

# OS MUNICÍPIOS E OS DESAFIOS DO PLANEAMENTO DA REDE ESCOLAR. DA VISÃO CENTRALISTA DO PASSADO ÀS PERSPETIVAS DESCENTRALIZADORAS DO FUTURO

Lúcia Santos<sup>1</sup>, Luís Alcoforado<sup>2</sup>, António M. Rochette Cordeiro<sup>3</sup>, Ana Anacleto<sup>4</sup>

<sup>1</sup>*Fundação para a Ciência e a Tecnologia (SFRH/BD/91094/2012) e Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra (Portugal),  
luciansantos@gmail.com*

<sup>2</sup>*Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra (Portugal), lalcoforado@fpce.uc.pt*

<sup>3</sup>*Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (Portugal), rochetecordeiro@fl.uc.pt*

<sup>4</sup>*Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (Portugal), ana.anacleto@gmail.com*

## Resumo

Apesar de alguns ensaios legislativos pretensamente valorizadores da intervenção municipal, desde a reforma Pombalina a intervenção dos municípios no planeamento da rede escolar foi reduzida. Desde a Constituição de 1976 assiste-se, contudo, a uma ampliação progressiva das atribuições das autarquias, alavancada pela crise do modelo da administração central e pelo reconhecimento de que os problemas são melhor percebidos no local.

Esta transformação reforçou-se com a LBSE de 1986 e a carta escolar, mas apenas se efetivou com o decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro e a carta educativa. Mais recentemente, com o "Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas", a lei n.º 75/2013 de 12 de setembro e o decreto-lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro, as autarquias parecem ter um novo papel no sistema educativo português.

Esta descentralização pode trazer consigo grandes interrogações para o planeamento da rede escolar, sendo por isso fundamental compreender as suas principais implicações, para que os municípios possam planear os recursos necessários a uma resposta adequada à comunidade.

Ainda que seja cedo para avaliar o fenómeno, é claro que a intervenção dos municípios na educação pode entrar numa nova fase e que a descentralização em curso parece representar uma tentativa de reconhecer importância aos atores locais, com a passagem à ansiada lógica de intervenção *bottom-up*. Neste trabalho faremos uma descrição do processo de transferência de competências do Estado para as autarquias e dos impactos de cada medida no planeamento da rede escolar, complementada com a análise crítica de diferentes realidades territoriais.

Palavras-chave: rede escolar, planeamento, descentralização

## Abstract

Although some legislative measures to supposedly enhance the municipal intervention, since the Pombaline reform the intervention of the municipalities in the school network planning was reduced. However, since the Constitution of 1976 we have seen a progressive expansion of the powers of local authorities, leveraged by the crisis of the central government model and the recognition that problems can be better understood at the local.

This transformation was reinforced with the ESBL in 1986 and the school charter, but only became effective with the decree-law No. 7/2003 of January 15th and the education charter. Recently, with the "Aproximar - Public Policy Decentralization Program", the law No. 75/2013 of September 12th and the decree-law No. 30/2015 of February 12th, the local authorities seem to have a new role.

This decentralization raises questions for the school network planning, so it is essential to understand its main implications for municipalities, so they can plan the necessary resources for an adequate response to the community.

Although it is early to evaluate the phenomenon, it is clear that the intervention of municipalities in education can enter a new phase and that the ongoing decentralization appears to represent an

attempt to recognize the importance of local actors, with the transition to the bottom-up intervention logic. In this work we will make a description of the transfer of competence process from the State to the local authorities and the impacts of each measure in the school network planning, complemented by the critical analysis of different territorial realities.

Keywords: school network, planning, decentralization

## 1 INTRODUÇÃO

Após um longo período de afastamento do poder local do planeamento da rede escolar, a partir da segunda metade do século XX começam a emergir reivindicações de descentralização nos estados democráticos (Machado, 2014), em muito provocadas pelo acentuar da incapacidade e inadequação dos sistemas educativos centralizados para responder às necessidades e desafios da sociedade, nomeadamente a massificação escolar, a heterogeneidade dos alunos e dos contextos escolares e o transbordamento da missão da escola (Nóvoa, 2005). Em Portugal é sobretudo a partir dos anos 80 que se questiona o enclausuramento da escola determinado pela circunscrição do seu espaço social às fronteiras físicas do edifício, se realça a sua ligação ao meio envolvente e a sua dimensão comunitária, se promove o envolvimento das famílias e de diversos agentes educativos locais na escola e se procura uma política educativa estruturada a partir do local (Machado, 2014). É assim que a partir desta década os diferentes governos começaram a empreender medidas no sentido de reforçar a ação dos municípios, sendo hoje claro que as autarquias têm vindo a ganhar protagonismo.

Procuraremos no presente artigo compreender o processo de construção da transferência de competências do poder central para o poder local em matéria de planeamento da rede escolar e perceber como diferentes territórios se adaptaram aos desafios impostos por esta nova relação entre o Estado e os municípios.

