

Carlos Manique da Silva¹

Da vontade unificadora do Estado à adaptação da escola pública às realidades locais: o papel dos governadores civis e dos comissários de estudos (anos de 1840-1860)

R E S U M O

É objectivo do autor registar, nas suas linhas de maior força, a entrada no campo educativo de duas figuras institucionais: governadores civis e comissários de estudos. A preocupação maior será perceber até que ponto tais funcionários deram corpo a um projecto de uniformização pedagógica capaz de conferir unidade nacional à instrução pública.

A intervenção dos governadores civis

Dir-se-á serem muito abrangentes as atribuições e competências que em matéria de ensino público, e à luz do código administrativo cabralista, estavam cometidas ao governador civil². Cabia-lhe “superintender os estabelecimentos de instrução primária, e secundária, dando anualmente conta ao Governo”³, sendo porém, no decurso do tempo e à luz de outros textos normativos, especificadas algumas funções⁴.

Mas o que me parece mais interessante na intervenção dos governadores civis prende-se exactamente com o facto de serem observadores privilegiados das realidades locais e regionais. No que a esse aspecto concerne, seria por si só elucidativo destacar uma personalidade a vários títulos notável; refiro-me a José Silvestre Ribeiro.

Se avaliarmos bem, vemos que a passagem de Silvestre Ribeiro pelos três distritos administrativos que sob sua administração se encontraram – sucessivamente Angra do Heroísmo, Beja e Funchal, num período compreendido entre 1839 e 1852 – deixou marcas no domínio da instrução pública. Destacarei apenas, por entre um vasto e diversificado leque de iniciativas conhecidas, a fundação de uma biblioteca popular na ilha Terceira e da Associação Promotora da Instrução Popular da Infância Desvalida na cidade de Beja, assim como a criação de nove escolas elementares no distrito do Funchal.

Importante é, do mesmo modo, o seu magistério de influência, nas suas linhas de maior força subordinado à seguinte concepção:

“A grande comunidade do Estado compõe-se de uma multidão de comunidades parciais, as quais o mesmo Estado deve não só proteger, senão também vigiar nas suas diferentes relações com a sociedade, com os seus próprios

¹ Doutorado em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. Contacto: manique@net.sapo.pt

² Figura criada pelo Decreto de 16/5/1832. TENGARRINHA, 2002.

³ *Código Administrativo Português de 18 de Março de 1842*, artigo 226.º.

⁴ Pela sua relevância, destaco as seguintes: inspeccionar as escolas públicas e particulares (Decreto de 20/9/1844, artigo 86.º); presidir, fora de Lisboa, aos exames de admissão à Escola Normal, caso se verifique a ausência do comissário de estudos (Decreto de 24/12/1845, artigo 30.º); promover, através de subscrições e donativos, a construção de escolas de instrução primária (Decreto de 20/12/1850, artigo 3.º); presidir aos exames dos opositores às cadeiras de instrução primária, de igual modo na falta do comissário de estudos (Decreto de 30/12/1850, artigo 6.º); dar ao Conselho Superior de Instrução Pública (CSIP) as informações por ele exigidas para poder elaborar as propostas para provimento dos lugares do professorado (Decreto de 25/6/1851, artigo 21.º); intervir nos processos de jubilação de professores de instrução primária e secundária (Portaria de 19/5/1853). Mais tarde, o Regulamento para execução das Leis de 2/5/1878 e 11/6/1880 (Decreto de 28/7/1881) atribuirá também, em matéria de instrução pública, amplas funções aos governadores civis, contemplando estas, por exemplo, a prerrogativa de suspender os professores que “ensinem doutrinas contrárias à religião do Estado, à moral e bons costumes, e às leis do Reino” (artigo 209.º).

membros, e com terceiros interessados; e daqui provêm um interesse, e um dever de patronato e de tutela sobre os estabelecimentos religiosos, pios, de instrução pública, económicos, etc.”⁵

Nesse sentido, devo dizer que Silvestre Ribeiro elege frequentemente a missiva como forma de sensibilizar instituições e personalidades com responsabilidades no campo da instrução pública e/ou reconhecida influência junto das populações, nomeadamente câmaras municipais, administradores de concelhos, párocos, professores e mesmo pais, recorrendo neste último caso à alocação. Estamos, é certo, na presença de textos que não deixam qualquer dúvida quanto ao seu objectivo primeiro (o alargamento da frequência do ensino), a ponto de, em alguns deles, se abdicar do “dever de patronato e de tutela”, conforme fica paradigmaticamente expresso numa carta dirigida aos ouvidores eclesiásticos da ilha Terceira. Eis um trecho elucidativo:

“Reflectindo neste objecto [a existência de dez freguesias sem escola] veio-me ao pensamento que com grande proveito dos povos poderia utilizar-se o préstimo, a ciência, a dedicação e a caridade do clero em cada uma das localidades [...]

Deixar-se-ia ao arbítrio de tais Professores o plano da Escola, o local da Aula, a hora do dia, ou da noite, segundo fosse mais cómodo a eles e aos moradores; e em uma palavra facultar-se-lhes-ia a maior latitude de liberdade neste objecto.”⁶

A questão passa obviamente a colocar-se noutros termos, a partir do momento em que é decretada a obrigatoriedade escolar (Reforma Geral da Instrução Pública de Costa Cabral, Decreto de 20/9/1844). Com efeito, no ano seguinte Silvestre Ribeiro recorda os administradores de concelho do distrito de Beja que, nos termos da citada lei, devem “avisar, intimar e repreender” os pais “que são negligentes em mandarem os seus filhos às Escolas”⁷.

Na mesma linha de pensamento, é forçoso afirmar agora que Silvestre Ribeiro, designadamente enquanto governador civil do Funchal, desenvolve várias iniciativas no sentido de uniformizar a acção pedagógica, imagem claramente contrastante com a prerrogativa por si concedida (em concreto na referência à ilha Terceira), aos párocos das freguesias onde não existissem escolas, de cujo arbítrio, como vimos, dependeria a organização do ensino.

