



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Lúcia Isabel Ribeiro Santos

**PLANIFICAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE
RECURSOS E PRÁTICAS EDUCATIVAS PARA
UM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
SUSTENTADO
NOVOS MODELOS DE INCIDÊNCIA MUNICIPAL**

**Tese no âmbito do Doutoramento em Ciências da Educação,
especialidade em Organização do Ensino, Aprendizagem e
Formação de Professores, orientada pelo Professor Doutor
Joaquim Luís Medeiros Alcoforado e pelo Professor Doutor
António Manuel Rochette Cordeiro, apresentada à Faculdade de
Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra.**

Dezembro de 2022



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Lúcia Isabel Ribeiro Santos

**PLANIFICAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE
RECURSOS E PRÁTICAS EDUCATIVAS PARA
UM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
SUSTENTADO**

NOVOS MODELOS DE INCIDÊNCIA MUNICIPAL

**Tese no âmbito do Doutoramento em Ciências da Educação,
especialidade em Organização do Ensino, Aprendizagem e
Formação de Professores, orientada pelo Professor Doutor
Joaquim Luís Medeiros Alcoforado e pelo Professor Doutor
António Manuel Rochette Cordeiro, apresentada à Faculdade de
Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra.**

Dezembro de 2022



A utopia está lá no horizonte.

Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.

Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos.

Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.

Para que serve a utopia?

Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

(Eduardo Galeano)

Ao abrigo do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 388/70, de 18 de agosto, fazem parte desta dissertação as seguintes publicações (artigos científicos):

I. Santos, L., Alcoforado, L., & Cordeiro, A. M. R. (2017). Políticas de educação: As diferentes responsabilidades e opções dos poderes públicos. *Revista de Ciências da Educação*, 37, 37-64; <http://hdl.handle.net/10316/43470> (Qualis B3)

II. Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2016). Planeamento de recursos educativos em Portugal ao longo dos últimos 80 anos. *Revista Educação e Emancipação*, 9(2), 13-35; <http://dx.doi.org/10.18764/2358-4319.v9n2p13-35> (Qualis B1)

III. Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2021). First generation education charters in Portugal: Intentions and achievements. *Open Journal of Political Science*, 11, 328-346; 10.4236/ojps.2021.112022 (Web of Science - Clarivate Analytics)

IV. Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2022). Public policies for school network planning in Portugal: Changes in municipal responsibilities and choices. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 30(116), 718-741; <https://doi.org/10.1590/S0104-40362022003003314> (Scopus; SciELO; Qualis A1)

V. Santos, L., Alcoforado, L., & Cordeiro, A. M. R. (*in press*). A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais. (Aceite para publicação na Revista Portuguesa de Pedagogia - Qualis A3)

Ao longo desta investigação assumi a responsabilidade, com a orientação prevista, da conceção dos objetivos e questões de investigação, da seleção dos métodos de análise de dados, da sua aplicação e da interpretação dos resultados. Sou a primeira autora dos artigos submetidos, tendo redigido a versão inicial de todos os manuscritos e colaborado ativamente na preparação das suas versões finais. Foi, igualmente, da minha responsabilidade a resposta aos respetivos revisores.

A investigação que origina esta dissertação foi realizada no CEIS20, na FPCEUC, sob orientação do Professor Doutor Joaquim Luís Medeiros Alcoforado e do Professor Doutor António Manuel Rochette Cordeiro (FLUC).

Foi financiada pela FCT, através da atribuição de uma bolsa individual de doutoramento (SFRH/BD/91094/2012), comparticipada por verbas do orçamento de estado do MEC e do FSE através do POCH do QREN Portugal 2007-2013.



Agradecimentos

Agradeço a todos em meu redor, sem exceção, que, de alguma forma, colaboraram na caminhada que deu origem a este trabalho e o tornaram possível. Para eles deixo aqui registradas palavras de profundo e sincero reconhecimento, apreço e gratidão:

- Ao meu orientador, Professor Doutor Joaquim Luís Medeiros Alcoforado, que aceitou a árdua tarefa de orientar uma geógrafa e ensinar-lhe Ciências da Educação, com paciência, exigência, confiança, motivação, inspiração e estima a mim e ao meu trabalho;
- Ao meu co-orientador e professor, Professor Doutor António Manuel Rochette Cordeiro, a quem devo este doutoramento, e, sobretudo, a oportunidade de ter aprendido muito do que hoje sei profissionalmente. Nunca o esquecerei e serei para sempre grata;
- A todos que me acompanham diariamente no meu local de trabalho e ao melhor chefe, pela compreensão com o mau feitio diário, por todas as ajudas prestadas e pelo inestimável apoio, em particular na fase final;
- À minha família e aos meus amigos, a quem peço desculpa por algumas ausências e, não raramente, pelo mau humor, bem como agradeço o suporte nos momentos mais difíceis (e não foram poucos) e as palavras de esperança, segurança, conforto e incentivo quando mais precisei;
- Particularizo o meu sobrinho Manuel e as minhas amigas Ângela e Chau, *they know why*.

Muito obrigada!

Resumo

A evolução civilizacional atribuiu à educação uma relevância crescente, assumindo hoje um papel determinante em todas as dimensões do desenvolvimento. Embora esteja completamente sedimentado o entendimento de que a educação se deve estender ao longo da vida e ocorrer em qualquer espaço social, os equipamentos escolares continuam a ser, por excelência, o espaço e tempo da educação. Em Portugal, desde o momento em que o estado central assumiu a responsabilidade da educação, a partir da segunda metade do século XVIII, que o planeamento da rede escolar se manteve em segundo plano, ou associado a planos extraordinários de intervenção. Foi a descentralização, a reboque, primeiro, da transformação demográfica e socioeconómica motivada pela revolução de abril e consequente aumento da procura social da educação e, depois, do movimento global de crise do modelo da administração central, que marcou uma mudança de paradigma que colocou o planeamento da rede escolar em destaque na agenda educativa política portuguesa e reconheceu a importância e a necessidade da participação dos municípios.

Situada na confluência interdisciplinar de um domínio epistemológico que tendemos a designar por territorialização da educação ou geografia da educação, esta investigação procura responder a esta nova lógica educativa, onde os territórios terão de assumir a sua função educadora e integrá-la num plano estratégico, para atingir um desenvolvimento territorial integrado e melhorar a qualidade da educação e o bem-estar da população.

Num momento em que a transferência de competências do poder central para o local sofre um impulso decisivo e as mudanças se começam a efetivar, esta investigação procura: i) analisar a heterogeneidade dos mecanismos de apropriação dos normativos

legais referentes ao planeamento da rede escolar, pelos atores locais, e o impacto das diferentes lógicas de ação municipais no território, estabelecendo uma relação com as principais condições geográficas; ii) avaliar, criticamente, o processo de descentralização no domínio da planificação e organização de recursos educativos; e iii) perspetivar princípios orientadores para a construção de políticas públicas conducentes ao planeamento de uma rede escolar capaz de acolher as possíveis transformações dos contextos e acompanhar a evolução da população escolar.

Partindo da revisão de literatura científica considerada relevante para a compreensão do planeamento da rede escolar em Portugal e da análise dos normativos legais nacionais essenciais para o conhecimento da sua evolução cronológica, esta investigação, de cariz qualitativo, foi desenvolvida segundo o método de estudo de casos múltiplos, visando a abrangência da diversidade de realidades físicas, demográficas, socioeconómicas, culturais, educacionais, políticas e económicas existente no território nacional e a realização de uma análise comparativa que permitisse identificar linhas de convergência e divergência entre diferentes municípios e enquadrar as decisões tomadas nos diversos contextos territoriais. As técnicas privilegiadas para a recolha de dados foram a análise documental, a observação direta e a entrevista aberta.

Os resultados da investigação tornaram possível reunir evidências que nos permitiram enunciar as seguintes convicções: i) existe uma grande dificuldade em conciliar os interesses gerais do estado central com os interesses específicos e localizados das populações, em consequência da diversidade de contextos, a qual é responsável por uma significativa heterogeneidade na aplicação local dos critérios de planeamento da rede escolar, estabelecidos centralmente nas duas fases de afirmação da carta educativa (2003 e 2019); ii) ocorreu uma transformação das lógicas de ação municipais entre os dois momentos de ordenamento do parque escolar público português, tendo, entre outras mudanças, deixado de priorizar o cumprimento dos requisitos centrais e passado a atender predominantemente aos interesses locais; e iii) identifica-se um descontentamento, por parte dos municípios, em relação à forma como o processo político de transferência de competências, da administração central para a local, no

domínio da planificação e organização de recursos educativos, está a ser conduzido, pela sua incapacidade em responder às especificidades territoriais e acompanhar as necessidades, ambições e capacidades do poder local.

O conhecimento do impacto das orientações centrais nas políticas educativas municipais e nas práticas decorrentes é essencial para o estabelecimento de novas abordagens de base local. É por essa razão que a estabilização de um quadro de referência para a planificação e organização de recursos educativos se assume como um instrumento fundamental para a conceção e implementação de políticas públicas promotoras de uma rede escolar de qualidade e de um desenvolvimento territorial sustentado.

Palavras-chave: descentralização de competências; políticas locais de educação; planeamento da rede escolar; carta educativa.

Abstract

Civilizational evolution has attributed to education a growing relevance, assuming nowadays a decisive role in all dimensions of development. Although it is assumed that education should extend throughout life and take place in any social space, the school facilities continue to be, *par excellence*, the space and time for education. In Portugal, since the central government assumed responsibility for providing education, from the second half of the eighteenth century onwards, the school network planning remained a low priority, or associated with one-off intervention plans. It was only with decentralisation, spurred by the demographic and socioeconomic transformation from the april revolution in Portugal and the resulting increase in the social demand for education, that school network planning became a priority in portuguese educational policy and the importance and need for municipal intervention was recognized. This shift in priorities was later reinforced by the global crisis movement of the central administration model.

Positioned at the interdisciplinary confluence of an epistemological domain that we tend to designate as the territorialisation of education or geography of education, this research aims to respond to this new educational framework. In this framework, territories will have to assume their educational role and integrate it into a strategic plan towards integrated territorial development, thus improving the quality of education, and contributing to overall well-being of the population.

In a time when the transfer of competencies from the central government to the local authorities undergoes a decisive impulse and changes begin to take effect, this research intends to: i) analyse the heterogeneity of the mechanisms for applying the legal norms referring to the school network planning, by local stakeholders, and the impact of the

different frameworks of municipal action in the territory, establishing a relation with the respective geographic context; ii) critically evaluate the process of decentralisation in the domain of planning and organizing educational resources; and iii) inform guidelines for the formulation of public policies towards the planning of a school network capable of integrating potential contextual changes and follow the school population evolution.

This research was developed using a qualitative methodological framework, based on the review of scientific literature considered relevant for understanding the school network planning in Portugal and on the content analysis of national legal regulations, essential for understanding its chronological evolution. The multiple case study method was applied aiming to cover the diversity of physical, demographic, socioeconomic, cultural, educational, political, and economic realities existing in the national territory. The comparative analysis allowed to identify lines of convergence and divergence between different municipalities and to frame the decisions taken in different territorial contexts. Data collection was made through documental analysis, direct observation, and open interviews.

The results of this research allowed us to present the following key findings: i) there is a marked difficulty in reconciling the general interests of the central government with the specific and place-based interests of the populations, as a consequence of the diversity of contexts, which is responsible for a significant heterogeneity in the local application of the school network planning criteria, that was centrally established in the two affirmation phases of the education charter (2003 and 2019); ii) occurred a transformation of the municipal framework for action between the two moments of the portuguese public schools network planning, which, among other changes, stopped prioritizing the fulfilment of central requirements and started to predominantly respond to local interests; and iii) is recognized a dissatisfaction of the municipalities with the way how the political process of transferring competencies, from central to local administration, in the field of planning and organizing educational resources, is being managed, since it has been unable to address territorial specificities and respond to the needs, ambitions and capabilities of local government.

Being aware of the impact of central government guidelines on municipal educational policies, and on the resulting practices, it is essential to establish new place-based approaches. For this reason, the establishment of a reference framework for the planning and organization of educational resources is assumed as a fundamental tool to support the design and implementation of public policies that promote a quality school network and sustained territorial development.

Keywords: decentralisation of competencies; place-based education; school network planning; education charter.

Índice

Agradecimentos	13
Resumo	15
Abstract	19
Índice.....	23
Índice de figuras	25
Índice de quadros.....	27
Lista de siglas, acrónimos e abreviaturas	29
1. Introdução	31
1.1. Razões para um estudo no domínio do planeamento da rede escolar em Portugal	32
1.2. Objetivos e questões de investigação.....	52
1.3. Opções metodológicas da investigação.....	55
1.4. Estrutura da tese de doutoramento	67
2. Resultados da investigação	69
2.1. Artigo científico I. Políticas de educação: As diferentes responsabilidades e opções dos poderes públicos.....	69
2.2. Artigo científico II. Planeamento de recursos educativos em Portugal ao longo dos últimos 80 anos	99
2.3. Artigo científico III. First generation education charters in Portugal: Intentions and achievements	125

2.4. Artigo científico IV. Public policies for school network planning in Portugal: Changes in municipal responsibilities and choices.....	147
2.5. Artigo científico V. A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais	173
3. Discussão de resultados, implicações e conclusão	205
3.1. Discussão de resultados	209
3.1.1. Questão de investigação 1.....	211
3.1.2. Questão de investigação 2.....	213
3.1.3. Questão de investigação 3.....	220
3.1.4. Questão de investigação 4.....	224
3.1.5. Questão de investigação 5.....	228
3.2. Implicações e conclusão.....	231
Bibliografia.....	237
Anexos.....	251

Índice de figuras

Figura 1. Objetivos e questões de investigação correspondentes e respetiva organização pelos artigos científicos que integram a investigação.	54
---	----

Índice de quadros

Quadro 1. Escalas geográficas e temporais utilizadas no método de estudo de casos múltiplos.	59
Quadro 2. Técnicas de recolha de dados utilizadas.	63

Lista de siglas, acrónimos e abreviaturas

AML - Área Metropolitana de Lisboa

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CEB - Ciclo do Ensino Básico

CEIS20 - Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra

CIC - Comissão Interministerial de Coordenação

CIM - Comunidade Intermunicipal

CME - Conselho Municipal de Educação

DGEEC - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

DGEstE - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

DGPGF - Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira

EBI - Escola Básica Integrada

FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia

FLUC - Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

FPCEUC - Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra

FSE - Fundo Social Europeu

IGeFE - Instituto de Gestão Financeira da Educação

LBSE - Lei de Bases do Sistema Educativo

ME - Ministério da Educação

MEC - Ministério da Educação e Ciência

NUT - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OE - Objetivo Específico

PDM - Plano Diretor Municipal

POCH - Programa Operacional Potencial Humano

QI - Questão de Investigação

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

SIG - Sistema de Informação Geográfica

UE - União Europeia

1. Introdução

Para realizar grandes conquistas, não devemos apenas agir, mas também sonhar; não apenas planear, mas também acreditar.

(Anatole France)

A presente investigação é o resultado de quase duas décadas de colaboração com diferentes municípios portugueses no planeamento das respetivas redes escolares. Primeiro, no âmbito do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, e, mais tarde, consequência da intensificação da descentralização administrativa, do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Foram tempos de aprendizagem constante em que tive a oportunidade de contactar com uma multiplicidade de contextos e de dialogar e refletir com diversos agentes educativos e com responsáveis de variadas instâncias de competências. Todos estes processos foram vividos com forte envolvimento pessoal e assentes em relações de profunda e inestimável amizade. As experiências que fui acumulando durante todo este período trouxeram momentos de grande entusiasmo, inquietação e múltiplas interpelações. O trabalho que aqui se apresenta é uma tentativa de resposta a algumas das muitas questões com as quais me deparei ao longo deste percurso, mas é, igualmente, a expressão de um caminho percorrido com pessoas que foram absolutamente determinantes na minha formação pessoal, académica e profissional e que, estou certa, me vão acompanhar para sempre. É este desafio de uma técnica superior, que sentiu necessidade de alargar o seu conhecimento e as suas reflexões para uma área que hoje se entende como geografia da educação, que este estudo procura testemunhar.

1.1. Razões para um estudo no domínio do planeamento da rede escolar em Portugal

A complexificação das formas sociais de vida exigiu um nível muito mais elevado na organização da preparação dos futuros cidadãos, mas a chegada da modernidade atribuiu a esta necessidade uma dimensão civilizacional, obrigando ao domínio de saberes progressivamente mais complexos e integrados e consagrando a procura social da educação (Alcoforado & Ferreira, 2011). A importância da educação em todas as vertentes do desenvolvimento indispensáveis à criação de sociedades sucessivamente mais evoluídas levou à convicção generalizada de que era obrigatório encontrar uma dimensão ideológica que traduzisse os valores e os saberes fundacionais de uma determinada sociedade e uma dimensão tecnológica que disponibilizasse os recursos necessários para aplanar o caminho certo para essa contínua construção coletiva, assistindo-se, a partir de então, ao triunfo da escola enquanto espaço e tempo de educação formal (Bhola, 1989; Pinhal, 2005), ainda que a complexidade do sistema educativo não se confine aos edifícios escolares e à sua “análise funcional” (Neto-Mendes, 2018, p. 58).

Mas apesar da afirmação da escola como elemento fundamental no domínio dos meios afetos ao sistema educativo (Fazendeiro, 1990), a partir do momento em que, fruto da tradição centralista da política e administração pública em Portugal, o estado assumiu o controlo da educação e passou a definir a rede escolar, em meados do século XVIII, até ao momento em que os municípios começaram a assumir responsabilidades na educação, na década de 80 do século passado, que o planeamento de equipamentos e recursos educativos em Portugal é insuficiente ou mesmo inexistente, desde a reforma

pombalina¹, passando pelas iniciativas liberais², até à reforma geral do ensino da Primeira República³ e às medidas avançadas durante o Estado Novo pelos seus ministros da educação nacional⁴. Foi a expulsão das ordens religiosas, especialmente dos jesuítas, por ação do Marques do Pombal, que colocou nas mãos do estado a responsabilidade pela educação, ou seja, pela substituição do anterior ensino clássico, teológico e de acesso reservado por um ensino moderno, laico, gratuito e de frequência obrigatória (Cordeiro, 2014).

Esta conceção de “estado educador” que reserva para si o papel de educador exclusivo de todos os cidadãos compagina-se com a social-democracia e o estado-providência, assentes em políticas públicas de tipo *Keynesiano*, dominadas pelos valores da centralização e por uma visão hierárquica e burocrática do exercício do poder (Afonso, 1997; Formosinho & Machado, 2013; Santos, 1993; 1994; Stoer, 1986). No passado as exceções a este centralismo observaram-se, no essencial, nos períodos de crise, quando

¹ Influenciada pela penetração das ideias iluministas, a reforma pombalina pode ser dividida em duas fases: a primeira, que decorreu entre 1759 e 1771, focada essencialmente em resolver o problema deixado pelo fecho dos colégios Jesuítas, incidiu naquilo que hoje chamamos de ensino secundário e que na época eram parte dos estudos menores e apresenta como principais iniciativas a criação das Aulas Régias e da Aula do Comércio, em 1759, e a instituição do Colégio dos Nobres, em 1761; a segunda, iniciada em 1771, com a Real Mesa Censória, incidiu na reforma das primeiras letras, do ensino médio (estudos menores) e da Universidade de Coimbra (Assunção, 2016; Rosa & Gomes, 2014).

² Onde são particularmente importantes as ações de alguns governantes, como Passos Manuel, com a reforma do ensino de 1836, que cria os liceus e as academias, António Costa, com a reforma do ensino primário de 1870, que ganhou particular fôlego com o apoio do legado do Conde de Ferreira para a construção de escolas (que ficaram conhecidas como escolas Conde de Ferreira), e António Augusto de Aguiar, com a reforma do ensino técnico de 1884, que promove a expansão das escolas industriais (Moniz & Cordeiro, 2019). Durante este período foram, também, fundadas as escolas móveis e as escolas normais primárias para a formação de professores do então designado ensino primário (Pintassilgo & Mogarro, 2015).

³ Publicada em 1911, ficou marcada por criar o ensino infantil para crianças entre os 4 e os 7 anos, por tornar o então designado ensino primário obrigatório e gratuito para as crianças entre os 7 e os 10 anos, por criar novas escolas do ensino primário (continuando a usar o projeto-tipo, elaborado já em 1898, pelo arquiteto Adães Bermudes) e “escolas normais”, por revitalizar as escolas móveis, alargando-as, inclusivamente, aos adultos, por construir liceus e criar escolas técnicas (industriais, agrícolas e comerciais) e por criar as universidades de Lisboa e Porto (Alcoforado *et al.*, 2012; Pintassilgo & Mogarro, 2015).

⁴ Onde se destacam o programa para a construção de liceus, denominado Plano de 38, e de escolas primárias, primeiro com o plano dos projeto-tipo regionalizados de 1935 e, depois, com o Plano dos Centenários de 1941, um programa nacional de construção de escolas primárias que decorreu, sensivelmente, entre as décadas de 40 e 60 do século passado e conseguiu, pela primeira vez em Portugal, garantir a frequência da escola a todas as crianças (Azevedo, 2014; Cordeiro, 2014; Moniz & Cordeiro, 2019). Mais tarde, é de salientar a reforma do ensino técnico de 1947, decretada pelo ministro Pires de Lima, a criação do ensino básico mediatizado (telescola), em 1965, e a reforma geral de Veiga Simão, entre 1971 e 1973, precursora da democratização do sistema educativo (Stoer, 1983). Durante este período foram, também, extintas as escolas móveis, em 1930, e criadas as escolas do magistério primário (anteriores escolas normais primárias).

o poder central tentou passar para os municípios os custos associados à construção e gestão do parque escolar (Cordeiro, 2014)⁵.

Consequência da visão centralizada, hierárquica e burocrática do poder instalada, durante todo este longo período em que não se pode afirmar a existência de uma verdadeira e efetiva preocupação com o planeamento da rede escolar em Portugal, a rede escolar portuguesa foi sendo desenhada através de um planeamento quase sempre incapaz de olhar prospetivamente para as alterações sociais (Moniz & Cordeiro, 2019), não passando todas as intervenções no parque escolar de meras respostas estatais às necessidades momentâneas de desenvolvimento do país. Ao invés de um processo proativo de planeamento, ao longo destes dois séculos o estado respondeu, no essencial, através de processos reativos de definição de rede escolar e, maioritariamente, em função da existência de edifícios pré-existentes, como conventos e colégios das recém-extintas ordens religiosas (Moniz & Cordeiro, 2019). Numa referência aos edifícios para o funcionamento do então ensino primário (atual 1.º CEB) na última década do regime monárquico, constatamos que das cerca de 5400 escolas existentes, apenas 275 tinham sido construídas com o claro propósito de funcionarem como edifícios escolares (Alcoforado *et al.*, 2012; Moniz & Cordeiro, 2019), encontrando-se as restantes num estado de conservação que a crítica acutilante de Eça de Queirós, em 1872, acusava de oscilarem numa “variante torpe entre o celeiro e o curral” (Queirós, 2004, p. 407).

Ainda que possa ser verdadeiramente assumido como o primeiro momento de planeamento da rede escolar pública portuguesa pensado a grande escala no contexto educativo português, o Plano dos Centenários, lançado em 1941, durante o Estado Novo, é o exemplo, por excelência, da visão de poder instalada e da forma de atuação decorrente. Nesta agenda bem planeada e muito ambiciosa de edificação de escolas primárias (Alcoforado *et al.*, 2012), a construção, expansão e administração da oferta

⁵ Neste âmbito é de referir o Decreto n.º 15973, de 21 de setembro de 1928, publicado imediatamente a seguir à tomada de posse de António Salazar como ministro das finanças, que estabeleceu a possibilidade de, nos concelhos de população superior a 30000 habitantes, poderem funcionar liceus municipais, quando as câmaras o requeressem, responsabilizando-as por todos os encargos, tanto de pessoal, como de material (Nóvoa, 2003).

educativa era decidida pela administração central, de forma unilateral e independente das autoridades e racionalidades locais (Lima, 2004), refletindo, na generalidade, critérios de tipo administrativo, que determinaram que, ao longo dos tempos, as escolas primárias se fossem situando maioritariamente nas sedes de freguesia, as escolas preparatórias nas sedes de concelho e os liceus e as escolas técnicas nas capitais de distrito (Cordeiro, 2014). Ao afastar os municípios de todo o processo, limitando a sua participação a um mero serviço de apoio periférico (Fernandes, 2005b), a dimensão local era ignorada em toda a sua extensão.

Estávamos perante um modelo de planeamento tradicional, que se caracteriza pelo carácter tecnocrático, rígido, reativo e não prospetivo e por assentar na matematização dos fenómenos sociais, na previsão perfeita e na procura do ótimo, supostamente unânime e inquestionável (Perestrelo, 2002). Fruto desta mentalidade, as práticas em uso baseavam-se, essencialmente, na seleção de métodos e técnicas que, através de ferramentas prescritivas, racionais, uniformes, neutras e replicáveis, permitissem alcançar os resultados desejáveis (Cordeiro & Martins, 2013; Cordeiro *et al.*, 2013). O seu elemento central eram os planos, que, apesar do elevado nível técnico e dos modelos matemáticos muito sofisticados, tinham como objetivo o cumprimento e aprovação da estrutura definida, que constituía em si um produto acabado, não prevendo, durante o processo de elaboração e implementação, a adaptação à realidade e à mudança, nem a antecipação de cenários, extrapolando apenas tendências (Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014a; Perestrelo, 2002). Resultado desta desvalorização do contexto político, social e económico em que ocorriam as ações, das dinâmicas territoriais existentes e previstas, das decisões dos atores sociais e do fator incerteza, acabavam muitas vezes por não ser aplicados (Cordeiro *et al.*, 2013; Perestrelo, 2002).

Entretanto, a partir dos anos 70 do século passado, com o fim do Estado Novo e o advento da democracia, entrámos numa nova e marcante etapa da vida do país (Santos *et al.*, 2016a). Embora bastante marcada pela sucessão de governos e pela provisoriedade legislativa, esta fase, que teve o seu início efetivo com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, em 1976, foi responsável por uma transformação que se fez sentir

em todos os sectores da sociedade portuguesa, modificando crenças, valores e expectativas e dando origem a novos modos de vida e exigências.

Como consequência deste processo de transição política, assistiu-se, então, à passagem de uma população jovem a uma população envelhecida, de uma economia marcadamente rural a uma economia baseada nos serviços e de uma rede de acessibilidades profundamente deficitária a uma rede de acessibilidades que se desenvolveu e alastrou por todo o território, alterando por completo a relação espaço-tempo (Cordeiro *et al.*, 2013; Santos & Cordeiro, 2014; Santos *et al.*, 2016a; Santos *et al.*, 2016b). Todas estas mudanças resultaram, também, em grande medida, da profunda alteração dos paradigmas sociais vivida durante este período, que teve como repercussões mais visíveis a integração generalizada da mulher no mercado de trabalho e o crescimento da classe média (Cordeiro *et al.*, 2013; Santos & Cordeiro, 2014; Santos *et al.*, 2016a; Santos *et al.*, 2016b). Acompanhando todas estas transformações, assistiu-se, ainda, ao início do processo de urbanização e litoralização, que, associado ao forte êxodo migratório das décadas de 60 e 70 do século passado, que nem o regresso de milhares de portugueses das ex-colónias portuguesas conseguiu colmatar, tornou amplos setores do interior de Portugal em territórios envelhecidos e despovoados e aumentou a dicotomia entre territórios de alta e baixa densidade (Cordeiro *et al.*, 2013; Santos & Cordeiro, 2014; Santos *et al.*, 2016a; Santos *et al.*, 2016b).

Também neste período começam a avolumar-se as críticas às limitações do planeamento tradicional que até este momento sustentava o plano de construções escolares (Barroso, 2003; 2005b), provocadas, primeiro, pelo menosprezo pela complexidade da experiência social, que resulta no enviesamento e na desadequação à partida à realidade das diversas situações e problemáticas a que os decisores têm de fazer face (Bana & Costa, 1993; Perestrelo, 2002), e, depois, pelos desafios colocados à escola na transição pós-moderna (Cordeiro *et al.*, 2014a; Gomes, 1999; Magalhães, 1998; Stoer, 2008; Teodoro, 2001). Isto levou à procura de metodologias multidimensionais (holísticas) e integradas, mais adaptadas à sociedade contemporânea e aos paradigmas da complexidade e da pós-

modernidade e mais capazes de criar condições para a consolidação da escola democrática (Cordeiro *et al.*, 2014a; Morin, 1991; 1993; Santos, 1994).

Este contexto de dúvida quanto aos padrões instalados motivou a falência e o abandono do planeamento tradicional e a emergência do planeamento estratégico (Perestrelo, 2002). De carácter participativo, flexível, proativo e prospetivo e obedecendo a padrões de qualidade, modernização, eficácia e equidade (Cordeiro & Martins, 2013), a principal diferença em relação ao anterior reside na abordagem territorial, no assumir a ação como quadro de referência e na valorização dos processos em detrimento dos produtos (Guerra, 2000). Em termos metodológicos, assenta no envolvimento de diferentes atores, na clara definição das responsabilidades e funções de cada nível de intervenção, na integração de diversas variáveis, na identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do território, na antecipação de tendências e incertezas, na hierarquização de prioridades, na seleção das ações-chave para a mudança e na revisão permanente (Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014a; Ferreira, 2005; Perestrelo, 2002). Resultado destas características, o processo de planeamento sobrepõe-se ao tradicional plano, o que atribuiu maior protagonismo aos instrumentos de execução, à negociação e construção de consensos e à avaliação e monitorização (Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014a). Nesta fase em que o planeamento se começou a desenhar com características estratégicas, planear deixou de ser o reencaminhamento rumo a um alvo previsível, mas antes o favorecimento de um entre os muitos futuros possíveis, dependentes das estratégias dos atores, das alianças, dos conflitos e das potencialidades ou condicionantes do sistema (Cordeiro *et al.*, 2014a; Perestrelo, 2002).

Quase em simultâneo, começam a fazer-se sentir em Portugal os primeiros efeitos do movimento global de crise do modelo da administração central do início dos anos 80, que, sob a influência da grande pressão que as transformações atrás descritas exerceram sobre o sistema educativo nacional, foi a causa do surgimento de uma tendência que rejeita as políticas e práticas organizacionais e administrativas de tipo centralista em uso na educação e incentiva uma agenda educativa de tipo descentralizador (Afonso, 1998; Barroso, 1998; 2005a; Cordeiro *et al.*, 2014a; Cosme & Trindade, 2007; Cruz, 2012;

Fernandes, 2005a; 2005b; Ferreira, 2005; Formosinho, 2005; Lima, 1995; 2004; Lima & Afonso, 2002; Martins *et al.*, 2006; Pinhal, 2005; 2006; Prata, 2005; Ruivo, 2000; Tristão, 2009), abrindo caminho à alteração da conceção vigente sobre o papel do estado na educação e a sua relação com o sistema educativo (Martins & Machado, 2018).

Na base desta conjuntura internacional de crítica ao défice de qualidade dos serviços públicos, assente em critérios de modernização, desburocratização e combate à ineficiência do estado (*new public management*) e traduzida numa forte retórica de transferência de funções tradicionais do estado para as autarquias (Santos *et al.*, 2014), estava a crescente incapacidade dos serviços centrais em responder às necessidades da sociedade e resolver todos os problemas que iam surgindo a nível local, uma das principais desvantagens do elevado centralismo (Cordeiro & Martins, 2013), mas, também, a recessão económica e rutura demográfica do início dos anos 70 do século XX, que contribuíram para questionar os princípios da social-democracia e os mecanismos de financiamento, sobrevivência e legitimidade do estado-providência e deram início à fase do neoliberalismo e do estado regulador (Harvey, 2001). Assente na orientação política dominante de menos estado, melhor estado, caracterizada pela redefinição do papel do estado e pela revalorização da ideologia do mercado (Ball, 2004), este movimento global foi impulsionado pelo aparecimento de uma “nova agenda económica global veiculada e ampliada pelas tecnologias da informação e comunicação” (Lima & Afonso, 2002, p. 7), que sobrepôs as lógicas supranacionais às nacionais.

A nova realidade demográfica, social, económica e cultural resultante da democracia recente, por um lado, e a incapacidade de um estado centralizador e uniforme gerir um sistema educativo de qualidade crescente, por outro lado, fizeram emergir como prioridade uma reforma educativa global que criou, pela primeira vez em Portugal, as condições propícias ao reconhecimento da importância do planeamento da rede escolar e à mudança do seu protagonista (Martins & Machado, 2018; Santos *et al.*, 2014).

De facto, o alargamento do ensino e a complexificação das exigências educativas, resultantes das mudanças descritas, tornaram a herança de construções escolares,

pensada para responder a necessidades muito diferentes, incapaz de responder aos novos desafios, marcados pelo aumento da permanência na escola e pela atribuição de outras responsabilidades, e obrigaram a um processo de mudança e de procura de soluções inovadoras para empreender uma reorganização capaz de resolver os problemas de desajustamento, manutenção e governabilidade que o parque escolar apresentava, no sentido de o tornar consentâneo com as grandes mudanças sociais vividas (Afonso, 2008; Martins, 2000a; Matthews *et al.*, 2009; Neto-Mendes, 2004; Rodrigues, 2010; Santos *et al.*, 2014; Teodoro, 2001).

Coincidindo com o culminar de um ciclo de mudanças ideológicas, políticas e administrativas na educação, que cria as condições necessárias à estabilização e clarificação da organização do sistema educativo, fechando a fase da normalização da política educativa e abrindo um novo ciclo, de ímpeto reformista (Teodoro, 2001), considera-se que foi a publicação da LBSE (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro), em 1986, que marcou a entrada do país nesta nova e marcante fase do planeamento da rede escolar e tornou as transformações desejadas possíveis⁶. Este diploma legal representa a consagração do planeamento da rede escolar e o início do desenvolvimento das ideias da descentralização educativa e da participação dos municípios no planeamento da rede escolar (Formosinho & Machado, 2000), traduzidas na subsequente apresentação da carta escolar como metodologia de planeamento municipal. A carta escolar foi apresentada não como um documento acabado, mas como uma (re)configuração da rede escolar, expressão de uma política educativa, projetada num determinado horizonte temporal, permanente reavaliada e atualizada, no quadro de uma prática de planeamento da rede escolar, desenvolvida de uma forma sistemática e continuada aos diversos níveis da administração (Martins, 2000a).

⁶ A reforma geral de Veiga Simão, interrompida pela revolução de abril de 1974, deu um contributo decisivo para a construção da LBSE, que prosseguiu algumas das suas medidas estruturais e morfológicas (Lima, 2018). Entre 1974 e 1986 há, também, mudanças efetivas nas políticas educativas, mas estas foram bastante marcadas pela provisoriedade legislativa, devido à sucessão de governos e respetivos ministros da educação, bem como pela falta de estruturas e agentes (Pacheco & Sousa, 2016).

Analisando em concreto o contributo previsto na LBSE para o planeamento da rede escolar, destacamos: i) o reconhecimento da importância do planeamento da rede escolar para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens, e para a procura da melhoria do funcionamento das escolas e do desenvolvimento e sucesso educativo das crianças e jovens; ii) o estabelecimento dos princípios gerais e organizativos do planeamento e reorganização da rede escolar e da construção e manutenção dos edifícios escolares e seus equipamentos; e iii) a atribuição ao município de um novo papel na educação, o de agente educativo, ainda que não lhe delegue nenhuma função de relevo (Martins & Machado, 2018).

Ocorrendo após a adesão de Portugal à UE, com a conseqüente disponibilidade de financiamento, até então inexistente, a partir deste momento os sucessivos governos começaram a empreender medidas para, primeiro, dotar o parque escolar português das condições que as alterações entretanto ocorridas na sociedade portuguesa e a reforma educativa em curso impunham e, depois, recuperar o atraso acumulado em relação à generalidade dos países europeus e elevar o nível de desenvolvimento aos padrões comunitários (Afonso, 2008; Lima & Afonso, 2002).

De referir que os diversos níveis de educação e ensino, por se encontrarem em etapas de evolução diferentes, apresentam, neste momento, necessidades de intervenção distintas. No 1.º e 2.º CEB, de frequência obrigatória desde a década de 60 e, por isso, de acesso há muito generalizado e com uma rede escolar consolidada, a rede escolar experimentava uma fase de reorganização e modernização. Para esta realidade contribuía, por um lado, a idade do parque escolar, edificado, sobretudo, no caso do 1.º CEB, no final da primeira metade do século XX, através do Plano dos Centenários, e, por outro lado, o encerramento de escolas decorrente da queda da natalidade⁷,

⁷ De salientar que as repercussões do decréscimo dos nascimentos não foram sentidas em simultâneo nestes dois níveis de ensino. Enquanto no 1.º CEB foi responsável pela suspensão de escolas desde a década de 60, atingindo o auge nos anos 70 e mantendo-se a partir de então, embora com valores menos expressivos, no 2.º CEB só agora se materializou, fruto da disseminação mais tardia.

impulsionada pelas modificações das condições sociais e económicas consequentes ao processo de construção de um novo modelo de sociedade. Só assim se justifica que o fecho de milhares de estabelecimentos do 1.º CEB tenha sido contrabalançado com a construção de novos equipamentos educativos, sendo de destacar as escolas primárias do Projeto Normalizado de Escolas Primárias (também designado por P3), na década de 80, e as EBI's, na década de 90 (Cordeiro & Martins, 2013; Neto-Mendes, 1995; Pires, 1993).

Por sua vez, no 3.º CEB e no ensino secundário, de acesso restrito até à revolução de 25 de abril de 1974 e por isso com um parque escolar de “expressão reduzida” (Neto-Mendes, 2018, p. 69), a rede escolar vivia uma fase de expansão e diversificação, apesar do significativo acréscimo do número de estabelecimentos de ensino já verificado, na tentativa de acompanhar o ritmo acelerado a que o crescimento da população escolar estava a ocorrer. Esta situação resultava da urgência em responder, primeiro, ao aumento da procura social da educação no período que se seguiu ao advento da democracia e, depois, ao alargamento da escolaridade obrigatória para 9 anos, instituído pela LBSE, que motivaram um crescimento exponencial da população escolar, compensando o efeito da diminuição do número de nascimentos.

À semelhança do 3.º CEB e do ensino secundário, também na educação pré-escolar a maior generalização do seu acesso, igualmente conquistada pelo fim do regime ditatorial, esbateu o efeito da queda da natalidade e determinou que, apesar do investimento entretanto realizado em equipamentos educativos, fosse ainda grande o esforço a fazer para alargar a oferta.

A necessidade de se tomarem medidas no sentido de proceder à adequação do parque escolar à nova realidade educativa, mas agora, também, de nortear os órgãos autárquicos nas suas novas funções que se estavam a desenhar tornou essencial definir, a nível central, regras para aplicar localmente na configuração da rede escolar e na conceção dos edifícios escolares, quer na construção de raiz, quer na reconversão e adaptação dos existentes (Fazendeiro, 1990; Martins, 2000a).

Para dar resposta a esta necessidade, a administração educativa desenvolveu e disponibilizou, no início da década de 90, já em pleno ciclo da “reforma educativa”, parâmetros para orientar o planeamento da rede escolar, através da publicação do documento “Critérios de planeamento da rede escolar”. Inspirados na perspetiva estratégica e subordinados ao conceito de racionalização, que pressupunha a avaliação de metodologias, a análise de custos, a coordenação de recursos e a criação de indicadores de eficácia, numa perspetiva de rentabilização do parque escolar existente e dos novos investimentos, os modernos critérios de planeamento da rede escolar tiveram em conta os princípios da diversidade, flexibilidade e complementaridade dos equipamentos educativos (Fazendeiro, 1990; Martins, 2000a; Recomendação n.º 4/2011, de 26 de abril), que vamos explicar melhor de seguida.

Os dois primeiros distanciam-se de uma visão de homogeneidade que encara a heterogeneidade como um problema e reconhecem a importância de construir uma realidade assente na diversidade de situações e na flexibilidade das soluções, entendendo-a como o único caminho para garantir a igualdade de oportunidades (Martins, 2000a; Recomendação n.º 4/2011, de 26 de abril). Isto leva ao afastamento de uma conceção centralizadora e à aceitação da singularidade de cada território no panorama nacional, que implica alargar a oferta de tipologias de escolas de modo a responder aos diferentes contextos regionais, ainda que no quadro das grandes linhas definidas a nível nacional (Martins, 2000a; Recomendação n.º 4/2011, de 26 de abril).

O último entende a escola no âmbito de uma malha maior em que os vários elementos que a constituem se complementam, designadamente através da partilha de recursos físicos e humanos e do envolvimento de todos os implicados no desenho da nova configuração da escola/rede escolar (Martins, 2000a; Recomendação n.º 4/2011, de 26 de abril). Na sua base está o entendimento de que a cooperação entre escolas, quando assegurada a participação de todos os agentes educativos locais, contribui para a coerência da política educativa nacional e para a eficácia do sistema educativo, facilita a difusão das inovações e reduz os obstáculos ao sucesso educativo dos alunos (Martins, 2000a; Recomendação n.º 4/2011, de 26 de abril).

Para a aplicação dos critérios de planeamento da rede escolar foram definidos, com base em conceitos demográficos, económicos e pedagógicos, valores máximos e mínimos para a localização, dimensão e área de influência das escolas (Martins, 2000a).

Entretanto, as marcas da mudança iniciada na década de 80, no sentido do reforço da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, tornam-se mais visíveis e, na educação, impõem uma realidade em que a transferência de poderes e funções do nível central e regional para o nível local, nos processos de decisão política e de administração da educação, se aprofundou e ultrapassou a sua dimensão jurídico-administrativa, passando a reconhecer-se a escola como um local central de gestão e a comunidade local como um parceiro essencial na tomada de decisões (Martins, 2000a). Mais do que a dicotomia tradicional entre centralização e descentralização, este processo traduz uma realidade complexa e global de transformação das relações entre o estado e a educação denominado de “territorialização das políticas educativas” (Martins *et al.*, 2011). Este conceito engloba uma grande diversidade de princípios e processos inovadores no âmbito da planificação e administração das políticas educativas, que vão no sentido da valorização dos poderes periféricos, da mobilização dos atores locais, da contextualização da ação política e da devolução de competências às escolas nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro, no quadro do reforço dos seus níveis de autonomia (Barroso, 1996).

Consequência da transformação descrita, mas, também, da pressão em resolver os problemas estruturais do parque escolar português, incapaz de responder às necessidades e atribuições da escola que emergiram com a democracia (Santos *et al.*, *in press*), durante a década de 90 sucedem-se um conjunto de iniciativas legislativas que delegam novas responsabilidades no planeamento da rede escolar e expressam uma renovada conceção da ação municipal (Pacheco, 2012), acreditando que a dimensão de proximidade melhora o atendimento aos cidadãos (Santos *et al.*, *in press*). Destaca-se, já no final dos anos 90, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que, tendo estabelecido o quadro mais amplo de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da

administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, incumbe formalmente a responsabilidade de elaborar a carta escolar (Santos *et al.*, *in press*). A atribuição desta competência dota os municípios de capacidade efetiva para influenciar as características do sistema educativo e altera a natureza da intervenção autárquica (Pinhal, 2007).

Acontecendo num momento em que já decorreu quase uma década sobre a divulgação dos critérios de planeamento da rede escolar, publicados no início da década de 90, logo a seguir à publicação, em 1986, da LBSE, tornou-se necessário atualizar os seus pressupostos ao novo quadro conceptual de referência, em que os princípios dimanados pela LBSE foram reforçados. Por um lado, reconheceu-se a rede educativa como uma malha da rede maior e mais geral de equipamentos locais de diversa natureza (Martins, 2000a), emergindo, na sequência, um novo conceito de escola, que abandona a identificação redutora com o edifício escolar isolado e assume uma conceção ajustada a uma realidade onde a escola deve ser cada vez mais um centro ou um elo de uma rede de locais de educação e formação, num espaço de múltiplas e diversas atividades de cariz comunitário (Martins, 2000b). Por outro lado, confirmou-se a aprendizagem e o desenvolvimento educativo como um processo sequencial, integrado, não compartimentado e interligado com o desenvolvimento social e local (Martins, 2000a).

Foi neste quadro que o ME atualizou os parâmetros anteriormente disponibilizados e publicou, no ano seguinte, o documento “Critérios de reordenamento da rede educativa”, onde as novas normas orientadoras do planeamento da rede escolar se subordinavam ao conceito de gestão da educação utilizado no “Pacto educativo para o futuro”, que se caracterizava por: i) envolver todos os parceiros, sem prejuízo da responsabilidade inequívoca do estado; ii) descentralizar competências na construção de respostas adequadas à diversidade de situações; iii) valorizar a inovação ao nível local; e iv) ligar a educação e formação aos seus territórios geográficos e sociais (Ministério da Educação, 1996). No mesmo ano o ME publicou, também, o documento “Manual para a elaboração da carta educativa”, que pretendia ser um guia prático contendo a metodologia a seguir para a elaboração das cartas educativas, em sintonia com os

normativos da política educativa, e que devia ser entendido como a segunda parte de um conjunto que se iniciou com a publicação do documento “Critérios de reordenamento da rede educativa” (Martins, 2000b).

Mas embora o recente regime jurídico tenha sido inovador do ponto de vista formal e represente um esforço efetivo para procurar uma intervenção mais direta no planeamento da rede escolar e na qualidade da educação e formação (Santos *et al.*, *in press*), a sua repercussão não foi a expectável (Pacheco, 2012), na medida em que, ao contrário do previsto, apenas um número muito restrito de municípios elaborou a carta escolar. Tratou-se, assim, de uma medida meramente institucional que, em termos reais, nada acrescentou.

Para que esta iniciativa não tenha conseguido passar do campo da intenção contribuiu, primeiramente, o facto da atribuição desta competência às autarquias não ter sido acompanhada da criação efetiva das condições necessárias à sua concretização, já que não era de carácter obrigatório, não foi regulamentada e não foram disponibilizados recursos financeiros para a sua realização (Cordeiro & Martins, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014a). Depois, as características do próprio documento dificultavam a sua implementação. Entendida como um mero registo dos edifícios escolares existentes e dos que faltavam construir, a carta escolar não passava de um diagnóstico inventariativo que se assumia como uma foto instantânea de um determinado momento, pelo que não era um documento de planeamento, uma vez que não realizava cálculos projetivos, nem perspetivava linhas evolutivas (Martins, 2000b). Na prática consistia num levantamento e numa caracterização do sistema educativo municipal.

A diminuta adesão às cartas escolares determinou que, apesar dos significativos progressos registados com todas as medidas avançadas no pós 25 de abril e, em particular, a partir da publicação da LBSE, em 1986, a requalificação abrangente do parque escolar português não fosse conseguida, mantendo-se numa situação quase inalterada, e Portugal continuasse a apresentar, no início do século XXI, uma rede escolar a carecer de uma profunda remodelação (Rodrigues *et al.*, 2017; Santos *et al.*, 2016a).

Foi então que, em 2003, quando a inadequação do parque escolar português aos novos pressupostos geográficos, demográficos, socioeconómicos e educativos se tornava cada vez mais insustentável (Santos *et al.*, 2022), é dado um passo decisivo, no sentido de estabilizar o papel central dos municípios no planeamento da rede escolar, que tornou as tão desejadas mudanças possíveis e permitiu, enfim, passar do plano da intenção à ação (Santos *et al.*, 2021; Santos *et al.*, *in press*). É publicado o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que transfere competências efetivas para a elaboração da agora designada de carta educativa⁸ e resolve as deficiências apontadas à anterior carta escolar⁹ (Santos *et al.*, 2021; Santos *et al.*, *in press*). No plano operacional, regula o seu processo de elaboração, aprovação e os seus efeitos, prevê recursos financeiros para a sua concretização (Santos *et al.*, 2021) e integra-a no PDM. Mais do que uma simples regulamentação, a integração no instrumento de referência do planeamento municipal representa o reconhecimento da carta educativa como uma efetiva ferramenta de gestão territorial municipal. No plano conceptual, abandona o modelo de planeamento tradicional e aplica os princípios do planeamento estratégico, afirmando-a como um instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a nível municipal (Santos *et al.*, 2021).

Como já três anos antes Martins (2000b) equacionava esta evolução, mais do que uma alteração de terminologia, esta mudança significa o desenvolvimento de um conceito, com a passagem de uma carta escolar documento a uma carta educativa instrumento. Ao contrário da carta escolar, a carta educativa assume-se como uma ferramenta de ordenamento da rede de ofertas de educação e ensino indissociável da problemática mais ampla do ordenamento e planeamento do território, obrigando à concretização de projeções, com vista à aferição das necessidades futuras, e à evolução do planeamento

⁸ Este normativo institui, também, a criação do CME, que, juntamente com a carta educativa, é um órgão crucial para o desenvolvimento de políticas educativas locais.

⁹ Concomitantemente, regulamenta as competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos edifícios escolares da educação pré-escolar e do ensino básico, ficando afetas ao município no caso da educação pré-escolar e do 1.º CEB e dependentes de contrato entre o ME e os municípios no caso do 2.º e 3.º CEB. No ensino secundário mantém-se como competência do ME.

da rede escolar para uma conceção mais abrangente de intervenção estratégica e dinâmica na rede escolar (Martins, 2000b).

Afirmando-se como a primeira grande oportunidade para as autarquias exercitarem a sua autonomia e conduzirem os processos de ordenamento prospetivo da sua rede escolar pública como autores e não apenas como coordenadores locais (Fonseca *et al.*, 2018; Neto-Mendes, 2007; Pacheco, 2012; Pinhal, 2007), habilitando-os a encontrar soluções educativas locais (Matthews *et al.*, 2009), a carta educativa representa uma transformação na política educativa e o culminar do processo de mudança conceptual e metodológica em matéria de educação iniciado com a publicação da LBSE. Pode mesmo afirmar-se que, após um longo período de centralismo, se observou a transferência de competências para o poder local, assistindo-se à passagem de um modelo de intervenção do tipo *top-down* para *botton-up* (Cordeiro, 2014).

Atendendo a que no período que se seguiu à democratização da educação o foco da intervenção no parque escolar esteve na construção de novos edifícios escolares para o 3.º CEB e o ensino secundário, em detrimento da reconversão e adaptação dos equipamentos educativos existentes, que ficou limitada a ações pontuais em escolas do 1.º CEB, realizadas pelos municípios, e em escolas secundárias, empreendidas pelo estado (Cordeiro & Martins, 2013), nesta fase deixa de ser prioridade a expansão e diversificação da rede escolar do 3.º CEB e do ensino secundário e adquire centralidade a reorganização e modernização global do parque escolar (Cordeiro & Martins, 2013).

Por ser onde é maior o desajustamento aos novos modelos educativos e de aprendizagem e à renovada distribuição territorial da população, fruto dos fenómenos de envelhecimento populacional, urbanização e litoralização (Cordeiro & Martins, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014a; Martins, 2000a), neste momento é no 1.º CEB (e na educação pré-escolar), com escolas herdadas, sobretudo, do Plano dos Centenários, organizadas de acordo com as características do país mais de meio século antes, que os sinais de desqualificação física, ambiental e funcional são mais evidentes.

Para acelerar a elaboração da carta educativa¹⁰, em 2005 o ME celebrou um acordo entre o governo e os municípios para definir as competências de cada entidade, o financiamento estatal para a sua elaboração¹¹, o modelo da carta educativa¹² e os termos da reorganização da rede escolar do 1.º CEB (Santos *et al.*, 2021). Esta reconfiguração envolvia duas ações principais: i) o encerramento das escolas isoladas e/ou de reduzida dimensão¹³, que refletiam a realidade do país na primeira metade do século XX; e ii) a criação de centros escolares¹⁴, pensados de acordo com as necessidades e atribuições da escola na atualidade (Santos *et al.*, 2021; Santos *et al.*, 2022). O que se pretendia era a criação das condições físicas necessárias à concentração da população escolar em escolas de maior dimensão, à extinção do regime de funcionamento duplo, à eliminação dos edifícios de construção precária e à adequação das condições espaço-funcionais às exigências educativas (Ministério da Educação, s/d; Santos *et al.*, 2021). Também neste ano foi anunciada a disponibilização de financiamento comunitário, proveniente do QREN 2007-2013¹⁵, para as intervenções a realizar, tendo sido este o elemento decisivo para a maioria dos municípios avançar, finalmente, com a realização da sua carta educativa.

