

# TERRITÓRIOS, COMUNIDADES EDUCADORAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



**Organização:** António Rochette Cordeiro, Luís Alcoforado e António Gomes Ferreira



TERRITÓRIOS,  
COMUNIDADES  
EDUCADORAS  
E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL

---

**Título: Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Sustentável**

---

Departamento de Geografia - Faculdade de Letras  
CEIS 20 – Centro de Estudos Interdisciplinados do Século XX  
Universidade de Coimbra, Portugal

**Coordenação**

António Rochette Cordeiro  
Luís Alcoforado  
António Gomes Ferreira

**Citação**

*In* CORDEIRO, A. M. Rochette; ALCOFORADO, Luís; FERREIRA, A. Gomes (Coords.) *Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Sustentável*, Coimbra: DG-FLUC.

**ISBN**

978-989-96810-6-4

**Edição**

Departamento de Geografia - Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

**Revisão**

Patrícia Figueiredo  
Liliana Paredes  
Benjamim Lousada

**Capa**

DESIG, Arquitectura e Design

Copyright© 2014

Todos os direitos reservados

## NOTA PRÉVIA

A reflexão sobre a importância do território na promoção de formas de desenvolvimento sustentado, ainda que não seja recente, adquiriu grande centralidade nos discursos e nas estratégias políticas atuais.

A educação e a formação, enquanto ações que materializam este desenvolvimento desejável, necessitam de um espaço e de um tempo que deem sentido às transformações que devem promover, a partir dos recursos disponíveis e mobilizáveis num contexto específico. Estas práticas necessitam de se estruturar a partir de políticas educativas de base local (articulando-se com outras ao nível nacional e transnacional), que promovam a participação de todos/as e impulsionem as mudanças necessárias a partir das diferentes comunidades, sendo desejável que todas contribuam para o desenvolvimento integrado e sustentado do seu território.

Por isso mesmo, as autarquias, a sociedade civil, as comunidades e os diferentes agentes devem ser convocados para um debate e uma reflexão crítica alargada sobre o melhor caminho para atingir estes objetivos comuns. Também a comunidade científica deve participar nesta procura, provocando o aparecimento do conhecimento e da inovação necessários para este desafio. Foram esses contributos que uma equipa multidisciplinar da Universidade de Coimbra procurou reunir e que este livro testemunha. Organizado na sequência do congresso internacional intitulado “Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Sustentável”, que decorreu em julho de 2014, reúne trabalhos que traduzem a diversidade das temáticas então abordadas e a variedade de proveniência das/os participantes, abrindo diálogos e possibilidades para opções de mudança mais sintonizadas com os projetos e a vontade dos habitantes de um determinado território.



## O NOVO PARADIGMA DO PLANEAMENTO DA REDE EDUCATIVA: DO PLANEAMENTO PELA OFERTA AO PLANEAMENTO PELA PROCURA

LÚCIA SANTOS<sup>(1)</sup>; A. M. ROCHETTE CORDEIRO<sup>(2)</sup>; LUÍS ALCOFORADO<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup>FCT, (luciarsantos@gmail.com)

<sup>(2)</sup>FLUC, (rochettecordeiro@fl.uc.pt)

<sup>(3)</sup>FPCEUC, (lalcoforado@fpce.uc.pt)

### INTRODUÇÃO

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 substituísse o anterior ensino clássico, teológico e de acesso reservado, passando a partir deste momento o planeamento do sistema educativo português a apresentar um carácter centralizado em que a rede escolar era definida a partir da capital do reino (Cordeiro, 2014).

A partir dos anos 80 do século XX, a complexidade crescente das exigências educativas, motivada por um contexto de profunda efervescência, e a cada vez maior incapacidade dos serviços centrais responderem com exatidão a todos os problemas que iam surgindo a nível local (Cordeiro e Martins, 2013), uma das suas principais desvantagens do elevado centralismo burocrático (Formosinho, 2005b; Lima, 2007), colocam em causa as formas de governo na educação (e não só) e, conseqüentemente, o modelo tradicional de planeamento da rede educativa, assistindo-se à emergência do planeamento estratégico.

Passámos, assim, a uma época em que se assiste a uma forte retórica de transferência de competências para os municípios (Martins *et al.*, 2011), mas este processo em curso não se esgota nesta dicotomia tradicional entre “centralização” e “descentralização”, é mais abrangente, traduzindo uma realidade complexa e global da transformação das relações entre o Estado e a educação denominado de territorialização das políticas educativas (ME, 2000). Para Barroso (1996), o conceito territorialização define uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido da valorização da afirmação dos poderes locais, da mobilização dos atores locais e da contextualização da ação política, ou seja, no sentido de devolver às escolas, no quadro do reforço dos seus níveis de autonomia, competências nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro (ME, 2000). Na sua dimensão política esta pode assumir diferentes formas, desde um processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais, à transferência de competências para as autarquias - descentralização - e à introdução da “lógica de mercado” no funcionamento e regulação do sistema educativo - liberdade de escolha da escola (Barroso, 1996; Martins, 2005).

