

Faculdade de Letras da Universidade do Porto
27 e 28 de Janeiro de 2011

II Encontro de Sociologia da Educação

EDUCAÇÃO, TERRITÓRIOS E (DES)IGUALDADES

<http://encontrosociologiaeduc.blogspot.com/>

com o apoio de:



Cartas Educativas: um olhar sobre soluções de reordenamento da rede escolar e mudanças no(s) território(s)

Helena Arcanjo Martins(Universidade de Aveiro)

heleaarcanjo.martins@ua.pt

António A. Neto-Mendes (Universidade de Aveiro)

amendes@ua.pt

M. Rochette Cordeiro (CEGOT - Departamento Geografia, FLUC)

amrochette@pensarterritorio.pt

Resumo

Neste artigo apresentamos uma análise da construção técnica e política da carta educativa “decretada”, em seis municípios da região centro, cujo enfoque incide nas lógicas que presidem às soluções de reordenamento da rede educativa do 1.º Ciclo e da Educação Pré-Escolar e nas implicações que geram no território. Nessa mesma análise retratamos a “visão” dos autarcas sobre os papéis desempenhados pelo Conselho Municipal de Educação e pela Assembleia Municipal e sobre a escolha das equipas técnicas em face das tensões políticas e do mosaico de actores e interesses que têm vindo a caracterizar a descentralização da educação, em Portugal. A rede escolar “reorganizada” do 1.º CEB com base nas cartas educativas pode ser vista como o fim de um mundo, o da “escola rural”, tal como fora desenhado em meados do século XX pelo “Plano dos Centenários”.

1. Carta educativa “decretada”: as inevitáveis tensões entre centralização e descentralização

O carácter centralizado que caracterizou o sistema educativo português ao longo do século XX e do actual, e em particular a versão desconcentrada que conhecemos há mais de vinte anos, tem vindo a sofrer intervenções progressivas de cunho dito “descentralizador” que importa analisar. Merece particular atenção a concepção, planeamento e administração da rede escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico, a qual tem vindo a sofrer alterações que resultam, em grande medida, da modificação e reconfiguração da decisão política e da dimensão incremental da acção pública em educação, no Pós-Estado Providência (Santos, 1990; Stoer &

Araújo, 1992; Afonso, 1998; Ball, 2004, Van Zanten, 2004). Essas alterações têm 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 (Santos, 2006; Les Galés, 2004; Newman, 2005) 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 tradução, entre outras medidas, na tendência crescente do Estado central chamar o Município a intervir em domínios de que antes estava afastado, como é o caso das competências que lhe foram atribuídas no âmbito da *carta educativa* (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro)¹⁴³.

Vivemos, assim, uma época em que se assiste a uma forte retórica de “transferência de competências” para os municípios, no âmbito de um processo geralmente denominado de “territorialização das políticas educativas”, importando no âmbito deste artigo sublinhar o papel reservado ao poder local no processo de “reorganização da rede escolar” do 1º Ciclo do Ensino Básico. Este movimento intensifica-se a partir da publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabeleceu o “Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais”, reforçado depois através da publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que regulamenta os *Conselhos Municipais de Educação* e a *Carta Educativa* e do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, os quais vieram contribuir para o desenvolvimento do quadro de “transferência de competências” para os municípios em matéria de educação. No âmbito da *escola a tempo inteiro* adquiriram assinalável destaque as *actividades de enriquecimento curricular* (Martins, 2007; Neto-Mendes, 2007), responsáveis em grande medida por uma maior mediatização e crescimento da intervenção municipal em educação. A justificação oficial para estas medidas coloca-as o poder central no âmbito do “reforço e a qualificação do poder local” (preâmbulo do Decreto-Lei nº 144/2008), pelo que se vive um contexto em que se impõe aos investigadores problematizar a natureza e os efeitos da actual redefinição do papel do *poder central* e do *poder local* no processo de regulação das *cartas educativas*. Este universo muito próprio, apesar de contemplar todo o espectro escolar, desde a Educação Pré-Escolar ao Ensino Secundário, remete-nos em primeira instância para as duas primeiras etapas da educação básica, a Educação Pré-Escolar e o 1º Ciclo do Ensino Básico, os dois espaços que nas últimas décadas se foram afirmando como responsabilidade municipal¹⁴⁴.

¹⁴³ A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, falava em “carta escolar” (Art. 19.º). É com o Decreto-Lei n.º 7/2003 que o documento para a ser designado por “carta educativa”.

¹⁴⁴ Falamos nomeadamente da transferência para os municípios das responsabilidades com a construção e manutenção das instalações escolares, uma realidade desde meados da década de 80 do século passado.

