

**O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DOCENTE: UMA LUTA ENTRE O CENTRO E A PERIFERIA
(FINAIS DA MONARQUIA E I REPÚBLICA)**

*Exercising the teaching profession: a struggle between the center and the periphery
(end of the Monarchy and the 1st Republic)*

José Viegas Brás¹
Maria Neves Gonçalves²

RESUMO

Com o presente artigo pretendemos analisar o impacto que o dilema centralização-descentralização teve no ideário educativo republicano e igualmente no posicionamento dos docentes face ao exercício da actividade “profissional” desde a reforma de Rodrigues Sampaio de 1878 até finais da I República. O objectivo deste estudo é, pois, compreender não só o que era exigido aos professores, mas também verificar o que eles exigiam para si próprios. Trata-se de saber que tipo de intervenção era imposto aos professores e às câmaras e ver como se articulava o poder político com o poder e saberes dos docentes. As fontes analisadas situam-se em três níveis distintos mas complementares: debates parlamentares, enquadramento legislativo e imprensa periódica.

Palavras-chave: Centralização; Descentralização; Profissão Docente

ABSTRACT

In this article we intend to consider the impact of the centralization-decentralization dilemma was the Republican educational ideas and also the positioning of teachers face to the business of “professional” since the reform of Rodrigues Sampaio, 1878 until the end of the First Republic. The purpose of this study is therefore to understand not only what was required of teachers, but also check out what they demanded for themselves. It is knowing what kind of intervention was imposed on teachers and their chambers and see how political power is articulated with power and knowledge of teachers. The sources analyzed are located in three distinct but complementary levels: parliamentary debates, legislative and periodical press.

Keywords: Centralization Decentralization; Teaching Profession.

A descentralização do ensino foi o toque de alvorada que veio despertar todo o país desse sono mortal da indolência e do analfabetismo
Costa e Sousa, *Esquerda Dinástica*, 12 de Abril de 1890.

O município é a célula viva da estrutura nacional; atrofiá-la é avançar para a decadência nacional
Bernardino Machado, *O Século*, 26 de Outubro de 1908.

¹ Doutor em História da Educação. Professor Associado na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa, Portugal. E-mail: zevibras@gmail.com

² Doutora em História da Educação. Professora Auxiliar na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa, Portugal. E-mail: maria.neves.g@gmail.com

Introdução

O debate sobre a centralização-descentralização do ensino, apesar de ser um tema actual da agenda política, não é, no entanto, um tema novo. As ondas dessa polémica chegaram até nós, dando a ilusão que é um fenómeno do momento, mas na realidade as suas vagas precisam de ser percebidas na profundidade do tempo. Parafraseando Braudel, diremos que não se trata de um episódio nervoso, efémero. Pelo contrário, trata-se de um tema marcante na identidade docente.

No debate sobre a centralização-descentralização do ensino onde situar o ideal de profissionalidade? Utilizando uma expressão de Marc Bloch, diremos que esta é uma boa caçada. A este propósito refere-nos Marc Bloch (1997:88) que “o bom historiador, esse, assemelha-se ao monstro da lenda. Onde farejar carne humana é que está a sua caça.” E por carne humana devemos entender aquilo que foi feito pelo homem, com a devida inclusão da referência da sua inteligibilidade, isto é, no tempo. São precisamente estes vestígios que queremos apreender. Precisamos tactear cada uma das posições para sabermos em qual delas se depositou mais confiança para assegurar melhor a qualidade do exercício da profissão docente. Uma questão de proveniência (ou duração) que importa indagar. A discussão deste dilema profissional leva-nos a raciocínios e conclusões que não podem ser negligenciados. Em boa verdade, esta polémica não se afigura linear, pois cada um dos pólos do dilema pode ter um duplo significado. Esta ambivalência pode marcar a vida profissional da seguinte maneira:

- Centralizar para melhor coordenar e dar coerência à diversidade de práticas e de contextos? Ou, centralizar para melhor homogeneizar e inviabilizar as iniciativas particulares?

- Descentralizar para dar oportunidade de se encontrarem as soluções mais adequadas às necessidades educativas locais? Ou, descentralizar para melhor controlar e condicionar *in loco* as iniciativas particulares que se possam desviar dos imperativos da educação nacional?

A política educativa deve ter um carácter público e deve ser assegurada pelo Estado, ou pelo contrário, cada instituição educativa deve ter autonomia para decidir por si própria o que entende ser melhor para os seus alunos? Se, por um lado, temos o perigo do poder sufocante do Estado aniquilar todas as energias criadoras, por outro, abre-se a possibilidade da excessiva fragmentação tornar ininteligível a orientação das práticas educativas. Um Estado totalizador e centralizador ou o autismo narcísico e embriagante dos interesses dos poderes locais? Educação nacional ou educação tribal?

A centralização e a descentralização podem ter significados positivos e negativos. A questão está em saber que tipos de argumentos foram utilizados para defender ou atacar cada uma das posições. O que está em causa é a uniformidade nacional ou a inovação regional-local, a responsabilidade do Estado ou de quem trabalha nas escolas? Qual a quota de responsabilidade sentida pelo Estado e pelos professores no processo de desenvolvimento das crianças? Estas duas soluções opostas estão mal colocadas. A questão central que deve ser analisada é um problema de medida (de proporção), quer dizer, qual das posições garante melhor o funcionamento da democracia, em qual se

verifica mais liberdade de discussão e participação, em qual a dignidade profissional é um valor que é respeitado na azáfama do trabalho quotidiano, em qual se fomenta uma cultura de entusiasmo, de participação e de realização profissional?

Estas questões tornam-se deveras nucleares porque aquilo que pode fazer do trabalho docente uma profissão está precisamente na “autonomia de juízo e decisão inerentes ao seu exercício” (Monteiro, 2008: 40). Trata-se de uma discussão à volta da liberdade-autonomia do exercício da profissão docente. O paradigma mental das profissões exige espaço de escolha e não somente obrigações legais impostas pelo poder. Se bem que o Estado seja o garante do bem público, o trabalho docente encerra um saber que não pode ser definido por decreto. Por outro lado, a excessiva fragmentação leva à perda de identidade profissional.