É, em parte, apontando deficiências e omissões ao funcionamento do comissariado de estudos⁸, a quem por direito competia a inspecção das escolas primárias e secundárias dos distritos administrativos⁹, que o governador civil do Funchal cria provisoriamente, em 31 de Agosto de 1847, uma associação com amplos poderes e cujo fim era o de “proteger e inspecionar debaixo do ponto de vista administrativo, literário e disciplinar, as escolas de ensino primário”¹⁰. Curiosamente, a referida associação compunha-se de comissões de protecção para as escolas situadas nas zonas rurais (uma por escola), e de comissões centrais (uma para todas as escolas de cidade), variando no essencial a sua constituição de acordo com critérios de divisão administrativa; isto é, consoante se localizasse numa freguesia, freguesia sede de concelho ou capital de distrito, sendo que em quase todas o pároco tinha representação privilegiada (substituído apenas na comissão central da capital de distrito, a mais relevante já se vê, pelo bispo diocesano).

Não será demais reproduzir aqui as competências das comissões filiais – assim designadas por dependerem hierarquicamente de uma comissão central – pelo facto de nos ajudarem a perceber, entre outros aspectos, que Silvestre Ribeiro estava no fundo a pensar na descentralização dos serviços da instrução primária, garantindo por essa via alguma autonomia aos docentes e a adaptação do ensino às realidades locais. Constituíam então atribuição das ditas comissões filiais:

- 1.º Visitar, vezes amiúde, colectiva, ou separadamente, a escola primária debaixo da sua protecção.
- 2.º Vigiar pela manutenção e escrupulosa observância dos regulamentos e métodos da escola.

⁵ *Colecção dos Escriptos Administrativos e Litterarios do Ill.mo e Ex.mo Snr. Joze Silvestre Ribeiro [...] Governador Civil do Districto d'Angra do Heroismo*, 1843: 2.

⁶ *Colecção dos Escriptos Administrativos e Litterarios do Ill.mo e Ex.mo Snr. Joze Silvestre Ribeiro [...] Governador Civil do Districto d'Angra do Heroismo*, 1843: 85.

⁷ *Colecção de Alguns Escriptos Administrativos do Governador Civil do Districto de Beja, o Sr. José Silvestre Ribeiro, no Anno de 1845*, 1845: 88.

⁸ As críticas tinham, na essência, que ver com o facto de o comissário de estudos do Funchal não ter nomeado os seus sub-delegados, a quem competia visitar as escolas nos lugares muito distantes das capitais de distrito (cf. o Decreto de 20/9/1844). Tal devia-se a que, mesmo na década de 1850, o Estado tinha pouco pessoal na administração periférica. SILVEIRA, 1997.

⁹ Cf. o Decreto de 20/9/1844.

¹⁰ IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3543, processo 174: documento s. p.

- 3.º Deliberar, de acordo com o respectivo professor, sobre as adendas ou modificações que convenha fazerem-se no regulamento geral, *para o pôr em harmonia com as circunstâncias da localidade*.
- 4.º Determinar no fim de cada mês, e de acordo com o respectivo professor, qual o programa de lições que tenha de observar-se no mês subsequente.
- 5.º Presidir aos exames que hajam de fazer-se no fim do ano lectivo, e distribuir aos alunos que o merecerem, louvor ou censura.
- 6.º Assinar o certificado de «capacidade» que deva dar-se ao aluno que por seu exame se mostrar habilitado para sair da escola. Este diploma deverá ser passado e referendado pelo respectivo professor.
- 7.º Promover uma subscrição nos limites da respectiva freguesia, para com o produto dela ocorrer à despesa com livros, penas, papel, lápis, etc. para os alunos pobres.
- 8.º Cumprir e fazer cumprir todas as ordens e regulamentos que lhe forem expedidos pela comissão central.
- 9.º Enviar à comissão central no fim de cada ano lectivo um relatório sobre o estado literário e moral da respectiva escola, um mapa demonstrativo do movimento dela nesse ano, e uma conta do produto da subscrição, e do uso que dele tiver feito.¹¹

De outra parte, as comissões centrais tinham como prerrogativa investigar as causas que obstavam à frequência do ensino, consultando para o efeito, pela interposta pessoa do governador civil, o CSIP. Porém, em aspectos de natureza propriamente pedagógica gozavam de ampla latitude, podendo mesmo “inquirir quais os melhores métodos, os mais recentes, para o ensino das matérias de instrução primária e, depois de maduramente examinados, adoptá-los e fazê-los adoptar pelas comissões filiais do distrito”¹²; ora, isto estava em nítida contradição com o regulamento orgânico do CSIP, segundo o qual deveria esse órgão “estabelecer a uniformidade de doutrina, e de método em todos os ramos de ensino”¹³. Consignadas estavam também reuniões para “deliberar sobre objectos de ensino ou disciplina”¹⁴, antevisão clara das conferências pedagógicas.

Logicamente, o passo seguinte foi a publicação, em 3 de Setembro de 1847, de um projecto de regulamento para as escolas primárias do distrito, no qual Silvestre Ribeiro estabeleceu com clareza os princípios em que deviam assentar os programas, regulou a sequência dos exercícios escolares, definiu horários e um modelo de escrituração, sem esquecer as penas disciplinares¹⁵, submetendo-o depois a apreciação superior. E em 26 de Outubro de 1847, o CSIP, analisando as várias providências tomadas pelo governador civil, e não obstante conceder-lhe por esse mesmo motivo voto de louvor, manifesta-se contra o projecto de regulamento que lhe fora submetido, aconselhando o seu delegado a aguardar a publicação do regulamento geral de instrução primária¹⁶, o que em boa verdade só acontecerá em 1850¹⁷.

