

O MUNICÍPIO PEDAGÓGICO E A ESCRITA DO LOCAL. CENTENÁRIO DA REFORMA REPUBLICANA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Justino Magalhães

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa
justinomagalhaes@ie.ulisboa.pt

Resumo

Este texto procura fazer o ponto de situação relativamente ao projecto *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)*, introduz, ainda que de forma sumária, a escrita do local como uma das prerrogativas deste projecto e, por fim, contém um apontamento, também necessariamente breve, sobre o Centenário da Reforma Republicana da Administração Local, que consta do Decreto de 7 de Agosto de 1913. Nesse sentido, retoma-se aqui o objectivo principal do *Atlas-Repertório*, que é inventariar e reconstituir a oferta educativa e cultural de iniciativa municipal. Na sequência, articula-se o Encontro Nacional *Municipalismo em Portugal: dinâmicas locais e oferta educativa e cultural (séculos XVIII-XX)*. Centenário da Reforma Republicana da Administração local com o projecto *Atlas-Repertório*, aprofunda-se o debate teórico, abrindo à interdisciplinaridade, e intenta-se reinterpretar o olhar historiográfico sobre o País, tomando o *Atlas-Repertório* como escrita do local.

Palavras-chave: Atlas-Repertório; Município Pedagógico; Escrita do local; Reforma Republicana da Administração local; Municipalismo em Portugal

Abstract

This article aims to report the work made in the project Atlas-Index of Municipalities regarding Education and Culture in Portugal. It also describes the local administrative writing and makes a brief comment about the Centenary of the Republican Reform of the Local Administration, published by the decree of 7th August of 1913. Regarding this feature we revisit the project main objective, which is to



document the educational and cultural offer of that historical period by the local municipalities. We also link the National Meeting *Municipalism in Portugal: educational and cultural offer, local dynamics (18th-20th centuries). In the Centenary of the Republican Reform of the Local Administration* to the project Atlas-Index of Municipalities and take a deeper insight on the theoretical debate by opening this study to multidisciplinary areas in order to reinterpret the historical context of Portugal, giving to the project Atlas-Index of Municipalities a comprehensive dimension of the local administrative writing.

Keywords: Atlas-Index; Pedagogic Municipality; Local Administrative writing; Republican Reform of the Local Administration; Municipalism in Portugal.

Atlas-Repertório e Reconstituição da Oferta e da Iniciativa Municipal

O Encontro Nacional *Municipalismo em Portugal: dinâmicas locais e oferta educativa e cultural (séculos XVIII-XX). Centenário da Reforma Republicana da Administração local*, realizado em 20 de Dezembro de 2013, incluiu duas Mesas-Redondas, introduzidas por uma Conferência. As Mesas Redondas foram preenchidas pela apresentação da investigação realizada e concluíram com debates abertos aos presentes. O Encontro foi também o ensejo para apresentação pública do *ebook* relativo ao Encontro de 2012. Tal apresentação permitiu a ligação com o Encontro de há um ano e simultaneamente o balanço do projecto. Os resultados da investigação desenvolvida, para além de permitirem um balanço, deram lugar ao debate sobre o método seguido por cada investigador, bem como à avaliação das virtualidades e dificuldades das estratégias adoptadas, no conjunto e por cada investigador, em face da temática e das fontes respectivas. Era esperado que cada apresentação desse origem a um texto. São esses textos que agora são publicados.

O *Atlas-Repertório* toma como principal unidade de observação o município, cuja representação e cuja inteligência, enquanto objecto epistémico, são aqui elaboradas num quadro interdisciplinar. A interdisciplinaridade desafia a uma constante afinação conceptual, bem como à busca de indicadores cruzáveis e complementares, como sucedeu com as duas Mesas-Redondas. A primeira Mesa-Redonda recaiu sobre o *Atlas-Repertório* enquanto um todo complexo e interdisciplinar. Desta apresentação constaram a abordagem (monográfica) sobre o município de Coimbra; a abordagem

da população; a abordagem cartográfica; a abordagem estatística; a exposição dos dois primeiros quadros histórico-pedagógicos da Base de Dados. As comunicações desta primeira Mesa-Redonda proporcionaram uma complementaridade, mas também deixaram antever que o *Atlas-Repertório* a construir deverá respeitar as diversas formas de registo, e fomentar que cada uma destas abordagens possa ser apresentada de forma autónoma, ainda que convergente. A intersecção de olhares, indicadores e produtos deverá ser objecto de sínteses elaboradas posteriormente, sínteses que sejam abrangentes e indiciadoras de novas investigações.