Importa começar por lembrar que no processo de expansão da rede escolar pública foram quase sempre os governos e a administração central a decidir, de forma “unilateral, a criação e respectiva localização das escolas, independente das autoridades e racionalidades locais” (Lima, 2004: 7-8). Disso é exemplo o *modelo centralista*¹⁴⁵ de expansão, construção e administração de uma rede densa de escolas primárias, com características predominantemente *voluntarista* e *minimalista*, no período do Estado Novo, compreendido entre 1930 e 1970: as do *Plano dos Centenários* e as do *Novo Plano*, na década de 60, já em pleno processo da massificação do sistema educativo português (Grácio, 1998). Compreender até que ponto as actuais políticas de “reorganização da rede escolar” – conhecidas por, entre outras manifestações, estarem a proporcionar as mudanças mais radicais da rede escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico (e também da rede de jardins de infância, esta sem paralelo nos anos 40 do séc. XX) – constituem uma ruptura com o acima referido *modelo centralista* ou apenas uma adaptação astuta e conveniente do poder central que assim reorganiza a sua poderosa máquina administrativa com argumentos que passam simultaneamente pela “descentralização” e pela “modernização”¹⁴⁶. A análise deste complexo processo de regulações múltiplas não se revela fácil mas nem por isso deixa de ser menos urgente: analisar o conteúdo dos normativos e outras tipologias de orientações produzidos em distintos ciclos políticos e identificar coincidências e contradições; conhecer a qualidade da intervenção das instâncias disseminadas pelas diferentes estruturas da Administração Pública, quer elas se apresentem legitimadas por discursos reguladores mais do tipo “político-pedagógico” ou mais “político-financeiro”.

A compreensão do fenómeno que tem pautado a transformação profunda que a rede escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico tem conhecido (e que prossegue) obriga a caracterizar uma realidade marcada pela dispersão. Este combate à dispersão da rede de escolas do 1.º Ciclo começou na década de 90, embora a LBSE (1986) tivesse já consagrado a possibilidade

¹⁴⁵ Consultar sobre a tradição centralizada da política e administração da educação em Portugal, entre outros, Formosinho, 1988, 2005; Lima, 1999, 2006; Fernandes, 1992; Barroso, 1995; Ferreira, 2005.

¹⁴⁶ Há uma relativa similitude nas fundamentações encontradas pelos XV e XVII Governos Constitucionais (chefeados respectivamente por Durão Barroso e José Sócrates): “A concretização da *descentralização* administrativa constitui um objectivo fundamental do Programa do XV Governo Constitucional, enquanto aposta estratégica no princípio da *subsidiariedade*, o qual enforma uma dinâmica de *modernização* do Estado e um modelo de organização administrativa tendente à obtenção de melhores níveis de satisfação das necessidades reais dos cidadãos, em termos mais eficientes e eficazes e mais conformes com o sentido de autonomia responsável constituente dos regimes democráticos” (sublinhado nosso; primeiro parágrafo do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro); “O Programa do XVII Governo prevê o lançamento de uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de *proximidade*, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efectiva *descentralização* de competências para os municípios” (sublinhado nosso; primeiro parágrafo do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho). Num registo de outra natureza, Maria de Lurdes Rodrigues, ministra da educação entre 2005 e 2009, inclui a “transferência de competências do Ministério da Educação para as autarquias” como um objectivo que visa “progredir na *modernização* da gestão do sistema educativo [...]” (sublinhado nosso; Rodrigues, 2010: 25).

de ocorrerem “estabelecimentos com tipologias diversas”, agrupando diferentes combinações de ciclos distintos (Art. 40.º da Lei n.º 46/86) e na existência de estabelecimentos singulares ou “grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário” (Art. 45.º da Lei n.º 46/86). A política que levou à criação das *escolas básicas integradas*, em 1990¹⁴⁷, ajudou a divulgar os mais tarde chamados “agrupamentos de escolas”, cuja generalização se começa a consolidar já quase no final da década, em 1997/1998.

A dispersão da rede escolar do 1.º Ciclo foi combatida por um processo de *dupla concentração*: numa primeira fase (até 2006), tratou-se de uma concentração mais de cunho “político-administrativo”, dominada pela preocupação de constituição de “agrupamentos horizontais” e “verticais”, em que vingava sobretudo a ideia de dismantelar o “isolamento” de estruturas administrativas como as “delegações escolares” e a integração dos diferentes estabelecimentos (jardim de infância, EB1 e EB2,3) sob as mesmas estruturas de gestão; a segunda fase, dominada por uma retórica de cunho “político-pedagógico”, coincide com o arranque do processo das *cartas educativas* e pode ser ilustrada pela referência ao “centro escolar” como produto da visão “pedagógica” do poder central que defende a eliminação das escolas isoladas ou de pequena dimensão em nome do combate ao insucesso escolar, visão esta conseguida quase sempre com recurso a instrumentos como a “elegibilidade financeira”¹⁴⁸ que restringe seriamente o financiamento de “centros escolares” com menos de 4 salas¹⁴⁹.