Mas fique desde logo o leitor certo do seguinte: mesmo depois de 1851, com o advento da política regeneradora, continuaremos a assistir a disfunções na administração pública. E com isto quero especificamente significar que os governadores civis não deixarão de conferir densidade própria à sua acção, conscientes como estavam do desfazamento existente entre a letra do Decreto de 20/9/1844, nomeadamente no capítulo da obrigatoriedade escolar, e as realidades educativas. Ouçamos com atenção António Vaz da Fonseca e Melo, governador civil do distrito de Leiria:

“Que receio há-de ter de multas aquele que não tem meios para as pagar? Qual é mesmo a autoridade que se atreve a tornar efectiva a sanção da Lei? Nenhuma. O que acontece é ficar a Lei esquecida e letra morta, habituando-se os povos à desobediência. Nações há, aonde militavam iguais inconvenientes, que substituíram já o princípio da coacção pelo da plena liberdade, e os resultados não desconceituaram a reforma, nem iludiram a expectativa. Se a minha opinião não foi sempre esta, estou hoje persuadido de que o ensino se não dilatará mais pelo simples facto de ser obrigatório.”¹⁸

¹¹ IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3543, processo 174: documento s. p.; itálico meu.

¹² IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3543, processo 174: documento s. p.

¹³ Decreto de 10/11/1845.

¹⁴ IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3543, processo 174: documento s. p.

¹⁵ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3543, processo 174.

¹⁶ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3543, processo 174.

¹⁷ Refiro-me ao Decreto de 20 de Dezembro.

¹⁸ *Relatorios sobre o Estado da Administração Publica nos Districtos Administrativos do Continente do Reino e Ilhas Adjacentes em 1856*: 195-196.

Creio ser oportuno dizer que os relatórios em questão, publicados pela Imprensa Nacional desde a segunda metade da década de 1850, constituem uma importante fonte para o conhecimento do estado da administração pública, designadamente no que concerne à aproximação estatística – eco da preocupação governativa em caracterizar o país, detectar áreas de intervenção urgente e, naturalmente, perceber os resultados dos esforços de uniformização em sectores decisivos da vida nacional (educação, saúde, justiça, segurança...). Impõe-se, no entanto, manter alguma distância crítica na sua análise, bastando para o efeito ter presente tratar-se de um acto administrativo que vincula um delegado do poder central a uma cadeia de comando. Quer isso significar que, amiudadas vezes, a narrativa traduz somente a visão “autorizada”.

Uma constatação interessante para a década seguinte é, aliás, a de que as diligências que são tomadas no sentido da centralização educativa do Estado (a entrada em funcionamento do ensino normal, em 1862, a classificação por parte do CSIP dos compêndios escolares, a realização das primeiras inspecções extraordinárias e a própria uniformização dos modelos e escrituração escolar) têm escassa tradução prática.

É neste ponto que julgo importante regressar aos relatórios dos governadores civis não apenas, tem de dizer-se, pelo lado do diagnóstico das dificuldades por que passava a instrução primária, mas também pelas medidas propostas para as superar.

Vejamos então como, em Setembro de 1867, o governador civil do Funchal, Jacinto António Perdigão, depois de proceder à visita de inspecção ordenada pela Portaria de 1/8/1866¹⁹, traça o panorama do estado da instrução popular no distrito administrativo a seu cargo, muito idêntico, de resto, ao definido pelos demais governadores:

“O número de escolas é insuficiente.

As casas onde elas se acham estabelecidas não têm nenhuma das condições precisas para servir ao destino a que estão sendo aplicadas.

A sua colocação não está subordinada, como aliás devia, ao pensamento de facilitar a frequência.

A mobília é miserável.

Os professores, salvas honrosas excepções, nem têm zelo, nem aptidão para o ensino.

O método empregado (se método se pode chamar) é tal que a inteligência do aluno permanece em completo repouso; porque nem se lhe pedem provas de que entendeu o que leu, nem se lhe explica o que de facto mostrar não haver compreendido.

Os livros empregados no ensino nem têm uniformidade, nem escolha.

A frequência é irregularíssima.

O aproveitamento dos alunos é em geral mesquinho.

Os pais não fornecem aos filhos os livros e utensílios de que estes carecem na escola.

O espírito dos habitantes do campo, na sua grande generalidade, recusa-se a reconhecer as vantagens de dar instrução aos filhos.

E a iniciativa e auxílio local em favor deste interesse é absolutamente nulo.”²⁰

A sua reflexão aponta contudo duas causas principais para a registada dificuldade em generalizar o ensino elementar: a incompetência dos professores e a indiferença das populações face àquilo que considera ser o “interesse social” da instrução.

No seu entender, o ensino primário estava assim num ponto – e o *Documento I*, não obstante os dados estatísticos nele apresentados merecerem alguma distanciação crítica²¹, situa por certo a avaliação do governador civil – que impunha medidas céleres e efectivas.

¹⁹ A portaria em causa determinava que os governadores civis visitassem, quanto antes, os distritos administrativos sob sua jurisdição no sentido de permitir ao governo, na base dos relatórios a elaborar por esses magistrados, atender “às necessidades da pública administração, as quais só podem ser exactamente conhecidas por meio da visita e da inspecção” (*Diário do Governo*, n.º 173, de 3/8/1866). Não apresentaram relatórios os governadores civis de Coimbra, Lisboa, Vila Real e Angra do Heroísmo.

²⁰ *Colecção dos Relatorios das Visitas feitas aos Districtos pelos respectivos Governadores Civis em virtude da Portaria de 1 de Agosto de 1866*, 1868: 37.

²¹ Não tanto pelos dados relativos à população geral e população em idade escolar, cuja referência é o Censo de 1864, mas muito mais pelo apuramento da frequência média dos alunos. Por exemplo, neste último caso, o governador civil do Funchal menciona o seguinte relativamente ao concelho de Santa Cruz: “A frequência geral daquelas escolas é portanto de 54 alunos, e como a população educanda do concelho deve ser de 1117 indivíduos, pois que tantos são os que correspondem à oitava parte da população geral, é evidente que a frequência representa apenas 1/20 da que de facto aí deveria haver”. *Colecção dos Relatorios das Visitas feitas aos Districtos pelos respectivos Governadores Civis em virtude da Portaria de 1 de Agosto de 1866*, 1868: 12.

Documento I

Situação do ensino primário no distrito administrativo do Funchal, em 1867, segundo os dados apresentados no relatório do governador civil, Jacinto António Perdigão.