A política de qualificação ou desqualificação profissional está relacionada com o tipo de regulação do exercício da actividade docente. Se o trabalho docente é concebido como um corpo de conhecimentos e procedimentos que é possível determiná-lo previamente, isto faz com que as tarefas se tornem rotineiras e repetitivas, não exigindo da parte de quem o exerce necessidade de formação especializada. Se, pelo contrário, a prática docente é entendida como uma situação complexa que não pode ser resolvida previamente nem à distância, isto obriga a que o professor tenha conhecimento para encontrar a solução para o problema educativo em causa. Esta polémica marcou a representação social de ser professor, marcou a maneira como as pessoas e os próprios docentes pensam como a “profissão” docente deve ser exercida. A maneira como este dilema foi tratado contribuiu para formatar a ideia de ser professor, construindo assim uma referência inicial da relação dos professores consigo próprios e com a sociedade.

A expressão profissão ganha significado quando a complexidade das situações de prática docente (incerteza) fazem apelo a um correspondente nível de especialização do conhecimento (*expert*). Este espaço de autonomia é necessário para que a criatividade possa acontecer. Mas a autonomia não pode conduzir a uma independência que descaracterize e aniquile o património (falamos de cultura profissional) que tem que ser comum. Por qual dos caminhos se foi construindo a cultura profissional? Se considerarmos que a cultura (Hessen, 2001:56) é na sua essência a realização de valores e que estes só podem tornar-se existenciais sob a forma de qualidades, características, modos de ser, é de perguntar o que está em jogo nesta dicotomia. Quem defende o quê? O que exige o bem educativo do aluno?

O objectivo do nosso artigo é compreender a importância que teve a centralização-descentralização no ideário educativo republicano, bem como o posicionamento dos professores face à dicotomia em questão, desde a reforma de Rodrigues Sampaio de 1878 até finais da I República. Por um lado, procuramos saber que tipo de intervenção era exigido aos professores e às câmaras e, por outro, ver como se articulavam os diferentes poderes e saberes. Nesta abordagem procuramos explorar os diferentes actores que muito embora alguns não sejam professores contribuíram no entanto para formatar as margens de liberdade da prática docente. O professor que somos hoje é fruto de um processo constitutivo que importa indagar. A identidade, diz-nos Nóvoa (1992:16) “não é um dado adquirido, não é uma propriedade, não é um produto. A identidade é um lugar

de lutas e conflitos, é um espaço de construção de maneiras de ser e estar na profissão”. Sem dúvida que a luta em torno do dilema centralização-descentralização pode contribuir para explicar muito daquilo que hoje sentimos e dizemos ser.

Para estudarmos o problema enunciado analisamos três níveis distintos mas complementares: debates parlamentares; enquadramento legislativo e imprensa periódica. Este cruzamento permite analisar a construção do espaço do exercício docente para além do eu profissional. Isto é importante porque permite discutir a construção docente fora de parâmetros estritamente corporativistas. Este entendimento é também referido Gimeno Sacristán (1991:72), alertando que “de um modo geral, os discursos sobre os professores esquecem que as margens de autonomia estão balizadas por questões políticas e históricas, que condicionam o diálogo entre a teoria e a prática”.

1. As Ressonâncias da Centralização-Descentralização

Começamos por situar o problema da centralização-descentralização de modo a permitir compreender esta relação no contexto da época em questão. Esta entrada é importante para compreendermos o papel dos intervenientes neste jogo de forças.

A educação era percebida pelos liberais oitocentistas como um dever do Estado mas também como um dever das populações (especialmente no que concerne o ensino primário). Deste modo, a alternativa da centralização/descentralização foi uma problemática que percorreu toda a contemporaneidade.

A estatização do ensino iniciou-se no nosso país com as reformas escolares pombalinas, nomeadamente pela Lei de 29 de Junho de 1759 que “impunha pela primeira vez uma centralização régia” (Adão, 1997:44). Essa centralização acompanhou a instauração do regime liberal (Fernandes, 1992) e continuou presente, com alguns curtos períodos de excepção, ao longo da centúria de Oitocentos. Já Tocqueville, que considerava a centralização uma instituição do Antigo Regime e não, obra da Revolução ou do Império, escrevia em 1857: “Os homens, à medida que a vitória da igualdade se tornava mais completa, abandonaram-se, pouco a pouco, aos instintos que essa mesma igualdade faz nascer e reforçavam e centralizavam o poder central” (1989 [1857]: 343).

Se a centralização típica corresponde a uma orgânica em que, na gestão de interesses locais, prevalece a hierarquia dos serviços e das competências de tal modo que os serviços locais e as respectivas chefias estejam sempre subordinados aos serviços e às chefias centrais (Caetano, 1973), a descentralização traduz uma situação oposta, pois pressupõe a existência de interesses locais e órgãos dotados de autonomia, que podem agir livremente no exercício dos seus poderes (Machado, 1982).

Os autores de estudos de direito administrativos introduzem ainda o conceito da chamada descentralização territorial que consiste na transferência de competências do Estado para outras entidades públicas, como, por exemplo, as autarquias locais. E o conceito da descentralização funcional - que se caracteriza pela transferência de competências para institutos públicos de tipo serviço personalizado do Estado (ausente no sistema de ensino português no período em análise)³. Por seu turno, Barreto

³ Para aprofundar os conceitos de descentralização, consulte-se Oliveira (1980:183-190) e Fernandes (1992: 353-356).

(1994:271-272) vê na centralização “a hierarquia piramidal do Estado” e considera que as “concepções favoráveis ao Estado forte” criam “desigualdades, despotismo, subordinação dos indivíduos e das comunidades e redução da liberdade e da criatividade”.

Atendendo a que o pensamento republicano tinha como traves-mestras o associativismo, o federalismo ibérico e a descentralização municipalista (Pintassilgo, 1998), vejamos, a largos traços, dada a exiguidade de espaço desta comunicação, a forma como a *intelligentzia* republicana perspectiva a descentralização municipalista.

