



Municípios e História da Educação

Municipalities and History of Education

Municipios e Historia de la Educación

Justino Magalhães¹

Resumo

A história da educação tem-se aberto a novas temáticas, a domínios científicos em construção, a perspectivas inter e transdisciplinares, pela via da educação (como campo de representação, investigação e acção, vasto e polissémico) e pela epistemologia. A história dos municípios na educação vem constituindo uma área historiográfica onde cruzam distintos tempos e distintos quadros de acção ordenados pela centralidade do local e normalizados pela institucionalidade política, administrativa, educativa. Há uma institucionalidade municipal. A soberania do município associada à perspectiva desenvolvimentista, conciliando identidade e mobilização sociocultural, encontrou na educação uma base sociocultural de costumes, valores e práticas, e na escola um meio de integração e normalização, que configuram a autarcia local como *município pedagógico*. Neste texto, após uma sistematização de algumas linhas historiográficas, faço referência breve à História dos Municípios na Educação.

Palavras-chave: História da Educação; História dos Municípios na Educação; *Município pedagógico*; Atlas-Repertório; Municipalismo; Institucionalidade municipal

¹ Doutor em Educação pela Universidade do Minho (Portugal), com pós-doutoramentos realizados no *Service Histoire Éducation de l'Institut National de Recherche Pédagogique*, na França, na *University of Cambridge*, no Reino Unido e na *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, na França. Professor Catedrático de História da Educação no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. E-mail: justinomagalhaes@ie.ulisboa.pt

Abstract

The history of education has opened itself to new themes, to scientific domains under construction, to inter and transdisciplinary perspectives, through education (as a field of representation, research and action, vast and polysemic) and by the epistemology. The history of municipalities in education has been constituting a historiographical area where different times and different frameworks of action, ordered by the centrality of the place and normalized by the political, administrative, and educational institutions, have crossed. There is a municipal institutionality. The municipality's sovereignty associated with the developmental perspective, reconciling identity and socio-cultural mobilization, found in education a socio-cultural basis of customs, values and practices, and at school a means of integration and normalization, which configure local authority as a pedagogical municipality. In this text, after a systematization of some historiographic lines, I make a brief reference to the History of Municipalities in Education.

Keywords: History of Education; History of Municipalities in Education; Pedagogical municipality; Atlas-Repertory; Municipalism; Municipal Institutionality

Resumen

La historia de la educación se ha abierto a nuevas temáticas, a dominios científicos en construcción, a perspectivas transdisciplinarias, por la vía de la educación (como campo de representación, investigación y acción, vasto y polisémico) y por la vía de la epistemología. La historia de los municipios en educación viene constituyendo un área historiográfica donde se cruzan distintos tiempos y distintos cuadros de acción ordenados por la centralidad de lo local y normalizados por la institucionalidad política, administrativa, educativa. Hay una institucionalidad municipal. La soberanía del municipio asociada a la perspectiva desarrollista, conciliando identidad y movilización sociocultural, encontró en la educación una base sociocultural de costumbres, valores y prácticas, y en la escuela un medio de integración y normalización, que configuran la autarquía local como "municipio pedagógico". En este contexto, después de la sistematización de algunas líneas historiográficas, hago una breve referencia a la Historia de los Municipios en Educación.

Palabras Clave: Historia de la Educación; Historia de los Municipios en Educación; "Municipio pedagógico"; Atlas-Repertorio; Municipalismo; Institucionalidad municipal

1. Municípios e História da Educação

Institucionalidade municipal e *município pedagógico*

O domínio da educação é vasto e a constituição do campo educacional como objecto histórico integra distintos domínios científicos e cruza com distintos objectos epistémicos. A história do municipalismo e, particularmente, a história dos municípios na educação constitui um campo de investigação a vários títulos inovador. Inovador na historiografia, inovador na representação e no significado para a história da educação. Inovador na leitura que a história possibilita e autoriza em aspectos como a inovação educativa e pedagógica.

A historiografia dos municípios na educação, sendo um objecto possível e com relevo para a memória e a identidade local, enfrenta dificuldades de diversa natureza. Uma das maiores dificuldades reside no acesso à informação. Muita documentação municipal perdeu-se e muita informação sobre assuntos municipais que foi produzida e remetida para instâncias regionais e nacionais foi inserida em informação geral, havendo-se perdido a origem e a referência. O labor historiográfico sobre os municípios inclui a busca e a reconstituição de testemunhos e de fontes, frequentemente a partir de fragmentos e de indícios. Associado à crítica de fontes releva um outro aspecto, de natureza metódica: construção do sentido histórico. A mistura de dados dificulta o acesso ao singular e os vazios de informação impedem a observação de permanências e regularidades. Tais ausências podem induzir erros, sugerindo quebras de desenvolvimento. A ausência de informação autoriza inferências dentro de quadros de normatividade.