Desde então, esta alteração tem conduzido o Estado central a abandonar algumas das suas funções tradicionais, no âmbito da associação e interdependência entre a constelação de um novo conjunto de relações sociais de governança (Les Galés, 2004; Newman, 2005; Santos, 2006) e a emergência de novas formas e múltiplos espaços de regulação da educação (Barroso, 2000, 2003, 2005, 2006; Antunes, 2001, 2004, 2006; Afonso, 2003). Tais mutações têm tido tradução, entre outras medidas, na tendência crescente do Estado central chamar o poder local a intervir em domínios de que antes estava afastado, como é o caso das competências que lhe foram sendo atribuídas no processo de reorganização da rede escolar, no âmbito da carta educativa (Martins *et al.*, 2011)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Na realidade, este movimento intensifica-se a partir da publicação da lei nº 159/99 de 14 de setembro, que estabeleceu 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, posteriormente reforçado pelo decreto-lei nº 7/2003 de 15 de janeiro, que transferiu efetivamente competências relativamente à elaboração da carta educativa e aos conselhos municipais de educação (CME), e pelo decreto-lei nº 144/2008 de 28 de julho, que desenvolveu o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação. As atividades de enriquecimento curricular (AEC), no âmbito da escola a tempo inteiro, adquiriram também assinalável destaque (Martins, 2007;

Ainda assim, o carácter que caracterizou o sistema educativo português ao longo do século XX, quer na versão original, mas também na versão desconcentrada que conhecemos nos últimos vinte anos, manteve-se fortemente centralizado e só a partir da primeira década do século XXI este começou a sofrer intervenções progressivas de cunho dito descentralizador (Martins *et al.*, 2011).

A introdução da liberdade de escolha da escola, entendida como a corrente de pensamento que defende que a escolha da escola deve ser uma responsabilidade das famílias e não deve estar sujeita a qualquer regulação estatal<sup>2</sup>, é um exemplo concreto de uma dessas medidas (a defesa do aumento da autonomia escolar é outro bom exemplo). Este modelo implica uma mudança do mecanismo de controlo do sistema educativo, do Estado para a lei do mercado (lei da oferta e da procura), deixando as famílias de estar sujeitas às normas a observar na distribuição de crianças e alunos definidas na legislação e que na prática se têm traduzido na obrigatoriedade de frequência em função da zona de residência.

Esta emergência de uma lógica de mercado nos processos de regulação das políticas públicas em educação (Barroso e Viseu, 2003) revolucionará por completo o conceito inerente à organização do modo de funcionamento do sistema educativo português e um dos principais desafios que vai levantar é ao nível do planeamento da rede educativa.

Ora, num momento em que o país se encontra numa fase de significativas transformações, em que estas mudanças se começam a efetivar e em que se prevê uma profunda alteração no paradigma do planeamento da rede educativa, parece indispensável compreender a evolução do planeamento da rede educativa, relacionando as diferentes fases com o contexto político, demográfico, socioeconómico e ideológico da sociedade portuguesa em cada momento, e perceber quais as principais mudanças que se parecem adivinhar, de modo a apoiar os territórios na procura de soluções mais consentâneas com a nova lógica educativa esperada, para que estes possam, em tempo, planear os recursos necessários à sua construção e, assim, gerar as condições essenciais à criação das dinâmicas educativas indispensáveis ao seu desenvolvimento sustentado.

### **1. PLANEAMENTO PELA OFERTA: DO PLANEAMENTO TRADICIONAL AO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO**

Se desde a expulsão das ordens religiosas o planeamento da rede educativa (e de todo o sistema educativo) apresentava um carácter tradicional, caracterizado pelo extremo centralismo e pela rigidez das soluções, a partir dos anos 80 entramos numa nova fase em que o tipo de planeamento se começou a desenhar com características bastante diferenciadas, dando maior protagonismo à dimensão local e passando a assumir um carácter flexível na procura de respostas.

Esta transformação tem na sua génese diferentes razões. Desde logo a nova realidade demográfica e socioeconómica que se impôs no nosso país após o advento da democracia, ainda que o início desta tendência evolutiva se associe aos primeiros anos da década de 70. Esta mudança de contexto determinou uma profunda alteração das finalidades de desenvolvimento da sociedade portuguesa e, conseqüentemente, uma evolução das exigências educativas. Outro motivo prende-se com os problemas de desajustamento, manutenção e governabilidade da rede escolar (Matthews *et al.*, 2009; Rodrigues, 2010; Cordeiro e Martins, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014) que a evolução ocorrida na sociedade portuguesa originou e que rapidamente se foram adensando. Esta situação exerceu uma grande pressão sobre a estrutura em que assentava o parque escolar nacional, cada vez mais incapaz de responder aos crescentes desafios educativos, e induziu processos de mudança e de procura de ofertas educativas novas e inovadoras. Um outro fator relaciona-se com o aparecimento, no início dos anos 80, de um movimento global de crise do modelo da administração central, que conduziu a um processo de desconcentração e de descentralização e à transferência de competências para as autarquias. Este foi a causa de inúmeras e diversificadas medidas legislativas que afetaram de forma mais ou menos direta a

---

Neto-Mendes, 2007), uma vez que foram em grande medida responsáveis por uma maior mediatização e crescimento da intervenção municipal em matéria de educação (Martins *et al.*, 2011).