Assim, a observação da Base de Dados deixa antever que há muitas indicações ali colectadas e seriadas que não vão poder ser capitalizadas e convertidas em conhecimento neste projecto. A Base de Dados permite reconstituir o município, como principal unidade de observação, mas permite também reconstituir diferentes outras unidades epistémicas, ou internas ao município, ou mais amplas, e para as quais os municípios são constitutivos. Acontece porém que, quer em face das fontes, quer em face das potencialidades inerentes ao município como unidade de observação, se torna necessário e imprescindível recolher e organizar as informações relativas aos públicos, às unidades educativas (escolares e não-escolares), aos principais eventos e aos professores, para só referir a fundamental. Todavia, não podendo esta informação ser devidamente rentabilizada no âmbito da presente investigação, a Base de Dados é de si um importante produto deste projecto. As virtualidades inerentes a esta recolha e a esta sistematização da informação histórico-pedagógica são incomensuráveis e só a disponibilidade da Base à comunidade de investigadores poderá fazer verdadeiramente jus ao valor da mesma.

A abordagem cartográfica foi apresentada como podendo exceder, em boa parte, as expectativas criadas. Se, por um lado, não haverá possibilidade de cartografar muito mais que a oferta escolar e cultural, nos diferentes quadros histórico-pedagógicos, foi no entanto aberta, por outro lado, a possibilidade de combinar os dados referentes aos distintos concelhos. Tal combinação faz incidir os olhares sobre sequências territoriais de concelhos, extravasando os tradicionais limites de distritos, comarcas ou províncias. Emerge, deste modo, um outro Portugal, polarizado nas unidades orgânicas e desenvolvimentistas mais activas. É assim possível a reinterpretção dos territórios histórico-educativos, escalonados em função de potenciais de desenvolvimento.

Estas singularidades são favorecidas pela abordagem estatística. Neste ensaio,



procurarei fazer ressaltar assimetrias, parte das quais condizem com o olhar tradicional da historiografia, enquanto algumas outras deixam vir ao de cima outras combinatórias e revelam que o mapa escolar não foi necessariamente coincidente com outros mapas. Há conjunturas que ocorrem em tempos distintos e tal disfuncionalidade possibilita não apenas compreender, mas também explicar as viragens estruturais.

Na historiografia da educação, como na historiografia da cultura, há uma singularidade da região de Coimbra, com particular relevo para o próprio município de Coimbra. É um município alongado longitudinalmente, correndo da montanha ao litoral, mas onde as assimetrias surgem sobretudo no eixo da latitude. Embora contasse secularmente com um forte elemento letrado, tal influência tardou em alargar-se para além do núcleo urbano. Se bem que atravessado por grandes eixos viários, este município apresentava condicionalismos na circulação intraterritorial. Em face das informações que têm vindo a ser vertidas para a Base de Dados e em face das abordagens geográfica e estatística, a perspectiva historiográfica revela-se de difícil elaboração. Escapam linhas de continuidade. Tal constatação pode condicionar a monografia que era esperado ser elaborada no quadro deste projecto. Fica todavia a convicção de que se está em face de um caso histórico-pedagógico, que não está resolvido pela historiografia.

Das comunicações desta primeira Mesa-Redonda, ressalta a justeza das abordagens em face do objecto, seja na conceptualização, seja nos modos de raciocinar e apresentar as conclusões. Ressalta também o grande desafio em que os diferentes Especialistas se encontram envolvidos.

Na segunda Mesa Redonda, participaram Investigadores que estão directamente envolvidos na recolha da informação no terreno. Estes investigadores estão conectados à Base de Dados e enviam informações que são depois objecto de reflexão e de confirmação, para que fiquem definitivas na Base de Dados. Há informações sobre o Município de Lisboa, com as quais está também a ser elaborada uma monografia; há informações sobre o ensino liceal, a formação profissional, a educação especial, o ensino particular e cooperativo. É uma vastidão de elementos de informação e em todos estes domínios se fez sentir a acção dos municípios, ainda que não tenham sido exclusivos.

A Base de Dados tem sido um meio estruturante na abordagem dos diferentes tipos de instituições e dos tipos de patrocinadores. O município, como unidade central

de observação, permite reconstituir a territorialidade e faz ressaltar o compromisso entre os promotores e as autoridades concelhias. Também na oferta particular e cooperativa ressalta a componente concelhia, vista pela óptica geográfica, mas também pela óptica de integração. Não raro, as autoridades concelhias deram prioridade à criação de instituições privadas, designadamente quando eram específicas – por exemplo, no caso dos cursos de formação profissional, ou quando proporcionavam a integração dos vários ciclos de estudo.

O Município e a Escrita do Local

A Conferência incidiu sobre três assuntos: enquadrar este Encontro no projecto Atlas-Repertório; fazer avançar o debate teórico, abrindo à interdisciplinaridade, aprofundando o olhar historiográfico sobre o País, tomando o Atlas como escrita do local; reinterpretar a Reforma Republicana da Administração Local.