A história do município ganha sentido na internalidade e na transversalidade, regional, nacional, intermunicipal. A intermunicipalidade, seja a partir de contiguidades geográficas, seja por combinação criterial, faz ressaltar o que há de específico na história municipal. Dispondo de capacidade projectiva e poder de decisão, os municípios emergem na observação histórica integrados em cartografias variáveis. A história dos municípios na educação inclui conjunturas e quadros de desenvolvimento, cujas principais cartografias surgem orientadas em eixo ou irradiando a partir de centros. Tais intermunicipalidades possibilitam a escrita de histórias regionais e locais, e a reinterpretção das histórias nacionais.

A interpretação da história dos municípios na educação decorre, em regra, de três alinhamentos: municipalismo, integração/centralização nacional, descentralização/ autonomia. A prevalência que tem sido atribuída à história administrativa reflecte-se na opção por um destes três quadros: manutenção de prerrogativas municipais como entidades territoriais orgânicas e centros de decisão; representação e aplicação do poder central; replicação escalonada do poder central. A história dos municípios na educação, tomando o município como unidade de observação e como local educativo, possibilita a revisão destes quadros, adensando, cruzando e reorientando o sentido da história. Emergem, deste modo, ciclos histórico-pedagógicos de desenvolvimento que congregam, entre outras, as dimensões geográfica, temporal, sociocultural, escolar.

Os municípios tiveram um papel fundamental na educação moderna e contemporânea. Na Europa Moderna, a instituição educativa gerou instâncias escolares à escala municipal. Recuperando a organização do Império Romano, retomada pela administração carolíngia, a instância escolar municipal destinava-se à formação de indivíduos intervenientes na causa pública. Não se circunscrevia à aculturação escrita através do domínio da leitura. Os municípios europeus, tomando a designação de comunas, concelhos ou outra, mantiveram a tradição escolar. Através dos municípios, a instituição escolar foi implantada no Novo Mundo – assim na América do Norte e na América do Sul. No Império Português, prevaleceu a estrutura municipalista. A missão e a escolarização caminharam associadas, designadamente no Brasil-Colónia.

Com a constituição dos Estados-Nação, os municípios foram integrados na orgânica do Estado Moderno. Para Portugal, o centralismo pombalino tomou os municípios como representação do local, sendo estes auscultados e integrados no plano central. A construção do Estado Liberal incluiu a reorganização da cartografia municipal e a consignação de atribuições constitutivas da Nação-Estado, instituintes do escolar. Os municípios tornaram-se subsidiários do Estado, podendo idear e realizar planos escolares, dentro do quadro normativo estabelecido. A regimentação republicana e a regimentação corporativa destinaram aos municípios variações de estatuto entre o subsidiário e o complementar, na universalização da escolaridade obrigatória e na adequação curricular. Desde as últimas décadas do século XX que a autonomização municipal tem estado associada, entre outros aspectos, à diversificação do institucional escolar.

A síntese entre a historiografia do municipalismo e a história da educação pode traduzir-se na seguinte sequência: consulta, complementaridade, subsidiariedade, autonomia. Tal síntese, porém, não se esgota nesta linearidade. Diferentemente, radica na dialéctica entre modernização, plano estatal, desenvolvimento municipalista. Esta dialéctica revestiu-se de diversas configurações, acentuando um ou outro dos binómios possíveis e correspondendo a complexos histórico-pedagógicos. A complexidade assim referenciada inclui o triângulo 'consulta, plano, autonomia' e a superação do contraste entre complementaridade e suplementaridade. Com efeito, a acção pedagógica dos municípios tendeu a ir para além de preencher lacunas e debilidades da oferta escolar estatal ou de ser alternativa ao plano estatal. A história dos municípios na educação deixa também emergir quadros de concertação e construção entre o municipal e o estatal.

A municipalização teve um motivo estruturante, o do *município-pedagógico*, como instância de institucionalidade municipal. Este conceito é meta-história. Congrega tradição, ideação, soberania, plano, capacidade de realização. Cruzado com a evolução da sociedade portuguesa, permite sistematizar a narrativa composta pela sequência histórico-pedagógica: município moderno - representação, centro de desenvolvimento; município liberal - constitutivo do nacional escolar; município republicano - município pedagógico/ autarcia; município corporativo - universalização escolar; município democrático - educação e diversificação escolar. Não há linearidade. A sequência destes quadros, relativos aos municípios na educação, em Portugal, dá curso à progressão: representação, complementaridade subsidiariedade, autonomia.