Todo o processo foi apoiado pelo “Programa nacional de requalificação da rede do 1.º CEB e da educação pré-escolar”, aprovado em 2007, para garantir a igualdade de

¹⁰ Até 2005 apenas 24 dos 308 municípios portugueses tinham realizado a carta educativa (Rodrigues, 2010).

¹¹ A parte dos custos da elaboração das cartas educativas suportada pelo ME era calculada com base na população do município e disponibilizada após a homologação, pela DGPGF, atual IGeFE.

¹² Os municípios que iniciaram ou mesmo concluíram este processo numa fase anterior, ainda na versão carta escolar, comprometeram-se a adaptar os documentos, incorporando os ajustamentos definidos pelo ME.

¹³ Entre 2005 e 2009 concretizou-se o encerramento das escolas com menos de 10 alunos, sendo que, a partir de 2010, o valor fixou-se em 21 alunos pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho. Segundo dados do IGeFE, disponíveis no site <https://www.igefe.mec.pt>, consultado no dia 6 de outubro de 2022, entre os anos letivos 2005/2006 e 2009/2010 encerraram aproximadamente 2500 escolas.

¹⁴ Edifícios que desejavelmente integrem mais do que um nível de ensino (preferencialmente o 1.º CEB e a educação pré-escolar), tenham no mínimo quatro salas de aula e no máximo 12 e apresentem valências multifuncionais como refeitório/polivalente, biblioteca/sala de informática, sala de professores/receção de pais, áreas exteriores cobertas e descobertas e espaços desportivos, com vista à melhoria da qualidade do espaço educativo para alunos e professores e à partilha com as comunidades locais (Ministério da Educação, s/d).

¹⁵ Os recursos financeiros previstos no âmbito do Decreto-Lei n.º 7/2003 eram provenientes do Quadro Comunitário de Apoio III, que, com uma taxa de compromisso já elevada, apresentava uma capacidade limitada para assumir novos compromissos ao nível dos equipamentos escolares.

oportunidade de acesso a espaços educativos de dimensão e recursos adequados ao sucesso educativo e regular o regime de acesso ao financiamento comunitário anunciado (Ministério da Educação, s/d; Santos *et al.*, 2021).

Para o ensino secundário, foi aprovado, também em 2007, o “Programa de modernização do parque escolar destinado ao ensino secundário”. Para a sua concretização foi criada, no mesmo ano, a empresa Parque Escolar, que tinha como missão liderar o processo de requalificação, modernização, conservação e monitorização do desempenho das infraestruturas e dos equipamentos instalados nas escolas afetas ao referido programa, com vista a assegurar, à comunidade escolar, a existência de condições de funcionalidade, conforto, segurança e salubridade adequadas ao ensino.

A elaboração da carta educativa, que obrigou, finalmente, Portugal, mais de seis décadas depois da sua implementação, a repensar o desajustado e pouco qualificado parque escolar público do 1.º CEB e da educação pré-escolar, traduziu-se no que veio a constituir-se como o primeiro momento de planeamento da rede escolar pública desenvolvido à escala local (Cordeiro *et al.*, 2014a; Santos *et al.*, 2022; Santos *et al.*, *in press*).

Entretanto, a segunda década do século XXI caracteriza-se por uma intensificação do movimento de descentralização, que entra numa nova fase, através da sucessão de iniciativas legislativas de transferência de competências, agora, também, para os órgãos intermunicipais (Santos *et al.*, *in press*). Evidenciam-se as apresentadas em 2013 e, particularmente, em 2018, que abre finalmente as portas à descentralização (Ribeiro, 2018; Santos *et al.*, 2019; Sobral, 2018). Na educação, concretizou-se em 2019, com a publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que, assente numa nova forma de pensar e intervir que valoriza e implica o contexto local, confirma as responsabilidades das autarquias no planeamento da rede escolar e mantém a carta educativa como instrumento de ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos¹⁶,

¹⁶ Em consonância, o novo regime jurídico amplia as competências dos órgãos municipais nas vertentes da gestão e administração escolar e da realização de investimentos nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos edifícios escolares, alargando-as a todos os níveis de ensino. Se até aqui eram responsáveis apenas pelos edifícios escolares afetos à educação pré-escolar e ao 1.º CEB, que constituíam a rede escolar municipal, assumem agora a responsabilidade do 2.º e 3.º CEB e do ensino secundário.

tornando-a obrigatória a cada 10 anos¹⁷ (Neves & Neto-Mendes, 2018; Santos *et al.*, 2022; Santos *et al.*, *in press*).

Então, mais de uma década depois da conclusão do processo de avaliação e homologação das cartas educativas de primeira geração, que na globalidade decorreu entre 2005 e 2010, arrancou, em Portugal, um novo momento de planeamento do parque escolar público desenvolvido à escala local (Santos *et al.*, 2022)¹⁸. Para dar resposta ao desafio das cartas educativas de segunda geração, o ME publicou, em maio de 2021, em parceria com a DGEstE, o IGeFE e a DGEEC, o documento “Carta educativa - Guião para elaboração”, que sistematiza um conjunto de sugestões metodológicas, para que os municípios sintam que este é um trabalho de construção, de partilha e de acompanhamento entre os vários parceiros da educação (Ministério da Educação, 2021)¹⁹.

Neste momento, em que Portugal já resolveu os problemas estruturais mais graves que afetavam o seu parque escolar e os efeitos da baixa natalidade na procura escolar se estendem de forma mais evidente ao 2.º e 3.º CEB e ao ensino secundário, a rede escolar apresenta, naturalmente, necessidades diferentes (Santos *et al.*, 2022). Embora a rede de infraestruturas escolares da educação pré-escolar, do 1.º CEB e do ensino secundário continue a apresentar carências, a prioridade é agora, também, resolver a desqualificação dos edifícios afetos ao 2.º e 3.º CEB, que ficaram em segundo plano no

¹⁷ No anterior diploma legal era obrigatória quando a rede escolar ficasse desconforme com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos contidos nos normativos que regulamentavam o ordenamento da rede escolar e por isso, ainda que fosse exigida a reavaliação, de cinco em cinco anos, da necessidade de revisão, dependia da iniciativa municipal e podia ser realizada gradualmente, em função das necessidades de cada município. Relembremos que neste momento, anterior à publicação do novo diploma legal, as autarquias estavam menos pressionadas pelos fatores que funcionaram como catalisadores da carta educativa de primeira geração, como o encerramento forçado de um grande número de escolas do 1.º CEB e, principalmente, o acesso aos fundos comunitários, que nesta fase deixou de depender da homologação da carta educativa. Neste momento o estabelecimento das prioridades de intervenção em edifícios escolares e do investimento a compartilhar dependia, apenas, dos departamentos governamentais com competência na matéria, em articulação com as entidades de âmbito regional (CCDR's e CIM's).

¹⁸ Note-se que muitos municípios deram início ao processo de revisão da carta educativa ou mesmo concluíram-no antes da publicação do novo normativo regulamentador.

¹⁹ Os municípios que concluíram a revisão da carta educativa antes da publicação deste guião têm vindo a ser obrigados a adaptar o documento para incorporar as sugestões metodológicas nele estipuladas e disso passou a depender, a partir deste momento, a homologação da carta educativa e o acesso aos fundos comunitários.

anterior momento de planeamento do parque escolar público, e encontrar soluções para o crescente esvaziamento dos estabelecimentos do 2.º e 3.º CEB e do ensino secundário²⁰.

Também os meios financeiros para a sua concretização são substancialmente diferentes, consequência, primeiro, do forte investimento do QREN 2007-2013 na requalificação do parque escolar na carta educativa de primeira geração, que resolveu os problemas prioritários, e, depois, da retração das verbas disponíveis no Portugal 2020, que, ao contrário do QREN 2007-2013, que privilegiou a componente dos recursos físicos para a educação, se preocupou mais com a promoção de ações orientadas para o sucesso educativo (Santos *et al.*, 2022).

Num momento em que se discutem os recursos financeiros necessários à aceitação, pelas autarquias, das novas competências, a carta educativa assume-se, agora, como um instrumento político e uma ferramenta essencial no processo negocial entre os diferentes níveis de decisão, particularmente nas questões relacionadas com o 2.º e 3.º CEB e o ensino secundário, mais exigentes em termos de meios materiais e humanos e até aqui responsabilidade do poder central (Cordeiro *et al.*, 2017; Santos *et al.*, 2022).

Em síntese, como resultado deste lento processo de recomposição do papel do estado central na educação e, particularmente, na definição e coordenação da rede escolar, é inegável que hoje os municípios são uma presença incontornável na oferta de serviços públicos de proximidade de educação (Barroso, 2016; Ribeiro, 2018; Santos *et al.*, *in press*), dispondo de um conjunto de atribuições mais abrangente que lhes permite agir com maior grau de eficácia e eficiência sobre os desafios territoriais (Santos *et al.*, 2019; Santos *et al.*, *in press*), já traduzidas nos dois momentos de planeamento e execução de recursos educativos enunciados.

²⁰ Situação que tem determinado que, embora o conceito de centro escolar que norteou o anterior momento de planeamento da rede escolar pública, para o 1.º CEB e a educação pré-escolar, se mantenha, nesta fase, em muitos casos, seja adotada como solução a integração do 1.º CEB e mesmo da educação pré-escolar em estabelecimentos do 2.º e 3.º CEB e do ensino secundário.

Por tudo o que fica exposto, é perceptível a pertinência e atualidade de desenvolver um estudo circunstanciado sobre a assunção de responsabilidades e competências no planeamento da rede escolar e a respetiva concretização municipal dessas atribuições. Foi exatamente isso que nos moveu na realização desta investigação que a seguir se apresenta.

1.2. Objetivos e questões de investigação

Num quadro de construção da dimensão municipal da política e da ação educativa e num momento em que a territorialização da educação tem vindo a ser colocada na ordem do dia dos debates associados ao estado social, a urgência de repensar o papel, os objetivos e a conceção do planeamento da rede escolar constitui hoje, decididamente, um dos principais desafios de futuro da política de educação (Santos *et al.*, 2014). Certo é que esta reflexão, facilitadora da criação de um sistema operativo flexível e capaz de servir e apoiar as diferentes respostas a encontrar a nível local e regional, deve partir de um quadro conceptual de inteligibilidade da realidade, afastando-se de qualquer posicionamento determinista e visão centralista, como já Martins (2000a) o entendia há mais de duas décadas.

Movidos pela pertinência e relevância de desenvolver um estudo compreensivo da aplicação de políticas de desenvolvimento de recursos educativos e da sua efetivação pelos municípios nos dois momentos de ordenamento do parque escolar público português deste século, a presente investigação assume como objetivo geral descrever e compreender a evolução do planeamento e da concretização da rede escolar pública pelos municípios portugueses nas últimas duas décadas.

Para direcionar esta procura, estabilizámos os quatro seguintes objetivos específicos:

OE1. Identificar os aspetos mais relevantes das agendas transnacionais e nacionais que influenciaram as decisões políticas em termos de planeamento da rede escolar;

OE2. Caracterizar a evolução do planeamento da rede escolar em Portugal, particularmente ao longo das últimas oito décadas;

OE3. Identificar as opções locais para a concretização da rede escolar em trinta e seis municípios portugueses, bem como os fatores que mais as influenciaram, nos dois momentos de ordenamento do parque escolar público português;

OE4. Perceber o processo político de transferência de competências da administração central para a local no domínio da planificação e organização de recursos educativos a partir da perceção dos atores políticos locais.

Procurando, de forma rigorosa, atingir os objetivos enunciados, formulámos as seguintes questões de investigação, a que procuraremos responder no final do nosso trabalho:

Q1. Quais as principais opções políticas que orientaram a organização da rede escolar em Portugal até à apresentação da carta educativa como metodologia municipal de planeamento?

Q2. Como foram concretizadas pelos municípios as determinações políticas nos dois momentos de ordenamento do parque escolar público português (2003 e 2019)?

Q3. De que forma as condições geográficas influenciaram as opções políticas municipais para a planificação e concretização de recursos educativos?

Q4. Qual a influência das diferentes lógicas locais adotadas na estabilização de uma rede escolar com garantia de condições de igualdade?

Q5. Quais são, na perspetiva dos responsáveis políticos locais, os aspetos positivos e negativos da descentralização administrativa no domínio do planeamento da rede escolar?

Como resposta às questões de investigação formuladas foram desenvolvidos cinco artigos científicos que integram os resultados da investigação, apresentando a seguinte organização (Figura 1):



Artigo científico	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
I. Políticas de educação: as diferentes responsabilidades e opções dos poderes públicos	✓				
II. Planeamento de recursos educativos em Portugal ao longo dos últimos 80 anos	✓	✓	✓	✓	
III. First generation education charters in Portugal: intentions and achievements		✓	✓	✓	
IV. Public policies for school network planning in Portugal: changes in municipal responsibilities and choices		✓	✓	✓	
V. A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais					✓

Figura 1. Objetivos e questões de investigação correspondentes e respetiva organização pelos artigos científicos que integram a investigação.

Fonte: Elaborado pela autora.

É, assim, esperado que esta investigação traga contributos significativos para o incremento do conhecimento científico, no âmbito da construção de políticas e da organização do sistema educativo português, relativos, em particular:

- i. às lógicas de assunção de competências, responsabilidades e sustentação da ação municipal;
- ii. ao apoio à atuação dos agentes locais na planificação e organização de recursos educativos;
- iii. à formulação de novas abordagens territoriais das políticas públicas de planeamento da rede escolar, mais congruentes com a heterogeneidade territorial e as exigências, aspirações e competências locais.

1.3. Opções metodológicas da investigação

A presente investigação situa-se na confluência interdisciplinar entre duas áreas do conhecimento, as Ciências da Educação e a Geografia. Embora cada uma destas áreas de atividade intelectual apresente, individualmente, um largo espetro de ramos que funcionam de forma independente, a educação e a geografia têm muito a oferecer uma à outra, complementam-se entre si em muitos domínios de intervenção.

Neste domínio epistemológico, que tendemos a designar por territorialização da educação (Alcoforado *et al.*, 2014; Barthes *et al.*, 2017; Champollion, 2020; Jobert, 2010; Piveteau, 2010) ou geografia da educação (Brock, 2016; Cobb, 2020)²¹, sobressai o relevante contributo da descrição e compreensão dos fenómenos da educação sob uma perspetiva espacial, em particular para a formulação e implementação de políticas

²¹ Designação que começa a ser profusamente utilizada, por exemplo, em França, traduzindo, exatamente, a necessidade de tornar robusto um domínio epistemológico onde a preocupação dominante é o estudo das relações entre a educação e o desenvolvimento integrado (económico, social e cultural), a partir das debilidades e potencialidades dos territórios. Entre muitos exemplos que poderiam ser referidos, destacam-se os números 184 e 185 que a Revista *Éducation Permanente* dedicou, em 2010, à temática *Développement des territoires et formation* e o número que a Revista *Diversité* dedicou, em 2018, ao tema *L'Expérience du Territoire: apprendre dans une société durable*.

públicas de planeamento da rede escolar. Prova disso mesmo é a introdução das metodologias e ferramentas da Geografia como elemento fundamental na reorganização do parque escolar público português na carta educativa de primeira e segunda geração (Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014a; Cordeiro *et al.*, 2014b). Muitos destes projetos foram, aliás, desenvolvidos pela equipa de investigação em que este trabalho se insere e funcionaram, amiúde, como estudos empíricos de base para o desenvolvimento da presente investigação²².

Atendendo a este contexto interdisciplinar, para responder aos objetivos definidos e às questões de investigação que nos permitem que eles sejam concretizados, a metodologia adotada na presente investigação combinou quadros conceptuais, métodos e técnicas das Ciências da Educação e da Geografia. Neste ponto descrevem-se os diferentes procedimentos metodológicos utilizados e os vários tipos de informações recolhidas nos estudos que integram esta investigação, de cariz qualitativo.

O termo qualitativo, como afirmam Denzin e Lincoln (2003, p. 13), “implica uma ênfase na qualidade das entidades estudadas e nos processos e significações que não são examináveis experimentalmente nem mensuráveis, em termos de quantidade, crescimento, intensidade ou frequência”. Então, segundo os mesmos autores, “os investigadores qualitativos realçam a natureza socialmente construída da realidade, a (...) relação entre o investigador e o que é estudado, e os constrangimentos situacionais que dão forma à investigação”. Como refere Amado (2017, p. 42), “trata-se de uma posição também identificada como social-construtivista”.

Inspirada no paradigma fenomenológico-interpretativo, a investigação qualitativa visa, portanto, a “compreensão das intenções e significações (...) que os seres humanos colocam nas suas próprias ações, em relação com os outros e com os contextos em que e com que interagem” (Amado, 2017, pp. 42-43). Dito de outra forma, procura “os

²² Destacamos o projeto “Projeção do parque escolar nacional por NUT III a 2013” e “Reorganização da rede do ensino particular e cooperativo com contrato de associação”, dois estudos de âmbito nacional desenvolvidos para o ME. A relevância da aplicação das metodologias e ferramentas da Geografia levou mesmo à integração deste último projeto no *Eurydice Report - Support Mechanisms for Evidence-based Policy-Making in Education* (2017), enquanto caso de estudo português.

fenómenos tal como são percebidos e manifestados pela linguagem”, e, em simultâneo, reconhece “que essa significação é contextual”, ou seja, “constrói-se e estabelece-se em relação a outros significantes” (Amado, 2017, p. 43).

Na investigação qualitativa está, assim, subjacente a “ideia de que a ação e a realidade humanas se constituem em fenómenos tão complexos que a sua simplificação em variáveis manipuláveis, como o pretende a investigação hipotético-dedutiva, não seria suficiente nem adequada para a sua abordagem” (Amado, 2017, p. 43). Então, em oposição ao “desmembramento da realidade em variáveis manipuláveis laboratorialmente, a investigação qualitativa assenta numa visão holística da realidade (ou problema) a investigar, sem a isolar do contexto natural (histórico, socioeconómico e cultural) em que se desenvolve e procurando atingir a sua compreensão através de processos inferenciais e indutivos (construindo hipóteses durante e depois da análise dos dados)” (Amado, 2017, p. 43).

No quadro de preparação de uma investigação suportada num paradigma qualitativo, foram conduzidos processos de recolha, análise e sistematização de literatura considerada relevante, como forma de, primeiro, apoiar a formulação e resposta às questões de investigação e, depois, fundamentar teoricamente os trabalhos de investigação realizados, de modo a obter uma visão global, ampla e diacrónica do fenómeno do planeamento da rede escolar em Portugal, com especial incidência nos fatores que mais influenciaram o seu desenvolvimento e no seu impacto no parque escolar português e na prestação do serviço público de educação, atendendo à sua relação com o território e com a diversidade de contextos.

A revisão direcionada da literatura foi conduzida em seis fases distintas: i) identificação dos motores de pesquisa *online* de literatura científica; ii) definição dos conceitos-chave de pesquisa; iii) pesquisa e seleção das publicações adequadas à temática da investigação; iv) estruturação e organização conceptual de conteúdos; v) leitura e análise da literatura; e vi) desenvolvimento articulado, de forma escrita, da revisão da literatura.

Tendo em conta que a seleção das publicações não seguiu um protocolo de pesquisa e seleção estrito e foi da responsabilidade do autor (Cronin *et al.*, 2008; Green *et al.*, 2006), foram aplicados dois critérios gerais para a seleção da literatura analisada, de modo a minimizar eventuais constrangimentos e a ultrapassar possíveis interferências nos produtos da investigação, com consequências na análise dos resultados e nas conclusões: i) o idioma do estudo, apresentando o autor capacidade para rever apenas estudos redigidos em português, inglês ou francês; e ii) o tipo de estudo, tendo sido considerados apenas documentos científicos de livre acesso (e.g. livros, artigos e relatórios), com especial destaque para artigos científicos conceptuais e empíricos com revisão por pares.

Complementando a revisão da literatura, a investigação suportou-se, também, na recolha, análise e sistematização de normativos legais nacionais, no sentido de fornecer uma perspetiva cronológica do quadro legislativo que sustenta a planificação e organização de equipamentos e recursos educativos em Portugal e da forma como foi acompanhando e refletindo a evolução do pensamento educativo, das políticas públicas de educação e das formas e necessidades de desenvolvimento da sociedade.

Ultrapassada esta etapa, clarificada a pertinência e atualidade do tema e definidos os objetivos e as questões de investigação, optámos por desenvolver o nosso trabalho segundo o método de estudo de casos múltiplos.

Entendido como uma técnica empírica que investiga um fenómeno contemporâneo no contexto real (Bogdan & Biklen, 1994; Yin, 1989), o estudo de caso pode assumir diversas formas ou finalidades. A opção pelo estudo de casos múltiplos ou “estudo coletivo de casos” (Amado, 2017, p. 130), que tem implícita a “ideia de replicação” (Yin, 1989, p. 53), deveu-se, primeiramente, à adequação aos objetivos e às questões de investigação, que implicavam a exploração das convergências e divergências entre municípios e a sua contextualização nas diferentes condições geográficas, e, depois, à necessidade de introduzir uma “maior complexidade e maior validade ao estudo” (Amado, 2017, p. 130). Embora cada caso tenha um valor investigativo intrínseco, a condução coordenada de um conjunto de estudos de caso, seguindo o mesmo modelo de investigação, “permite a

sua comparabilidade e também maiores possibilidades de teorização, ou de consolidação de proposições teóricas” (Amado, 2017, p. 130).

O método de estudo de casos múltiplos foi concretizado através de escalas geográficas (da unidade espacial do município à CIM²³) e temporais (duas fases de afirmação da carta educativa) distintas, com vista à obtenção de um entendimento acerca do planeamento da rede escolar em vários níveis espaciais (local, regional e nacional) e ao longo de diferentes períodos temporais (Quadro 1).

Quadro 1. Escalas geográficas e temporais utilizadas no método de estudo de casos múltiplos.

ESCALA GEOGRÁFICA (unidade espacial)	ESCALA TEMPORAL (período de tempo)	ARTIGO CIENTÍFICO
Municípios da Lousã, Mortágua e Figueira da Foz	2005-2010	II. Planeamento de recursos educativos em Portugal ao longo dos últimos 80 anos
CIM Região de Coimbra, constituída por 19 municípios, e CIM Beiras e Serra da Estrela, composta por 15 municípios, num total de 34 municípios	2005-2010	III. First generation education charters in Portugal: intentions and achievements
	2015-2018	IV. Public policies for school network planning in Portugal: changes in municipal responsibilities and choices
3 municípios da CIM Região de Coimbra 1 município da CIM Beiras e Serra da Estrela 1 município litoral de grande dimensão localizado na região Norte 1 município litoral de grande dimensão localizado na AML	2003-2021	V. A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais

Fonte: Elaborado pela autora.

A seleção dos casos foi feita por conveniência, atendendo à necessidade de representar a multiplicidade de realidades físicas, de posicionamento no contexto territorial nacional

²³ Corresponde à unidade administrativa de nível III da NUT, sistema hierárquico comum estabelecido pela UE para a divisão dos territórios em regiões que se subdivide em três níveis (I, II e III), definidos de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos (Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, na sua redação atual).

e de especificidades demográficas, socioeconómicas, culturais, educacionais, políticas e económicas locais. Com esta escolha procurou-se tornar presente os aspetos que mais diretamente influenciaram as decisões tomadas em termos de planeamento prospetivo do parque escolar.

No primeiro momento o estudo de casos incidiu em três municípios localizados na região centro²⁴ de Portugal, mais concretamente na CIM Região de Coimbra, a saber, Lousã, Mortágua e Figueira da Foz (cf. p. 22 do artigo científico II). Numa referência ao perfil socioeconómico e aos aspetos de natureza física, estes três municípios incluem dois territórios de baixa densidade (Lousã e Mortágua), situados no interior do país, em zonas periféricas e montanhosas, e um de alta densidade (Figueira da Foz), localizado na faixa litoral do país e com condições privilegiadas para o seu desenvolvimento. Os dois primeiros, embora apresentem características bastante idênticas, distinguem-se pela sua dimensão territorial e dinâmica demográfica e socioeconómica. Lousã, de menor extensão territorial, apresentava 17006 habitantes em 2021 e registou entre 2011 e 2021 um decréscimo populacional de -3,40% (-598 residentes)²⁵. A proximidade à cidade de Coimbra, principal pólo urbano da região centro, o menor preço da habitação e a implementação a relativo curto prazo do sistema de mobilidade do Mondego - Metrobus (cujas obras se encontram presentemente em curso) são fatores que têm contribuído para atenuar as desvantagens resultantes da sua localização. Mortágua, de maior extensão territorial, apresentava, no mesmo período, aproximadamente metade da população residente (8963 indivíduos) e verificou uma quebra populacional de -6,70% (-644 habitantes). Ao contrário da Lousã, neste município a interioridade tem-se traduzido numa maior dificuldade na atração e fixação de população e investimento. Por sua vez, Figueira da Foz, com 58951 residentes em 2021 e um decréscimo populacional entre 2011 e 2021 de -5,11% (-3174 indivíduos), é marcada pelo forte contraste entre o centro urbano de alta densidade e de grande dinamismo socioeconómico, que se tem

²⁴ Corresponde à unidade administrativa de nível II da NUT.

²⁵ Dados definitivos dos Censos 2021, disponíveis no site <https://www.ine.pt>, consultado no dia 27 de novembro de 2022.

desenvolvido ao ritmo das regiões litorais, e o mundo rural de baixa densidade, a perder população e com elevados índices de envelhecimento, o que ajuda a compreender, aliás, a dinâmica demográfica regressiva.

No segundo momento o estudo de casos recaiu em duas CIM's da região centro de Portugal, a CIM Região de Coimbra²⁶, constituída por 19 municípios²⁷, dos quais apenas sete²⁸ não se encontram classificados como territórios de baixa densidade²⁹, e a CIM Beiras e Serra da Estrela, composta por 15 municípios³⁰, todos classificados como territórios de baixa densidade (cf. p. 333 do artigo científico III e p. 724 do artigo científico IV). Incluindo 34 dos 100 municípios que integram a região centro de Portugal, a seleção destas duas unidades territoriais prendeu-se com o facto de representarem de modo exemplar a diversidade do território português e muitos dos seus problemas atuais. Formando uma faixa contínua que se estende da linha de costa à fronteira com Espanha e envolve municípios com realidades físicas, demográficas, socioeconómicas, culturais, educacionais, políticas e económicas muito distintas, estas duas unidades territoriais apresentam uma morfologia diversificada - desde a plataforma costeira às regiões de maior altitude do país - e refletem um dos maiores problemas que Portugal enfrenta, a crescente litoralização, caracterizada pela concentração de população no setor mais próximo do oceano e o envelhecimento e despovoamento dos setores do interior.

No último momento, procurando responder à abrangência da questão de investigação, que implicava uma análise detalhada e contextualizada, com vista à maximização da informação recolhida em cada caso e à exploração das diferenças e semelhanças entre

²⁶ Onde estão incluídos os municípios analisados no primeiro momento, a saber, Lousã, Mortágua e Figueira da Foz.

²⁷ Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mealhada, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Mortágua, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares.

²⁸ Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Mealhada, Mira e Montemor-o-Velho.

²⁹ Embora não exista uma classificação legal única para o conceito de território de baixa densidade, os critérios adotados são a densidade populacional ou o rendimento per capita (Comissão Interministerial de Coordenação Portugal 2020).

³⁰ Almeida, Belmonte, Celorico da Beira, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Fundão, Guarda, Gouveia, Manteigas, Mêda, Pinhel, Sabugal, Seia e Trancoso.

casos, optou-se por cingir o estudo de casos à realidade de seis municípios. A seleção dos territórios a incluir na investigação teve em conta dois critérios: primeiro, a continuidade, orientado para manter a coerência com os estudos anteriores e assegurar a necessária análise comparativa; depois, a representatividade, direcionado para a tradução da diversidade de realidades do território nacional e de lógicas municipais de ação. Assim, recorreremos a quatro municípios das CIM's Região de Coimbra (três municípios) e Beiras e Serra da Estrela (um município) e incluímos outros dois municípios, que abrangem contextos não retratados nestas duas unidades territoriais e introduzem novas dimensões com influência nas decisões políticas.

Numa análise mais pormenorizada aos territórios, o grupo de quatro municípios considera: i) dois territórios interiores de baixa densidade com critérios orientadores do planeamento da rede escolar distintos: um respondeu unicamente a necessidades locais e outro obedeceu apenas a normativos nacionais; e ii) dois territórios de média dimensão com níveis de concretização da proposta de reorganização da rede escolar opostos: um elevado e outro baixo. Por sua vez, o grupo de dois municípios integra dois territórios litorais de grande dimensão: i) um localizado na região norte, fortemente industrializado, que cumpriu totalmente a proposta de reorganização da rede escolar; e ii) outro situado na AML, com uma consolidação urbana e uma dinâmica demográfica e socioeconómica muito superior à média nacional, que apresentou um baixo grau de cumprimento da proposta de reorganização da rede escolar.

Numa referência às escalas temporais utilizadas, distinguimos três períodos distintos, sendo que o primeiro incidiu no período 2005-2010, correspondente, na generalidade, à fase de elaboração das cartas educativas de primeira geração³¹, o segundo recaiu no período 2015-2018³², correspondente à fase de elaboração das cartas educativas de

³¹ Ainda que seja avaliada, aproximadamente uma década depois, a concretização das propostas de reorganização da rede escolar apresentadas na carta educativa de primeira geração.

³² Atendendo a que no período anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, não existia um prazo objetivo definido para a revisão da carta educativa e que a fase de revisão da carta educativa na sequência da publicação do referido diploma legal ainda se encontra a decorrer, na presente investigação delimitámos o período correspondente à elaboração da carta educativa de segunda geração com base nos anos de realização dos documentos na amostra de municípios selecionada.

segunda geração (ainda a decorrer)³³, e, por fim, o terceiro abrangeu todo o período a partir da efetiva formalização da carta educativa como metodologia municipal de planeamento da rede escolar (2003) até ao ano de término da presente investigação (2021).

As técnicas privilegiadas para a recolha de dados na presente investigação foram a análise documental, a observação direta e a entrevista aberta, através das quais procurámos reunir informação que nos permitisse compreender e problematizar a evolução do processo de planeamento da rede escolar pública em Portugal no século XXI e tirar ilações para a construção de políticas públicas verdadeiramente territorializadas (Quadro 2).

Quadro 2. Técnicas de recolha de dados utilizadas.

FASE	TÉCNICA	FONTE DE DADOS	PERÍODO DE TEMPO	ARTIGO CIENTÍFICO
1.ª fase	Análise documental	Cartas educativas de primeira geração dos municípios da Lousã, Mortágua e Figueira da Foz	Fevereiro a março de 2015	II. Planeamento de recursos educativos em Portugal ao longo dos últimos 80 anos
	Observação direta	Locais da concretização das propostas de reorganização da rede escolar apresentadas nas cartas educativas de primeira geração dos municípios da Lousã, Mortágua e Figueira da Foz	Abril a junho de 2015	
2.ª fase	Análise documental	Cartas educativas de primeira geração dos 34 municípios que integram a CIM Região de Coimbra (19 municípios) e a CIM Beiras e Serra da Estrela (15 municípios)	Janeiro a junho de 2018	III. First generation education charters in Portugal: intentions and achievements
	Observação direta	Locais da concretização das propostas de reorganização da rede escolar apresentadas nas cartas educativas de primeira geração dos 34 municípios que integram a CIM Região de Coimbra (19 municípios) e a CIM Beiras e Serra da Estrela (15 municípios)	Julho de 2018 a março de 2019	
3.ª fase	Análise documental	Cartas educativas de segunda geração dos 12 municípios das CIM's Região de Coimbra (8 municípios) e Beiras e Serra da Estrela (4 municípios) que procederam à revisão das suas cartas educativas	Fevereiro a maio de 2020	IV. Public policies for school network planning in Portugal: changes in municipal responsibilities and choices
4.ª fase	Entrevista aberta	Vereadores com o pelouro da educação em: <ul style="list-style-type: none"> • 3 municípios da CIM Região de Coimbra; • 1 município da CIM Beiras e Serra da Estrela; • 1 município litoral de grande dimensão localizado na região Norte; • 1 município litoral de grande dimensão localizado na AML. 	Janeiro a junho de 2021	V. A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais

Fonte: Elaborado pela autora.

³³ Ainda que seja realizada uma análise comparativa com a primeira fase de elaboração da carta educativa.

A análise documental constitui-se como uma das técnicas mais comuns e importantes de recolha de dados na investigação qualitativa, quer como complemento de informações obtidas através de outras técnicas, quer como fonte primária para a obtenção de informação para o problema de investigação formulado (Lüdke & André, 1986). Na sua aplicação é de capital importância que os documentos sejam avaliados adequadamente e com um olhar crítico (Cellard, 2008).

Numa primeira fase, procedeu-se, nos territórios seleccionados, à recolha das cartas educativas de primeira e segunda geração, que são, por excelência, os instrumentos de planeamento prospetivo que traduzem a estratégia local para a planificação e organização de equipamentos e recursos educativos, e, numa segunda fase, à análise diacrónica compreensiva destes documentos³⁴. No que se refere às cartas educativas de primeira geração foram analisados, inicialmente, os documentos dos municípios da Lousã, Mortágua e Figueira da Foz (cf. artigo científico II) e, depois, os documentos dos 34 municípios que integram a CIM Região de Coimbra, constituída por 19 municípios, e a CIM Beiras e Serra da Estrela, composta por 15 municípios (cf. artigo científico III). No que respeita às cartas educativas de segunda geração foram analisados os documentos dos 12 municípios³⁵ das CIM's Região de Coimbra (8 municípios) e Beiras e Serra da Estrela (4 municípios) que efetuaram a revisão das suas cartas educativas (cf. artigo científico IV).

A observação direta afirma-se como uma técnica básica na investigação qualitativa que permite a recolha de dados através do contacto direto com as situações específicas. Distingue-se da observação espontânea pelo seu carácter intencional e sistemático e

³⁴ Num primeiro momento considerámos a possibilidade de analisar os resultados escolares obtidos pelos alunos do 4.º ano de escolaridade nas provas nacionais de final de ciclo, procurando encontrar eventuais relações entre esses resultados e as opções na reorganização da rede escolar do 1.º CEB. Publicámos, no artigo científico II, os primeiros resultados desse trabalho. O facto das provas terem sido abandonadas e substituídas por um novo modelo impediu que continuássemos com essa dimensão do estudo.

³⁵ Do total de 34 municípios que integram as CIM's Região de Coimbra (19 municípios) e Beiras e Serra da Estrela (15 municípios), no momento de recolha dos documentos para análise apenas doze tinham procedido à revisão das suas cartas educativas, sendo que vinte ainda não tinham avançado com a revisão das suas cartas educativas ou estavam numa fase embrionária do processo e dois ainda não tinham concluído o processo.

apresenta como característica tradicional o seu não-intervencionismo (Adler & Adler, 1994; Aires, 2015).

Esta técnica permitiu a verificação, não participada, no local, da concretização das propostas de reorganização da rede escolar apresentadas nas cartas educativas de primeira geração³⁶, com vista à classificação do seu grau de implementação. Numa primeira etapa foi verificada a execução das intervenções previstas nos municípios da Lousã, Mortágua e Figueira da Foz (cf. artigo científico II) e, numa segunda etapa, nos 34 municípios que integram a CIM Região de Coimbra, constituída por 19 municípios, e a CIM Beiras e Serra da Estrela, composta por 15 municípios (cf. artigo científico III).

Finalmente, a entrevista aberta, dentro da grande multiplicidade de formas que a técnica da entrevista pode adotar, assume-se como um dos principais meios para a recolha de informação na investigação qualitativa, principalmente pelo facto de não existir uma imposição rígida de perguntas que limite os entrevistados nas suas respostas (Amado, 2017), ou seja, embora o entrevistador possua um roteiro de perguntas fixas e iguais para todos os entrevistados, as perguntas são suficientemente abertas e lançadas à medida do desenrolar de uma conversa informal, “não necessariamente pela ordem estabelecida no guião, mas, antes à medida da oportunidade” (Pardal & Correia, 1995, p. 65).

Neste tipo de entrevista, o envolvimento do entrevistador é mínimo, devendo adotar uma postura o mais neutral, impessoal e diretiva possível (Boni & Quaresma, 2005; Freebody, 2003; Grim *et al.*, 2006; Marquet *et al.*, 1998; Merton *et al.*, 1990). Comportar-se, no essencial, como um “ouvinte e apenas em caso de extrema necessidade, ou para evitar o término precoce da entrevista, pode interromper” o entrevistado (Boni & Quaresma, 2005, p. 74).

A preferência pela entrevista aberta, que permite dar uma grande liberdade de opinião e expressão aos entrevistados, de modo a que possam discorrer livremente sobre a

³⁶ Não foi possível fazer a observação direta nos locais da concretização das propostas de reorganização da rede escolar apresentadas nas cartas educativas de segunda geração, uma vez que ainda não se encontravam em fase de implementação no terreno.

questão previamente formulada, de acordo com os seus quadros de referência, e salientar o que para eles for mais relevante, com as palavras e a ordem que mais lhes convierem, relaciona-se com a necessidade de obter a maior quantidade de informação possível sobre o tema proposto (Amado, 2017; Bogdan & Biklen, 1994; Boni & Quaresma, 2005; Ghiglione & Matalon, 1992; Gillham, 2000; Kvale, 1996; Lüdke & André, 1986; Marquet *et al.*, 1998).

Esta técnica foi utilizada na recolha de informação para a última etapa do trabalho (cf. artigo científico V), tendo como participantes os responsáveis pelas políticas locais de planeamento da rede escolar nos territórios selecionados (vereadores com o pelouro da educação). Decorreram no ano 2021 (entre janeiro e junho) e foram realizadas no formato *online*, devido aos constrangimentos provocados pela pandemia da covid-19.

O roteiro da entrevista foi construído a partir da investigação anterior e discutido e validado com todos os elementos integrantes da equipa de investigação (ver Anexo 1). Todas as entrevistas iniciaram com a contextualização dos objetivos do trabalho que se pretendia realizar e o consentimento de participação, onde era salvaguardado o anonimato dos participantes e a confidencialidade dos dados recolhidos.

Como método de tratamento dos dados recolhidos através das entrevistas realizadas utilizou-se a análise de conteúdo, metodologia central de análise de dados na investigação social. Num primeiro momento procedeu-se à organização da informação recolhida num sistema de categorias e subcategorias que traduziam as ideias-chave que emergiram da leitura cuidada das entrevistas (Amado, 2017). Encontradas as características mais relevantes, num segundo momento foi construída uma grelha de análise onde foram registados, para cada subcategoria, aspetos de natureza quantitativa (incidência) e de natureza qualitativa (afirmações).

Por fim, no sentido de apoiar a leitura da informação, recorreu-se à representação espacial, com recurso a SIG's, ferramentas aplicadas na Geografia (física e humana) que assumem um papel central nos processos de gestão territorial e de desenvolvimento e

concretização de políticas públicas (Clifford *et al.*, 2010; Gomez & Jones, 2010; Guermond, 2005; Healey, 2007; Reggiani & Nijkamp, 2006).

Recorreu-se à cartografia ou aos mapas na elaboração dos artigos científicos II, III e IV e serviu para: i) visualizar o enquadramento territorial dos municípios selecionados e compreender os aspetos físicos mais relevantes que os distinguem (cf. artigos científicos II, III e IV); ii) mostrar, com recurso à georreferenciação dos equipamentos educativos, a rede escolar antes e depois da implementação da proposta de reorganização da rede escolar, de modo a perceber o impacto da carta educativa de primeira geração no parque escolar municipal (cf. artigo científico II); e iii) representar os diferentes tipos de reorganização da rede escolar adotados na primeira (cf. artigo científico III) e segunda (cf. artigo científico IV) geração e, no caso da carta educativa de primeira geração, o grau de implementação das soluções de reordenamento apresentadas (cf. artigo científico III).

1.4. Estrutura da tese de doutoramento

A tese de doutoramento está dividida nos três capítulos seguintes:

1. Quadro teórico e metodológico da investigação, que contextualiza e enquadra o tema e objeto de estudo da investigação e descreve as opções metodológicas, o procedimento, os dados recolhidos e a respetiva análise;
2. Resultados da investigação, que incluem os cinco artigos científicos produzidos no âmbito desta investigação:
 - i. Políticas de educação: As diferentes responsabilidades e opções dos poderes públicos;
 - ii. Planeamento de recursos educativos em Portugal ao longo dos últimos 80 anos;
 - iii. First generation education charters in Portugal: Intentions and achievements;
 - iv. Public policies for school network planning in Portugal: Changes in municipal responsibilities and choices;

v. A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais.

3. Discussão e sistematização dos principais resultados da investigação, seguidas de algumas propostas, para eventualmente serem consideradas na elaboração de políticas públicas no domínio do planeamento da rede escolar, e de algumas notas finais.

2. Resultados da investigação

2.1. Artigo científico I. Políticas de educação: As diferentes responsabilidades e opções dos poderes públicos

Santos, L., Alcoforado, L., & Cordeiro, A. M. R. (2017). Políticas de educação: As diferentes responsabilidades e opções dos poderes públicos. *Revista de Ciências da Educação*, 37, 37-64. <http://hdl.handle.net/10316/43470> (Qualis B3)

Políticas de educação: as diferentes responsabilidades e opções dos poderes públicos

LÚCIA ISABEL RIBEIRO SANTOS¹

JOAQUIM LUÍS MEDEIROS ALCOFORADO²

ANTÓNIO MANUEL ROCHETTE CORDEIRO³

Resumo

O presente trabalho procura analisar a evolução das teorias políticas e económicas mais relevantes, bem como os tipos de Estado que lhes estão associados, que foram se sobrepondo no decorrer dos últimos três séculos nas sociedades democráticas ocidentais e que mais diretamente foram interferindo na elaboração e execução das políticas públicas de educação. Em seguida, reflete-se sobre as suas implicações na forma como o pensamento educativo foi sendo construído e sedimentado. Partindo dessa análise, termina-se por equacionar as mudanças fundamentais que se perspectivam no pensar de algumas dimensões das políticas educativas públicas, situando-as, sobretudo, na necessidade de associar as lógicas nacionais e transnacionais às políticas de base local, que, por meio de uma ação conjunta e concertada, mobilizem a comunidade no sentido de formar cidadãos capazes, sem perder de vista a escala global, de agir em âmbito local, a partir do conhecimento da sua própria realidade e induzir uma nova noção de desenvolvimento, o qual se espera que seja integrado e sustentado.

Palavras-chave: Políticas públicas em educação. Ideologia e poder. Desenvolvimento e educação.

Abstract

This paper seeks to analyze the evolution of the most relevant political and economic theories, as well as the associated state types, during the last three centuries in western democratic societies and that most directly interfered in the elaboration and execution of public education policies, to reflect on their implications

SANTOS, L.I.R.; ALCOFORADO, J.L.M.; CORDEIRO, A.R.M.
Políticas de educação: as diferentes responsabilidades e opções dos poderes públicos
Rev. Cienc. Educ., Americana, ano XIX, n 37, p. 37-64, jan./jun. 2017

37

in the construction and consolidation of educational thinking. Starting from this analysis, it ends up by equating the fundamental changes that are perceived in the thinking of some dimensions of the public educational policies, placing them in the need to associate local policies to national and transnational logics, that can, through joint and concerted action, mobilize the community to train citizens who, without forgetting the global scale, are able to act at the local level, based on the knowledge of their own reality, and to induce a new notion of development, which is expected to be integrated and sustained.

Keywords: Public educational policies. Ideology and power. Development and education.

Resumen

En este trabajo se analiza la evolución de las teorías políticas y económicas más relevantes, así como el tipos de estado asociados con ellos, que se desarrollaron en los últimos tres siglos en las sociedades democráticas occidentales y que más directamente interfirieron en la elaboración y ejecución de las políticas públicas de educación. Se hará a continuación una reflexión sobre sus implicaciones en el modo en que se fue construyendo y sedimentando el pensamiento educativo. Partiendo de este análisis, se plantearán los cambios fundamentales que se prevén en el diseño de algunas dimensiones de las políticas públicas de educación, relacionándolas, sobre todo, con la necesidad de asociar a la lógica nacional y transnacional, políticas de base local, que, a través de una acción conjunta y concertada, movilicen a la comunidad para formar ciudadanos que, sin perder de vista la escala mundial, sean capaces de actuar a nivel local, partiendo del conocimiento de su propia realidad, y de inducir un nuevo concepto de desarrollo, que se espera que sea integrado y sostenido.

Palabras clave: Políticas públicas en educación. Ideología y poder. Desarrollo y educación.

Introdução

O desenvolvimento foi, desde sempre, um dos temas mais relacionados com a educação, tendo sido mesmo um dos três pilares (com a crença na educabilidade humana e a fé na construção de sociedades democráticas) que, desde o iluminismo e ao longo da modernidade, sustentou o aparecimento da escola, assim como a razão mais vezes invocada para justificar maiores investimentos no sistema de ensino. Como fez notar Habermas (2000), a educação pública formal é indissociável da emergência, desenvolvimento e consolidação (bem como da incompletude) do projeto

da modernidade, coexistindo com a exigência do aumento da produtividade do trabalho e consequente formação do capital e com a criação de identidades nacionais e o estabelecimento de poderes políticos centralizados, ao mesmo tempo que foi ligada à expansão de direitos de participação política, à consagração de formas urbanas de vida e à secularização de valores e normas.

As políticas educativas públicas resultam da tentativa de enfrentar os problemas que foram surgindo em cada momento histórico da evolução das sociedades, analisando-os e procurando as soluções possíveis, que, embora possam ser encontradas por meio de caminhos bastante variados, tendem a ser construídas, implementadas e avaliadas a partir de influentes e marcantes modelos teóricos. Estes mimetizam as agendas políticas e institucionais que configuram o essencial dos pensamentos hegemônicos e das preocupações dominantes em determinada época, resultantes de interesses e poderes que procuram impor certa ideia de desenvolvimento e influenciar de maneira muito decisiva as escolhas efetuadas, levando a opções ideológicas e a decisões políticas distintas por parte de protagonistas diversos, em momentos e circunstâncias diferentes (BALL, 1990).

Durante esse percurso, é necessário assinalar as influências que instâncias de diferentes níveis foram conseguindo impor às agendas políticas educativas. À marca inicial da modernidade, que apontava para um reforço das identidades nacionais, corporizadas na ideia de Estado-nação, foram se sobrepondo influências transnacionais, resultantes da formação de blocos econômicos e políticos regionais, como a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). E foram, principalmente, impondo-se, muito em resultado dos movimentos de globalização econômica que as idiosincrasias mais recentes do capitalismo ajudaram a reforçar, influências decisivas de organismos que atuam em uma escala global, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e as organizações de países que procuram e vão conseguindo impor formas de poder que potencializam agendas e opções políticas de acordo com os seus interesses.

Diante da existência de indicadores que revelam que a autonomia relativa do Estado está sendo constrangida e desafiada pela emergência de novas formas de intervenção política e de regulação institucional do tipo transnacional (AMARO, 1990), as quais trazem incertezas em relação aos direitos conseguidos na esfera nacional e abrem outras possibilidades no

âmbito de uma nova geração de políticas públicas que envolvem outras instâncias e contextos que transcendem o Estado, embora podendo e devendo articular-se com este; e se é verdade que, até muito recentemente, o Estado assumia uma ampla responsabilidade de decisão no campo das políticas públicas, ainda que sujeito às necessidades (complexas e contraditórias) das classes dominantes e de outros atores coletivos e movimentos sociais (AFONSO, 2001b), hoje, ainda que longe de se constatar um completo e irreversível esvaziamento da autonomia relativa do Estado diante da acelerada globalização, a questão que se coloca é a de saber até que ponto ainda faz sentido convocar teorias assentes na existência de uma grande independência do poder político.

No entanto, a essas tendências centralizadoras e globalizantes de entender a vida comum e o seu governo têm sido contrapostas ideias que vão apontando para soluções construídas a partir dos territórios e das comunidades de vizinhança e que estão mais próximas das necessidades de desenvolvimento pessoal e social das pessoas e dos seus grupos de pertença, reforçando a ideia de políticas que – se é verdade que necessitam de contribuir para pensar a escala planetária, ajudando a conhecer e a tocar o mundo – apelam à necessidade de uma ação local, comprometida com a construção progressiva de melhores condições de vida e de maior bem-estar individual e coletivo, no quadro de uma preocupação de sustentabilidade com o planeta, a natureza e a espécie humana, nas suas dimensões simultâneas de diversidade e universalidade (MORIN; MOTTA; CIURANA, 2004; TOURAINÉ, 2005).

Uma tal ação apela e deverá ser acompanhada por políticas que conjuguem as componentes estatais com responsabilidades e decisões de base local (DALE, 1989), sendo construídas a partir de uma convicção que apresenta uma nova noção de desenvolvimento, a qual abandona a progressiva sobrevalorização da dimensão econômica do desenvolvimento a que se assiste nos últimos tempos, que tem justificado a necessidade de procurar a qualidade da educação e formação (inicial e contínua) das crianças, adolescentes, jovens e adultos a partir dos contributos que poderão disponibilizar para a produtividade (atual ou futura) dos trabalhadores e a competitividade das economias, e defende, como a história tem demonstrado, em diferentes momentos, que o desenvolvimento deve entender-se com um sentido mais integrado e sustentado, aparecendo inúmeras vezes a reconhecer que, ainda que a dimensão econômica do desenvolvimento

se constitua como uma finalidade incontornável da educação e formação, estas necessitam de se preocupar com um entendimento mais global de desenvolvimento, acreditando no contributo futuro dessa orientação mais holística para a existência de sociedades e comunidades mais humanizadas. Para que o desenvolvimento reúna, ao mesmo tempo, as características de integração e sustentabilidade, devem-se conciliar, de forma harmoniosa, todas as dimensões da vida das pessoas (econômica, social, cultural e ambiental), respeitando, recuperando, valorizando e potencializando o patrimônio humano e natural do território, única fórmula capaz de garantir a promoção do bem-estar de todos, sem criar tensões sociais nem gerar impactos ambientais negativos (ALCOFORADO; CORDEIRO; FERREIRA, 2014). Essa noção de desenvolvimento apela ao recurso permanente de metodologias participativas e à mobilização de todos os recursos disponíveis no âmbito dos poderes públicos, da sociedade civil e das diferentes comunidades.

Ao mover a contribuição para esse entendimento de agenda e decisão política, com a conseqüente implementação de práticas educativas e de avaliação congruentes, é forçoso que se empreenda uma análise diacrônica compreensiva à evolução interdependente do pensamento (maioritariamente econômico) e das opções tomadas com impacto nas políticas públicas de educação que trouxeram ao tempo que se hoje vive, com os seus traços predominantes e as suas características mais identificadoras. Só com essa compreensão adequada, em termos históricos e circunstanciados, se é capaz de projetar no futuro as bases para novas agendas e melhores decisões políticas. É isso mesmo que se é proposto a fazer no presente trabalho, procurando mostrar como, ao longo de toda a modernidade, determinados modelos teóricos influenciaram opções de desenvolvimento político, as quais, por sua vez, contribuíram fortemente para determinar a formulação e aplicação das políticas educativas públicas, incluindo as mais recentes.

Parte-se dessa análise para refletir sobre uma nova forma de pensar a educação que, sem negar a importância da criação de riqueza e do contributo do crescimento econômico nem ignorar os condicionalismos impostos pela agenda política nacional e transnacional, assuma um caráter mais local e se estruture em uma base mais dirigida para o desenvolvimento territorial, integrado e sustentado.

Assumindo essa intenção, o presente trabalho, baseado em pesquisa documental e suportado por literatura científica relevante para a compre-

ensão da influência mútua que o pensamento e as políticas foram tendo nas trajetórias de desenvolvimento dos diferentes contextos sociais, econômicos e culturais, desenvolve-se em três partes. Na primeira, é feita uma análise da evolução das ideias surgidas ao longo dos últimos três séculos com influência nas orientações ideológicas das sociedades democráticas ocidentais, que foram transformando decisivamente as relações entre o Estado e economia e entre o Estado e sociedade, com base na elaboração de uma breve síntese das principais lógicas políticas (liberalismo clássico, social democracia, neoliberalismo e terceira via) e dos tipos de Estado que lhes foram sendo associados (liberal, intervencionista e regulador). Na segunda, discute-se o impacto dessas evoluções nas agendas que corporizaram a maneira como a educação foi sendo pensada e decidida politicamente, sublinhando os aspectos que modelaram as dimensões axiológicas, epistemológicas e metodológicas das sucessivas e mais marcantes opções. Finalmente, na terceira, procura-se retirar algumas ilações, perspectivando as mudanças a empreender na política educativa pública para responder aos desafios sociais presentes e que se adivinham, aos quais, e como quase sempre, a escola tem respondido marginalmente.