2. A Temporalidade da Centralidade Periférica

É preciso conciliar esta dupla perspectiva: a repartição no tempo e no espaço. Os fenómenos existem no tempo e simultaneamente no espaço. São dois tipo de ordenação que ajuda a compreender o campo de forças em jogo. Fala-se num tempo a partir de um lugar no espaço social. Esta relação permite perceber como se agrupam e dispersam os diferentes intervenientes. Por outro lado, permite também interpretar o valor que é dado à centralização do poder ou à sua descentralização.

“O municipalismo é, ainda, um grande reduto da liberdade”, assim se exprimia o republicano Jacinto Nunes na sessão parlamentar do dia 24 de Janeiro de 1893. Após a implantação da República, Tomás Cabreira insistia no apelo: “É preciso primeiro que todos trabalhem para a libertação do município da tutela governativa, que mata a boa vontade e sufoca todas as iniciativas” (*A Luta*, 26 de Outubro de 1910).

Estas duas frases, extractadas, uma, da tribuna parlamentar e outra da imprensa evidenciam a importância que a elite republicana, antes e após o 5 de Outubro atribui ao municipalismo⁴ que teve, no século XIX, muitos adeptos. Dentre estes é de destacar Alexandre Herculano que via no município “a mais bela das instituições que o mundo antigo legou ao mundo moderno” (1875, vol. VIII, p. 26) e Henriques Nogueira que, no seu livro *Estudos sobre a reforma em Portugal*, publicado em 1851, defende quatro ideias fundamentais: a república, o municipalismo, o federalismo e a associação. Foi graças à obra de Henriques Nogueira que nasce, no século XIX, o republicanismo baseado no municipalismo, no associativismo e na descentralização (Nóvoa, 1987: 334; Catroga, 2000: 109-119).

A elite republicana de Oitocentos defendia, pois, a descentralização, os poderes locais e a autonomia das municipalidades. Catroga (2000:57) dirá que “a componente descentralista manter-se-á como uma das reivindicações fortes de um sector significativo do republicanismo português”. Na verdade, a descentralização propiciava mais a participação plena dos cidadãos nas decisões políticas, trave-mestra da cidadania e a centralização era um entrave à liberdade de ensino e à expansão da educação popular.

O republicano e maçom Elías Garcia, num dos comícios eleitorais do Outono de 1878, proclamava:

O povo usando e sabendo usar do seu direito, habituado a intervir nos negócios, na paróquia, na comuna, no distrito, e no Estado; instruído e ilustrado resolve as

⁴ Sobre a descentralização, o municipalismo e o corporativismo, veja-se Beirante (1978). Para aprofundar os conceitos de descentralização, consulte-se Oliveira (1980:183-190) e Fernandes (1992: 353-356).

questões financeiras, que, à falta daqueles elementos, muitos aproveitam para as mais graves perturbações (*Democracia*, ano VI, n.º 1481, 1 de Novembro de 1878)

Também Teófilo Braga, adepto do republicanismo, considerava que o município era “a base de independência local e primeiro elemento de federação política” e que se deveria desenvolver como o “núcleo da vida para educar os povos a resistirem contra a absorção centralista” (Braga, 1893 [1880]: 69).

Como a elite republicana ia ganhando cada vez mais adeptos nas câmaras,⁵ não admira, por isso, que recorrentemente revalorizasse o papel do município:

As câmaras municipais são os governos locais, são os poderes públicos das localidades, e, antes de existir o poder central, já existiam os governos locais. Na minha opinião, os municípios estão acima do governo, como acima deles está o indivíduo, que é o fim supremo de todas as organizações políticas e sociais. (...) Pois as câmaras municipais não são os representantes legítimos e naturais do povo, e quando essas câmaras representam não representam em nome do povo? (*D.C.S.D.* sessão n.º 14, de 24 de Janeiro de 1893: 8).

A par da revalorização do poder autárquico, emerge no discurso republicano o ataque ao sistema centralizador. Manuel de Arriaga, na tribuna parlamentar, não hesita em recorrer a uma linguagem metafórica e disfórica para caracterizar a centralização: “é um minotauro insaciável que tendo-nos engolido as somas fabulosas de ouro e pedrarias que nos deram a Índia e a América, devorou estas e está prestes a devorar a pátria se não conseguirmos derrubá-lo!...” (*D.C.S.D.* sessão n.º 99, 16 de Junho de 1883: 1716). Também o então director d’ *O Século*, Magalhães Lima, republicano e maçom, critica a centralização administrativa “neste país como em todos os países monárquico-constitucionais há apenas uma coisa real e positiva: o centralismo absorvente e esmagador do Estado” (*O Século*, ano I, n.º 185, 19 de Agosto de 1881). E Teófilo Braga considera-a “uma nova forma de feudalismo” e responsabiliza-a “pelo indiferentismo político e pela corrupção eleitoral” (Braga, 1893[1880]: 69).

3. A Oficialização da Lógica de Proximidade

A oficialização da lógica de proximidade pretende introduzir um novo modelo de organização do trabalho docente. A proximidade significa que parte das deliberações são transferidas do centro para a periferia. Aparentemente privilegiam-se os actores e o território onde se realiza a prática educativa. Interessa pois saber como se estabeleceu no quadro normativo esta ideia de proximidade.

⁵ No último congresso republicano, realizado antes da queda da Monarquia (Abril de 1910), Eusébio Leão, na qualidade de membro do Directório, anunciava que o Partido dominava 12 câmaras municipais e tinha minorias em 5, presidindo ainda a 80 juntas de paróquia e dispondo de representação em mais de 43. O Directório registava oficialmente a existência de 130 comissões municipais, 258 comissões paroquiais e 12 comissões distritais (Ramos, 1994: 340).