Historiografia dos municípios na educação

Desde o século XVIII que a educação, em sentido amplo (incluindo bons costumes, comportamentos e atitudes cívicas) e no plano instrumental de comunicação (através da leitura e da escrituração), fazia parte da institucionalidade municipal. Variando com os regimes políticos e os quadros administrativos, variou também o grau de soberania e de consecução. A criação de escolas e a organização da escrituração escolar (recenseamento a exames ou certificação) também envolveram a iniciativa municipal. Desde o século XVIII que o *município pedagógico*, como meta-história e complexo transformativo, estava no horizonte e foi retomado em distintos ciclos históricos. Há porventura um défice de memória e de documentação municipal, mas a história mostra que, nos planos local, regional, internacional, os municípios portugueses estiveram em sintonia com as novas orientações. A observação e a cartografia do campo da educação por municípios, em Portugal, possibilitando inferir, reconstituir e descrever uma longa duração de municipalismo, desvelam uma história de intermitências.

A história dos municípios na educação é um domínio recente e compreende duas perspectivas distintas: os estudos monográficos e os estudos quanti-qualitativos, inter e transmunicipais. O *Atlas-Repertório* a que se fará referência integra esta segunda perspectiva, mas possibilita também a consecução de monografias. A história dos municípios na educação não é uma operação historiográfica directa, nem unidimensional. Além das variações oriundas da diversidade e da irregularidade de fontes, há lugar a distintas perspectivas historiográficas. A realização de um estudo sobre a realidade portuguesa fez ressaltar a conveniência e as virtualidades de, no fundamental, desenvolver uma perspectiva interdisciplinar; criar e implementar um marco conceptual ajustado no plano teórico e um instrumento operativo na aplicação; construir bancos de dados interactivos, extensíveis e articulados, que permitam compatibilizar abordagens qualitativas e abordagens quantitativas. A compatibilização e a fecundidade destas análises dão suporte e traduzem-se em discurso, gráficos e mapas.

No referido estudo sobre a realidade portuguesa, que, entre publicações diversas, deu origem ao *Atlas-Repertório dos Municípios Portugueses na Educação*², foi construída uma Base de Dados que possibilitou diferentes tipos de análise e de interpretação. Devidamente ajustada, possibilitou também a elaboração de uma sequência de mapas. A narrativa histórica, que entretanto foi sendo elaborada, assentou nestes diferentes suportes e meios de informação. A Base de Dados revelou-se o meio fundamental para a elaboração daquele Atlas-Repertório. Para a elaboração da história dos municípios na Educação, é necessário um método reconstitutivo. O município constitui uma variável compósita, qualitativa e quantitativa, progressiva no tempo e periodizável por conjunturas fortes.

No plano qualitativo, através desta investigação foi reconhecida ao município, devidamente documentada e respeitada, uma caracterização geográfica, uma soberania na configuração do mapa escolar, na territorialidade, na tipologia curricular, na inspecção. Estas secções foram devidamente comprovadas e interpretadas a partir das fontes. No plano quantitativo foram contabilizados, município a município, a oferta formativa, o cumprimento escolar, a territorialidade, a população total, a população escolar. Esta contabilidade dá consequência ao princípio de soberania municipal, já referido. A Base de Dados, informatizada, interactiva e expansiva, era composta por três unidades de registo: o concelho, a unidade escolar, a unidade cultural. Para conferir mais rapidez ao preenchimento e à busca, cada uma destas unidades de registo foi tratada como um banco autonomizado.

Cada município é formado por várias escolas e várias unidades culturais. Cada unidade de registo é composta por variáveis devidamente discriminadas e informadas, remissivas e articuláveis. O complexo assim constituído possibilita diferentes tipos de análise e de cálculo. Há variáveis, numéricas, informativas, qualificativas (escalares). O cruzamento destas variáveis, mediante modelos de exploração, ou a problematização de novos ensaios possibilitam o cálculo de coeficientes críticos e prospectivos.

O *município pedagógico*, reitera-se que tomado como meta-história, foi a unidade territorial da cartografia e da estatística escolar, e foi motivo do ajustamento pedagógico da linguagem e da cultura nacional às realidades regionais e locais. Na institucionalidade municipal, a figura do *município pedagógico* torna-se instituinte. Esta história dos municípios e do municipalismo na educação assentou na reconstituição de um arquivo representativo e significativo, colhendo e cruzando a informação dos arquivos locais e dos arquivos nacionais. Município a município, foi necessário inventariar, registar e tratar informação colhida de forma indirecta, em documentação comum ao governo e à memória concelhia. A base de dados, cumulativa, foi o suporte heurístico. A reconstituição foi ordenada no tempo e depurada pelos

² Esta investigação, que deu sequência à História do Local e do Município Pedagógico, foi um trabalho interdisciplinar e interinstitucional, que decorreu entre 2011 e 2014 e de fui o Investigador Responsável: Projecto de Investigação PTDC/CPE-CED/116938/2010: *Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986)*.

critérios constantes do quadro teórico e conceptual. A representação em mapa proporcionou novo olhar sobre a sequência descritiva; permitiu evidenciar a combinatória espaço-tempo.