O desafio que abraçamos: identificar mediações e metamorfoses entre, por um lado, a “autoria” do poder local – presente quer na “carta educativa localmente decretada” quer na decisão de candidatura do “centro escolar” a financiamento – e, por outro, a “autoria” do poder central – que cruza vários domínios e momentos, desde a definição de regras à sua interpretação e controlo, culminando geralmente com a aprovação do financiamento, a

¹⁴⁷ Despacho conjunto 19/SERE/SEAM/90, de 15 de Maio. Sobre a criação e dinâmicas proporcionadas pela *escola básica integrada*, ver, entre outros, os trabalhos de Pires (1993), Torrão (1993), Mendes (1995) e Fernandes, Martins & Mendes (1997).

¹⁴⁸ Falamos do financiamento concedido no âmbito do QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional, 2007-2013), que pode garantir 70% do custo total do investimento. No final do ano lectivo 2008/09, o Ministério da Educação faz um balanço bastante positivo do processo: 61 novos centros escolares entraram em funcionamento em 2008, com oferta de aulas de inglês, de música, de apoio ao estudo, de actividade física e desportiva, com sala de informática, biblioteca e cantina; 435 projectos de centros escolares para o pré-escolar e para o 1.º ciclo do ensino básico aprovados; 700 milhões de euros investidos, incluindo a comparticipação do QREN; previsão de 263 centros escolares a concluir em 2009 e 172 em 2010 (ME, 2009: 57). A ex-ministra, Maria de Lurdes Rodrigues afirma que em 2006 foram encerradas 1500 escolas quando a meta oficial apenas apontava para 500. Acrescenta, como exemplo que atesta o sucesso das suas políticas, que até final de 2009 foram encerradas 2500 escolas do 1.º Ciclo e que 211 novos centros escolares foram concluídos graças ao apoio financeiro garantido aos municípios no âmbito do QREN (Rodrigues, 2010: 67-68).

¹⁴⁹ As políticas educativas centralmente definidas pretendem consagrar o princípio de 1 sala/1 ano de escolaridade, o que sugere as 4 salas para o 1º Ciclo do Ensino Básico, no mínimo. A estas acresce pelo menos mais uma sala para a valência Jardim de Infância. Temos informações que dão conta de algumas excepções à aplicação do princípio que terão permitido a homologação/construção de “centros escolares” com número inferior de salas.

palavra-passe sagrada que permite finalmente o passo decisivo para construção de um novo “centro” (não será inocente a designação), agora em formato concentrado e modernizado. O centro escolar é, assim, uma tipologia de escola concentrada que, por sua vez, vai ter acolhimento numa outra modalidade de concentração que é o agrupamento de escolas. É a concentração dentro da concentração, a *dupla concentração* de que falávamos atrás. Corresponde também a uma dupla racionalização, com fundamentos tanto de base administrativa quanto pedagógica, a uma escala como há muito não se via, desde o *Plano dos Centenários* como antes afirmámos. Sobre a receptividade desta política desenvolvida entre 2006 e 2009, Ferreira (2010) afirma, no seu estudo sobre as representações dos actores sociais envolvidos na reorganização da rede escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico¹⁵⁰, que “as críticas mais optimistas são provenientes dos eleitos locais e dos órgãos de gestão escolares”, ao passo que “os comentários mais cépticos decorrem das bases – professores e pais” (Ferreira, 2010: 290). Mas não nos iludamos sobre as razões da aludida satisfação dos autarcas: ela não ficará a dever-se à consciência de uma elevada participação neste processo de decisão, mas antes a razões como “modernidade” e “progresso educativo” (Ferreira, 2010: 290), reveladoras de uma visão muito particular do que consideram ser uma oportunidade ganha. Estando operada uma mudança radical na rede escolar construída em meados do século passado e contando-se sobretudo escolas rurais entre os milhares de encerramentos registados, podemos afirmar que a rede escolar do 1.º Ciclo nunca mais será a mesma. Mas as declaradas intenções políticas de “localização” do processo de decisão parecem deixar muito a desejar, de acordo com o estudo que temos seguido: “No entanto, nem sempre a intenção de cedência de poderes é concretizada no plano real. A pesquisa realizada revela precisamente esta ambiguidade, em que na tomada de decisão do encerramento de escolas a administração central detém acrescido poder de decisão comparativamente aos municípios” (Ferreira, 2010: 289).

A “reorganização da rede escolar” do 1.º Ciclo, processo decorrido sobretudo entre 2006 e 2009, abrange duas grandes áreas de decisão: o encerramento de escolas (primeiro, com número de alunos inferior a 10, mais tarde inferior a 20) e a construção/renovação de centros escolares. Parecem somar-se evidências de que quer o encerramento de escolas quer a construção dos novos centros escolares continuam a ser processos comandados sobretudo pelo poder central, através de uma complexa sucessão de instrumentos reguladores, de actores envolvidos e de tempos de decisão.