O primeiro apontamento desta conferência reincide sobre o objectivo principal do projecto Atlas-Repertório, que é inventariar e reconstituir a oferta educativa e cultural de iniciativa municipal. No decurso do projecto, esta convicção tem vindo a ser atenuada. Esta indeterminação resulta da dificuldade crescente em descrever, caracterizar e avaliar o que foi de facto iniciativa municipal e quando tal aconteceu. Na generalidade, a acção municipal surge articulada com outras iniciativas: a estatal e a particular. Uma e outra tomam como referente principal o município, a quem frequentemente devem ser atribuídos o incentivo, a aprovação e a criação de condições legais, formais e logísticas. Numa investigação local, caso a caso, será possível apurar com grande rigor quem tenha sido o mentor de uma determinada iniciativa e, na sequência, reconstituir o processo de licenciamento, construção e manutenção das instituições educativas, ou culturais.

Na investigação que está a ser desenvolvida neste *Atlas-Repertório*, fazendo uso de documentação que medeia entre o local e o estatal, contida em relatórios, cadastros, correspondência, é possível apurar a efectiva localização das instituições escolares. É ainda possível integrar a criação da generalidade dessas instituições em conjunturas fortes, sendo um factor determinante, na periodização conjuntural, a variação da legislação quanto à relevância atribuída e à participação do local. É este pressuposto que autoriza à comparação entre os municípios, distinguindo-os quanto ao número de escolas e, por consequência, a estabelecer um coeficiente que corresponda ao potencial de desenvolvimento. Este coeficiente assenta nas



grandezas quantificáveis e desvela uma ordenação dos municípios. A frequência de escolas ressalta da cartografia, o coeficiente relativo ao potencial de desenvolvimento ressalta dos cálculos estatísticos.

Com base em cálculos elaborados com os dados constantes da Base de Dados, está a ser possível configurar um modelo que pode ser extensivo à generalidade dos municípios. O desdobramento desse mesmo modelo, fazendo salientar um coeficiente que acentue os municípios mais desenvolvidos, permite uma aproximação ao que possa ser entendido como potencial de desenvolvimento.

Assim portanto, um ano após ter sido criada e estando a ser aplicada a Base de Dados, é possível concluir que, no geral, ela continua funcional, mas que contém campos que dificilmente têm vindo a ser preenchidos, seja por dificuldade de acesso às fontes, seja por lacunas de informação nas fontes localizadas, seja pelo tipo de fontes privilegiado. Também se verifica que a aplicação cartográfica deverá ser muito selectiva, como selectiva e criteriosa deverá ser a equação estatística. Uma e outra destas selecções beneficiam com a potencialidade da Base de Dados, pois que permite escolher diferentes variáveis. Nesse sentido, tem sido adoptado o princípio geral de que, sempre que há informação disponível, devem ser preenchidos todos os campos da Base, ainda que parte dessa informação não seja de imediato utilizada.

A escrita do local está assim assegurada pela Base de Dados, cujo tratamento dá origem a uma representação cartográfica, a uma representação/ conversão estatística, a uma descrição/ legenda/ narrativa historiográfica. Diferentes escritas do local, ou uma mesma escrita com modalidades e configurações distintas e complementares? São de facto distintas representações de uma mesma realidade – o local, todas favorecendo a singularidade e confluindo numa caracterização que descreve e potencializa. Mas é a representação cartográfica que evidencia as assimetrias e reconfigura o todo nacional, gerando um outro Portugal, em função do objecto representado. A cartografia escolar assume aqui uma configuração nem sempre coincidente com outras cartografias. O Município é uma totalidade multifacetada e pluritemporal, pelo que as diferentes modalidades de escrita, criteriosamente estruturadas, convergem na reconstituição e na potencialização da polaridade do local, fazendo-o ressaltar.

Ainda no âmbito deste primeiro apontamento, subordinado à reconstituição da oferta e da iniciativa municipal, tornou-se necessário afinar alguns critérios e assumir algumas alterações. O primeiro respeita à necessidade de recuperar e integrar o

período pombalino. A noção de Plano esteve várias vezes presente na política educativa, ao longo destes dois séculos e meio em observação. No entanto, a noção de Plano foi adoptada pelos Regeneradores, da segunda metade do século XIX, como o estabelecimento de um conjunto de critérios normalizadores da iniciativa local, que fomentassem tal iniciativa, particularmente por parte dos municípios. Há assim um contraste entre a uniformização planificadora da política pombalina, implementada cem anos antes daquela, e a normalização proposta pelos regeneradores. Um Portugal Velho e um Portugal Novo se confrontam. Para inventariar e acentuar o que permanece e o que contrasta, é necessário recuperar o quadro pombalino. Acresce também que para algumas regiões, designadamente para o Arquipélagos dos Açores e da Madeira, não foi possível obter dados posteriores ao Plano pombalino, que pudessem ser incluídos neste primeiro quadro do *Atlas-Repertório*.