Concelhos	População geral ²²	N.º total de escolas	N.º total de freguesias/n.º freguesias sem escola	Frequência média dos alunos	% da frequência dos alunos relativamente à população geral	% da frequência dos alunos relativamente à população em idade escolar ²³
Santa Ana	8430	4 (3 do sexo masculino)	5/2	127	1,5%	10,7%
Machico	8640	3 (2 do sexo masculino)	5/3	62	0,72%	5,2%
Ponta do Sol	15 507	6 (4 do sexo masculino)	6/2	158	0,98%	7,2%
Câmara de Lobos	11 162	4 (3 do sexo masculino)	5/2	139	1,2%	7,7%
Santa Cruz	8939	5 (4 do sexo masculino)	6/2	54	0,6%	4,8%
Calheta	12 285	3 (2 do sexo masculino)	7/5	98	0,8%	5,6%
S. Vicente	7537	4 (3 do sexo masculino)	3/0	113	1,5%	10,7%
Funchal	28 989	18 (9 do sexo masculino, onde se inclui 1 de adultos)	9/0	649	2,2%	15,7%
Porto Santo	1567	2 (1 do sexo masculino)	1/0	11	0,7%	-
Porto Moniz	5829	4 (3 do sexo masculino)	5/2	119	2%	15,7%

Fonte: Elaboração própria a partir da *Colecção dos Relatórios das Visitas feitas aos Districtos pelos respectivos Governadores Civis em virtude da Portaria de 1 de Agosto de 1866*, 1868.

E, feito o diagnóstico, a sua preocupação vai ao ponto de determinar, através de alvará de 16/8/1867, um conjunto de medidas visando a melhoria da instrução primária no distrito, medidas essas alicerçadas em comissões protectoras a criar nas freguesias onde existisse uma escola. O objectivo fundamental era “promover o aumento da frequência das escolas”, admitindo-se persuadir os “pais de família [...] das vantagens ligadas à instrução”, bem como adquirir, mediante subscrições, “livros elementares para uso dos alunos pobres”²⁴ – formulação a fazer lembrar as posteriores comissões promotoras de beneficência e ensino. Mas, estranhamente, a letra do citado alvará atribuía competências pedagógicas às comissões protectoras, podendo estas, por exemplo, avaliar o desempenho profissional dos docentes e, mesmo, exigir dos “alunos as provas práticas do seu adiantamento”²⁵.

Estamos efectivamente perante um desvio aos textos normativos – o que não deixa de ser relevante por conferir densidade própria à acção de Jacinto António Perdigão – e pela razão maior de a inúmeras vezes citada Reforma Geral da Instrução Pública de Costa Cabral (Decreto de 20/9/1844), regulamentada seis anos mais tarde e em vigor até finais da década de 1870²⁶, fixar que ao governador civil, delegado do CSIP, competia superintender a tudo o que dissesse respeito à instrução primária e secundária, exceptuando as “doutrinas e métodos de ensino”, atribuição dos comissários de estudos.

Não se pense, no entanto, tratar-se de um acto isolado, outros testemunhos apontam em idêntico sentido. É disso exemplo, ainda na década de 1860, a intervenção do governador civil de Viseu, D. José Manuel de Menezes de Alarcão. Considerando a instrução popular como “elemento primeiro da civilização e moralidade dos povos”, D. José de Alarcão revela-se intransigente quanto ao valor das escolas nocturnas, e pelos motivos que a seguir se expõem:

²² Creio ser este conceito coincidente com o de *população absoluta* no Censo de 1864, reportando-se assim ao número de habitantes de facto, isto é, “pessoas presentes mas também as estranhas ou transeuntes”. *Estatística de Portugal. População. Censo da população no 1º de Janeiro de 1864*: VIII.

²³ Devo dizer que o Decreto de 20/9/1844 considera em idade escolar as crianças com idades compreendidas entre os 7 e os 15 anos, ao passo que o Censo de 1864 adopta como limite inferior os 6 anos.

²⁴ *Colecção dos Relatórios das Visitas feitas aos Districtos pelos respectivos Governadores Civis em virtude da Portaria de 1 de Agosto de 1866*, 1868: 38.

²⁵ *Colecção dos Relatórios das Visitas feitas aos Districtos pelos respectivos Governadores Civis em virtude da Portaria de 1 de Agosto de 1866*, 1868: 38.

²⁶ Não ignoro, obviamente, a existência da Reforma de 16 de Agosto de 1870, considero sim a sua efemeridade, pois o governo Saldanha a que pertenceu D. António da Costa, o autor do texto reformador, esteve somente dois meses no poder. Acresce dizer que todos os diplomas emanados desse mesmo governo, entre os quais se contava o que havia criado o Ministério da Instrução Pública, foram revogados em 27 de Dezembro de 1870. CARVALHO, 1996.

“A experiência de muitos anos e de toda a parte tem demonstrado que as escolas de dia, além de pouco frequentadas, são-no o mais irregularmente possível, tanto da parte dos alunos, porque só por excepção a elas concorrem nas duas lições diárias, principalmente nas povoações rurais, como da parte dos professores, que, mal retribuídos, cerceiam quanto podem nas horas do ensino para as aplicarem em outros misteres de que possam auferir meios de subsistência. Entendi portanto que muito aproveitaria a instrução aplicando-se duas horas das seis diárias ao ensino nocturno.”²⁷

Ora, o decreto que regulamentava a Reforma de Costa Cabral, datado de 20/12/1850, era bem explícito quanto ao tempo de duração das aulas (seis horas diárias, equitativamente distribuídas por dois turnos, um de manhã, outro de tarde). Previa-se, é certo, nas escolas rurais a possibilidade de os comissários de estudos alterarem os horários, “para mais cedo ou mais tarde, em todo o ano, ou em parte dele, conforme convier às ocupações dos alunos aplicados aos trabalhos agrícolas”²⁸, mas isso não admitia, certamente, a eventualidade de serem suprimidas horas a um turno, ou mesmo a sua eliminação por completo.