A legislação educativa de Oitocentos e primeira década de Novecentos⁶ adoptou, à excepção da reforma de Rodrigues Sampaio (1878)⁷, uma lógica centralizadora, indutoras duma normatização que conduziu, de facto, à uniformização do sistema de ensino e dos processos pedagógicos, e à dependência dos agentes educativos face às normas emanadas pela Administração Central.

Foi Rodrigues Sampaio que a 2 de Maio de 1878 promulgou uma reforma de ensino primário com carácter descentralizador⁸. No dia 6 de Outubro desse mesmo ano, o jornal *Democracia* anunciava a realização de um comício eleitoral para o dia 9, no palácio do Conde de S. Miguel, a Arroios. Era orador Elias Garcia, candidato republicano pelo círculo 95 de Lisboa. Sobre a reforma de instrução primária, decretada havia pouco tempo por Rodrigues Sampaio⁹, afigura-se-lhe, assim, positivo, o encargo da instrução aos municípios e a convocação de todas as instituições administrativas para a “grande necessidade do desenvolvimento da instrução”, pois “só ela levanta os povos e os torna fortes” (*Democracia*, ano VI, n.º 1481, 1 de Novembro de 1878).

Alguns anos mais tarde, fazendo jus à sua qualidade de vereador republicano da Câmara Municipal de Lisboa, Elias Garcia interpela, no hemiciclo, o então ministro da Instrução Pública, João Marcelino Arroio:

Deixe aos municípios as suas escolas, não indo aproveitar-se de uma glória que lhe não pode pertencer (*Apoiados*). (...) Deixe as escolas em Lisboa, onde o governo pode ter a certeza de que lhe vão entregar uma escola com professores, com mobília e alfaias de tal ordem, que certamente nunca pensou que poderia ter (*D.C.S.D.* sessão n.º 51, 28 de Junho de 1890: 926).

Teófilo Braga, que ao tempo era director do Curso Superior de Letras, defende igualmente a “atribuição às câmaras da dotação que o governo gastava com a instrução primária, de forma a que os povos não tenham mais tributos e a instrução não seja desvalorizada” (Braga, 1893 [1880]: 69).

Para além dos republicanos, havia outros intelectuais que, embora não perfilhando o republicanismo, eram igualmente apologistas do sistema descentralizador. A título de exemplo, veja-se como Adolfo Coelho, na sua conhecida obra *Para a história da instrução popular*, não deixou de regatear elogios à lei descentralizadora de Rodrigues Sampaio: “A descentralização do ensino teve resultados felizes” (1973: 167). E no dealbar do século

⁶ Vejam-se a Reforma de Passos Manuel (1836), Reforma de Costa Cabral (1844), Reforma de 1894 e a Reforma de 1901. Só fazemos referência às reformas do ensino primário na medida em que, durante a Monarquia Constitucional, era sobre este grau de ensino que recaía a problemática da centralização *versus* descentralização.

⁷ Ver, entre outros, os seguintes trabalhos: Faria (1998), Banheiro (2002), Dias Pereira (2004: pp. 273-284) e Dias Teixeira (2004:465-469).

⁸ A reforma do ensino primário de Rodrigo da Fonseca Magalhães (1835) e de D. António da Costa (1870) já informavam de princípios descentralizadores. Em 1871, D. António da Costa elogia Rodrigo da Fonseca e a reforma de instrução que empreendeu: “Rodrigo da Fonseca Magalhães, então na ardência do entusiasmo e no vigor dos anos, satisfez ao voto de confiança criando a reforma mais completa da instrução primária depois da do Marquês de Pombal (...) A reforma de 35 foi um meteoro, que deixou um grande rasto luminoso” (Costa, 1900: 159 e 161). D. António da Costa será o primeiro responsável por uma pasta completamente votada à Instrução Pública, mas unicamente enquanto durou o governo ditatorial de Saldanha, isto é, por um curto período de 69 dias. A sua reforma de instrução primária foi revogada.

⁹ Carta de Lei de 2 de Maio de 1878.

XX, Caetano Pinto, na *Memória* que apresentou na Exposição Universal de Paris, em 1900, afirma categoricamente: “a descentralizadora e liberal lei de Rodrigues Sampaio concorreu para que, no limitado período de 10 ou 11 anos, se criassem no país 2312 escolas” (*A Escola*, ano III, n.º 211, 18 de Outubro de 1905).

4. O Mito da Descentralização ou O Espectro do Caciquismo Local

Interessa agora perceber como é que a lógica da proximidade foi vivenciada pelos actores. Em princípio, estes são os mais interessados nesta política de descentralização. Numa primeira focagem do problema, parece induzir-se que a diminuição do papel do Estado reforça a autonomia dos professores. A questão está em saber se a descentralização correspondeu ou não a um novo tipo de controlo sobre o processo e o produto do trabalho docente. Esta passagem torna-se importante porque pode corresponder à profissionalização ou à proletarização da actividade docente. Por outro lado, importa considerar um indicador muito importante que usualmente não é levado em linha de conta. Trata-se do nível de satisfação profissional do corpo docente. O sucesso profissional jamais será atingido quando se verificar alheamento emocional. A insatisfação leva ao desinvestimento, fomenta uma cultura de deserção. A vontade de futuro é substituída pela vontade de abandono. Com isso perde-se a coesão do grupo e contribui-se negativamente para a socialização profissional.

A reforma descentralizadora de Rodrigues Sampaio - que “não encontrou terreno fértil à germinação dessa semente [descentralização]”, na sugestiva expressão de Alves (2005: 105) - despoletou, efectivamente, na imprensa de todos os quadrantes do espectro político inúmeras queixas da penúria em que vivia o professorado primário. Ao longo da década de 80 do século XIX, diversos jornais (com destaque para os regionais) trazem a lume os encargos impostos às câmaras municipais com a instrução primária, denunciando os parcos vencimentos auferidos pelos professores e os atrasos sistemáticos dos seus pagamentos, geradores da fome que alastrava pela classe docente.