Este trabalho de investigação baseia-se, numa primeira fase, numa exaustiva pesquisa documental diacrónica e, numa segunda fase, em estudos de caso que permitem reunir evidências de que apesar das orientações serem nacionais, o país tem evoluído a diferentes velocidades, existindo uma forte interferência das diferentes dinâmicas territoriais nas opções tomadas e nos resultados alcançados.

De acordo com estes pressupostos o presente artigo desenvolve-se em três pontos: Num primeiro ponto faremos uma reflexão sobre as várias etapas do movimento de descentralização de atribuições do Estado para os municípios no campo do planeamento dos equipamentos educativos. Num segundo ponto, com base em exemplos recolhidos no âmbito da elaboração de cartas educativas e de projetos educativos municipais, analisaremos diferentes opções autárquicas. Finalmente, num terceiro ponto, apresentaremos as principais conclusões do estudo realizado, perspetivando qual poderá vir a ser o futuro do planeamento da rede escolar.

## 2 OS MUNICÍPIOS E O PLANEAMENTO DA REDE ESCOLAR: BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

A expulsão das ordens religiosas colocaram nas mãos do Estado a responsabilidade pela educação em Portugal, ou seja, pela organização de um ensino moderno, laico, gratuito e obrigatório que substituisse o anterior ensino clássico, teológico e de acesso reservado, passando a partir deste momento o planeamento do sistema educativo português a apresentar um caráter centralizado em que a rede escolar era definida a partir da capital do reino (Cordeiro, 2014). Nesta sequência, em meados do século XVIII e a comando de Marquês de Pombal, tiveram lugar as primeiras iniciativas políticas e legislativas para a criação de uma rede escolar pública em Portugal (Alcoforado, 2008; Alcoforado *et al.*, 2012). O Plano dos Centenários de 1940, primeiro momento em que houve preocupação com a edificação de uma rede escolar pública após a reforma de Marquês de Pombal, é o exemplo, por excelência, deste modelo de planeamento da rede escolar, onde, fruto da tradição centralista da política e administração educativa, a construção, a expansão e a administração da oferta educativa era decidida pela administração central de forma unilateral e independente das autoridades e racionalidades locais (Sampaio, 1976; Azevedo, 1996; Aníbal, 1999; Lima, 2004; Pimenta, 2006; Cordeiro, 2014; Cordeiro *et al.*, 2014). Os municípios eram, assim, afastados de todo o processo, limitando a sua participação a um mero serviço de apoio periférico, pelo que a dimensão local era ignorada em toda a sua extensão (Fernandes, 2004; Cordeiro *et al.*, 2014).

Mesmo com a instauração do regime democrático em 1974, a aprovação da Constituição da República Portuguesa em 1976 e a publicação da Lei das Finanças Locais em 1979 (Lei n.º 1/79 de 2

de janeiro), que contribuíram para a criação de um novo enquadramento do município na organização política do país, ao estabelecer as novas condições para a afirmação do poder local autónomo, em matéria de atribuições educativas o vazio legal manteve-se (Neto-Mendes, 2007).

Entretanto, a nova realidade demográfica e socioeconómica que se impôs no nosso país após o advento da democracia, que tornou a rede escolar existente desajustada e adensou os problemas de desajustamento, manutenção e governabilidade já evidentes (Matthews *et al.*, 2009; Rodrigues, 2010; Cordeiro & Martins, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014), e a chegada a Portugal na década de 80 do movimento global de crise do modelo da administração central, que foi a causa de inúmeras e diversificadas medidas legislativas que afetaram de forma mais ou menos direta a administração pública (Cordeiro *et al.*, *in press a*), colocaram em causa o modelo de planeamento da rede escolar que vigorou no nosso país até meados dos anos 80 (Cordeiro *et al.*, 2014), um modelo de planeamento centralizado, distante da realidade local, burocrático, reativo, assente na matematização dos fenómenos sociais e em soluções rígidas, uniformes, neutras, racionais e replicáveis e orientado por uma “visão quantitativa” direcionada para o aumento do número de estabelecimentos e de vagas, ou seja, um modelo de planeamento tradicional, governado pelo Estado central e regulado pela oferta (Macedo & Afonso, 2002; Barroso & Viseu, 2003; Cordeiro & Martins, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014).

É neste contexto que ocorre a publicação da lei n.º 46/86 de 14 de outubro, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), que marcou um novo ciclo de mudanças ideológicas, políticas e administrativas que contribuíram para que se operacionalizassem mudanças ao nível do modelo de planeamento da rede escolar e da participação dos municípios (Cordeiro *et al.*, 2014). Ocorrendo num momento em que o país, já no quadro de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), volta a dispor de condições para equacionar novamente a rede escolar (Alcoforado *et al.*, 2012), esta corresponde à primeira tentativa de transformação das características do modelo de rede escolar pública edificada em Portugal após o Plano dos Centenários, algo que as modificações entretanto ocorridas na sociedade tornavam urgente, e de descentralização de competências para o poder local no domínio da educação, já que até este momento a organização do sistema educativo e a construção e manutenção dos equipamentos educativos era da exclusiva responsabilidade do Ministério da Educação (ME) (Martins, 2000; Santos *et al.*, 2014; Santos & Cordeiro, 2014).