¹⁵⁰ A circunstância de o seu trabalho empírico apenas ter abrangido 4 agrupamentos de escolas em outros tantos concelhos não permite a generalização das conclusões.

2. Carta educativa, uma oportunidade para pensar e afirmar as especificidades territoriais?

Desde a reforma educativa de Marquês de Pombal que o Estado Português comanda, de um modo geral, a acção educativa, tendo a intensidade da expansão do ensino variado tanto em função das diferentes concepções, por vezes divergentes, como também em função das vicissitudes políticas, económicas e financeiras.

Procurando a generalização da instrução primária e uma efectiva redução da elevada taxa de analfabetismo, o Poder Central do Estado Novo elaborou o já anteriormente referido “Plano dos Centenários”, que se assumiu como um efectivo plano global de expansão da rede escolar daquele que hoje é conhecido como 1º Ciclo do Ensino Básico.

Este plano resultou numa concretização efectiva da rede educativa, mas que, no entanto, apresentava desequilíbrios territoriais na sua expansão, uma vez que foram privilegiadas as cidades de Lisboa e Porto e também os distritos do Norte litoral¹⁵¹. No entanto será inquestionável a proliferação destes estabelecimentos pelos mais recônditos territórios do interior do país, onde se fazia sentir o peso significativo das pequenas escolas de uma, no máximo duas salas¹⁵². Ainda hoje é fácil reconstituir essa rede de estabelecimentos que se localizam maioritariamente nas entradas dos aglomerados junto à sua principal via de acesso. O “Plano dos Centenários” foi assim elaborado de acordo com a realidade portuguesa do início da década de 50, que se caracterizava por apresentar uma pirâmide etária jovem (Figura 1), reflexo de um país manifestamente subdesenvolvido, e uma rede de acessibilidades profundamente deficitária, factos que naturalmente se reflectiram na distribuição dos estabelecimentos de ensino.

O elevado número de crianças existentes e a dificuldade de deslocação, mesmo entre os diferentes lugares de uma mesma freguesia, contribuiu para uma expansão muito significativa do número de estabelecimentos de ensino, em especial do 1º Ciclo do Ensino Básico, os quais proliferaram ao longo das últimas décadas no território nacional, em especial no início do 3º quartel do século XX. Pelo contrário, actualmente, o nosso país apresenta uma pirâmide etária envelhecida (cf. Figura 1) e uma rede de acessibilidades que transformou por completo a

¹⁵¹ A análise realizada por Pimenta (2006: 53), sobre a distribuição distrital de edifícios escolares prevista no Plano dos Centenários, ilustra bem esses desequilíbrios quanto ao número de edifícios a construir: os distritos de Lisboa (632), Porto (759), Braga (633), Aveiro (480) ou Coimbra (462) apresentam valores bastante mais elevados quando comparados com distritos do Norte interior (Bragança, 242; Castelo Branco, 275) ou do Sul (Portalegre, 175; Évora 199).

¹⁵² De um total de 8240 escolas previstas, o número de escolas com apenas uma sala é “arrasador” face às restantes: 6060 com uma sala (73,5%); 1150 com duas salas (13,9%); 380 com três salas (4,6%) e 550 com quatro salas (6,6%) (Pimenta, 2006: 52).

relação espaço-tempo, encurtando distâncias, tornando locais anteriormente longínquos, hoje bastante mais próximos.

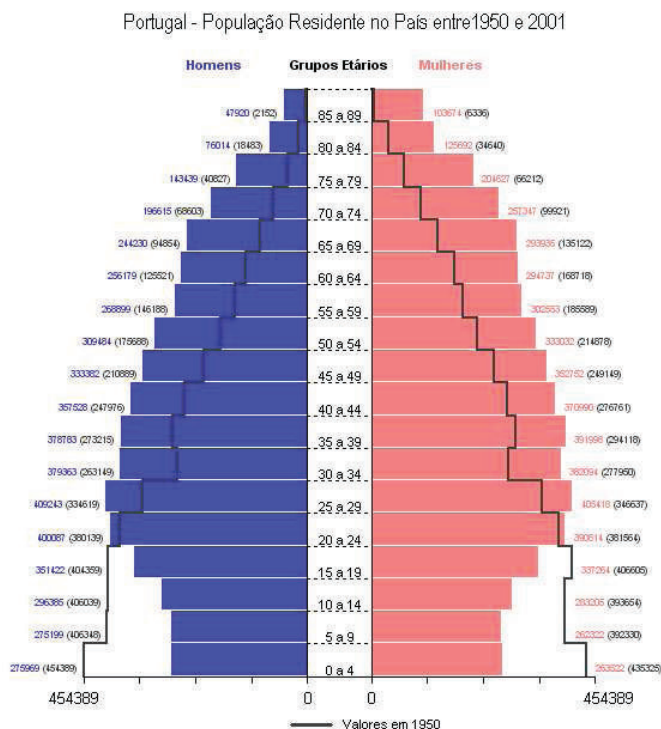


Figura 1 – Pirâmides etárias comparativas da população residente em Portugal em 1950 e 2001.