No que concerne à dependência institucional dos professores de ensino primário face a entidades locais, parece-nos paradigmática a carta que alguns docentes da cidade do Porto dirigiram à Câmara dos Deputados:

Esta lei [de 1878] vem escravizar-nos ao delegado da paróquia, que, na maior parte do Reino, tem de ser algum analfabeto, mas cuja presença a lei exige na escola para se fazer a matrícula ficando também com a liberdade de acrescentar as notas, que bem lhe aprouver, às declarações do professor, quando tenha de justificar a frequência e faltas dispensando também da frequência da aula. O que prova tudo isto? Que o delegado é tudo na escola, e o professor um seu tutelado, vindo assim a ficar sem prestígio, sem força moral, na presença de seus discípulos! (*D.C.S.D.* sessão n.º 66, 7 de Abril de 1880: 1312).

Este texto revela um problema coetâneo, sentido dolorosamente pela classe docente oitocentista, que via a sua autoridade sujeita a vereadores de província, mais propriamente ao delegado paroquial, nomeado pela junta escolar, completamente alheio

às importantes necessidades de uma escola e impreparado, pedagógica e cientificamente, para a descentralização em curso.

Na mesma linha de pensamento, vejamos o seguinte artigo extraído de *O Demócrito*, folha semanal publicada em Caldas da Rainha: “os encargos que as leis, que actualmente regem o ensino da instrução primária, impõem às câmaras municipais geram a fome para os professores, que ficaram em condições muitíssimo mais desfavoráveis do que anteriormente estavam” (*O Demócrito*, ano I, n.º 6, de 7 de Setembro de 1884). O periódico *Povo d’ Aveiro* noticiava que os professores de certas freguesias tinham “deixado os seus lugares para não morrerem de fome”, uma vez que a Câmara não lhes pagava os ordenados. E comentava, amargamente, que o “melhor meio de apatetar o Zé é fecharem-lhe as escolas” (*Povo d’ Aveiro*, ano I, n.º 1, de 14 de Janeiro de 1885).

É claro que a denúncia deste tipo de situações não favorecia nem o governo nem os presidentes de Câmara. É nesta linha de pensamento, que o republicano José Jacinto Nunes, presidente da Câmara de Grândola, escreve uma carta ao director de *O Século*, a desmistificar todo o processo burocrático inerente ao pagamento dos ordenados dos professores e a responsabilizar directamente o então chefe do Governo e ministro do Reino, Luciano de Castro, por esta situação: “É, pois, evidente, que é o ministro do reino, e só o ministro do reino, quem criou a desgraçada situação em que se acham os professores” (*O Século*, ano IX, n.º 2562, 1 de Abril de 1889) .

A problemática da descentralização/centralização voltou a reemergir com pertinência após a promulgação das reformas escolares de 1894. A revista *Educação Nacional*, através de vários dos seus colunistas, como do próprio director, faz campanha contra o retorno à centralização, levada a cabo pelo governo Hintze Ribeiro-João Franco, nomeadamente no que concerne a lei que reforma o ensino primário¹⁰ (que acentua a vertente centralizadora) e a do secundário¹¹. Na óptica republicana, as reformas de instrução pública referendadas por João Franco - que ganhou o epíteto de *Átila da instrução nacional* - diminuíram ainda mais a frequência escolar, aumentaram as propinas impossibilitando os alunos mais carenciados economicamente de prosseguirem estudos secundários, acabaram com as conferências pedagógicas, encaradas como espaços de debate e de formação, acentuaram ainda mais a miséria do professor primário pela supressão das gratificações de frequência e dos exames elementares, que foram extintos e propiciaram o favoritismo político.

Interessa aqui referir que foi Luciano de Castro quem promulgou a Lei de 18 de Março de 1897 que preceitua no seu art. 58.º que “são as câmaras obrigadas a concorrer com o que faltar para as despesas nos seus concelhos, quando tiverem receita disponível” e que o governo “concorrerá com o que ainda faltar” (art. 59.º). Já anteriormente promulgara a Lei de 9 de Agosto de 1888 (regulamentada em 27 de Dezembro do mesmo ano) que criou o fundo especial de instrução pública em todos os municípios, com excepção do de Lisboa.

Foi Hintze Ribeiro que, pelo art. 3.º da Lei de 24 de Abril de 1902, modificou significativamente o panorama relativo à intervenção dos municípios nas despesas da instrução primária ao estipular que o “imposto de 15% adicionais às contribuições gerais

¹⁰ Ver Banheiro (2002: 44-46).

¹¹ Ver Barroso (1995a e 1999:17-37); Proença (1997: 261-267) e Jorge d’Ó (2003: 234-284).

directas do Estado, de que trata a Lei de 18 de Março de 1897, será lançado pelo Governo, sem intervenção das câmaras municipais”.

À luz destes diplomas legislativos, Fernandes (1992:355) sintetiza esta problemática: “A descentralização do ensino primário traduziu-se numa transferência de encargos financeiros do Estado para as Câmara Municipais, mas não na transferência de competências na elaboração e controlo do projecto educativo”.

Num contexto político favorável de novo à centralização, são vários os jornalistas, educadores e publicistas de diferentes facções do tablado político do tempo que intervêm, desde finais de Oitocentos, no debate sobre a descentralização do ensino.

António Figueirinhas escarpeliza o regresso do sistema centralizador: “Se a descentralização não fosse extinta, atentado monstruoso! Teríamos hoje uma maravilhosa organização escolar! Retrocedemos mais de meio século” (*Educação Nacional*, ano II, n.º 68, 16 de Janeiro de 1898: 130). Para reforçar esta tese, avoca o juízo conspícuo de D. António da Costa para quem “uma má descentralização é superior a uma boa centralização”. Também Bernardino Machado critica o regime centralizador do ensino nomeadamente o facto do poder central recolher as verbas pagas pelas localidades e distribuí-las pelas escolas sem que tenha a preocupação de canalizar para a população os respectivos tributos que os munícipes pagaram para o ensino (*Educação Nacional*, ano II, n.º 85, 15 de Maio de 1898: 277).