Um segundo aspecto a reconsiderar foi o de assumir com maior propriedade a definição de quadros temporais amplos, na reconstituição da oferta educativa e cultural. Tal como sucedeu com os Arquipélagos dos Açores e da Madeira, relativamente aos quais foi difícil obter informação posterior ao Plano pombalino, também no longo período de observação abrangido pelo *Atlas-Repertório* nem sempre foi possível cruzar, em anos comuns, os dados referentes às distintas variáveis em observação. Em face desta dificuldade, foi assumido que, uma vez estabelecidos os anos-limite de cada conjuntura, deveriam ser recolhidas todas as informações disponíveis e tomadas como válidas para a conjuntura respectiva.

Um terceiro aspecto decorre daquele e refere-se às datas para observação. Em princípio, foi tomado como ano-referência (ano de observação) o último de cada conjuntura. Mas, na prática, foi necessária alguma flexibilidade, sobretudo nos casos em que o uso de dados posteriores ao ano-limite vinha resolver lacunas e não se estivesse em face de alterações de vulto. Relativamente ao primeiro quadro histórico-temporal, foi tomado o ano de 1801 como ano-limite e como ano de observação, por ser aquele em que foi realizado um Censo da População e por, em torno dele, convergir um máximo de informação relativa às diferentes variáveis. O Censo de 1801 está republicado, com uma reactualização das matrizes cartográficas, da responsabilidade do Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

A busca do máximo rigor na denominação e na apresentação cartográfica do *Atlas-Repertório* foi determinante para que se encetasse uma colaboração entre as



duas equipas de Investigadores. Tal foi efectivamente conseguido e está a ser devidamente implementado. O trabalho de reconfigurar os limites das localidades, concelho a concelho, e as respectivas freguesias constantes daquele Censo afigurou-se como um ganho fundamental e que permite, agora, que sobre aquela cartografia se inscreva a da rede escolar. Permite, de igual modo, acompanhar com rigor a evolução da oferta escolar e educativa. Este desígnio levou à criação de condições para que no *Atlas-Repertório* sejam utilizadas as matrizes fixadas para o Censo de 1801 e, posteriormente, também as de 1878 – já em função da reforma municipal e da conseqüente diminuição do total de municípios¹. Nessas matrizes, o município surge como unidade cartográfica central, sendo visíveis as alterações dos contornos e a variabilidade de áreas, em função das Reformas Administrativas.

Quadros Histórico-Pedagógicos

A evolução da investigação tornou necessário o reajustamento dos anos-limite das conjunturas em observação, desde logo com a extensão do *Atlas-Repertório* aos períodos pombalino e mariano. Também se tem vindo a tornar mais evidente que a documentação básica a privilegiar para a elaboração do *Atlas-Repertório* reporta a fontes gerais, complementadas por fontes locais e por fontes específicas. As fontes gerais são portadoras de uma formalização e de uma pragmática que as tornam credíveis para estudos de natureza comparada. Para a construção do primeiro quadro histórico-temporal, cujo ano de observação é 1801, foi dada preferência aos Planos pombalinos, às Folhas de Vencimento dos Professores, à Consulta da Directoria Geral dos Estudos (1800), ao Censo de 1801. O conjunto destas fontes foi complementado para alguns casos específicos, com dados colhidos na Relação de 1821, elaborada pela Directoria Geral dos Estudos e organizada por Provedorias. Esta utilização de uma fonte posterior ao ano-limite foi feita a título excepcional e com o máximo de rigor, a fim de evitar que fossem incluídos dados que não pudessem corresponder ao período em observação.

Para o período em análise, à irregularidade de informação (dado existirem vazios de difícil preenchimento) acresce a frequência de localidades com a mesma denominação. Há localidades que, tendo sido honras, ou outro tipo de centros com

¹ Esta republicação, com a correspondente revisão cartográfica, foi da responsabilidade do Grupo de Investigação coordenado por Luís Nuno Espinha da Silveira, que gentilmente proporcionou a utilização daquela Matriz, por parte deste *Atlas-Repertório*.

alguma relevância, estavam já a ser superadas por povoações (novas) e nem sempre é fácil resolver as dúvidas. Este quadro surge caracterizado como pombalismo-joanismo, não porque não tenha sido relevante a acção da Rainha D. Maria I, em cujo reinado houve uma ampliação da rede escolar e foi criada a Direcção Geral dos Estudos, mas porque há um crescimento da rede escolar sem que seja visível uma ruptura de critérios entre os dois regimes que determinam os contornos temporais desta conjuntura.