Responsabilidades dos estados modernos e políticas públicas: perspectivas históricas e conceptuais

Muito embora não detenha essa prerrogativa em exclusivo, o Estado, entendido, na sua aceção mais genérica, como a organização política que, a partir de certo momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controlo social (AFONSO, 2001b), desde sempre se constituiu, por meio das suas opções ideológicas, como um elemento central para a concepção e implementação das políticas educativas públicas. Por isso, não é possível abordar esse tema sem remeter para a descrição da evolução dos quadros teóricos, dos pressupostos conceptuais e das ideias políticas predominantes no paradigma social e económico (TOURAINÉ, 2005) que foram suportando a ação do Estado durante a sua longa, diferenciada e lenta construção histórica e que influenciaram, de forma determinante, as mutações particulares que ocorreram na sua natureza, configuração e atribuições no decorrer do seu processo de desenvolvimento.

Então, antes de coincidir com o significado atual nas sociedades democráticas ocidentais, ao longo dos últimos três séculos, pensadores de diversas doutrinas propuseram diferentes ideais de Estado, cada uma com direitos e deveres próprios, estabelecendo distintas relações com as classes sociais, desde os poderes e funções limitadas do Estado liberal até, nos antípodas, a ação clássica e abrangente do Estado intervencionista, passando por novas formas relacionais entre o Estado, munido do poder de autoridade, e a economia, infraestruturada no todo social, configurando o Estado regulador (ROQUE, 2004; SILVA, 2009), o que leva a entender como pouco adequados os tipos de Estado até então dominantes, tanto de origem liberal como de origem marxista (AFONSO, 2001a). Resultante do processo de redefinição do papel do Estado, atualmente em curso, essa nova versão tende a esbater a sua centralidade, responsabilidade e visibilidade social, assistindo-se à tentativa, convicta ou forçada, de descentralização, traduzida pela transferência de obrigações e competências do Estado para novos atores sociais, preferencialmente de incidência mais local, e à promoção, por mecanismos variados, de novas representações e concepções em torno do bem comum e do espaço público (AFONSO, 2001a).

Ancorada na herança do iluminismo que remonta à Inglaterra do século XVII, com o filósofo inglês John Locke, foi a partir do século XVIII que se assistiu à configuração da corrente política e econômica que institucionalizou o Estado liberal, com as ideias em defesa do liberalismo clássico apresentadas pelo filósofo e economista escocês Adam Smith, na obra “Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações”, escrita em 1776. E que ganhou força e expandiu-se como fenômeno global, por um lado, com a revolução americana, e, por outro, por meio da revolução francesa, coexistindo com o triunfo dos valores da liberdade, da democracia e dos direitos fundamentais dos indivíduos, reflexo dos anseios de uma nova sociedade racionalista e expansionista, que vivia um capitalismo ainda incipiente, motivada pela reação contra o absolutismo moderno, liderada pela burguesia desejosa de menos condicionamentos estatais no desenvolvimento da atividade econômica.

Assente nos princípios da economia liberal, que defende que o papel do Estado na economia deve ser reduzido, que esta deve ser autorregulada pelo mercado e que deve haver concorrência entre privados, em um mercado livre, acreditando que os seus interesses se harmonizariam – “mão invisível” – pelas leis naturais do mercado, pela livre concorrência e pela

competição entre produtores, o Estado liberal caracteriza-se por combater o intervencionismo estatal em todos os domínios, gerando um Estado de direito, quanto aos poderes, em oposição ao Estado absoluto, e um Estado mínimo, quanto às funções, em oposição ao Estado onipresente e social. Existe, por isso, uma clara dissociação entre a atividade política, que legitima o primado da lei, confinando-se ao exercício das atribuições normativa, jurisdicional e administrativa, e a econômica, que reconhece a propriedade e a iniciativa privada, o fim das medidas protecionistas e dos monopólios e a abertura dos portos entre os países. Segundo o liberalismo econômico ou capitalismo *laissez-faire*, a ação do Estado na economia devia limitar-se à manutenção da lei e da ordem pública, à defesa nacional e à oferta dos bens públicos que o setor privado não estaria interessado, como a saúde, a educação, os transportes e o saneamento básico. Essa concepção de Estado orienta-se, nas palavras de Silva (2009), para a resolução de problemas concretos.

Desde que emergiu no século XVII, o percurso do liberalismo clássico e do Estado liberal foi ascendente até as últimas décadas do século XIX (OLSEN; CODD; O'NEILL, 2004), mas os excessos do liberalismo econômico, que culminaram na Grande Depressão de 1929, fizeram com que o pressuposto de uma competição equilibrada não fosse alcançado e conduziram à descrença na “mão invisível” e ao abandono da “miragem liberal” (ROQUE, 2004). Na sequência, o modelo vigente começou a ser desafiado e foi posteriormente substituído pela social-democracia, que deu expressão ao modelo de regulação econômica defendido pelo economista britânico John Keynes, o Estado de bem-estar social (OLSEN; CODD; O'NEILL, 2004). Keynes defendia um Estado social e economicamente ativo, no qual o imperativo de estabilidade econômica se associava a imperativos de justiça social (SILVA, 2009), garantindo a articulação dos instintos do ganho individual com o altruísmo social, a resolução das disfuncionalidades do mercado e da conflitualidade social (MOZZICAFREDDO, 1997), a correção de desigualdades e a criação de bem-estar (ESPING-ANDERSEN, 1990).

O Estado de bem-estar social viria a assumir-se como a forma política mais adequada para gerir as exigências sociais e econômicas dificilmente conciliáveis (AFONSO, 1998) e a tornar-se imprescindível em qualquer democracia moderna (AMARAL, 2010), afirmando-se historicamente no período entre as duas guerras, nos Estados Unidos e, a partir do segundo

pós-guerra, na Europa Ocidental, como consequência da crise mundial que obrigou os países a protegerem-se ao longo da década de 1930, situação agravada pela 2ª Guerra Mundial, com a necessidade de reconstruir as economias destruídas. Essa concepção de Estado apresenta como características marcantes as políticas que visam ao pleno emprego e ao estabelecimento de sistemas de proteção social universais (ESPING-ADERSEN, 1990) e assume como pilar central o trabalho, que é o principal meio de subsistência e o mais importante contributo para o desenvolvimento social, pelos recursos que gera por meio de impostos (GUIMARÃES, 2011).

A relevância do Estado-providência é visível em âmbito econômico, no controle e coordenação das atividades econômicas, no estabelecimento de políticas de salário e emprego e na definição das fronteiras dos mercados de serviços, e social, na identificação dos direitos mínimos de cidadania a providenciar pelo Estado e na ordenação da estratificação social e da estrutura de oportunidades, em uma perspectiva de equidade, integração e justiça social (ESPING-ADERSEN, 1990; SANTOS, 1993; MOZZICAFREDDO, 1997; CASTLES, 2004).

Essas funções ficam expressas na produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência no acesso a bens e serviços públicos e privados e na regulação de bens e serviços privados (ESTÉVÃO, 1998), dos quais decorre a emergência de sistemas nacionais públicos ou estavelmente regulados de educação, saúde e segurança social, que controlam, direta ou indiretamente, o nível de vida da população. Como resume Silva (2009), a ação do Estado já não se limita a responder a problemas pontuais, mas a perseguir objetivos gerais, tornando-se potencialmente constante e ininterrupta.

Esse novo ciclo econômico, que iniciou na década de 1930 e se estendeu até meados dos anos de 1970 (MOZZICAFREDDO, 1997), a que o filósofo britânico Eric Hobsbawm designa por “idade dourada” (the golden age), é sinônimo de desenvolvimento e prosperidade (CANDEIAS, 2009), assistindo-se a uma fase de expansão capitalista e de elevado ritmo de crescimento econômico, que se traduziu por uma notável síntese entre capitalismo e democracia e entre crescimento econômico e social. No entanto, a recessão econômica e a ruptura demográfica do início dos anos de 1970 colocaram em causa os mecanismos de financiamento, sobrevivência e legitimidade do Estado-providência (HARVEY, 2001) e conduziram à sua reconfiguração, dando início a uma fase marcada pela tentativa de

equilibrar as duas correntes anteriores e pela procura de um Estado mais eficiente, a fase do neoliberalismo e do Estado regulador, símbolo da revitalização da direita no espectro político partidário (nova direita), a que Harvey (2005) designou de ponto de viragem revolucionário na história econômica, política e social do mundo. Os sinais de mudança começaram a emergir com grande vigor nos países mais desenvolvidos, em especial nos de expressão anglo-saxônica. Soros (2004) identifica-os nas transformações observadas quando Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, subiram ao poder, respetivamente, em 1979 e 1980, seguindo políticas públicas que permitiram a aplicação dos princípios liberais reconfigurados e recontextualizados para uma realidade econômica pautada pela globalização e por novos paradigmas do capitalismo, caracterizadas, segundo Lima (2007), pela substituição da noção de governo pela noção de governança e pela imposição autocrática do modelo gerencialista como medida determinante das ações dos Estados.

Traduzidos na expressão “menos Estado, melhor Estado”, os princípios do neoliberalismo foram defendidos pelo economista norte-americano Milton Friedman, na obra “Capitalism and Freedom”, escrita em 1962, na qual advoga um Estado mínimo assente na redução das funções do Estado em favor do mercado livre e na liberdade individual, em vez da responsabilidade ou da obrigação, postulando o desmantelamento do Estado-providência e a sua substituição pelo mercado (CANDEIAS, 2009) e a persecução do interesse próprio como forma de consolidar uma sociedade socialmente mais justa (PARASKEVA, 1999). Assim, o neoliberalismo assenta-se em dois vetores essenciais: na redefinição do papel do Estado, que passa de provedor a regulador, e na revalorização da ideologia do mercado, que legitima e dá impulso a certos compromissos e ações – empreendedorismo, competição, excelência – ao mesmo tempo que inibe e deslegitima outros – justiça social, equidade, tolerância (BALL, 2004). É por isso errôneo pensar, como chamam a atenção Rodrigues e Teles (2011), que o neoliberalismo ambicionaria o regresso a uma tradição inventada de *laissez-faire* e equivaleria à ampliação do mercado à custa da regressão do Estado. Robertson (2007) descreve o papel reservado ao Estado neste novo modelo: o de assegurar, por meio de alguma intervenção estatal, que a “mão invisível” do mercado de Adam Smith consiga funcionar.

Nesse novo modelo, já não compete ao Estado produzir bens e serviços diretamente, cabendo-lhe defender o funcionamento dos mercados,

facilitando, regulando e supervisionando a produção e distribuição de bens e serviços por parte de terceiros, incluindo empresas privadas (SILVA, 2009), e criar mercados nos setores onde não existem (TEODORO, 2010), observando-se, na sequência, a criação de modelos alternativos de financiamento privado para assegurar funções tradicionalmente estatais, como educação, saúde e segurança social (BALL, 2004). Nas palavras de Afonso (2001a), assiste-se à promoção de mecanismos de mercado no interior do espaço do Estado, privatizando, liberalizando e fomentando a competição entre serviços, reconvertendo os utentes em clientes, adotando princípios e instrumentos de gestão empresarial e subjugando os direitos sociais às lógicas da eficácia e ao surgimento dos quase-mercados. Isso põe em evidência o caráter híbrido das novas formas de financiamento, fornecimento e regulação que o Estado incentiva no âmbito da redefinição das suas funções, mas que não simbolizam necessariamente a diminuição do seu poder de intervenção. Este é, aliás, um exemplo claro das contradições da nova direita, caracterizada por exigir um Estado limitado nas funções, mas forte na coerção e controle social (AFONSO, 1998). Essa oposição entre princípios liberais, notoriamente desregulamentadores, de minimização do Estado e exaltação do mercado, e conservadores, manifestamente regulamentadores, de valorização de um Estado interventor no controle da autoridade, na preparação dos cidadãos para o mercado de trabalho e na aprendizagem de princípios, conhecimentos e regras, confere às políticas dessa restauração conservadora (nova direita) uma singularidade própria (APPLE, 1998).

Mas ainda que os quase-mercados sejam uma espécie de *ex-libris* do caráter híbrido público/privado, Estado/mercado, das políticas adotadas na fase de expansão da nova direita neoliberal ou neoconservadora, nos anos de 1980, esses mecanismos não constituem a única tentativa de acompanhar as mudanças em curso no que respeita à redefinição do papel do Estado e à concretização do Estado regulador, tendo-se seguido, nos anos de 1990, a proposta de uma terceira via social-liberal. Apresentada pelos partidos tradicionais de centro-esquerda ou esquerda, genericamente sociais-democratas, que se opõem aos partidos conservadores, esse segundo programa político híbrido representa, em termos gerais, um movimento de modernização do centro e a volta da social-democracia ao poder sob uma nova tendência.

A expressão terceira via foi utilizada por Sik (1978), no final dos anos de 1970, para alertar sobre a necessidade de encontrar uma solução

econômica entre o socialismo e o capitalismo, o socialismo de mercado, que, de acordo com Giddens (1999), seria a forma de ultrapassar as falhas dos dois sistemas. Mas, embora o termo fosse utilizado há algum tempo em alguns países da Europa (Itália e Suíça), foi na Inglaterra que fez sucesso, utilizado por Tony Blair em 1997 para vencer as eleições, depois de 18 anos de um governo conservador. Como refere Santos (2011), Tony Blair apostou em uma reforma que prometia, por um lado, a atualização da social-democracia e a superação das visões de esquerda do socialismo/comunismo, esgotadas com o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o fim da Guerra Fria, e, por outro lado, a humanização do neoliberalismo de direita remanescente de Margaret Thatcher, entre 1979 e 1990, que tivera sequência com John Major, entre 1990 e 1997. Todavia, como mostra Giddens (1999), já antes de Tony Blair, alguns eventos importantes, como a vitória de Bill Clinton nos Estados Unidos, em 1992, assinalam uma viragem política à esquerda e o surgimento de uma proposta alternativa à dicotomia Estado/mercado.

Não pressupondo a hegemonia do mercado nem a destruição radical do velho espaço público estatal, a terceira via ganha protagonismo ao parecer poder constituir-se como uma alternativa credível para uma reinvenção solidária do Estado, contribuindo para que os valores do domínio público, como a igualdade, a justiça e a cidadania, possam ser reatualizados em um novo contexto (AFONSO, 2001a). Para Giddens (1999), a terceira via deve manter a preocupação com a justiça social e propor uma nova economia mista, que procure uma sinergia entre os setores público e privado, fazendo uso do dinamismo dos mercados, mas sem perder de vista o interesse público, e tenha em conta o processo de globalização em curso. É sob esse quadro teórico-ideológico que Santos (2011) sinaliza que a terceira via pretende atribuir um caráter social ao neoliberalismo, atenuando a desigualdade social agravada por meio da desregulação econômica e financeira, das privatizações e dos cortes nas despesas sociais e fomentando novas articulações entre o público e o privado mercantil e não mercantil.

Dessa forma, na procura de responder à crise do capitalismo, sem romper com o diagnóstico da concepção neoliberal, que atribui ao Estado todos os males, a terceira via, atenta à diversidade de organizações que funcionam fora da esfera do primeiro e segundo setor – o Estado e o mercado –, introduz a figura do terceiro setor como sujeito social relevante para a reforma solidária do Estado e para a consecução de políti-

cas públicas sociais e econômicas, apelando à cooperação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil (GUIMARÃES, 2011). Correspondendo a iniciativas particulares com sentido público (FERNANDES, 1994), a criação de um espaço público não estatal introduz a possibilidade de reinvoocar a comunidade para protagonizar uma nova e mais justa proposta de regulação social, assumindo que uma política progressista se desenha articulando a lógica da reciprocidade própria da comunidade e a lógica da cidadania própria do Estado (AFONSO, 2001a). Porém, embora a valorização das parcerias entre os atores coletivos não estatais e o Estado traduza uma alternativa inovadora para a elaboração e implementação das políticas públicas, descentralizando a pressão social para uma pluralidade de novos agentes que, sendo levados a assumirem-se como parceiros, assumem também responsabilidade na consecução de objetivos públicos, antes exclusiva do Estado, essa nova e eficaz forma de legitimação da ação do Estado não significa a diminuição, mas, antes, a reatualização do poder de regulação do Estado (AFONSO, 2001a).

Implicações das orientações ideológicas dominantes nas políticas públicas de educação

Acompanhando o relevante conjunto de mudanças ocorridas no modelo político e econômico e no papel do Estado, durante todas essas transições verificaram-se também alterações relativamente ao que se espera que seja o contributo da educação para o modelo de desenvolvimento social e econômico adotado pelas sociedades democráticas ocidentais, tendo-se assistido, na sequência, a uma redefinição das prioridades que mais têm caracterizado o mandato para as políticas públicas de educação.

No período do liberalismo clássico, em uma época em que a regulação econômica e social é feita pelo mercado e o indivíduo é visto como um *self-interested maximizer*, acredita-se que a capacidade dos indivíduos para aprender é determinada à nascença e que os sucessos educativos alcançados advêm maioritariamente do seu esforço individual, do qual eles são os únicos responsáveis (OLSSSEN; CODD; O'NEILL, 2004). Nesse modelo que desvaloriza a influência da classe social, raça ou gênero, a escolha ocupa um lugar central. Os indivíduos são entendidos como *self-creations* constituídas pelas suas escolhas racionais e livres, e as escolas são consideradas justas se garantirem igualdade de oportunidades. Partindo dessas

premissas, a educação representa, naturalmente, grandes dificuldades para a teoria liberal (GUTMANN, 1987), uma vez que, ao envolver valores e crenças, que para os liberais são matérias privadas, qualquer tentativa de definir os critérios de uma educação de qualidade para todos tem grandes probabilidades de interferir com as aspirações individuais de cada um (OLSEN; CODD; O'NEILL, 2004). É por essa razão que, como refere Strike (1989), as escolas públicas constituem um problema, ainda que reconheçam que tornar a educação exclusivamente privada aumenta exponencialmente a possibilidade de criar desigualdades sociais (OLSEN; CODD; O'NEILL, 2004).

Durante a vigência da social-democracia e do Estado-providência, o Estado surgiu como a garantia da prosperidade econômica e da igualdade social (ESPING-ANDERSEN, 1990), acreditando-se que era capaz de resolver todos os problemas e assumir todas as despesas (GUIMARÃES, 2011). Apontada como a principal diferença ideológica desse novo projeto, essa mudança de protagonista marcou o início de uma fase de forte expansão capitalista que tornou indispensável gerar o capital humano necessário a uma economia em crescimento e humanizar o acelerado processo de desenvolvimento em curso. Perante esse quadro emergente, a educação passou a ser reconhecida como motor do progresso econômico e social (CHARLOT, 1989), deixando de visar à competição e acumulação para buscar a legitimação do sistema e a garantia da ordem e controle sociais (AFONSO, 2001a), devendo, por isso, ser criadas condições que garantam a implementação da equidade e universalidade no seu acesso. Em sequência, assiste-se à sua afirmação como um domínio fulcral de intervenção pública, assumindo-se o Estado como o seu principal financiador e fornecedor (GUIMARÃES, 2011). Essa reconfiguração das funções estatais e da perspectiva de encarar a educação na acepção keynesiana materializou-se na criação e consolidação de um sistema nacional público de educação regulado pelo Estado e capaz de gerar oportunidades educativas para todos.

Para tentar perceber a mudança ocorrida na forma de encarar a educação e os efeitos produzidos na elaboração dos discursos políticos, a partir da década de 1950, é essencial introduzir o contributo teórico substanciado na ideia aglutinadora traduzida pelo capital humano. Ainda que tenha emergido a partir da economia neoclássica na segunda metade do século XIX (MARGINSON, 1993), estando, por isso, desde há mui-

to tempo presente na realidade organizativa da educação (bem como do trabalho e da relação entre ambos), essa concepção apenas surgiu como unidade teórica de análise a partir da segunda metade do século XX, constituindo-se como uma contribuição verdadeiramente mobilizadora de debates e condicionadora da ação (ALCOFORADO, 2008).

Becker (1993) mostra que, até os anos de 1950, os economistas geralmente assumiam que a força de trabalho era um dado adquirido que não poderia ser melhorado. Mesmo quando Adam Smith, Alfred Marshall e Milton Friedman elaboravam análises sobre o investimento em educação e formação, não tinham como intenção incluir as respectivas implicações nos debates sobre o crescimento econômico. Foi somente após essa década, já nos anos de 1960, que alguns investigadores, dos quais se destacam Theodore W. Schultz e Gary S. Becker, iniciaram o trabalho pioneiro de explorar a interdependência entre os investimentos em capital humano e as questões relacionadas com a produtividade (BECKER, 1993). Schultz (1960) propôs tratar a educação e a formação como um investimento no homem e a tratar as suas consequências como uma forma de capital. Para Schulz (1961), muitos dos problemas associados a uma economia em crescimento poderiam ser solucionados com a introdução do investimento humano. Entretanto, Becker (1962) argumenta que os investimentos nos indivíduos em educação e formação são similares ou mesmo mais importantes do que os feitos em novas máquinas e equipamentos, apresentando maiores taxas de retorno e constituindo um dos principais fatores para o crescimento e desenvolvimento econômico, bem como para a redução da pobreza.

As primeiras constatações do trabalho pioneiro desses investigadores indicam que os benefícios da educação e formação se refletiam no rendimento individual e no crescimento econômico (ALCOFORADO, 2008). Como seria de esperar, desde então, esses resultados começaram a marcar agendas políticas, a dominar debates e propostas eleitorais e a condicionar o investimento público (BECKER, 1993), empurrando as sociedades, as famílias e os trabalhadores para uma procura ativa de mais educação e formação (ALCOFORADO, 2008). À medida que esses estudos se tornaram mais complexos e integraram novos indicadores, como o rendimento nacional por hora de trabalho, o incremento e mais-valia da produção diante dos investimentos, a comparação de rendimento e produtividade intergrupos, a importância das diferenças entre conhecimento e formação específica ou conhecimento e formação geral para as pessoas,

as empresas e a estabilidade das suas relações laborais (BECKER, 1993), foi ganhando maior centralidade a necessidade de investir no alargamento da escolaridade, na diversificação das ofertas educativas, no aumento das qualificações e no acesso generalizado à educação e formação contínua (ALCOFORADO, 2008).

A partir de então, apelou-se ao incremento da educação e formação para a resolução de todos os problemas. E se a crise da década de 1970 de vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que fez parecer que talvez não existia uma relação direta entre investimento em educação e formação, produtividade e crescimento económico, como previsto pelos seus defensores, levantou interrogações sobre o seu poder ilimitado, a rápida evolução tecnológica dos anos de 1980 dissipou todas as dúvidas e renovou a ênfase político no investimento no capital humano (OLSEN; CODD; O'NEILL, 2004; ALCOFORADO, 2008).

Mas, embora o contributo da educação e formação não tenha sido questionado por nenhum discurso político que se seguiu, o seu entendimento foi assumindo diferentes perspectivas. A primeira viragem aconteceu com a recessão económica dos anos de 1970, que, ao colocar em causa os mecanismos de financiamento do Estado-providência, tornou necessário diminuir a despesa pública por meio da redução das funções sociais e económicas do Estado (O'BRIEN; PENNA, 1998), assistindo-se, na sequência, à emergência do neoliberalismo e do Estado regulador. Nessa fase, em que as políticas sociais públicas são fortemente criticadas e o Estado assume que não consegue garantir o pleno emprego (ROSE, 1999), a educação e a formação continuam a ser entendidas como essenciais à produtividade, flexibilidade e capacidade de resposta que a evolução tecnológica exige, mas sofrem ajustamentos para lidar com a mudança que a orientação política dominante de “menos Estado, melhor Estado” impõe, residindo a principal diferença no entendimento sobre o investimento. Como nos explica Marginson (1993), enquanto na década de 1960 se considerava que os benefícios do investimento em educação e formação eram maiores para sociedade do que para o indivíduo, dominando o investimento público em detrimento do privado, na década de 1980 passou a considerar-se que os benefícios do investimento em educação e formação eram maiores para o indivíduo do que para a sociedade, enfatizando-se o investimento privado em detrimento do público. A autora refere ainda que

enquanto o modelo neoclássico era fundamentado no equilíbrio e na perfeita competição, entendendo a educação e a formação como meios para a qualificação, no modelo renovado isso não se aplica à realidade, sendo consideradas vantagens competitivas determinantes.

Legitimada pela ideia instalada de menos governo, mais governança, e subjugada a uma agenda tecnocrática e gerencialista hiper-racional, que obriga o Estado e os setores sociais e educativos a processos de despoliticização e força reformas com o propósito de reduzir a intervenção do Estado e de tornar essas áreas mais empreendedoras e menos dispendiosas, essa nova ordem educativa é fundamentada na crítica ao serviço público estatal e no encorajamento do mercado (BARROSO, 2005; LIMA, 2007; GUIMARÃES, 2011), em um movimento que Lima (2007) designa de empresarialização da educação. A sua influência fez-se sentir na subordinação das políticas públicas de educação a uma lógica estritamente econômica (globalização), na importação de valores (competição, concorrência, otimização, racionalização e excelência) e modelos de gestão empresarial (centrados no cliente e na valorização das necessidades do mercado de trabalho) e na promoção de medidas tendentes à privatização do serviço educativo (BARROSO, 2005; ALCOFORADO, 2008).

Nessa nova forma de governança (LIMA, 2007), sustentada na tendência de desenvolvimento que acentua a vertente gerencialista na educação (POWER; WHITTY, 1997), o Estado torna-se em um dos múltiplos agentes, que tem a seu cargo as políticas sociais (ALEXIADOU; LAWN, 2000) e submete-se a reformas no sentido de dismantelar os serviços centralizados e burocráticos de educação, substituindo-os por sistemas com um elevado grau de autonomia, e de introduzir elementos de mercado nas ofertas de educação (POWER; WHITTY, 1997). Para tornar essa realidade possível, o Estado é suportado em modelos de governo assentes no Estado mínimo e no esbatimento das fronteiras entre os setores público e privado por meio da partilha de responsabilidades e do estabelecimento de parcerias (ALEXIADOU; LAWN, 2000).

Nesse contexto, assiste-se à tentativa de criar mercados (ou quase-mercados) educativos, que, embora funcionem aparentemente sob um mercado único, correspondem a submercados que apresentam produtos distintos para consumidores socialmente diferenciados, transformando as ideias de serviço público e de bem comum para todos em serviços para clientes e bens diversos desigualmente acessíveis. Para fomentar a sua

criação, procede-se à privatização total ou parcial da propriedade ou da gestão das escolas, e o financiamento público é atribuído diretamente às famílias por meio de cheques-ensino ou outros sistemas. Os critérios de financiamento deixam de traduzir as opções políticas do Estado para passar a ser confiados à “mão invisível” do mercado, em função de objetivos de eficácia, qualidade e excelência definidos pelas regras da concorrência (BARROSO, 2005).

Nas palavras de Lima (2001), as orientações reformistas de inspiração neoliberal defendem um papel mínimo para o Estado e o protagonismo da sociedade civil e do mercado, além de fundamentar-se na ideia de escolha, subordinada às estratégias e racionalidades dos indivíduos e aos seus estilos de vida, interesses e necessidades, típico dos clientes e dos consumidores, o que torna a procura de oportunidades de aprendizagem, transformadas em vantagens competitivas, uma responsabilidade individual, fazendo recair sobre o indivíduo as consequências das suas boas ou más escolhas, dependendo dos sucessos ou fracassos no mercado de trabalho quanto à sua capacidade para programar um percurso escolar capaz de produzir elevados índices de empregabilidade, competitividade, adaptabilidade e mobilidade. É nessa conjuntura que Lima (2007) sustenta que interessa enfatizar a “educação que conta”, emergindo o paradigma da “educação contábil”, que se orienta segundo objetivos precisos e possui uma obsessão pela eficácia e pelo rigor, valorizando as dimensões mensuráveis, comparativas e avaliativas da educação, transformadas em valiosos meios de controle pedagógico, científico, administrativo e político.

No âmbito dessa nova perspectiva, em que a educação e a formação surgem como importantes estratégias de mudança, acredita-se que promovam a adaptação dos indivíduos às novas exigências do mercado e que, por isso, são fundamentais para a criação de uma economia competitiva. E, em se tornando uma prioridade o aumento do nível e da qualidade da educação e da formação básicas, as políticas educativas públicas abandonam quase por completo o discurso sobre a defesa da escola pública e negligenciam as escolhas coletivas e democráticas sobre um futuro comum, que são essenciais para o bem-estar cívico, centrando-se, como bem sintetiza Barroso (2005), na competição econômica internacional, nos resultados dos instrumentos de avaliação dos resultados escolares e na liberdade de escolha da escola.

No contexto mais atual da terceira via, em um momento em que se vivem as mudanças na economia provocadas pelo fenômeno da globalização, impulsionadas pelas tecnologias da informação e comunicação, a educação e a formação continuam a ser entendidas como determinantes para o domínio dos instrumentos que esse modelo de crescimento econômico exige, passando o capital humano a ser um dos investimentos públicos mais significativos (GUIMARÃES, 2011). Porém, a intervenção estatal na prestação do serviço educativo é, no entanto, novamente repensada, procurando construir uma fórmula capaz de responder aos problemas colocados pelos tempos mais recentes, caracterizados pela tentativa de ocupar uma posição moderada entre o socialismo e o mercado livre e de reconhecer a relevância do terceiro setor na prestação dos direitos sociais (GIDDENS, 2001).

Nessa nova abordagem, favorece-se a articulação com a sociedade civil e a construção de políticas educativas locais que, continuando a ser públicas, deixem de ser exclusivamente associadas ao Estado e incluam os novos movimentos sociais, passando a ser equacionadas, tendo por referência a ideia de um bem comum local, que se traduz na articulação do interesse público, representado pelo Estado, com o interesse particular, representado pelas famílias e outras instituições, serviços e atores locais (AFONSO, 2001a), fugindo à polarização, quer no modelo de súbdito, subjugado ao Estado, quer no modelo de mercado, motivado por interesses privados (BARROSO, 1998). Para viabilizar esse compromisso, propõe-se a implementação de medidas de territorialização e o estabelecimento de parcerias socioeducativas que corresponsabilizem os diversos agentes na concretização de interesses comuns, acreditando-se que só uma política deliberada de partilha de poderes e recursos, sustentada pela intervenção do Estado e pela participação social, poderá concretizar a descentralização e a autonomia capaz de devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública (BARROSO, 1998).

Na sequência desta perspectiva alternativa, a ideia de território foi assumindo, nos últimos anos, uma progressiva centralidade nos discursos políticos, passando a entender-se como a única solução possível para construir uma ética de compromisso coletiva alinhada com formas de vida, em que a igualdade de direitos, deveres e oportunidades se constitua como procura inegociável (FERRAND, 2010; PIVETEAU, 2010). Simultaneamente espaço de acumulação e de transformação de recursos (JOBERT,

2010), a noção de território, enquanto espaço apropriado, organizado e reconhecido por uma população que partilha entre si sentimentos de pertença, solidariedade e vontade de autonomia, remete para uma unidade identitária de encontro e continuidade de antinomias, obrigando a unir e articular as diferentes dimensões da vida, tradicionalmente dissociadas, tais como a econômica, social, cultural, histórica, política e administrativa, jurídica, ideológica e geográfica (AMARO, 1990). Considerar todas essas dimensões não significa que elas sejam coerentes entre si e se relacionem de forma linear; pelo contrário, elas são permeáveis a contradições que possibilitam a emergência de outras lógicas e formas territoriais (BARBIERI, 2003). Essa definição de território ultrapassa largamente o espaço físico, suporte ou contexto material da ação, remetendo a uma realidade complexa na qual se conjugam as óbvias componentes biofísicas e humanas, em uma inter-relação mútua equilibrada (ALCOFORADO; CORDEIRO; FERREIRA, 2014).

Com essa concepção de território emerge também o conceito de comunidade, enquanto condição essencial para que as transformações necessárias em âmbito territorial aconteçam. Definida como espaço e local onde se estabelecem as autênticas relações sociais (ALCOFORADO; CORDEIRO; FERREIRA, 2014), partilhando valores, aspirações e objetivos que corporizam uma ideia identitária na qual todos se reveem, a comunidade é o verdadeiro agente de mudança, dependendo todas as mudanças indispensáveis a promover em prol da prossecução do futuro comum a construir da sua ação concertada e da sua capacidade para chamar todos os habitantes ao papel de ator e aproveitar o conhecimento individual e coletivo e os recursos naturais e culturais disponíveis e mobilizáveis.

Síntese conclusiva

Não será exagero afirmar que as mudanças ocorridas no sistema capitalista desde a Revolução Industrial e a emergência, desenvolvimento e consolidação do projeto da modernidade provocaram uma profunda evolução do pensamento político, motivada pelas modificações registradas nas formas de viver e de pensar a vida em sociedade, que geraram fortes contradições nas políticas sociais públicas e impeliram redefinições do papel do Estado, do mercado e da sociedade civil no processo de regulação social. Como consequência das transformações ideológicas sofridas, du-

rante esse período assistiu-se a uma alteração significativa do entendimento público sobre o objetivo da educação e o papel do Estado, do mercado e da comunidade na prestação do serviço educativo. Os discursos políticos sobre educação pública foram se adaptando às formas de poder e necessidades que cada etapa sucessiva de desenvolvimento ia impondo, fossem elas de natureza mais economicista ou mais social.

Durante esse longo período, as políticas públicas foram fortemente influenciadas pelas lógicas nacionais e transnacionais, que apresentam como denominador comum a crença de que a chave para o desenvolvimento estava no crescimento econômico. Nas últimas décadas, porém, em uma assunção plena da história do pensamento e da vida social da humanidade, o debate em torno do novo conceito de desenvolvimento, que se espera que seja integrado e sustentado, articulando as diferentes dimensões da vida das pessoas e envolvendo todos no percurso transformativo que é essencial empreender para encontrar as soluções possíveis para os problemas concretos de cada contexto e responder da melhor forma às necessidades individuais e coletivas de curto, médio e longo prazo, trouxe a convicção generalizada de que é necessário resistir a esse movimento e associar à concepção global uma visão local (ALCOFORADO; CORDEIRO; FERREIRA, 2014). Isso gera algum consenso à volta da ideia de que é indispensável apelar ao equilíbrio entre responsabilidades, competências e ações transnacionais, nacionais e locais, como forma de combater os poderes hegemônicos subordinados aos interesses econômicos e procurar formas de desenvolvimento mais integradas e sustentadas. É assim que, após a longa emergência e consagração dos Estados-nação e a mais recente configuração dos blocos transnacionais de matriz predominante econômica, com os consequentes processos, nem sempre muito éticos, que caracterizaram as novas globalizações (ALCOFORADO; CORDEIRO; FERREIRA, 2014), assiste-se ao surgimento de novas experiências políticas que podem funcionar como alternativas credíveis nessa fase. A perspectiva territorial, de âmbito local, que, cada vez mais, assume um papel fundamental, enquadra-se no paradigma que visa a um desenvolvimento descentralizado (bottom up) e endógeno, em oposição ao paradigma que vigorou nas últimas décadas, fortemente centralizado (top down) e centrado na dimensão econômica (HENRIQUES, 1990).

Ainda que reconhecendo algumas incongruências ideológicas e recorrentes tibiezas na ação desses novos ensaios políticos, é nesse contexto

que a produção de investigação em educação e a prática educativa, tendo em vista o desenvolvimento integrado e sustentado dos territórios, sentem a necessidade de se envolver na procura de soluções específicas que contrariem as lógicas que têm estado presentes na condução das políticas educativas públicas, as quais impuseram, de forma centralizadora, um modelo formatado de educação. Assim, deve-se centrar no protagonismo nas pessoas, nos seus saberes próprios e nos seus contextos de vida naturais e culturais, construindo uma nova forma de ação a partir da mobilização da sociedade e da leitura crítica das suas realidades, que tem de ir além da formal, envolvendo todos os cidadãos em processos educativos ao longo e em todos os espaços das suas vidas. Uma tal educação, destinada a recriar realidades e a gerar alternativas, apela obrigatoriamente a outras formas de conhecimento, de natureza mais construtiva e sociocrítica, as quais, em conjunto com métodos mais instrumentais, devem criar as dinâmicas individuais e coletivas indispensáveis para que todas as pessoas se possam constituir como atuantes na transformação consciente dos seus grupos de pertença e ambientes de proximidade (TOURAINÉ, 2005), participando ativamente na problematização e reflexão sobre o caminho percorrido e a direção futura a tomar.

Fica, assim, evidente que às experimentadas políticas nacionais e transnacionais de educação pública que os avanços científicos, técnicos e económicos têm vindo a impor, é premente associar políticas locais que, sem esquecer a importância dos blocos nacionais e transnacionais com solidez política, económica, social e cultural capaz de assegurar formas integradas e sustentadas de desenvolvimento, em uma procura assumida do cumprimento dos direitos fundamentais dos seres humanos, contribuam para a formação de cidadãos com capacidade para compreender e pensar o mundo global, mas disponíveis para agir de forma livre, autónoma, responsável e solidária em todos os espaços de vida do mundo local (ALCOFORADO; CORDEIRO; FERREIRA, 2014). Portanto, ainda que orientada por referenciais e saberes globais, a educação tem que ser, também, pensada a partir dos contextos locais, contribuindo para o crescimento e sedimentação de processos de globalização ascendente e para a criação e promoção de comunidades e formas de vida mais humanizadas.

Nos últimos anos, porém, na sequência da sedimentação de um novo paradigma que desafia o modelo económico e social predominante desde o início do projeto da modernidade, o cultural, que teve origem

nas profundas alterações políticas, econômicas, sociais e culturais verificadas nas últimas décadas e na conseqüente transformação dos valores das sociedades, a educação e a formação têm vindo a ser obrigadas a confrontar-se com a necessidade de repensar os seus princípios universais, de modo a incluir o respeito pelas identidades e diferenças (multi)culturais, que reivindicam e defendem atributos particulares, tornando-se necessário compreender as outras culturas e as outras formas de pensar e agir e encontrar uma possibilidade de interação que garanta o crescimento individual e coletivo essencial para a humanidade e para o desenvolvimento de uma nova ordem moral.

Recebido em: 31/01/2017

Aprovado em: 3/05/2017

Notas

1 Doutoranda da Faculdade de Psicologia de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Pesquisadora do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20), da Universidade de Coimbra. Bolsista da Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal. E-mail: luciarsantos@gmail.com

2 Professor doutor. Docente da Faculdade de Psicologia de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Pesquisador do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20), da Universidade de Coimbra. E-mail: lalcoforado@fpce.uc.pt

3 Professor doutor. Docente da Faculdade de Psicologia de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Pesquisador líder do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20), da Universidade de Coimbra. E-mail: rochettecordeiro@fl.uc.p

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Instituto de Educação e Psicologia, Centro de Estudos em Educação e Psicologia e Universidade do Minho, 1998.

_____. A redefinição do papel do estado e as políticas educativas. Elementos para pensar a transição. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras, n. 37, p. 33-48. 2001a.

SANTOS, L.I.R.; ALCOFORADO, J.L.M.; CORDEIRO, A.R.M.
Políticas de educação: as diferentes responsabilidades e opções dos poderes públicos
Rev. Cienc. Educ., Americana, ano XIX, n 37, p. 37-64, jan./jun. 2017

59

_____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 75, p. 15-32. 2001b.

ALCOFORADO, Luís. **Competências, cidadania e profissionalidade: limites e desafios para a construção de um modelo português de educação e formação de adultos**. 2008. 459 f. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008.

_____. Uma educação para todos, ao longo e em todos os espaços da vida: desafios para a construção de políticas públicas promotoras de uma cidadania planetária crítica e ativa. In: SILVA, Marinalva Freire. **Mundos distantes, diálogos possíveis: a vida em mosaico**. João Pessoa: Ideia, 2014. p. 13-34.

ALCOFORADO, Luís; CORDEIRO, António Manuel Rochette; FERREIRA, António Gomes. Territórios, comunidades educadoras e desenvolvimento sustentável. In: CORDEIRO, António Manuel Rochette; ALCOFORADO, Luís; FERREIRA, António Gomes (Coords.). **Territórios, comunidades educadoras e desenvolvimento sustentável**. Coimbra: DG-FLUC, 2014. p. 7-14.

ALEXIADOU, Nafsika; LAWN, Martin. Le nouveau discours éducatif sous l'influence entre-preneuriale: les secteurs public et privé dans les zones d'action éducative. **Revue Française de Pédagogie**, Lyon, n. 133, p. 25-36, 2000.

AMARAL, Luciano. **Economia portuguesa, as últimas décadas**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

AMARO, Rogério. O 'puzzle' territorial dos anos 90. Uma territorialidade flexível (e uma nova base para as relações entre nações e regiões). **Vértice**, Coimbra, n. 33, p. 39-48, 1990.

APPLE, Michel. A restauração conservadora: moralidade, genética e política educativa. **Revista de Educação**, Lisboa, v. 2, n. VII, p. 3-13, 1998.

BALL, Stephen. **Politics and policy making in education: explorations in policy sociology**. Nova York: Routledge, 1990.

_____. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 89, n. 25, p. 1105-1126, 2004.

BARBIERI, Helena. Os TEIP, o projecto educativo e a emergência de “perfis de território”. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 20, p. 43-75, 2003.

BARROSO, João. Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. **Colóquio/Educação e Sociedade**, Lisboa, n. 4, p. 32-58, 1998.

_____. O Estado, a educação e a regularização das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BECKER, Gary Stanley. Investment in human capital: a theoretical analysis. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 70, n. 5, p. 9-49, 1962.

_____. Nobel lecture: the economic way of looking at behavior. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 101, n. 3, p. 385-409, 1993.

CANDEIAS, António. **Educação, estado e mercado no século XX**. Apontamentos sobre o caso português numa perspectiva comparada. Lisboa: Edições Colibri, 2009.

CASTLES, Francis. **The future of the welfare state**. Crisis myths and crisis realities. Oxford: University Press, 2004.

CHARLOT, Bernard. 1959/1989: les mutations du discours éducatif. **Education Permanente**, n. 98, p. 133-152, 1989.

DALE, Roger. **The state and education policy**. Milton Keynes: Open University Press, 1989.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Londres: Polity Press, 1990.

ESTÊVÃO, Carlos. Políticas de privatização e educação. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 9, p. 69-94, 1998.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRAND, Jean-Luc. Entre territoires et formation. Prolégomènes à l'écriture d'une histoire complexe et mouvementé. **Education Permanente**, n. 184, p. 9-26, 2010.

GIDDENS, Anthony. **Para uma terceira via**. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

_____. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GUIMARÃES, Paula. **Políticas de educação de adultos em Portugal (1999-2006)**. A emergência da educação e formação para a competitividade. Braga: Centro de Investigação em Educação, 2011.

GUTMANN, Amy. **Democratic education**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HENRIQUES, José Manuel. **Municípios e desenvolvimento**. Lisboa: Escher, 1990.

JOBERT, Guy. Développement des territoires et formation. **Education Permanente**, n. 184, p. 2-8, 2010.

LIMA, Licínio. Políticas de educação de adultos: da (não) reforma às decisões pós-reformistas. **Revista Portuguesa de Pedagogia**, v. 1, n. 35, p. 41-66, 2001.

_____. **Educação ao longo da vida**. Entre a mão direita e a mão esquerda de Miró. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

MARGINSON, Simon. **Education and public policy in Australia**. Melbourne: Cambridge University Press, 1993.

MORIN, Edgard; MOTTA, Raúl; CIURANA, Emilio Roger. **Educar para a era planetária**. O pensamento complexo como método de aprendizagem no erro e na incerteza humanos. Lisboa: Piaget, 2004.

MOZZICAFREDDO, Juan. **Estado-providência e cidadania em Portugal**. Oeiras: Celta, 1997.

O'BRIEN, Martin; PENNA, Sue. **Theorising welfare**. Enlightenment and modern society. London: Sage Publications, 1998.

OLSEN, Mark; CODD, John; O'NEILL, Ann-Marie. **Education policy: globalization, citizenship & democracy**. London: Sage Publications, 2004.

PARASKEVA, João. Neoliberalismo e classe docente. **Elo**, n. 7, p. 61-66, 1999.

PIVETEAU, Vincent. Territoire-formation-développement: un triptyque à revisiter par temps changeants. **Education Permanente**, n. 185, p. 7-12, 2010.

POWER, Sally; WHITTY, Geoff. Managing the state and the market: "new" education management in five countries. **British Journal of Educational Studies**, v. 4, n. 45, p. 342-362, 1997.

ROBERTSON, Susan. Reconstruir o mundo: neoliberalismo, a transformação da educação e da profissão (do) professor. **Revista Lusófona de Educação**, n. 9, p. 13-34, 2007.

RODRIGUES, João; TELES, Nuno. Portugal e o neoliberalismo como intervencionismo de mercado. In: REIS, José; RODRIGUES, João (Orgs.). **Portugal e a Europa em crise: para acabar com a economia de austeridade**. Lisboa: Actual Editora, 2011. p. 36-46.

ROQUE, Ana. **Regulação do mercado: novas tendências**. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2004.

ROSE, Nikolas. **Powers of freedom**. Reframing political thought. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SANTOS, Boaventura Sousa. O estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In: SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). **Portugal: um retrato singular**. Porto: Edições Afrontamento, 1993. p. 17-56.

_____. **Portugal: ensaio contra a autoflagelação**. Coimbra: Almedina, 2011.

SCHULTZ, Theodore William. Capital formation by education. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 68, n. 6, p. 83-571, 1960.

SCHULTZ, Theodore William. Investment in human capital. **The American Economic Review**, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

SILVA, Filipe Carreira. Metamorfoses do estado: Portugal e a emergência do estado neo-social. In: CARMO, Renato Miguel; RODRIGUES, João (Coords.). **Onde pára o Estado?** Políticas em tempos de crise. Lisboa: Edições Nelson de Matos, 2009. p. 19-52.

SIK, Ota. **Argumentos para uma terceira via**. Coimbra: Livraria Almedina, 1978.

SOROS, George. **A bolha da supremacia americana**. Corrigir o abuso do poder americano. Lisboa: Temas e Debates, 2004.

STRIKE, Kenneth. **Liberal justice and the marxist critique of education**. New York: Routledge, 1989.

TEODORO, António. **Educação, globalização e neoliberalismo**. Os novos modos de regulação transnacional das políticas de educação. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2010.

TOURAINÉ, Alain. **Un nouveau paradigme**. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui. Paris: Fayard, 2005.

2.2. Artigo científico II. Planeamento de recursos educativos em Portugal ao longo dos últimos 80 anos

Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2016). Planeamento de recursos educativos em Portugal ao longo dos últimos 80 anos. *Revista Educação e Emancipação*, 9(2), 13-35. <http://dx.doi.org/10.18764/2358-4319.v9n2p13-35> (Qualis B1)

PLANEAMENTO DE RECURSOS EDUCATIVOS EM PORTUGAL AO LONGO DOS ÚLTIMOS 80 ANOS

Lúcia Santos¹

A. M. Rochette Cordeiro²

Luís Alcoforado³

RESUMO

Nos últimos 80 anos Portugal sofreu profundas alterações políticas, demográficas, sociais e económicas, passando de um regime ditatorial a um sistema democrático, de uma população jovem a uma população envelhecida e de uma economia rural a uma economia de serviços. Em termos educativos evoluiu de uma educação elitista em que a escolaridade obrigatória era de três anos, para uma educação para todos, durante mais tempo, em que o tempo de permanência na escola aumentou para doze anos. O planeamento de recursos educativos nem sempre se ajustou ao quadro conceptual e legislativo e às necessidades demográficas e socioeconómicas do país, mas o mais recente financiamento comunitário (2007-2013) criou condições para dar um novo impulso ao planeamento de infraestruturas e para repensar os seus pressupostos, apresentando hoje Portugal um parque escolar mais adaptado aos desafios que caracterizam a sociedade atual. Neste trabalho, que se integra num projeto de pesquisa mais alargado, procurou-se compreender o momento atual da educação em Portugal, a partir da análise dos seus principais impulsos ao longo das últimas décadas, ilustrando a relação entre as finalidades da educação, as decisões políticas e as dinâmicas sociais e o planeamento de recursos educativos através da evolução da rede escolar ao longo deste período. Este estudo baseia-se numa pesquisa documental diacrónica, focando-

1 Doutoranda em Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Bolseira de investigação - Foundation for Science and Technology. Mestre em Geociências. E-mail: luciasantos@gmail.com.

2 Professor da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Doutor em Geografia. E-mail: rochettecordeiro@fl.uc.pt.

3 Professor da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Doutor em Ciências da Educação. E-mail: lalcoforado@fpce.uc.pt.

se em estudos de caso de territórios de alta e baixa densidade do centro de Portugal, permitindo reunir evidências de que, apesar das orientações serem nacionais, o país nem sempre evolui à mesma velocidade, existindo uma clara interferência das diferentes dinâmicas territoriais nas opções tomadas e nos resultados alcançados.

Palavras-chave: Recursos educativos. Planeamento. Resultados escolares.

PORTUGUESE EDUCATIONAL RESOURCES PLANNING OVER THE PAST 80 YEARS

ABSTRACT

In the last 80 years Portugal has suffered political, demographic, social and economic changes, from a dictatorial regime to a democratic system, from a young population to an ageing population and from a rural economy to a service economy. In terms of education, it has progressed from an education for the elites, with a compulsory education period of three years, to an education for everyone and for a longer period (compulsory education of 12 years). The planning of educational resources has not always been adjusted to the conceptual and legislative framework and to the demographic and socioeconomic needs, but the recent community funding (2007-2013) has created the conditions to give a fresh impetus to the planning of infrastructures and to rethink their assumptions and Portugal now has schools which are more well adapted to the characteristics of modern Portuguese society. This project sought to understand the state of education in Portugal through the analysis of its main tendencies in recent decades, illustrating the relation between the purpose of education, political decisions and social dynamics and the planning of educational resources through the evolution of the school network. This paper is based upon a thorough diachronic documentary research, focusing on case studies of high and low density territories in Central Portugal, which led to the gathering of evidence that, despite the national guidelines, the country has not

progressed at an uniform rate and there is a interference of the different territorial dynamics in the choices made and in the results achieved.

Keywords: Educational resources. Planning. School results.

PLANEAMIENTO DE RECURSOS EDUCATIVOS EN PORTUGAL EN LOS ÚLTIMOS 80 AÑOS

RESUMEN

En los últimos 80 años, Portugal experimentó cambios políticos, demográficos, sociales y económicos: cambió el régimen dictatorial por un sistema democrático, una población joven por una población envejecida y una economía rural por una economía de servicios. En términos educativos evolucionó desde una educación elitista, con una escolaridad obligatoria de tres años, hasta una educación para todos y durante más tiempo (escolaridad obligatoria de 12 años). El planeamiento de los recursos educativos no siempre se ajustó al marco conceptual y legislativo y a las necesidades demográficas y socioeconómicas, pero la financiación comunitaria reciente (2007-2013) creó las condiciones para dar un nuevo impulso al planeamiento de las infraestructuras y para repensar sus presupuestos, permitiendo hoy a Portugal presentar estructuras educativas más adaptadas a las normas que caracterizan a la sociedad actual. Este proyecto trató de comprender la situación de la educación en Portugal a partir del análisis de las orientaciones dominantes en las últimas décadas, ilustrando la relación entre los objetivos de la educación, las decisiones políticas y las dinámicas sociales y la planificación de los recursos educativos a través de la evolución la red escolar. Este trabajo se apoya en una pesquisa documental diacrónica exhaustiva, centrándose en estudios de caso de territorios con elevada y baja densidad poblacional del centro de Portugal, lo que permite comprobar que a pesar de que las orientaciones sean nacionales, el país no evolucionó al mismo ritmo y hay una fuerte interferencia de las diferentes dinámicas territoriales en las decisiones tomadas y los resultados obtenidos.

Palabras clave: Recursos educativos. Planeamiento. Resultados escolares.