O local educativo é uma construção historiográfica, com vida própria. Historicamente, os municípios foram alternativa, complemento e subsidiários da oferta escolar central. O labor historiográfico, assim desenvolvido, resgata a cartografia escolar municipal, em si e na reinvenção do Mapa Escolar do Estado-Nação.

Conceitos básicos

A teoria do municipalismo na educação e na cultura pode sistematizar-se através dos seguintes articulados:

- 1) o binómio (uma tensão recorrente) entre o local (município/ município pedagógico) e o Estado/ Nação;
- 2) o quadro de desenvolvimento político-pedagógico, que integra o estrutural (histórico-geográfico); o evolutivo (demografia/ urbanismo/ progresso/ escolarização); o conjuntural (representação/ reivindicação; consultas/ inspecções; planos/ mapas; organizações/ comissões (juntas));
- 3) a sequência processual (semântico-estatutária) que inclui polarização (representação/ petição/ reivindicação); constituição de um centro-local (plano/ organização); subsidiariedade (participação/ ideário/ expansão); complementaridade (instância orgânico-corporativa); alternativa (territorialidade/ autonomia) (Magalhães, 2011, p. 20).

O conceito de *município pedagógico*, já referido, constitui um horizonte desejado como instância autónoma na educação dos munícipes, integrando-os e habilitando-os para participarem nos destinos sociais e constituírem as próprias identidades como munícipes. Ao idearem, planearem, construírem estruturas e mobilizarem recursos adequados, os municípios assumiam o estatuto e a função pedagógica, com realização plena. O conceito de *município pedagógico* está associado ao de município como local educativo. É para representar, idear, planear, organizar e desenvolver o local educativo que se estrutura, convencionam, reifica e renova o *município pedagógico*. A iniciativa municipal pesou na adequação territorial, na modernização da rede escolar, na diversidade curricular.

O carácter abstracto e uniformizador do desenvolvimento cultural, material, tecnológico e a transversalidade pedagógica associada ao institucional escolar, transnacional, federal, mundial, global, estimularam o desenvolvimento do local educativo, substantivo, concretável, inteligível, comparável. No Atlas-Repertório, já referido, o município foi tomado como local educativo com uma administração e uma orientação pedagógica, específicas. No plano investigativo, é uma unidade composta que inclui informação de natureza administrativa, escolar, cultural. Os municípios são local educativo, com relevância histórica e pedagógica na modernização escolar, ainda que a historiografia tenda a diluí-los no estatal, aglutinando-os na perspectiva oficiosa da educação.

As alterações no território do local educativo ou na estrutura educacional têm repercussões no *município pedagógico*. A polarização tende a originar concentrações dispostas em escala; a diversificação e a segmentação educativas tendem a gerar instâncias educativas diferenciadas. Em Portugal, no decurso dos últimos séculos, o total de municípios sofreu alterações. Tais alterações incluíram a dimensão territorial e, por vezes, também a denominação. A rede escolar refletiu essas alterações, crescendo, ajustando-se ou mesmo diminuindo. As pequenas unidades escolares foram fundidas em escolas maiores, que mantiveram a designação ou foram criadas de raiz. Na observação longitudinal, constata-se

que houve escolas que deixaram de ser mencionadas ou foram-no de modo intermitente. No *Atlas-Repertório*, optou-se por não anular qualquer escola sem que houvesse informação específica para tal.

Os conceitos de instância educativa e de escola foram generalizados e uniformizados, enquanto unidade contável, ainda que no desdobramento e na qualificação tenham sido tomados em atenção, nomeadamente, dados sobre criação, disposição espacial, grau escolar, transformação. Ao tomar cada escola como uma unidade de observação, não fica acautelada a dimensão da escola, nem a circunstância de a ampliação de algumas escolas ter correspondido ao encerramento de outras. A perspectiva cartográfica adoptada foi a de unidade de instalação e não a grandeza da instalação. Esta observação deverá ser cruzada ou tão só complementada com a dimensão demográfica.

A instituição escolar integrou o desenvolvimento social e político, e a modernidade educativa aproximou a cartografia escolar da cartografia demográfica, administrativa, cultural. A educação foi base para a institucionalidade municipal e o município pedagógico foi instituinte.

2. Os municípios portugueses na educação (1750-1986)

Município e esfera pública da educação

Um alinhamento das perspectivas municipalistas, transversais aos diferentes períodos históricos, permite inferir que, até aos anos 40 do século XX, a acção dos municípios portugueses na educação foi progressiva e, a seu modo, cumulativa e autonómica. A estatalização fez aplicar aos municípios um plano definido a nível central. Na transição para o regime liberal e num quadro de nacionalização da escola e de normalização da cultura escolar, os municípios foram frequentemente consultados, através de questionários gerais enviados pelos Provedores e, posteriormente, pelos Governos Cívicos. Na sequência das Reformas Liberais e da Regeneração, os municípios agiram com soberania e capacidade de projecção e decisão. A acção dos municípios evoluiu em espiral, por ciclos histórico-pedagógicos. Da municipalização fizeram parte, entre outras prerrogativas, a instituição e manutenção de órgãos municipais de governo para os assuntos da instrução; a criação do plano para a melhoria e a ampliação da rede escolar; a intervenção na colocação de professores; a criação de cursos de alfabetização de adultos e de cursos profissionais; a complementaridade escolar; a soberania no ideário educativo plasmado nas *Posturas* e na regulamentação dos espaços públicos. Há na sequência destes ciclos histórico-pedagógicos traços de municipalismo que se prolongam e influenciam a evolução posterior.