À medida porém que nos aproximamos do final da década de 1860, vários indicadores devolvem a ideia de ser necessário regular o ensino nocturno, particularmente no período posterior à publicação das instruções anexas à Portaria de 20/7/1866, nas quais, entre outras providências, se indicava aos governadores civis e comissários de estudos que, até à regulação do citado ensino, “promovessem em todas as localidades onde houvesse professores o estabelecimento *voluntário* das referidas escolas [nocturnas], convidando os professores públicos a prestarem esse serviço”²⁹. Veja-se como o problema é sentido pelo governador civil de Bragança, Henrique José Ferreira Lima, em Dezembro de 1866:

“O serviço das escolas nocturnas carece de ser regulado definitivamente, porque delas devem colher-se vantajosos resultados; estas escolas são mais frequentadas do que as diurnas, mas é certo que os professores não podem dar por dia três lições, como estão dando actualmente; alguns deles têm representado a conveniência de darem uma aula de dia e outra à noite, e que esta seja para crianças e adultos; convirá porém que o ensino das crianças seja feito promiscuamente com o dos adultos? É problema que não estou habilitado para resolver.”³⁰

O que de facto se instaura no decénio de 1860 é o “princípio de uma só aula diária”³¹, situação excepcionalmente consignada no Regulamento dos cursos nocturnos (Decreto de 28/11/1867), da autoria de Mártens Ferrão. Esse diploma autorizava os professores das escolas nocturnas, na circunstância de prolongarem as lições “por mais tempo do que o correspondente à gratificação”, a leccionar apenas um turno diário, com a duração de quatro horas³². Uma outra excepção legal se abria ainda, e na particularidade de os professores de ensino público não auferirem qualquer remuneração por ministrarem cursos nocturnos, ficando da mesma sorte dispensados, nos três dias semanais reservados a essas aulas, de um dos turnos diurnos³³.

Porém, no plano das realidades os desvios eram certamente muitos, a julgar pelas reiteradas tentativas governamentais (sobretudo através das Portarias de 14/7/1868 e de 17/5/1870) de pôr cobro ao mencionado “princípio de uma só aula diária”. E, segundo a letra da última portaria, assinada pelo Duque de Loulé, o que estava fundamentalmente em jogo (saliente-se desde logo num entendimento oposto ao manifestado pelo governador civil de Viseu, D. José de Alarcão) era assegurar que, nas povoações rurais com apenas uma única escola, não seria excluída da sua frequência grande parte dos alunos. Quer dizer, a existência de dois turnos diários permitiria, pelo menos no plano teórico, estabelecer igual número de turmas: uma de rapazes, outra de raparigas³⁴.

Ora, o que pretendo enfatizar com essa oposição (entre o teor do normativo e a perspectiva de D. José de Alarcão) é a crença, personificada na figura do governador civil, e não ignoro que o cargo em causa se encontrava muito dependente do carácter da pessoa que o exercia, de que o esforço reformador teria de passar por dinâmicas sociais já existentes.

²⁷ *Colecção dos Relatórios das Visitas feitas aos Districtos pelos respectivos Governadores Civis em virtude da Portaria de 1 de Agosto de 1866*: 2.

²⁸ Decreto de 20/12/1850, artigo 7.º, § 1.º

²⁹ Citado em FERNANDES, 1993: 121.

³⁰ *Colecção dos Relatórios das Visitas feitas aos Districtos pelos respectivos Governadores Civis em virtude da Portaria de 1 de Agosto de 1866*: 7.

³¹ Durante a visita de inspecção extraordinária de 1867, o inspector do 3.º círculo de Aveiro anulou autorizações que os professores tinham para “juntar as duas aulas diárias numa só”. DIAS, 1998: 132.

³² Decreto de 28/11/1867, artigo 6.º, § único.

³³ Cf. o Decreto de 28/11/1867.

³⁴ Cf. a Portaria de 17/5/1870.

2. A intervenção dos comissários de estudos

Se deslocarmos agora a nossa atenção para uma outra figura institucional com responsabilidades no universo escolar – o comissário de estudos³⁵ – constatamos que a sua intervenção, firmada nos anos de 1860, se distancia de alguma maneira da do governador civil, no sentido em que, regra geral, interpreta com menor desvio a função para a qual foi investido; e isto por duas ordens de razão fundamentais: em primeiro lugar, pelo facto de ser substancialmente mais específico o seu campo de actuação; depois, por se tratar, à semelhança do governador civil, de um delegado do CSIP de nomeação régia, menos susceptível de ser influenciado pelas elites locais, menos próximo também, tem de dizer-se, da vida das comunidades rurais. Faça notar que, por imperativo legal, o comissário dos estudos será o reitor do liceu da capital de distrito.

Os relatórios anualmente elaborados pelos comissários de estudos devolvem-nos uma imagem do estado da instrução pública consonante com aquela que, em páginas anteriores, nos deixaram alguns governadores civis. A esse respeito, é paradigmática a avaliação do comissário de estudos de Castelo Branco, Francisco António Rodrigues de Gusmão³⁶, no relatório referente ao ano lectivo de 1852-1853, nele elegendo a ignorância e a pobreza como principais causas que obstavam à generalização do ensino elementar. Escutemo-lo:

“Os pais de família indigentes não ousam dispensar seus filhos do serviço que lhes prestam em vários misteres; o tempo que gastassem nas escolas equivaleria a um desfalque nos seus interesses.

As vantagens da instrução primária são também mal apreciadas pelo povo rústico. É muito comum nas pessoas do campo ufanarem-se de não saber ler nem escrever, reputando estas prendas inúteis ou prejudiciais. Alguns pais há que não querem que seus filhos aprendam a ler e escrever, para que de futuro não sejam incomodados para regedores, juízes eleitos, jurados [...]