A LBSE estabeleceu o quadro geral do sistema educativo, introduzindo, segundo Pinhal (2012), um conjunto muito relevante de alterações que podem ser resumidas em três grandes áreas de intervenção: a estrutura do sistema educativo e a duração da escolaridade obrigatória, que aumentou de 6 para 9 anos; os objetivos da educação, que passaram a orientar-se para a promoção do sucesso escolar e educativo dos alunos; a organização e administração do sistema educativo, que passou a nortear-se no sentido da descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas e das ações educativas. No que diz respeito às alterações da estrutura do sistema educativo e, mais concretamente, aos seus recursos materiais, a LBSE consagrou a premência do planeamento da rede escolar, declarando que o planeamento da rede de estabelecimentos escolares deve contribuir 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 (Artigo 37.º), e estabeleceu os princípios gerais e organizativos que vieram a ter uma influência decisiva na conceção dos edifícios escolares e na configuração de uma nova rede escolar (Martins, 2000).

A Carta Escolar surgiu então como metodologia de planeamento municipal, entendida não como documento acabado, mas como uma re(configuração) da rede escolar, expressão de uma política educativa, projetada num determinado horizonte temporal, permanente reavaliada e atualizada e desenvolvida de uma forma continuada aos diversos níveis da Administração (Martins, 2000).

Porém, esta medida não teve o reflexo esperado e alguns anos mais tarde é publicada a 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 da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (Artigo 1.º). Entre outras competências no que se refere à rede pública, no domínio da educação reforça os princípios orientadores da LBSE, ao definir como atribuição dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, elaborar a carta escolar a integrar nos planos diretores municipais (PDM) e criar os conselhos locais de educação (CLE) (cf. artigo 19.º). Com a atribuição de todas estas competências procura-se uma intervenção mais direta no planeamento da rede escolar e na qualidade da educação e formação, de acordo com um projeto de desenvolvimento e promoção dos cidadãos e das comunidades.

Mas apesar do novo impulso, esta lei não passou de uma intervenção meramente formal, que, em termos reais, nada acrescentou e a verdade é que os municípios permaneceram distanciados do planeamento da rede escolar. Como consequência, a situação da rede escolar manteve-se quase inalterada (Matthews *et al.*, 2009; Rodrigues, 2010; Cordeiro *et al.*, 2014) e Portugal entrou no século XXI com uma rede escolar a necessitar de uma profunda intervenção, no sentido de a tornar consentânea não só com a realidade existente, mas fundamentalmente com a perspetivada para as próximas décadas.

As tão desejadas mudanças só tiveram tradução efetiva com a publicação do decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro, que veio suprir a lacuna da lei anterior, ao transferir efetivamente competências relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino, e relativamente aos conselhos municipais de educação (CME), um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho. Enquanto instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a nível municipal, a carta educativa criou condições para que os municípios se pudessem afirmar como autores e participantes na reorganização da sua rede escolar pública, habilitando-os a encontrar soluções educativas locais (Matthews *et al.*, 2009; Cordeiro *et al.*, 2014). É assim que, após uma primeira tentativa falhada, com a carta escolar, pela primeira vez após o Plano dos Centenários se volta a equacionar racionalmente a rede escolar. Ao contrário da carta escolar, a carta educativa obrigava à concretização de projeções com vista à aferição das necessidades futuras ao nível da rede escolar, pelo que é um documento de planeamento decisivo na reorganização da rede escolar.

A carta educativa marcou uma mudança na política educativa, a qual envolveu o próprio conceito de “escola”, desempenhou um papel relevante na modernização da rede escolar pública portuguesa, que exigia uma intervenção sistémica (Matthews *et al.*, 2009; Rodrigues, 2010; Cordeiro & Martins, 2013), e traduziu-se no culminar de um processo de mudança conceptual e metodológica em matéria de educação, que se tinha iniciado com a publicação da LBSE (Cordeiro *et al.*, 2014). Pode mesmo afirmar-se que após um longo período de centralismo, de intervenção do tipo *top-down*, se observou uma tentativa de descentralização, de intervenção *bottom-up* (Cordeiro, 2014). Até este momento era o planeamento tradicional que sustentava o plano de construções escolares (Cordeiro *et al.*, 2014).

A elaboração das cartas educativas por parte das autarquias assinalou, assim, o início de uma nova fase de planeamento da rede escolar pública portuguesa, claramente marcada pela afirmação de um carácter prospetivo, pelo protagonismo da dimensão local na construção das soluções, pela diversidade e pluralidade de propostas de reorganização e de distribuição territorial e pelo significativo volume financeiro disponibilizado para a construção e requalificação de edifícios (Cordeiro & Martins, 2013).