Por um lado, a alteração dos padrões de mobilidade reflecte-se numa transformação dos fluxos laborais, em geral, e dos fluxos escolares, em particular, facto que tem contribuído para uma alteração drástica das áreas de influência e dos fluxos associados a cada estabelecimento de ensino, uma vez que a maioria dos pais e encarregados de educação têm vindo a apresentar uma tendência crescente em matricular os seus educandos nos estabelecimentos de ensino mais próximos do seu local de trabalho e não do local de residência¹⁵³. A evolução demográfica e sócio-económica, a transformação do processo de ensino e de aprendizagem e a alteração dos padrões de mobilidade tornaram, assim, a rede escolar desajustada das necessidades neste princípio de século XXI.

Durante os últimos cinco anos as mais de três centenas de municípios nacionais desenvolveram esforços para a elaboração da *carta educativa*, sob o impulso e a regulação do poder central. O resultado foi a realização de documentos bastante díspares, apresentando

¹⁵³ Não podem, em circunstância alguma, ser esquecidas as profundas transformações sociais por que passou a sociedade portuguesa nas últimas quatro décadas: destacamos, entre outras, a integração da mulher no mercado de trabalho e o fenómeno de terciarização da sociedade.

uma reorganização da rede educativa equacionada, muitas vezes, mais numa lógica política do que numa lógica técnica.

Quando se analisam as diferentes Cartas Educativas Municipais constata-se, de imediato, que se poderá vir a assistir ao desenvolvimento das políticas educativas a diferentes velocidades, já que as propostas de reorganização da rede educativa apresentadas reflectem lógicas muito distintas, podendo levar à criação de novas desigualdades no acesso à educação. A reorganização do parque escolar nacional não pode obedecer, na totalidade do país, às mesmas linhas estratégicas, uma vez que a delimitação dos novos Territórios Educativos não pode e não deve ignorar os respectivos contextos – daí a necessidade de adaptação às diferentes características físicas e dinâmicas humanas observadas nos diversos Municípios que integram o território nacional.

A constatação das diferenças existentes entre territórios pode ser muito mais do que a referida dicotomia entre litoral e interior (cf. figuras 2 e 3), mas pode ganhar contornos muito particulares em territórios contíguos, mas de diferentes densidades, como se pode observar, aliás, no caso dos municípios da Guarda e de Almeida (cf. figura 2). Neste caso particular, observa-se que, enquanto o de Almeida apresenta uma tendência de envelhecimento geral e com perdas extremamente significativas em termos dos escalões mais jovens da população municipal, o da Guarda, em 2001, apresentava mesmo mais crianças no escalão etário dos 0 aos 4 anos que em 1991, o que pode ser facilmente relacionado com dinâmicas encontradas nos territórios do litoral, mas cuja distribuição em termos de território municipal apresenta características muito iguais entre o centro urbano e os territórios rurais da superfície da Meseta — muito idênticos aos de Almeida. No caso do Litoral, mesmo com o crescimento populacional a observar-se praticamente por todo o seu território, esse apresentou ao longo das últimas cinco décadas diferentes dinâmicas, com ritmos muito próprios associados a diferentes factores endógenos desses sectores do centro do país (cf. figura 3).