A emergência da esfera pública e a consolidação do Estado-Nação, na crise do Antigo Regime, reservaram aos municípios o direito de representação e de reivindicação, muito particularmente no domínio da instrução. Nos inventários e nas designações das escolas, a denominação de ‘concelho’ era frequente. As designações de senhorios e honras eram, nestas circunstâncias, menos habituais. Os inventários de época não permitem retirar conclusões sobre a propriedade das Cadeiras de Primeiras Letras e das Escolas, mas permitem contabilizar e cartografar os locais e os centros geográficos e administrativos onde ensinavam os mestres régios e os mestres particulares. Os Mapas pombalinos, organizados pela Real Mesa Censória, tomando em atenção critérios de natureza demográfica, administrativa, económica, evidenciam que, mais que os senhorios e as honras, os centros que foram privilegiados com a atribuição de Cadeiras de Primeiras Letras e de Estudos Menores eram concelhos. Os municípios dispunham de um governo colegial e de um núcleo urbano que era também sede de justiça e administração, e centro de uma economia fixa. A cultura escrita está

na base do Iluminismo e do progresso. Nesse contexto, os municípios adequaram-se, assegurando uma escrituração e actualizando as práticas administrativas e jurisdicionais.

A representação e o governo local eram os dois aspectos fundamentais através dos quais os municípios instituíram e se instituíram como instância pública do local. O plano Iluminado para a instrução integrou os municípios como instâncias de referência e de promoção.

O município como pólo de desenvolvimento

O ciclo de estatalização, cuja tónica estatal se prolongou pelos períodos seguintes, teve o ponto alto do Pombalismo ao Joanismo (1750-1801). Caracteriza-se pelo facto de o Estado chamar a si a instrução, convertendo as Cadeiras de Primeiras Letras e os Estudos Menores em ensino público. Correlativamente, os municípios foram constituídos como pólos de desenvolvimento, congregando o elemento demográfico e a situação geográfica; afirmando-se como centros que serviam diferentes lugares; apresentando determinado grau de urbanismo e sendo portadores de um estatuto jurídico-administrativo. No processo de estatalização, o município instituiu o local. Muito embora o reinado de D. João VI se tenha prolongado para além da Revolução Liberal, os primeiros vinte anos do século XIX correspondem a um avanço significativo do municipalismo. No final do século XVIII, a rede geral de escolas era extensiva a todo o território português. De uma forma geral, havia uma oferta básica de Cadeiras e Escolas de Primeiras Letras, com, no mínimo, uma unidade escolar por concelho. A rede escolar decalcava, em boa parte, a divisão administrativa do País.

O município como constitutivo do nacional escolar

O sentido que congrega Vintismo-Liberalismo-Regeneração (1802-1878) radica na articulação entre expansão da oferta escolar, nacionalização e normalização curricular, redefinição da rede escolar por municípios. A municipalização escolar era um meio de fortalecimento da autarcia, ao integrar a prerrogativa de desenvolvimento com a de autossuficiência. Tal ficou comprovado com as sucessivas redefinições da rede de municípios, que foi reduzida para cerca de metade com o Liberalismo, ainda que tivessem sido criados alguns outros. A instância municipal congregava uma estrutura económica e orgânica, auto-sustentada e contribuinte para o Estado (sede jurídica e administrativa, sede política educativa e cultural – escola, biblioteca).

Progressivamente, com a Regeneração, o município afirmou-se como centro de progresso. O município esteve na base da nacionalização do educacional escolar. Em face de novas estruturas administrativas, como a dos Governos Cívicos, cuja legitimidade vinha do exterior, os municípios refundaram a internalidade concelhia. Ao organizacional contrapuseram o institucional, de emanação territorial, identitária, tradicional, consuetudinária. Todos os concelhos tinham mais que uma Escola Elementar. O potencial de desenvolvimento municipalista estava intrinsecamente ligado à verba estipulada para a Instrução, na qual era determinante a taxa de escolarização, ou seja, mais população escolar trazia mais investimento e a mais investimento correspondia uma maior procura escolar. O potencial de desenvolvimento do local era condição necessária para a descentralização estatal. No entanto, a descentralização estatal não era (e não foi) suficiente para a potencialização do local.