Ainda assim, uma vez que o ME definiu um conjunto de critérios e objetivos a seguir localmente e que as propostas de reorganização apresentadas pelas autarquias dependiam da sua aprovação, o planeamento da rede escolar foi efetuado num quadro de forte regulação estatal, pelo que pode ser abusivo afirmar que existiu uma efetiva e total descentralização (Cordeiro, 2014; Cordeiro *et al.*, 2014).

De referir que embora o impulso para a concretização da carta educativa tenha sido dado em 2003, as autarquias não manifestaram a intenção imediata de dar cumprimento a esta obrigação legal, em muito devido ao avultado investimento que exigia, pelo que só a partir de 2005/2006, com o anúncio da possibilidade de financiamento para a requalificação ou construção de novas escolas por parte da tutela, através do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013, os municípios começaram a dar início à sua realização (Santos *et al.*, 2013a).

Mais recentemente, com o lançamento do “Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013 de 19 de março), a publicação da lei n.º 75/2013 de 12 de setembro e a aprovação do decreto-lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro, as autarquias ganharam um novo protagonismo no que diz respeito à evolução das políticas de administração da educação e, mais precisamente, na coordenação local da educação (Azevedo, 2015; Lima, 2015).

O “Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas” assume como prioridade política a descentralização administrativa, de forma a garantir uma proximidade entre os decisores político-administrativos e os destinatários (Lima, 2015). A descentralização de competências na área da educação e formação dos serviços centrais do Estado para os municípios ocorre por via de delegação contratual, tendo-se assistido nessa sequência à constituição de projetos-piloto de

municipalização do ensino público, através da criação de “escolas municipais”, criadas de base e geridas a partir do poder local.

A descentralização administrativa mantém o protagonismo na 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. O Estado concretiza a descentralização administrativa promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais (cf. artigo 113.º), transferência essa que tem um carácter definitivo e universal (cf. artigo 114.º). A delegação de competências concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade (cf. artigo 120.º).

Por fim, o decreto-lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela lei n.º 75/2013 de 12 de setembro (Artigo 1.º). No domínio da educação, no que se refere ao ensino básico e secundário, são delegáveis nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais, entre outras, competências no âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário relativas à construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares (cf. artigo 8.º).

### 3 ESTUDOS DE CASO DE DIFERENTES OPÇÕES AUTÁRQUICAS

Terminado este breve enquadramento histórico da evolução da relação entre os municípios e o planeamento da rede escolar, descreve-se de seguida como os territórios foram reagindo a estas medidas, apresentando estudos de caso de diferentes opções autárquicas. De referir, no entanto, a impossibilidade, desde logo temporal, de considerar os impactos e os desenvolvimentos das políticas mais recentes.

A carta escolar, primeira tentativa de descentralização do planeamento da rede escolar, não alcançou o resultado previsto, não só porque teve uma concretização efetiva muito abaixo do previsto, tendo apenas um número muito restrito de municípios realizado o documento anunciado, mas também porque não passava de um diagnóstico pontual, inventariativo e não projetivo 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 (Santos & Cordeiro, 2014; Santos *et al.*, 2014).

Por sua vez, a carta educativa, segunda tentativa de descentralização do planeamento da rede escolar e a primeira com efeitos efetivos, devido ao seu carácter obrigatório, foi realizada pela quase totalidade dos municípios (apenas um não realizou o documento), traduzindo-se em diferentes tipos de reorganização da rede escolar preconizadas pelas autarquias: “decretado”, “conciliação” e “comunitário” (Cordeiro & Martins, 2013).

Pode considerar-se que a reorganização da rede escolar seguida pertence ao tipo “decretado” quando as soluções propostas tiveram total correspondência com as defendidas pelo Estado, resultado de uma regulação local (município e comunidade educativa) sem grandes tensões e com interesses compatíveis com os critérios, objetivos e estratégias das políticas educativas definidas pelo ME (Cordeiro & Martins, 2013). O município de Santa Comba Dão, cuja carta educativa resultou na construção de três centros escolares em diferentes setores do território, todos eles preparados para receber crianças que, no máximo, residem a 15 minutos de distância do estabelecimento de ensino e para oferecer espaços e condições para ali poderem permanecer ao longo de todo o dia, como biblioteca, refeitório, espaços de desporto e áreas polivalentes, é um exemplo claro deste tipo (Santos & Cordeiro, 2014). Com esta opção a autarquia garantiu a todos os alunos condições de igualdade de acesso a um ensino de qualidade.

Denominou-se por reorganização da rede escolar de tipo “conciliação” quando as soluções encontradas harmonizaram as sugestões enunciadas pelo Estado com as defendidas pelo município, sendo construídas numa arena política de baixa intensidade ou mesmo mitigada, onde o poder central e as autarquias procuraram, através de um processo composto de perdas e ganhos, chegar a propostas que satisfizessem todos os intervenientes no processo (Cordeiro & Martins, 2013). O município da Guarda, cuja carta educativa optou pela criação de centros escolares, ao mesmo tempo

que manteve um grande número de estabelecimentos de ensino de 1º CEB, é um exemplo claro deste tipo (Santos *et al.*, 2013a; Santos & Cordeiro, 2014). Embora os constrangimentos locais justifiquem muitas das opções tomadas, a verdade é que não foi salvaguardada a criação de condições de igualdade de acesso a um ensino de qualidade para todos os alunos.