Estes meios coactivos [onde inclui, à luz do Decreto de 20/9/1844, a preferência de analfabetos para o recrutamento militar] podem reputar-se excelentes, porém são, entre nós, evidentemente injustos, porque não são os interessados que têm toda a culpa da sua profunda ignorância; grande parte da responsabilidade cabe sempre, mais ou menos directamente, à autoridade, a qual dispõe, ou pode dispor, dos meios necessários para conseguir que nenhum cidadão chegue aos quinze anos sem gozar do benefício da instrução primária.”³⁷

Francisco de Gusmão aponta depois um conjunto de medidas, em seu entender fundamentais para superar esse estado de coisas, designadamente conferir aos párocos das freguesias rurais a responsabilidade de ministrar o ensino, instalar as escolas em edifícios públicos e abrir, como diz, a escola normal de professores³⁸. Nítida é de resto a sua preocupação com a uniformização pedagógica, lamentando a inexistência em Portugal de um manual para os mestres, referenciando mesmo, no relatório do ano lectivo seguinte, a seminal obra de Pablo Montesino, *Manual para los Maestros de Escuelas de Parvulos*³⁹.

À semelhança do que referi para os relatórios dos governadores civis, a análise destes documentos impõe algum distanciamento crítico. Para se ter uma ideia, dos descritores utilizados nos relatórios dos primeiros anos da década de 1850⁴⁰, aquele que diz respeito aos métodos (leia-se, modos de ensino) apresenta, regra geral, resultados

³⁵ No essencial, as suas atribuições passavam por: visitar e inspecionar todas as escolas primárias e secundárias dos distritos, para avaliar o seu estado (Decreto de 20/9/1844, artigo 161.º, § 1.º); remeter ao CSIP um relatório sobre as ditas visitas de inspecção (idem); desempenhar a função de reitor nos liceus das capitais de distrito (idem); presidir aos exames de admissão à escola normal nos vários distritos administrativos, à excepção do de Lisboa (Decreto de 24/12/1845, artigo 30.º); autorizar a alteração de horários nas escolas rurais (Decreto 20/12/1850, artigo 7.º, § 1.º); conceder licenças para haver aulas nocturnas de adultos, no caso de ser impossível frequentá-las em outro horário (idem, artigo 7.º, § 2.º); informar o CSIP das faltas cometidas pelos professores (idem, artigo 8.º); assistir aos “exames gerais” de instrução primária (idem, artigo 15.º); presidir aos exames dos opositores às cadeiras de instrução primária (Decreto de 30/12/1850, artigo 6.º e Decreto de 30/10/1869, artigo 2.º); intimar os professores das escolas públicas a ensinarem regularmente o novo sistema de pesos e medidas (Portaria de 17/11/1859); fiscalizar tudo o que concernia ao Regulamento dos cursos nocturnos (Decreto de 28/11/1867, artigo 24.º). A figura do comissário de estudos será efemeramente extinta pela Reforma de D. António da Costa (Decreto de 16/8/1870, artigo 71.º), situação confirmada em definitivo com a Reforma de 2 de Maio de 1878, que consigna já a figura do inspector escolar.

³⁶ Doutorado em medicina pela Universidade de Coimbra, Francisco de Gusmão desempenhou também funções de delegado de saúde no distrito de Portalegre. Não surpreende assim que a sua actividade pedagógica se tenha centrado na temática da higiene infantil e escolar. NÓVOA, 2003.

³⁷ IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-A: documento s. p.

³⁸ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-A.

³⁹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-B.

⁴⁰ Eram as seguintes as categorias utilizadas: localização da escola, estado do edifício escolar, frequência dos alunos, número de alunos aprovados em exame final, nome do professor, qualidade e data do diploma, seu “merecimento”, método adoptado. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-A.

perfeitamente inconcebíveis para o período histórico em causa. Exemplifico: segundo a informação dos comissários de Faro, Portalegre, Braga, Aveiro e Angra do Heroísmo, no ano lectivo de 1852-1853 nenhum professor das escolas primárias desses distritos adoptava o modo individual⁴¹. Havia, por certo, a ideia de relatar superiormente uma realidade consentânea com a letra do Decreto de 20/12/1850, que prescrevia os modos simultâneo e misto.

Por outro lado, existiam também dificuldades na recolha e sistematização da informação, associadas ao facto, nota Francisco de Gusmão, de os comissários terem a obrigação de visitar as escolas duas vezes por ano⁴², algo impensável em seu entender, dadas as distâncias a percorrer e a módica remuneração do cargo⁴³. Mais, por essa mesma ordem de razão os relatórios baseavam-se predominantemente nos mapas estatísticos remetidos pelos professores aos comissários de estudos, mapas esses, não é difícil de adivinhar, com dados também eles pouco exactos.

As questões que tenho vindo a levantar são bem caracterizadas pelo comissário de estudos do Funchal, Marceliano Ribeiro de Mendonça. Eis o resultado da sua avaliação para o ano lectivo de 1853-1854, depois de ter visitado, tudo leva a crer, as escolas públicas do distrito:

“Quanto à divisão da escola em classes nenhum professor a tinha feito em harmonia com o disposto no artigo 30.º do decreto de 20 de Dezembro de 1850. Uns não ensinavam todas as matérias, outros ensinavam mais umas do que outras. A divisão das matérias pelo tempo lectivo era tão irregularmente feita, que umas vezes era o professor que se entretinha em trabalhos estranhos à escola, enquanto esta funcionava sob direcção dos decuriões; outras vezes era a maior parte da escola que estava a não fazer nada, enquanto o professor tomava lição aos decuriões [...] Assim, a falta de livros próprios e uniformes para os trabalhos de cada classe, tornava impossível a divisão da escola em classes; e a falta destas obstava a que o professor seguisse qualquer outro método, que não fosse o individual. Embora digam os professores, nos mapas de frequência remetidos para o Conselho Superior, que o método seguido nas respectivas escolas é o mútuo, ou o simultâneo, ou o misto de mútuo e simultâneo não os acredite o Conselho Superior. A falta de livros condenava-os a seguir, com raríssimas excepções, o método individual.”⁴⁴

Consciente, pois, da falta de “método” nas escolas, Marceliano de Mendonça opta, num primeiro momento, por criar uma associação de professores. Os objectivos eram suficientemente perceptíveis na circular que dirigiu a todos os docentes, publicada em 7 de Outubro de 1854 no *Semanário Oficial*. Assim, da dita associação deveria emergir um “pensamento colectivo mas uniforme, que presidindo ao ensino de todas as escolas” desse ao “método de cada professor autoridade”⁴⁵.