INTRODUÇÃO

Foi durante o período ditatorial do Estado Novo (1933-1974) que grande parte da atual rede escolar pública portuguesa foi construída, partindo da necessidade de aproximar as escolas das populações e, desta forma, assegurar a escolaridade básica obrigatória, primeiro de três e depois de quatro anos, para todas as crianças. No entanto, quer já nos últimos anos desse regime, quer, principalmente, no período democrático, pós 1974, Portugal viveu uma profunda transformação da sua realidade demográfica, económica, social e política, refletindo os edifícios escolares e os equipamentos educativos as alterações de percurso vividas, em particular, durante o processo de transição e consolidação da democracia, mas sem conseguirem acompanhar o ritmo acelerado a que as alterações ocorreram, em muito devido à escassez de recursos financeiros, uma vez que só na primeira década do século XXI se reuniram as condições necessárias para os reequacionar, globalmente, pela primeira vez.

Vivendo-se, neste momento, em Portugal, uma fase em que o investimento em edifícios e equipamentos educativos se caracteriza por um indisfarçável abrandamento, o presente projeto de investigação tem por objetivo analisar o impacto das modificações observadas, no nosso país, nos últimos 80 anos, no planeamento de espaços para o desenvolvimento da rede escolar e perceber de que forma ele se refletiu nas características dessa mesma rede, lançando as bases para perspetivar o futuro do planeamento de recursos educativos em Portugal.

De uma maneira mais específica, este trabalho assume como objeto central de estudo a rede escolar pública do 1º ciclo do ensino básico (1º CEB), tendo por ponto de partida uma análise diacrónica de documentos sobre o planeamento e a construção de edifícios, bem como a consolidação da rede escolar daí resultante, seguida de uma

abordagem compreensiva baseada em três estudos de caso, recorrendo a três municípios do centro de Portugal, dois de baixa densidade (Lousã e Mortágua) e um de alta densidade (Figueira da Foz). Estes exemplos permitiram efetuar comparações entre realidades territoriais com especificidades diferenciadas, realçando as opções políticas seguidas, em termos de estruturação das diferentes respostas de base local, cruzando-as com os resultados alcançados, no que diz respeito aos desempenhos escolares dos alunos. A informação recolhida coloca-nos um conjunto significativo de interpelações, com particular incidência numa eventual presença de realidades educativas distintas, que o planeamento centralizado, mesmo recorrendo a uma descentralização de responsabilidades e competências, ainda não conseguiu minimizar decisivamente. Continuando a ser muito atual equacionar a boa utilização de recursos para continuar a planear e renovar a rede de espaços escolares, estas reflexões assumem contornos de inquestionável importância, quando sabemos que um bom planeamento e execução de recursos educativos é uma condição indispensável para uma educação que responda aos desafios e necessidades das crianças, das famílias, das diferentes comunidades e das sociedades atuais.

As transformações sociais nas últimas oito décadas

No início da década de 30, do século XX, após o primeiro período republicano, instalou-se em Portugal um regime ditatorial designado de Estado Novo, que durou mais de quatro décadas (1933-1974). Após este longo período voltou a estabelecer-se um sistema democrático, que depois de um processo de transição algo conturbado, se consolidou e estabilizou, mantendo-se até aos nossos dias. A revolução de 25 de abril de 1974 foi o momento que conduziu ao restabelecimento da democracia em Portugal e os anos que se seguiram marcaram o início de uma profunda transformação na sociedade portuguesa.

Aquando do início do Estado Novo, Portugal era um país jovem e com um elevado número de crianças, apresentava um carácter marcadamente rural e caracterizava-se por uma rede de acessibilidades

profundamente deficitária. Atualmente, Portugal caminha para uma situação antagónica, apresentando uma população envelhecida, um número de nascimentos que não garante a renovação de gerações, uma economia baseada nos serviços e uma rede de acessibilidades que se desenvolveu e alastrou por todo o território. Durante este período observou-se também uma alteração dos paradigmas sociais, com a integração generalizada da mulher no mercado de trabalho e o crescimento da classe média, a que acresceu uma progressiva litoralização da população portuguesa, o que, associado ao forte êxodo migratório das décadas de 60/70 do século passado, tornou amplos sectores do interior de Portugal em territórios envelhecidos e despovoados (CORDEIRO; SANTOS; CARIDADE, 2013; CORDEIRO, 2014).

Estas transformações da sociedade portuguesa exerceram uma grande pressão sobre o sistema educativo e sobre a rede escolar e induziu processos de mudança e de demanda de soluções educativas renovadas que foram procurando dar resposta às exigências que se alargavam ao ritmo do processo de desenvolvimento social em curso.

Momentos chave no planeamento de recursos educativos nas últimas oito décadas

Nos últimos 80 anos Portugal evoluiu de uma educação socializadora elitista em que a escolaridade obrigatória era, inicialmente, de três anos, "muito marcada pela promoção doutrinária de uma cidadania restrita à lógica do Estado-nação" (AFONSO, 2008, p. 61) para uma educação entendida como direito básico para todos e durante mais tempo, em que a escolaridade obrigatória aumentou para 12 anos. Passou-se de um momento, na década de 30, em que era elevado o número de crianças no 1º CEB, mas apenas 4117 alunos atingiam o ensino superior (0,06% da população portuguesa), para uma fase em que a população escolar no 1º CEB sofreu uma forte redução (resultado da diminuição do número de nascimentos) e o número de alunos a frequentar o ensino superior passou para 362200 indivíduos em 2014 (3,49% da população portuguesa), tendo os estabelecimentos

de ensino de diferentes níveis de escolaridade proliferado por todo o país (BARRETO, 2000; INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1963). Refletindo este desenvolvimento, a taxa de analfabetismo sofreu um notável progresso, passando de 67,8% em 1930 para 5,2% em 2011.

Esta radical transformação é o resultado de uma profunda evolução observada ao nível da política educativa e, mais concretamente, do planeamento de recursos educativos, cujo longo percurso pode ser sintetizado em quatro momentos cruciais, cada um comportando, em si mesmo, especificidades muito próprias.

O primeiro momento de planeamento no contexto educativo português ocorreu em pleno regime ditatorial, quando o Estado Novo definiu como objetivo fazer chegar os benefícios da educação a todas as crianças através do aumento do número de escolas primárias. Esta intenção materializou-se na apresentação do plano dos centenários, em 1940, que assumiu o compromisso de pensar a rede escolar pública do 1º CEB de acordo com as características demográficas e geográficas do país, definindo o número de edifícios a construir, a sua tipologia e localização e o limite de alunos por sala (ALCOFORADO; CORDEIRO; FERREIRA, 2012), levando, na prática, a prosseguir o objetivo de que cada povoado, mesmo com um número reduzido de habitantes, tivesse um edifício escolar com dimensão adequada ao número de crianças. Apesar da realização longe da prevista, os 20 anos seguintes ao seu lançamento foram determinantes para a expansão da rede escolar pública do 1º CEB, ao contribuir para a sua evolução e posterior estabilização, produzindo resultados que, em geral, chegaram até aos nossos dias (ALCOFORADO; CORDEIRO; FERREIRA, 2012).

Com o fim do Estado Novo e o advento da democracia, assinalando o início de uma nova e marcante etapa da vida do país, caracterizado pela consagração do direito à educação na Constituição da República Portuguesa de 1976 e com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986, entrou-se numa fase decisiva para o planeamento de recursos educativos em Portugal, com o reconhecimento da sua importância e com a obrigatoriedade de

elaboração e apresentação da carta escolar, como metodologia a seguir. Este impulso advém da necessidade de adaptar a rede escolar pública do 1º CEB às alterações entretanto ocorridas na sociedade e às exigências da reforma educativa, mas também da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, que criou, novamente e de forma decisiva, condições para uma política concertada e global de planificação e disponibilização de recursos educativos (ALCOFORADO; CORDEIRO; FERREIRA, 2012). Esta fase corresponde à primeira tentativa de transformação da rede escolar pública do 1º CEB após o plano dos centenários, da década de quarenta do século XX, e corporizou uma primeira iniciativa de transferência de competências para o poder local no domínio da educação.

Mas esta medida não teve o reflexo esperado e, alguns anos mais tarde, foi publicada a Lei n.º 159/99 de 14 de setembro, que, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, atribuiu aos municípios a responsabilidade de elaboração da sua própria carta escolar. Embora tenha representado uma nova vontade política, uma vez mais não passou do campo da intenção e a verdade é que Portugal, já em pleno século XXI apresentava Edifícios escolares cada vez mais incapazes de responder aos crescentes desafios que era necessário e urgente colocar ao seu sistema educativo. As condições para as necessárias mudanças só ocorreram com a publicação do Decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro, que impôs aos municípios a obrigatoriedade de elaboração da carta educativa, ao regular os respetivos critérios e processos de elaboração e aprovação e ao definir os efeitos esperados. Enquanto instrumento municipal de ordenamento e planeamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos, a carta educativa, criou condições para que os municípios se pudessem afirmar como autores e participantes na reorganização da sua rede escolar pública do 1º CEB (CORDEIRO; MARTINS; FERREIRA, 2014). Dado o avultado investimento que exigia, apenas se concretizou quando o Governo anunciou o financiamento necessário, através do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, que canalizava, para este fim, recursos financeiros disponibilizados pela União Europeia. É assim que, após duas tentativas falhadas, pela primeira vez, após o

plano dos centenários, se volta a reequacionar racionalmente a rede escolar pública do 1º CEB em Portugal.

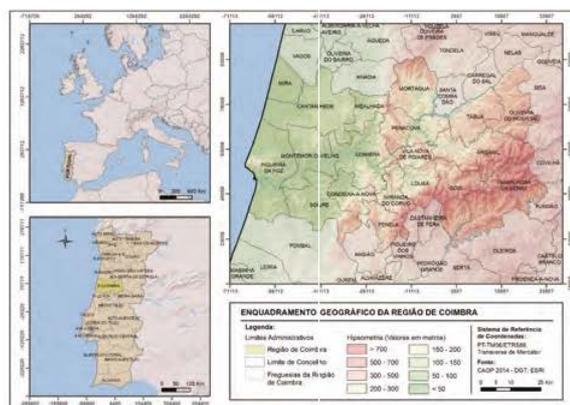
O atual parque escolar público português, do 1º CEB, traduz, assim, as marcas das opções que foram sendo tomadas em contextos de permanente evolução política, demográfica, social e económica. Representa, também, lembrando os contributos de Afonso (2008), opções de políticas educativas que foram, sucessivamente, oscilando entre iniciativas de normalização capitalista e de neoliberalismo mitigado, de assunção dos valores fundacionais das ideologias mais orientadas com a filosofia da denominada terceira via e a emergência de alguns assomos neoconservadores, para revelar alguma tendência estabilizadora em opções desenvolvimentistas e racionalizadoras, com a ideia de qualidade como denominador comum. Assim, se os critérios de resposta e a localização dos espaços educativos se alteraram significativamente, as características do edificado transformaram-se por completo. De escolas de pequena dimensão, dispersas, fechadas sobre si próprias, de nível de ensino único, com salas de aula partilhadas por mais do que um ano de escolaridade em simultâneo (maioritariamente uma ou duas salas de aula), a funcionar em regime de monodocência e sem espaços complementares de apoio (bibliotecas, equipamentos desportivos e refeitórios/polivalentes), passamos a escolas de dimensões superiores, centralizadas, desejavelmente abertas à comunidade, com diferentes níveis de ensino, com uma sala de aula e um professor por cada ano de escolaridade (mínimo de quatro salas de aula) e dotadas de espaços complementares de apoio.

Estudo comparativo entre opções autárquicas e discussão de resultados

Para melhor compreender o percurso do planeamento de recursos educativos nos últimos 80 anos em Portugal parece interessante analisar os casos específicos de três municípios do centro de Portugal: Lousã, Mortágua e Figueira da Foz (Mapa 1). Os dois primeiros são territórios de características bastante idênticas. Ambos situados no centro interior, em zonas periféricas e montanhosas, distinguem-se

apenas pela dimensão territorial e pela dinâmica demográfica. Lousã, de menor extensão territorial, apresentava 17604 habitantes em 2011 e registou um crescimento populacional bastante significativo na última década (1851 residentes, valor correspondente a 11,75%), crescimento explicável pela proximidade à cidade de Coimbra, principal pólo urbano da região centro (o baixo preço da habitação fez deste município tender para um “dormitório” de Coimbra). Por sua vez, no mesmo período, Mortágua, apesar da maior extensão territorial, apresenta quase metade da população residente (9607 habitantes) e verificou decréscimo populacional (-772 indivíduos, valor que representa -7,44%). Em oposição, Figueira da Foz situa-se no centro litoral e apresenta 62125 habitantes em 2011. Mas a sua localização privilegiada não o impediu de registar um muito pequeno decréscimo populacional na última década (-476 habitantes, valor correspondente a -0,76%), o que tem na sua origem o vincado contraste observado entre o centro urbano de alta densidade, que se tem desenvolvido ao ritmo das regiões litorais, e o mundo rural de baixa densidade, a perder população e com elevados índices de envelhecimento.

Mapa 1 - Enquadramento territorial dos municípios da Lousã, Mortágua e Figueira da Foz na região centro de Portugal

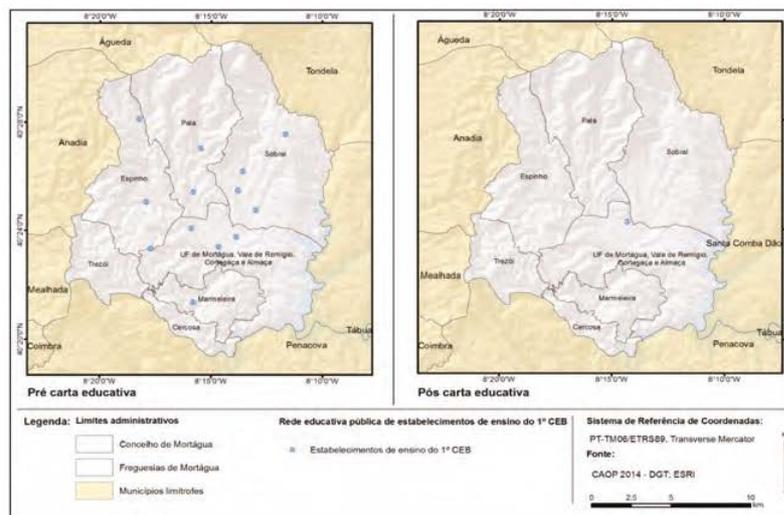


Fonte: Elaboração própria a partir de: Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) e *Direção-Geral do Território*.

Os municípios de Lousã, Mortágua e Figueira da Foz, cujas redes escolares públicas do 1º CEB foram concretizadas aquando do plano dos centenários, chegaram ao final do século XX com um conjunto de edifícios, na sua maioria obsoletos. Perante esta realidade, no início do século XXI, logo após a publicação do Decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro e do anúncio de financiamento comunitário, as autarquias promoveram a elaboração das suas cartas educativas (Lousã em 2005, Figueira da Foz em 2006 e Mortágua em 2007), no sentido de resolver os problemas de desajustamento, manutenção e governabilidade da rede escolar pública do 1º CEB que se vinham a adensar desde a década de 70 (MATTHEWS et al., 2009; RODRIGUES, 2010; CORDEIRO; MARTINS, 2013; CORDEIRO; MARTINS; FERREIRA, 2014). Mas, embora as orientações a seguir para a elaboração das cartas educativas tenham sido definidas a nível nacional pelo Ministério da Educação, tendo sido publicados, além da legislação específica, vários documentos orientadores, as propostas apresentadas nem sempre tiveram em consideração, pressupostos idênticos.

No município de Mortágua a proposta de reorganização da rede escolar apresentada pela carta educativa (CÂMARA MUNICIPAL DE MORTÁGUA, 2007) reflete os princípios defendidos e legislados pelo Ministério da Educação, com o encerramento de todas as escolas (13 escolas) e a construção de um centro escolar (Mapa 2). Localizado no setor central do território, de modo a facilitar o acesso e a diminuir o tempo de deslocação das crianças, este centro escolar foi planeado de acordo com a política de escola a tempo inteiro, oferecendo condições para que as crianças pudessem permanecer ao longo de todo o dia, como refeitório, biblioteca, espaços de desporto e áreas polivalentes. Com esta opção a autarquia garantiu a todos os alunos do território municipal igualdade de acesso a edifícios e equipamentos educativos de qualidade igual ou superior à encontrada em qualquer outro município, incluindo os grandes centros urbanos. Pode considerar-se que, neste caso, a reorganização da rede escolar pertence ao tipo “decretado”, que ocorre quando as decisões dos atores locais têm total correspondência com os critérios e objetivos definidos centralmente (CORDEIRO; MARTINS, 2013; CORDEIRO; MARTINS; FERREIRA, 2014).

Mapa 2 - Rede escolar de Mortágua: (a) antes da carta educativa; (b) depois da carta educativa

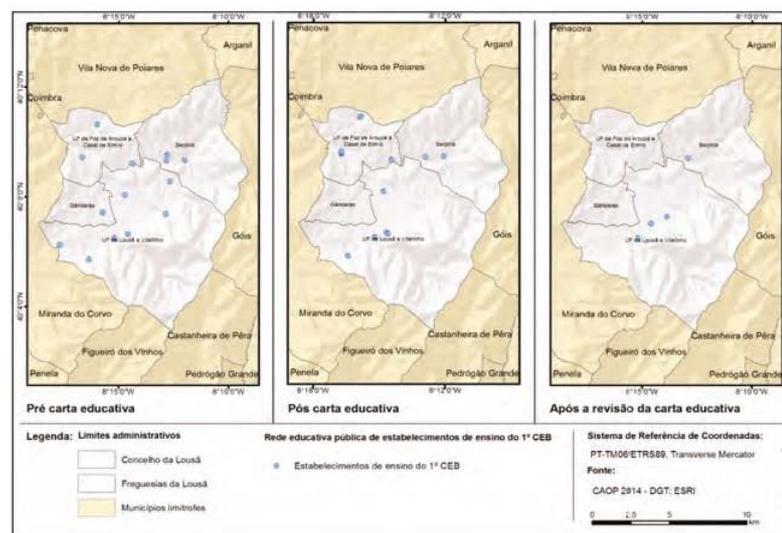


Fonte: Elaboração própria a partir de: Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) e *Direção-Geral do Território*.

No município da Lousã a proposta de reorganização da rede escolar apresentada pela carta educativa optou pela manutenção da rede escolar existente na sua quase totalidade (12 escolas), propondo apenas o encerramento de duas escolas, devido ao reduzido número de alunos, e a construção de uma escola básica integrada, cujo principal objetivo era responder às necessidades identificadas no território municipal ao nível do 2º e 3º CEB (Mapa 3). Segundo a autarquia, esta proposta baseou-se em critérios de racionalidade, relacionados com a gestão dos dinheiros públicos, mas também numa opção de respeitar a importância que a história individual e simbologia de cada edifício assume para a população local (CÂMARA MUNICIPAL DA LOUSÃ, 2005). Ainda assim, para que as escolas pudessem oferecer, a médio prazo, condições físicas de qualidade, de acordo com as normas relativas a edifícios educativos definidas pelo Ministério da Educação, foram previstas a realização de pequenas obras de requalificação, planeadas em intervenções únicas ou em programas de intervenção

faseados (CÂMARA MUNICIPAL DA LOUSÃ, 2005). Mais recentemente, o município promoveu uma revisão da sua carta educativa (FACULDADE DE LETRAS DA Universidade de Coimbra, 2015) que reequaciona alguns dos pressupostos da carta anterior, com implicações práticas em termos de organização da rede (Mapa 3).

Mapa 3 - Rede escolar da Lousã: (a) antes da carta educativa; (b) depois da carta educativa; (c) proposta após revisão recente da carta educativa

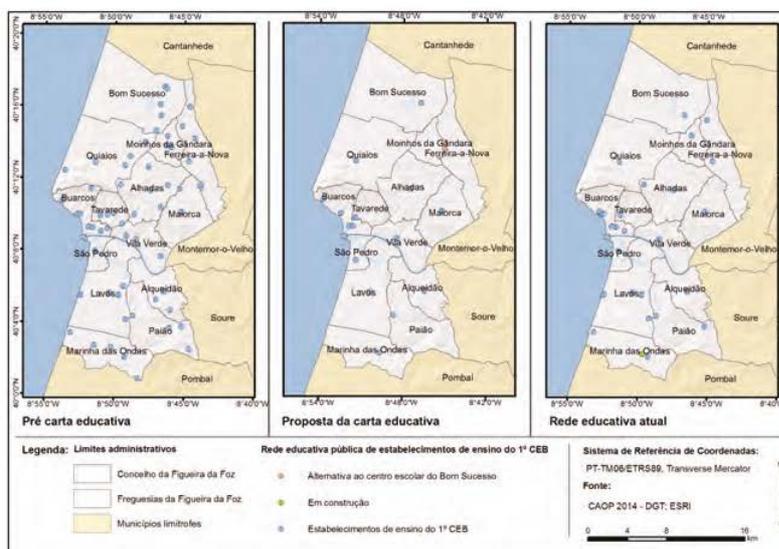


Fonte: Elaboração própria a partir de: Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) e Direção-Geral do Território.

Com uma rede escolar de dimensão bastante superior aos dois exemplos anteriores (59 escolas), no município da Figueira da Foz a proposta de reorganização da rede escolar apresentada pela carta educativa seguiu uma estratégia de intervenção faseada e assente na definição de 10 territórios educativos, que serviram de suporte ao planeamento da rede escolar, ainda que alguns fossem servidos por mais do que uma escola em simultâneo (FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA, 2006). Com base nestes pressupostos, na fase final propôs a criação de 9 centros escolares (maioritariamente através da realização de obras de requalificação e ampliação) e a

manutenção de 7 escolas (apenas duas com realização de obras de requalificação), tendo sido os necessários encerramentos planeados para ocorrer de forma gradual, em função das condições físicas e dinâmica natural de cada escola (Mapa 4).

Mapa 4 - Rede escolar da Figueira da Foz: (a) antes da carta educativa; (b) depois da carta educativa; (c) organização atual



Fonte: Elaboração própria a partir de: Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) e *Direção-Geral do Território*.

Ainda que a rede escolar do município da Figueira da Foz tenha sofrido uma redução bastante mais significativa que a observada no município da Lousã, em grande parte devido à sua dinâmica natural, que determinou um encerramento mais tardio das escolas de pequena dimensão, em ambos os casos a distribuição geográfica e a tipologia de edifícios sofreu alterações estruturais pouco significativas com a reorganização da rede escolar proposta pela carta educativa. Apostou-se numa rede escolar de proximidade, com a manutenção em funcionamento de escolas de pequena dimensão, não tendo existido

um significativo aumento do número de alunos em movimento, nem um investimento forte na tipologia de centro escolar, de maiores dimensões e valências integradas (CORDEIRO; MARTINS; FERREIRA, 2014), não tendo sido salvaguardada a criação de condições de igualdade de acesso e desenvolvimento de atividades educativas para todos os alunos, nestes dois territórios municipais. A reorganização da rede escolar adotada parece, assim, equivaler ao tipo “comunitário”, que se verifica quando as reivindicações e decisões dos atores locais se sobrepõem ou ignoram os critérios e objetivos definidos centralmente (CORDEIRO; MARTINS, 2013; CORDEIRO; MARTINS; FERREIRA, 2014).

Passada quase uma década após a realização das cartas educativas o cenário é, como se pode verificar, bastante distinto nos três municípios em análise. Enquanto no município de Mortágua a reorganização da rede escolar ainda se mantém perfeitamente ajustada, não existindo necessidade de revisão das propostas apresentadas, nos outros dois municípios a realidade é bem diferente. No município da Lousã a proposta apresentada e executada, através da carta educativa, conduziram a uma situação de evidente desadequação da rede escolar. Perante a consciencialização da urgência em conceder novas soluções e oportunidades às crianças, ao longo do 1º CEB, a autarquia reequacionou, recentemente, as bases de elaboração da sua carta e promoveu um processo circunstanciado de revisão. Concluído em 2015, os critérios de programação agora seguidos foram significativamente distintos dos iniciais, tendo optado por acompanhar o movimento nacional predominante, de modernização da rede escolar, que na prática se traduziu na concentração da população escolar em quatro escolas e no encerramento das restantes escolas (9 escolas). Em situação oposta, o município da Figueira da Foz continua a assumir como documento orientador da política educativa a carta educativa aprovada em 2006, o qual teve, como ficou demonstrado, um grau de implementação bastante baixo. Apenas foi construído um centro escolar de grande dimensão no centro urbano e um outro de pequena dimensão no espaço periurbano oriental, a que acresceu o encerramento de algumas escolas de pequena dimensão. Foram ainda realizados trabalhos pontuais de requalificação e ampliação de escolas, limitados às salas de aula, não se

tendo observado intervenções no sentido de equipar os edifícios com espaços complementares de apoio.

Os resultados deste estudo levam-nos a perceber que não devemos ser tentados por interpretações simplistas. Se numa análise unicamente baseada nos indicadores apresentados, seríamos impelidos a acreditar que as discrepâncias encontradas ao nível das propostas de reorganização da rede escolar estariam relacionadas com os diferentes contextos territoriais e que seriam os municípios mais dinâmicos a manifestar maior preocupação com a modernização da rede escolar, numa análise mais fundamentada nas idiosincrasias de casos concretos somos forçados a constatar que as divergências têm na sua origem maioritariamente questões políticas, quer ideológicas, que aproximam ou afastam as autarquias locais das indicações nacionais, criando níveis de aceitação e de resistência distintos, quer de visão estratégica, que interfere de forma significativa na definição da orientação e dos objetivos da política educativa local. Ainda que, muitas vezes, estas questões possam ser ultrapassadas com a existência de equipas técnicas de educação de elevada capacidade de análise e intervenção, capaz de influenciar a decisão política, apresentasse-nos muito natural que os decisores procurem atender, em cada momento, às aspirações e reivindicações dos atores e comunidades locais que, no limite, vão resistindo ao abandono de respostas de maior proximidade, mesmo quando as condições de desenvolvimento das atividades educativas, entendidas no sentido mais alargado do termo, poderiam ser amplamente melhoradas.

Será, por isso mesmo, muito importante desenvolver estudos que nos permitam identificar e caracterizar as implicações para as aprendizagens e desenvolvimento pessoal e social das crianças que as diferentes opções autárquicas podem implicar. Dito de outra forma, será indispensável procurar compreender se os motivos que estiveram na base da escolha de caminhos tão distintos, com implicações concretas para o tipo de reorganização da rede escolar efetuada, se reflete na qualidade das respostas de educação e formação, nos diferentes espaços territoriais e, conseqüentemente, nos percursos educativos dos(as)

alunos(as), objetivo que deverá sempre orientar o planeamento de recursos educativos. Para isso pareceu-nos pertinente elaborar, para este trabalho em concreto, uma breve interpelação aos resultados obtidos pelos alunos no final do primeiro ciclo de quatro anos de escolaridade, nas provas nacionais, realizadas no final do ano letivo de 2014/2015, procurando entendê-los, também, à luz das opções de organização da rede educativa. Temos, naturalmente, consciência de que se trata apenas de um indicador, entre vários outros, que nos poderão permitir a emissão de um juízo sobre a igualdade de acesso e sucesso. Temos, igualmente, noção que necessitaríamos de uma monitorização mais continuada, em diferentes anos, destes mesmos resultados, para que o juízo a emitir pudesse ser mais rigoroso, mas, mesmo assim, parece-nos um exercício de inegável valor heurístico e explicativo, apresentando-o, por isso mesmo, de seguida.

Na verdade, um estudo realizado em 2015, pela Universidade de Coimbra, para a Comunidade Intermunicipal Região de Coimbra (CORDEIRO e ALCOFORADO, 2015), sobre prevenção do abandono escolar e promoção da igualdade ao longo dos percursos educativos no ensino básico, permite estabelecer uma eventual relação entre o tipo de reorganização da rede escolar efetuada e os últimos resultados escolares disponíveis pelos alunos nas provas nacionais de final de ciclo, nos anos letivos de 2013/2014 e 2014/2015. Do conjunto dos 19 municípios que integram a Comunidade Intermunicipal Região de Coimbra, o estudo revela que para os dados de 2013/2014 (mais fiáveis devido a questões meramente políticas) o município de Mortágua é aquele que apresenta o 2º melhor lugar ao nível dos resultados dos exames nacionais de 4º ano, seguindo-se o município da Figueira da Foz, que ocupa o 8º lugar, e o município da Lousã, que aparece em 18º lugar (Tabela 1). Se as diferenças ao nível do tipo de reorganização da rede educativa implementada poderiam explicar o posicionamento do município de Mortágua e o distanciamento deste em relação aos outros dois territórios, o mesmo argumento não explica, naturalmente, o número de lugares que separam os municípios da Figueira da Foz e da Lousã. Neste caso poderá aventar-se a explicação da existência de uma

clara diferença de dinamismo demográfico e socioeconómico entre os dois territórios, que, no caso do município da Figueira da Foz, funciona como elemento explicativo, em termos das opções tomadas em relação à rede escolar.

Tabela 1 - Média dos exames nacionais de 4º ano em 2013/2014

Municípios	Exames 4º ano nº	Média exames %	Posição
Mortágua	110	65,7	2º
Figueira da Foz	1021	59,7	8º
Lousã	303	54,1	18º
Região de Coimbra	7319	59,4	—

Fonte: Cordeiro e Alcoforado, 2015.

A realidade, tal como resulta da posição relativa dos municípios, em resultado das médias obtidas nas provas nacionais, pode ser corroborada por uma análise mais compreensiva e diferenciada desses mesmos resultados (Tabela 2), sendo o município de Mortágua aquele que regista a menor percentagem de desempenhos em exames nacionais de 4º ano com classificação menos positiva (= ou < 50%). Do mesmo modo, é também o território municipal que verifica o menor número de exames com classificação de valores mais baixos (= ou < 35%) e o que observa o maior número de exames com classificação mais elevada (= ou > 80%).

Tabela 2 - Exames nacionais de 4º ano segundo a classificação no ano letivo de 2013/2014

Municípios	Exames 4º ano nº	Média exames					
		= ou < 35%		= ou < 50%		= ou > 80%	
		nº	%	nº	%	nº	%
Mortágua	110	5	4,5	14	12,7	22	20,0
Figueira da Foz	1021	116	11,4	292	28,6	159	15,6
Lousã	303	45	14,9	111	36,6	36	11,9
Região de Coimbra	7319	825	11,3	1981	27,1	1396	19,1

Fonte: Cordeiro e Alcoforado, 2015.

Reafirmando que apenas se pretendeu elaborar uma breve análise dos resultados escolares, numa relação direta com algumas opções de gestão de rede, tomadas recentemente, sem com esse exercício pretender generalizar conclusões e retirar implicações que seriam de todo, abusivas, parece, no entanto, possível reunir algumas evidências capazes de nos sugerir que, apesar de todo este processo ter tido como princípio base a redução das assimetrias existentes no território nacional e a criação de condições de igualdade de acesso a uma educação que seja capaz de garantir os princípios de base para todos disporem dos mesmos meios e condições, este objetivo não parece estar a ser alcançado por completo e a verdade é que Portugal pode estar a continuar a criar condições para a organização uma educação pública a diferentes velocidades. Confirmando, igualmente, que os resultados das provas nacionais são apenas um indicador, eventualmente nem sequer o mais importante, que nos permite avaliar com o rigor possível, as políticas, organização e evolução das respostas educativas, ao nível nacional e local, sempre será possível dizer que os números aqui coligidos, necessitando de processos mais longos de monitorização, parecem indicar que a opção por estabelecimentos mais integrados, funcionando sempre como resposta de proximidade,

capazes de reunir os meios de proporcionar uma escola a tempo inteiro, com atividades diversificadas, revelam alguma tendência para uma contribuição positiva para a obtenção de melhores resultados dos(as) alunos(as), nas provas nacionais.

Considerações finais

Fruto da consciencialização do papel da educação no desenvolvimento social e da necessidade de acompanhar a evolução registada na sociedade, Portugal tem vindo a manifestar uma preocupação crescente com o planeamento de recursos educativos, estabelecendo normativos com vista a assegurar a coerência nacional do sistema educativo.

As opções políticas que se podem identificar nesta vontade parecem, no essencial, corretas. Partindo de um conjunto de orientações centralizadas que definem critérios de organização da rede e de financiamento para a sua execução, abre-se espaço para um protagonismo das comunidades e decisores locais, a quem cabe, em última análise, a deliberação final sobre as soluções que desejam para os seus espaços territoriais. Estas opções serão sempre o ponto de encontro, mas também de tensão, entre interesses diversos e propostas com a fundamentação técnica possível, que se vai resolvendo na lógica de vontades prevaletentes em determinados momentos. Por isso mesmo, é fundamental acompanhar estas decisões por estudos que ajudem a clarificar as diferentes situações e a suportar novas decisões políticas de base local.

As evidências aqui reunidas permitem concluir que a procura de um salto qualitativo para a educação em Portugal poderá sair, frequentemente, afetada, em resultado de uma reorganização da rede educativa equacionada, muitas vezes, sem atender a uma lógica de carácter predominantemente técnico, suportando-se, em muitos casos, em opções de estratégias locais, nem sempre consentâneas com a realidade e as necessidades das pessoas e das comunidades, estando,

por isso mesmo, mais exposta à criação de algumas dimensões possíveis de gerar desigualdades entre diferentes territórios e, até, dentro de um mesmo território. Será, acima de tudo, muito importante, que qualquer decisão que possa ser tomada, envolva sempre as opções necessárias para melhorar as condições de estudo, aprendizagem e desenvolvimento pessoal e social das crianças, em detrimento de alguns modismos como a qualidade e a racionalização, que, muitas vezes, inundam a retórica que justifica as decisões implementadas.

Apesar de tudo, embora com respostas raramente atempadas e assumidas como prioritárias, não será difícil concluir que o planeamento de recursos educativos foi reagindo à complexificação do pensamento educativo e das formas sociais de vida, tendendo a apresentar, hoje, Portugal, uma rede escolar pública do 1º CEB modernizada, com novas tipologias de estabelecimentos e edifícios muito adequados.

Referências

AFONSO, A. Políticas Educativas Contemporâneas: dilemas e desafios. In CUNHA, N. F. (Org.). **Pedagogia e Educação em Portugal, Séculos XX e XXI**. Vila Nova de Famalicão: CMVNF, 2008. p. 61- 80.

ALCOFORADO, J. L. M.; CORDEIRO, A. M. R.; FERREIRA, S. M. A (re) organização da rede escolar como reflexo das transformações demográficas, políticas e geográficas, nas últimas seis décadas em Portugal. In: MOGARRO, M. J.; CUNHA, M.T.S. (Orgs.). **Rituais, Espaços & Patrimónios Escolares**. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 2012. p. 5423-5435.

BARRETO, A. **A situação social em Portugal 1960-1999**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2000.

CÂMARA MUNICIPAL DA LOUSÃ. Carta educativa da Lousã. Lousã: Câmara Municipal da Lousã, 2005.

CÂMARA MUNICIPAL DE MORTÁGUA. **Carta educativa de Mortágua**. Mortágua: Câmara Municipal de Mortágua, 2007.

CORDEIRO, A. M. R. E ALCOFORADO, L. (Coords.). **Programa intermunicipal de prevenção do abandono escolar e promoção da igualdade de acesso ao ensino da comunidade intermunicipal região de Coimbra**. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2015.

CORDEIRO, A. M. R. O lugar dos municípios no planeamento e gestão da rede escolar em Portugal. In: RODRIGUES, M. L. (Coord.). **40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: A Construção do Sistema Democrático de Ensino**. Coimbra: Almedina, 2014. p. 421-444.

CORDEIRO, A. M. R.; MARTINS, H. A.; FERREIRA, A. G. As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas. **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, 2014.

CORDEIRO, A. M. R.; MARTINS, H. A. A Carta Educativa Municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: tendências de mudança. **Cadernos de Geografia**, Coimbra, n. 32, 2013.

CORDEIRO, A. M. R.; SANTOS, L.; CARIDADE, P. A Reorganização do Parque Escolar Nacional e a importância das componentes geográficas na metodologia adotada. **Cadernos de Geografia**, Coimbra, n. 32, 2013.

FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA. **Carta educativa da Figueira da Foz**. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2006.

FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA. **Revisão da carta educativa da Lousã**. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **X Recenseamento Geral da População - Tomo II**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 1963.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Dados referentes à educação em Portugal** Disponível em: < <http://www.ine.pt> >. Acesso em: 06 jun.2016.

PORTUGAL. Lei nº 159/99, de 14 de setembro. Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. **Diário da República**, Lisboa, 14 set. 1999.

MATTHEWS, P. et al. **Política educativa para o 1º ciclo do ensino básico 2005-2008**. Avaliação Internacional. Lisboa: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação - Ministério da Educação, 2009.

PORDATA: **Dados referentes à educação em Portugal**. Disponível em: < <http://www.pordata.pt>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

RODRIGUES, M. L. **A Escola Pública Pode Fazer a Diferença**. Coimbra: Almedina, 2010.

2.3. Artigo científico III. First generation education charters in Portugal: Intentions and achievements

Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2021). First generation education charters in Portugal: Intentions and achievements. *Open Journal of Political Science*, 11, 328-346. 10.4236/ojps.2021.112022 (Web of Science - Clarivate Analytics)

First Generation Education Charters in Portugal: Intentions and Achievements

Lúcia Isabel Ribeiro Santos¹, António Manuel Rochette Cordeiro²,
Joaquim Luís Medeiros Alcoforado¹

¹Faculty of Psychology and Educational Sciences, University of Coimbra, Coimbra, Portugal

²Faculty of Arts and Humanities, University of Coimbra, Coimbra, Portugal

Email: luciarsantos@gmail.com, rochettecordeiro@fl.uc.pt, lalcoforado@fpce.uc.pt

How to cite this paper: Santos, L. I. R., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, J. L. M. (2021). First Generation Education Charters in Portugal: Intentions and Achievements. *Open Journal of Political Science*, 11, 328-346.
<https://doi.org/10.4236/ojps.2021.112022>

Received: December 14, 2020

Accepted: April 23, 2021

Published: April 26, 2021

Copyright © 2021 by author(s) and Scientific Research Publishing Inc. This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Abstract

There have been significant changes over the past 20 years in the way of planning the primary schools in Portugal. As a school network forward planning instrument, the education charter was decisive in this change. At a time when the first generation education charter is concluded and a new cycle of the school network reorganisation is beginning, this article aims, based on the analysis of 34 municipalities, to reflect on the heterogeneity in the appropriation of the regulatory norms in the implementation of the first generation education charter, integrating the diverse decisions made in the various contexts. Building on the identification of the reorganisation tendencies of the school network, this article aims to assess the degree to which the proposals presented have been achieved and the results thereof.

Keywords

First Generation Education Charter, Reorganisation of the School Network, Municipal Planning

1. Introduction

The fact that the concentration of the population along the coast, the urbanisation of the Portuguese population, the decrease in school population, the emergence of new education models and the lack of investment in the refitting of the school network¹ coexisted in time after the end of the Estado Novo period² and of the advent of democracy led the Portuguese primary school network³ to be physically and functionally unfit: scattered and isolated schools, low levels of at-

tendance and lack of means and resources in low density areas and overcrowded schools unable to operate in normal schedules and to provide spaces of Extra-Curricular Activities (ECA)⁴ in high density areas (Barreto, 2000; Justino, 2017; Mendes, 2018; Stoer, 1986).

Following the publication of the Basic Education System Law (BESL)⁵, in 1986 (Law 46/86, of 14 October), which established, for the first time, the general framework for the Portuguese education system, we see the school network planning being addressed in the national educational agenda and, under the contagious effect of the global crisis of the central administration model, the decentralisation of education and the involvement of municipalities being called on, aiming to bring political decisions closer to local realities (Ajuntament de Barcelona, 1990) and, on the other hand, to pursue an efficient and effective management of public funds, which the economic globalisation process, increasingly deregulated, were made scarcer and less clear in its distribution and use (Cordeiro & Alcoforado, 2018; Santos, Alcoforado, & Cordeiro, 2017). Perhaps for these reasons many of these processes appeared connected with expectations and distrust at various levels. It is vital that research helps create participatory dynamics that can problematize these uncertainties, helping to transform them into better quality actions in the defense of public education, thought and designed to respond to the more effective needs of people and their contexts (Freire, 2001).

However, despite the transformation that led to the establishment of the school charter⁶ as the municipal planning approach in Law 159/99, of 14 September⁷, the required refitting was not achieved and Portugal entered the 21st century with an inadequate primary school network in dire need of an overall refur-

¹The need to respond to the rising social demand for education in the early years of democracy determined that the education policies should focus on middle, secondary and higher education schools, to the detriment of the required structural intervention in the existing school network (Justino, 2017), especially that of primary school.

²Authoritarian, anti-parliamentary and corporative State regime that ruled in Portugal for 41 consecutive years, from the approval of the 1933 Constitution to when it was overthrown by the Revolution on 25 April 1974 (Rosas, 2012).

³For students aged between 6 and 9 years.

⁴Optional activities of a mainly entertainment, formative and cultural nature that determine that schools must be open until 5.30p.m. (Ordinance 644-A/2015, of 24 August). They were set up under the Full-time School Programme, launched in 2005 to make up for the delay of the Portuguese education system and promote the upgrading of the training and qualification level of future generations.

⁵The publication of the BESL represents the culmination of a cycle of ideology, political and administrative changes in education that creates the conditions needed for stabilising and organising the education system, bringing the standardisation phase to an end and opening up a new reform cycle (Teodoro, 2001).

⁶Idealised as a one-off diagnosis, to take stock of the situation and not to be seen as a projective resource, to survey and characterise the education system, the education charter was the first attempt to reorganise the Portuguese school network. Although innovative from a formal point of view, the lack of regulations and funding determined that it would only be carried out by a very small number of municipalities (Alcoforado, Cordeiro, & Ferreira, 2012; Cordeiro & Martins, 2013; Justino, 2017; Pacheco, 2012).

⁷Establishes the framework for the transfer of tasks and competences to local governments, and defines that the municipal bodies responsible for education must draft the education charter, thus giving, for the first time, municipalities the power to plan the school network.

bishment.

The necessary changes in the primary school network were only made possible with the publication of Decree-law 7/2003, of 15 January⁸, which solves the shortcomings of the school charter and lays down the education charter. In terms of concept, it abandons the traditional planning model⁹ and applies the principles of strategic planning¹⁰ (Santos, Cordeiro, & Alcoforado, 2014), establishing itself as a forward means of planning and managing educational buildings and facilities at municipal level. In terms of operation, it regulates the process of elaboration and approval as well as its effects and ensures the financial resources for its implementation, allocated from the National Strategic Reference Framework (NSRF) 2007-2013.

However, the improvement was not enough to motivate the municipalities, and between 2003 and 2005 only 24 of the 308 Portuguese municipalities implemented the first generation education charter (Rodrigues, 2010). To speed up its implementation, in 2005 the Ministry of Education (ME) concluded an agreement between the government and the municipalities with a view to defining the competences of each entity, the State funding needed for its implementation, the education charter model¹¹ and the terms under which the primary school network was to be organised. The intention was to create the physical conditions needed to concentrate the school population in larger schools, end the double-shift school arrangement, do away with precarious school buildings and suit the spatial-functional conditions to the educational requirements, proposing to close down schools with fewer than 10 students¹² and to create new school establishments¹³ to achieve this objective. Thus, from 2005 onwards the municipalities moved forward with their first generation education charters, most of which were evaluated and approved between 2006 and 2010. The whole process was supported by the national primary school and preschool network refurbishment programme, set up in 2007 to ensure equal opportunity of access to education

⁸Although the competences were formally assigned by Law 159/99, of 14 September, this Decree-law effectively transferred these competences for drafting the education charter.

⁹This model was characterised by its centralised, technocrat, rigid, reactive and non-prospective nature and for the use of plans, with the purpose of complying with the defined structure, not providing for the adaptation to reality and change, nor the anticipation of scenarios (Cordeiro, Martins, & Ferreira, 2014).

¹⁰It appears in the 1980s as opposed to the traditional planning and is characterised by its decentralised, participated, flexible, proactive and prospective nature and by prioritising the planning process over the traditional plan (Cordeiro, Martins, & Ferreira, 2014).

¹¹The municipalities that started or even concluded this process in a previous phase, at the time of the school charter version, undertook to adapt the documents, integrating the adjustments defined by the ME.

¹²Between 2005 and 2009 schools with less than 10 students were closed down and from 2010 onwards the number was set to 21 students by Resolution of the Council of Ministers 44/2010, of 14 June. According to data from the Institute of Financial Management of Education (IFME), approximately 2500 schools were closed down between the 2005/2006 and 2009/2010 academic years.

¹³Buildings that should desirably integrate primary school and preschool and offer multipurpose facilities such as cafeteria/multipurpose hall, library/computer room, staff room/parents' meeting room, covered and open-air outdoor areas and sports facilities, aiming to improve the quality of the school space for both students and teachers and to be shared with local communities (ME).

spaces endowed with the necessary resources conducive to educational success and to regulate the access scheme to the said community funding.

The first generation education charter made a significant change to the primary school network (and, consequently, preschool network) on a scale previously known only when the Centenary Plan¹⁴ was implemented, but now with a different meaning. The criteria of location, size and architectural and functional adequacy were changed and today the primary school network is more concentrated and updated, including schools and typologies more suited to broader educational requirements (Azevedo, 2014). Instead of having scattered small schools (with one or two classrooms) and single-level education, with one teacher only and no additional support facilities (cafeteria, library and sports facilities), schools are now centralised, have at least four classrooms (to ensure one classroom and one teacher per school year), have different education levels and the necessary means and resources.

The first generation education charter created the conditions for the municipalities to reorganise their primary school network, enabling them to “find local education solutions in the national political context” (Matthews, Klaver, Lanert, Ó Conluain, & Ventura, 2009: p. 38), thus marking the conclusion of the conceptual and methodological change process initiated by the BESL (Cordeiro, Martins, & Ferreira, 2014). After a long period of centralism, this move was a major step towards achieving decentralisation, with a shift from a top-down sort of arrangement to another of a bottom-up nature (Cordeiro, 2014).

The first generation education charter mirrored a complex local policy building process that endured much pressure with decisive influence on the various decision-making phases and levels. As the preparation phase is already well investigated, at a time when the revision of the education charters (second generation) are under way, the analysis of the execution phase, a topic still little investigated, seems to be an interesting subject of study to thoroughly understand the reorganisation process of the Portuguese school network. With this in mind, this article is divided into two parts: the first one builds on the observation of the predominant traits and more distinctive characteristics of each school network reorganisation, identifies and interprets the type of planning solutions adopted by the municipalities under analysis; the second part assesses the different levels of achievement of the proposals submitted, highlighting and interpreting the deviations by comparison with initial forecasts, and compares its effective contribution to the modernisation of the Portuguese school network and, in particular, to the promotion of equal opportunities in the education system.

This work is based on a qualitative research developed, in a first phase, through the analysis of national regulations and relevant scientific literature and, in a second phase, of numerous case studies. To ensure a broad strategic vision of the diverse national territory, we have considered two Intermunicipal Com-

¹⁴Launched during the New State period, in 1941, the Centenary Plan consisted of a plan to build primary schools to allow all children to attend school.

munities (IMC)¹⁵ in the central region of Portugal: Coimbra Region IMC¹⁶ and Beiras and Serra da Estrela IMC¹⁷, which include 34 of the 100 municipalities that make up the region and form a strip of land that stretches from the coast to the interior consisting of municipalities marked by very different physical, demographic, socioeconomic, cultural, educational and political realities (Figure 1). This will give us a picture of the different questions that arise in territories with such different realities, will allow us to identify the aspects that have influenced the most the decisions made during the implementation of the first generation education charters, and gather proof that although the guidelines are conducted along national lines, the country has evolved at very different paces, with territorial dynamics strongly interfering in the choices and progress made.

2. Local Policy Options for Reorganising the School Network: Main Trends

In spite of the incredible effort made, drafting the education charter did not go as planned. Although it might be said that it reflected a new structural vision of the Portuguese education system and constituted a major step towards the engagement of the municipalities in the educational system and their joint responsibility for the results, the announced decentralisation never materialised and the school network plan was kept under strong State scrutiny. The municipalities had to deal with the clear contradiction between having, for the first time, the opportunity to actively participate in the discussions of the solutions for reorganising their preschool and primary school network and, simultaneously, having to comply with the guidelines defined at central level concerning which schools to close and the type, size and characteristics of the educational buildings to be created, on which the approval of the education charters by the ME and the community funding depended (Neto-Mendes, 2007).

The double standards of the State and society's natural opposition to change made the municipalities react very distinctly when the proposed reorganisation of the school network was drafted. A previous research (Cordeiro & Martins, 2013) carried out in 14 municipalities of the central region of Portugal between 2009 and 2011 exemplified some characteristics that distinguished three types of solutions for school network reorganisation: the central type, "when the proposed solutions for the reorganisation of the school network run fully parallel with those defended by the Central State", the conciliation type, "when the solutions found tend to harmonise the solutions determined by the State with those defended by the municipality", and the municipal type, "when the prevailing so-

¹⁵Correspond to level III administrative units in the Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NTU), a hierarchical system for dividing the territory into regions, which is sub-divided into three levels (NTUS I, NTUS II, NTUS III), defined by reference to population, administrative and geographical criteria (Pordata).

¹⁶Consists of 19 municipalities, of which only seven have not been classified as low density territories (Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Mealhada, Mira and Montemor-o-Velho).

¹⁷Consists of 15 municipalities, all of which are of low density.

lutions correspond mostly to the interests of the various local players, superimposing or ignoring, to a great extent, the criteria and objectives defined at central level” (Cordeiro & Martins, 2013: pp. 351-353)¹⁸. This study, based on a sample that provides for broader territorial characteristics and a greater geographical diversity, at a time when final results can be presented, confirms and reaffirms the three patterns established previously and identifies the prevailing trends (Figure 2).

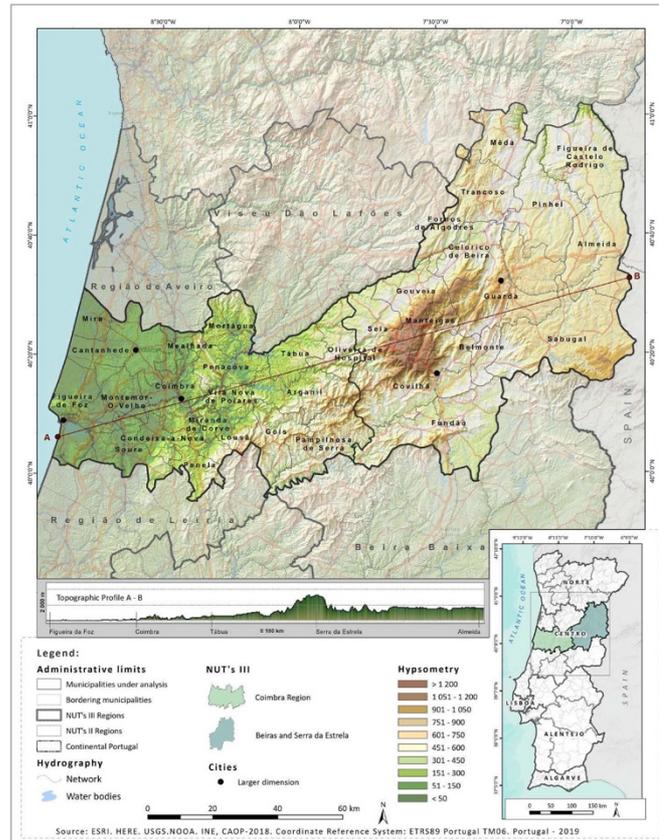


Figure 1. Geographical situation in the municipalities under analysis. Source: Self elaboration.

¹⁸Although this analysis supports the three solutions for the school network reorganisation and their distinctive features identified in the previous research (Cordeiro & Martins, 2013), we felt it was advisable to use new designations for the “determined” type, which we have called “central”, and “community” type, which we have called “municipal”, and to maintain the same designation for the “conciliation” type. Seen from afar, we believe that these new designations better reflect the choices and experiences developed.

of the municipality was simply to translate the guidelines issued at central level and the proposals fully tallied with the technical-political objectives defined by the State (Cordeiro & Martins, 2013; Cordeiro, Martins, & Ferreira, 2014), was the will to ensure equal conditions for access to quality education for all students, removing the imbalances between the central sectors, more urban, and the peripheral sectors, more rural, but also the need to conform with national requirements to obtain community funding for the works to be carried out. Here we were working with a local regulation (municipality and education community) without severe tensions, whose interests were compatible with the national education policies and committed to the value of a technically-competent proposal (Cordeiro & Martins, 2013; Cordeiro, Martins, & Ferreira, 2014).