A reorganização da rede escolar adotada equivale ao tipo “comunitário” *quando prevalecem soluções que correspondem maioritariamente às reivindicações do mosaico de atores locais, sobrepondo-se ou ignorando, em larga medida, os critérios e objetivos definidos centralmente* (Cordeiro & Martins, 2013, pp. 352-353). Ao contrário do que se verifica na de tipo “decretado”, *nesta são os interesses políticos e sociais locais que se sobrepõem, num complexo jogo de estratégias, negociações e ações protagonizadas pelos vários atores* (Cordeiro & Martins, 2013, p. 353). O município da Figueira da Foz, cuja carta educativa apostou 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, é um exemplo claro deste tipo (Santos *et al.*, 2015). Da mesma forma, não foi salvaguardada a criação de condições de igualdade de acesso a um ensino de qualidade para todos os alunos.

Mais recentemente, e uma vez que a revisão das cartas educativas é *obrigatória quando a rede educativa do Município fique desconforme com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa*, devendo o ME e as Câmaras Municipais reavaliar obrigatoriamente de cinco em cinco anos a sua necessidade de atualização (artigo 20.º do decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro), assiste-se à concretização das cartas educativas de segunda geração, que ocorre uma década após a homologação das cartas educativas de primeira geração.

Sem as limitações das regras impostas centralmente e sem as restrições que o financiamento comunitário impunha, que fazia depender a construção dos novos equipamentos educativos da aprovação do ME, as cartas educativas de segunda geração caracterizam-se pelo seu carácter menos ambicioso e por refletirem de forma mais real os interesses locais, podendo mesmo afirmar-se que muitas delas correspondem a “afinações” das cartas educativas de primeira geração, já que muitas foram elaboradas tendo em vista unicamente o objetivo de serem aprovadas pelo ME, não existindo a intenção efetiva de concretizar as propostas de reorganização apresentadas. Ainda que não possa ignorar as orientações nacionais, esta segunda geração obedece mais à política educativa definida localmente, existindo mesmo territórios que definiram e implementaram os seus próprios princípios municipais a seguir no processo de reorganização da rede escolar. Estas cartas educativas aproximam-se muito das lógicas assumidas nas anteriores cartas educativas de tipo “comunitário”.

Partindo da análise de alguns exemplos da região centro de Portugal, observa-se que as soluções encontradas no presente resultam em larga medida das opções seguidas no passado. A título de exemplo, no município da Mealhada a revisão da carta educativa realizada 10 anos depois centrou-se apenas numa atualização do diagnóstico da oferta e procura escolar atual e prevista e num processo de monitorização, não tendo sido realizada qualquer proposta de intervenção na rede escolar, que se mantinha perfeitamente ajustada, uma vez que a primeira carta educativa assumiu um carácter essencialmente técnico e a realidade municipal não sofreu nenhum acontecimento que a fizesse evoluir de forma inesperada. Por oposição, nos municípios de Cantanhede e da Guarda, também 10 anos depois, as suas redes escolares encontravam-se totalmente desajustadas, resultado de cartas educativas com grande interferência da política local e reduzida componente técnica. Como consequência, as redes escolares, maioritariamente constituídas por escolas com menos de quatro salas, carecem de uma profunda intervenção, mas agora com apoios diminutos dos fundos comunitários. Outros territórios desenvolveram para esta segunda fase critérios municipais específicos a prosseguir no processo de reorganização da rede escolar, mas que por norma não encontraram grande acolhimento na Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE). É o caso do município do Fundão, que construiu uma matriz de reorganização da rede escolar de territórios de baixa (ou muito baixa) densidade, para a manutenção ou encerramento de escolas de 1º CEB (Cordeiro & Gama, 2015).

Com a implementação do “Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas” aposta-se numa maior valorização do papel dos municípios, das escolas, dos diretores dos agrupamentos de escolas e das escolas e da comunidade na tomada de decisões através da assinatura de contratos de educação e formação municipal, tendo sido 15 os municípios de várias dimensões, densidades populacionais e regiões do país que assinaram (Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila Nova de Famalicão e Vila de Rei).

Mas ainda que possibilite o desenvolvimento de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa, ainda não são claros os limites da liberdade concedida. Será possível, por exemplo, diminuir o limite mínimo de alunos por escola (para 10 alunos), defendido pela política local, em municípios de baixa densidade, através da aplicação de uma matriz, quando a DGEstE não autoriza o funcionamento de escolas com menos de 21 alunos? Terão os municípios capacidade para aumentar o número de docentes de modo a manter abertas mais escolas que as permitidas pela DGEstE? Se no âmbito da carta educativa de segunda geração os vários territórios que criaram e aplicaram parâmetros orientadores municipais exclusivos a obedecer no processo de reorganização da rede escolar encontraram obstáculos na DGEstE, no domínio do programa “Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas” estas questões ainda continuam por esclarecer.