O mesmo número do *Semanário Oficial* dava à estampa um documento intitulado “projecto de uma associação de conferências sobre o ensino primário”, nele se definindo mais detalhadamente os fins pretendidos, e que passavam “pela discussão e escolha dos melhores métodos de leitura, escrita, cálculo, gramática, geografia, história, etc. a fim de que todos os sócios hajam de esclarecer-se e instruir-se mutuamente sobre os melhoramentos que mais convenha introduzir nas escolas de ensino primário”⁴⁶. Sabemos ainda que as conferências aconteceriam duas vezes por mês, que a quotização dos professores serviria para subscrever três prestigiados periódicos sobre instrução pública (em português, inglês e francês), e, por fim, que as directrizes emanadas das assembleias, caso não se opusessem a qualquer lei ou ao Regulamento do CSIP, seriam, mediante provimento do comissário de estudos, observadas nas escolas do distrito.

E é prosseguindo o objectivo de uniformizar a acção pedagógica que, num segundo momento, Marceliano de Mendonça estabelece um extenso e minucioso regulamento interno aplicável às escolas de ensino simultâneo, formalmente apresentado aos professores numa sessão solene realizada em 15 de Dezembro de 1855, a despeito do seu carácter provisório. Não é propósito meu deter-me no citado regulamento – sancionado de resto pelo Ministério do Reino (Portaria de 12/5/1856) – mas tão-somente ilustrar as motivações que presidiram à sua elaboração. E, verdade seja dita, o fundamental para o comissário de estudos era assegurar, por um lado, que se

⁴¹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-A.

⁴² Apesar de várias diligências, não consegui localizar o normativo que determinava essa obrigação.

⁴³ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-A.

⁴⁴ IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-C: 6-7.

⁴⁵ IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-B: documento s. p.

⁴⁶ IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-B: documento s. p. A proposta de Marceliano de Mendonça não parece ser animada por um traço mutualista, contrariamente ao sucedido com a Associação de Professores, de igual modo criada no ano de 1854 (os estatutos provisórios datam de Novembro). Nesse projecto estiveram envolvidas personalidades como Francisco Maria de Sousa Brandão e Luís Filipe Leite, entre outras. NÓVOA, 1987.

ensinassem “igualmente todas as matérias da instrução primária, sem prejuízo de nenhuma”, e, por outro, que os alunos não permanecessem “desocupados e ociosos parte considerável de cada sessão”⁴⁷. Sem embargo, é o próprio Marceliano de Mendonça a registar, no relatório anual de 1856-1857, a inconsequência de todo o seu esforço, acrescentando porém passar a superação do problema por uma inspecção efectiva⁴⁸.

Mas é durante os anos de 1860, período esse onde se regista um esforço político para generalizar o ensino elementar, e indiquei já algumas medidas reveladoras dessa intencionalidade, que a figura do comissário de estudos emerge decisivamente. Ilustra-o de forma perfeita Mariano Ghira, pelo interessante protagonismo à frente da comissão de estudos de Lisboa.

Para a cronologia considerada, Mariano Ghira será mesmo uma das personalidades com maior conhecimento de causa do panorama da instrução primária, sobretudo pelo facto de ter participado em todas as inspecções extraordinárias realizadas às escolas públicas e privadas (1863-1864, 1867 e 1875), tendo aliás produzido, na esfera da primeira visita, um longo e detalhado relatório. À semelhança de outros observadores citados em páginas anteriores, a proximidade das populações e do universo escolar levam-no a rejeitar o ensino obrigatório, no seu entender “inexequível e contrário à índole dos nossos costumes”⁴⁹.

O certo é que a partir de 1864 toda a intervenção do comissário de estudos de Lisboa se orienta para a regulação das escolas, divulgando então projectos de edifícios escolares⁵⁰, uniformizando modelos de escrituração e, não menos decisivo, dedicando especial atenção à formação dos docentes, consciente pois do isolamento intelectual em que estes viviam.

E é nesse sentido que promove, no ano lectivo de 1867-1868, depois de ter visitado a Exposição Universal de Paris (1867), as conferências pedagógicas de Lisboa. Importa todavia afirmar que tais assembleias de professores consubstanciam um desígnio da inspecção extraordinária de 1867⁵¹.

Há por certo em Mariano Ghira a assunção de ser possível regenerar socialmente o país através da escola; crença generalizada e que marca de resto, nos anos de 1860-1870, o início de um ciclo de “*optimismo reformador*”⁵².

E não deve ter sido outro o pensamento de Mariano Ghira quando, em 28 de Dezembro de 1867, no Liceu Nacional de Lisboa, perante uma plateia onde se encontravam personalidades como Luís Filipe Leite e D. António da Costa, abriu a primeira sessão de trabalhos das conferências pedagógicas.

Entendia assim o comissário de estudos e reitor do dito Liceu que “todos os que se achavam presentes, pela sua inteligência e pela prática, que tinham, das coisas do ensino, poderiam elucidar as questões, em que se houvesse de entrar, e apresentar bons alvitre, que mais tarde conjuntamente com as actas destas conferências, seriam levados ao conhecimento do governo [...]”

Deste modo o poder central se acharia habilitado com a opinião de homens técnicos para resolver muitas questões práticas do ensino.⁵³

Importa, por fim, referenciar outra iniciativa pensada pelo comissário Mariano Ghira no quadro da citada visita de estudo ao estrangeiro e regulada por Portaria de 31/12/1869. Falo do primeiro ensaio de escola graduada em Portugal⁵⁴. Diz, no entanto, muito dos meios disponibilizados e do alcance da experiência, a mesma portaria ordenar que na nova instituição – a Escola Central de Lisboa – se utilizassem mobílias e objectos provenientes da suprimida aula de ensino mútuo⁵⁵.

Considerações finais

Creio ter ficado clara a inconsistência (e inconsequência) do voluntarismo de alguns delegados do CSIP, mesmo no esforço de aproximação às realidades sociais das populações – o paradigma pode bem ser a situação do

⁴⁷ *Regulamento interno das escholhas d'ensino simultaneo do districto do Funchal*, 1855: 37.

⁴⁸ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, maço 3647-E.