<sup>2</sup> Naturalmente, esta escolha circunscreve-se ao interior do sistema público estatal (rede de escolas oficiais) e não estatal (rede de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo financiados pelo Estado), uma vez que a frequência de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo independentes do Estado sempre constituiu uma possibilidade, dependendo apenas da opção educativa e da capacidade financeira das famílias.

administração pública. Na educação, entre muitas outras consequências, pôs em causa o modelo de planeamento em vigor até então.

É assim que, provocado por um contexto de forte evolução da sociedade portuguesa, de grande necessidade de adaptar o parque escolar à nova realidade que se foi desenhando e às decorrentes renovadas lógicas educativas e de intensa crítica ao formato da administração pública predominante, se sentiu a necessidade de começar a empreender medidas para operar uma reformulação do modelo de planeamento da rede educativa, no sentido de o capacitar para uma melhor resposta às questões que se impunham.

### **1.1. A VIGÊNCIA DO PLANEAMENTO TRADICIONAL**

Até aos anos 80 vivia-se num tempo em que as práticas do planeamento em uso na educação (aliás, como em muitas outras áreas, como na saúde, na economia e no território) se compaginavam com o Estado-providência, o qual era sustentado por políticas públicas redistributivas de tipo Keynesiano e dominado pelos valores da centralização e por uma visão hierárquica e burocrática do exercício do poder (Stoer, 1986; Santos, 1993, 1994; Afonso, 1997; Mozzicafreddo, 1997; Cordeiro *et al.*, 2014).

Fruto desta mentalidade, o tipo de planeamento em uso na educação centrava-se apenas na elaboração de planos (Santos, 1994; Afonso, 1997; Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014). Este antigo e conhecido instrumento de planeamento, dada a sua natureza rígida, não conjeturava a possibilidade de adaptação durante o processo de implementação. O seu objetivo consistia no cumprimento e aprovação do documento definido, que constituía em si um produto acabado, e, por essa via, o contexto em que ocorriam as ações, as dinâmicas territoriais existentes e o fator incerteza eram desvalorizados. Desta forma, o tipo de planeamento em uso na educação baseava-se essencialmente na seleção de métodos e técnicas que, através de ferramentas prescritivas, inflexíveis, não moldáveis à realidade e incapazes de lidar com a mudança, permitissem alcançar os resultados desejáveis.

O modelo de planeamento da rede escolar que vigorou no nosso país até meados dos anos 80 era, assim, 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 e Afonso, 2002; Barroso e Viseu, 2003; Cordeiro e Martins, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014).

O Plano dos Centenários é o exemplo, por excelência, deste modelo de planeamento tradicional, 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 (Lima, 2004; Martins *et al.*, 2011; Cordeiro e Martins, 2013; Cordeiro, 2014). Os municípios eram, assim, afastados de todo o processo, limitando a sua participação a um mero serviço de apoio periférico, e a dimensão local era ignorada em toda a sua extensão (Fernandes, 2004; Cordeiro e Martins, 2013). Na generalidade, os critérios de planeamento utilizados eram de tipo administrativo, determinando que as escolas primárias se situassem 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).

### **1.2. A EMERGÊNCIA DO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO**

A partir dos anos 80, já em pleno ciclo “reforma educativa”, avolumam-se as análises às dimensões tradicionais das políticas e das práticas organizacionais e administrativas de tipo centralista, hierarquizado e burocratizado e aos desafios colocados à escola na transição pós-moderna (Barreto, 1995; Magalhães, 1995; Afonso, 1998; Gomes, 1999; Ruivo, 2000; Teodoro, 2001; Lima e Afonso, 2002; Barroso, 2004; Formosinho, 2005a, 2005b; Stoer, 2008; Cordeiro *et al.*, 2014). Dessas análises ressalta a defesa de uma agenda educativa de tipo descentralizador e participativo e que permita criar condições para a consolidação de uma escola democrática (Lima, 1995, 2004; Barroso, 1998; Fernandes, 2004, 2005;

Pinhal, 2004, 2005, 2006; Prata, 2004; Ferreira, 2005; Martins *et al.*, 2006; Cosme e Trindade, 2007; Tristão, 2009; Cruz, 2012; Cordeiro *et al.*, 2014).

Motivado por este contexto de dúvida quanto aos padrões instalados começam a emergir, com maior vigor, críticas às limitações do paradigma tradicional do planeamento em educação, com especial incidência na rede escolar, e, como consequência, surge uma tendência que defende o abandono do tipo de planeamento em uso na educação e o início de um tipo de planeamento voltado para a complexidade, onde fossem exploradas outras metodologias mais adequadas à sociedade contemporânea (Cordeiro *et al.*, 2014).