Do mesmo modo, o professor liceal Simões Dias (do Partido Progressista) junta a sua voz à dos republicanos para advogar a descentralização que “está produzindo frutos em todos os países cultos”. E verbera o governo que centraliza poderes mas não centraliza os encargos na medida em que são as paróquias, os municípios e os distritos que custeiam as despesas do fundo escolar. E, assim, “para os efeitos do mando, a instrução primária é um serviço geral, mas para os efeitos da paga é um serviço local” (*Educação Nacional*, ano I, n.º 45, 27 de Junho de 1897: 277).

Isto não significa que os republicanos não reconhecessem defeitos na execução das leis descentralizadoras pois sabiam da existência de muitas câmaras que não estavam devidamente aptas para a sua correcta operacionalização. Tinham conhecimento de que alguns delegados paroquiais impreparados e analfabetos infligiam em certos meios, sobretudo rurais, “calotes inqualificáveis” e “violências inauditas”. Para suprir esta questão, propunham que o fundo escolar¹² correspondente a cada distrito fosse administrado por uma junta escolar distrital. E sugeriam que esta junta constituísse tribunais técnicos para onde o professor pudesse recorrer quando as câmaras não lhe atendessem as reclamações ou pretendessem exercer sobre ele qualquer tipo de injustiça.

A adesão da elite antimonárquica à descentralização do ensino era uma ideia convictamente assumida. A reforma de ensino primário, promulgada após a implantação da República, enforma a lógica descentralizadora enfaticamente registada no preâmbulo do Decreto de 29 de Março de 1911 como uma das grandes metas do programa do Partido Republicano:

¹² Relembremos que foi a Lei de 9 de Agosto de 1888, promulgada por Luciano de Castro, que criou o fundo especial de instrução pública em todos os municípios, com excepção do de Lisboa. Esta lei é regulamentada em 27 de Dezembro do mesmo ano.

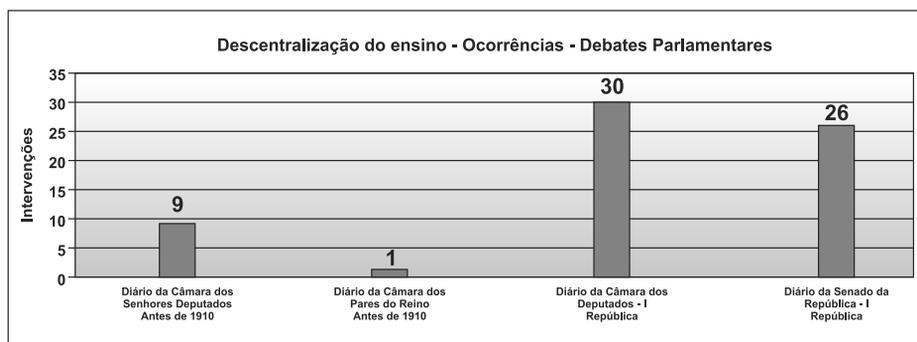
Pelas disposições deste diploma entregam-se às câmaras municipais as regras administrativas do ensino primário. Honra-se assim a obra da Revolução e a República fazendo-o, cumpre uma das disposições do seu programa sobre que mais incidiu a palavra dos seus propagandistas.

Os princípios descentralizadores deste diploma voltam a concitar reacções negativas por parte dos professores que manifestam o seu desagrado contra a “provada incompetência de algumas câmaras municipais para administrarem o ensino primário, principalmente aquelas que não tinham recursos, que na pretérita descentralização não pagou durante dezassete meses ao professorado e demais empregados a seu cargo, devendo actualmente a estes os últimos setenta e cinco meses do seu vencimento” (*D.S.R.* sessão nº 80, 16 de Abril de 1913: 21). No mesmo sentido os professores do Concelho de Paredes de Coura insurgem-se contra a descentralização do ensino:

Descentralizar a instrução num país, cujo povo geralmente não a tem, e portanto não a compreende, é sujeitar o professor a tiranias de vária espécie, é concorrer para o estacionamento ou até para a ruína da base de todo o progresso - o progresso moral e intelectual - é, em suma, contribuir para a decadência do mesmo regime ou da própria Pátria (*D.S.R.* nº 80, 16 de Abril de 1913: 21).

Curiosamente um dos contemporâneos, Augusto César Peixoto, considera a posição adversa dos professores à descentralização como uma “incoerência lamentável” já que se tinham insurgido contra as “irregularidades constantes do Estado” (Peixoto: 1922: 8).

Vejamos no gráfico seguinte a importância – traduzida pelo número significativo de ocorrências - que a temática da descentralização do ensino teve nos debates parlamentares na I República.



Antes da implantação da República, são escassas as intervenções sobre a descentralização do ensino na medida em que eram essencialmente os deputados republicanos – em número sempre muito escasso nas Cortes - aqueles que advogavam no Parlamento a referida descentralização. Verificam-se nove ocorrências na Câmara de Deputados e apenas uma na Câmara dos Pares do Reino. Essa única intervenção é do então Ministro do Reino, Rodrigues Sampaio, que promulgara a reforma de ensino primário com carácter descentralizador (2 de Maio de 1878). O Partido Republicano não tinha representantes na Câmara dos Pares.

Após a implantação da República, e uma vez que a descentralização era uma das bandeiras do republicanismo, quer no Senado quer na Câmara dos Deputados, são diversas as ocorrências favoráveis à descentralização do ensino.

Conclusão

Pelo que nos foi possível apurar é caso para afirmarmos que “esta descentralização” contribuiu para a proletarização docente. Não basta agitar a bandeira da descentralização para que ela se concretize. É preciso averiguar se efectivamente existe uma relação directa entre o processo de descentralização e a autonomia e conhecimento profissional. O processo que analisámos prova precisamente o contrário – a liberdade profissional foi sufocada. Dada a degradação das condições objectivas e subjectivas em que se exerceu o trabalho docente parece-nos lícito afirmar que se invocou a “descentralização” mas ela não correspondeu a uma intensificação da participação e dinâmicas locais, nem a um aumento da expertise profissional. E daqui retira-se uma conclusão importante - querer “descentralizar” sem democratizar afigura-se um paradoxo com consequências perigosas. Mais que o interesse do caso em si próprio, o resultado da nossa investigação deve servir de reflexão para outras “descentralizações” que se queiram implementar porque existe o perigo iminente do processo ficar na dependência de delegados de “novas paróquias”. A ser assim, o processo da “descentralização” pode revelar-se perigoso porque pode corresponder a uma mera encenação de modo a criar uma atmosfera de encantamento para possibilitar o exercício de certas tiranias locais.