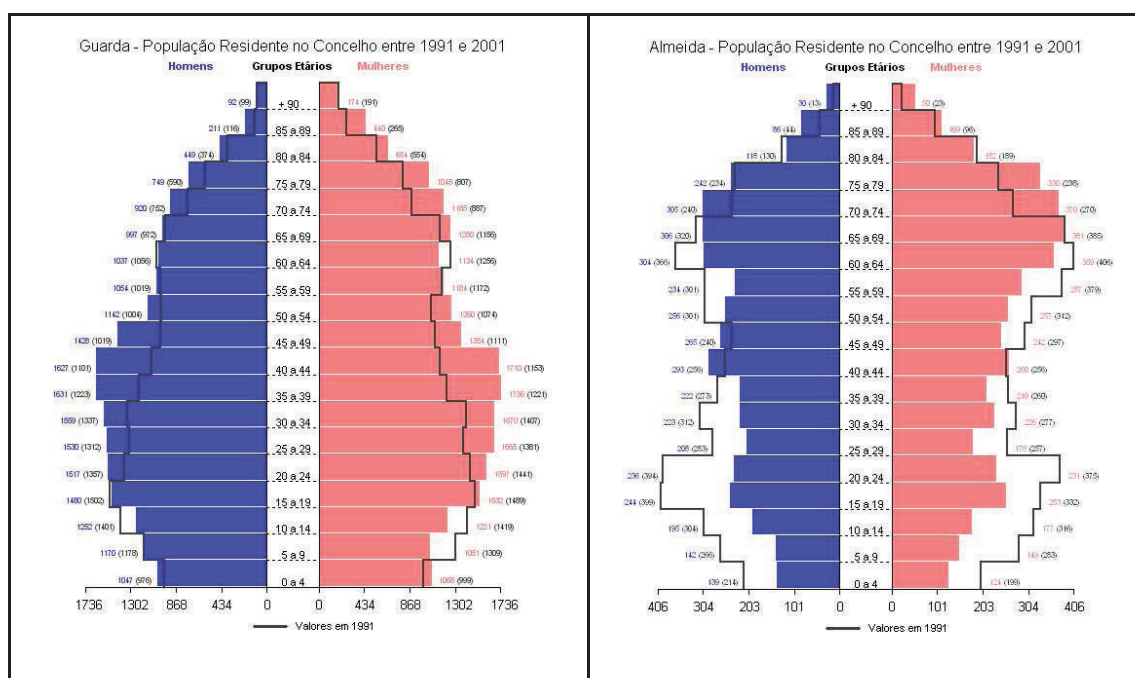


Figura 2 – Pirâmides etárias comparativas da população residente em municípios contíguos no interior do país (1950 e 2001).

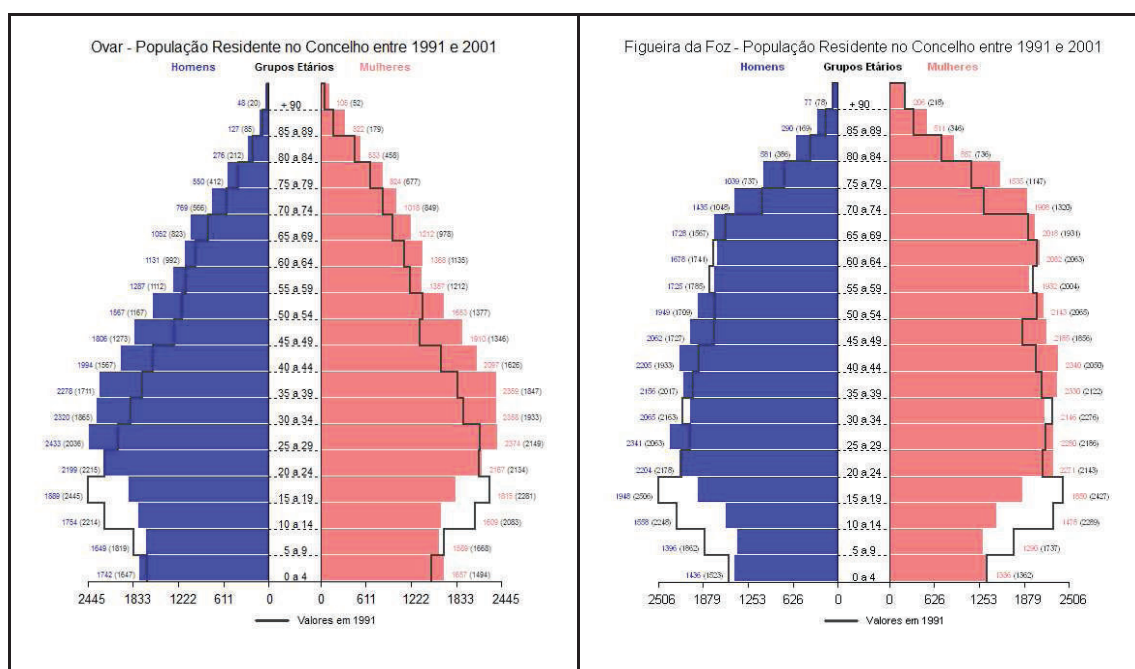


Figura 3 – Pirâmides etárias comparativas da população residente em municípios do litoral com valores populacionais idênticos (1950 e 2001).

