Conselho Municipal. O município corporativo deveria articular a tradição autárcita e a municipalização de serviços com a constituição de fundos e receitas para as componentes administrativa e social, pelo que mantinha a prerrogativa de lançar colectas e de reter parte dos impostos indirectos. No entanto, a generalidade dos municípios, particularmente os rurais, ficou dependente das receitas extraordinárias oriundas de empréstimos e subsídios do Estado.

Por meados do século XX, os municípios acorreram à satisfação de necessidades educativas, escolares e culturais junto de públicos específicos, incluindo a supressão de carências no âmbito escolar. Ciclicamente, os municípios tinham ocorrido como suplemento pedagógico e cultural das populações que representavam, incluindo novos públicos e novas necessidades e ideários gerados pela evolução das circunstâncias históricas. A coberto das políticas de planificação, circunscreveram a sua acção ao

estatuto de complemento, mas, em quadros de fomento, assumiram com propriedade funções de expansão e caminho próprio. Assim sucedeu entre finais da década de cinquenta e ao longo da década de sessenta, nas quais a iniciativa municipal ficou associada à oferta de cursos profissionais, à ampliação e à organização da oferta escolar e a políticas de fomento da frequência escolar. Notória foi também a intervenção junto de novos públicos.

Os municípios na estrutura democrática do poder local

O regime democrático, instaurado na sequência do golpe militar de 25 de Abril de 1974 e consagrado pela Constituição de 1976, pôs fim ao municipalismo corporativo e criou condições para uma nova estrutura do poder local. As autarquias locais viram reconhecido o estatuto de administração autónoma. A Constituição consignou a substituição dos distritos por regiões administrativas e abriu lugar a uma divisão não uniforme do país, consagrando a distinção das grandes áreas urbanas.

A organização dos municípios passou a ser constituída por um órgão deliberativo – a assembleia municipal, por um executivo – a câmara municipal, eleitos por sufrágio directo e universal, e por um consultivo – o conselho municipal, composto por um representante de cada uma das instituições profissionais e sociais da autarquia, o qual foi extinto na segunda revisão constitucional, em 1989 (Montalvo, 2003, p. 56)

No quadro da autonomia, os municípios foram investidos de novas competências em matéria de educação e de cultura, nomeadamente as de organizar e assegurar os transportes escolares dos alunos do ensino básico (Decreto-lei 299/ 84, de 5-9). Ainda que ao abrigo do Código Administrativo de 1940, os municípios passaram a intervir de forma sistemática junto de populações e públicos específicos, criando jardins-de-infância, centros de dia, lares de idosos.

No campo da cultura, os municípios promoveram a construção e a utilização regular de equipamentos desportivos e culturais – assim bibliotecas, museus, salas de teatros e de cinema. A Lei nº 1/ 79, de 2 de Janeiro, continha um novo regime das Finanças Locais, consagrando um quadro tributário que tornou possível aos municípios instituir impostos e interferir no ordenamento jurídico, criando obrigações tributárias. O

poder tributário é anterior à relação jurídica tributária e situa-se no plano da actividade normativa. Assim,

O poder tributário é um poder de natureza legislativa em sentido material, próprio do Estado. Mas pode também revestir natureza regulamentar, nos limites previamente fixados na lei, competindo então também a outras pessoas públicas não soberanas, como é o caso das autarquias locais (cf. Montalvo, 2003, p. 126).

Ressalva António Montalvo que, nos termos do Código Administrativo de 1936-40, as câmaras municipais tinham poder de fixar as suas taxas e de taxar alguns impostos. Essa prerrogativa ficou cerceada pela Lei 1/79 de 2 de Janeiro, mas, em contrapartida, os municípios viram aumentada a sua capacidade financeira pelo incremento das transferências do orçamento do Estado. Desde 1975 que mais de 50% das receitas municipais advêm de transferências estaduais, montante que, em 1979, atingiu 78%. Desde 1981 que a redução dessa verba tem sido compensada por empréstimos (cf. Montalvo, 2003, p. 127).

Novos desafios

Nos planos internacional, europeu, regional, os municípios dispõem actualmente de meios e de instrumentos de soberania, sustentabilidade e governo que permitem novos desafios e novas formas de representação, decisão e acção. Nos termos da Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada pelo Conselho da Europa em 15 de Outubro de 1985, as Autarquias viram reafirmado o princípio da democraticidade das formas de governo local e viram reafirmados «o direito e a capacidade efectiva de «regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos» (Artigo 3º, Ponto 1). O direito de representação e a capacidade de execução estão assegurados pela soberania decorrente da «completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade» (Artigo 4º, Ponto 2). Tais prerrogativas estão asseguradas pela capacidade orçamental, acedendo «no âmbito da política económica nacional, a recursos adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições» (Artigo 9º, Ponto 1).

As circunstâncias históricas criadas pela internacionalização e pela globalização conferem ao local e ao regional uma identidade e uma coerência renovadas. A educação e cultura concretizam-se nas comunidades e nos sujeitos, enquadradas pelo internacional, legitimadas pelo nacional, mas idealizadas e projectadas pelo local e pelo institucional. Os meios e os processos haverão de ser diversificados, como diversas são as dificuldades, complexas as decisões, conseqüentes os modos de decisão e acção. O município é a instância fundamental nestes novos contextos, projectando, cooperando, mobilizando. No âmbito da Agenda 21 Local, aprovada no Rio de Janeiro em 1992, têm vindo a congregar-se e interconectar, em torno de causas prioritárias (como as questões ecológicas e o desenvolvimento equilibrado entre materialidade e humanidade), municípios dos mais diversos quadrantes geográficos. Um dos instrumentos de governo que decorrem da Agenda 21 Local são as Cartas Educativas, a que já aderiu a maioria dos municípios portugueses.

Perante os novos desafios, os municípios têm reforçado a acção integrada nos planos nacional e internacional, fazendo aprovar convenções gerais e criando instrumentos de governo que garantam um desenvolvimento sustentável. Entre essas Convenções releva a Declaração de Hanôver de Presidentes de Câmara Europeus na viragem do século XXI, assinada em Fevereiro de 2000. Decorrente da confluência de projectos, são hoje cada vez mais frequentes os programas de Cooperação Inter-municipais na Europa (cf. Hulst & Van Montfort, 2010)

Os municípios portugueses são detentores de uma tradição e de um património histórico material, artístico, técnico, que lhes assegura uma longevidade e um etnocentrismo que os torna singulares na história, nos destinos das populações e nas modalidades instituintes com que promoveram e sedimentaram a identidade e o progresso das populações e das comunidades, muito particularmente nos domínios da educação e da cultura. O futuro também passa por uma racionalidade e por uma acção concertadas no presente, que preservem, dêem a conhecer e agreguem, de forma crítica, inventiva e conseqüente, os diferentes tempos históricos.

Referências bibliográficas:

Caldas, Eugénio de Castro & Loureiro, Manuel dos Santos (1966). *Regiões Homogêneas no Continente Português. Primeiro Ensaio de Delimitação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Cid, José de Matos Sobral (1984). *Obras II. Outros Temas Psiquiátricos. Problemas de Ensino e Outros temas (1877-1941)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Hespanha, António Manuel (2004). *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Livraria Almedina.

Hulst, Rudie & Van Montfort, André (eds.) (2010). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer.

Montalvo, António Rebordão (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Livraria Almedina.