A partir desta visão assiste-se à emergência do planeamento estratégico na educação, o qual procura compaginar-se, através de uma visão multidimensional (holística) e integrada, com o paradigma da complexidade e da pós-modernidade (Sá, 1990; Morin, 1991; 1993; Santos, 1994; Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014).

Conceptualmente o planeamento estratégico caracteriza-se pelo carácter multidisciplinar e participado, por um bom suporte de informação, pela clara definição das funções e responsabilidades de cada nível de intervenção, pela articulação entre a gestão e o planeamento e pela visão estratégica e flexível (Cabral e Marques, 1996; Ferreira, 2005; Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014) e promove uma visão para o território fundamentada num diagnóstico prospetivo e numa gestão de longo prazo, baseando-se no mapear de futuros possíveis, através da identificação de tendências e incertezas e da antecipação de oportunidades e ameaças (Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014). Em termos metodológicos integra múltiplas variáveis e diferentes atores, assenta na hierarquização de prioridades e faz a seleção das ações-chave para a mudança (Ferreira, 2005; Cordeiro *et al.*, 2014). Planear deixa de ser uma atitude que perspetiva a evolução rumo a um fim desejado, previsível e orientado pela oferta e passa ao favorecimento de um fim entre os muitos outros possíveis, em que se equacionam as potencialidades e fraquezas do sistema, enquadradas num determinado contexto (Perestrelo, 2002; Cordeiro *et al.*, 2014).

O modelo de planeamento da rede escolar que se impôs no nosso país após meados dos anos 80 foi, assim, um modelo de planeamento descentralizado, de gestão local (ainda que com forte regulação estatal), participado, proactivo, prospetivo e orientado por padrões de qualidade, modernização, eficácia e equidade (Matthews *et al.*, 2009; Rodrigues, 2010; Cordeiro, 2011; Cordeiro e Martins, 2013; Santos e Cordeiro, 2014). Ferreira (2005) resume as principais diferenças entre os dois tipos de planeamento no seguinte quadro:

**Quadro 1.** Principais características do planeamento tradicional e do planeamento estratégico.

Planeamento tradicional	Planeamento estratégico
Sectorial	Global e integrado
Físico	Diversas vertentes
Normativo/Regulador	Processual/Operacional
Extrapolação de tendências	Prospetivo
Tecnocrático	Participativo
Orientado pela oferta	Orientado pela procura
Rígido	Flexível

**Fonte.** Adaptado de Ferreira (2005).

Com o aparecimento do planeamento estratégico, novos conceitos e instrumentos emergem na educação. A abordagem estratégica territorial surge como um novo paradigma em que o processo de planeamento se sobrepõe ao tradicional plano, os instrumentos de execução ganham maior atenção, a monitorização e a avaliação passam a ser indispensáveis e a importância atribuída à negociação e à construção de consensos assume grande importância (Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014).

Esta transformação conduziu inevitavelmente a mudanças ao nível das políticas, programas e estratégias definidas e dos instrumentos de planeamento em uso, as quais foram inspiradoras para as modificações que se vieram a operar, em particular no domínio do planeamento da rede escolar (Cordeiro *et al.*, 2013; Cordeiro *et al.*, 2014).

A publicação da lei n.º 46/86 de 14 de outubro, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), marcou o início deste novo ciclo de mudanças ideológicas na educação e contribuiu para que se operacionalizassem modificações ao nível do paradigma do planeamento educativo (Cordeiro *et al.*, 2014). Definiu um novo quadro geral do sistema, estabeleceu os grandes princípios gerais e organizativos que vieram a ter uma influência decisiva na conceção dos edifícios escolares e na configuração de uma nova rede educativa e levou a que o processo de planeamento fosse, tanto quanto possível, descentralizado (GEP-ME, 1990; ME, 2000).

A premência de se tomarem medidas para cumprir os princípios dimanados da LBSE, bem como de produzir e divulgar, a nível central, normativos que pudessem servir de orientação para os órgãos autárquicos nas suas novas atribuições, impôs, como necessidade urgente, a definição de critérios de planeamento (GEP-ME, 1990; ME, 2000).

No início da década de 90 é a própria administração educativa que assume a indispensabilidade de um planeamento da rede escolar moderno, inspirado na perspetiva e na planificação estratégica (Fazendeiro, 1992; Cordeiro *et al.*, 2013) e ainda nesse ano elabora e publica o documento “Critérios de planeamento da rede escolar”, no qual estabelece as normas orientadoras para o reordenamento da rede e a adaptação do parque escolar às exigências da reforma educativa em curso, quer através da reconversão do parque escolar existente, quer através da criação de novos estabelecimentos de ensino (GEP-ME, 1990; ME, 2000).