Nas últimas décadas do século XIX, actuando no quadro de municipalização regulamentada pelas leis de 1878 e 1885, as Câmaras Municipais sobrepujaram formação, protecção e instrução. Assumiram-se como *municípios pedagógicos*, posto que exerciam a soberania de um território educativo. Puseram em execução uma política de fomento da instrução pública e de desenvolvimento local, autárcico, fazendo dos núcleos urbanos um factor de sociabilidade e atracção económica e cultural. As redes de transportes inter-regionais

e intra-municipais trouxeram alterações territoriais assinaláveis. O conjunto de oficiais e de funções ligadas à administração pública (contabilidade, comércio, construção civil, indústria, transporte, comunicação, electrificação, correios, escritórios, etc.) constituiu uma diversificada e complexa estrutura social e profissional que forçou a expansão e a melhoria dos modos de vida dos núcleos urbanos.

A oferta de ensino foi sendo ajustada a esses novos públicos. A malha das relações e dos modos de produção gerou oportunidades e lugares na economia local e no funcionalismo municipal. A melhoria de vida e a mobilidade social, gratificando aqueles que tinham acedido à instrução, eram um estímulo ao fomento e à frequência escolar. O município passou a dispor de administração e de órgãos específicos para o fomento da instrução e da educação públicas. As autoridades locais dispuseram de oportunidade para formarem e politizarem os seus cidadãos. A integração municipal encontrou na instrução pública a construção de identidade. Efectivamente, o município assumia-se como *município pedagógico*. As assimetrias no desenvolvimento dos municípios, parte das quais geradas pela geografia e pela oscilação demográfica, forçavam, porém, à regulação e à procura de uniformidade. Na sequência, foi retirada aos municípios pequenos alguma autonomia e foi regulamentada a figura do Administrador do Concelho como representante do Estado.

Republicanismo e *município pedagógico*

O sentido autárcito do *município pedagógico*, no quadro do Republicanismo (1878-1932), corresponde à acentuação da polarização e da complementaridade escolares, em benefício da alternativa municipal. O município republicano, tendo como estrutura operativa o *município-pedagógico*, tornou-se motor do regionalismo e do federalismo, enquanto substitutivo do poder central. Ainda que a República haja sido interrompida em 1926, o papel dos municípios continuou durante a Ditadura Militar. Uma das principais linhas de desenvolvimento do Republicanismo foi a confederação municipalista, em que convergiram polarização, suplemento, alternativa, municipais. O municipalismo tornou-se motor do regionalismo e do federalismo (suplemento do poder central). As Reformas da Instrução ficaram associadas à reforma municipal. O urbanismo tinha-se vindo a constituir factor de discriminação positiva. Os concelhos capitais de distrito apresentavam maior vitalidade. A intervenção municipal, no reajustamento da rede escolar, fez-se sentir na criação de Escolas Primárias Superiores e no crescimento do percentual de escolas mistas.

O município corporativo e a universalização escolar

O princípio geral sobre a participação dos municípios na escolarização, durante a vigência do Estado Novo (1933-1974), foi o da complementaridade da oferta escolar estatal. No entanto, numa primeira fase do Estado Novo, em que estava na linha de prioridade o cumprimento da escolaridade obrigatória, foram atribuídas aos municípios obrigações na criação de instalações e na conservação dos edifícios. Um segundo movimento em que participaram os municípios foi o fomento da Alfabetização. Os municípios foram envolvidos na criação e funcionamento de cursos de alfabetização, e na promoção da leitura através de bibliotecas escolares e de bibliotecas públicas. Um terceiro movimento dos municípios foi o de aliar o alargamento da escolaridade à formação técnica e profissional. No âmbito da preparação da Reforma do Ensino Técnico e Comercial, cujo processo se alongou pelos primeiros anos da década de 40, as Câmaras Municipais assumiram a representação e a garantia de resolução das necessidades formativas do local. Um dos domínios de ensino em que os municípios se implicaram de forma directa, foi o ensino profissional (cf. Magalhães, 2016a).

Neste período, com a implementação dos planos dos Centenários, foram extintas algumas pequenas escolas, nomeadamente Postos Escolares. Foi no litoral português que o crescimento da rede escolar foi mais acentuado. Havia municípios com mais de 200 escolas. O Município Corporativo tinha sido reconfigurado como elemento orgânico da estrutura estatal. Integrou o município social, cultural, pedagógico, mas salvaguardou uma margem de soberania como suplemento e alternativa à oferta escolar estatal. O prolongamento da escolaridade obrigatória para 6 anos, para os matriculados a partir de 1964, trouxe novos compromissos para os municípios.