Para o quadro do Vintismo-Liberalismo-Regeneração, foram definidos como principais anos de observação 1863, 1867, 1875, 1880. No decurso deste longo período, foram produzidos vários registos de carácter geral, designadamente por parte da Directoria Geral dos Estudos, por parte do Conselho Superior de Instrução Pública, por parte da Inspecção. Uma vez mais, a conclusão geral é a de que, cotejados os totais referentes aos anos extremos de observação, houve um crescimento acentuado da rede escolar. No entanto, a consulta dos relatórios intermédios e, sobretudo, a consulta das fontes municipais revelam que houve avanços, adiamentos e mesmo recuos que a história local deverá avaliar e explicar. Para a escolarização, a fonte mais geral e mais completa para este período é o Inquérito de 1875, cuja publicação acaba de ser concluída com intervenção do *Atlas-Repertório*².

O Inquérito de 1875 não está todavia completo, porque, ao que tudo indica, ter-se-á perdido parte dos livros. Para repor a informação em falta, fez-se aqui recurso do Inquérito de 1867. Foram tidos também em atenção os Inquéritos de 1863, que, não tendo sido inteiramente formalizados e não tendo obedecido a uma rigorosa aplicação, permitem no entanto perspectivar a aceleração do crescimento da rede escolar na década de 60. Tal crescimento resultou da abertura à iniciativa particular, confessional, associativa. O ano de 1867 ressalta também, por ter sido em função dele que foram tabelados os orçamentos concelhios para a instrução pública. Uma parte das verbas deste orçamento fora deduzida nos impostos gerais, devendo o restante ser obtido directamente a partir dos proventos locais.

Sob o signo de autarcia municipal-republicanismo, o quadro histórico-pedagógico compreendido entre 1881-1925 procura compendiar e dar a

² A digitalização integral deste Inquérito conservado no Arquivo da Torre do Tombo foi possível graças ao patrocínio da Fundação Calouste Gulbenkian e a um protocolo entre a Direcção-Geral dos Arquivos e o Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, através do Investigador Responsável do projecto *Atlas-Repertório*.



conhecer as principais transformações operadas nas últimas décadas do século XIX, parte das quais já sob influência dos republicanos, e, por outro lado, o que de mais relevante foi possível inventariar da Primeira República. Desde as últimas décadas do século XIX que começaram a ser publicados anuários estatísticos e estatísticas nacionais. Parte da informação lançada na Base de Dados tem sido colhida nestes inventários. Mas, para a Instrução, a informação é dispersa e nem sempre exaustiva. Com a criação do Ministério da Instrução Pública, em 1913, seria esperado que a informação fosse mais regular e estivesse mais acessível. Tais resultados não se fizeram sentir no imediato. A parte relativa ao ensino técnico e à formação profissional não pertencia ao Ministério da Instrução Pública. Nas fontes estatísticas, o Ensino Liceal surge descrito por estabelecimentos e o ensino elementar surge, em regra, acumulado por concelhos, o que dificulta a efectiva localização das instituições. O ensino primário superior e o ensino normal eram objecto de inventários específicos, o mesmo sucedendo com a alfabetização de adultos.

Para a reposição das localidades, foi necessário fazer uso dos mapas gerais publicados pelo Ministério da Educação, em 1931.

Os quadros sobre o Estado Novo e a Revolução Democrática estão a ser elaborados com base nas Estatísticas da Educação, com base em fontes específicas e com recurso a ficheiros do Arquivo do Ministério da Educação. Há muita documentação dispersa e muita outra é de difícil acesso, por falta de inventários e, muito particularmente, por não existirem catálogos actualizados. A logística para aceder e reproduzir a informação é deficiente. O século XX foi de grande densidade e de grande especificidade, e parte dessa dinâmica foi assegurada por órgãos próprios, sediados em espaços igualmente distintos. A memória de conjunto carece de um grande investimento social e político. Há muita documentação em arquivos concelhios, mas também vazios e muita documentação oficiosa está irremediavelmente perdida.

Município Pedagógico e Municipalismo

O municipalismo começa a emergir, no quadro do Atlas-Repertório, como uma noção necessária e ajustada para congregar e dar sentido a uma constelação de conceitos e movimentos historicamente datáveis e caracterizáveis. Autarcia é o primeiro desses conceitos. Reporta à administração do local, que constitui um concelho com órgãos legisladores e regulamentadores, órgãos executivos, órgãos fiscalizadores. O município é um território com determinada população, uma

economia, uma tradição, uma cultura. A Câmara Municipal assume funções de representação, busca a integração e a preservação da identidade, zela pelo fomento do local. No seu desenvolvimento, o município assumiu as questões educativas como factor de identidade e de futuro colectivo. No plano histórico, constitui-se como município pedagógico, pugnando por uma autonomia e assumindo um projecto. Nesse ensejo, quer no passado, quer no presente, são particularmente significativas as convenções e alianças ao exterior, contíguo ou distante. As associações de municípios são instâncias determinantes, gerando potenciais, em função da escala e da natureza dos desafios.