O modelo de planeamento da rede escolar passou a subordinar-se essencialmente ao conceito de racionalização, o que pressupunha a avaliação sistemática de metodologias, a análise de custos, a coordenação de recursos e a criação de indicadores de eficácia, numa perspetiva global de rentabilização do parque existente e dos novos investimentos (GEP-ME, 1990). Na prática foi estabelecido tendo em conta os princípios de diversidade, complementaridade e flexibilidade dos equipamentos educativos, visando alargar a oferta de tipologias de modo a responder às diversas realidades regionais e associar e articular, numa determinada área territorial, os vários equipamentos educativos e sociais existentes (ME, 2000). *Foram definidos valores máximos e mínimos relativamente à área de influência de cada escola, à população base e a escolarizar e à dimensão e localização dos estabelecimentos de educação e ensino com base em conceitos demográficos, pedagógicos e económicos* (ME, 2000). A Carta Escolar surgiu então como metodologia de planeamento, entendida como uma re(configuração) da rede educativa, expressão de uma política educativa projetada num determinado horizonte temporal e permanente reavaliada e atualizada (ME, 2000).

Decorrida quase uma década sobre a publicação do citado documento impõe-se um novo quadro conceptual e uma realidade em que se evidenciam nítidas marcas da mudança. A alteração significativa do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação no sentido de uma transferência de poderes e funções do nível central e regional para o nível local, no âmbito da territorialização das políticas educativas, aprofundou-se e ultrapassou a sua dimensão jurídico-administrativa, passando a reconhecer a escola como um local central de gestão e a comunidade local como um parceiro essencial na tomada de decisões (ME, 2000). Por outro lado, e apesar dos progressos registados nos anos 90, a requalificação abrangente do parque escolar não foi conseguida, sendo evidentes os sinais de desqualificação física, ambiental e funcional que apresentava (Cordeiro e Martins, 2013) e que o tornavam inadequado, tanto às novas conceções e modelos de aprendizagem, como à renovada distribuição territorial da população, fruto dos fenómenos de litoralização, urbanização e retração da procura escolar (ME, 2000).

Em face destes problemas estruturais e numa fase em que a prioridade passou a ser a reorganização e modernização da rede escolar (Cordeiro e Martins, 2013), tornou-se necessário repensar o modelo de planeamento da rede escolar e foi publicado, dez anos depois, pelo Ministério da Educação (ME), o documento “Critérios de planeamento da rede educativa”.

Sob os efeitos do paradigma do planeamento estratégico, da territorialização educativa, de uma gestão mais eficiente e eficaz (*New Public Management*) e da qualidade assiste-se à desconstrução de uma rede escolar pública única, de natureza estadocêntrica, para a (re)construção de um rede escolar municipal policêntrica (Cordeiro e Martins, 2013). A configuração desta rede conhece desenvolvimentos expressivos através da operacionalização de dois instrumentos conceptuais: os agrupamentos de escolas, em 1998 (ainda antes da publicação do documento anterior), com o decreto-lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio, e as cartas educativas, em 2003, com o decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro (Cordeiro e Martins, 2013). A elaboração das cartas educativas por parte das autarquias assinalou o início de uma nova fase de planeamento da rede escolar municipal sem precedentes em Portugal, 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 *et al.*, 2014).

Como se pode observar, ocorreu uma transformação radical do que se pretendia para o planeamento na educação, passando-se de uma visão tradicional a uma visão estratégica<sup>3</sup>, mas as mudanças anunciadas na educação nesta segunda década do século XXI fazem prever uma alteração ainda mais profunda, que pode mesmo representar um corte completo com o modelo em vigor.

## **2. PLANEAMENTO PELA PROCURA: O NOVO PARADIGMA DO PLANEAMENTO DA REDE EDUCATIVA**

Os princípios e os objetivos que definem a política educativa de um território refletem-se na conceção e na implantação da sua rede de estabelecimentos de educação, ensino e formação. O atual parque escolar português traduz as marcas das opções, por vezes contingentes, que, ao longo dos anos, foram sendo tomadas em contextos de permanente evolução social, científica, económica e política.

Fruto desta evolução contínua dos quadros de referência, nas últimas décadas muito se alterou nas lógicas de planeamento da rede escolar. Sem nos abstermos de considerar a complexidade das transformações observadas, podemos afirmar com algum grau de certeza que a mudança da metodologia observada na passagem do planeamento tradicional para o planeamento estratégico foi uma das principais modificações observadas, que em muitos territórios teve como corolário máximo a implementação das reorganizações propostas nas suas cartas educativas.

Mas independentemente do modelo de planeamento em uso, tanto no período em que vigorava o planeamento tradicional, como na fase em que emergiu o planeamento estratégico (quer no momento inicial associado à carta escolar, quer na etapa da renovada carta educativa), imperou sempre um planeamento de carácter objetivo, assente em critérios rígidos, mesmo quando as questões políticas se sobrepunham às questões técnicas, e baseado em regras de frequência estabelecidas centralmente, através de normativos legais que iam definindo as prioridades na matrícula ou renovação de matrícula e que, na prática, se foram traduzindo na obrigatoriedade de frequência em função da zona de residência. Estávamos, portanto, perante o planeamento resultante da carta educativa, em que a regulação é feita pela oferta, ou seja, em que é possível prever com uma reduzida margem de erro o número de alunos para uma determinada área (município, agrupamento de escolas, entre outras) e para um período de tempo específico (através da realização de projeções escolares) e, em função disso, estabelecer as necessidades em termos de equipamentos educativos e definir as prioridades de intervenção. Perante esta realidade, os critérios a observar na construção dos edifícios passavam pelas condicionantes naturais, pela rede de acessibilidades, pela dinâmica demográfica e socioeconómica, pela oferta e

<sup>3</sup> Em qualquer uma destas fases, quer durante a vigência do planeamento tradicional, quer durante a emergência do planeamento estratégico, as pressões políticas aquando da tomada de decisão foram uma constante, não sendo raras as vezes em que interesses políticos se sobrepuseram a interesses educativos e sociais, realidade que ainda hoje se mantém.

procura educativa atuais e futuras, pela área de influência de cada estabelecimento de ensino (fluxos) e pela distância-tempo dos percursos dos alunos casa-escola.