⁴⁹ GHIRA, 1865: 259.

⁵⁰ SILVA, 2002, 2005.

⁵¹ Cf. a Portaria de 12/10/1866.

⁵² NÓVOA, 2005: 35.

⁵³ *Actas das Sessões das Conferencias Pedagogicas feitas no Lyceu Nacional de Lisboa*, 1868: 5.

⁵⁴ Estou obviamente a falar na esfera de influência do Estado, já que desde o ano de 1866 a escola graduada é ensaiada na Casa Pia de Lisboa. SILVA, 2008.

⁵⁵ Convém frisar que a Escola Central de Lisboa surge na sequência da extinção das escolas de ensino mútuo e do comissariado pelo método de Castilho. Cf. o Decreto de 14/12/1869.

distrito administrativo do Funchal, bastando ter presente às várias medidas equacionadas (e os resultados delas obtidos) entre 1847 e 1867.

A verdade é que no final dos anos de 1860 tudo se mostra ainda incerto, variável e arbitrário do ponto de vista da organização pedagógica – a “prática consuetudinária”, para adoptar uma expressão coeva, orienta a acção educativa da generalidade dos docentes. E aqui há seguramente correspondência com a débil intervenção do Estado na consolidação de um campo especializado de conhecimentos pedagógicos, sem o qual era impossível ordenar o universo educativo. Por outro lado, não era de todo em todo possível fazer emergir dinâmicas de inovação sem a formação do professorado. Não certamente por acaso, na origem dos primeiros cursos normais estão duas tentativas de renovação pedagógica (a introdução do ensino mútuo e os ensaios com o método de Castilho), apesar de claramente desenquadradas de uma política sistemática de apoio à divulgação de princípios inovadores.

Fontes e Bibliografia

a) Fontes Manuscritas

Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT)

Ministério do Reino, maço 3543, processo 174.

Ministério do Reino, maços 3647-A, 3647-B, 3647-C e 3647-E.

b) Fontes Impressas

Actas das Sessões das Conferencias Pedagógicas feitas no Lyceu Nacional de Lisboa no Anno Lectivo de 1867 a 1868 sob a Presidencia de Mariano Ghira, Comissario dos Estudos do Districto e Reitor do Mencionado Lyceu, 1868, Lisboa: Imprensa de Júlio C. Pereira Coutinho.

Código Administrativo Portuguez de 18 de Março de 1842, 1854, Lisboa: Imprensa Nacional.

Colecção de Alguns Escriptos Administrativos do Governador Civil do Districto de Beja, o Sr. José Silvestre Ribeiro, no Anno de 1845, 1845, Lisboa: Typographia de Silva.

Colecção dos Escriptos Administrativos e Litterarios do Ill.mo e Ex.mo Snr. Joze Silvestre Ribeiro, do Conselho de S. M. F. Bacharel formado em Canones, Commendador da Ordem de Crist, Cavalleiro das Ordens da Conceição, e Torre e Espada, Governador Civil do Districto d'Angra do Heroísmo, 1843, Angra do Heroísmo: Imprensa do Governo.

Colecção dos Relatorios das Visitas feitas aos Districtos pelos respectivos Governadores Civis em virtude da Portaria de 1 de Agosto de 1866, 1868, Lisboa: Imprensa Nacional.

Estatistica de Portugal. População. Censo da População no 1º de Janeiro de 1864, 1868, Lisboa: Imprensa Nacional.

GHIRA, Mariano, 1865 – *Relatorio sobre a visita de inspecção ás escolas do districto de Lisboa feita no anno lectivo de 1863-1864*, Lisboa: Typographia Portuqueza.

Reformas do Ensino em Portugal, 1835-1869, Tomo I, Vol. I, 1989, Lisboa: Ministério da Educação/Secretaria-geral.

Reformas do Ensino em Portugal, 1870-1889, Tomo I, Vol. II, 1991, Lisboa: Ministério da Educação/Secretaria-geral.

Regulamento interno das escholâs d'ensino simultaneo do districto do Funchal, provisoriamente estabelecido por provimento do respectivo commissario dos estudos, 1855, Funchal: Typographia Nacional.

Relatorios sobre o Estado da Administração Publica nos Districtos Administrativos do Continente do Reino e Ilhas Adjacentes em 1856, 1857, Lisboa: Imprensa Nacional.

c) Bibliografia

CARVALHO, Rómulo de, 1996 – *História do Ensino em Portugal. Desde a Fundação da Nacionalidade até ao fim do Regime de Salazar-Caetano*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2.ª edição.

DIAS, Luís Pereira, 1998 – *As outras Escolas. O Ensino Particular das Primeiras Letras entre 1859 e 1881*, Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (tese de mestrado).

FERNANDES, Rogério, 1993 – Marcos do Processo Histórico da Alfabetização de Adultos em Portugal, *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, pp. 115-144.

NÓVOA, António, 1997 – *Le Temps des Professeurs*, Lisboa: INIC.

NÓVOA, António, 2003 (dir.) – *Dicionário de Educadores Portugueses*, Porto: Asa.

NÓVOA, António, 2005 – *Evidentemente, Histórias da Educação*, Porto: Asa.

SILVA, Carlos Manique da, 2002 – *Escolas belas ou espaços são? Uma análise histórica sobre a arquitectura escolar portuguesa (1860-1920)*, Lisboa: IIE.

SILVA, Carlos Manique da, 2005 – A ideia de “casa da escola” no século XIX português, *História*, 6, pp. 291-312.

SILVA, Carlos Manique da, 2008 – *Do modo de aprender e de ensinar: renovação pedagógica e cenários de experimentação da escola graduada (1834-1892)*, Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (tese de doutoramento).

SILVEIRA, Luís da, 1997 – Estado liberal e centralização. Reexame de um tema. In Luís Nuno da Espinha Silveira (coord.). *Poder central, Poder Regional, Poder Local: uma perspectiva histórica* (pp. 63-84), Lisboa: Edições Cosmos.

TENGARRINHA, José Manuel (dir.), 2002 – *História do Governo Civil de Lisboa*, Lisboa: Governo Civil.