Mas se a existência de diversas condicionantes naturais e de tão distintos contextos demográficos e sócio-económicos entre os diferentes municípios parece inquestionável, as diferenças observadas no seio dos próprios territórios municipais são por demais evidentes. A título de exemplo, observe-se o número de nascimentos registados por freguesia no Município

Num contexto como o que resultou das grandes transformações observadas na sociedade portuguesa no último meio século, o princípio base da redução das assimetrias existentes no território nacional – as quais têm vindo a redundar numa diferenciação negativa entre as zonas rurais e as zonas urbanas – parece ser um desígnio para os que se debruçam sobre as questões da rede educativa. Nesse sentido, contribuir para a criação de condições de igualdade de acesso educativo e de equidade deverá ser a preocupação central de uma política que visa a reorganização da rede educativa em termos nacionais. A plena concretização desse objectivo só é possível ultrapassando a fronteira das barreiras administrativas, pouco compatíveis com a prática do ordenamento e planeamento do território, uma vez que estas

raramente são coincidentes com as fronteiras naturais e humanas, pelo que só se torna possível falar numa verdadeira gestão sustentável quando se analisa o território como um todo. Conhecendo a realidade do poder autárquico e das relações intermunicipais, bem como as conhecidas desconfianças entre o poder central e o local (e vice-versa), desde logo se vislumbra uma enorme dificuldade em tal desiderato.

3. Construção técnica e política da carta educativa municipal

De um modo geral, a elaboração das cartas educativas municipais obedece a um conjunto de critérios e passos metodológicos: caracterização da totalidade da rede escolar municipal (estado de conservação, as condições e o número de salas, índices de ocupação e taxas de cobertura); delimitação dos territórios educativos (área de influência de cada estabelecimento de ensino, definida a partir dos fluxos escolares e fluxos laborais inter e intramunicipais); análise da hierarquização dos aglomerados populacionais, da rede viária existente e prevista; elaboração de estimativas relativas às necessidades de oferta educativa para os próximos anos lectivos; e definição e apresentação de propostas de reorganização da rede educativa. Posteriormente, de acordo com um dos documentos consultados, são “discutidas em conjunto com os diferentes agentes educativos, em especial com os responsáveis políticos e técnicos do Município, bem como com o Conselho Municipal de Educação e a própria Direcção Regional da Educação do Centro” (Montemor-o-Velho, 2007: 285).

Apesar dos critérios de análise e passos metodológicos prescritos, a elaboração das cartas educativas por diferentes equipas de trabalho, com diferentes perspectivas e abordagens à forma de desenvolver estes estudos, imprime, como seria de esperar, características diferenciadoras na concepção e concretização desses projectos. No entanto, as cartas educativas e respectivas propostas de reorganização da rede são, ao nível local, muito condicionadas pelas opções políticas municipais e alvo de escrutínio pelo Conselho Municipal de Educação (CME) e pela Assembleia Municipal (AM).

Propomo-nos, num primeiro momento, traçar um quadro das principais propostas de reorganização da rede escolar inscritas nas cartas educativas de seis municípios – Montemor-o-Velho (CMMV, 2007); Guarda (CMG, 2008); Figueira da Foz (CMFF, 2006); Ovar (CMO, 2007); Ansião (CMAAn, 2003, 2004) e Almeida (CMAI, 2007); num segundo momento, analisamos a construção técnica e política da carta educativa, ao nível local, através da análise do tipo de equipas técnicas responsáveis pela sua elaboração e os pareceres emitidos pelos CME e as votações das AM dos seis municípios em análise.

3.1. Metodologia

A análise e os contributos exploratórios para a compreensão da construção da carta educativa ao nível municipal que partilhamos neste texto resultam da investigação qualitativa que estamos a desenvolver sobre a regulação das cartas educativas municipais (Martins e Neto-Mendes, 2010: 183-188).

A metodologia adoptada é o estudo de caso (Bogdan & Biklen, 1994), aplicado a catorze municípios, localizados na região centro de Portugal. As técnicas privilegiadas para a recolha de dados são as entrevistas semi-estruturadas e a análise documental, através das quais procuramos recolher informação que nos permita compreender e problematizar a regulação das políticas de descentralização em Portugal.

Dada a dimensão e objectivos deste artigo, optámos por utilizar os dados de apenas seis dos municípios que constituem o nosso caso *multi-site*. A escolha destes territórios de entre todos os que analisámos em termos da Região Centro prendeu-se com as características morfológicas, de posicionamento no contexto territorial – litoral vs interior –, demográficas e políticas que, por um motivo ou outro, condicionaram a realização do documento.

Em termos demográficos, a escolha recaiu em três municípios que apresentam população total acima dos 50 000 habitantes (Figueira da Foz, Ovar e Guarda) que se localizam em sectores diferentes da Região Centro (litoral e interior) e com dinâmicas demográficas algo distintas – do significativo crescimento verificado em Ovar ao longo das últimas décadas ao crescimento débil observado na Figueira da Foz. Os restantes apresentam valores bastante inferiores, com Montemor-o-Velho a apresentar cerca de metade do valor dos anteriores (24 500 habitantes), enquanto o Município de Almeida apresentava pouco mais de 7400 residentes. Em termos de taxas de natalidade e de taxas de envelhecimento, estes seis municípios, em termos globais, apresentam valores muito díspares, reflectindo muito do que se conhece em termos da dicotomia litoral/interior.