Tudo isto associado a um contexto de expansão da frequência (resultado da democratização do ensino, do aumento da escolaridade obrigatória e do crescimento urbano observado no litoral), de défice de equipamentos educativos (abertura de escolas) e de construção de obra. Apesar de todas as alterações ocorridas na sociedade portuguesa, mesmo na fase de dupla concentração observada com a criação dos agrupamentos de escolas no final do século passado o planeamento não visava o encerramento de escolas, mas sim ultrapassar o seu isolamento, pelo que o processo passou por uma concentração de estabelecimentos que se mantinham em funcionamento, e só mais tarde, com as cartas educativas, começou a despontar uma tendência de mudança (Cordeiro, 2014).

A introdução da liberdade de escolha da escola vai transformar completamente a forma de planeamento da rede educativa tal como a conhecemos, uma vez que ao implicar uma mudança da lógica inerente à organização do modo de funcionamento do sistema educativo português que vigorou durante os últimos 40 anos, deixando de ser o Estado o elemento controlador, para passar a lei do mercado, as famílias deixam de estar sujeitas às normas a observar na distribuição de crianças e alunos definidas na legislação, passando a escolha da escola por parte dos pais/encarregados de educação ou alunos a depender de juízos pessoais. Passamos, assim, a um planeamento de carácter subjetivo, muito dependente de critérios flexíveis, consequência da desregulação da frequência, ou seja, um planeamento resultante da implementação lei da oferta e da procura, em que a regulação é feita pela procura, perdendo a evolução da população a escolarizar e o planeamento de equipamentos educativos a sua previsibilidade. A grande questão que se coloca de imediato é quais vão ser os critérios em que os pais/encarregados de educação e os alunos se vão basear no momento da seleção da escola? Fatores como os resultados escolares, a composição social do público escolar, a localização, a diferenciação pedagógica e a mobilização organizacional vão influenciar de forma decisiva a atratividade de cada estabelecimento. Não menos importante será o investimento em marketing e publicidade, quer da escola, quer do território, para captar alunos. A segunda questão a que é necessário dar resposta é como é que os municípios vão planear a rede educativa com base nestes critérios?

Tudo isto associado a um contexto de retração da frequência (resultado do crescente decréscimo de nascimentos), de excesso de equipamentos educativos (fecho de escolas) e de investimento em serviços e projetos associados à garantia da qualidade de vida dos habitantes (fim do paradigma da obra pública). Dificilmente se discutirá no futuro próximo um planeamento direcionado para a construção de obra e abertura de escolas, bem pelo contrário, o processo irá, na esmagadora maioria do território nacional, no sentido do fecho escolas, ou seja, de uma reorganização de encerramentos (Cordeiro, 2014).

Mas esta alteração significativa das condições de base do planeamento da rede educativa provocada pela introdução da lei do mercado na educação não se vai fazer sentir da mesma forma em todos os territórios, será mais evidente nos territórios de alta densidade, por ser nestes que existe possibilidade de escolha (quer dentro do público, quer entre público e privado). Como refere Rochette Cordeiro (2014), nos setores de baixa densidade o planeamento da rede educativa deverá manter no futuro muitas das lógicas e relações que já hoje se observam, continuando a refletir o peso que as autarquias apresentam na gestão da educação e na garantia de serviços aos cidadãos (transportes escolares, alimentação, atividades de enriquecimento curricular, entre outros), acrescidas de fatores que passam pela qualidade do quadro docente e pela assunção de projetos educativos consentâneos com a visão dos autarcas relativamente à educação e à sua ligação com a realidade dos seus territórios. Por sua vez, e segundo o mesmo autor, nos sectores de alta densidade, e em particular nos urbanos, todo o cenário se deverá vir a alterar. Se, por um lado, as projeções de população escolar, a localização, a existência de uma rede viária qualificada, a existência de transportes coletivos e a proximidade a setores densamente povoados vão continuar a ser peças decisivas no processo de planeamento da rede educativa, por outro lado, outros fatores, que até ao momento não eram passíveis de ser equacionados, vão apresentar-se como decisivos nessa mesma escolha (Cordeiro, 2014).