É preciso acautelar esta questão, pois por vezes (...)“experimentam-se tipos de colaboração através dos quais se cria nos indivíduos uma sensação de participação, para, ao preço de algo que se concede, se obter um grau suficiente de submissão e, desse modo, uma maior eficácia governativa. Pode ser, por isso, alienante na proporção em que tira o melhor que parece querer dar” (Fernandes, 1998:316). Por vezes, invoca-se a descentralização mas na realidade ela mais não é do que uma falsa ilusão. Nesta linha de precaução tomemos ainda em consideração para a nossa reflexão as palavras de Bertrand Russel (1990:191) “Todo o homem e mulher numa democracia não deveria ser nem um escravo, nem um rebelde, mas sim um cidadão, isto é, uma pessoa que tem e deve aos outros uma proporção conveniente, mas não mais, da mentalidade governamental. Onde não existe democracia a mentalidade é a do patrão face ao subordinado; mas onde há democracia a mentalidade é a da cooperação igual, a qual envolve a afirmação d opinião própria de cada um até certo ponto, mas não mais.”

A elite republicana quer no tempo da propaganda quer após a queda da monarquia era *grosso modo* apologista do municipalismo daí que o “projecto político subjacente à Constituição de 1911, tenha, por um lado, o laicismo e anticlericalismo e, por outro, o municipalismo” (Miranda, 1876: XIV).

Acresce que a divergência entre a monarquia e a república radicava, na perspectiva republicana, na assunção ou não da centralização/descentralização: “Quer a República que o município se alastre, porque vem daí benefício e comodidade aos povos. Pretende a

monarquia reduzi-los, pois que assim é mais pronta e profícua a imposição do executivo e a perseguição feroz de todos os delegados do poder central” (*O Combate*, ano II, n.º 39, 24 de Outubro de 1895). Na óptica republicana, a descentralização originava o interesse imediato dos cidadãos pelo município e propiciava a intervenção cívica.

O atraso educativo bem como a elevada taxa de analfabetismo assentavam em diversos factores, um dos quais era precisamente o excesso de centralização do governo. A síntese do então deputado republicano António José de Almeida é emblemática a este respeito: “A instrução popular só tem retrogradado [*sic*], graças ao espírito centralizador, reaccionário do Governo, que tudo tem concentrado nas suas mãos ineptas e bárbaras, que, fingindo semear a luz, apenas procura de facto espalhar a treva e a ignorância” (*D.C.S.D.* sessão n.º 52, 6 de Abril de 1907: 11).

Não obstante a sistemática apologia da descentralização do ensino, esta teve, como ficou demonstrado, repercussões negativas para os professores fosse pelo atraso no pagamento dos seus vencimentos fosse pelas perseguições políticas de algumas entidades municipais. Pensamos que, subjacente a esta situação, terá sido a falta de preparação técnica de muitos municípios e a inexperiência da administração municipal e paroquial, talvez porque, como bem frisou Luís Jardim, um deputado progressista, que se dizia adepto dos princípios descentralizadores - no caso do país ter entidades municipais competentes - se operou entre nós uma passagem brusca da centralização para a descentralização que “é o mesmo que passar de uma temperatura de 100 graus para 4 ou 5 abaixo de zero”. E isto porque, no seu entender, “se descentraliza de um poder inteligente central para poderes que não estão preparados para essa descentralização” (*D. C. S.D.* sessão n.º 66, 7 de Abril de 1880: 1310).

Em suma: face (i) aos clamores generalizados dos professores contra a descentralização do ensino, (ii) à escassez dos recursos camarários para suportar os custos da educação e (iii) ao desvio da contribuição municipal para a instrução primária para outras finalidades, o Decreto de 12 de Julho de 1918, repõe a centralização plena. Assim, os republicanos não conseguiram manter durante a vigência da I República as leis descentralizadoras do ensino que tanto tinham advogado. E isto torna-se ainda mais preocupante quando se sabe que, como refere Catroga (2000:105-106) “...mais do que qualquer outra opção política até então manifestada, havia a consciência de que a República era uma proposta de matriz ontológica, pois a exigência da queda da Monarquia passou a ser gradualmente apresentada como um imperativo não só da natureza humana, mas, e sobretudo, da evolução objectiva do próprio universo, tendência esta que o homem iluminado deveria apreender para derramar pelo povo, transformando-se em seu mediador ético-social e praxis privilegiado.”

Para que a descentralização funcione e para que tenha repercussões positivas na profissão docente é preciso que exista democracia...E isto é tanto mais embaraçador quando se sabe que, como disse o autor atrás referido, “o republicanismo constituiu um movimento em que a explicação da luta pela conquista do aparelho de Estado será incompleta se não se levar em conta o horizonte cultural que o impulsionou”.

SIGLAS

Diário da Câmara dos Deputados – D.C.D.

Diário da Câmara dos Pares do Reino - D.C.P.R

Diário da Câmara dos Senhores Deputados – D.C.S.D.

Diário do Senado da República – D.S.R.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

1. Fontes

1.1. Publicações periódicas

1.1.1. Imprensa

A Escola, Coimbra (1903-1905)

A Luta, Lisboa (1906-1910)

Democracia, Lisboa (1873-1881)

Educação Nacional, Porto (1896-1916)

Esquerda Dinástica, Lisboa (1888-1890)

O Combate, Alvaizere (1894- 1895)

O Demócrito, Caldas da Rainha (1884)

Povo d'Aveiro, Aveiro (1885).