The municipalities of Fornos de Algodres and Mortágua are the ones that best represent this type of school network reorganisation, presenting two of the most successful solutions. They proposed the construction, from scratch, of a single school establishment in the council's parish seat to accommodate all children and reduce their commute time (Fornos de Algodres Municipality, 2007; Mortágua Municipality, 2007). With this in mind, they sought to provide all the physical, spatial and material conditions, in their territory that were best suited to the roles assigned to school today.

2.2. The Conciliation Type

A second smaller group (9) sought to match the assumptions of rationality and quality as determined by the ME with the logic of respect for the local specificities defended by the local authorities and applied different criteria for the planning solutions presented, proposing to create new school establishments in some sectors of the municipal territory and maintain obsolete primary schools in others. These municipalities that followed a conciliation type strategy were not concerned with decreasing inequality of opportunities in the primary school, increasing the existing territorial imbalances, which motivated this intervention in the school network. This was the solution chosen by the two largest cities of the Coimbra Region IMC, Coimbra and Figueira da Foz, high density areas, and also by the second largest city of the Beiras and Serra da Estrela IMC, Guarda, globally classified as a low density territory. In this type of school network reorganisation in which the role of municipalities was to jointly find solutions for their territory and who sought to harmonise the State's objectives with the interests of the municipalities, the proposal is based on a "low density political context" where the local and central powers try to find answers that satisfy all stakeholders "through a blended process of gains and losses" (Cordeiro & Martins, 2013: p. 352).

The municipalities of Guarda and Soure are two examples of this type of school network reorganisation. Guarda municipality proposed the creation of several school establishments (mostly through refitting works), strategically distributed so as to cover all of the municipal territory, and, at the same time, the maintenance of a large number of schools to cover the increasing demand

in the urban centre, the large territorial extension, the evident natural handicaps and the low density in the rural sectors (Cordeiro, 2008). Through this solution, the local power sought to respect the various physical, demographic and socio-economic realities and to curb the strong concentration in the urban centre and the growing desertification of the rural sectors. Soure municipality, in turn, opted to thoroughly rehabilitate the existing schools with a stable and significant number of students and to build new school establishments to provide appropriate conditions to current education and family requirements (Soure Municipality, 2006).

2.3. The Municipal Type

A smaller number of municipalities (6), all classified as low density territories, decided to override the criteria and objectives defined at central level with the interests of local political and social players and did not propose structural changes to the type and geographical distribution of the school network, providing only the host schools for schools expected to have low-attendance. These municipalities, in which “the local political strength and influence” sought to “set to one side or even contradict the political-normative strength of the central power” (Cordeiro & Martins, 2013: p. 353) and where the solutions found were mostly adjusted to the interests of the local community, were not concerned with providing the adequate educational buildings and facilities to effectively respond to the increasing education requirements and to ensure the conditions of quality, equality and equity, which are today acknowledged as the features of a public education service. As a result, we still find local and regional asymmetries that negatively distinguish the low and high density areas. The municipal type of school network reorganisation, typical of low density territories, builds on the realisation that in these territories the schools are structural facilities for a spatial planning consistent with social cohesion. Hence, the decision to close them should not be based on quantitative criteria alone, but rather take into account the differences in the national territory. This was the option followed by the city of Covilhã, the largest city of the Beiras and Serra da Estrela IMC. In contrast to the central type of school network reorganisation, in this type political tensions ran high between the municipality and the State and the local logic of the administered prevailed over that of the administrators (Cordeiro & Martins, 2013).

In the municipalities of Manteigas and Fundão, the argumentation closest to the local power and community is certainly present. As regards Manteigas, the proposal for the school network reorganisation considered maintaining all schools, with only some undergoing construction work, repair and rehabilitation (Manteigas Municipality, 2007). As for Fundão, besides the refitting of the existing school network, the proposal was to also transform an underutilised middle school¹⁹ into an integrated middle school with a kindergarten²⁰, to prevent it from being emptied out and ensure a more effective management of existing re-

¹⁹For students aged between 10 and 14 years.

²⁰For students aged between 3 and 14 years.

sources (Fundão Municipality, 2006).

In summary, the results of this empirical study have allowed us to conclude that the central type of school network reorganisation is mostly associated to technical-administrative rationale, while the conciliation or municipal types are predominantly due to political reasons, although often influenced by local constraints, such as the distance between schools, physical constraints and low density.

3. Implementation of the Proposals for the School Network Reorganisation: What Was Planned and What Has Been Achieved

The reading of the reality in the 34 municipalities of the central region of Portugal under study shows that the conceptual plan and the operational plan were not always aligned when it came to implementing the proposal for the school network reorganisation as per the education charter (Figure 3). The data show that although most municipalities chose to fully (total) or close to fully (partial high) conform to the defined strategy, showing that when it was drafted they did intend to achieve it, the number of municipalities where this did not the case was quite significant. Departures from the programme initially set are almost always due to internal difficulties, even if external factors, beyond the scope of the municipalities, were responsible for the introduction of more or less specific changes. Non-conformity is, therefore, more of a consequence than a motive of the actions taken.

If we draw a parallel between the type of proposal for the reorganisation of the school network presented in the education charter and the degree of implementation in all the 34 municipalities under analysis, we can conclude that compliance with the intention and the action is greater in the municipalities that adopted the municipal type solution, which was expected (Figure 4). The lack of structural changes to the school network, the low investment involved and the close alignment between the local political and social interests seem to be some of the main reasons for the high level of achievement found in these territories. In these cases, the existing deviations are mostly due to the drop in school attendance, which in many low density territories forced the unplanned close down of small schools and the concentration of the school population²¹. See, for example, the case of the municipality of Covilhã, where the strong drop in the number of students dictated a reorganisation of the municipal school network. In other cases, the changes to the initial project were caused by the change of the ruling municipal power, which almost always resulted in a more or less abrupt change in the course of the local education policy. Note the case of the municipality of Oliveira do Hospital, where the new political team took a fresh look at

²¹Many of these territories opposed the closing down of small schools as imposed by the ME and entered into complex negotiations with the ministry to establish new minimum limits that would allow them to remain open, trying to prolong their operation until the number of students reached a threshold that would make the closing thereof inevitable.

the strategy for the intervention in the school network and proposed the construction of an unplanned school establishment, showing, unlike the previous one, some concerns with the renewal of the types of primary schools.

In contrast, the difference between what was originally planned and what was actually achieved is more significant in the municipalities with a conciliation type of reorganisation. The poor implementation rate appears to relate to the double standards that characterise this type of school network reorganisation, the opposition of the local community to the closing down of primary schools, the lack of political will to go ahead with the reconfiguration of the school network, the weaknesses of the local players and the difficulty in obtaining funding for all the programmed projects, which forced the prioritisation of investments.

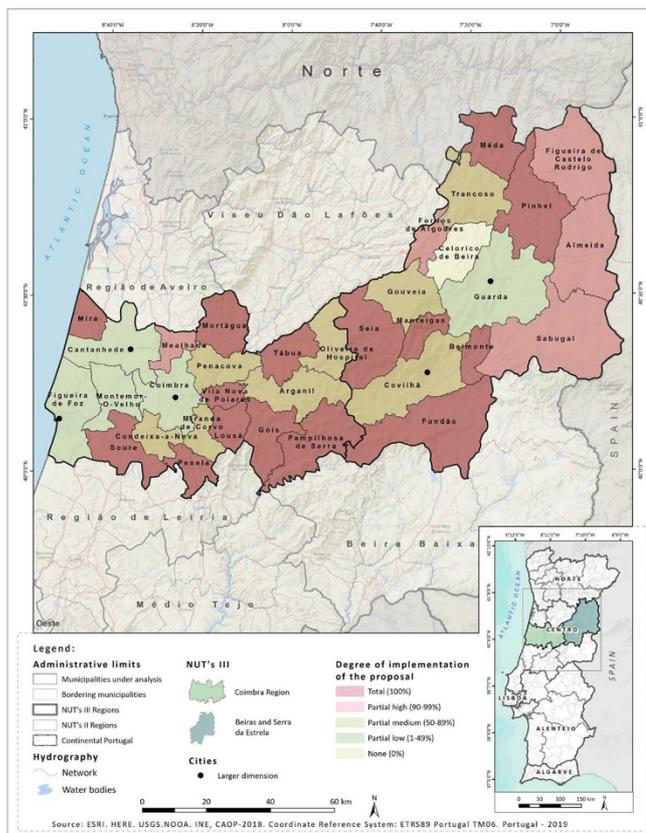


Figure 3. Degree of implementation of the proposals for the school network reorganisation. Source: Self elaboration.

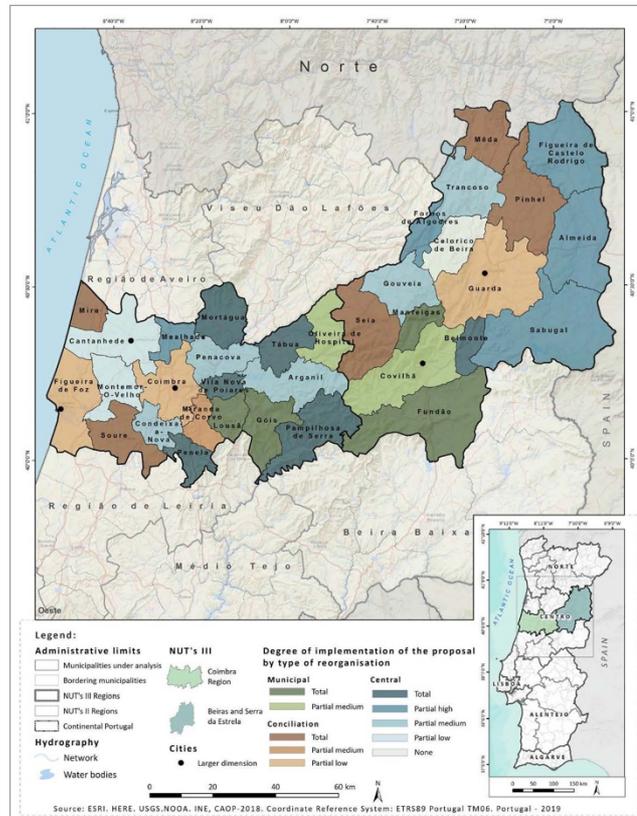


Figure 4. Relation between the school network reorganisation solutions and the level of implementation of the proposals. Source: Self elaboration.

With the exception of the municipality of Miranda do Corvo, it is the large cities that fail to comply with the plans (Coimbra, Figueira da Foz and Guarda). The municipalities of Figueira da Foz and Guarda are of particular note, as their level of implementation is far below the expected target. In the former, three of the eight planned school establishments were built, two in the urban areas and one in a peri-urban parish. In the latter, three of the eleven planned school establishments were built, one in the urban centre, to meet the increasing demand, and two in the rural areas, as territorial clusters. Although the number of primary schools dropped significantly, especially in the Guarda municipality, due to its declining demography, which led to the closure of more than two dozen small schools, in both cases more schools than had been planned continued in operation.

Finally, the implementation rate is also low in the municipalities that opted for the central type of school network reorganisation. The reasons which can justify the non-compliance with the set programme include the different political drives in what comes to facing the opposition of the local populations regarding the closing down of small schools and the modernization of the school network, the gradual drop in the school population, which made some of the planned measures unnecessary, and the investment required for implementing some of the proposals, which imposed that the interventions had to be prioritised. Indeed, while on the one hand the objectivity of this type of reorganisation solution, that aimed for the full renewal of the primary school network, made it quite unique, it was also its greatest obstacle when it came to making it operational, as it required greater financial resources than the other typologies. This was the case of the municipalities of Cantanhede and Montemor-o-Velho, where only three out of nine planned school establishments were created for the former and one out of four in the latter case. In these territories, the choice fell on the construction of new school establishments in urban centres and in the main population centres and on maintaining the existing primary schools in the rest of the territory, clearly out of line with the current reference standards. As for the municipality of Trancoso, non-compliance was due to the drop in the number of students in the middle school, which freed up space to accommodate primary school students and made the construction of the new block designed for this level of education unfeasible. Regardless of the reasons for not complying with the planned strategy, the fact is that except for the municipality of Mealhada, the high density municipalities found it more difficult to implement the proposal for the school network reorganisation contained in the education charter.

Although all the relations that can be established between the type of proposal for the school network reorganisation in the education charter and the level of compliance are valid, and despite all the justifications we can find to support them, often the non-compliance with the defined strategies is due to the fact that many of these strategies were designed with one single purpose: to fully observe the requirements necessary for the ME to approve the education charter and for obtaining the community funding, and not its actual implementation. Only the investments considered as a priority were provided for, usually located in densely populated areas.

4. Results Achieved with the School Network Reorganisation

In terms of the results achieved, and again based on the reality in all the 34 municipalities of the central region of Portugal under study, they reflect the different choices made during the preparation and implementation phase of the proposal for the school network reorganisation contained in the education charter, showing major discrepancies in the teaching and learning conditions between municipalities, and even within the same municipality.

In the territories with municipal type of school network reorganisations, the geographical distribution of the school network changed little: school establish-

ments continued scattered and the proximity logic prevailed. This is where we find a large number of small primary schools²² still in operation and the new school establishments are an exception and almost always set aside for areas in need. The result is that each parish still has one school and there is hardly any increase in the number of students in mobility. The effects of this type of school network reorganisation are felt the most in the rural areas, as this is where the operational conditions of school establishments are usually the worst.

The result of the implementation of the central type of school network reorganisations was that instead of having scattered schools, their location became concentrated, revealing the rational logic overlapping the traditional proximity logic. The most visible impacts include the closing down of many primary schools, the increase in the number of parishes without any educational courses being offered to this level of education, the significant growth in the number of students in mobility and the recognition of the new school establishments as the best solution for solving the problems of the primary school. Note that the location of the new school establishments took into consideration reasonable commutes between home and school, considering the distance travelled and the duration thereof, so that students do not have to spend a long time in the commute, but also to reduce school transport costs.

Municipalities where the conciliation type of school network reorganisation was implemented and the remaining territories²³ show mixed solutions, where areas with scattered schools and those in which the schools are concentrated coexist in the same territory. Here, rationality was brought into line with proximity: in low density territories the logic of one school per parish was adopted and the schools inherited from the Centenary Plan continued to operate, closing only those imposed by the ME due to the school attendance reduction; in urban territories the option was to close down small schools and concentrate the population in new school establishments. The result of the double standards, embodied in the coexistence of different types of primary schools, was that the increase in the number of students in mobility was felt only in some areas of the municipal territory. In these municipalities, the inequality of opportunities that motivated this deep intervention in the school network became even more pronounced.

This analysis shows that despite the significant planning work done, visible in the nearly two hundred primary schools being closed down and in the more than forty school establishments built/refitted (Table 1), in many cases the only changes to the primary school network were those resulting of the increasing decline in school attendance, which led to the gradual closing down of small schools. The result in these territories was the preservation of a school network mostly characterised by unattractive and hardly functional buildings, with less than four classrooms, and, therefore, unable to ensure one classroom and one

²²In most cases, only the schools with declining school attendance were closed down.

²³Including the municipalities who partially implemented the central type of school network reorganization.

teacher per school year, in addition to having few students in the different years of schooling²⁴.

Table 1. Schools closed down and school establishments built/refitted between 2005/2006 and 2009/2010.

Intermunicipal communities	Municipalities	School network 2005/2006	Closed down schools	Built/refitted school establishments
Coimbra region	Arganil	21	7	3
	Cantanhede	46	17	3
	Coimbra	89	13	6
	Condeixa-a-Nova	16	4	1
	Figueira da Foz	56	12	3
	Góis	7	1	1
	Lousã	14	2	1
	Mealhada	23	11	1
	Mira	13	3	1
	Miranda do Corvo	16	3	1
	Montemor-o-Velho	31	4	1
	Mortágua	22	8	1
	Oliveira do Hospital	29	8	2
	Pampilhosa da Serra	8	0	1
	Penacova	27	11	1
Beiras and serra da Estrela	Penela	12	4	2
	Soure	32	5	3
	Tábua	22	2	1
	Vila Nova de Poiares	9	1	3
	Almeida	13	0	0
	Belmonte	11	3	0
	Celorico da Beira	26	8	0
	Covilhã	41	4	0
	Figueira de Castelo Rodrigo	15	2	0
	Fornos de Algodres	14	1	1
	Fundão	33	4	0
	Gouveia	22	5	0
	Guarda	63	10	3
	Manteigas	4	2	0
	Mêda	11	2	1
Pinhel	26	3	0	
Sabugal	27	7	0	
Seia	44	4	2	
Trancoso	22	14	1	
Total		865	185	44

Source: Self elaboration.

²⁴In many of these territories, the provision of better physical, material and human conditions for the school population that had moved to the host schools was not always safeguarded.

Despite the deviations from the initial objectives and the different results achieved, the education charter served as a legitimising instrument to speed up the Portuguese primary school network reorganisation, which now is more in line with the education ideal and with current social dynamics (Photo 1 and Photo 2). Some of its most outstanding aspects are the closing down of thousands of small primary schools and the proliferation of new school establishments. According to IFME data, while the education charter was being drafted and implemented, which took place mostly between 2005 and 2010, more than 2500 small primary schools were closed down and about six hundred school establishments were built. The change embodied in the education charter and anchored in stringent development criteria marked the beginning of a new evolutionary cycle of education in Portugal, moving from the “crisis of problems” to the “crisis of solutions” (Barroso, 2003).



Photo 1. Front view of the Espinhal primary school—Penela Municipality. Source: Self elaboration.



Photo 2. Front view of the Espinhal new school establishment—Penela Municipality. Source: Self elaboration.

5. Concluding Remarks

The profound demographic, socioeconomic and educational changes that Portugal lived in the last decades of the 20th century created a strong imbalance between school demand and offer in the primary school, visible in the isolated small schools in low density areas and overcrowded schools with double-shift arrangements in urban centres. In view of these structural problems, the Portuguese government placed the school network planning on the national education agenda in the early years of the 20th century, completely changing the paradigm in force with further decentralisation and adopting new planning methods. The education charter served as the instrument of this change that allowed the municipalities, for the first time and almost two decades after the publication of the BESL, to consider the Portuguese primary school network in the light of the actual reality and of the expected societal changes.

But, although the education charter opened the discussion to the whole society and effectively contributed to the Portuguese public primary school network reorganisation, the whole process did not go as planned. The research done in this paper shows a clear strategic ambiguity in local choices during the drafting and implementation phases of the education charter, as a result of the national guidelines being accepted differently by the local powers and communities, mainly tied with political, demographic and pedagogical issues. As a result of the heterogeneous municipal argumentations, today (as opposed to the beginning of the second half of the 20th century) we are seeing a broad variety of situations, for example, in some municipalities the school network is fully refitted, in others the new educational buildings coexist with old primary schools and in others little or nothing has changed, except for the forced closing down of schools due to the decline in the school population.

A second idea that can be drawn from this analysis is that, contrary to what one might have thought, it is not the municipalities with a stronger population and economic dynamic that are more concerned about the refitment of the school network. The results of this comparative study show that the more profound interventions in the school network are found in low density territories and, conversely, the more densely populated areas find it more difficult to push for the reorganisation of the school network. It thus becomes clear that when it comes to defining the municipal education strategy and make decisions, the local political issues prevail over the demographic, economic and pedagogical issues.

To conclude, although the involvement of municipalities in the definition of the education policy fared well, the entire process was regulated by the central power. Strengthening local autonomy did not happen as announced and the interests of the municipalities came up against the rules defined at central level and communicated to the municipalities to be implemented, as was the case of the closing down of small schools.

Conflicts of Interest

The authors declare no conflicts of interest regarding the publication of this paper.

References

- Ajuntament de Barcelona (1990). *The Educating City*. Ajuntament de Barcelona.
- Alcoforado, J. L. M., Cordeiro, A. M. R., & Ferreira, S. M. (2012). The School Network (re)Organization as a Reflex of the Demographic, Political and Geographic Transformations in Portugal's Last Six Decades. In M. J. Mogarro, & M. T. S. Cunha (Eds.), *Proceedings of the IX Luso Brazilian Congress of the Education History: Rituals, Spaces & School Patrimonies* (pp. 5423-5435). Lisbon: Institute of Education of the University of Lisbon.
- Azevedo, J. M. (2014). From the Centenary Plan to the School Centres Program: The Primary School Network 1960-2010. In M. L. Rodrigues (Ed.), *40 Years of Education Policies in Portugal: Knowledge, Actors and Resources* (pp. 559-579). Coimbra: Almedina.
- Barreto, A. (2000). *The Social Situation in Portugal 1960-1999*. Lisbon: Social Science Press.
- Barroso, J. (2003). Organization and Regulation in the Portuguese Educational System (at both Primary and Secondary Level). *Education & Society Journal*, 24, 63-92. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100004>
- Cordeiro, A. M. R. (2008). *Guarda Education Charter*. Coimbra: Faculty of Arts and Humanities of the University of Coimbra.
- Cordeiro, A. M. R. (2014). The Municipalities Role in the Planning and Management of Portugal's School Network. In M. L. Rodrigues (Ed.), *40 Years of Education Policies in Portugal: The Foundation of the Education Democratic System* (pp. 421-444). Coimbra: Almedina.
- Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2018). Public Education Policies Based on Local Realities and Dynamics: Reflections and Contributions to the Planning of Sustainable Territories and Communities. In I. M. F. Valente, & M. C. Teixeira (Eds.), *Euro-Atlantic: Space for Dialogues—Education and Freedom, Foundations for Citizenship* (pp. 9-36). Campina Grande: Publisher of the Federal University of Campina Grande.
- Cordeiro, A. M. R., & Martins, H. A. (2013). The Municipal Education Charter as a Strategic Instrument for the School Network Reorganization: Changing Tendencies. *Geography Notebooks*, 32, 339-356. https://doi.org/10.14195/0871-1623_32_30
- Cordeiro, A. M. R., Martins, H. A., & Ferreira, A. G. (2014). Municipal Education Charters and the School Network Reorganization in Portugal's Central Region: From Demographic Conditions to Political Decision-Making. *Essay Journal: Evaluation and Public Policies in Education*, 22, 581-608.
- Decree-Law 7/2003, of 15 January. *Official Journal, 1st Series-A*, 12, 130-136.
- Fornos de Algodres Municipality (2007). *Fornos de Algodres Education Charter*. Fornos de Algodres: Fornos de Algodres Municipality.
- Freire, P. (2001). *Education in the City*. Cortez.
- Fundão Municipality (2006). *Fundão Education Charter*. Fundão: Fundão Municipality.
- Justino, D. (2017). *School Organization: School Groupings*. Lisbon: National Education Council.
- Law 159/99, of 14 September. *Official Journal, 1st Series-A*, 215, 6301-6307.
- Law 46/86, of 14 October. *Official Journal, 1st Series*, 237, 3067-3081.
- Manteigas Municipality (2007). *Manteigas Education Charter*. Manteigas: Manteigas Municipality.
- Matthews, P., Klaver, E., Lannert, J., Ó Conluain, G., & Ventura, A. (2009). *Primary School Education Policy (2005-2008): International Evaluation*. Lisbon: Education Statistics and Planning Office, Ministry of Education.

- Mendes, M. F. (2018). The National Context: Decline in Fertility in Portugal from a Century Perspective. In J. F. M. Pinto (Ed.), *Demographic Challenges: Birth Rate* (pp. 25-85). Coimbra: Edições Almedina.
- Ministry of Education (ME). *Framing Assumptions of the National Primary School and Preschool Requalification Program*.
http://www.centroescolar.min-edu.pt/np4/file/9/programa_i.pdf
- Mortágua Municipality (2007). *Mortágua Education Charter*. Mortágua: Mortágua Municipality.
- Neto-Mendes, A. (2007). The Participation of Portuguese Municipalities in Education and State Reform—Elements for Reflection. In Education Policy and Administration National Association (Ed.), *For a Quality School for All* (pp. 1-22). Porto Alegre: Federal University of Rio Grande do Sul.
- Ordinance 644-A/2015, of 24 August. *Official Journal, 2nd Series, 164*, 24284-(8)-24284-(11).
- Pacheco, A. O. F. (2012). *Construction and Development of Local Educational Policies: The Educational Charter as a Strategic Tool*. Master's Thesis, Lisbon: Lisbon School of Education, Lisbon Polytechnic Institute.
- Pordata. *What Are NTUS?* <https://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS>
- Resolution of the Council of Ministers 44/2010, of 14 June. *Official Journal, 1st Series, 113*, 1997-1998.
- Rodrigues, M. L. (2010). *Public School Can Make a Difference*. Coimbra: Almedina.
- Rosas, F. (2012). *Salazar and Power: The Art of Knowing How to Last*. Lisbon: Tinta da China.
- Santos, L., Alcoforado, L., & Cordeiro, A. M. R. (2017). Education Policies: The Different Responsibilities and Options of Public Authorities. *Educational Sciences Journal, 37*, 37-64.
- Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2014). The New Paradigm of School Network Planning: From Planning to Offering to Demand Planning. In A. M. R. Cordeiro, L. Alcoforado, & A. G. Ferreira (Eds.), *Territories, Educating Communities and Sustainable Development* (pp. 57-67). Coimbra: Department of Geography-Faculty of Arts and Humanities of the University of Coimbra.
- Soure Municipality (2006). *Soure Education Charter*. Soure: Soure Municipality.
- Stoer, S. (1986). *Education and Social Change in Portugal: 1970-1980, a Decade of Transition*. Lisbon: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. N. D. (2001). *The Political Construction of Education: State, Social Change and Educational Policies in Contemporary Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

2.4. Artigo científico IV. Public policies for school network planning in Portugal: Changes in municipal responsibilities and choices

Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2022). Public policies for school network planning in Portugal: Changes in municipal responsibilities and choices. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 30(116), 718-741. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362022003003314> (Scopus; SciELO; Qualis A1)

Public policies for school network planning in Portugal: changes in municipal responsibilities and choices*

Lúcia Isabel Ribeiro Santos ^a
Joaquim Luís Medeiros Alcoforado ^b
António Manuel Rochette Cordeiro ^c

Abstract

The presentation of the Education charter in 2003 in Portugal as an instrument for future planning of school network represented the beginning of a different phase in public Education policies, seen as a necessary step towards the modernization of the primary school network. More than a decade later, at the start of a new cycle in public Education policies, a second phase of the reorganization of the public-school network began, with the revision of the Education charters. This paper aims to carry out a comparative analysis of these two periods, based on a qualitative research conducted in 34 municipalities in Central Portugal, featuring different realities, to identify the main differences and similarities and to determine the influence of territorial and human factors on the solutions adopted. It seems possible to conclude that new municipal actions have emerged that prioritize planning aimed at local specificities, in contrast to the previous approach, focused on compliance with central government stipulations.

Keywords: Public Education Policies. School Network Planning. Local Power.

1 Introduction

In the first decade of the 21st century, Portugal entered a new and remarkable era of public policies, carrying on the transformation and reformulation of the role

* This work is funded by *Fundação para a Ciência e a Tecnologia* under the project UIDB/00460/2020.

^a Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.

^b Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.

^c Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.

Received: Dec. 26. 2020

Accepted: Mar. 22. 2022

Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.30, n.116, p. 718-741, jul./set. 2022

of the State, which gained increased prominence from the mid-1980s, driven by the complete change in Portuguese society after the restoration of democracy in 1974 (BARRETO, 2000). In Education, and similar to what was happening in different geographies, concrete legislative initiatives were taken to transfer several competencies and responsibilities to municipalities, from which they had been completely deprived until then, aiming to bring political decisions closer to local realities and Education closer to local development dynamics (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1990) and, on the other hand, to respond to new educational demands and seek economic efficiency gains. One of the first dimensions of this transfer process was that municipalities were empowered to assume the management of their school network and the logistics to do so, for which they had to draft a strategic document articulating the diverse variables capable of contributing to better educational provision.

Thus, at the beginning of this century, the Education charter became the strategic document that embodies the local school network planning policies and forced Portugal, more than six decades after its implementation, to rethink the inadequate and poorly qualified public primary (and pre-school)¹ school network in consonance with the new geographical, demographic, socioeconomic, and educational realities (AZEVEDO, 2014). This reconfiguration involved two main actions: i) the closure of isolated and/or small-sized schools, which reflected the reality of the country in the first half of the 20th century (between 2005 and 2009 schools with fewer than ten students were closed, and from 2010 onwards, the number was set at 21 students); ii) the creation of school centers, designed in accordance with the needs and roles of the school in current times. The new buildings should integrate, desirably, the primary school and pre-school and present multifunctional facilities, aiming to improve the quality of educational facilities for students and teachers and their sharing with local communities (PORTUGAL, s. d.).

Due to this transformation, the spatial distribution of school buildings was reversed, making the school network less dispersed and, above all, their typology was reconsidered, to adapt them to the demands and functions that schools are expected to have today. Until then, and despite the radical transformation of the Portuguese society (BARRETO, 2000; PEREIRA, 2016), caused by the migration flows in the 1960s, the democratization in 1974 and the accession to the European Union in 1986, most of the primary schools remained practically unchanged since their construction during the *Estado Novo* regime² (MONIZ, 2018), through the

¹ For students aged between 3 and 5 years (pre-school) and 6 and 9 years (primary school).

² An authoritarian, anti-parliamentary and corporative State regime in force in Portugal for 41 consecutive years, from the approval of the Constitution of 1933 until it was overthrown by the Revolution of 25 April, 1974 (ROSAS, 2015).

so-called *Plano dos Centenários*³, said to be the very beginning of the planning process of the Portuguese public-school network (CORDEIRO, 2014).

In this new conceptual and legislative framework, the revision of this strategic document became mandatory whenever the school network fell out of step with the principles, objectives and technical parameters contained in the rules governing municipal planning, having the ME, together with the municipalities, to assess the need for an update every five years. The purpose was to stabilize the scope of future planning of this document on the management of public schools, adapting it to the new demographic realities resulting from the gradual decrease in birth rates and consequent general aging of the population, and to ensure the appropriate planning of the school network (SANTOS; DUARTE; MARQUES, 2019).

Today, at a time when the transfer of competencies and responsibilities from the central to the local government is reinforced and accumulated experiences are updated, which marks the beginning of a new cycle of public policies, called second-generation public policies (DIAS; SEIXAS, 2020), the Education charter becomes even more important. The new legal framework confirms the competencies of municipalities in planning the school network and maintains this strategic document as an instrument for prospective planning of school buildings and facilities, putting an end to its arbitrary revision and making it mandatory every ten years. In the previous regulation, it depended on municipal initiative, now less pressured by the various factors that served as catalysts for the first generation Education charter (such as forced school closures and access to European funds), and could be done gradually, according to the needs of each municipality. This transformation represents the affirmation of the Education charter as an effective territorial management instrument and a reference framework for public policies. It is also expected to contribute to the definition of a political strategy for local development.

In line with this, the new legal scheme expands the powers of municipal bodies in school building conservation and maintenance, extending them to all levels of Education. While until now, they were only responsible for the conservation and maintenance of preschool and primary school buildings, which formed the municipal school network, they now assume responsibility for the other Education levels (middle and secondary schools⁴). At a time when the financial resources needed to deal with these new competencies are discussing, the Education charter is considered a political instrument and an essential tool in the negotiation

³ A national program to build primary school, launched in 1940.

⁴ For students aged between 10 and 14 years (middle school) and 15 and 17 years (secondary school).

process at the different levels of decision-making. It is of particular relevance on issues related to the middle and secondary schools, which are more demanding regarding material and human resources and, until now, under the responsibility of the central government.

Therefore, more than a decade after the conclusion of the assessment and homologation of the first-generation Education charters, which, overall, occurred between 2006 and 2010, in a very different political and legislative framework, a new planning period of the public-school network was initiated in Portugal. More than responding to a legal imperative, the second-generation Education charter is an opportunity for municipalities to: i) assess the followed strategy and the results achieved in the first phase, ii) consider the changes that have occurred in the educational, demographic, and socioeconomic dynamics, iii) design new lines of development and iv) make the necessary adjustments to overcome the adversities found and improve the quality of public Education. Furthermore, the second-generation Education charter is an opportunity to apply the new curriculum guidelines, provided by official documents that seek to define the desired profile for students at the end of compulsory schooling (MARTINS, 2017).

Although a brief comparative analysis of the two periods of the Education charter, separated by more than a decade and a half, shows the absence of substantial differences in terms of objectives, subject, and content in the rules governing it, the political and demographic conditions that underlie the development of the reorganization of the school network in the first phase have changed substantially. Recently, Education planning has inevitably lost much of its prominence on the national political agenda, due to the strong investment of the National Strategic Reference Framework (NSRF) 2007-2013 in the requalification of schools in the first-generation Education charter, solving the priority problems, but also due to the shrinking funds available in the Portugal 2020, responsible for an undeniable slowdown in European funding for school facilities. Unlike the NSRF 2007-2013, which prioritized the material component of Education, the Portugal 2020 program was more concerned with the intangible component of Education, particularly with educational success. At the same time, the effects of the low birth rate on school demand worsened (MENDES, 2018). While in the first phase, they specially affected preschool and primary school, in this second phase, the effects were felt the most in the middle and secondary schools, resulting in new needs for reorganization of the school network. More recently, due to the consolidation of the transfer of competencies and responsibilities from central to local power, the school planning duties of municipalities increased.

Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.30, n.116, p. 718-741, jul./set. 2022

The above changes inevitably set different paces, characteristics, and consequences for this new moment of planning in Portuguese public schools. In essence, the main differences can be summarized in six levels: i) at the conceptual level, it reveals a greater concern for the defense of local interests than for the fulfillment of national criteria, following the logic of respect for the diversity of realities advocated by local authorities, although they are still unable to ignore the guidelines issued at the central level, such as the minimum number of students required for the operation of primary schools; ii) at the organizational level, it is more exposed and welcomes the contributions and results of actions and works of partners and civil society; iii) at the strategic level, it is less ambitious and often corresponds to minor adjustments to the proposals for reorganizing the school network presented in the first-generation Education charter; iv) at a technical level, it takes over the planning of public middle and secondary schools; v) at an operational level, and although the concept of school center that guided the previous school reorganization is maintained, it adopts as the most frequent solution the integration of pre-school and primary school in the middle and secondary schools, as a way to prevent them from being emptied or even closed; vi) at a financial level, it has a European financial envelope modernizing schools that is much smaller and far below real needs.

These changes occur at a time when the assumption of competencies and responsibilities by the Portuguese municipalities and the operationalization of local policies, shaped and strengthened, within the framework of the plans described, have created the conditions to truly change the relation of people and institutions with the design and impact of decisions. Closing or opening schools and defining the conditions for children and young people who spend a lot of time in school and must also have more extensive and diversified educational experiences were, for many territories, the reason and the opportunity to involve the community, especially families. Since then, dialogues have sparked that have remarkably contributed to an increased general interest in educational issues, often bringing them to the center of political and electoral debate and, consequently, to the construction of knowledge.

At a time when the design and implementation process of the first-generation Education charter has been completed, and a new cycle has started for planning the Portuguese public schools, with the revision of the Education charter (second generation), this paper follows from previous research (SANTOS; CORDEIRO; ALCOFORADO, 2021) to present the results of the assessment of the: i) differences and similarities between the two phases of the reorganization of Portuguese public-school network and ii) impact of the heterogeneity of existing territorial dynamics in the design of local planning strategies of schools. The first part

analyses the response of municipalities to the obligation to revise the Education charter and identifies and describes the reorganization solutions adopted in the second generation. The second part seeks to interpret the main changes in municipal logic of action in the second generation and compare the positions of the different territories when drafting the proposal for intervention in the school network in the two generations of the Education charter.

2 Methodology

This research was based on a qualitative investigation conducted through the documentary analysis of strategic planning documents in the field of Education (Education charters and municipal strategic Education plans). First, we interpreted the planning strategies developed within the proposals for reorganizing the school network presented in the second-generation Education charter, followed by a comparative analysis with the solutions for the reorganization of the school network contained in the first-generation Education charter.

To ensure the necessary comparative analysis of the two Portuguese public schools planning stages, the two intermunicipal communities (IMC)⁵ selected in the previous work (SANTOS; CORDEIRO; ALCOFORADO, 2021), the Coimbra Region IMC (19 municipalities) and the Beiras and Serra da Estrela IMC (15 municipalities), both part of the Central Region of Portugal, were maintained (Figure 1). These communities represent many of the current problems in Portuguese territory. Forming a continuous band that extends from the coastal line to the border with Spain, they present a diversified morphology – from the coastal shelf to the higher-altitude regions of the country – and reflect one of the biggest problems that Portugal faces, the concentration of population in the sector closest to the ocean and the aging and depopulation of the interior sectors (littoralization). It should be noted that only 7 of these 34 municipalities are not classified as low-density territories, all integrated within the Coimbra Region IMC.

⁵ They correspond to the level III administrative units of the Nomenclature of Territorial Units for Statistics, a hierarchical system of dividing territory into regions, which is subdivided into three levels (Pordata, s. d.).

by municipalities was not uniform regarding planning and implementation. The first work (SANTOS; CORDEIRO; ALCOFORADO, 2021)⁶ identified three solutions for the reorganization of the school network: i) the central solution, where the proposals to reorganize the school network followed the criteria of rationality and quality imposed by the central State and proposed the closure of isolated and/or small-sized schools and the concentration of the school population in school centers; ii) the conciliation solution, where the proposals to reorganize the school network sought to articulate the premises determined by the national political authority with the sense of respecting the territorial specificities defended by the local power and proposed to create school centers in some sectors of the municipal territory and maintain the old primary schools in others; iii) the municipal solution, where the proposals to reorganize the school network underestimated the guidelines defined at the central level and responded, above all, to the demands of local actors, without proposing structural changes in the typology and geographical distribution of the school network.

Today, after the recent decentralizing legislation adopted by the Portuguese government aiming to strengthen the transfer of educational competencies from central to local power, taken in agreement with predominant European public Education policies and with general Education mindset (BARROSO, 2017, 2018a, 2018b; BATISTA, 2016; FERNANDES, 2005; FREITAS, 2015; LIMA, 2015; RIBEIRO, 2018; SOBRAL, 2018), the municipalities are again confronted with the obligation to implement the Education charter. As a result, they have the opportunity to rethink the local school network planning strategies adopted in the previous phase, considering the changes in educational, demographic, and socioeconomic dynamics, as well as in national and local Education policy. Furthermore, they can effectively include these reorganization proposals in a fully-fledged territorial development strategy.

In this new phase, and exactly as in the first moment of planning of the Portuguese public-school network of this century, there is much heterogeneity in the way that municipalities have incorporated this legal provision, even in territories with comparable physical and human characteristics. This occurred despite the wide recognition of the relevance of this strategic document within the adoption of the new competencies, foreseen as mandatory from 2021 onwards, and the establishment of a common benchmark to be considered in its elaboration.

⁶ Developed, in turn, following previous research carried out in 14 municipalities in the Central Region of Portugal between 2009 and 2011 (CORDEIRO; MARTINS, 2013; CORDEIRO; MARTINS; FERREIRA, 2014).

A first idea that can be extracted from the analysis of the 34 municipalities under study is that, despite the legal obligation, most municipalities (20) have not yet started to revise their Education charters or are still in an embryonic stage of the process (Table 1 and Figure 2). Contrary to the ingrained idea that municipalities with more favorable demographic and socioeconomic contexts are more proactive and more concerned with the quality of the school network, this option was followed in the largest city in the Coimbra Region IMC, as well as in two other municipalities not classified as low-density territories.

Table 1 - Municipal logic of action in the two phases of the elaboration of the Education charter

IMC	Municipalities	First generation		Second generation	
		Type of proposal	Degree of implementation of the proposal	Revision	Type of proposal
Coimbra Region	Arganil	Central	Partial-medium	No	-
	Cantanhede	Central	Partial-low	Yes	Conciliation
	Coimbra	Conciliation	Partial-low	No	-
	Condeixa-a-Nova	Central	Partial-medium	No	-
	Figueira da Foz	Conciliation	Partial-low	Yes	Conciliation
	Góis	Municipal	Total	Under development	-
	Lousã	Municipal	Total	Yes	Central
	Mealhada	Central	Partial-high	Yes	Diagnosis
	Mira	Conciliation	Total	No	-
	Miranda do Corvo	Conciliation	Partial-medium	No	-
	Montemor-o-Velho	Central	Partial-low	Yes	Central
	Mortágua	Central	Total	No	-
	Oliveira do Hospital	Municipal	Partial-medium	Yes	Conciliation
	Pampilhosa da Serra	Central	Total	No	-
	Penacova	Central	Partial-medium	No	-
	Penela	Central	Total	Yes	Diagnosis
	Soure	Conciliation	Total	Under development	-
Tábua	Central	Total	Yes	Diagnosis	
Vila Nova de Poiares	Central	Total	No	-	

Continue

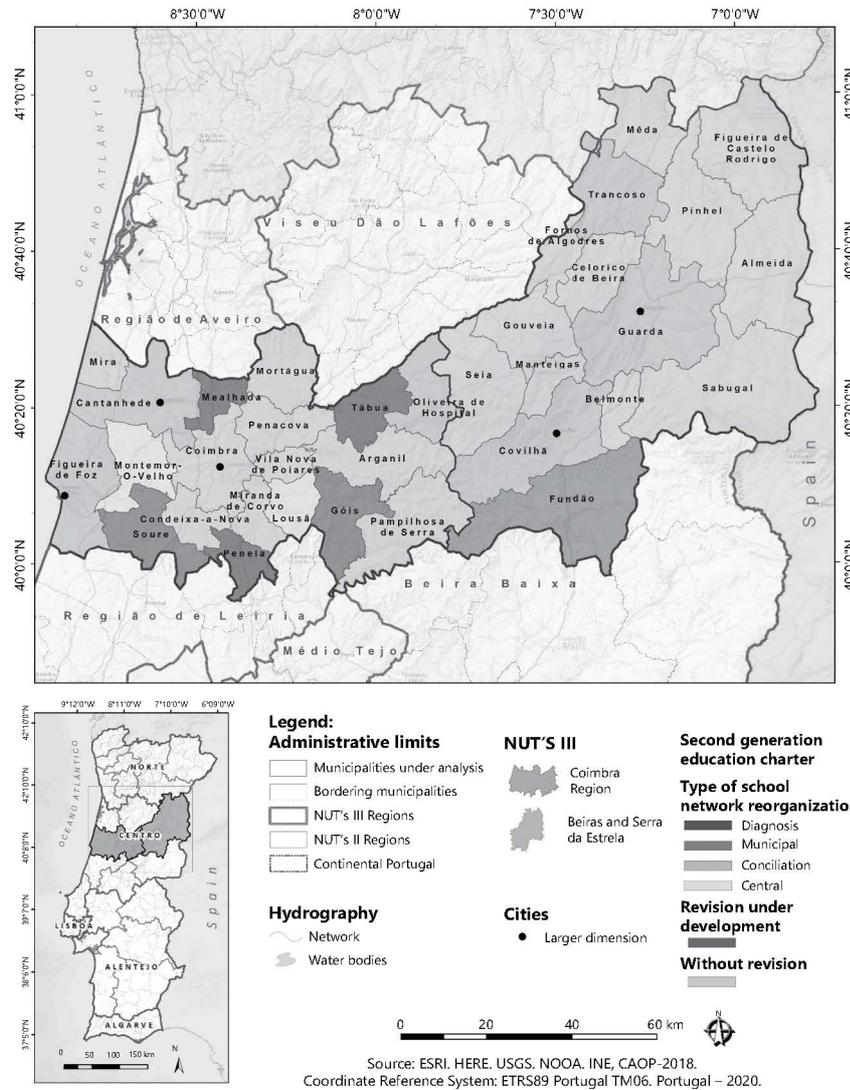
Continuation

IMC	Municipalities	First generation		Second generation	
		Type of proposal	Degree of implementation of the proposal	Revision	Type of proposal
	Almeida	Central	Partial-high	No	-
	Belmonte	Central	Total	No	-
	Celorico da Beira	Central	None	No	-
	Covilhã	Municipal	Partial-medium	Yes	Conciliation
	Figueira de Castelo Rodrigo	Central	Partial-high	No	-
	Fornos de Algodres	Central	Partial-high	No	-
Beiras and Serra da Estrela	Fundão	Municipal	Total	Yes	Municipal
	Gouveia	Central	Partial-medium	No	-
	Guarda	Conciliation	Partial-low	Yes	Conciliation
	Manteigas	Municipal	Total	No	-
	Mêda	Conciliation	Total	No	-
	Pinhel	Conciliation	Total	No	-
	Sabugal	Central	Partial-high	No	-
	Seia	Conciliation	Partial-medium	No	-
	Trancoso	Central	Partial-medium	Yes	Conciliation

Key: None - 0%; Partial-low - 1-49%; Partial-medium - 50-89%; Partial-high - 90-99%; Total - 100%.

Source: Prepared by the author, 2020

Figure 2 - Municipal logic of action in the second-generation Education charter



Source: Prepared by the author, 2020

Among the territories that chose not to initiate the process, we find eight of the eleven municipalities that in the first-generation Education charter followed the State's criteria of rationality and quality and closed the isolated and/or small-sized schools and concentrated the school population in school centers (central type

Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.30, n.116, p. 718-741, jul./set. 2022

intervention strategy)⁷. Although existing research is insufficient to cover the diversity and complexity of the dimensions in the municipalities' choices, empirical evidence seems to show that these municipalities have fewer needs to change because, almost a decade after the implementation of the reorganization process, the school supply is perfectly adequate to the school demand. Two factors have fundamentally contributed to this stability: first, the reorganization of schools into school centers in the first phase, for which substantial investments were made in infrastructure and logistics, which can hardly be replicated; on the other hand, the expected growth of the school population, even though the rate of decline was higher than predicted in the development forecasts in most municipalities, a reality that required permanent monitoring of school dynamics.

Within this group all the municipalities are classified as low-density territories, making us believe that the more dynamic territories in demographic and socioeconomic terms find it more difficult to comply with the national guidelines and carry out the reorganization of schools according to the school center logic, as a result, first, of more political and community opposition from groups of citizens and, later, of the very dimension of the infrastructure network, which increases the investment needed for such a reorganization. On the other hand, the reorganization of the school network in many low-density territories boils down to concentrating the school population at all levels of Education in a single Education establishment.

A second idea to be drawn from the analysis of the sample, composed of 34 municipalities, is that while 14 territories have proceeded with the revision of their Education charters, only 12 have completed the process. The following section will focus precisely on these territories, to draw conclusions about the second stage of planning of the Portuguese public-school network. The analysis of these cases highlights the fact that in this second stage, in which the school network shows some very different shortcomings, some municipalities have fulfilled their legal obligation to promote the revision of their Education charter, even though they did not need to intervene in the school network. Such were the cases of the three remaining municipalities that followed the criteria of rationality and quality adopted by the State in the first-generation Education charter and closed the isolated and/or small-sized schools and concentrated the school population in school centers (central type intervention strategy). Having a perfectly stabilized school network, these municipalities aim to formally ensure that the school network remains adequate to the needs of the evolving school population. This is a model

⁷ Although 19 municipalities presented central type reorganisation proposals in the first-generation education charter, only 11 fully or almost fully (partial-high) implemented them.

of local policy management in which municipalities assume their responsibilities in the field of Education. As only one of these municipalities is not classified as a low-density territory, we reinforce the idea that in more dynamic municipalities in demographic and socioeconomic terms, there is greater difficulty in making deep interventions in the school network.

In these territories, the Education charter focuses on updating the diagnosis of school supply and demand and the development forecasts, and also on programming the requalification interventions necessary to guarantee the quality of the municipal school network. In addition, it should also focus on the stabilization of a systematic monitoring of the dynamics of the Education system that allows the timely identification of deviations from what was planned and the adoption of corrective measures, taking care that the objectives initially established can be achieved. We have named “diagnosis” this type of reorganization of the school network. It is limited to ensuring the exercise of municipal responsibilities in the conservation and maintenance of school buildings and does not establish medium and long-term gradual planning objectives, one of the legally defined objectives of the Education charter.

However, the forces and interests involved in the process of defining, implementing, and coordinating the local Education policy and the municipal school network planning strategy, are much broader and more diverse than the educational action in these three territories. The analysis of the remaining nine municipalities shows that, once again, the three patterns of behavior characterized in the previous work are maintained (SANTOS; CORDEIRO; ALCOFORADO, 2021): the central, the conciliation and the municipal solutions. The different positions taken in these territories are related to demographic and socioeconomic factors and, above all, to the dynamics of local political action, resulting from the protagonism and the capacity of influence of different partners. These factors overlap the overall policy framework of guidelines established at national level for the educational provision.

4 Evolution of municipal decisions on the planning of the Portuguese school network

Although the analysis of the proposals for reorganization of the school network presented in the second-generation Education charters, in all the municipalities under study, shows that the reorganization solutions identified in the first work (SANTOS; CORDEIRO; ALCOFORADO, 2021) are maintained, the municipal logics of action have changed substantially. While in the first-generation Education

charter most municipalities opted for a central type intervention strategy (19 out of 34 municipalities), in this second planning stage most opted for the conciliation type reorganization solution (6 out of 9 municipalities). This was the option of the second and third-largest cities in the Coimbra Region IMC. The central type of intervention strategy was adopted in two municipalities, where the last municipality not classified as low-density territory is included. As in the first phase, the municipal type of reorganization solution was the least representative (one municipality) and remained exclusive to low-density territories.

The transformation described above, which is an evolution in the school network planning, shows that in this second phase the municipalities are less concerned with meeting centrally defined school planning criteria (central type intervention strategy) when designing the reorganization solution and seek to be closer to reality and to what they intend to do or can implement. The available data show that there are three fundamental reasons for the emergence of this new logic of municipal action: i) the municipalities' awareness of the difficulty of implementing a central type intervention strategy, due to the resistance from local communities and to the exorbitant funds involved; ii) the ME's greater flexibility in assessing the application of the rules established in the reorganization proposal; iii) and, above all, the change in the municipalities' access conditions to European funding for the works to be carried out.

In the first phase, the ME established as an essential requirement for access to financial resources the approval of the Education charter, which was directly dependent on compliance with the national guidelines on schools to be closed and on typology, size, and characteristics of the schools to be created in the proposed reorganization of the school network. As a result, reorganization solutions in many municipalities were carried out with the sole purpose of creating the conditions necessary to obtain a favorable opinion and not necessarily to implement them effectively. These proposals to reorganize the school network provided for the creation of numerous school centers, whereas the plan was to proceed with priority projects only, usually located in highly populated areas. It should be noted that the approval of the Education charter did not mean that all proposals made in the document were co-financed. Investment priorities were set according to the terms defined in the respective specific regulations.

In this second phase, in which European funds are fewer and far below the real needs, the establishment of priorities for intervention in school buildings and educational facilities and the investment to be co-financed depends solely on the competent government departments, in articulation with regional entities:

Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.30, n.116, p. 718-741, jul./set. 2022

Regional Coordination and Development Commissions and the IMC. The new legal framework stipulates that preference must be given to five actions: i) eliminate educational shortcomings, to ensure compliance with compulsory schooling; ii) intervene in schools whose state of conservation, as well as use and comfort indicators are inadequate for the qualitative development of their educational projects; iii) remove potentially harmful materials to human health from school buildings; iv) install laboratory, sports or other equipment not available in schools in operation; v) rationalize the school network.

The comparative analysis of the proposals for reorganization of the school network elaborated by these municipalities in the two generations of the Education charter identified distinct behaviors, making it possible to divide the municipalities into two groups (Table 2). The first group is formed by the territories that, during this process, restructured the guiding principles of their local educational policy and action and adopted a different strategy when elaborating the intervention proposal in the second-generation Education charter (five municipalities). The second group is formed by the territories that, during this time, maintained the objectives and priorities of their local educational project and assumed an identical strategy in the two phases of preparation of the reorganization solution (four municipalities).