Neste contexto, se as políticas locais de educação se centraram inicialmente na rede escolar, nesta nova fase será na clarificação do papel dos agentes envolvidos, na rentabilização das potencialidades territoriais e na disponibilização de recursos que deverão estar focadas, na medida em que são fatores que influenciam diretamente a atratividade das escolas e do território. As autarquias são assim chamadas a assumir uma função educadora e a integrá-la em planos estratégicos alargados, de modo a atingir um desenvolvimento territorial sustentado e a melhorar a qualidade de vida da sua população.

### 3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num quadro de construção da dimensão local 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 educativa constitui hoje decididamente um dos principais desafios de futuro da política de educação. Certo é que esta reflexão deve partir de um quadro conceptual de inteligibilidade da realidade, afastando-se de qualquer posicionamento determinista e visão centralista, que facilite a criação de um sistema operativo flexível capaz de servir e apoiar as diferentes respostas a encontrar a nível local e regional (ME, 2000).

Mas a introdução da liberdade de escolha da escola no sistema educativo português, ao implicar alterações radicais na forma como o planeamento da rede educativa tem vindo a ser feito, eleva o repto de repensar os critérios de reordenamento a outro nível. A verdade é que, apesar da problemática da liberdade de escolha da escola ser uma matéria que em Portugal consta entre os temas em debate público há já algum tempo, nem o tempo a que esta discussão se arrasta, nem a intensa controvérsia que se gera sempre que o assunto reaparece têm contribuído para o aumentar do esclarecimento sobre a questão e permanecem grandes interrogações sobre o seu significado e sobre as suas consequências no sistema educativo, em particular no domínio do planeamento da rede educativa.

Caso se avance com esta intenção de alteração do mecanismo de regulação do sistema educativo português, esta será certamente a mais profunda reforma educativa a que o nosso país assistiu desde que a educação foi consagrada como um direito de todos e passou a ser de acesso gratuito, envolvendo a própria noção de serviço público de educação. Por esta razão é fundamental compreender até que ponto esta ressurgida ideia constitui uma rutura total com o modelo de planeamento da rede educativa anterior, identificar as principais mudanças e apoiar todos os agentes envolvidos (tutela, autarquias, técnicos de planeamento, docentes, pais e comunidades locais).

A constatação da complexidade do processo de planeamento de rede educativa deve ser o ponto de partida para a reflexão do que poderão vir a ser os novos paradigmas do planeamento da rede educativa neste início do século XXI.

### BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, A. J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Dissertação de doutoramento. Universidade do Minho;
- AFONSO, A. J. (1997). Para a configuração do Estado-providência na educação em Portugal, 1985-1995. *Educação, Sociedade e Culturas*, 7, 131-156;
- AFONSO, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública. In J. Barroso (org.). *A escola pública - Regulação, desregulação e privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições Asa;
- ANTUNES, F. (2006). Governança e Espaço Europeu de Educação: Regulação da educação e visões para o projecto 'Europa'. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 63-93;
- ANTUNES, F. (2004). Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa: A estruturação global de uma inovação nacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70, 101-125;
- ANTUNES, F. (2001). Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. Correia (orgs.). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise* (pp. 163-208). Porto: Afrontamento;
- BARRETO, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. *Análise Social*, XXX(130), 159-173;

- BARROSO, J. (org.) (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa e Unidade de I&D de Ciências da Educação;
- BARROSO, J. (2005). O Estado, a educação e a regularização das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751;
- BARROSO, J. (2004). 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* (pp. 13-22). Aveiro: Universidade de Aveiro;
- BARROSO, J. (org.) (2003). *A escola pública - Regulação, desregulação e privatização*. Porto: Edições Asa;
- BARROSO, J. (2000). O século da escola: do mito da reforma à reforma de um mito. In T. Ambrósio, E. Terrén, D. Hameline & J. Barroso. *O século da escola: entre a utopia e a burocracia* (pp. 63-94). Porto: Edições ASA;
- BARROSO, J. (1998). Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. *Colóquio educação e sociedade*, 4, 32-58;
- BARROSO, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação;
- 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*, 84(24), 897-921;
- CABRAL, J. & Marques, T. S. (1996). Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável - experiência em Portugal. *Inforgeo*, 11, 107-116;
- CORDEIRO, A. M. Rochette (2014) – “O lugar dos Municípios no planeamento e gestão da rede escolar em Portugal”. In Rodrigues, Maria de Lurdes (coord.) - “40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: A Construção do Sistema Democrático de Ensino”, Vol. II, Coimbra. Almedina, pp. 421-444. - ISBN: 9789724057859
- CORDEIRO, A. M. Rochette (2011). Reorganização da rede escolar. *Boletim dos Professores*, 20, 2-3;
- 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. E Ferreira, A. Gomes (2014) "As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas". *Revista Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Set 2014, vol.22, no.84, Rio de Janeiro, pp.581-607. ISSN 0104-4036.
- CORDEIRO, A. M. Rochette, 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;
- COSME, A. & Trindade, R. (2007). *Escola a Tempo Inteiro. Escola para que te quero?* Porto: Profedições;
- CRUZ, M. C. M. F. (2012). *Conselhos Municipais de Educação: política educativa e acção pública*. Dissertação de doutoramento. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa;
- DECRETO-LEI N.º 144/2008 de 28 de julho. Diário da República n.º 144 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação. Lisboa;
- DECRETO-LEI N.º 7/2003 de 15 de janeiro. Diário da República n.º 12 - I Série - A. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. Lisboa;
- DECRETO-LEI N.º 115-A/98 de 4 de maio. Diário da República n.º 102 - I Série - A. Ministério da Educação. Lisboa;
- FAZENDEIRO, A. (1992). *Carta Escolar da Região Alentejo*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação;
- FERNANDES, A. S. (2005). Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira. *Administração da Educação - Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193-223). Porto: Edições Asa;
- 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;
- FERREIRA, F. I. (2005). *O Local em Educação. Animação, Gestão e Parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;
- FORMOSINHO, J. (2005A). 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. *Administração da Educação - Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 91-114). Porto: Edições Asa;
- FORMOSINHO, J. (2005B). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira. *Administração da Educação - Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Porto: Edições Asa;

- GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1990). *Critérios de planeamento da rede escolar*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação;
- GOMES, R. (1999). 25 Anos Depois: Expansão e Crise da Escola de Massas em Portugal. *Educação, Sociedade e Culturas*, 11, 133-164;
- LEI n.º 159/99 de 14 de setembro. Diário da República n.º 215 - I Série - A. Lisboa;
- LEI n.º 46/86 de 14 de outubro. Diário da República n.º 237 - I Série. Assembleia da República. Lisboa;
- LES GALES, P. (2004). Gouvernance. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (dir.). *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 242-249). Paris: Sciences PO;
- LIMA, J. A. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*, 20(2), 151-181;
- 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. V. S. (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. V. S. & Afonso, A. J. (2002). *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento;
- 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;
- MAGALHÃES, A. M. (1995). A escola na transição pós-moderna. *Educação, Sociedade e Culturas*, 3, 97-123;
- MARTINS, É. (2005). Carta Educativa: Ambiguidades e Conflitualidades. *Revista Lusófona de Educação*, 6, 139-151;
- MARTINS, H. M. A. C. (2007). *Os municípios e a educação. Estudo das modalidades de gestão das AEC. Dissertação de mestrado*. Departamento de Ciências da Educação, Universidade de Aveiro;
- MARTINS, H. A., Neto-Mendes, A. A. & Cordeiro, A. M. Rochette (2011). Cartas Educativas: um olhar sobre soluções de reordenamento da rede escolar e mudanças no(s) território(s). *II Encontro de Sociologia da Educação*, Porto. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 329-360;
- MARTINS, M., NAVE, G. & LEITE, F. (2006). *As Autarquias e a Educação em 2001/2002 na Região Norte*. Associação Nacional de Professores;
- MATTHEWS, P. ET AL. (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;
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO PROSPECTIVA E PLANEAMENTO (2000). *Critérios de Reordenamento da Rede Educativa*. Lisboa: Ministério da Educação/Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento;
- MORIN, E. (1993). *O Método*. Lisboa: Publicações Europa-América;
- MORIN, E. (1991). *Introdução ao Pensamento Complexo*. Lisboa: Publicações Europa-América;
- MOZZICAFREDO, J. (1997). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta;
- 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* (pp. 1-22). Porto Alegre: Associação Nacional de Política e Administração da Educação;
- NEWMAN, J. (2005). Enter the transformational leader: network governance and the micro-politics of modernization. *Sociology*, 39(4), 717-734;
- PERESTRELO, M. (2002). Planeamento Estratégico e Avaliação. Metodologias de Análise Prospectiva. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 4, 33-43;
- 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 actores* (pp. 99-128). Lisboa: Educa;
- PINHAL, J. (2005). Descentralização da Administração Educacional: os municípios e a autonomia das escolas. *Actas do II Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional "A escola entre o Estado e o mercado: o público e o privado na regulação da educação"*, Lisboa;
- PINHAL, J. (2004). Os municípios e a provisão pública de educação. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (orgs.). *Políticas e gestão local da educação* (pp. 45-60). Aveiro: Universidade de Aveiro;
- PRATA, M. (2004). 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* (pp. 173-190). Aveiro: Universidade de Aveiro;
- RODRIGUES, M. L. (2010). *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*. Coimbra: Almedina;

- RUIVO, F. (2000). *O Estado labiríntico. O poder relacional entre os poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento;
- SÁ, M. T. S. V. (1990). *A intervenção sociológica no planeamento*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa;
- SANTOS, B. S. (2006). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Edições Afrontamento;
- SANTOS, B. S. (1994). *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento;
- SANTOS, B. S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar na semiperiferia: o caso português. In B. S. Santos (org.). *Portugal: um retrato singular* (pp. 15-56). Porto: Edições Afrontamento;
- 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 (in press);
- STOER, S. R. (2008). O Estado e as políticas educativas: Uma proposta de mandato renovado para a escola democrática. *Educação, Sociedade & Culturas*, 26, 49-70;
- STOER, S. R. (1986). *Educação e mudança social em Portugal. 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento;
- TEODORO, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: 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.