O local e a diversificação escolar

Com a Revolução Democrática, iniciada com o Golpe Militar de 25 de Abril de 1974, os municípios ganharam autonomia. Surgiram novos desafios à territorialização e à identidade municipalista que conduziram à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986. Este ciclo decorreu sob o signo da massificação escolar. O quadro democrático favoreceu a autonomização local, intermunicipal, regional, inclusive com o exterior. Mas, envolvidos como estavam na resolução da escolarização formal, da educação de adultos, da formação profissional, os municípios democráticos só nos anos subseqüentes deram efectiva realização a iniciativas próprias. As dinâmicas socioculturais e o movimento associativo arrastaram os municípios para a supervisão e para o financiamento de iniciativas de diversa índole.

Na década de 70, a expansão escolar ficou a dever-se fundamentalmente ao prolongamento da escolaridade obrigatória. O crescimento da escolarização não foi uniforme e tanto as assimetrias sociais quanto as regionais tenderam a acentuar-se. Obrigados, por múltiplas razões, a complementar e, em muitos casos, a serem supletivos no cumprimento da escolaridade obrigatória, os municípios empreenderam iniciativas diversas e, qualitativa e quantitativamente, diferenciadas. Correlativamente, houve desafios e funções que, no quadro de proximidade, integração e formação, os municípios não puderam menosprezar, a saber: a resposta ao crescimento da população escolar (onde se incluíram sectores infanto-juvenis e jovens-adultos refractários à escolarização regular); a oferta escolar e cultural a novos públicos imigrados ou neo-residentes; a oferta de uma componente educacional e cultural à terceira idade.

Municípios e Municipalismo na Educação

A intervenção dos municípios na educação revestiu-se de distintas modalidades e não foi nem sistemática, nem uniforme. Todavia, o poder municipal esteve presente, representando e reivindicando em face de políticas generalistas, diferenciando e especificando em face de circunstâncias e planos com prevalência económica local, ou retirando vantagem da intermunicipalidade. Sobre o poder local como representação, podem referir-se as petições dos municípios de Braga e Funchal, quando da discussão da Reforma do Ensino Liceal, de 14 de junho de 1880. As autoridades municipais reivindicavam a manutenção do estatuto de Liceus Centrais e que, no caso de Braga, continuasse a oferecer o Curso complementar de Letras, e no caso do Funchal, o Curso complementar de Ciências (cf. Adão, 2015a). Em face daquela Reforma de 1880, também as Câmaras de Lamego, Ponta Delgada, Santarém, Vila Real fizeram representações junto da Câmara dos Deputados. No ano de 1882, as Câmaras do Algarve, movimentadas pela Câmara de Faro, fizeram representações à Câmara dos Deputados, dando nota dos prejuízos que advinham para as respectivas populações pelo facto de o Liceu de Faro ter perdido o estatuto de Liceu Nacional (cf. Adão, 2015b).

Um dos domínios de ensino em que o empenho municipal foi mais intenso foi o da formação profissional, agrícola, artística, técnica, comercial. A História do Ensino Profissional apresenta uma diversidade de sentidos e de circunstâncias que a tornam observatório privilegiado da tensão entre o estatal e o municipal, e da articulação entre o formal-escolar e o empresarial. Quando da discussão, no Parlamento, do orçamento rectificativo do Estado para o ano de 1884, Bernardino Machado, que veio a ser ministro do Interior na Monarquia e, mais tarde, Presidente da República, manifestou-se nos seguintes termos (apud Magalhães, 2016a):

Entendo que deve o estado administrar o ensino técnico superior, que aproveita a todo o país, e, quanto ao ensino técnico secundário e primário, que tem um carácter sempre local, particular, substituir-se sim às localidades que o não possam instituir, mas só a essas, e em geral animar todos os esforços das localidades ou associações que tentem desenvolvê-lo.

As autoridades locais, com relevo para as autoridades municipais, tinham nesta matéria uma intervenção decisiva. Em Portugal, o Ensino Técnico foi integrado no Ministério da Educação a partir de 1928. Mas o Ensino Profissional, adequando os cursos à economia e às necessidades locais, continuou dependente da articulação com o poder municipal, as corporações, as empresas (cf. Magalhães, 2016a). Sobre esta matéria, pode referir-se a iniciativa que havia sido assumida pelo Município de Vila Nova de Famalicão em criar e sustentar, as expensas próprias, uma Escola Complementar do Ensino Primário, que converteu em Escola Técnica Elementar, ainda no segundo lustro de 1910. O município visou, assim, criar uma oferta profissional em áreas de escrituração comercial. Como caso de intermunicipalidade, pode referir-se o longo processo desencadeado pela Câmara de Ovar, solicitando autorização para criação de uma Escola Técnica que funcionaria a expensas municipais e serviria os municípios contíguos, quando da preparação da Reforma do Ensino Técnico e Profissional, na década de 40 do século XX (cf. Magalhães, 2016a).