#### 4 QUE CAMINHOS PARA O PLANEAMENTO DA REDE ESCOLAR

Ao longo destes quarenta anos de democracia e em particular neste início do século XXI, o município emergiu, ao lado do Estado, como a outra face da capacidade institucional para pensar publicamente a educação, não a partir de cada escola, mas com uma ampla visão de conjunto, integrando-a no grupo das políticas públicas que podem ser localmente pensadas e geridas (Fernandes, 2014). De *mero executor local de uma política educativa estatal* (*idem*, p. 42), a autarquia tem-se envolvido progressivamente em intervenções autónomas no campo da política de educação. A iniciativa municipal de revisão das cartas educativas, geralmente datadas de 2006 e 2007, e a assinatura de contratos de educação e formação municipal, são disso uma prova clara e séria. *Este movimento vem de “fora” para “dentro” das escolas e decorre sobretudo do facto de os municípios adotarem uma visão e uma intervenção cada vez mais abrangente e integrada dos esforços em prol do desenvolvimento local* (Azevedo, 2015, p. 96), consequência do reconhecimento da área da educação e da formação como peças fulcrais no desenvolvimento sustentado de comunidades bem definidas (Cordeiro *et al.*, *in press b*).

Ainda assim, em todas estas etapas do processo de construção da autonomia dos municípios, que tem vindo a evoluir continuamente no sentido de aumentar progressivamente as suas atribuições e competências, continua a ser ignorada a presença de diferentes realidades territoriais na definição das linhas estratégicas de orientação nacionais e se os espaços urbanos apresentam contextos socioeconómicos, culturais e educacionais muito distintos entre si, o que dizer da enorme disparidade existente entre estes e as áreas de baixa densidade.

Com base nesta premissa, defende-se que o futuro do planeamento da rede escolar deve passar por considerar critérios distintos para os territórios de alta e baixa densidade. Embora dificilmente se discutirá no futuro próximo um planeamento da rede escolar direcionado para a construção de equipamentos educativos, mas antes para a reorganização dos encerramentos, que agora irão mesmo na direção dos restantes níveis de ensino e não apenas da educação pré-escolar e do 1º CEB (Cordeiro, 2014), são expressivas as diferenças entre as diversas realidades municipais. Se em municípios das grandes áreas metropolitanas ou do litoral português (e.g. Sintra e Vila Nova de Famalicão), apesar do decréscimo populacional, ainda hoje existem escolas com desdobramento de horário. Em municípios do interior e rurais (e.g. Guarda e Fundão) o declínio demográfico assume contornos muito preocupantes, pelo que, apesar de se observar já a existência de amplos sectores sem estabelecimentos de educação/ensino, o tema de debate central aquando da reorganização da rede escolar continua a ser o encerramento de escolas. Aliás, nos amplos setores do território nacional em que se regista o decréscimo do número de nascimentos para níveis que inviabilizam a manutenção em funcionamento das escolas, muitas vezes a solução para este problema encontra-se no planeamento supramunicipal, à escala das Comunidades Intermunicipais (CIM's), pelo que seria fundamental, à semelhança do que acontece noutras áreas, criar instrumentos de planeamento da rede escolar intermunicipais, como as cartas educativas intermunicipais, que permitissem planear sem as fronteiras dos limites administrativos municipais. Refira-se, por exemplo, o caso dos municípios de Seia e Gouveia e das Escolas Básicas (EB) Tourais-Paranhos (Seia) e Vila Nova de Tazem (Gouveia), em que um único estabelecimento de ensino de 2º e 3º CEB, através de uma reorganização da rede de transportes escolares, poderia dar resposta à área de influência dos agrupamentos de escolas de Seia e Gouveia. Naturalmente, esta mudança de escala obrigaria a uma profunda mudança de mentalidades, nem sempre muito fácil atendendo aos interesses instalados.

Mas a problemática do encerramento de escolas em municípios de baixa densidade deve ser alvo de profunda discussão. São amplamente conhecidos os efeitos nefastos do encerramento de escolas em áreas envelhecidas e desertificadas, contribuindo para o agravamento da situação, ao afastar a pouca população jovem e com filhos em idade escolar. É por esta razão que os municípios de baixa

densidade, debatendo-se pelo desenvolvimento local sustentado e pelo esbatimento das assimetrias territoriais, defendem a manutenção de escolas abaixo do limite mínimo definido pelo ME (21 alunos), que se constituem não raramente como o último garante da dinâmica local de espaços muitas vezes já desprovidos de todas as outras valências. Como referido anteriormente, esta situação levou a que municípios como o Fundão construíssem e pretendessem aplicar uma matriz de reorganização da rede escolar de territórios de baixa (ou muito baixa) densidade.