O município é senhor de um local, e assegura o binómio entre o local e o nacional. Neste binómio, cruzam uma dimensão de integracionismo interno ao município e integrador do nacional, que, ao assegurar a tradição e a mobilização, é factor de nacionalismo. Os municípios sustentam a complementaridade entre o uniforme e o diverso, o normalizado e o singular. Abrem ao regional e, em regimes corporativos, replicam o quadro nacional de que são complemento, enquanto componente orgânica. Os reformismos, como também a democracia, encontram no local e particularmente nos municípios a principal célula de sensibilização e acção cívica. Uma das dimensões fundamentais ao municipalismo e que encontra na educação um pretexto e um meio é a noção de futuro. Para além da protecção e da mobilização, o município, senhor de uma autonomia e de uma soberania, preserva uma memória, idealiza, projecta, gera opinião, assegura meios, congrega vontades e esforços, confere identidade. Institui-se como município pedagógico.

O municipalismo é por consequência um referente fundamental para o *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura*. Há uma materialidade de que a Base de Dados pretende dar informação organizada; há uma conceptualização, cujo marco teórico e cuja interdisciplinaridade pretendem salvaguardar e potenciar; há processos, resultados, ciclos de crescimento e de estagnação, de que os cálculos estatísticos, a representação cartográfica, a periodização pretendem dar nota de forma crítica e consequente; há um sentido evolutivo, que os potenciais de desenvolvimento e o texto historiográfico, no conjunto e por partes, pretendem consignar.

Atlas-Repertório e Escrita do Município

A escrita do município, tal como vem sendo apresentada e documentada no *Atlas-Repertório*, integra diferentes dimensões: o município político-administrativo; o



município económico-financeiro; o município sociocultural; o município educativo; o município pedagógico. Cada uma destas acepções assenta numa materialidade, numa funcionalidade e numa escrituração. Desenvolve-se num determinado sentido.

O município político-administrativo dispõe de órgãos de poder colegiais e de órgãos de poder unipessoais; os primeiros são eleitos e os segundos, ora foram eleitos, ora designados, ora nomeados, em conformidade com as diferentes épocas e respectivos quadros administrativos. A escrituração municipal foi organizada de modo a privilegiar as funções orgânica e administrativa. A centralidade e a prevalência administrativas foram asseguradas e reforçadas pela escrita. O escrivão municipal (que posteriormente evoluiu para a designação e o estatuto de secretário, com nomeação definitiva) concentrava e prefigurava o poder e o racional letrado. Os vereadores iam sendo substituídos e estavam sujeitos ao veredicto eleitoral; os presidentes dependiam dos regimes e das alianças partidárias. Mas o escrivão-secretário detinha a arte e o segredo da escrita; transitava de governo para governo; punha e dispunha; sentenciava; ordenava.

Ainda no plano político-administrativo, o município era uma instância de justiça; organizava os diferentes tipos de recenseamento, incluindo o de crianças em idade escolar; concentrava a dimensão orgânico-executiva. Fazia arrolamentos de pessoas, bens e rendimentos; organizava eleições. De todas estas actividades, restam documentos escritos, alguns polivalentes – como são Actas de Câmara e Vereações, onde tudo o que ao município consignava era objecto de informação, deliberação, registo. Outras séries documentais são específicas, como sejam os recenseamentos, os cadastros, os copiadores, os livros de alvarás e licenças.

O município económico-financeiro corresponde a uma das prerrogativas mais sólidas do municipalismo: assegurar a sobrevivência e a qualidade de vida dos munícipes. Era esperado também que o município investisse no fomento e no futuro, concorrendo com os concelhos vizinhos. O município económico ficou registado nas Actas de Câmara, nas quais, associadas às decisões políticas, eram devidamente arroladas as entradas e saídas de dinheiro, e eram definidos encargos, emolumentos, coimas, taxas a cobrar. Faziam parte das incumbências concelhias a tabelação dos preços, o controlo de entrada e saída de produtos do território municipal, a organização de certames, feiras e mercados – assim os regulares, como os de época. Os municípios dispunham de um grupo de cidadãos, os mais ricos, a quem cabia acorrer ao erário municipal em épocas de carestia e empobrecimento geral.

Para além dos inventários, dos livros de receita e despesa, há registo de tributos, contribuições, pagamentos diversos. Esta escrituração está em parte vertida nos Livros de Actas, mas também deu origem a uma escrituração formalmente ajustada, especializada, envolvendo profissionais e sendo objecto de registo em livros, processos, mapas e tabelas, que constituem séries autónomas. Os livros de tesouraria são, em regra e a seu modo, uma boa fonte para a reconstituição da economia e da vida municipal.