1.1.2. Publicações oficiais

Diário da Câmara dos Deputados (1911-1926)

Diário da Câmara dos Pares do Reino (1842-1910)

Diário da Câmara dos Senhores Deputados (1822-1910)

Diário do Governo (1835-1926)

Diário do Senado da República (1911-1926)

1.2. Estudos

BRAGA, Teófilo (1893). *História das ideias republicanas em Portugal*. Lisboa: Veja (1ª ed. 1880).

COELHO, Adolfo (1973). *Para a história da instrução popular*. Lisboa: Instituto Gulbenkian de Ciência / Centro de Investigação Pedagógica.

COSTA, D. António da (1900). *História da instrução popular em Portugal*. Porto: Livraria Editora de Figueirinhas (1.ª ed. 1871).

HERCULANO, Alexandre (1982). *Opúsculos I*. Lisboa: Editorial Presença (1ª ed. 1856).

NOGUEIRA, Henriques (1923). *Estudos sobre a reforma em Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade (1ª ed. 1815).

PEIXOTO, Augusto César de Magalhães (1922). *Descentralização do ensino*. Lisboa: Imprensa Nacional.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1989). *O antigo regime e a revolução*. Lisboa: Fragmentos (1ª ed. 1857).

2. Bibliografia

ADÃO, Áurea (1997). *Estado absoluto e ensino das primeiras letras. As escolas régias (1772-1794)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Serviço de Educação.

ALVES, Luís Alberto Marques (1998). *Contributos para o estudo do ensino industrial em Portugal 1851-1910*. Tese de Doutoramento. Porto: Universidade do Porto/ Faculdade de Letras.

ALVES, Luís Alberto Marques (2005). Da generosidade das instituições às dificuldades das roturas. In Martins, Ernesto Candeias (coord.). *Actas de V Encontro Ibérico de História da Educação. Renovação Pedagógica/Renovación Pedagógica* (pp. 97-111). Coimbra / Castelo Branco: Alma Azul.

BANHEIRO, Luzia Maria Severiano Mendes (2002). *A centralização e descentralização nas escolas primárias do Distrito de Santarém (1878-1901)*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

BARRETO, António (1994). “Autonomia regional, descentralização e limite ao poder político: reflexões sobre o caso açoriano”, *Análise Social*, 125-126, (XXIV), 267-286.

BARROSO, João (1995). *Os liceus: organização pedagógica e administrativa (1836-1960)* (2 vols). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.

BEIRANTE, Cândido (1978). *Descentralização: municipalismo e cooperativismo*. Lisboa: Veja.

BLOCH, Marc (1997). *Introdução à história*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

CAETANO, Marcelo (1973). *Manual de direito administrativo*. Lisboa: Coimbra Editora.

CATROGA, Fernando (2000). *O republicanismo em Portugal – da formação ao 5 de Outubro*. Lisboa: Editorial Notícias (2ª ed.).

DIAS, Luís Pereira (2004). As inspecções ao ensino primário elementar, na segunda metade de oitocentos, e suas possibilidades de exploração. In Ferreira, António Gomes (org.). *Escolas, Culturas e Identidades*. III Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação (vol. III) (pp. 342-349). Coimbra: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

DIAS, Manuel António (2004). O estado do ensino elementar em Fafe na transição para o último quartel do século - os altos e baixos da representação e apropriação da cultura escrita. In Ferreira, António Gomes (org.). *Escolas, Culturas e Identidades*. III Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação (vol. II) (pp. 273-284). Coimbra: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

FARIA, José Joaquim Sottomaior (1998). *A instrução primária no distrito de Braga. A experiência descentralizadora de Rodrigues Sampaio (1878-1890)*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

- FERNANDES, António Teixeira (1988). *Os fenómenos políticos*. Porto: Edições Afrontamento.
- FERNANDES, António Manuel de Sousa (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário: evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)*. Dissertação de Doutoramento. Braga: Universidade do Minho.
- HESSEN, Johannes (2001). *Filosofia dos valores*. Coimbra: Livraria Almedina.
- MACHADO, Baptista (1982). *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina.
- MIRANDA, Jorge (1976). *As Constituições Portuguesas 1822-1838-1911-1933-1976*. Lisboa: Petrony.
- MONTEIRO, A. Reis (2008). *Qualidade, profissionalidade e deontologia na educação*. Porto: Porto Editora.
- NOVOA, António (1987). *Le temps des professeurs*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- NÓVOA, António (1992). Os professores e as histórias de vida. In Nóvoa, António (org.). *Vidas de professores* (pp. 11-30). Porto: Porto editora
- Ó, Jorge Ramos d' (2003). *O governo de si mesmo. Modernidade pedagógica e encenações disciplinares do aluno liceal (último quartel do século XIX- meados do século XX)*. Lisboa: Educa.
- PINTASSILGO, Joaquim (1998). *República e formação de cidadãos. A educação cívica nas escolas primárias da 1.ª República portuguesa (1910-1926)*. Lisboa: Edições Colibri.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de (1980). *Direito administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina.
- OLIVEIRA, César (dir.) (1996). *História dos municípios e do poder local: dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Temas e Debates.
- PROENÇA, Maria Cândida (1997). *A reforma de Jaime Moniz*. Lisboa: Edições Colibri.
- RAMOS, Rui (1994). O Estado e o patriotismo. In Mattoso, José (dir). *História de Portugal* (vol. VI). *A Segunda Fundação (1890-1926)*. Lisboa: Editorial Estampa.
- RUSSEL, Bertrand (1990). *O poder. Uma nova análise social*. Lisboa: Fragmentos (2ª edição).
- SACRISTÁN GIMENO, J. (1991). Consciência e acção sobre a prática como libertação profissional dos professores. In Nóvoa, António (org.). *Profissão Professor* (pp.61-92). Porto: Porto Editora.
- SILVA, Paulo Fernando Fino da Cruz (2004). *O federalismo e o municipalismo na primeira república portuguesa (1910-1926)*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade de Lisboa/ Faculdade de Letras.

Recebido em Setembro de 2010
Aprovado em Março de 2011