However, when we compare the local school network planning strategy designed in the second phase with the behavior adopted when implementing the proposal for reorganizing the school network drafted in the first phase, we realize that the reality is far more complex. Contrary to what we would be tempted to think, in the first group, not all the municipalities took a different position and, similarly, in the second group, not all municipalities maintained the logic of action. In fact, in the first group, only one municipality took the opportunity to decide differently from the position adopted when implementing the first intervention proposal. Although the remaining municipalities (four) outlined a different reorganization solution in the second-generation Education charter, in reality, they only adapted the strategy now defined to the logic of action shown when implementing the reorganization proposal presented in the first-generation Education charter and relapsed into the previous behavior.

In turn, in the second group, one municipality assumed a different position in the second-generation charter, even though it had elaborated an identical intervention proposal in the two phases, since it did not comply with the reorganization solution foreseen in the Education charter in the first phase. In this group, this was the only territory that, in the first-generation Education charter, rethought its strategy

Table 2 - Comparative analysis of the behaviors adopted in the two phases of elaboration of the Education charter

IMC	First generation				Second generation			Behaviour in relation to the logic adopted in the implementation of the proposal presented in the 1st generation EC
	Municipalities	Type of proposal	Degree of implementation of the proposal	Revision	Type of proposal	Behaviour in relation to the proposal submitted in the 1st generation EC		
Coimbra Region	Cantanhede	Central	Partial-low	Yes	Conciliation	Different strategy/ Restructure	Repeated	
	Figueira da Foz	Conciliation	Partial-low	Yes	Conciliation	Identical strategy/ Maintenance	Repeated	
	Lousã	Municipal	Total	Yes	Central	Different strategy/ Restructure	Recasting	
	Montemor-o-Velho	Central	Partial-low	Yes	Central	Identical strategy/ Maintenance	Recasting	
	Oliveira do Hospital	Municipal	Partial-medium	Yes	Conciliation	Different strategy/ Restructure	Repeated	
Beiras and Serra da Estrela	Covilhã	Municipal	Partial-medium	Yes	Conciliation	Different strategy/ Restructure	Repeated	
	Fundão	Municipal	Total	Yes	Municipal	Identical strategy/ Maintenance	Repeated	
	Guarda	Conciliation	Partial-low	Yes	Conciliation	Identical strategy/ Maintenance	Repeated	
	Trancoso	Central	Partial-medium	Yes	Conciliation	Different strategy/ Restructure	Repeated	

Source: Prepared by the author, 2020

between the moment of elaboration and implementation of the reorganization proposal. The other municipalities (three) maintained their strategy in these two phases and relapsed, again, to the previous behavior in the second-generation Education charter. In the group of nine municipalities under analysis, these were the only three that did not change their logic of action throughout the process. They resisted against the complexity and multidimensionality of local reality, the demographic transformation that occurred, and the development of the national and, above all, local political and conceptual framework, caused by ideological changes or simply by a restructuring of the responsible political and technical teams. This inaction in educational practices has resulted, in one of the territories, in the absence of any structural intervention to requalify its school network in the two planning phases of the Portuguese public-school network.

There are, therefore, two distinct types of behavior: i) the reformulation behavior, in which municipalities took advantage of this new planning cycle of the national public-school network to rethink the position of the local power on the planning of the school network and effectively provide an alternative solution to reorganization than the one adopted when implementing the proposal for reorganizing the school network presented in the first-generation Education charter (two municipalities); ii) the repeated behavior, in which municipalities did not take advantage of the revision of the Education charter to reformulate their local educational project and resumed the intervention strategy followed when the proposal for reorganizing the school network outlined in the first phase was effectively implemented (seven municipalities). In the former, the municipalities respected the technical-political objectives defined at the central level for the requalification of the Portuguese public schools, while in the latter the municipalities prioritized “the demands of the mosaic of local political and social actors” (CORDEIRO; MARTINS, 2013, p. 352) and maintained many of the old primary schools rather than accepting the total reform proposed by the ME.

In the genesis of the repeated type behavior, we find a trend that suggests different assumptions between the municipalities that develop at the pace of coastal regions and the municipalities of low density. In the former, this option appears to be due solely to political reasons, which are not in line with their demographic and socioeconomic dynamics, requiring better quality schools and drivers of local development. In the latter, the low-density municipalities, it appears to be more related to territorial factors, anchored in the recognition of their specificities which determine the application of differentiated measures to counteract the dominant regressive territorial dynamics. This search for adapted solutions aims to respect the different demographic and socioeconomic dynamics and to curb the concentration of the population in the urban centers and the growing desertification

of rural sectors. This is based on the assumption that in low-density territories schools are structuring facilities for urban planning according to social cohesion and, therefore, the decision to close them should not be based only on quantitative criteria, but also on the heterogeneity of the national territory (MARQUES *et al.*, 2020; PISCO, 2005).

Regardless of the reasons that supported the decisions of these municipalities, the fact is that the followed educational model, based on a territorialist paradigm, focused on the valorization of the local interests and commitments to achieve an integrated and sustained development (PACHECO, 2012), drives strong intra and inter-municipal asymmetries when it comes to the quality of educational facilities. Naturally, it is in the municipalities where the contrast between the center and the periphery are more pronounced that its effects are most evident and should be worth further reflection.

5 Final considerations

While it is true that for more than half a century Portugal has been unable to mobilize sufficient funds to modernize its primary school network, it is also clear that in the first twenty years of the 21st century it was able to remedy its main shortcomings and implement two reorganizations of the school network.

Although in the ten years that separate these two moments of public-school network planning Portugal has undergone significant changes in political and demographic conditions, which have given the second-generation Education charter its distinctive characteristics, the resistance of municipalities to the reorganization of their schools and the type of school network planning adopted have not undergone significant changes. There has been, however, a change in school planning which reveals the emergence of new areas of interdependence between central and local authorities, with visible effects on the quality of public Education and equal opportunities. Contrary to what happened in the first-generation Education charter, where municipalities were concerned with incorporating the technical guidelines imposed by the ME into their local intervention strategies, in this second phase most territories did not comply with the planning criteria defined at the central level and chose to circumvent, overlap, or even ignore the national guidelines.

The existence of different practices shows that the reorganization of the school network is a complex process dominated by various logics of action that depend on the diverse demographic, socioeconomic, educational, financial, and political contexts, impacting the forces and influences established among the various local

agents and between the municipalities and central powers. Although the results of this research have not made it possible to establish a direct relationship between the type of school network reorganization solution adopted and the variable that most influences it, it is clear that, when defining the intervention strategy, the financial and political factors prevail over demographic, socioeconomic, and educational aspects.

Despite the aforementioned constraints and the long way to go, it seems forthright to accept that in this second phase of the public-school network reorganization, Portugal has taken a further step towards eliminating territorial and socioeconomic inequalities in the access to quality public Education and consolidating the public-school network planning policies and the role of municipalities in their implementation. It would also be desirable to strengthen the capacity to foster genuine community-conscious participation in the most important decisions concerning Education. However, it seems that, in most cases, the intervention of partners and civil society is limited to the defense of immediate and private interests.

For the first time in Portugal, the municipalities have been granted some autonomy in decision-making regarding the school network planning. Albeit still under strong central regulation, it constituted one of the most significant decentralization experiences in the country.

At a time when the first moment of planning the Portuguese public-school network is completed and a new cycle begins, it is of utmost importance to assess the evolution between these two periods. This assessment is twofold: it allows understanding how the transfer of competencies and responsibilities in Education management is evolving and serves as an example for other countries when decentralizing policies and handing over to the local authorities the possibility to plan the school network.

The different positions taken in these territories are related to demographic and socioeconomic factors and, above all, to the dynamics of local political action, resulting from the protagonism and the capacity of influence of different partners. These factors overlap the overall policy framework of guidelines established at national level for the educational provision.

Políticas públicas de planeamento da rede escolar em Portugal: evolução das responsabilidades e opções municipais

Resumo

Em Portugal, a apresentação, em 2003, da carta educativa como instrumento de planeamento prospetivo da rede escolar representou o início de uma fase diferente nas políticas públicas de Educação, que permitiu a requalificação da rede escolar pública do 1.º ciclo do Ensino Básico. Mais de uma década depois, no início de um novo ciclo nas políticas públicas de Educação, arranca um segundo momento da reorganização da rede escolar pública, com a revisão das cartas educativas. O presente artigo propõe-se, com base numa investigação qualitativa desenvolvida em 34 municípios da Região Centro com realidades distintas, realizar uma análise comparativa destes dois períodos, identificando as principais divergências e convergências e avaliando a influência dos fatores territoriais e humanos nas soluções adotadas. Parece possível concluir o aparecimento de novas lógicas municipais de ação, que privilegiam um planeamento direcionado para a defesa das especificidades locais em detrimento do anterior planeamento centrado no cumprimento das determinações do Estado central.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Educação. Planeamento da Rede Escolar. Poder Local.

Políticas públicas para la planificación de la red escolar en Portugal: cambios en las responsabilidades y elecciones municipales

Resumen

La presentación de la carta de educación en 2003 en Portugal como un instrumento de planificación prospectiva de la red escolar representó el comienzo de una fase diferente en las políticas públicas de Educación vistas como un paso necesario para la modernización de la red escolar primaria. Más de una década después, al inicio de un nuevo ciclo en las políticas públicas de Educación, se ha iniciado una segunda fase de reordenación de la red de escuelas públicas, con la revisión de las cartas educativas. Este artículo tiene como objetivo realizar un análisis comparativo de estos dos periodos a partir de una investigación cualitativa realizada en 34 municipios del centro de Portugal, con realidades diferentes, para identificar las principales diferencias y similitudes y determinar la influencia de los factores territoriales y humanos en las soluciones adoptadas. Parece posible concluir que han surgido nuevas acciones municipales que priorizan la planificación dirigida a las especificidades locales en contraste con el enfoque anterior, centrado en cumplir con las estipulaciones del gobierno central.

Palabras clave: Políticas Públicas de Educación. Planificación de la Red Escolar. Poder Local.

References

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *La ciudad educadora*. Barcelona, 1990.

AZEVEDO, J. M. Do Plano dos Centenários ao programa dos centros escolares: a rede escolar do 1.º ciclo do ensino básico 1960-2010. In: Rodrigues, M. L. (org.). *40 anos de políticas de educação em Portugal: conhecimento, atores e recursos*. Coimbra: Almedina, 2014. p. 559-579.

BARRETO, A. (org.). *A situação social em Portugal 1960-1999*. Lisboa: ICS, 2000.

BARROSO, J. Centralização, descentralização, autonomia e controlo: a regulação vitruviana. In: LIMA, L.; SÁ, V. (orgs.). *O governo das escolas*. Braga: Húmus, 2017. p. 23-40.

BARROSO, J. Descentralização, territorialização e regulação sociocomunitária da educação. *Revista de Administração e Emprego Público*, Lisboa, n. 4, p. 7-29, abr. 2018a.

BARROSO, J. A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 45, p. 1075-1097, out./dez. 2018b.

BATISTA, S. A (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos: uma perspetiva europeia. In: Justino, J. D. (dir.). *Processos de descentralização em educação*. Lisboa: CNE, 2016. p. 38-49.

CORDEIRO, A. M. R. O lugar dos municípios no planeamento e gestão da rede escolar em Portugal. In: Rodrigues, M. L. (org.). *40 anos de políticas de educação em Portugal: a construção do sistema democrático de ensino*. Coimbra: Almedina, 2014. p. 421-444.

CORDEIRO, A. M. R.; MARTINS, H. A. The municipal educative charter as a strategic instrument for the reorganization of the educative network: changing tendencies. *Cadernos de Geografia*, Coimbra, n. 32, p. 339-356, 2013.

CORDEIRO, A. M. R.; MARTINS, H. A.; FERREIRA, A. G. As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, 22, 84, 581-607, jul./set./2014. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000300002>

Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v30, n.116, p. 718-741, jul./set. 2022

DIAS, R. C.; SEIXAS, P. C. Territorialização de políticas públicas, processo ou abordagem? *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Angra do Heroísmo, n. 55, p. 47-60, 2020.

FERNANDES, A. S. Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In: Formosinho, J., et al. *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições Asa, 2005. p. 53-89.

FREITAS, M. A. R. *Municipalização da educação? O Programa Aproximar*. Dissertação (Mestrado em Estudos Profissionais Especializados em Educação: administração das organizações educativas) – Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico do Porto, Porto, 2015.

LIMA, L. C. O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões Atuais de Direito Local*, Braga, n. 5, p. 7-24, jan./mar. 2015.

MARQUES, J. L., et al. Population growth and the local provision of services: the role of primary schools in Portugal. *Population Research and Policy Review*, v. 40. p. 309-335, jan. 2020.
<https://doi.org/10.1007/s11113-020-09573-z>

MARTINS, G. O. (coord.). *Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória*. Lisboa: Ministério da Educação, Direção-Geral da Educação, 2017.

MENDES, M. F. O contexto nacional: declínio da fecundidade em Portugal numa perspetiva de século. In: Pinto, J. F. M. (coord.). *Desafios demográficos: a natalidade*. Coimbra: Almedina, 2018. p. 25-85.

MONIZ, G. C. Democratic schools for an authoritarian regime: portuguese educational and architectural experiences in the 1960s. In: Grosvenor, I.; Rasmussen, L. R. (orgs.). *Making education: material school design and educational governance*. [S. l.]: Springer, 2018. (Educational Governance Research Book, v. 9). p. 49-70.

PACHECO, A. O. F. *Construção e desenvolvimento de políticas educativas locais: a carta educativa como instrumento estratégico*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) – Instituto Politécnico de Lisboa, Escola Superior de Educação de Lisboa, Lisboa, 2012.

PEREIRA, M. 40 anos de reconfigurações territoriais n(d)o Portugal democrático (1974-2014). *GeoINova*, Lisboa, 13, 9-35, 2016.

PISCO, P. J. S. *A escola como fator organizador do espaço urbano: o contexto das capitais de distrito*. Dissertação (Mestrado em Urbanística e Gestão do Território) – Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior Técnico, Lisboa, 2005.

PORDATA. *O que são NUTS?* [S. n. T.]. Disponível em: <https://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS>. Acesso em: 12 set. 2020.

PORTUGAL. Ministério da Educação. *Pressupostos de enquadramento do programa nacional de requalificação da rede escolar do 1.º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar*. [S. n. t.]. Disponível em: http://www.centroescolar.min-edu.pt/np4/file/9/programa_i.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

RIBEIRO, A. E. F. *Descentralização e reforma do Estado: estudo sobre o nível adequado à descentralização administrativa e financeira em Portugal*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

ROSAS, F. *Salazar e o poder: a arte de saber durar*. Lisboa: Tinta da China, 2015.

SANTOS, L.; CORDEIRO, A. M. R.; ALCOFORADO, L. First generation education charters in Portugal: intentions and achievements. *Open Journal of Political Science*, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 328-346, Apr. 2021. <https://doi.org/10.4236/ojps.2021.112022>

SANTOS, S. C.; DUARTE, J. M. F.; MARQUES, J. L. Quadro de referência aplicado aos instrumentos de gestão da rede e da política educativa à escala local. *Revista de Desarrollo Sustentable, Negocios, Emprendimiento y Educación*, [s. l.], v. 1, p. 1-19, nov./ 2019.

SOBRAL, R. M. R. *A delegação de competências nos municípios: verdadeira descentralização?* Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.



Information about authors

Lúcia Isabel Ribeiro Santos: Master in Geosciences. Doctoral student in Educational Sciences at the Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação of the Universidade de Coimbra. Collaborating Researcher of the Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX of the same university. Contact: luciarsantos@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-0837-2979>

Joaquim Luís Medeiros Alcoforado: PhD in Educational Sciences. Assistant Professor at the Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação of the Universidade de Coimbra. Integrated Researcher of the Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX of the same university. Contact: lalcoforado@fpce.uc.pt

 <https://orcid.org/0000-0003-4425-7011>

António Manuel Rochette Cordeiro: PhD in Geography. Assistant Professor at the Department of Geography and Tourism (Faculdade de Letras) and Architecture (Faculdade de Ciências e Tecnologia) of the Universidade de Coimbra. Integrated Researcher of the Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX of the same university. Contact: rochettecordeiro@fl.uc.pt

 <https://orcid.org/0000-0002-8648-3204>

Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.30, n.116, p. 718-741, jul./set. 2022

2.5. Artigo científico V. A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais

Santos, L., Alcoforado, L., & Cordeiro, A. M. R. (*in press*). A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais. (Aceite para publicação na Revista Portuguesa de Pedagogia - Qualis A3)

A Assunção de Competências e Responsabilidades pelos Municípios Portugueses no Domínio do Planeamento da Rede Escolar na Perspetiva dos Responsáveis Políticos Locais

Resumo

A partilha de responsabilidades entre o poder central e local no domínio do planeamento da rede escolar obrigou os municípios portugueses a alterações muito significativas. A presente investigação teve como objetivo avaliar o processo de incorporação das recentes atribuições, procurando compreender os principais impactos nas decisões políticas locais, relativamente às duas fases de afirmação da carta educativa como instrumento de gestão dos edifícios escolares. Realizaram-se entrevistas abertas a seis vereadores da educação, tratadas através da análise de conteúdo. Embora a maioria dos responsáveis políticos locais reconheça o incremento da autonomia do poder local e seja favorável à descentralização de competências, foi possível constatar um descontentamento generalizado em relação à forma como o processo estava a ser conduzido. Destacam-se como aspetos mais negativos a incapacidade da administração central em responder às especificidades territoriais e em acompanhar as ambições, capacidades e necessidades do poder local.

Palavras-chave: carta educativa; planeamento da rede escolar; políticas locais de educação; descentralização de competências; responsáveis municipais.

Abstract

Shared responsibilities between central and local authorities in the field of school network planning forced portuguese municipalities to make very significant changes. This

research aimed to evaluate the process of local incorporation of recent competencies, seeking to understand the respective main impacts on place-based decisions, considering the two phases of affirmation of the education charter as a management tool for school buildings. The perceptions of six municipal councillors for education were collected through open interviews and analysed using qualitative content analysis. Although the majority of local political representatives recognize the increased autonomy of local power and are positive about the decentralisation of competencies, it was possible to observe a generalized dissatisfaction with the way in which the process was being conducted. We highlight as the most negative aspects the government's inability to respond to territorial specificities and to follow the ambitions, capabilities, and needs of local authorities.

Keywords: education charter; school network planning; place-based education; decentralisation of competencies; municipal authorities.

Resumen

La repartición de responsabilidades entre las autoridades centrales y locales en términos de planificación de la red escolar obligó a los municipios portugueses a realizar cambios muy significativos. Esta investigación tuvo como objetivo evaluar el proceso de incorporación de atribuciones recientes, buscando comprender los principales impactos en las decisiones políticas locales, con relación a las dos fases de afirmación de la carta educativa como herramienta de gestión de los edificios escolares. Se realizaron entrevistas abiertas a seis concejales de educación, tratadas mediante análisis de contenido. Si bien la mayoría de los líderes políticos locales reconocen la mayor autonomía del poder local y están a favor de la descentralización de competencias, se pudo observar un descontento generalizado con la forma en que se estaba llevando el proceso. La confrontación con la incapacidad de la administración central para responder a las especificidades territoriales y monitorear las

ambiciones, capacidades y necesidades del poder local se destacó como el aspecto más negativo.

Palabras clave: carta educativa; planificación de la red escolar; políticas educativas locales; descentralización de competencias; autoridades municipales.

Introdução

A cedência de atribuições e competências do poder central para o local em Portugal é uma tendência que remonta aos anos setenta do século passado (Barroso, 2016), resultado, primeiro, da transformação operada pela revolução de 25 de abril de 1974 (Baixinho, 2009; 2017), que carregou consigo um ideal descentralizador (Pacheco, 2012), e, depois, do movimento global de crise do modelo da administração central, no quadro da *new public management* (Dunleavy & Hood, 1994).

Desde então que a partilha de responsabilidades entre o poder central e local se tem mantido com um destaque crescente na agenda política do nosso país, tendo-se desenvolvido através de sucessivos quadros legais que ampliaram progressivamente o âmbito de intervenção dos municípios, reforçando áreas já descentralizadas e atribuindo novas funções.

A descentralização de responsabilidades na educação assumiu particular relevância no quadro da organização do estado (Elias, 2016), tendo sido a gestão da rede escolar, bem como a logística que permitiria a sua concretização, uma das primeiras dimensões deste processo de transferência (Autor *et al.*, 2022).

Considera-se que a publicação da lei de bases do sistema educativo, em 1986, representa o início do desenvolvimento das ideias da descentralização educativa e da participação dos municípios no planeamento da rede escolar (Formosinho & Machado, 2000), traduzidas na apresentação da carta escolar como metodologia de planeamento municipal.

A década de 90, sob a pressão de resolver os problemas estruturais do parque escolar português, incapaz de responder às necessidades e atribuições da escola que emergiram com a democracia, consolida a autonomia do poder local e transfere novas responsabilidades no planeamento da rede escolar que expressam uma renovada conceção da ação municipal (Pacheco, 2012), acreditando que a dimensão de proximidade melhora o atendimento aos cidadãos. Destacam-se as conferidas em 1999¹, que, ao incumbir formalmente a responsabilidade de elaborar a carta escolar, dotam os municípios de capacidade efetiva para influenciar as características do sistema educativo e alteram a natureza da intervenção autárquica (Pinhal, 2007).

Mas embora as responsabilidades transferidas tenham sido inovadoras do ponto de vista formal, a repercussão não foi a expectável² (Pacheco, 2012) e em 2003³, quando a adesão às cartas escolares era muito diminuta (Rodrigues *et al.*, 2017) e a inadequação do parque escolar português aos novos pressupostos geográficos, demográficos, socioeconómicos e educativos se tornava cada vez mais insustentável (Autor *et al.*, 2022), é

¹ Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

² Para esta situação contribuiu, primeiramente, o facto da atribuição desta competência às autarquias não ter sido acompanhada da criação efetiva das condições necessárias à sua concretização, já que não era de carácter obrigatório, não foi regulamentada e não foram disponibilizados recursos financeiros para a sua realização (Autor & Martins, 2013; Autor *et al.*, 2014a). Depois, as características do próprio documento. Entendida como um mero registo dos edifícios escolares existentes e dos que faltavam construir, a carta escolar não passava de um diagnóstico inventariativo que se assumia como uma foto instantânea de um determinado momento, pelo que não era um documento de planeamento, uma vez que não realizava cálculos projetivos, nem perspectivava linhas evolutivas (Martins, 2000b).

³ Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que resolve as deficiências apontadas à anterior carta escolar (Autor *et al.*, 2021), quer no plano operacional, quer no plano conceptual. No primeiro, regula o seu processo de elaboração, aprovação e os seus efeitos e prevê recursos financeiros para a sua concretização (Autor *et al.*, 2021). No segundo, afirma-a como um instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a nível municipal (Autor *et al.*, 2021).

dado um passo decisivo no sentido da estabilização do papel central dos municípios no planeamento da rede escolar que permitiu, enfim, passar do plano conceptual ao operacional. É publicado um diploma que transfere competências efetivas para a elaboração da agora designada de carta educativa⁴.

Afirmando-se como a primeira grande oportunidade para as autarquias exercitarem a sua autonomia e conduzirem os processos de ordenamento prospetivo da sua rede escolar pública como autores e não apenas como coordenadores locais (Fonseca *et al.*, 2018; Neto-Mendes, 2007; Pacheco, 2012; Pinhal, 2007), a elaboração deste documento traduziu-se no que veio a constituir-se como o primeiro momento de planeamento da rede escolar pública desenvolvido à escala local, que decorreu, na generalidade, entre 2005 e 2010.

A segunda década do século XXI caracteriza-se por uma intensificação do movimento de descentralização, que entra numa nova fase, através da sucessão de iniciativas legislativas de transferência de competências, agora, também, para os órgãos intermunicipais. Evidenciam-se as apresentadas em 2013⁵ e, particularmente, em 2018⁶, que abre finalmente as portas à descentralização (Ribeiro, 2018; Santos *et al.*, 2019; Sobral, 2018). Na educação

⁴ Mais do que uma alteração de terminologia, esta mudança significa o desenvolvimento de um conceito, com a passagem de uma carta escolar documento a uma carta educativa instrumento. Ao contrário da carta escolar, a carta educativa assume-se como uma ferramenta de ordenamento da rede de ofertas de educação e ensino indissociável da problemática mais ampla do ordenamento e planeamento do território, obrigando à concretização de projeções, com vista à aferição das necessidades futuras, e à evolução do planeamento da rede escolar para uma conceção mais abrangente de intervenção estratégica e dinâmica na rede escolar (Louro *et al.*, 2022; Martins, 2000b).

⁵ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

⁶ Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

concretizou-se em 2019⁷, com a publicação de um diploma que, assente numa nova forma de pensar e intervir que valoriza e implica o contexto local, confirma as responsabilidades das autarquias no planeamento da rede escolar e mantém a carta educativa como instrumento de ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos, tornando-a obrigatória a cada 10 anos (Neves & Neto-Mendes, 2018; Autor *et al.*, 2022). O novo quadro legal determinou o arranque de outra fase de elaboração da carta educativa, já considerada como o segundo momento de planeamento da rede escolar pública desenvolvido à escala local.

Resultado deste lento processo de recomposição do papel da administração central na educação e, particularmente, na definição e coordenação da rede escolar, iniciado em 1974 e continuamente prosseguido desde então, é inegável que hoje os municípios são uma presença incontroversa na oferta de serviços públicos de proximidade de educação (Barroso, 2016; Ribeiro, 2018), dispondo de um conjunto de atribuições mais abrangente que lhes permite agir com maior grau de eficácia e eficiência sobre os desafios territoriais (Santos *et al.*, 2019).

Para fazer face ao aumento crescente de responsabilidade os municípios foram obrigados a desenvolver *know how* e massa crítica, apresentando hoje uma maior e mais qualificada capacidade de intervenção na resolução dos problemas educativos e na inclusão das questões educativas nas dinâmicas promotoras de desenvolvimento local (Miguéns, 2016).

Por se tratar de um instrumento desenvolvido à escala local, que confere às autarquias um papel central no planeamento do futuro educativo do seu território, permitindo-lhes adequar a rede escolar às necessidades locais e, desta forma, contribuir para elevar os níveis de educação e qualificação da população e melhorar a sua qualidade de vida (Santos *et al.*,

⁷ Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação.

2019), a carta educativa tem funcionado como um importante suporte para os municípios construírem as suas estratégias educativas locais neste contexto de autonomia crescente.

Mas apesar deste conjunto de realizações sedimentadas, o exercício das novas atribuições pelas autarquias no domínio do planeamento da rede escolar não tem sido vivido de igual forma pelos municípios. Se em relação aos princípios subjacentes não tem sido difícil gerar consensos, relativamente ao modo como o processo tem vindo a ser conduzido pela administração central as dificuldades têm sido dominantes (Miguéns, 2016), gerando naturalmente tensões, receios e conflitos traduzidos em resistências de várias ordens. A questão financeira, o poder a transferir e as possíveis assimetrias no que respeita à qualidade do serviço educativo são as questões mais amplamente discutidas na reforma em curso.

Perante o novo impulso descentralizador do governo português, com vista ao efetivar do papel dos municípios, procura-se com o presente trabalho dar continuidade a uma investigação mais alargada (Autor *et al.*, 2021; Autor *et al.*, 2022), incluindo, agora, a perspetiva dos responsáveis políticos locais.

A investigação realizada apresentava como objetivo refletir criticamente sobre o desenvolvimento do processo político de transferência de competências da administração central para a local nos domínios do planeamento, investimento e gestão da rede escolar, enquanto construção paulatina, que foi avançando lentamente nas últimas décadas (Ribeiro, 2018). Incidiu, em concreto, na análise da heterogeneidade dos mecanismos de apropriação, pelos atores locais, dos diferentes elementos definidos na legislação referente às políticas locais de ordenamento do parque escolar e das práticas decorrentes, nas cartas educativas de primeira e segunda geração (2003 e 2019), e mostrou a emergência de um novo referencial da ação municipal, durante a mais de década e meia que separa estes dois momentos de planeamento da rede escolar pública portuguesa, que resultaram do movimento

descentralizador deste século, visível na priorização do atendimento aos interesses locais em detrimento dos centrais aquando da construção da estratégia de intervenção.

Partindo deste resultado, o que agora se pretende é, através da observação das expectativas, concretizações, deceções e recomendações dos atores políticos municipais, nas duas fases de afirmação da carta educativa, avaliar o processo de integração das novas competências, identificando os constrangimentos e as oportunidades evidenciadas pelos decisores autárquicos, e analisar as implicações mais relevantes no modelo de governança local, destacando as dimensões onde ocorreram mudanças mais significativas.

Metodologia

Atendendo à natureza da problemática em estudo, centrada nas experiências dos responsáveis pelas políticas locais de planeamento da rede escolar, entendeu-se que a entrevista aberta era a técnica de recolha de dados que melhor se adequava a esta investigação, de cariz qualitativo. A preferência por esta técnica, que permite dar uma grande liberdade de opinião e expressão aos entrevistados, de modo a que possam discorrer livremente sobre a questão previamente formulada, de acordo com os seus quadros de referência, e salientar o que para eles for mais relevante, com as palavras e a ordem que mais lhes convierem, relaciona-se com a necessidade de obter a maior quantidade de informação possível sobre o tema proposto (Amado, 2017; Boni & Quaresma, 2005; Marquet *et al.*, 1998). As entrevistas tiveram como participantes os vereadores com o pelouro da educação nos territórios seleccionados e decorreram no ano 2021 (entre janeiro e junho), no formato *online*. O roteiro da entrevista foi construído a partir da investigação anterior e discutido e validado com todos os elementos integrantes da equipa de investigação. Todas as entrevistas iniciaram com a contextualização dos objetivos do trabalho que se pretendia realizar e o

consentimento de participação, onde era salvaguardado o anonimato dos participantes e a confidencialidade dos dados recolhidos.

Por implicar uma análise detalhada e contextualizada, com vista à maximização da informação recolhida em cada caso e à exploração das diferenças e semelhanças entre casos, optou-se por cingir o estudo de casos à realidade de seis municípios (cf. quadro 1). A seleção dos territórios a incluir na investigação teve em conta dois critérios: primeiro, a continuidade, orientado para manter a coerência com os estudos anteriores e assegurar a necessária análise comparativa; depois, a representatividade, direcionado para a tradução da diversidade de realidades do território nacional e de lógicas municipais de ação. Assim, recorremos a quatro municípios das Comunidades Intermunicipais (CIM) Região de Coimbra (três municípios) e Beiras e Serra da Estrela (um município) e incluímos outros dois municípios, que abrangem contextos não retratados nestas duas unidades territoriais e introduzem novas dimensões com influência nas decisões políticas.

Quadro 1 - Caracterização dos territórios e perfil dos entrevistados.

Entrevistado	Cargo	Sexo	Idade	Formação de base	Tempo no exercício de funções	Município
E1	Vereador	Masculino	51	Teologia	16 anos (desde 2005 até ao presente)	Município litoral de grande dimensão (> 100000 hab.) localizado na região Norte
E2	Vice-presidente e vereador	Masculino	51	Licenciatura em Biologia	16 anos (desde 2005 até ao presente)	Município litoral de média dimensão (> 35000 hab.) localizado na região Centro
E3	Vice-presidente	Masculino	61	Licenciado em Biologia	8 anos (desde 2013 até ao presente)	Município de média dimensão (> 20000 hab.) localizado na região Centro
E4	Vereador	Masculino	62	Licenciado em Ciências do Desporto e Educação Física, mestre em Biocinética do Desenvolvimento e doutorando em Ciências do Desporto	8 anos (desde 2013 até ao presente)	Município interior de pequena dimensão (> 5000 hab.) localizado na região Centro Território de baixa densidade
E5	Vereador	Feminino	58	Formação inicial em Educação Musical e mestre em Administração e Gestão Educacional	12 anos (desde 2009 até ao presente)	Município interior de média dimensão (> 25000 hab.) localizado na região Centro Território de baixa densidade
E6	Vice-presidente	Masculino	57	Ensino secundário	8 anos (desde 2013 até ao presente)	Município litoral de grande dimensão (> 300000 hab.) localizado na área metropolitana de Lisboa

Numa análise mais pormenorizada aos territórios, o grupo de quatro municípios considera: i) dois territórios interiores de baixa densidade com critérios orientadores do planeamento da rede escolar distintos: um respondeu unicamente a necessidades locais e

outro obedeceu apenas a normativos nacionais; e ii) dois territórios de média dimensão com níveis de concretização da proposta de reorganização da rede escolar opostos: um elevado e outro baixo. Por sua vez, o grupo de dois municípios integra dois territórios litorais de grande dimensão: i) um localizado na região norte, fortemente industrializado, que cumpriu totalmente a proposta de reorganização da rede escolar; e ii) outro situado na Área Metropolitana de Lisboa, com uma consolidação urbana e uma dinâmica demográfica e socioeconómica muito superior à média nacional, que apresentou um baixo grau de cumprimento da proposta de reorganização da rede escolar.

Como método de tratamento dos dados recolhidos utilizou-se a análise de conteúdo. Num primeiro momento procedeu-se à organização da informação recolhida num sistema de categorias e subcategorias que traduziam as ideias-chave que emergiram da leitura cuidada das entrevistas (Amado, 2017). Encontradas as características mais relevantes, num segundo momento foi construída uma grelha de análise onde foram registados, para cada subcategoria, aspetos de natureza quantitativa (incidência) e de natureza qualitativa (afirmações).

Resultados

Da análise de conteúdo às entrevistas realizadas aos seis entrevistados emergiram quatro categorias e treze subcategorias, que iremos identificar e caracterizar de seguida.

Num primeiro momento apresentam-se os resultados obtidos relativos às estratégias adotadas na fase de construir a proposta de reorganização da rede escolar a integrar na carta educativa de primeira geração e a submeter a homologação pela tutela política nacional, abrangendo aspetos tão diversos como a lógica orientadora, a autonomia sentida no processo de tomada de decisão e o envolvimento da comunidade local (cf. quadro 2).

Quadro 2 - Decisões políticas na carta educativa de primeira geração.

Subcategoria	Posicionamento	Incidência	Exemplos de afirmações
Assunção de critérios locais	Sim	2	"Não havia grande sincronia entre as diretrizes da administração central e os interesses do município e prevaleceram os nossos. A tutela impunha a construção de apenas um centro escolar (...) e nós entendíamos que se justificavam três, para travar a concentração da população no núcleo urbano e a crescente desertificação dos setores rurais" E4 "Tivemos a preocupação de juntar a lógica central e local. Não achamos que tudo o que era orientação nacional estava errado, nem achamos que era a única forma de ver as coisas. Olhamos para as diretrizes centrais como orientações e nunca como limitações. Desta forma conseguimos garantir uma resposta adequada a cada situação" E1
	Não	4	"Perseguimos o sonho de pensar a escola numa lógica de centro escolar (...), que para nós fazia todo o sentido e que se adequava e em nada prejudicava os interesses locais. Para nós o importante era garantir que não tínhamos uma educação a diferentes velocidades e para isso era necessário assegurar as mesmas condições" E2 "Sobressai claramente a prevalência dos objetivos e das normas impostas centralmente em detrimento dos interesses políticos e sociais locais. A carta educativa tinha de ser homologada, fizemos o que era preciso, propondo o encerramento de escolas que ainda hoje se mantêm abertas" E5
Autonomia na tomada de decisão	Sim	2	"A tutela não nos criou grandes dificuldades, até porque nós encerramos as escolas de reduzida dimensão antes de nos ser exigido, antes de termos carta educativa, porque para nós isso já era inconcebível" E1 "Como seguimos os critérios definidos centralmente, a tutela não interferiu nas opções tomadas, não havia razões para isso, de outra forma seria diferente, estou certo" E3
	Não	4	"Ainda que tenhamos resistido e tentado ir além, a energia e as possibilidades que as cartas educativas pareciam apresentar inicialmente foram vencidas pelos condicionalismos impostos pelo poder central" E2 "Na verdade, seguimos as orientações nacionais porque não sentimos autonomia para fazer diferente" E5
Participação da comunidade	Sim	4	"Envolvemos todos, desde quem tem responsabilidades diretas à população em geral, não podia ser de outra forma" E1
	Não	2	"A comunidade educativa foi a única envolvida. Não houve discussão pública, nem política. E a única discussão existente foi na fase de diagnóstico. Ocorreu tudo num referencial muito rígido do ministério. Houve um acompanhamento muito disciplinado de todas as fases de elaboração do documento" E6

No que se refere ao comportamento adotado perante os referenciais técnicos estabelecidos centralmente para nortear as intervenções no parque escolar, notámos que do universo de seis entrevistados apenas dois (E4 e E1) assumiram ter questionado as finalidades, regras e soluções impostas pelo governo e optado por elaborar as suas propostas de reorganização da rede escolar a partir de opções políticas locais, embora as opiniões transmitidas denunciem estratégias distintas: o primeiro (E4) decidiu privilegiar a lógica local e responder, prioritariamente, às reivindicações dos atores locais em detrimento das normas definidas pela tutela; o segundo (E1) optou por compatibilizar as imposições centrais com os

interesses políticos e sociais locais. Quando procurámos compreender as motivações subjacentes às decisões tomadas, o primeiro (E4) referiu que em territórios interiores de baixa densidade as escolas são equipamentos estruturantes para um ordenamento do espaço consentâneo com a coesão social e que, por essa razão, a decisão do seu encerramento não deve apoiar-se unicamente em critérios quantitativos, enquanto o segundo (E1) indicou a vontade de respeitar a existência de diferentes ritmos de desenvolvimento territorial.

Os restantes participantes (E2, E3, E5 e E6) afirmaram ter cumprido, na generalidade, as orientações gerais instituídas centralmente para a construção das respostas educativas, mas quando analisámos as razões apresentadas para esta predominância da lógica central, constatámos que apenas dois (E2 e E3) o fizeram porque os objetivos fixados pelo governo se adequavam às pretensões locais. Os outros dois (E5 e E6) admitiram que o fizeram apenas para conseguir homologar a carta educativa e aceder ao financiamento comunitário.

Relativamente à autonomia percebida na conceção da solução de reordenamento do parque escolar, verificámos que apenas dois (E1 e E3) consideraram que a sua ação não foi condicionada pelo poder central, embora um (E3) atribua essa situação ao facto de ter obedecido às diretrizes estabelecidas pela tutela. Todos os outros deixaram a ideia clara de que houve uma tentativa de influenciar as decisões tomadas. Note-se que o único inquirido que verdadeiramente sentiu autonomia (E1) foi um dos dois (E1 e E4) que na subcategoria anterior admitiu ter construído as suas respostas educativas a partir de opções políticas locais, correspondendo ao que conciliou a lógica central com a local. Para o que sobrepôs a lógica local à central (E4), a resistência implicou um duro processo negocial, como se vê na frase “foi difícil, a autonomia era relativa, foram muitas reuniões e longas”.

Por fim, no que respeita à participação da comunidade na definição da estratégia local de intervenção no parque escolar, constatámos que do total de seis entrevistados, quatro (E1, E2, E3 e E4) admitiram ter tido a preocupação em garantir que assentava num processo

participativo e que o mesmo era alargado a toda a comunidade e não apenas aos atores com responsabilidades diretas no planeamento da rede escolar, sendo que dois fizeram mesmo referência aos mecanismos que encontraram para operacionalizar e potenciar esse envolvimento, como se pode verificar nas seguintes afirmações: “fizemos assembleias de agrupamento de escolas para envolver outras pessoas para além daquelas diretamente relacionadas” (E1) e “foram constituídas equipas de trabalho conjunto, para garantir diferentes níveis de participação” (E2).

Adicionalmente, a partir da perceção transmitida por estes quatro entrevistados parece-nos, ainda, legítimo retirar três conclusões. A primeira, remete-nos para a convicção de que a predisposição da comunidade para se envolver não era muito significativa, uma vez que dos quatro inquiridos apenas dois referiram esse interesse, declarando que “houve uma grande vontade de participação” (E2) e que “na sua maioria a população demonstrou interesse em participar” (E4). A segunda, aponta para a ideia de que houve grande oposição por parte da comunidade local ao encerramento das escolas, mesmo nos casos em que a proposta de reorganização da rede escolar sobrepôs os interesses locais aos nacionais, como se vê nas frases “a comunidade envolveu-se, mas não foi um processo pacífico, porque foi uma perda, a escola era um marco” (E3) e “houve reuniões com alguma alteração por parte das pessoas que não perceberam esta questão da gestão racional dos recursos” (E4). Aliás, um dos entrevistados mencionou mesmo que a vontade em participar da comunidade se deveu, em grande medida, à dificuldade em aceitar o encerramento das escolas, como fica claro na afirmação “a grande maioria da população quis participar, até porque houve alguma resistência ao encerramento das escolas” (E4). A terceira, leva-nos a acreditar que a participação da comunidade foi a forma encontrada pelos responsáveis municipais para diminuir essa oposição, como se vê nas frases “trabalhámos esta questão ao nível das autarquias de freguesia, que representam a comunidade, porque quanto mais era envolvida,

mais se tornava parte da solução” (E2) e “este trabalho de envolvimento da comunidade estabeleceu a base de confiança necessária para dialogar e planejar o futuro de forma conjunta” (E3). Para um dos inquiridos, a procura de uma participação efetiva da comunidade teve na sua base a preocupação em adotar uma postura diferente da assumida pela tutela, como fica evidente na afirmação “antecipando qualquer tomada de decisão, houve sempre reuniões prévias, para não fazer com as instâncias subsequentes o mesmo que o poder central fez com os municípios” (E2).

Em sentido inverso, os restantes dois entrevistados (E5 e E6) admitiram que a comunidade não foi chamada a participar na definição do parque escolar que melhor se adequava às características do seu território e que os agentes com responsabilidades diretas no planeamento da rede de infraestruturas escolares foram os únicos ouvidos. Para um dos inquiridos, o baixo envolvimento da comunidade deveu-se à forma como o processo foi conduzido pela tutela, como se vê na frase “as propostas de reorganização da rede escolar foram determinadas entre a câmara e o ministério, que tinha uma posição altamente musculada e não deixava espaço para discussão” (E6).

Num segundo momento, analisam-se as políticas locais na fase de implementar a proposta de reorganização da rede escolar constante da carta educativa de primeira geração e os impactos alcançados com a sua concretização, sublinhando três dimensões: i) o cumprimento das soluções de reordenamento; ii) a realização de alterações à estratégia local de intervenção inicialmente definida para a construção das respostas educativas; e iii) os resultados obtidos com a modernização do parque escolar (cf. quadro 3).

No que se refere à execução das propostas de reorganização da rede escolar, apenas três entrevistados (E1, E3 e E4) admitiram ter cumprido a solução de reordenamento apresentada no documento. Relativamente às razões subjacentes às decisões tomadas, todos mencionaram a adequação da estratégia local de intervenção às necessidades locais. Note-se

que neste grupo estão os únicos dois participantes (E1 e E4) que afirmaram ter privilegiado a lógica local e incluído nas suas propostas de reorganização questões que tinham a ver com as opções políticas locais e um dos dois inquiridos (E3) que reconheceram a compatibilização entre as aspirações centrais e as pretensões locais.

Quadro 3 - Avaliação das decisões políticas e dos resultados alcançados.

Subcategoria	Posicionamento	Incidência	Exemplos de afirmações
Cumprimento das propostas de reorganização	Sim	3	"A proposta de reorganização da rede escolar foi totalmente concretizada, claro, correspondia exatamente à visão que tínhamos para o nosso território em função das nossas necessidades, por isso impusemos a nossa vontade à tutela" E4
	Não	3	"O grau de cumprimento da proposta de reorganização da rede escolar foi médio. Não conseguimos concretizar todos os centros escolares previstos no horizonte temporal definido, mas temos um trabalho evolutivo extremamente importante" E2
			"Não foi cumprida, voltou-se atrás na ideia de concentrar as crianças em centros escolares. As razões para esta mudança foram as dificuldades de transporte e das crianças mais jovens, o investimento financeiro que o transporte exigia, a importância das escolas nos meios rurais e o afastamento das crianças do meio familiar e natural" E5
Alterações à estratégia inicial	Sim	2	"O grau de cumprimento da proposta de reorganização da rede escolar foi baixo. Foi executada apenas no setor mais interior do território e não totalmente. Na zona urbana falhou tudo, devido às projeções da população escolar, que previam continuar a crescer, quando na realidade começamos a descrever" E6
			"Sim, claro, definimos outra estratégia, foi manter as escolas" E5
	Não	4	"Sim, fomos até adotando um conjunto de medidas avulso para responder a necessidades que surgiram posteriormente e que não foram previstas na proposta de reorganização da rede escolar" E6
			"Não sei se hoje mudaria, mas admito que há questões que poderiam suscitar alguma discussão, nomeadamente os grandes centros escolares. Efetivamente, hoje levanta-se esta discussão em torno das escolas de grande dimensão, mas se forem pensadas e tiverem um projeto educativo adequado, não me parece que sejam um problema" E1
Melhorias nos resultados escolares	Sim	5	"Não. Pessoalmente acho que foi bem definido. No entanto, o atraso na construção dos centros escolares previstos, por questões financeiras, obrigou a intervenções em algumas escolas para minimizar a construção faseada dos equipamentos e colmatar desigualdades" E2
			"Não. É evidente que poderia haver um ou outro ajuste, mas na generalidade a estratégia foi bem conseguida" E3
	Não	1	"Faria uma ligação entre a carta educativa e o plano estratégico educativo, para dar sequência à implementação das novas metodologias pedagógicas nos processos de ensino e aprendizagem por parte dos professores. É o único aspeto em falta" E4
Melhorias nos resultados escolares	Sim	5	"Só a reorganização dos edifícios não me parece que seja o fator principal para a melhoria do que quer que seja. Nós tivemos uma melhoria significativa dos resultados escolares, mas atribuo essa melhoria essencialmente ao trabalho que foi feito com os projetos pedagógicos e ao trabalho em rede entre escolas" E1
			"Os resultados previstos foram alcançados em grande parte. Os resultados escolares melhoraram" E4
Melhorias nos resultados escolares	Sim	5	"Sim, embora a melhoria do sucesso educativo não resulte diretamente da proposta de reorganização da rede escolar e seja em grande medida consequência de um conjunto de medidas avulso adotadas posteriormente e com reflexos na qualidade do processo educativo" E6
			"Não houve alterações na rede escolar, pelo que não ocorreram transformações nos processos e resultados educativos" E5

No grupo dos entrevistados que referiram não ter cumprido a proposta de reorganização da rede escolar (E2, E5 e E6) encontramos graus de incumprimento e explicações distintas: um (E5) afirmou não ter executado nenhuma das medidas previstas e apontou como justificação uma mudança de rumo na política educativa local, que passou a priorizar os interesses locais em detrimento das orientações nacionais; outro (E6) classificou o nível de implementação como baixo e atribuiu essa situação à falha das projeções escolares; o último (E2) descreveu o grau de concretização como médio e apresentou como motivo a incapacidade de executar todas as propostas no *timing* inicialmente estipulado. Embora não tenha conseguido implementar a solução de reordenamento, ao contrário dos dois primeiros, este último participante demonstrou claramente a intenção de a concretizar integralmente. Este propósito sai reforçado quando admitiu a criação de mecanismos para compensar o atraso na construção dos centros escolares previstos e a consequente desigualdade nas condições de frequência escolar. Os dois primeiros inquiridos (E5 e E6) correspondem aos que assumiram a prevalência da lógica central na estratégia local de intervenção como forma de conseguir aprovar o documento e ter acesso aos fundos europeus, enquanto o terceiro (E2) corresponde ao outro que viu nos parâmetros técnicos estabelecidos centralmente para orientar a reconfiguração do parque escolar a melhor resposta para o seu território.

No que respeita à introdução de modificações à proposta de reorganização da rede escolar, verificámos que apenas dois admitiram ter repensado a sua solução de reordenamento entre o momento de a elaborar e executar (E5 e E6), embora a lógica de ação tenha sido diferente: o primeiro (E5) mudou radicalmente o seu entendimento sobre o que melhor servia o seu território e desenhou uma nova estratégia local de intervenção, abandonando por completo a ideia de concentrar a população escolar em equipamentos de grande dimensão, tal como era definido nas diretrizes centrais, e apostando na manutenção de todas as escolas em funcionamento, numa tentativa de travar as dinâmicas demográficas

regressivas; o segundo (E6) implementou apenas medidas avulso para responder a necessidades pontuais que surgiram posteriormente e que não foram previstas na proposta de reorganização. É de salientar que estes foram os dois entrevistados que no momento de construir a solução de reordenamento afirmaram que cumpriram os requisitos estabelecidos centralmente com o intuito de homologar a carta educativa e aceder às verbas comunitárias e que na fase de concretização apresentaram um nível de execução nulo ou baixo.

Os restantes participantes admitiram que não efetuaram alterações à proposta de reorganização da rede escolar (E1, E2, E3 e E4), embora um (E1) nos transmita a convicção de que algumas opções políticas mereciam uma discussão mais aprofundada e outros dois (E3 e E4) deixem a ideia clara de que posteriormente identificaram algumas oportunidades de melhoria. Neste grupo encontram-se os inquiridos que na fase de conceção da solução de reordenamento privilegiaram a lógica local (E1 e E4) ou encontraram na lógica central a resposta que melhor servia as necessidades do seu território (E2 e E3) e que na fase de implementação apresentaram um grau de concretização total (E1, E3 e E4) ou médio (E2).

Por último, quanto aos impactos alcançados com a requalificação da rede escolar, a maioria dos entrevistados percecionou uma melhoria do sucesso escolar (E1, E2, E3, E4 e E6), embora dois não atribuam os progressos registados à reestruturação do parque escolar, mas, essencialmente, a mudanças na organização do sistema local e nos recursos de apoio ao processo de ensino e aprendizagem (E1 e E6). O participante que não enunciou nenhuma alteração foi o único que não realizou qualquer intervenção estrutural na rede de infraestruturas escolares (E5).

No quadro das transformações verificadas, três inquiridos referiram, ainda, a maior participação dos alunos, pais, famílias e comunidade, como se vê nas frases “melhorou a participação dos pais, que perceberam a importância do seu papel (...) e passaram a estar mais próximos das escolas” (E3), “observou-se um maior envolvimento da comunidade num

conjunto de projetos educativos” (E2) e “a forma como se encarava a escola alterou-se (...) e o envolvimento dos alunos, famílias e comunidade aumentou” (E4). Foi, também, mencionada a “maior receptividade das escolas a projetos diferenciadores” (E1), a “melhoria das condições de acolhimento dos alunos com necessidades especiais” (E2) e a “resolução de problemas muito importantes, como a alimentação, a oferta de atividades extracurriculares” (E6).

Num terceiro momento, apresentam-se os resultados obtidos relativos às decisões políticas na carta educativa de segunda geração, abrangendo os motivos que levaram à revisão do documento, a lógica que sustentou a solução de reordenamento da rede escolar, a autonomia percebida na conceção da proposta de reorganização e a participação da comunidade (cf. quadro 4).

Quadro 4 - Decisões políticas na revisão da carta educativa.

Subcategoria	Posicionamento	Incidência	Exemplos de afirmações
Atualização dos indicadores educativos	Sim	6	"Desde logo fazer uma avaliação do que tínhamos conseguido fazer até aquele momento (...) e considerar as mudanças significativas que ocorreram (...), atualizar o diagnóstico, colocar novo olhar prospetivo e proceder aos ajustes necessários" E2
Predominância da lógica local	Sim	6	"Sobressai claramente a prevalência dos interesses políticos e sociais locais em detrimento dos objetivos e das normas impostas centralmente. Olhamos para as orientações nacionais e em função disso procuramos ver o que era melhor para nós, até porque dentro do nosso território tínhamos necessidades distintas" E1
			"A proposta de reorganização foi construída a pensar nas nossas necessidades, ainda que as diretrizes estabelecidas pela tutela se encontrassem alinhadas" E2
			"Pensamos em nós e no que melhor servia o nosso território, mas os critérios definidos centralmente em nada prejudicavam os interesses locais" E3
Autonomia na solução de reordenamento	Sim	6	"Sentimos uma maior autonomia" E2
			"Sentimos uma grande autonomia, aliás, de outra forma a nossa proposta de manter todas as escolas em funcionamento não teria sido aprovada" E5
			"A autonomia foi muito superior. Eu senti uma grande liberdade e que a nossa vontade não era contestada e era respeitada. Na primeira carta educativa olhavam para nós como se não percebéssemos nada disto e hoje já não sinto isso" E6
Envolvimento da comunidade	Sim	6	"Entendemos também que as decisões relativas à rede escolar tinham de assentar num processo participativo e por isso envolvemos toda a gente, desde os atores educativos diretamente envolvidos à população em geral" E2
			"Houve uma participação alargada, ainda que desta vez não estivessem propostas alterações significativas à rede escolar" E3
			"Passamos a encarar a comunidade educativa como parceira" E6

No que se refere às razões que determinaram o início do processo de revisão da carta educativa, destacou-se, como principal motivação, para todos os entrevistados, a necessidade de atualizar o diagnóstico do sistema educativo e as tendências evolutivas da população escolar, com vista a, primeiro, avaliar a estratégia local de intervenção definida na carta educativa de primeira geração e os resultados alcançados com a sua implementação, e, depois, proceder aos ajustes que se revelassem necessários para garantir a adequação do parque escolar às necessidades da evolução da população escolar.