O município estruturou-se e desenvolveu-se como instância social, mediando entre o privado e o público, mas assumidamente foi instância pública. Neste sentido, o município social foi por vezes mais notório e gerou tal densidade e volume de acções, que condicionava toda a vida concelhia. Em finais do século XVIII e no decurso do século XIX, a protecção da infância desvalida constituiu um tal encargo social e financeiro que, em alguns períodos históricos, requisitava a maior parte do orçamento camarário. Socorrendo e apoiando as misericórdias e, após a Revolução Liberal, sustentando uma rede de amas e posteriormente criando Casas da Roda, os municípios viram-se ciclicamente mergulhados em obrigações de grande peso financeiro. Mas também estavam imbuídos de uma soberania que lhes permitia interferir directamente na ordenação social e nos destinos de vida dos sectores populacionais tidos como mais vulneráveis. Há registos de órfãos e crianças pobres; há assentos de mães solteiras, assentos de expostos, assentos de internamento e de saída das crianças das Casas da Roda, assentos de vacinação; registos de fornecimento de alimentos e de roupas. Para alguns períodos históricos, as duas séries documentais mais volumosas são Actas e Vereações, por um lado, e Livros dos Expostos e de Casas da Roda, por outro. A escrita desta última secção, que incluía o Cofre dos Bens dos Órfãos, gerou uma escrituração e um tipo de livros que careciam de um secretariado com uma rubrica autónoma no orçamento municipal.

No plano cultural, os municípios influíram na criação de bibliotecas, na construção de teatros e outras casas de diversão e cultura; criaram pavilhões desportivos e zonas de lazer.

Importa particularmente ao *Atlas-Repertório* o município educativo, que desde a segunda metade do século XIX contou com uma escrituração e uma vereação próprias. A intervenção na educação faz parte da natureza cívica e formativa do município, enquanto instância pública, disciplinadora, preservando a ordem, zelando pelos bons costumes, construindo uma identidade. No entanto, os municípios foram



mais longe, mantendo mestres de primeiras letras, atraindo e sustentando escolas móveis, criando escolas e cursos, assegurando a colocação de professores, inspeccionando, zelando pelo cumprimento da escolaridade obrigatória. Dispuseram de comissões promotoras para a instrução pública. A informação educativa e cultural está contida nas Actas da Câmara, o que a torna menos visível e de difícil localização e recolha. Mas foi também objecto de escrituração específica e deu origem a séries próprias, quer no domínio educativo, quer no domínio cultural. Desde o terceiro quartel do século XIX, que há registos de construção de escolas, da colocação de professores, dos melhoramentos nas escolas existentes.

Os municípios tomaram a educação e a cultura como meio de socialização, integração, mobilização, pelo que nos próprios orçamentos de câmara há frequentemente informação sobre estes campos. O envolvimento dos municípios nos campos educativo e cultural, para além de boletins e outros meios de informação, foram frequentemente vertidos para periódicos suportados pelo próprio município.

Foi contudo como município pedagógico que os concelhos criaram e mantiveram com regularidade uma orgânica e uma orientação centradas na acção formativa, junto dos diversos públicos. Há uma sobreposição e, de algum modo, uma indefinição entre o município educativo e o município pedagógico. Num e noutro caso, por iniciativa própria, o município criou e assegurou escolas, projectou, assumiu uma acção programada junto de certos públicos e para determinados fins. Mas o município pedagógico visa traduzir a ousadia que deu curso a tal aspiração.

Com efeito, em algumas circunstâncias históricas, os municípios obtiveram ou ousaram ter soberania na organização e no sentido que conferiram à acção formativa, cívica, mobilizadora. O município instituiu-se como município pedagógico, dando curso à autonomia de ideação, realização e apropriação formativas. No terceiro quartel do século XIX, os municípios portugueses gozaram de autonomia e de soberania em matéria de instrução pública. Datam desse período a criação de órgãos específicos, a organização de uma escrita de apoio à política local. Um desses órgãos foi a Junta Escolar, em torno da qual foram inventariados, discutidos e deliberados os assuntos relativos à escolarização do município.

Admitir um município pedagógico é buscar, nestas e noutras fontes, um ideário, uma identidade, um habitat formativo, que se concretizou na influência destes órgãos autárquicos na contratação de professores, na planificação da rede escolar, na sociabilidade escrita. O município pedagógico, porque depende da capacidade de

decisão, dá sentido à convenção educativa que congrega diferentes sensibilidades, expectativas e actores num mesmo desígnio. Como referido, foi ele que verdadeiramente conferiu substância e significado ao municipalismo.