Neste contexto, ganha relevo o conceito de coesão territorial e de planeamento estratégico, colocando-se hoje aos municípios o desafio de associar a educação e o desenvolvimento sustentável num projeto articulado que, através de objetivos realistas e desafiantes, permita alcançar um futuro de bem-estar comum, prevendo todos os recursos e os procedimentos para que este seja, efetivamente, conseguido (Santos *et al.*, 2013b). Como sugere Azevedo (2015), o desenvolvimento de um poder local forte, com progressiva autonomia e com capacidade para desenhar projetos de desenvolvimento de grande impacto social e político tem de ser visto como um elemento central na sua progressiva afirmação como o quarto ator (além das escolas, dos pais/comunidade local e do ME) com que é preciso contar quando se quer desenhar, concretizar e alcançar qualquer progresso em termos de descentralização da administração escolar e das políticas educativas.

É assim que o Projeto Educativo Local (PEL), enquanto documento regulador das orientações estratégicas e das práticas e iniciativas educativas, surge como matriz orientadora da intervenção municipal na componente educativa, implicando a sua implementação processos de análise, diagnóstico, avaliação, monitorização e partilha do compromisso e da responsabilidade educativa entre todos os agentes com competências na educação (Santos *et al.*, 2013b).

Mas os desafios colocados ao planeamento da rede escolar não terminam por aqui. Recentemente, com a renegociação ou o término dos contratos de associação no 2º e 3º CEB e no Ensino Secundário em muitos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, impõe-se, em alguns municípios portugueses, um novo cenário para o planeamento da rede escolar, onde as escolas da rede pública terão de se preparar para receber a população escolar parcial ou mesmo total que anteriormente frequentava os colégios. No entanto, esta situação não cria iguais constrangimentos nos diferentes territórios. Se em municípios como Cantanhede, em que a frequência do colégio é baixa e as escolas da rede pública se encontram abaixo da capacidade máxima, resultado de uma evolução demográfica com uma dinâmica fortemente regressiva, o seu encerramento não assume contornos problemáticos. Em municípios como Vila Nova de Famalicão, em que os três colégios são frequentados por uma população escolar constituída por aproximadamente 5000 alunos e a demografia, apesar de não contrariar a tendência de diminuição generalizada, mantém uma dinâmica positiva comparativamente a outros territórios, esta situação atinge dimensões dramáticas. Ainda assim, esta é uma realidade envolta em grande incerteza, uma vez que a reação dos colégios é diversa. Se muitos estão condenados ao encerramento, outros há que tentarão a sua sobrevivência, apelando à qualidade dos projetos educativos e à capacidade financeira da população escolar.

Um último comentário ao comportamento político da autarquia enquanto ator cada vez mais central no planeamento da rede escolar. Como é sabido, a diversidade de atuações dos municípios no campo da regulação local da educação é imensa e percorre desde territórios que pouco ou nada “olham” para a educação local, até territórios com um grande dispositivo técnico de intervenção no campo da educação (Azevedo, 2015). Esperemos por isso que após décadas de crítica à excessiva burocratização do poder central, ao défice de participação dos agentes locais, à ignorância dos contextos locais, os cidadãos não vejam agora as suas legítimas expectativas defraudadas no seio da nova centralidade conquistada pelo município. A circunstância do poder central delegar competências no poder local “consiste num exercício de equilíbrio de interesses, simples apenas na aparência” (Neto-Mendes, 2007, p. 17).

## REFERÊNCIAS

- Alcoforado, J. L. M. (2008). *Competências, cidadania e profissionalidade: limites e desafios para a construção de um modelo português de educação e formação de adultos*. Dissertação de Doutoramento. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra.
- Alcoforado, J. L. M., Cordeiro, A. M. Rochette & 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 (org.). *Rituais, Espaços & Patrimónios*



- Escolares* (pp. 5423-5435). IX Congresso Luso Brasileiro de História da Educação (Atas). Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Aníbal, A. C. A. N. (1999). *A expansão da rede escolar do ensino primário durante o Estado Novo (1930-1970): uma política de voluntariado minimalista*. Dissertação de Mestrado. Universidade Nova de Lisboa.
- Azevedo, J. M. (1996). *Os Nós da Rede: O Problema das Escolas Primárias em Zonas Rurais*. Porto: Edições Asa.
- Azevedo, J. M. (2015). Descentralização administrativa e autonomia das escolas. 2015: O ano em que se dá mais um passo em frente? In J. Machado (coord.). *Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional, Vol. I - Conferências e Intervenções* (pp. 90-106). Porto: Universidade Católica Portuguesa. Faculdade de Educação e Psicologia.
- Barroso, J. & Viseu, S. (2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade*, 24(84), 897-921.
- Constituição da República Portuguesa. Diário da República n.º 86 - I Série.
- Cordeiro, A. M. Rochette (2014). O lugar dos municípios no planeamento e gestão da rede escolar em Portugal. In M. L. Rodrigues (coord.). *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: A Construção do Sistema Democrático de Ensino* (pp. 421-444). Coimbra: Almedina.
- Cordeiro, A. M. Rochette & 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.
- Cordeiro, A. M. Rochette, Martins, H. A. & Ferreira, A. G. (2014). As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas. *Revista Ensaio*, 22(84), 581-607.
- Cordeiro, A. M. Rochette, Félix, S. & Santos, L. (in press a). Fundos comunitários na requalificação da rede escolar. Estudo de caso da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra. *Revista Portuguesa de Desenvolvimento Regional*.
- Cordeiro, A. M. Rochette, Gama, R. & Barros, C. (in press b). O projeto estratégico de educação no quadro do planeamento estratégico do território. O caso do município da Lousã (Portugal). *Atas do 7º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável*.
- Cordeiro, A. M. Rochette & Gama, R. (coords.) (2015). *Matriz para escolas em territórios de baixa densidade. Projeto Educativo Local do Município do Fundão*. Coimbra: FLUC.
- Decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro. Diário da República n.º 12 - I Série - A.
- Decreto-lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro. Diário da República n.º 30 - 1.ª série.
- Fernandes, A. S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (orgs.). *Políticas e gestão local da educação* (pp. 35-43). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Fernandes, A. S. (2014). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Machado et al. *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais* (pp. 25-61). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lei n.º 1/79 de 2 de janeiro. Diário da República n.º 1 - Série I.
- Lei n.º 46/86 de 14 de outubro. Diário da República n.º 237 - I Série.
- Lei n.º 159/99 de 14 de setembro. Diário da República n.º 215 - I Série - A.
- Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. Diário da República n.º 176 - 1.ª série.
- Lima, L. C. V. S. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 7-47.
- Lima, L. C. (2015). O Programa "Aproximar Educação", os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões Atuais do Direito Local*, 5, 7-24.