Adicionalmente, dois referiram a premência de adequar a proposta de reorganização definida na primeira fase à nova visão para a educação prosseguida no seu território, consubstanciada na política educativa local, como se vê nas frases “achámos que era necessário rever a carta educativa por esta não corresponder (...) ao que foi implementado e ao que pretendemos para a educação no nosso território” (E5) e “foi o falhanço da primeira carta educativa, que nos obrigou a procurar um instrumento que nos permitisse (...) encontrar soluções para os nossos problemas” (E6). Note-se que estes foram os dois participantes que no momento de construir a estratégia local de intervenção na carta educativa de primeira geração assumiram que obedeceram aos requisitos estabelecidos centralmente com o intuito de homologar o documento e aceder ao financiamento comunitário, que apresentaram um nível de execução nulo ou baixo na fase de implementação e que repensaram a sua solução de reordenamento entre o momento da elaboração e da concretização. Outros dois mencionaram a necessidade de desenvolver o projeto educativo local e deste integrar um diagnóstico atual do sistema educativo, como fica evidente nas afirmações “quisemos fazer um projeto estratégico educativo municipal global (...) e não podíamos avançar para a sua realização sem termos um diagnóstico atualizado” (E1) e “era necessário fornecer a base de apoio necessária à realização do projeto educativo local” (E3). Por fim, outros dois indicaram a

obrigatoriedade legal de rever a carta educativa, como se vê nas frases "em primeiro, estava previsto na legislação" (E3) e "primeiro, a imposição legal" (E4).

Relativamente à lógica orientadora da proposta de reorganização, todos afirmaram que procuraram a solução que melhor servia as necessidades do seu território e desvalorizaram os referenciais técnicos definidos centralmente para nortear as intervenções na rede escolar, embora dois (E2 e E3) reconheçam a sintonia entre os interesses centrais e locais.

No que respeita à autonomia sentida na construção da estratégia local de intervenção, todos referiram ter experienciado grande independência nas decisões tomadas, sendo que dois (E2 e E6) estabeleceram uma análise comparativa com o primeiro momento de planeamento do parque escolar e classificaram a autonomia como muito superior.

Por último, quanto ao envolvimento da comunidade na discussão do parque escolar que melhor servia as necessidades do seu território, todos reconheceram a importância de um processo de tomada de decisão participado, mesmo aqueles que não introduziram alterações estruturais à rede escolar.

Finalmente, analisam-se as perceções dos responsáveis municipais pelas políticas de planeamento da rede escolar relativas ao processo de descentralização administrativa, salientando as mudanças introduzidas pelos municípios para incorporar as recentes atribuições, bem como as eventuais vantagens e desvantagens inerentes à transferência de competências (cf. quadro 5).

Em relação à primeira questão, ficou claro que a assunção das novas funções obrigou os municípios a significativas mudanças para assegurar o seu cumprimento. Destacou-se como principal alteração o reforço dos recursos humanos, materiais e financeiros afetos à educação, referido por cinco dos seis entrevistados (E1, E3, E4, E5 e E6). Complementarmente, dois participantes mencionaram o trabalho em rede, como se vê nas

frases “organizamo-nos com trabalho em rede entre escolas” (E1) e “comunicação e articulação com todos os agentes educativos” (E2), e um indicou o recurso a parceiros externos, como fica claro pela afirmação “aproximação às universidades, fundamental para encontrar projetos para dar resposta a problemas que fomos detetando” (E1).

Quadro 5 - Balanço dos processos.

Subcategoria	Posicionamento	Incidência	Exemplos de afirmações
Reforço dos recursos humanos e materiais	Sim	5	"O nosso município está organizado de forma a dar uma resposta no menor espaço de tempo possível e o mais eficaz possível, através de um setor de educação reforçado e capaz e de um grande reforço dos meios financeiros, para que a escola sentisse que esta relação de proximidade lhe era benéfica" E3
Ganhos de eficiência e eficácia	Sim	3	"Os municípios têm vindo a apresentar uma enorme capacidade de intervenção, numa lógica de proximidade e celeridade de comunicação, que permite agilizar procedimentos na gestão dos serviços públicos (...), gerar rapidez e qualidade na resposta e poupança de recursos (...) e encontrar as soluções mais adequadas às nossas características" E2
			"Hoje os municípios têm uma gestão mais próxima da comunidade educativa, traduzida em ganhos de eficiência e eficácia (...), numa diminuição da despesa pública (...) e numa resposta mais célere e capaz aos nossos problemas e necessidades" E3
			"A proximidade com toda a comunidade educativa gera rapidez na procura de respostas ajustadas às nossas necessidades e especificidades (...) e eficiência na administração de recursos humanos e materiais e na gestão do dinheiro público" E5
Desencontro entre expectativas e necessidades	Sim	6	"Os municípios não assumiram questões decisivas. Foram transferidos problemas, despesa e questões administrativas (...) e acho que isso não permite potenciar aquilo que de melhor tem a descentralização, que é a possibilidade de colocar ao serviço da comunidade educativa a capacidade e inteligência dos municípios" E2
			"Perspetiva-se um papel cada vez mais crescente, e sou favorável, a questão é se temos ou não capacidade, ou melhor, se estão a ser dadas as condições financeiras necessárias para conseguir responder a esses desafios da melhor maneira. O envelope financeiro disponibilizado é muito inferior aos gastos" E4 "É um presente envenenado" E6

No que se refere ao processo de descentralização administrativa os resultados obtidos demonstraram que, embora a maioria dos responsáveis locais pelas políticas educativas seja favorável ao reforço da autonomia do poder local no domínio da definição, gestão e manutenção do parque escolar público, existe um descontentamento unânime em relação à forma como todo o processo está a ser conduzido pelo poder central.

No quadro dos benefícios associadas à partilha de responsabilidades entre o poder central e local, salientou-se, como aspeto mais positivo da aproximação da administração à

população, os evidentes ganhos de eficiência e eficácia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, referidos por três dos seis entrevistados (E2, E3 e E5). Estes participantes transmitiram a ideia de que uma gestão de meios mais competente se traduz no aumento da rapidez e qualidade de resposta, na garantia de soluções mais adequadas e capazes e na redução da despesa pública. Os mesmos inquiridos destacaram, também, que a situação descrita confere aos municípios melhores condições para construir respostas educativas mais adequadas à diversidade de situações. Dois dos entrevistados mencionaram, ainda, que a dimensão de proximidade favorece a eliminação de desigualdades no acesso a espaços educativos propiciadores do sucesso educativo, como se vê nas frases “os municípios são uma espécie de garantia de igualdade no acesso a estes serviços” (E2) e “considero que os municípios são a estrutura fundamental para a igualdade de oportunidades” (E5).

Por sua vez, no plano dos aspetos mais negativos, todos os entrevistados transmitiram a convicção, primeiro, que as verbas disponibilizadas eram manifestamente insuficientes para os novos encargos a assumir e, depois, que as atribuições transferidas ficaram aquém do potencial do poder local, continuando, assim, afastados das decisões com impacto nas mudanças desejáveis. Nas palavras de um dos participantes, transformaram os municípios em “serviços de manutenção local” ou “tarefeiros” (E2), com real poder de execução, mas sem poder de decisão, planeamento e programação. Dois dos inquiridos transmitiram, também, a ideia que a transferência de competências não teve em conta a heterogeneidade territorial que caracteriza o nosso país, como fica evidente nas afirmações “a forma como a transferência está a ser feita é um chapéu que dá para tudo, não prevê a criação de mecanismos para dotar os municípios de ferramentas para responder à especificidade de cada realidade” (E2) e “o que tenho medo no processo de delegação de competências é que não se perceba que tem de haver vários níveis e que é necessário distinguir os municípios em função da sua dimensão” (E6). Na opinião dos entrevistados, tudo isto é uma forma indireta de continuar a exercer

controle sobre o poder local, como se vê na frase “é uma forma indireta e sub-reptícia de manietar os municípios e controlar e centralizar o poder, porque vai criar um conjunto de responsabilidades, de exigências e de necessidades para que não vai encontrar possibilidade de resposta correta, justa e de acordo com o que são as diferenças territoriais” (E2).

Discussão de resultados e conclusão

A primeira constatação que se poderá fazer, a partir dos resultados obtidos, é a transformação operada na lógica de ação dos responsáveis políticos locais entre as duas fases de afirmação da carta educativa. Se na primeira geração a generalidade dos entrevistados procurou incorporar as orientações centrais nas suas soluções de reordenamento do parque escolar, que, para o 1.º CEB e para a educação pré-escolar, apelavam ao encerramento das escolas isoladas e/ou de pequena dimensão e à concentração da população escolar em centros escolares, na segunda geração todos optaram por não respeitar o referencial comum estabelecido centralmente e responder, prioritariamente, às necessidades locais. O predomínio da lógica central na elaboração das cartas educativas, no primeiro momento, talvez possa contribuir para explicar o baixo nível de cumprimento da proposta de reorganização da rede escolar e a introdução frequente de alterações à estratégia de intervenção, no período de implementação.

Não será abusivo concluir que a emergência desta nova orientação da regulação municipal só foi possível porque se verificou, igualmente, uma evolução no sentido do reforço da autonomia concedida (ou consentida) na construção da proposta de reorganização da rede escolar entre estes dois momentos de ordenamento do parque escolar público deste século. Ao contrário da primeira fase, onde apenas um participante sentiu efetiva autonomia por parte do poder central, na segunda fase todos consideraram não ter existido qualquer tentativa de interferir no processo de tomada de decisão.

As mudanças experienciadas configuram uma evolução no planejamento da rede escolar e põem em evidência o aparecimento de um novo espaço de interdependência entre o poder central e local, com efeito visível no maior respeito pelas especificidades territoriais em detrimento do princípio da homogeneidade subjacente à carta educativa. Como foi possível constatar, embora a carta educativa tenha sido anunciada como um passo essencial no sentido da concretização da transferência de competências em matéria de planejamento da rede escolar, na primeira geração deste instrumento a prometida descentralização não aconteceu como anunciada. O processo manteve-se fortemente centralizado e apenas na segunda geração, apesar dos normativos continuarem a apresentar uma forte tendência reguladora, foi sentida a possibilidade real de exercício de uma maior autonomia. A realidade descrita na primeira fase não constituiu, no entanto, impedimento para que os municípios que não encontraram nas orientações gerais a melhor resposta para as suas ambições procurassem critérios locais específicos para a definição das suas estratégias de ordenamento do parque escolar.

No quadro das transformações ocorridas entre a carta educativa de primeira e segunda geração, observou-se, também, um maior reconhecimento da importância do planejamento da rede escolar, não só pelos agentes políticos locais, mas por toda a comunidade. Na sequência, verificou-se, igualmente, uma valorização da relevância da carta educativa como ferramenta de gestão operacional e estratégica da rede de infraestruturas escolares. Embora exista uma obrigatoriedade legal de atualizar a carta educativa, essa não foi a principal razão apontada pelos responsáveis políticos locais para proceder à sua revisão, mas, sim, a necessidade de atualizar o diagnóstico do sistema educativo e as tendências evolutivas da população escolar. Parece, assim, legítimo inferir que estamos em presença de um modelo de gestão política local onde os municípios assumem uma visão mais alargada do seu papel em matéria de

planeamento da rede escolar e não se limitam ao mero cumprimento das competências atribuídas.

Adicionalmente, identificou-se um aumento da preocupação dos municípios em garantir o envolvimento da comunidade local na definição da rede escolar que melhor serve as necessidades do seu território, revelando um maior reconhecimento da importância da dimensão cívica e comunitária, com impacto significativo no incremento da participação da população na resolução das questões educativas dos seus municípios.

A informação disponível mostra, ainda, que a transferência de competências, particularmente depois do mais recente impulso, obrigou os municípios a questionar paradigmas instalados e modificar práticas consolidadas para que as mudanças introduzidas se pudessem efetivar. A reformulação das equipas técnicas, na dupla vertente da sua qualificação e dimensão, e o reforço das verbas afetas à educação no orçamento municipal estão entre as principais alterações e adaptações identificadas pelos inquiridos como necessárias à assunção em pleno das novas atribuições.

Finalmente, relativamente ao processo de descentralização administrativa, os resultados obtidos apontam para duas ideias centrais. A primeira remete-nos para a convicção que a generalidade dos responsáveis pelas políticas locais de educação reconhece um efetivo reforço da autonomia do poder local nas decisões relativas ao planeamento da rede escolar e é favorável ao aprofundamento dessa mesma autonomia, considerando-a uma janela de oportunidade para o poder local ao nível do desenvolvimento dos territórios e das comunidades locais. Como impactos mais positivos salientam-se os ganhos de eficiência e eficácia na gestão de recursos humanos e materiais, a melhoria na capacidade de resposta à multiplicidade de contextos e a diminuição das desigualdades territoriais e socioeconómicas no que respeita à qualidade dos equipamentos educativos e às condições de ensino e aprendizagem. A segunda aponta para a existência de uma insatisfação generalizada em

relação à forma como a transferência de competências, decorrente das iniciativas legislativas dos XXI e XXII governos constitucionais, estava a ser conduzida, destacando-se, entre as principais reclamações, os constrangimentos impostos pela escassez de verbas atribuídas para as novas funções a assumir a nível local, o entendimento de que os novos campos de ação local não acompanham a capacidade e disponibilidade de intervenção municipal e a falta de mecanismos de adaptação à heterogeneidade territorial.

A necessidade de manter um diálogo articulador suportado em conhecimento rigoroso e atualizado é hoje um desafio que urge enfrentar e para o qual este trabalho procura contribuir, visando a melhoria contínua do sucesso educativo e da qualidade da educação.

Referências bibliográficas

Amado, J. (2017). *Manual de investigação qualitativa em educação* (3.^a edição). Imprensa da Universidade de Coimbra.

Baixinho, A. (2009). Os ciclos da descentralização de competências, no âmbito da educação, em Portugal. Uma análise a partir dos debates parlamentares. *Revista Ibero-americana de Educação*, 50(8), 1-11. <https://doi.org/10.35362/rie5081970>

Baixinho, A. (2017). Políticas educativas em Portugal: Governação, contexto local e hibridismo. *Eccos Revista Científica*, 42, 105-124. <https://doi.org/10.5585/eccos.n42.3606>

Barroso, J. (2016). A administração local da educação: Da descentralização à territorialização das políticas educativas. In J. Justino (Dir.), *Processos de descentralização em educação* (pp. 22-36). Conselho Nacional de Educação.

Boni, V., & Quaresma, S. J. (2005). Aprendendo a entrevistar: Como fazer entrevistas em ciências sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, 2(1), 68-80. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>

Autor, & Martins, H. A. (2013). A carta educativa municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: Tendências de mudança. *Cadernos de Geografia*, 32, 339-356. https://doi.org/10.14195/0871-1623_32_30

Autor, Martins, H. A., & Ferreira, A. G. (2014a). As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: Das condições demográficas às decisões políticas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 22(84), 581-607. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000300002>

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money and management*, 14(3), 9-16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>

Elias, F. (2016). As linhas com que se pode coser a escola para se aprofundarem os caminhos de futuro da descentralização. In J. Justino (Dir.), *Processos de descentralização em educação* (pp. 61-82). Conselho Nacional de Educação.

Fonseca, D., Figueiredo, I., & Diogo, F. (2018). A carta educativa e a gestão da rede de escolas em Portugal. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, & D. Fonseca (Orgs.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios: Atas do VIII Simpósio de organização e gestão escolar* (pp. 177-192). UA Editora.

Formosinho, J., & Machado, J. (2000). Autonomia, projeto e liderança. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Orgs.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares: Atas do I Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 185-199). Universidade de Aveiro.

Louro, P., Corte-Real, M., & Mata, T. (2022). Cartas educativas: Instrumentos de quê? *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 23, 35-54. [dx.doi.org/10.17127/got/2022.23.003](https://doi.org/10.17127/got/2022.23.003)

Marquet, J., Campenhoudt, L. V., & Quivy, R. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.

Martins, É. (2000b). *Manual para a elaboração da carta educativa*. Ministério da Educação/Departamento de Avaliação Prospetiva e Planeamento.

Miguéns, M. (2016). Nota prévia. In J. Justino (Dir.), *Processos de descentralização em educação* (pp. 7-13). Conselho Nacional de Educação.

Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do estado - Elementos para uma reflexão. In B. Sander (Org.), *Por uma escola de qualidade para todos: Programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio brasileiro de política e administração da educação*. Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

Neves, R., & Neto-Mendes, A. (2018, 9 de maio). *Municípios e educação - Reflexões sobre a construção de "planos estratégicos educativos municipais"* [Apresentação de trabalho]. UnderInvestigation: Psicologia&Educação@UA, Aveiro.

Pacheco, A. O. F. (2012). *Construção e desenvolvimento de políticas educativas locais: A carta educativa como instrumento estratégico* [Dissertação de mestrado, Escola Superior de Educação de Lisboa - Instituto Politécnico de Lisboa]. Instituto Politécnico de Lisboa - Repositório Científico. <https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/3285>

Pinhal, J. (2007). *Prefácio da carta educativa de Loulé*. Câmara Municipal de Loulé.

Ribeiro, A. E. F. (2018). *Descentralização e reforma do Estado - Estudo sobre o nível adequado à descentralização administrativa e financeira em Portugal* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/17477>

Rodrigues, A., Ramos, F., Félix, P., & Perdigão, R. (2017). *Organização escolar: Os agrupamentos*. Conselho Nacional de Educação.

Autor, Autor, & Autor. (2021). First generation education charters in Portugal: Intentions and achievements. *Open Journal of Political Science*, 11(2), 328-346. [10.4236/ojps.2021.112022](https://doi.org/10.4236/ojps.2021.112022)

Autor, Autor, & Autor. (2022). Public policies for school network planning in Portugal: Changes in municipal responsibilities and choices. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 30(116), 718-741. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362022003003314>

Santos, S., Neves, R., & Marques, J. L. (2019). Políticas educativas locais, cartas educativas e planos estratégicos educativos - Desafios e decisões em dois contextos. *Indagatio Didactica*, 11(1), 301-321. <https://doi.org/10.34624/id.v11i1.5716>

Sobral, R. M. R. (2018). *A delegação de competências nos municípios: Verdadeira descentralização?* [Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito - Universidade de Lisboa].
Repositório da Universidade de Lisboa.
<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/39792?locale=en>

3. Discussão de resultados, implicações e conclusão

*Nada na vida deve ser temido, somente
compreendido. Agora é hora de compreender mais
para temer menos.*

(Marie Curie)

A presente investigação tinha como principal objetivo reunir alguns contributos que permitissem melhorar a compreensão da evolução do planeamento e da concretização do parque escolar público pelos municípios portugueses nas últimas duas décadas. Tratava-se, portanto, de analisar o impacto das modificações introduzidas, no nosso país, pela carta educativa, na planificação e organização de espaços para o desenvolvimento da rede escolar e perceber de que forma se refletiram nas características dessa mesma rede e na qualidade da educação, atendendo à diversidade de opções locais adotadas nas duas fases de afirmação deste instrumento, traduzidas nos dois momentos de ordenamento do parque escolar público deste século já enunciados (2003 e 2019), e aos fatores físicos e humanos que mais as influenciaram.

No essencial, o que se pretendia era tentar contribuir para construir conhecimento que ajudasse a perspetivar o futuro da planificação e organização de equipamentos e recursos educativos em Portugal, lançando as bases para novas agendas e melhores decisões políticas. Reconhecendo a importância de uma rede escolar adequada às características do território e às funções hoje atribuídas à escola, partimos, desde o início deste estudo, da certeza de que um bom planeamento e execução de equipamentos e recursos educativos é uma condição indispensável para uma educação que responda aos

desafios e às necessidades das crianças, das famílias, das diferentes comunidades e das sociedades atuais e, por conseguinte, para um desenvolvimento territorial integrado e para a melhoria do bem-estar individual e coletivo.

Claro que um tal desígnio implicava conhecer a evolução histórica e circunstanciada do planeamento e organização de recursos educativos em Portugal, procurando compreender os aspetos que produziram efeitos ao longo do seu percurso e conduziram à necessidade de equacionar e apresentar a carta educativa como metodologia municipal de planeamento da rede escolar no final do século XX.

Assim, procurámos, num primeiro momento, avaliar a influência dos aspetos mais relevantes das agendas transnacionais e nacionais que se foram sobrepondo, no decorrer dos últimos três séculos, nas sociedades democráticas ocidentais, na construção e sedimentação do pensamento educativo, na formulação e aplicação das políticas públicas de educação e, conseqüentemente, na implementação de práticas educativas com elas congruentes no âmbito da planificação e organização de recursos educativos (cf. artigo científico I). A análise da evolução das principais teorias políticas e económicas serviu de base a uma reflexão crítica que permitiu suportar o estudo compreensivo da aplicação das políticas públicas no domínio do planeamento da rede escolar em Portugal, que, sustentadas no, ainda muito pouco pacificado, processo de transferência de competências em curso, se reafirmaram com os últimos documentos normativos.

De seguida realizámos uma análise ao percurso evolutivo do planeamento de recursos educativos em Portugal e avaliámos a influência mútua que, primeiro, a consolidação do pensamento educativo e das políticas públicas de educação e, depois, a transformação dos contextos demográficos, socioeconómicos, culturais e educativos foram tendo na sua trajetória de desenvolvimento (cf. artigo científico II). Incidimos no período que decorreu entre aquele que pode ser considerado, verdadeiramente, como o primeiro momento de ordenamento do parque escolar público português, com uma espacialização de índole nacional, que ficou conhecido como o Plano dos Centenários, desenvolvido, sensivelmente, entre as décadas de 40 e 60 do século passado, em pleno regime

ditatorial, e a efetiva consagração da carta educativa como metodologia municipal de planeamento da rede escolar, no início do século XXI. Por ser um tempo em que o processo de planeamento da rede escolar sofreu um impulso decisivo para as decisões políticas mais recentes, focámo-nos em particular no período que se seguiu ao 25 de abril, que criou um contexto nacional de profunda efervescência que foi inspirador para as mudanças que se vieram a operar.

Ultrapassada esta etapa da investigação, centrada na contextualização e compreensão do fenómeno do planeamento da rede escolar em Portugal, observámos o primeiro momento de ordenamento do parque escolar público português desenvolvido à escala local, resultante da aplicação da carta educativa de primeira geração (cf. artigos científicos II e III). Inicialmente realizámos uma análise interpretativa das soluções de reordenamento desenvolvidas nas propostas de reorganização da rede escolar apresentadas nas cartas educativas de primeira geração, com vista à identificação das principais tendências. Partindo desta análise, avaliámos a implementação, nos diferentes territórios, das estratégias de intervenção no parque escolar desenhadas nos diversos documentos e classificámos o seu nível de cumprimento, tentando efetuar um paralelismo entre o tipo de solução de reordenamento e o grau de concretização. Por fim, apreciamos os resultados alcançados, procurando refletir sobre a inter-relação entre as diferentes opções seguidas, nas fases de elaboração e execução das respostas de base local para a rede escolar, definidas na carta educativa, e as condições de ensino e aprendizagem a nível intra e intermunicipal. Nesta etapa da investigação pretendíamos, no essencial, conhecer a heterogeneidade das questões que se colocavam em territórios com realidades físicas e humanas tão distintas, identificar os aspetos que mais influenciaram as decisões políticas tomadas nas fases de conceção e operacionalização das propostas de reorganização da rede escolar constantes das cartas educativas e perceber o seu impacto na rede de ofertas de educação e ensino.

Seguidamente, estudámos o segundo momento de planeamento do parque escolar público português desenvolvido à escala local, resultante da implementação, ainda a decorrer, da carta educativa de segunda geração (cf. artigo científico IV). Começámos por

efetuar uma descrição das opções seguidas, com o intuito de conhecer o comportamento dos municípios perante a obrigatoriedade de rever a carta educativa e identificar e caracterizar as soluções de reordenamento adotadas.³⁷ Depois, realizámos uma análise comparativa das posições assumidas pelos diferentes territórios aquando da elaboração da proposta de reorganização da rede escolar nas duas fases de afirmação da carta educativa e interpretámos as principais mudanças nas lógicas de ação municipais na segunda geração. Num momento em que o processo de construção e concretização das estratégias de intervenção desenvolvidas nas cartas educativas de primeira geração estava concluído e se iniciava um novo ciclo de planeamento do parque escolar público português, com o avançar da revisão deste documento (segunda geração), nesta etapa da investigação procurámos identificar as convergências e divergências entre as duas fases de reorganização da rede escolar pública nacional e avaliar o impacto efetivo deste instrumento de planeamento nas características dessa mesma rede e, em particular, na promoção da melhoria da igualdade de oportunidades educativas, atendendo à influência da heterogeneidade das condições geográficas na conceção e implementação das soluções de reordenamento.

Como os resultados obtidos no âmbito da presente investigação demonstraram (cf. artigo científico IV), não existem diferenças expressivas em termos de objetivos, objeto e conteúdo da carta educativa nos dois normativos que a regulamentam nas suas duas fases de afirmação (Decretos-Leis n.º 7/2003, de 15 de janeiro, e n.º 21/2019, de 30 de janeiro), separadas por mais de uma década e meia. No essencial, a principal alteração identificada está relacionada com a introdução dos temas da redução do abandono escolar precoce e do combate ao insucesso escolar, passando o documento a ter de refletir a estratégia municipal neste domínio. Esta mudança deve ser enquadrada na fase das políticas públicas de educação em que Portugal se encontra neste momento, mais direcionada para a promoção de ações orientadas para o sucesso educativo. As principais

³⁷ Note-se que, como já referimos, os municípios que concluíram a revisão da carta educativa antes da publicação, em 2021, do guião para a sua elaboração, têm vindo a ser obrigados a adaptar o documento para incorporar as sugestões metodológicas nele contidas.

diferenças entre os dois momentos de planeamento do parque escolar público português desenvolvido à escala local, como veremos mais à frente, podem ser encontradas, nas condições que serviram de referência ao desenvolvimento da reorganização da rede escolar. As mudanças mais facilmente identificáveis são as decorrentes das decisões políticas, das disponibilidades financeiras, das idiosincrasias demográficas, bem como das modificações nas necessidades do parque escolar. Para além destas alterações objetivas, também as lógicas municipais de ação se transformaram significativamente.

Clarificado o percurso evolutivo do planeamento da rede escolar em Portugal e analisados e caracterizados os dois momentos de planeamento do parque escolar público português deste século, na última etapa da investigação pretendíamos compreender, através da opinião dos atores políticos educativos locais, a forma como se apropriaram da carta educativa nas suas duas fases de afirmação, bem como entenderam a evolução das decisões resultantes da autonomia assumida nestes dois momentos (cf. artigo científico V).

3.1. Discussão de resultados

A investigação realizada e a sistematização das evidências consistentes recolhidas permitiram-nos retirar algumas conclusões. A primeira remete-nos para a convicção de que o planeamento da rede escolar é um processo complexo comandado por múltiplas lógicas de ação que dependem dos diversos contextos físicos, demográficos, socioeconómicos, culturais, educativos, políticos e financeiros, na dupla vertente das forças e influências que se estabelecem entre os vários agentes com intervenção local e entre o município e o poder central. Embora os resultados desta investigação não permitam estabelecer uma relação direta entre a solução de reordenamento do parque escolar adotada e a variável que mais a influencia, ficou claro que, independentemente do(s) fator(es) que sustenta(m) a tomada de decisão, no momento de definir a estratégia local de intervenção, as dinâmicas de ação política local, resultantes do protagonismo e da capacidade de influência de diferentes parceiros, prevalecem sobre o referencial

comum relativo às orientações gerais instituídas centralmente para a construção das respostas educativas.

A segunda permite-nos intuir que se registou uma evolução entre os dois momentos de planeamento do parque escolar público português deste século, destacando-se, como principal diferença, o aparecimento de novos espaços de interdependência entre o poder central e o local com efeitos visíveis na qualidade da educação pública e na igualdade de oportunidades. Se na carta educativa de primeira geração houve uma preocupação evidente por parte dos municípios em incorporar as orientações técnicas impostas pelo ME nas suas estratégias locais de intervenção, na carta educativa de segunda geração a generalidade dos territórios não seguiu escrupulosamente os critérios de planeamento definidos centralmente e optou por sobrepor, contornar ou mesmo desvalorizar as diretrizes nacionais³⁸.

A terceira aponta para o desagrado dos municípios em relação à forma como o processo de transferência de competências para as autarquias locais no domínio do planeamento da rede escolar está a ser conduzido pelo estado central. Embora reconheçam, na generalidade, uma evolução extremamente positiva, consideram que o reforço da autonomia local não está a acontecer como foi anunciado e o processo continua fortemente centralizado, insensível à heterogeneidade territorial e incapaz de atender às reivindicações, pretensões e potencialidades do poder local.

Sublinhadas as conclusões mais significativas deste estudo e aceitando a sua validade, procuraremos, agora, responder, de forma direta e sistematizada, às questões de investigação que formulámos no início da nossa investigação e que justificaram a realização deste trabalho.

É importante deixar claro que o nosso trabalho apresentava como objetivo o estudo do desenvolvimento e da execução das políticas municipais de planeamento da rede escolar

³⁸ A já referida publicação, em 2021, do guião para a elaboração da carta educativa, introduziu algumas mudanças ao processo, na medida em que foram obrigados a adaptar o documento para incorporar as sugestões metodológicas nele estipuladas e disso passou a depender a homologação da carta educativa e o acesso aos fundos comunitários.

em todos os níveis de educação e ensino. Vamos, no entanto, centrar-nos no 1.º CEB e na educação pré-escolar, uma vez que os resultados coligidos demonstraram, que, ainda que se tenham verificado alterações não despreciables ao nível dos edifícios do 2.º e 3.º CEB e do ensino secundário, marcadas, no essencial, por reconversões e requalificações, foi naqueles níveis que ocorreram as transformações mais expressivas.

3.1.1. Questão de investigação 1

A primeira questão procurava indagar sobre as principais opções políticas que orientaram a organização da rede escolar em Portugal até ao momento da apresentação da carta educativa como metodologia municipal de planeamento.

Como ficou patente na revisão efetuada no âmbito da presente investigação (cf. artigo científico I), as mudanças ocorridas no sistema capitalista desde a revolução industrial e a emergência do projeto de modernidade provocaram uma profunda evolução do pensamento político, motivada pelas modificações registadas nas formas de viver e pensar a vida em sociedade, que impeliram redefinições do papel do estado, do mercado e da sociedade no processo de regulação social. Os discursos políticos sobre a educação pública foram-se adaptando às necessidades que cada etapa sucessiva de desenvolvimento ia impondo, assistindo-se a uma alteração significativa do entendimento público sobre o objetivo da educação e o papel do estado, do mercado e da comunidade na prestação do serviço educativo.

Ao longo deste período, as políticas públicas foram fortemente influenciadas pelas lógicas transnacionais e nacionais, que apresentavam como denominador comum a crença de que a chave para o desenvolvimento estava no crescimento económico. Nas últimas décadas, porém, o debate em torno do novo conceito de desenvolvimento, que se espera que seja integrado e sustentável, trouxe a convicção generalizada de que era necessário resistir a esse movimento e associar à conceção global uma visão local, como forma de procurar formas de desenvolvimento mais integradas e sustentáveis. É, assim, que se assiste ao surgimento de novas experiências políticas que, em oposição ao modelo de

desenvolvimento que vigorou nas últimas décadas, fortemente centralizado e centrado na dimensão económica, propõem um modelo de desenvolvimento descentralizado e endógeno.

Como consequência, começa a assistir-se à procura de soluções específicas que associem políticas locais às lógicas que têm estado presentes na condução das políticas educativas públicas, as quais impuseram, de forma centralizadora, um modelo formatado de educação. Desta nova abordagem derivou o desenvolvimento das ideias que levaram ao abandono da conceção de estado educador, que reservava para si o papel de educador exclusivo de todos os cidadãos, e à emergência de uma agenda educativa de tipo descentralizador, que abriu caminho para a alteração da conceção vigente sobre o papel do estado na educação e a sua relação com o sistema educativo. A tudo isto acrescem as dificuldades recorrentes dos estados atuais em mobilizarem os meios necessários para a elaboração de políticas sociais mais ajustadas, sendo a disponibilização dos recursos inerentes a uma educação de qualidade uma das primeiras dimensões afetadas.

É à luz desta perspetiva alternativa que devemos enquadrar o percurso evolutivo do planeamento da rede escolar em Portugal até à apresentação da carta educativa como metodologia municipal de planeamento da rede de infraestruturas escolares. Podemos afirmar, com convicção, que foi a chegada a Portugal destas ideias que deu ao planeamento da rede escolar um novo quadro conceptual que foi inspirador para as modificações que se vieram a operar. Sendo possível assumir que a primeira manifestação destas ideias acontece na LBSE, desde então o planeamento da rede escolar tem tentado, de acordo com os condicionalismos e as potencialidades do sistema educativo, acompanhar o progresso das formas e necessidades de desenvolvimento da sociedade portuguesa. O resultado foi a publicação de um vasto corpo normativo, já amplamente analisado, com o intuito de redefinir conceitos, objetivos, critérios, instrumentos e responsabilidades anteriores ou responder a novas exigências. O desenho do atual parque escolar português reflete, assim, as marcas, por vezes contingentes, das opções políticas seguidas e das alterações de percurso sofridas ao longo dos anos, num contexto de permanente evolução do pensamento educativo, da agenda política

internacional e nacional e dos fatores de ordem demográfica, social, cultural, económica, geográfica e arquitetónica.

Consequência deste novo enquadramento político, assistimos à ascensão dos municípios como peça central nesta nova visão estrutural do sistema educativo português. Este reconhecimento, que representou um passo da maior importância no sentido da aproximação entre o poder local e o sistema educativo, foi determinante para a legitimação da função dos municípios em matéria de ordenamento da rede escolar. Desde então os municípios evoluíram de um papel de mero agente educativo, conferido pela LBSE, em que não assumiam nenhuma função de relevo, para um papel de interveniente, que os habilitou a encontrar soluções educativas locais, através da carta educativa.

Finalmente, é claro que esta evolução não teria sido possível, sem que, por parte da tutela, houvesse um reconhecimento da importância do planeamento da rede escolar para a eliminação das desigualdades e assimetrias locais e regionais no acesso a espaços de educação e ensino de dimensão e recursos propiciadores do desenvolvimento e sucesso educativo de todas as crianças e jovens.

3.1.2. Questão de investigação 2

A segunda questão procurava explorar a forma como os municípios se apropriaram dos normativos legais, que regulamentaram as duas fases de afirmação da carta educativa (2003 e 2019), traduzidas nos dois momentos de planeamento do parque escolar público português deste século, particularmente para o 1.º CEB e a educação pré-escolar.

Ainda que os resultados obtidos no âmbito da presente investigação (cf. artigos científicos II, III e IV) mereçam alguma ponderação no momento de os interpretar e, principalmente, de os extrapolar, parece-nos razoável concluir que, perante a obrigatoriedade de realizar a carta educativa nestes dois períodos, separados por mais de uma década, os municípios mantiveram as suas lógicas de ação e apresentaram, no

essencial, três padrões de comportamento: i) o “central”, quando as propostas de reorganização da rede escolar seguiram os critérios de racionalidade e qualidade decretados pelo estado central e propuseram o encerramento das escolas isoladas e/ou de reduzida dimensão e a concentração da população escolar em centros escolares; ii) o “conciliação”, quando as propostas de reorganização da rede escolar procuraram compatibilizar os pressupostos determinados pela tutela com a lógica de respeito pelas especificidades territoriais defendida pelo poder local e propuseram a criação de centros escolares nuns setores do território municipal e a manutenção das antigas escolas primárias noutros; e iii) o “municipal”, quando as propostas de reorganização da rede escolar desvalorizaram as orientações definidas centralmente e responderam, prioritariamente, às reivindicações dos atores locais, não propondo alterações estruturais à tipologia e distribuição geográfica da rede escolar.

Para além destes três tipos de propostas de reorganização da rede escolar, o tratamento da informação recolhida para a realização deste estudo comparativo permitiu-nos, ainda, identificar, no segundo momento de planeamento do parque escolar público português deste século, um quarto tipo, a que designámos de “diagnóstico”. Caracterizando-o, de forma sucinta, podemos dizer que se centra na atualização do diagnóstico da oferta e procura escolar e das projeções de desenvolvimento, na programação das intervenções de requalificação necessárias à garantia da qualidade do parque escolar municipal e na estabilização de um processo de monitorização sistemática das dinâmicas do sistema educativo. Este tipo de estratégia de intervenção observou-se nos territórios onde, quase uma década depois da sua implementação, a oferta escolar se mantinha perfeitamente adequada à procura escolar verificada e, por essa razão, o parque escolar não apresentava qualquer necessidade de reconfiguração.

As evidências empíricas sugerem que a estabilidade da rede escolar nestes territórios se deve, fundamentalmente, a dois fatores: por um lado, a reestruturação do parque escolar na lógica de centro escolar na carta educativa de primeira geração (solução de reordenamento de tipo “central”), responsável por investimentos significativos, em termos de infraestruturas e logística, que dificilmente podem ser replicados; por outro

lado, a evolução expectável da população escolar, ainda que o ritmo de diminuição tenha sido superior ao previsto nas projeções escolares na generalidade dos municípios, realidade que tem obrigado a uma monitorização constante das dinâmicas escolares que permita, simultaneamente, identificar atempadamente desvios face ao previsto e adotar medidas corretivas, salvaguardando, deste modo, que os propósitos inicialmente estabelecidos possam vir a ser alcançados. Embora os dados reunidos no âmbito do presente trabalho sejam insuficientes para abranger a diversidade e complexidade das dimensões presentes no momento da escolha, estas parecem ser, também, as razões para que, no segundo momento de planeamento do parque escolar público português deste século, a grande maioria dos municípios não tivesse, ainda, aquando da recolha dos documentos para análise, decidido avançar com a revisão da sua carta educativa.

Procurando encontrar a motivação para que os municípios com um parque escolar estabilizado avançassem com a revisão da sua carta educativa num momento em que esta era obrigatória apenas quando a rede escolar ficasse desconforme com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos contidos nos normativos que regulamentam o ordenamento da rede escolar³⁹, e não excluindo a eventualidade de existirem outras justificações, foi possível inferir que as suas preocupações centrais eram, fundamentalmente, duas: por um lado, a atualização dos indicadores educativos, com vista a, primeiro, avaliar a proposta de reorganização da rede escolar definida na carta educativa de primeira geração e os resultados alcançados com a sua implementação, e, depois, proceder aos ajustes que se revelassem necessários para garantir a adequação da rede escolar às necessidades da evolução da população escolar; por outro lado, a plena assunção das competências que lhes foram atribuídas em matéria de planeamento da rede escolar, materializadas no cumprimento da obrigação legal de rever a carta educativa e no exercício das responsabilidades municipais no âmbito do investimento no parque escolar, em termos de construção, requalificação e modernização, de

³⁹ Referimo-nos ao período anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

conservação, manutenção e pequena reparação e de aquisição do equipamento básico para a realização das atividades letivas.

Ainda que os resultados desta investigação mostrem que os padrões de comportamento dos municípios, no momento de construir a proposta de reorganização da rede escolar, nas duas fases de afirmação da carta educativa, no essencial, se mantiveram, as lógicas municipais de ação, como já referimos, transformaram-se significativamente. Ao contrário do que aconteceu na primeira fase, em que priorizaram o cumprimento dos pressupostos técnicos estabelecidos pela tutela, relativos às escolas a encerrar e à tipologia, dimensão e características dos equipamentos educativos a criar, nesta segunda fase atenderam predominantemente à defesa dos interesses locais, de acordo com a lógica de respeito pela diversidade de realidades defendida pelo poder local, e procuraram estar mais próximos da realidade e do que efetivamente pretendiam ou conseguiam implementar. Somos, assim, levados a acreditar que os municípios aproveitaram esta nova oportunidade para repensar as propostas de reorganização da rede escolar assumidas na fase anterior e considerar as modificações, entretanto verificadas, na política educativa nacional e local e nas dinâmicas demográficas, socioeconómicas e escolares. Se recordarmos que no segundo momento de planeamento do parque escolar público português deste século, não obstante a identificação de reformulações significativas na rede escolar, motivadas por transformações inesperadas da dinâmica educativa e, fundamentalmente, por alterações de rumo na política educativa local, as soluções de reordenamento correspondem, frequentemente, a pequenos ajustamentos das estratégias de intervenção apresentadas nas cartas educativas de primeira geração (cf. artigo científico IV), facilmente relacionamos este facto com esta mudança de atitude.

Em consequência da mudança de atitude descrita, as propostas de reorganização da rede escolar que imperaram nos dois momentos de planeamento do parque escolar público português deste século alteraram-se. Se, no primeiro momento, a solução de reordenamento de tipo “central” se sobrepôs claramente a todas as outras, no segundo momento prevaleceu a estratégia de intervenção de tipo “conciliação”. Por sua vez, a

resposta de tipo “municipal” manteve-se como a menos representativa e exclusiva de territórios de baixa densidade nos dois momentos, tema a que voltaremos mais à frente. Com base na informação disponível será válido intuir que o aparecimento desta nova lógica de ação municipal, que configura uma evolução do planeamento da rede escolar, tem na sua origem três razões fundamentais: a primeira é a tomada de consciência, por parte dos municípios, da dificuldade em implementar, no terreno, as diretrizes nacionais, devido à resistência das comunidades locais e ao elevado montante envolvido; a segunda é a maior flexibilidade do ME na avaliação da aplicação das regras impostas centralmente na estratégia de intervenção apresentada na carta educativa; a terceira, e principal, é a mudança nas condições de acesso dos municípios ao financiamento comunitário para as obras a realizar. Se na primeira fase a homologação da carta educativa era o requisito essencial, na segunda fase o estabelecimento das prioridades de intervenção em edifícios escolares e do investimento a compartilhar depende apenas dos departamentos governamentais com competência na matéria, em articulação com as entidades de âmbito regional (CCDR's e CIM's)⁴⁰. Esta situação conduziu, aliás, a que na carta educativa de primeira geração alguns municípios desenvolvessem as suas propostas de reorganização da rede escolar tendo como principal objetivo a criação das condições indispensáveis à obtenção de parecer favorável e não, necessariamente, a sua efetiva concretização (cf. artigo científico IV). Estas aparentes propostas previam a criação de um grande número de centros escolares, quando o plano era avançar apenas com os projetos prioritários, normalmente localizados nas zonas com maior densidade populacional.

Embora seja legítimo concluir que a maior preocupação com a defesa dos interesses locais é a principal transformação nas lógicas municipais de ação entre os dois momentos de planeamento do parque escolar público português deste século, os resultados deste

⁴⁰ Referimo-nos ao período anterior à publicação, em 2021, do guião para a elaboração da carta educativa, que fez depender o acesso aos fundos comunitários da homologação da carta educativa. Concomitantemente, o mesmo documento introduziu, também, maior rigidez na avaliação do cumprimento do referencial comum instituído pela tutela na proposta de reorganização da rede escolar definida na carta educativa, na medida em que a sua aprovação passou a depender da incorporação das sugestões metodológicas nele contidas.

estudo comparativo permitiram, ainda, identificar, numa outra dimensão de análise, outras duas mudanças (cf. artigo científico V), que se procurarão identificar e caracterizar, de seguida.

A primeira é o maior reconhecimento da importância do planeamento da rede escolar, não só pelos agentes políticos, mas por toda a comunidade. Na sequência, observou-se, também, uma valorização da relevância da carta educativa como ferramenta de gestão operacional e estratégica da rede de infraestruturas escolares. Como os resultados obtidos no âmbito deste trabalho demonstraram, na segunda fase de afirmação da carta educativa a principal razão apontada pelos atores políticos locais para proceder à sua revisão não foi a obrigatoriedade legal, mas, sim, a necessidade de atualizar o diagnóstico do sistema educativo e as tendências evolutivas da população escolar. Complementarmente, identificaram, também, como motivações, a premência de adequar a solução de reordenamento definida na primeira fase às alterações, entretanto ocorridas, na política educativa local e a necessidade de desenvolver o projeto educativo local. Se relembrarmos que, como vimos, no segundo momento de planeamento do parque escolar público português deste século, muitos municípios, com uma rede escolar estabilizada, avançaram com a revisão da sua carta educativa, num momento em que esta era obrigatória apenas quando a rede de infraestruturas escolares ficasse desconforme com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos contidos nos normativos que regulamentam o ordenamento da rede escolar⁴¹, rapidamente associamos este facto à evolução descrita.

A segunda é a maior preocupação dos municípios em acolher os contributos e os resultados das ações e movimentações dos parceiros e da sociedade civil local, revelando a consciência da importância, da tomada de decisão relativamente ao parque escolar, assentar num processo verdadeiramente participado, alargado a toda a comunidade e não apenas aos agentes com responsabilidades diretas no planeamento da rede escolar. Adicionalmente, os resultados desta investigação mostraram, ainda, que,

⁴¹ Referimo-nos ao período anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

simultaneamente, se verificou um maior interesse da população em participar na discussão do parque escolar que melhor se adequa às necessidades do seu território.

As mudanças descritas, como já referimos, devem ser entendidas no quadro da modificação das condições que serviram de referência ao desenvolvimento da reorganização da rede escolar nos dois momentos de planeamento do parque escolar público português deste século (cf. artigo científico IV). Como principais transformações salientam-se: i) a perda de protagonismo do planeamento educativo na agenda política nacional, em consequência do forte investimento do QREN 2007-2013 na requalificação da rede de infraestruturas escolares na carta educativa de primeira geração, que resolveu os problemas prioritários, mas, igualmente, da retração das verbas disponíveis no Portugal 2020, responsável por um indisfarçável abrandamento do financiamento comunitário para edifícios escolares⁴²; ii) o reforço das atribuições autárquicas na realização de investimentos nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos edifícios escolares, que se estenderam a todo o ensino básico e ao ensino secundário, ampliando significativamente o campo de atuação dos municípios⁴³; iii) o agravamento dos efeitos da baixa natalidade na procura escolar, que, se num primeiro momento afetaram, sobretudo, o 1.º CEB e a educação pré-escolar, nesta segunda fase já se fazem sentir, significativamente, no 2.º e 3.º CEB e no ensino secundário; e iv) a deterioração das condições de funcionamento dos edifícios afetos ao 2.º e 3.º CEB, que ficaram em segundo plano na fase anterior, concentrada, primeiramente, na resolução dos problemas que afetavam os equipamentos do 1.º CEB e da educação pré-escolar e, depois, na requalificação dos estabelecimentos do ensino secundário.

Ao confrontar os municípios com recursos financeiros distintos, mais encargos e novas necessidades em termos de reorganização da rede escolar, a evolução descrita imprimiu, inevitavelmente, ritmos e características manifestamente diferenciadoras ao segundo

⁴² Ao contrário do QREN 2007-2013, que privilegiou a componente dos recursos físicos para a educação, o Portugal 2020 preocupou-se mais com a promoção de ações orientadas para o sucesso educativo.

⁴³ Até aqui estavam encarregues apenas pelos edifícios escolares afetos à educação pré-escolar e ao 1.º CEB, que constituíam a rede escolar municipal.

momento de planeamento do parque escolar público português deste século. Embora a rede de infraestruturas escolares da educação pré-escolar, do 1.º CEB e do ensino secundário continue a apresentar carências, a prioridade é agora, também, com um envelope financeiro comunitário muito inferior e muito abaixo das necessidades reais, resolver a desqualificação dos edifícios afetos ao 2.º e 3.º CEB, mas, igualmente, encontrar soluções para o crescente esvaziamento dos estabelecimentos do 2.º e 3.º CEB e do ensino secundário. Como os resultados deste estudo comparativo demonstraram, esta situação tem determinado, aliás, que, embora o conceito de centro escolar que norteou o anterior momento de planeamento do parque escolar público português deste século, para o 1.º CEB e a educação pré-escolar, se mantenha, nesta fase, em muitos casos, seja adotada, como solução, a integração do 1.º CEB e mesmo da educação pré-escolar em estabelecimentos do 2.º e 3.º CEB e do ensino secundário (cf. artigo científico IV).

3.1.3. Questão de investigação 3

A terceira questão procurava esclarecer de que forma as condições geográficas influenciaram as opções políticas municipais para a planificação e concretização de recursos educativos, no 1.º CEB e na educação pré-escolar, nos dois momentos de planeamento do parque escolar público português deste século.

Como facilmente se poderá verificar pelos resultados apresentados nos artigos científicos II, III e IV e como já referimos, as evidências reunidas no âmbito da presente investigação não tornaram possível encontrar uma associação suficientemente explícita entre os diferentes tipos de propostas de reorganização da rede escolar identificados e os fatores de ordem natural e humana que mais os influenciaram. Porém, apesar da reserva e prudência a que esta insuficiência de dados nos aconselha nas conclusões a tirar e da consciência da possibilidade de existirem outras variáveis, para além das consideradas neste estudo comparativo, que possam ajudar a compreender algumas das decisões tomadas, pareceu-nos perfeitamente razoável que se retirassem algumas ilações.

A primeira ilação a extrair desta investigação é a ideia de que no momento da tomada de decisão em relação à solução de reordenamento da rede escolar a adotar, os aspetos políticos e económicos se sobrepõem, frequentemente, aos fatores pedagógicos, demográficos, socioeconómicos e físicos. Embora possam existir outras explicações plausíveis, neste caso é possível sugerir que este facto está relacionado com a dificuldade em fazer cumprir as orientações nacionais e avançar com a reestruturação do parque escolar na lógica de centro escolar que a tutela propunha, em consequência, primeiro, da forte resistência política e comunitária ao encerramento das escolas isoladas e/ou de reduzida dimensão e, depois, do volume de investimento que a modernização total do parque escolar implicava, frequentemente responsável por uma hierarquização das intervenções a realizar.

Reiterando a necessidade de moderação no momento de interpretar e generalizar conclusões, será válido inferir que é por estas razões que os resultados deste estudo comparativo nos mostraram que, ao contrário do que seríamos tentados a pensar, não é nos municípios de maior dimensão, com dinâmicas de maior oposição política e comunitária, por parte de grupos de cidadãos, e com redes de infraestruturas escolares de dimensões superiores, que ampliam o volume de investimento necessário à sua reformulação, mas, sim, nos territórios de baixa densidade, que encontramos intervenções mais profundas no parque escolar. Na realidade, e como a informação recolhida no âmbito deste trabalho demonstrou, em muitos territórios de baixa densidade a reconfiguração da rede de infraestruturas escolares significava apenas concentrar a população escolar de todos os níveis de escolaridade num único equipamento educativo.

A segunda ilação a extrair desta investigação é a constatação de que, no momento de definir a estratégia local de intervenção na rede escolar, os fatores demográficos e socioeconómicos prevalecem, muitas vezes, sobre os aspetos pedagógicos, não sendo, assim, considerada como primeira prioridade a importância dos recursos que hoje se entendem como necessários ao processo de ensino e aprendizagem.

A realidade descrita traduz-se em dinâmicas de forte oposição à requalificação da rede escolar nas condições impostas pela tutela (encerramento das escolas isoladas e/ou de reduzida dimensão e concentração da população escolar em centros escolares) e, em consequência, em movimentos consistentes de defesa da manutenção em funcionamento das escolas existentes, não raramente com edifícios de construção mais precária e condições espaço-funcionais menos adequadas às atuais exigências educativas. Como os resultados obtidos no âmbito deste estudo comparativo mostraram, num caso específico, esta resistência foi levada ao extremo de recusar realizar alterações à rede de infraestruturas escolares nos dois momentos de planeamento do parque escolar público português deste século, a não ser as decorrentes de encerramentos impostos pelo normativo aplicável, ou de intervenções de requalificação ou de reconversão (cf. artigo científico IV). Embora tenhamos observado, anteriormente, que é nos territórios de baixa densidade que mais facilmente encontramos reformulações mais abrangentes do parque escolar, é, também, nos territórios com estas características que esta situação é mais frequente, o que ajuda a compreender melhor o motivo pelo qual os resultados deste trabalho demonstraram que é apenas em territórios de baixa densidade que encontramos propostas de reorganização da rede escolar de tipo “municipal”.