Centenário da Reforma Republicana da Administração Local

Publicada sob a prerrogativa de decreto, a Lei de 7 de Agosto de 1913 consignou a primeira Reforma Republicana da Administração Local. Por decreto de 13 de Outubro de 1910, havia sido reposto o Código Administrativo de 1878, para ser aplicado em conformidade com o novo regime e com as novas circunstâncias históricas. Era esperado que tal reposição vigorasse enquanto não fosse criado novo código administrativo. A elaboração de um novo código foi confiada a uma Comissão nomeada para o efeito por Decreto de 25 de Outubro de 1910. A Reforma Administrativa, que veio a ser decretada em 7 de Agosto de 1913, e que não constituía um novo Código Administrativo, consagrou os princípios da eleição e da gratuidade, pois que podiam «ser eleitos para os corpos administrativos os eleitores das respectivas circunscrições que saibam ler e escrever» (Art.º 8.º). Os professores, entre outros profissionais, eram impedidos de serem eleitos, excepto para as Juntas de Paróquia (Art.º 8.º. Ponto 11.º). Foram regulamentados os seguintes corpos administrativos: no distrito, a junta geral; no concelho, a câmara municipal; na paróquia civil, a junta de paróquia.

No que respeita ao poder das Câmaras Municipais, foram reafirmadas e ampliadas as prerrogativas concelhias. Nos termos do Título II, Capítulo II, «Da competência e atribuições das câmaras municipais», as Câmaras teriam uma ampla acção. Tais as atribuições foram objecto de 41 pontos distintos, em que ressaltam as prerrogativas criar, deliberar, contratar, nomear, fazer posturas e regulamentos. O verbo *deliberar* consta de 13 dessas atribuições. Entre as despesas obrigatórias contavam-se: «As das crianças desvalidas ou abandonadas e as da assistência aos inválidos do trabalho, depois de regulamentada» (Art.º 122.º, Ponto 14.º) e «As da instrução primária» (Art.º 122.º, Ponto 15.º).

Relativamente à educação e à instrução, de acordo com o Art.º 94.º, cabia às Câmaras: «4.º Criar estabelecimentos de beneficência, instrução e educação»; «5.º Subsidiar estabelecimentos de beneficência, instrução e educação, que não estejam a cargo da sua administração, mas que sejam de manifesta utilidade para os respectivos concelhos». Nestas incumbências, ficava também incluída a administração da rede de



professores, pois que as Câmaras podiam «9.º Nomear, transferir, suspender ou demitir, em conformidade com os preceitos contidos nas leis e regulamentos especiais, os professores de instrução primária, cujos vencimentos, no todo ou na maior parte, estiverem a cargo dos cofres municipais».

Ainda no mesmo ano de 1913, pela Lei de 7 de Julho, foi criado o Ministério da Instrução Pública e, em 8 de Junho de 1914, o ministro José de Matos Sobral Cid apresentou à Câmara dos Deputados o Projecto de Lei Reorganização da Administração do Ensino Primário, pela qual os municípios que eram capital de distrito, ou de 1.ª ordem, administravam o ensino de forma autónoma, sob inspecção e fiscalização do Ministério da Instrução Pública. Os que não eram nem capital de distrito, nem de 1.ª ordem, administravam a instrução sob alçada das Juntas escolares provinciais e do Estado.

Assim, no que reporta às atribuições das Câmaras Municipais, a Reforma de 1913 retoma todos os aspectos já consignados no Código Administrativo de 1878, saindo todavia bem reforçadas as componentes de autarcia e de democraticidade do local, ao ser-lhes conferida a prerrogativa de aprovação do estipulado pelas juntas gerais e de discussão das propostas das comissões executivas. E mesmo um conjunto de aspectos inerentes ao progresso, à higiene pública e à ordem colectiva continuaram a ser objecto das posturas municipais. A Reforma de 1913 retomou a distinção entre despesas obrigatórias e despesas facultativas.

Contudo, há algumas distinções entre o Código Administrativo de 1878 e a Reforma de 1913. A principal refere-se à escrituração, particularmente no que competia ao Escrivão Camarário, cujo relevo e menção desapareceu em 1913. Também a figura do Administrador do Concelho fora objecto de ampla discussão na Comissão criada para elaboração do Código Administrativo. Ao não ser adoptada a orientação de uma República Federalista, o princípio da República Unitária e Municipalista tornava conveniente manter a figura do Administrador como representante do poder central junto das Câmaras Municipais. A Reforma da Administração de 1913 acabou por não contemplar a figura do Administrador do Concelho, que, nos termos do Código Administrativo de 1878, era nomeado por decreto, mediante proposta do governador civil, e deveria ser portador de um curso de instrução superior (Art.º 196.º e Art.º 197.º).

A Reforma Republicana da Administração Local recuperou órgãos que vinham da Monarquia – como foi o caso das Juntas Gerais de Distrito, mas ao tornar possível



a eleição dos corpos administrativos, em Novembro de 1913, fez com que, em Janeiro de 1914, houvesse finalmente vereações eleitas por consulta popular no exercício do poder local. Também esta Reforma abriu novas perspectivas à acção das Câmaras Municipais. Este é o significado da presente efeméride *Centenário da Reforma Republicana da Administração local*, no contexto deste Encontro sobre Municípios e Municipalismo.