- Macedo, B. & Afonso, N. (2002). Desenvolvimento dos modos de regulação. In J. Barroso *et al.* *Análise da evolução dos modos de regulação institucional do sistema educativo em Portugal* (pp. 73-87). Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Machado, J. (2014). Descentralização e Administração Local: Os municípios e a educação. In J. Machado & J. M. Alves (coords.). *Município, Território e Educação - A administração local da educação e da formação* (pp. 39-56). Porto: Universidade Católica Editora.
- Martins, É. (coord.) (2000). *Critérios de Reordenamento da Rede Educativa*. Lisboa: Ministério da Educação/Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento.
- Matthews, P., Klaver, E., Lannert, J., Ó Conluain, G. & Ventura, A. (2009). *Política educativa para o 1º ciclo do ensino básico 2005-2008. Avaliação Internacional*. Lisboa: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação - Ministério da 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* (pp. 1-21). Porto Alegre: ANPAE.
- Nóvoa, A. (2005). *Evidentemente. Histórias da Educação*. Porto: Edições ASA.
- Pimenta, P. S. P. (2006). *A Escola Portuguesa. Do "Plano dos Centenários" à Construção da Rede Escolar no Distrito de Vila Real*. Dissertação de mestrado. Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho.
- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação. Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013 de 19 de março. Diário da República n.º 55 - 1.ª série.
- Rodrigues, M. L. (2010). *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*. Coimbra: Almedina.
- Sampaio, J. S. (1975-1977). *O Ensino Primário 1911-1969. Contribuição Monográfica (Vols. I - III)*. Lisboa: Instituto Gulbenkian de Ciência - Centro de Investigação Pedagógica.
- Santos, L., Cordeiro, A. M. Rochette & Alcoforado, L. (2013a). Evolução da rede escolar em Portugal: análise dos fatores que historicamente têm influenciado o seu planeamento. In T. P. Correia, V. Henriques & R. P. Julião (orgs.). *IX Congresso da Geografia Portuguesa - Geografia: Espaço, Natureza, Sociedade e Ciência* (pp. 606-611). Lisboa: Associação Portuguesa de Geógrafos.
- Santos, L., Cordeiro, A., Alcoforado, L. & Figueiredo, P. (2013b). Projeto Educativo Local. Diferentes relações entre a educação e o desenvolvimento local sustentável. In F. Carballo-Cruz, J. C. Ribeiro, T. Dentinho, T. Noronha, E. Martins, J. Rosa, C. Pereira & L. Leite (orgs.). *Atas do 19º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional - Políticas de base regional e recuperação económica* (pp. 1076-1086). Braga: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Santos, L. & Cordeiro, A. M. Rochette (2014). Rede escolar do 1º 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.
- Santos, L., Cordeiro, A. M. Rochette & Alcoforado, L. (2014). Rede escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico em Portugal: evolução e principais fatores condicionantes. In T. Estrela (ed.). *Educação, Economia e Território - O papel da educação no desenvolvimento. Atas do XXI Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE* (pp. 134-144). Lisboa: EDUCA/Secção Portuguesa da AFIRSE.
- Santos, L., Cordeiro, A. M. Rochette & Alcoforado, L. (2015). Portuguese educational resources planning over the past 80 years. In Near East University, University of Kyrenia, Academic World Education and Research Center & Association for Human, Science, Nature, Education and Technology (orgs.). *Abstracts book da 6th World Conference on Learning, Teaching and Educational Leadership*. Paris: Association for Human, Science, Nature, Education and Technology e Academic World Education and Research Center.