Admitindo a possibilidade de existirem outras motivações, no caso concreto deste estudo comparativo existem boas razões para acreditar que esta tomada de posição está firmemente alicerçada no reconhecimento de que as especificidades dos municípios marcados pela interioridade legitimam a procura e implementação de soluções diferenciadoras para contrariar as dinâmicas demográficas e socioeconómicas regressivas dominantes e travar a progressiva concentração da população no núcleo urbano e a crescente desertificação dos setores mais periféricos e rurais. Na sua base parece, então, estar o entendimento de que em territórios de baixa densidade as escolas são equipamentos estruturantes para um ordenamento do espaço consentâneo com a coesão social e com um desenvolvimento territorial integrado e que, por isso, a decisão do seu encerramento não deve apoiar-se unicamente em critérios quantitativos e deve

ter em conta a heterogeneidade de contextos do território nacional. Os resultados deste trabalho mostraram, no entanto, que, embora não seja um comportamento predominante, muitos destes territórios se preocuparam com a criação de um projeto educativo específico que garantisse a implementação de medidas de promoção do sucesso escolar dos alunos, com vista a compensar a falta de investimento na melhoria das condições de frequência escolar.

A terceira ilação a extrair desta investigação é a convicção de que as questões relacionadas com os aspetos de natureza física, como a extensão territorial, o relevo (hipsometria e declives) e os fenómenos meteorológicos mais extremos (como a queda de neve), são, regularmente, decisivas no momento de elaborar a proposta de reorganização da rede escolar, particularmente em territórios de baixa densidade.

As evidências empíricas sugerem que, em municípios de reduzida dimensão territorial e não sujeitos a condicionantes naturais significativas, estas condições funcionam como um fator facilitador da reestruturação do parque escolar na lógica de centro escolar, que, como vimos, para o caso concreto dos territórios de baixa densidade, muitas vezes, consiste, apenas, em concentrar a população escolar de todos os níveis de escolaridade num único equipamento educativo. Por sua vez, em municípios de maior extensão territorial ou sujeitos a constrangimentos físicos significativos, pelas enormes dificuldades que criam, fortemente propícias a um maior isolamento de algumas áreas, estas condições contribuem para reforçar a preocupação com o gradual esvaziamento dos setores mais periféricos e rurais e, conseqüentemente, para aumentar a resistência ao encerramento das escolas isoladas e/ou de reduzida dimensão e à concentração da população escolar em centros escolares. Da mesma forma, o tratamento dos dados disponíveis permitiu intuir que, nestes casos, a maior oposição à reconfiguração da rede de infraestruturas escolares nas condições estabelecidas pelo estado central se relaciona, igualmente, com a necessidade de ultrapassar os constrangimentos provocados pelas condicionantes naturais e salvaguardar a razoabilidade nas trajetórias escolares na tripla vertente conforto/segurança, distância a percorrer e duração do percurso, para evitar

que os alunos percorram, diariamente, grandes distâncias e percam um tempo excessivo em viagens.

Reforçando a ideia de que não é possível estabelecer uma associação suficientemente explícita entre os diferentes tipos de soluções de reordenamento da rede escolar identificados e os aspetos de ordem natural e humana que mais os influenciaram, os resultados deste estudo comparativo levam-nos a acreditar que a estratégia local de intervenção na rede escolar de tipo “central” se encontra maioritariamente associada a lógicas técnico-administrativas, enquanto as de tipo “conciliação” ou “municipal” se encontram fortemente alicerçadas num paradigma territorialista, assente na valorização dos interesses e compromissos locais em detrimento do referencial comum para a construção das respostas educativas estabelecido centralmente.

3.1.4. Questão de investigação 4

Atendendo ao quadro de desenvolvimento e execução das políticas municipais de planeamento da rede escolar, no momento da realização deste trabalho apenas poderia ter sido concretizado o que estava previsto na carta educativa de primeira geração. A quarta questão procurava, então, perceber a influência das diferentes lógicas locais adotadas, no primeiro momento de ordenamento do parque escolar público português deste século, na estabilização de uma rede escolar, no 1.º CEB e na educação pré-escolar, com garantia de condições de igualdade de acesso a espaços educativos de dimensão e recursos propiciadores do sucesso educativo.

Sendo certo que o quadro de inter-relação entre o tipo de proposta de reorganização da rede escolar implementada e a criação de condições espaço-funcionais que assegurem a igualdade de oportunidades na frequência escolar é uma matéria que valerá a pena aprofundar em investigações futuras, nomeadamente no que se refere à associação entre as características dos espaços e dos equipamentos escolares e o tipo e a qualidade das aprendizagens que neles se podem desenvolver, que este estudo comparativo não conseguir abranger, pelas razões que foram explicadas, a leitura dos resultados

alcançados com a concretização das soluções de reordenamento do parque escolar na carta educativa de primeira geração nos municípios em análise (cf. artigos científicos II, III e IV) permitiu-nos sedimentar duas ideias centrais. A primeira é que, independentemente das razões que suportaram as decisões tomadas, a diversidade de estratégias locais de intervenção na rede escolar pode ser indutora de fortes assimetrias intra e intermunicipais no que respeita à qualidade física dos equipamentos educativos e às condições de ensino e aprendizagem. A segunda é que é nos setores mais rurais, onde o contraste entre o centro e a periferia é mais vincado, que os efeitos desta multiplicidade de respostas, na garantia de condições de igualdade de acesso a espaços educativos de dimensão e recursos propiciadores do sucesso educativo, podem ser mais evidentes e devem merecer uma reflexão mais profunda.

Tentando estabelecer uma relação entre a consolidação do parque escolar decorrente das diferentes posições assumidas, no momento de implementar a proposta de reorganização da rede escolar na carta educativa de primeira geração, e os resultados alcançados, ao nível da criação de condições espaço-funcionais que assegurem a igualdade de oportunidades na frequência escolar, as evidências empíricas reunidas no âmbito da presente investigação conferem-nos legitimidade para tirar algumas conclusões passíveis de extrapolação prudente.

A primeira constatação que se poderá fazer é que é nos municípios com soluções de reordenamento do parque escolar de tipo “central” que encontramos maiores condições de igualdade. Este tipo de estratégia de intervenção caracteriza-se pela substituição dos tradicionais edifícios escolares pelos modernos centros escolares, seja através da construção de novos equipamentos educativos, seja através da requalificação de infraestruturas escolares existentes. A concretizou deste tipo de proposta de reorganização, que reconhece o centro escolar como a melhor resposta para a resolução dos problemas do 1.º CEB e da educação pré-escolar e sobrepõe a lógica de racionalidade e qualidade à lógica de proximidade, conduz à passagem de um parque escolar disperso a um parque escolar concentrado. Como impactos mais visíveis destacam-se o encerramento de um grande número de estabelecimentos do 1.º CEB e da educação pré-

escolar, o aumento do número de freguesias sem oferta educativa nestes níveis de escolaridade e o acréscimo expressivo do número de alunos em mobilidade. Note-se que a localização dos centros escolares procura ter em consideração a razoabilidade das deslocações casa-escola na tripla vertente conforto/segurança, distância a percorrer e duração do percurso, para impedir que os alunos percorram, diariamente, grandes distâncias e despendam um tempo excessivo em viagens, mas, também, reduzir os custos associados aos transportes escolares.

A segunda constatação que se poderá fazer é que nos municípios com soluções de reordenamento do parque escolar de tipo “conciliação” as desigualdades no acesso a espaços educativos de dimensão e recursos propiciadores do sucesso educativo tendem a acentuar-se dentro do território, em virtude da existência de edifícios que apresentam óbvias diferenças de condições espaço-funcionais para o desenvolvimento de atividades educativas. Neste tipo de estratégia de intervenção encontramos soluções mistas: nos setores mais urbanos e populosos opta-se pela concentração da população em centros escolares; nos setores mais periféricos e rurais opta-se pela manutenção em funcionamento de um grande número de estabelecimentos do 1.º CEB e da educação pré-escolar, muitas vezes encerrando apenas aqueles em que a população escolar atinge o limite mínimo definido centralmente para o funcionamento de um estabelecimento de ensino, que no caso do 1.º CEB é 21 alunos. Como consequência da implementação deste tipo de proposta de reorganização, que compatibiliza a lógica de racionalidade e qualidade com a lógica de proximidade, coexistem, no mesmo território, setores com um parque escolar concentrado e setores com um parque escolar disperso. A dualidade de critérios aplicada, corporizada na convivência de diferentes tipologias, determina que o aumento do número de alunos em mobilidade seja sentido apenas em alguns setores do território municipal.

A terceira constatação que se poderá fazer é que nos municípios com soluções de reordenamento do parque escolar de tipo “municipal” encontramos condições de igualdade menos consentâneas em relação a outros territórios. Neste tipo de estratégia de intervenção mantém-se em funcionamento o maior número possível de

estabelecimentos do 1.º CEB e da educação pré-escolar, encerrando apenas os impostos pelo ME na sequência da redução dos efetivos escolares, e o recurso ao centro escolar é a exceção e quase sempre reservada aos centros urbanos e aos principais núcleos populacionais. Nos territórios que concretizam este tipo de proposta de reorganização, assente na lógica de proximidade, a distribuição espacial dos edifícios escolares do 1.º CEB e da educação pré-escolar e a sua tipologia sofre poucas alterações. O resultado é a manutenção de um parque escolar disperso e o aumento pouco expressivo do número de alunos em mobilidade. Por ser onde a rede escolar tende a apresentar piores condições físicas de funcionamento, é nos setores mais rurais e periféricos que os efeitos deste tipo de solução de reordenamento podem ser mais sentidos.

Como consequência desta heterogeneidade de lógicas municipais adotadas, resultado da convergência dos múltiplos fenómenos com potencial para influenciar a decisão política, deparamo-nos hoje com uma grande diversidade de situações. Como se demonstrou, encontramos municípios com o parque escolar do 1.º CEB e da educação pré-escolar totalmente modernizado, municípios onde os novos equipamentos convivem com as antiquadas escolas primárias e municípios em que pouco ou nada se alterou, em que as únicas mudanças decorrem do encerramento de estabelecimentos do 1.º CEB e da educação pré-escolar decretado pela tutela, em consequência da diminuição da frequência escolar, e de eventuais intervenções de requalificação e reconversão. Então, apesar do significativo esforço feito, mantiveram-se, ainda assim, um grande número de edifícios pouco atraentes e funcionais, muitos deles com menos de quatro salas e com um baixo número de alunos por ano de escolaridade e, por isso, incapazes de assegurar uma sala e um professor por ano de escolaridade.

Apesar dos diferentes níveis de aceitação das orientações nacionais e dos desvios em relação aos objetivos inicialmente estabelecidos, parece pacífico aceitar que, suportado na carta educativa, que funcionou como o instrumento legitimador e acelerador da modernização do parque escolar público português, Portugal deu um passo decisivo para eliminar as desigualdades territoriais e socioeconómicas no acesso a uma educação pública de qualidade e apresenta hoje um parque escolar, do 1.º CEB e da educação pré-

escolar, mais compatível com as dinâmicas sociais e com o pensamento educativo atuais. Como seus elementos mais marcantes sobressaem o encerramento de milhares de estabelecimentos do 1.º CEB e a proliferação dos centros escolares.

3.1.5. Questão de investigação 5

A quinta e última questão procurava compreender, através da percepção dos atores políticos educativos locais, as eventuais vantagens e desvantagens inerentes ao processo de transferência de competências e atribuições do poder central para o local, em curso, no domínio do planeamento da rede escolar.

Ainda que os resultados apresentados no artigo científico V, assim como todos os outros obtidos no âmbito da presente investigação, nos recomendem cuidado no momento de os generalizar, parece-nos razoável sugerir que a grande maioria dos responsáveis locais pelas políticas educativas é favorável à descentralização administrativa no domínio da definição, gestão e manutenção do parque escolar público. No quadro de um planeamento estratégico de recursos educativos, reconhecem que a aproximação da administração à população se traduz em benefícios evidentes, na medida em que é uma oportunidade para garantir as condições essenciais à criação das dinâmicas necessárias à promoção de um desenvolvimento territorial integrado e à melhoria do bem-estar individual e coletivo. No caso concreto deste estudo comparativo será válido intuir que a explicação para este facto reside no entendimento de que são os atores locais quem melhor conhece os problemas e as carências reais de cada comunidade.

Do tratamento da informação recolhida destacou-se, com principal impacto positivo, do reforço da autonomia local, os significativos ganhos de eficiência e eficácia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros indispensáveis à logística que o planeamento e a concretização do parque escolar público exigem, traduzidos no aumento da rapidez e qualidade de resposta, na garantia de soluções mais adequadas e capazes e na redução da despesa pública, essencial num momento em que os meios são cada vez mais escassos e as necessidades coletivas cada vez maiores.

Da análise dos dados disponíveis, e, em grande medida, relacionado com a maior eficiência e eficácia no uso de recursos, sobressaiu, também, que a dimensão de proximidade permite a construção e implementação de respostas educativas verdadeiramente territorializadas, ajustadas à multiplicidade de contextos físicos, demográficos, socioeconómicos, culturais, educacionais, políticos e económicos que caracterizam o território nacional.

Por fim, da observação das evidências reunidas ficou, ainda, a ideia clara que pensar o planeamento da rede escolar a partir do local pode ser um passo decisivo para a eliminação progressiva das desigualdades territoriais e socioeconómicas no acesso a espaços educativos de dimensão e recursos propiciadores do sucesso educativo.

Não obstante a concordância generalizada com a transferência de competências e atribuições do poder central para o local no domínio da planificação e organização de recursos educativos, os resultados obtidos no âmbito da presente investigação (cf. artigo científico V) tornaram, também, possível inferir, como já referimos, a existência de um descontentamento unânime em relação à forma como todo o processo inerente ao reforço da autonomia local neste domínio está a ser conduzido pelo estado central. Reiterando a necessidade de prudência no momento de extrapolar conclusões, somos levados a acreditar que no caso concreto deste estudo comparativo há três ordens de razões que concorrem para o desagrado descrito.

A primeira é a insuficiência das verbas disponibilizadas para os novos encargos a assumir a nível local. Como principais preocupações destacaram-se o aumento dos gastos com a organização da rede de transportes escolares, que, na sequência da reconfiguração da rede escolar empreendida, sofreram, em muito casos, um acréscimo expressivo, e, particularmente, o aumento das despesas com a construção, apetrechamento e manutenção dos edifícios escolares, que, no quadro do reforço da autonomia local, ampliaram significativamente. Recordemos que até aqui os municípios eram responsáveis apenas pelos edifícios escolares afetos à educação pré-escolar e ao 1.º CEB, que constituíam a rede escolar municipal, e que agora assumem, também, a

responsabilidade do 2.º e 3.º CEB e do ensino secundário, mais exigentes em termos de meios materiais, humanos e financeiros (cf. artigo científico IV). Este aspeto distinguiu-se, claramente, como o maior obstáculo à adesão voluntária dos municípios à descentralização.

A segunda é o desencontro entre as competências e atribuições transferidas e as necessidades, ambições e capacidades do poder local. A informação recolhida demonstrou que na sua base está o entendimento de que a oportunidade de colocar ao serviço da comunidade educativa a inteligência dos municípios, criada pela descentralização administrativa, não está a ser devidamente aproveitada, na medida em que não foram delegadas questões com impacto efetivo na qualidade da educação pública, mas apenas meros atos administrativos e burocráticos. Como principais reivindicações salientaram-se a possibilidade de manter em funcionamento escolas cujo encerramento é decretado centralmente, a contratação de professores, a constituição de turmas e a maior participação nas dimensões pedagógicas e curriculares. Consideram, assim, que a oportunidade de beneficiar da capacidade dos municípios olharem para o planeamento e desenvolvimento da educação numa perspetiva estratégica, com a importância e relevância que ela tem para o desenvolvimento integrado dos territórios, está a ser perdida, transformando-os em serviços de manutenção local ou tarefeiros, com real poder de execução, mas sem poder de decisão, planeamento e programação.

Finalmente, a terceira é o facto da transferência de competências e atribuições em curso ser indiferente às evidentes diferenças territoriais que caracterizam o nosso país. Muito embora reconheçam, como vimos, que a descentralização administrativa constitui uma oportunidade para a construção e implementação de respostas educativas verdadeiramente territorializadas, entendem não estar a ser previstos os mecanismos necessários para dotar os municípios de ferramentas que os habilitem a encontrar as soluções mais adequadas às especificidades dos seus territórios.

Em comum entre si, todos estes aspetos negativos têm a ideia de que tudo isto é uma forma indireta de continuar a exercer controlo sobre o poder local. Na sua perspetiva são

criadas um conjunto de exigências e oportunidades para as quais os municípios não encontram possibilidade de resposta correta, justa e de acordo com a heterogeneidade territorial.

Um último comentário destaca o facto dos resultados obtidos no âmbito da presente investigação demonstrarem uma evolução no sentido do reforço da autonomia concedida (ou consentida) na construção da proposta de reorganização da rede escolar entre os dois momentos de planeamento do parque escolar público português deste século⁴⁴. A constatação da maior autonomia da ação municipal, no processo de tomada de decisão, relativo à rede de infraestruturas escolares, na carta educativa de segunda geração, confirma as conclusões a que chegámos no trabalho anterior (cf. artigo científico IV). Somos, por essa razão, impelidos a acreditar que existiu, por parte do ME, uma maior flexibilidade na avaliação da aplicação das regras impostas centralmente, na solução de reordenamento do parque escolar apresentada na segunda fase, e que esta evolução criou as condições para a emergência de uma nova lógica municipal de ação, mais preocupada com a defesa dos interesses locais do que com o cumprimento do referencial comum estabelecido nos normativos legais aplicáveis.

3.2. Implicações e conclusão

Admitindo a validade das conclusões obtidas no âmbito da presente investigação e o seu contributo para a construção de conhecimento que ajude a perspetivar a planificação e organização de equipamentos e recursos educativos em Portugal, é, agora, fundamental que a partir delas se desenvolva uma reflexão crítica sobre a necessidade de reequacionar as responsabilidades, os mecanismos e os objetivos que têm suportado o planeamento da rede escolar em Portugal e sobre quais poderão ser os seus paradigmas no futuro.

⁴⁴ Referimo-nos ao período anterior à aplicação do guião para a elaboração da carta educativa, na medida em que, embora algumas entrevistas tenham sido realizadas após a sua publicação, em 2021, estas aconteceram num momento em que ainda não eram conhecidas as suas reais implicações.

Das respostas encontradas e das reflexões que fomos construindo ao longo deste percurso, saiu sedimentado um conjunto de recomendações que, em nosso entender, as políticas públicas portuguesas no âmbito do planeamento estratégico da rede escolar a partir do local deveriam considerar.

A primeira aponta para a necessidade da descentralização administrativa no âmbito do planeamento da rede escolar prever o desenvolvimento de mecanismos eficazes de avaliação e acompanhamento do exercício das competências que garantam a adequação dos pressupostos técnicos de carácter geral à heterogeneidade de contextos locais. O presente estudo demonstrou que a capacidade de adequação dos critérios de planeamento da rede escolar definidos centralmente à diversidade de situações existente é incontornável para a construção de respostas educativas verdadeiramente territorializadas, mais próximas das necessidades de desenvolvimento pessoal e social das pessoas, mas, também, para a eliminação das assimetrias regionais e locais no acesso a espaços de educação e ensino de dimensão e recursos propiciadores do desenvolvimento e sucesso educativo de todas as crianças e jovens.

A segunda remete para a premência de um maior reconhecimento do contributo importante e insubstituível das autarquias num planeamento estratégico de equipamentos e recursos educativos que permita as dinâmicas educativas locais necessárias, ampliando o papel dos atores locais na promoção do desenvolvimento territorial integrado e na melhoria do bem-estar individual e coletivo. Embora seja inegável a difusão do discurso da descentralização da educação pelo poder central e a mudança de protagonista no planeamento da rede escolar, que passou de uma governação feita pelo estado central, distante da realidade local, a uma gestão municipal⁴⁵, mais próxima do contexto local, os resultados obtidos no âmbito do presente trabalho apontam para a persistência de um forte controlo estatal que coloca as autarquias numa posição de dependência e subordinação em relação à administração

⁴⁵ Ainda que, atendendo ao espírito e à letra, da legislação mais recente, as competências e responsabilidades locais devam ser obrigatoriamente articuladas com as instâncias intermunicipais e regionais.

central. A realidade descrita configura um entrave a que os municípios coloquem ao serviço das suas comunidades as suas competências e visão estratégica e determina que continuem afastados das decisões com impacto nas mudanças desejáveis.

A terceira alerta para a urgência do planeamento da rede escolar repensar os modelos e as práticas em uso para a construção das respostas educativas locais em função das tendências evolutivas da população escolar. Hoje, em consequência da queda abrupta da natalidade, assistimos a uma forte redução do número de crianças e alunos, que, se numa primeira fase se refletiu de forma mais evidente no 1.º CEB e na educação pré-escolar, neste momento começa a afetar de forma muito expressiva o 2.º e 3.º CEB e o ensino secundário. Perante esta realidade que se vem construindo, e não excluindo a necessidade de um investimento contínuo na melhoria da qualidade dos espaços educativos de todos os níveis de educação e ensino, emerge, então, um entendimento que remete para a necessidade de redirecionar o foco da reorganização do parque escolar para o 2.º e 3.º CEB e para o ensino secundário. As conclusões a que chegámos nesta investigação sugerem que nesta nova perspetiva coexistem duas dimensões principais que deverão orientar as ações a empreender: por um lado, a requalificação dos edifícios escolares, que tem ficado em segundo plano nas intervenções realizadas, particularmente no caso do 2.º e 3.º CEB, uma vez que os alguns dos estabelecimentos afetos ao ensino secundário foram alvo de uma requalificação abrangente realizada no âmbito da Parque Escolar; por outro lado, a reorganização da rede de infraestruturas escolares, para combater o seu esvaziamento ou mesmo evitar o seu encerramento. Esta última dimensão poderá ter, naturalmente, implicações nos restantes níveis de educação e ensino, na medida em que, como os resultados obtidos no âmbito do presente estudo mostraram, a solução de integrar o 1.º CEB, e mesmo a educação pré-escolar, nestes equipamentos é cada vez mais frequente. Sendo certo que é um tema pouco pacífico e que enfrenta sempre grandes resistências, quer por parte do poder local, quer por parte da comunidade educativa, não será excessivo afirmar que poderemos estar na iminência de começar a equacionar o encerramento de estabelecimentos do 2.º e 3.º CEB e do

ensino secundário que se apresentem como redundantes, a que acrescem as dificuldades decorrentes da disponibilidade e da mobilidade dos docentes.

A quarta e última chama a atenção para a importância de reequacionar o modelo territorial que tem orientado o processo de tomada de decisão no domínio do planeamento da rede escolar. A planificação e organização de recursos educativos encontra-se assente no paradigma municipal, ancorado na figura do PDM, que assume um papel preponderante no desenvolvimento territorial integrado dos municípios. Em consequência, os seus desígnios e o seu âmbito de intervenção têm como limite as fronteiras administrativas dos municípios. Hoje, a diminuição da natalidade e os seus efeitos na população escolar, que já descrevemos, e a escassez de meios materiais, humanos e financeiros, que apela a uma grande cautela e ponderação nas decisões a tomar, invocam uma nova forma de planear o parque escolar, que ultrapasse a barreira imposta pelos limites administrativos de cada território e promova a cooperação intermunicipal, como forma de satisfazer os interesses individuais e coletivos e, em simultâneo, procurar ganhos de eficiência e eficácia na gestão de recursos. Com a certeza de que a defesa deste novo modelo territorial encontrará grandes obstáculos por parte do poder local, muito preocupado em garantir nos seus territórios a existência de todos os equipamentos e infraestruturas essenciais à satisfação das necessidades dos seus cidadãos, é certo que a defesa do paradigma intermunicipal depende da participação ativa das CIM's.

Naturalmente que uma investigação com estas características merece ser aprofundada em trabalhos futuros, que não só desenvolvam dimensões que este estudo não conseguiu abranger, bem como explorem novas áreas de trabalho que complementem a investigação realizada.

Considerando os resultados a que chegámos no âmbito do presente trabalho e as reflexões que os mesmos motivaram, distinguimos, de forma direta e sistematizada, três interpelações que nos parecem reunir inegável valor heurístico:

- i. Quais os mecanismos que podem ser acionados para reduzir as desigualdades territoriais e socioeconómicas no acesso a espaços educativos de dimensão e recursos propiciadores do sucesso educativo e evitar a existência de uma educação a diferentes velocidades dentro dos territórios e entre territórios?
- ii. Que associação poderá existir entre as características dos espaços e dos equipamentos escolares e o tipo e a qualidade das aprendizagens que neles se podem desenvolver?
- iii. Até que ponto as estratégias centrais e locais podem ser conciliadas para aproximar o processo político de descentralização administrativa em curso das exigências, aspirações e competências do poder local?

Estas propostas de trabalho poderão contribuir, de forma decisiva, para aumentar o conhecimento no domínio da planificação e organização de recursos educativos, ampliar as análises passíveis de se realizar e enriquecer o debate científico, político e comunitário, necessário pela complexidade inerente ao processo de planeamento de rede escolar.

Apesar dos constrangimentos descritos e do longo caminho a percorrer, parece pacífico aceitar que, com os dois momentos de ordenamento do parque escolar público português deste século, consubstanciados na carta educativa e ancorados em rigorosos critérios de desenvolvimento, Portugal entrou num novo ciclo evolutivo da educação e deu um passo da maior importância para consolidar as políticas públicas de planeamento da rede escolar e o papel dos municípios na sua implementação.

Estes processos constituem-se, também, como uma oportunidade para reforçar a participação da comunidade nas decisões mais importantes respeitantes à educação, parecendo-nos, no entanto, que a intervenção dos parceiros e da sociedade civil, na grande maioria das vezes, continua circunscrita a uma defesa de interesses imediatos e particulares.

Pensando que a formação holística das crianças, adolescentes e jovens apela a uma colaboração virtuosa entre a escola e os contextos territoriais, estudar o planeamento da

rede escolar, numa interação com o potencial educativo da sociedade, é um desafio incontornável para a consolidação de ambientes educativos fluidos, interconectivos e desafiantes, capazes de envolver todos por mais tempo e com maiores probabilidades de sucesso.

Bibliografia

Adler, A., & Adler, P. (1994). Observational techniques. In N. Denzin, & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 377-392). Sage Publications.

Afonso, A. J. (1997). Para a configuração do estado-providência na educação em Portugal, 1985-1995. *Educação, Sociedade e Culturas*, 7, 131-156.
<https://fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC7/7-6-afonso.pdf>

Afonso, A. J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Universidade do Minho.

Afonso, A. J. (2008). Políticas educativas contemporâneas: Dilemas e desafios. In N. F. Cunha (Coord.), *Pedagogia e educação em Portugal: Séculos XX e XXI* (pp. 59-80). 7 Dias 6 Noites.

Aires, L. (2015). *Paradigma qualitativo e práticas de investigação educacional*. Universidade Aberta.

Alcoforado, L., Cordeiro, A. M. R., & Ferreira, A. G. (2014). Territórios, comunidades educadoras e desenvolvimento sustentável. In A. M. R. Cordeiro, L. Alcoforado, & A. G. Ferreira (Coords.), *Territórios, comunidades educadoras e desenvolvimento sustentável* (pp. 7-14). Departamento de Geografia - Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Alcoforado, L., Cordeiro, A. M. R., & Ferreira, S. M. (2012). A (re)organização da rede escolar como reflexo das transformações demográficas, políticas e geográficas, nas últimas seis décadas em Portugal. In M. J. Mogarro, & M. T. S. Cunha (Orgs.), *Rituais, espaços & patrimónios escolares: Atas do IX Congresso luso brasileiro de história da educação* (pp. 5423-5435). Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Alcoforado, L., & Ferreira, S. M. (2011). Educação e formação de adultos: Nótulas sobre a necessidade de descomprometer a Cinderela depois do beijo do Príncipe Encantado. In L. Alcoforado, J. A. G. Ferreira, A. G. Ferreira, M. P. Lima, C. Vieira, A. L. Oliveira, & S. M. Ferreira (Coords.), *Educação e formação de adultos. Políticas, práticas e investigação* (pp. 7-20). Imprensa da Universidade de Coimbra.

Amado, J. (2017). *Manual de investigação qualitativa em educação* (3.ª edição). Imprensa da Universidade de Coimbra.

Assunção, P. (2016). O “terremoto” na educação provocado pelo Marquês de Pombal. *Revista de Estudos de Cultura*, 4, 75-90. <http://hdl.handle.net/10451/28704>

Azevedo, J. M. (2014). Do Plano dos Centenários ao programa dos centros escolares: A rede escolar do 1.º ciclo do ensino básico 1960-2010. In M. L. Rodrigues (Org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal: Conhecimento, atores e recursos* (pp. 559-579). Almedina.

Ball, S. J. (2004). Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educação & Sociedade*, 25(89), 1105-1126. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000400002>

Bana e Costa, C. A. (1993). *Processo de apoio à decisão: Problemáticas, atores e ações*. Centro de Sistemas Urbanos e Regionais.

Barroso, J. (1996). *Autonomia e gestão das escolas*. Editorial do Ministério da Educação.

Barroso, J. (1998). Descentralização e autonomia: Devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. *Revista Colóquio/Educação e Sociedade*, 4, 32-58.

Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: Tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.), *A escola pública - Regulação, desregulação e privatização* (pp. 19-48). Edições Asa.

Barroso, J. (2005a). A regulação da educação como processo compósito: Tendências e desafios. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Orgs.), *Políticas e gestão local da educação: Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 9-22). Universidade de Aveiro.

Planificação e organização de recursos e práticas educativas para um desenvolvimento

Barroso, J. (2005b). O estado, a educação e a regularização das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751. <https://www.scielo.br/j/es/a/TVLjsSNcwyChwwYkxtGX7YD/?format=pdf&lang=pt>

Barroso, J. (2016). A administração local da educação: Da descentralização à territorialização das políticas educativas. In J. Justino (Dir.), *Processos de descentralização em educação* (pp. 22-36). Conselho Nacional de Educação.

Barthes, A., Champollion, P., & Alpe, Y. (2017). *Permanences et évolutions des relations complexes entre éducations et territoires*. ISTE éditions.

Bhola, H. S. (1989). *Tendances et perspectives mondiales de l'éducation des adultes*. UNESCO.

Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.

Boni, V., & Quaresma, S. J. (2005). Aprendendo a entrevistar: Como fazer entrevistas em ciências sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, 2(1), 68-80. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>

Brock, C. (2016). *Geography of education: Scale, space and location in the study of education*. Bloomsbury.

Cellard, A. (2008). A análise documental. In J. Poupart, J. P. Deslauriers, L. H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. P. Pires (Orgs.), *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos* (pp. 295-316). Vozes.

Champollion, P. (2020). *Territorialisation de l'éducation: Tendance ou nécessité*. ISTE éditions.

Clifford, N., French, S., & Valentine, G. (2010). *Key methods in geography* (2.^a edição). Sage Publications.

Cobb, C. D. (2020). Geospatial analysis: A new window into educational equity, access, and opportunity. *Review of Research in Education*, 44(1), 97-129. <https://doi.org/10.3102/0091732X20907362>

Comissão Interministerial de Coordenação Portugal 2020 (s/d). *Deliberação da CIC Portugal 2020*. https://poseur.portugal2020.pt/media/37819/delibera%C3%A7%C3%A3o_cic_pt2020_01072015_territorios_baixa_densidade.pdf

Cordeiro, A. M. R. (2014). O lugar dos municípios no planeamento e gestão da rede escolar em Portugal. In M. L. Rodrigues (Org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal: A construção do sistema democrático de ensino* (pp. 421-444). Almedina.

Cordeiro, A. M. R., Félix, S., & Santos, L. (2017). Fundos comunitários na requalificação da rede escolar. Estudo de caso da Comunidade Intermunicipal Região de Coimbra. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 44, 93-109. <http://hdl.handle.net/10316/43471>

Cordeiro, A. M. R., & Martins, H. A. (2013). A carta educativa municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: Tendências de mudança. *Cadernos de Geografia*, 32, 339-356. https://doi.org/10.14195/0871-1623_32_30

Cordeiro, A. M. R., Martins, H. A., & Ferreira, A. G. (2014a). As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: Das condições demográficas às decisões políticas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 22(84), 581-607. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000300002>

Cordeiro, A. M. R., Santos, L., & Alcoforado, L. (2014b). Reorganização da rede do ensino particular e cooperativo com contrato de associação. Interpelações para o planeamento estratégico da educação, a propósito do caso do município de Coimbra. *Estudos do Século XXI*, 14, 255-274. <https://digitalis-dsp.uc.pt/handle/10316.2/36839>

Cordeiro, A. M. R., Santos, L., & Caridade, P. (2013). A reorganização do parque escolar nacional e a importância das componentes geográficas na metodologia adotada. *Cadernos de Geografia*, 32, 323-338. https://impactum-journals.uc.pt/cadernosgeografia/article/view/32_29/1602

Cosme, A., & Trindade, R. (2007). *Escola a tempo inteiro: Escola para que te quero?* Profedições.

Cronin, P., Ryan, F., & Coughlan, M. (2008). Undertaking a literature review: A step-by-step approach. *British Journal of Nursing*, 17(1), 38-43. <https://doi.org/10.12968/bjon.2008.17.1.28059>

Cruz, C. F. (2012). *Conselhos municipais de educação: Política educativa e ação pública* [Tese de doutoramento, Instituto de Educação - Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/6457>

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2003). Discipline and practice of qualitative research. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Orgs.), *Collecting and interpreting qualitative materials* (pp. 1-45). Sage Publications.

Fazendeiro, A. (1990). *Critérios de planeamento da rede escolar* (1.ª edição). Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.

Fernandes, A. S. (2005a). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira (Orgs.), *Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193-224). Edições Asa.

Fernandes, A. S. (2005b). Município, cidade e territorialização educativa. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Orgs.), *Políticas e gestão local da educação: Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 35-43). Universidade de Aveiro.

Ferreira, F. I. (2005). *O local em educação. Animação, gestão e parceria*. Fundação Caloust Gulbenkian.

Fonseca, D., Figueiredo, I., & Diogo, F. (2018). A carta educativa e a gestão da rede de escolas em Portugal. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, & D. Fonseca (Orgs.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios: Atas do VIII Simpósio de organização e gestão escolar* (pp. 177-192). UA Editora.

Formosinho, J. (2005). A evolução do modelo de administração da escola de interesse público em Portugal (1926-86). In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira (Orgs.), *Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 91-114). Edições Asa.

Formosinho, J., & Machado, J. (2000). Autonomia, projeto e liderança. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Orgs.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares: Atas do I Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 185-199). Universidade de Aveiro.

Formosinho, J., & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal: Do Estado Novo à democracia. *Educação: Temas e Problemas*, 12 e 13, 27-40. <http://hdl.handle.net/10400.14/16515>

Freebody, P. (2003). *Qualitative research in education: Interaction and practice*. Sage Publications.

Ghiglione, R., & Matalon, B. (1992). *O inquérito: Teoria e prática*. Celta Editora.

Gillham, B. (2000). *The research interview*. Continuum.

Gomes, R. (1999). 25 anos depois: Expansão e crise da escola de massas em Portugal. *Educação, Sociedade e Culturas*, 11, 133-164. <https://fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC11/11-6-gomes.pdf>

Gomez, B., & Jones III, J. P. (2010). *Research methods in geography. Critical introductions to geography*. Wiley-Blackwell.

Green, B. N., Johnson, C. D., & Adams, A. (2006). Writing narrative literature reviews for peerreviewed journals: Secrets of the trade. *Journal of Chiropractic Medicine*, 5(3), 101-117. [https://doi.org/10.1016/S0899-3467\(07\)60142-6](https://doi.org/10.1016/S0899-3467(07)60142-6)

Grim, B. J., Harmon, A. H., & Gromis, J. C. (2006). Focused group interviews as an innovative quanti-qualitative methodology (QQM): Integrating quantitative elements into a qualitative methodology. *The Qualitative Report*, 11(3), 516-537. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2006.1665>

Planificação e organização de recursos e práticas educativas para um desenvolvimento

Guermond, Y. (2005). *Modélisations en géographie: Déterminismes et complexités*. Hermes Science Publications.

Guerra, I. (2000). O planeamento estratégico das cidades: Organização do espaço e ação coletiva. *Cidades - Comunidades e Territórios*, 1, 37-55.
<http://hdl.handle.net/10071/3288>

Harvey, D. (2001). *Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Edições Loyola.

Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge.

Jobert, G. (2010). Développement des territoires et formation. *Education Permanente*, 184, 2-8.

Kvale, S. (1996). *Interviews: An introduction to qualitative research interviewing*. Sage Publications.

Lima, L. C. (1995). Reformar a administração escolar: A recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8(1), 57-71.

Lima, L. C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 7-47.
<https://hdl.handle.net/1822/60524>

Lima, L. C. (2018). Lei de bases do sistema educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas. *Revista Portuguesa de Educação*, 31, 75-91.
<https://doi.org/10.21814/rpe.15077>

Lima, L. C., & Afonso, A. J. (2002). *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*. Edições Afrontamento.

Lüdke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas*. Editora Pedagógica e Universitária.

Magalhães, A. (1998). *A escola na transição pós-moderna*. Instituto de Inovação Educacional.

Marquet, J., Campenhoudt, L. V., & Quivy, R. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.

Martins, É. (2000a). *Critérios de reordenamento da rede educativa*. Ministério da Educação/Departamento de Avaliação Prospetiva e Planeamento.

Martins, É. (2000b). *Manual para a elaboração da carta educativa*. Ministério da Educação/Departamento de Avaliação Prospetiva e Planeamento.

Martins, E., & Machado, J. (2018). Atores locais e contrato de educação e formação municipal. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, & D. Fonseca (Orgs.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios: Atas do VIII Simpósio de organização e gestão escolar* (pp. 221-230). UA Editora.

Martins, H. A., Neto-Mendes, A. A., & Cordeiro, A. M. R. (2011). Cartas educativas: Um olhar sobre soluções de reordenamento da rede escolar e mudanças no(s) território(s). In *Atas do II Encontro de sociologia da educação "Educação, territórios e (des)igualdades"* (pp. 329-360). Secção de Sociologia da Educação da Associação Portuguesa de Sociologia.

Martins, M., Nave, G., & Leite, F. (2006). *As autarquias e a educação em 2001/2002 na Região Norte*. Associação Nacional de Professores.

Matthews, P., Klaver, E., Lannert, J., Ó Conluain, G., & Ventura, A. (2009). *Política educativa para o 1.º ciclo do ensino básico (2005-2008). Avaliação internacional*. Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação - Ministério da Educação.

Merton, R. K., Fiske, M., & Kendall, P. L. (1990). *The focused interview: A manual of problems and procedures* (2.ª edição). Free Press.

Ministério da Educação (s/d). *Pressupostos de enquadramento do programa nacional de requalificação da rede escolar do 1.º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar*. http://www.centroescolar.min-edu.pt/np4/file/9/programa_i.pdf

Ministério da Educação (1996). *Pacto educativo para o futuro - Mensagem do ministro da educação Eduardo Marçal Grilo 1995-1999*. Ministério da Educação.

Ministério da Educação (2021). *Carta educativa - Guião para elaboração*. Ministério da Educação.

Moniz, G. C., & Cordeiro, A. M. R. (2019). A educação e a rede de equipamentos escolares no Estado Novo. In J. Brites, & L. M. Correia (Eds.), *Obras públicas no Estado Novo* (pp. 225-250). Imprensa da Universidade de Coimbra.

Morin, E. (1991). *Introdução ao pensamento complexo*. Publicações Europa-América.

Morin, E. (1993). *O método*. Publicações Europa-América.

Neto-Mendes, A. (1995). *Escola básica integrada: A "nova" escola e os "velhos" professores: Estudo de um caso* [Dissertação de mestrado, Instituto de Educação e Psicologia - Universidade do Minho]. Biblioteca Nacional de Portugal. <http://id.bnportugal.gov.pt/bib/catbnp/704329>

Neto-Mendes, A. A. (2004). Escola pública: "Gestão democrática", colegialidade e individualismo. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 115-131. <https://www.redalyc.org/pdf/374/37417205.pdf>

Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do estado - Elementos para uma reflexão. In B. Sander (Org.), *Por uma escola de qualidade para todos: Programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio brasileiro de política e administração da educação*. Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

Neto-Mendes, A. A. (2018). A rede escolar em Portugal: Apontamentos histórico-políticos e desafios pedagógicos. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, & D. Fonseca (Orgs.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios: Atas do VIII Simpósio de organização e gestão escolar* (pp. 57-83). UA Editora.

Neves, R., & Neto-Mendes, A. (2018, 9 de maio). *Municípios e educação - Reflexões sobre a construção de "planos estratégicos educativos municipais"* [Apresentação de trabalho]. UnderInvestigation: Psicologia&Educação@UA, Aveiro.

Nóvoa, A. S. (2003). *Liceus de Portugal. Histórias - Arquivos - Memórias*. Edições Asa.

Pacheco, A. O. F. (2012). *Construção e desenvolvimento de políticas educativas locais: A carta educativa como instrumento estratégico* [Dissertação de mestrado, Escola Superior de Educação de Lisboa - Instituto Politécnico de Lisboa]. Instituto Politécnico de Lisboa - Repositório Científico. <https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/3285>

Pacheco, J. A., & Sousa, J. R. F. (2016). Lei de bases do sistema educativo: Do passado a um futuro olhar curricular. *Revista Elo*, 23, 89-98. <https://hdl.handle.net/1822/44094>

Pardal, L., & Correia, E. (1995). *Métodos e técnicas de investigação social*. Areal.

Perestrelo, M. (2002). Planeamento estratégico e avaliação. Metodologias de análise prospetiva. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 4, 33-43. <http://hdl.handle.net/10071/3327>

Pinhal, J. (2005). Os municípios e a provisão pública da educação. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Orgs.), *Políticas e gestão local da educação: Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 45-60). Universidade de Aveiro.

Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso (Org.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e atores* (pp. 99-128). Educa.

Pinhal, J. (2007). *Prefácio da carta educativa de Loulé*. Câmara Municipal de Loulé.

Pintassilgo, J., & Mogarro, M. J. (2015). Das escolas normais às escolas do magistério primário: Percurso histórico das escolas de formação de professores do ensino primário. *Historia y Memoria de la Educación*, 1, 203-238. 10.5944/hme.1.2015.13285

Pires, E. L. (1993). *Escolas básicas integradas como centros locais de educação básica*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Piveteau, V. (2010). Territoire-formation-développement: Un triptyque à revisiter par temps changeants. *Education Permanente*, 185, 7-12.

Prata, M. (2005). Autarquias e educação: Das competências legais às competências morais - uma intervenção emergente. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Orgs.), *Políticas e gestão local da educação: Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 173-190). Universidade de Aveiro.

Queirós, E. (2004). Uma campanha alegre. In R. Ortigão & E. Queirós, *As farpas: chronica mensal da política das letras e dos costumes* (M. F. Mónica, Ed.). Principia.

Reggiani, A., & Nijkamp, P. (2006). *Spatial dynamics, networks and modelling*. Edward Elgar.

Ribeiro, A. E. F. (2018). *Descentralização e reforma do estado - Estudo sobre o nível adequado à descentralização administrativa e financeira em Portugal* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade de Lisboa].
Repositório da Universidade de Lisboa.
<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/17477>

Rodrigues, A., Ramos, F., Félix, P., & Perdigão, R. (2017). *Organização escolar: Os agrupamentos*. Conselho Nacional de Educação.

Rodrigues, M. L. (2010). *A escola pública pode fazer a diferença*. Almedina.

Rosa, T., & Gomes, P. (2014). Os estudos menores e as reformas pombalinas. *Interações*, 10(28), 40-54. <https://doi.org/10.25755/int.3911>

Ruivo, F. (2000). *O estado labiríntico: O poder relacional entre os poderes local e central em Portugal*. Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (1993). O estado e as relações salariais e o bem-estar na semiperiferia. In B. S. Santos (Org.), *Portugal: Um retrato singular* (pp. 15-56). Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (1994). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. Edições Afrontamento.

Santos, L., Alcoforado, L., & Cordeiro, A. M. R. (*in press*). A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais.

Santos, L., & Cordeiro, A. M. R. (2014). Rede escolar do 1.º ciclo do ensino básico em Portugal: Evolução a partir de meados do século XX e principais fatores condicionantes no âmbito do planeamento e gestão. *Cadernos de Geografia*, 33, 195-203. <http://hdl.handle.net/10316/45977>

Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2014). O novo paradigma do planeamento da rede educativa: Do planeamento pela oferta ao planeamento pela procura. In A. M. R. Cordeiro, L. Alcoforado, & A. G. Ferreira (Coords.), *Territórios, comunidades educadoras e desenvolvimento sustentável* (pp. 57-67). Departamento de Geografia - Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2016a). Planeamento de recursos educativos em Portugal ao longo dos últimos 80 anos. *Revista Educação e Emancipação*, 9(2), 13-35. <http://dx.doi.org/10.18764/2358-4319.v9n2p13-35>

Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2016b). Educational equipment planning in Portugal over the last decades. *US-China Education Review B*, 6(10), 577-586. <http://hdl.handle.net/10316/46392>

Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2021). First generation education charters in Portugal: Intentions and achievements. *Open Journal of Political Science*, 11(2), 328-346. [10.4236/ojps.2021.112022](https://doi.org/10.4236/ojps.2021.112022)

Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2022). Public policies for school network planning in Portugal: Changes in municipal responsibilities and choices. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 30(116), 718-741. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362022003003314>

Santos, S., Neves, R., & Marques, J. L. (2019). Políticas educativas locais, cartas educativas e planos estratégicos educativos - Desafios e decisões em dois contextos. *Indagatio Didactica*, 11(1), 301-321. <https://doi.org/10.34624/id.v11i1.5716>

Sobral, R. M. R. (2018). *A delegação de competências nos municípios: Verdadeira descentralização?* [Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito - Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/39792?locale=en>

Stoer, S. R. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: Projeto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista»? *Análise Social*, XIX(77-78-79), 793-822. <https://hdl.handle.net/10216/56909>

Stoer, S. R. (1986). *Educação e mudança social em Portugal, 1970-80: Uma década de transição*. Edições Afrontamento.

Stoer, S. R. (2008). O estado e as políticas educativas: Uma proposta de mandato renovado para a escola democrática. *Educação, Sociedade e Culturas*, 26, 149-173. https://sigarra.up.pt/fpceup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=83344

Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Edições Afrontamento.

Tristão, E. F. F. R. (2009). *As políticas educativas municipais: Estudo extensivo nos municípios da comunidade urbana da Lezíria do Tejo* [Dissertação de mestrado, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/910>

Yin, R. K. (1989). *Case study research: Design and methods*. Sage Publications.

Legislação consultada

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. (1986). Diário da República: I Série, n.º 237. <https://files.dre.pt/1s/1986/10/23700/30673081.pdf>

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. (1999). Diário da República: I Série - A, n.º 215.
<https://files.dre.pt/1s/1999/09/215a00/63016307.pdf>

Decreto n.º 15973, de 21 de setembro de 1928. (1928). Diário do Governo: Série I, n.º 218.

Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro. (1989). Diário da República: I Série, n.º 38.
<https://www.culturacentro.gov.pt/media/1213/decreto-lei-n-46-89-de-15-de-fevereiro.pdf>

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. (2003). Diário da República: I Série - A, n.º 12.
<https://files.dre.pt/1s/2003/01/012a00/01300137.pdf>

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. (2019). Diário da República: 1.ª Série, n.º 21.
<https://files.dre.pt/1s/2019/01/02100/0067400749.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho. (2010). Diário da República: 1.ª Série, n.º 113. <https://files.dre.pt/1s/2010/06/11300/0199701998.pdf>

Recomendação n.º 4/2011, de 26 de abril. (2011). Diário da República: 2.ª Série, n.º 80.
https://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/PDF/Rede_Escolar.pdf

Anexos

Anexo 1. Roteiro da entrevista

Responsabilidades e competências dos municípios na área da educação

- 1) Na sua perspectiva, qual é o papel que os municípios desempenham hoje em matéria de educação e como tem evoluído?
- 2) Considerando a progressiva transferência de responsabilidades e competências do estado para as autarquias, de que modo o município se organizou para assegurar o cumprimento das funções atribuídas?

Descentralização de responsabilidades e competências no âmbito do planeamento da rede escolar

- 3) Como descreveria o processo de transferência de responsabilidades e competências da administração central para a local no planeamento da rede escolar?
- 4) Partindo da sua experiência, especifique, por favor, com recurso a exemplos concretos, em que domínios sente que têm maior autonomia e em que domínios sente que são mais condicionados no processo de tomada de decisão?

Opções dos municípios aquando da elaboração das cartas educativas

- 5) Além dos legalmente estabelecidos, foram definidos objetivos locais específicos a atingir com a realização da carta educativa? Em caso afirmativo, especifique, por favor, alguns exemplos, usando casos concretos.

6) Quais foram, em sua opinião, as lógicas que prevaleceram na elaboração da carta educativa: as finalidades, regras e estratégias impostas centralmente ou os interesses políticos e sociais locais?

7) Em seu entendimento, a comunidade foi realmente envolvida na construção da proposta de reorganização da rede escolar e que agentes educativos participaram mais ativamente?

8) Aquando da implementação da proposta de reorganização da rede escolar existiram financiamentos locais significativos além dos comunitários/nacionais e a que se destinaram?

Avaliação das opções seguidas e dos resultados alcançados

9) Como classificaria o grau de cumprimento das propostas de reorganização da rede escolar: elevado, médio ou baixo? Indique, por favor, com recurso a exemplos concretos, algumas das razões que justificam a opção seguida.

10) Na sua opinião, os resultados previstos foram alcançados totalmente, em grande parte, muito pouco ou nada? Diga-nos, por favor, alguns exemplos concretos de objetivos concretizados e/ou não concretizados.

11) Face às opções seguidas e aos resultados alcançados, faria alguma alteração na estratégia seguida? Em caso afirmativo, descreva, por favor, através de exemplos concretos, uma ou mais mudanças que introduziria.

12) Diria que, em consequência das alterações mais recentes de organização da rede escolar e dos espaços escolares, se tem registado uma melhoria das diferentes dimensões dos processos e resultados educativos (e.g. envolvimento dos alunos e da comunidade e sucesso escolar)? Exemplifique, por favor, através de casos concretos, algumas das transformações observadas.

Opções dos municípios para a revisão das cartas educativas

- 13) Quais foram, na sua percepção, as principais razões que motivaram a revisão da carta educativa?
- 14) Em seu entender, que ideias orientaram a revisão da carta educativa?
- 15) No seu ponto de vista, quais são as expectativas reais de concretização das propostas de reorganização da rede escolar apresentadas na revisão da carta educativa?
- 16) Consegue dizer-nos como planeiam suportar os custos associados às propostas de reorganização da rede escolar apresentadas na revisão da carta educativa?
- 17) Considera que há mudanças significativas em relação ao primeiro momento de realização da carta educativa? Em caso afirmativo, enuncie, por favor, as principais diferenças, recorrendo, para o efeito, a exemplos concretos.
- 18) Atendendo a que, ao contrário da carta educativa, a sua revisão não é feita em simultâneo por todos os municípios, dependendo das necessidades de cada um, de que forma avalia a autonomia neste processo?

Balanco do processo de descentralização de responsabilidades e competências no domínio do planeamento da rede escolar

- 19) De que maneira descreveria a evolução do entendimento do poder local em matéria de planeamento da rede escolar?
- 20) Dê, por favor, a sua opinião geral sobre o processo de transferência de responsabilidades e competências do estado para as autarquias no planeamento da rede escolar no âmbito da elaboração das cartas educativas, ilustrando, com alguns exemplos concretos, o que correu bem e mal e o que melhorou e piorou.