Assim pois, a história dos municípios na educação assinala tensão, intermitências e continuidades. Não é possível falar de historicismo na acepção mais radical do termo, que traduziria uma sistematicidade e uma progressão quanto a determinadas matérias e a determinadas linhas de desenvolvimento. Também não se verifica uma progressão ideológica ou mesmo conceptual. No entanto, a História da Educação regista uma acção constante por parte dos municípios, e regista recorrências na consignação de um município pedagógico que salvaguarde soberania, capacidade de ideação e realização em matéria educativa. Parte dessas prerrogativas foi consumida em torno da escolarização, mas a acepção de município pedagógico consagra também a dimensão instituinte, que tomou a educação como base da institucionalidade municipal. A relevância e o significado histórico dos municípios na constituição e na evolução das identidades nacionais conferem à institucionalidade municipal um estatuto de integração e construção nacional. A História da Educação ganha, assim, novo alento.

Bibliografia sumária

ADÃO, Áurea; MAGALHÃES, Justino (orgs.) (2013). *História dos Municípios na Educação e na Cultura: Incertezas de Ontem, Desafios de Hoje*. Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. *ebook* http://www.ie.ulisboa.pt/portal/page?_pageid=406,1805117&_dad=portal&_schema=PORTAL

ADÃO, Áurea; MAGALHÃES, Justino (orgs.) (2014). *Os Municípios na Modernização Educativa*. Lisboa: Universidade de Lisboa/ Instituto de Educação. *ebook* http://www.ie.ulisboa.pt/portal/page?_pageid=406,1877095&_dad=portal&_schema=PORTAL

ADÃO, Áurea (2015a). “As Câmaras Municipais no acesso das populações à frequência dos liceus: os casos de Braga e do Funchal (1880)”. *Revista de Administração Local*, n.º 267, Julho-Setembro 2015, Ano 38 (357-363).

ADÃO, Áurea (2015b). “As Câmaras Municipais no acesso das populações à frequência dos liceus: o caso do Distrito de Faro (1882)”. *Revista de Administração Local*, n.º 268, Outubro-Dezembro 2015, Ano 38 (505-516).

GONÇALVES NETO, Wenceslau; MAGALHÃES, Justino (2009). “O local na história da educação; o município pedagógico em Portugal e Brasil”. In Marta Maria de Araújo (Org.). *História(s) Comparada(s) da Educação*. Brasília: Liber Livro/ UFRN, pp. 161-198.

MAGALHÃES, Justino (2006). “O local e a educação: para a história do município pedagógico”. *Revista de Administração Local*, n.º 215, Setembro-Outubro 2006, Ano 29 (607-614).

MAGALHÃES, Justino (2013). “O Município Liberal e a Decisão Política”. *Revista HISTEDBR on-line*, Campinas, n.º 54 (5-14).

MAGALHÃES, Justino (2013). “História dos Municípios portugueses na educação e na cultura”. *Revista de Administração Local*, n.º 254, Março-Abril 2013 (163-174).

MAGALHÃES, Justino (2014). “Como um texto – configurações da escrita do Município colonial”. *História: Questões & Debates*, n.º 60, janeiro/junho 2014. Curitiba: Editora UFPR (65-83). <http://dx.doi.org/10.5380/his.v60i1>

MAGALHÃES, Justino (2014). *Do Portugal das Luzes ao Portugal Democrático. Atlas-Repertório dos Municípios na Educação*. Lisboa: Universidade de Lisboa/ Instituto de Educação. *ebook* <http://hdl.handle.net/10451/18286>

MAGALHÃES, Justino (2014). “O Município pedagógico e a escrita do local. Centenário da Reforma Republicana da Administração Local”. *Interações*, vol. 10, n.º 28 (4-20). Acessível em: <http://www.eses.pt/interaccoes>

MAGALHÃES, Justino (2015). “Municipalização do ensino em Portugal. As lições da história”. In Joaquim Machado & José Matias Alves (Org.). *Professores, Escola e Município – Formar, Conhecer e Desenvolver*. Porto: Universidade Católica Editora, pp. 127-141. *ebook* http://www.uceditora.ucp.pt/site/custom/template/ucptpl_uce.asp?SSPAGEID=3005&lang=1&artigoID=1557]

MAGALHÃES, Justino (2016a). “Os Municípios de Vila Nova de Famalicão e de Ovar e o Ensino Profissional”. *Revista de Administração Local*, n.º 269, Janeiro-Março 2016, Ano 39 (pp. 53-59).

MAGALHÃES, Justino (2016b). “Municipalismo e Educação em Portugal”. *Revista de Administração Local*, n.º 270, Abril-Junho 2016, Ano 39 (179-185).

MAGALHÃES, Justino (2017). “Municipalities and Educational Modernization. A historical and geographical Atlas of Municipalities and Education in Portugal”. *Paedagogica Historica*, Vol. 53 (5), (578-601). <http://dx.doi.org/10.1080/00309230.2017.1297470>