Para este artigo convocamos sobretudo a análise documental de actas dos CME e AM e das cartas educativas dos 6 Municípios seleccionados. O recurso às entrevistas dos Vereadores da Educação (mais adiante designadas “VE1”, “VE5”, “VE7”, “VE8”, “VE9” e “VE11”) servirá para se conhecer melhor o processo de aprovação local (CME e AM) da carta educativa, bem como a importância que estes responsáveis políticos locais lhe atribuem.

3.2. Reorganização da rede educativa em seis territórios municipais: propostas e impactos

Face ao estudo das cartas educativas dos seis territórios referenciados e tendo em linha de conta as debilidades e potencialidades observadas nas fases de análise e diagnóstico, bem como as estimativas relativas às necessidades de oferta e procura educativa identificadas, apresentamos sinteticamente as principais fases de reorganização da rede educativa dos seis municípios e passamos em revista as propostas de reorganização e o impacto previsto ao nível da contracção da rede educativa.

a) Principais fases de reorganização da rede educativa

A reorganização da rede educativa do município de **Montemor-o-Velho** assenta em três fases distintas (CMMV, 2007: 286): i) uma *fase inicial*, focalizada em Setembro de 2006 que assume apenas a suspensão das “escola-alvo” por “*força das propostas do Ministério da Educação*”; ii) uma *fase de transição* que decorre entre 2006/2007 e 2009/2010 que tem como objectivo a “preparação da rede educativa existente para a reorganização final” e que consiste no encerramento, preferencial, dos estabelecimentos de ensino com apenas uma sala ou cujo número é inferior a 20 alunos; uma *fase final* a decorrer, previsivelmente, após 2009/2010, encontrando-se dependente das obras de recuperação dos estabelecimentos de ensino do 1.º Ciclo ou da construção dos “centros educativos” propostos. As fases de reorganização previstas nos municípios de Ovar, Figueira da Foz e Guarda são idênticas no tempo e nos objectivos às do município do Montemor-o-Velho.

O município de Almeida é, entre o conjunto dos municípios, aquele em que a proposta de reorganização se inicia mais tardiamente (2007) e assenta apenas em duas fases (CMAI, 2007: 148-153): a primeira ocorre durante 2007/2008, período em que se verifica o encerramento de duas escolas e a criação de um jardim-de-infância; a segunda dá-se a partir do ano lectivo 2008/2009 e sem um limite definido. É um planeamento de inevitabilidade e de conformidade em face das medidas de encerramento de escolas já em curso, implementadas pelo Ministério da Educação a partir do ano lectivo 2005/06. Já a carta educativa do município de Ansião é aquela que é elaborada mais cedo e a que apresenta um planeamento da reorganização da rede educativa mais longo (2003 a 2009) e mais global. Concilia ao longo desse período o encerramento de nove escolas e jardins-de-infância com operações de requalificação (sete) e construção de seis estabelecimentos de ensino (CMAAn, 2004: 47-53), com especial relevo para os anos de 2005, 2006 e 2007.

Em síntese, podemos concluir que as fases de reorganização da rede educativa, a partir de 2006, são mais fortemente condicionadas por factores exógenos (políticos e financeiros) do

que pelas dinâmicas, iniciativas ou legitimidades dos actores locais. O encerramento de “*escola-alvo*” imposto pelo Ministério da Educação, a dependência da comparticipação financeira do QREN para obras de requalificação ou construção de escolas do 1.º Ciclo e jardins-de-infância e as “*relações de subordinação e de dependência a que o Estado submete as suas periferias*” (Lima, 2004: 8) são exemplos de como o planeamento prospectivo da reorganização da rede educativa municipal está dependente dos modos e das políticas de regulação institucional (Barroso, 2006: 12).

b) Propostas e impactos da reorganização da rede educativa, por município

Para o conjunto de 14 freguesias que constituem o município de **Montemor-o-Velho**, a proposta de reorganização (CMMV, 2007: 289-312) passa pela adequação da rede educativa a quatro novos “territórios educativos” que, no caso do 1.º Ciclo, irão acolher a criação de quatro centros educativos (cf. figura 5), um por território. Para tal, a carta educativa prevê que a única EBI existente no concelho se transforme em EB1,2,3 com valência de pré-escolar e os restantes três centros educativos sejam infra-estruturas construídas de raiz. No que diz respeito à Educação Pré-Escolar, a proposta vai no sentido de manter a rede existente e até aumentá-la através da transformação de alguns estabelecimentos do 1.º Ciclo, entretanto desactivados, em jardins-de-infância e da integração de salas de actividades nos futuros centros educativos, sempre numa perspectiva da “maximização de recursos” (CMMV, 2007: 333).

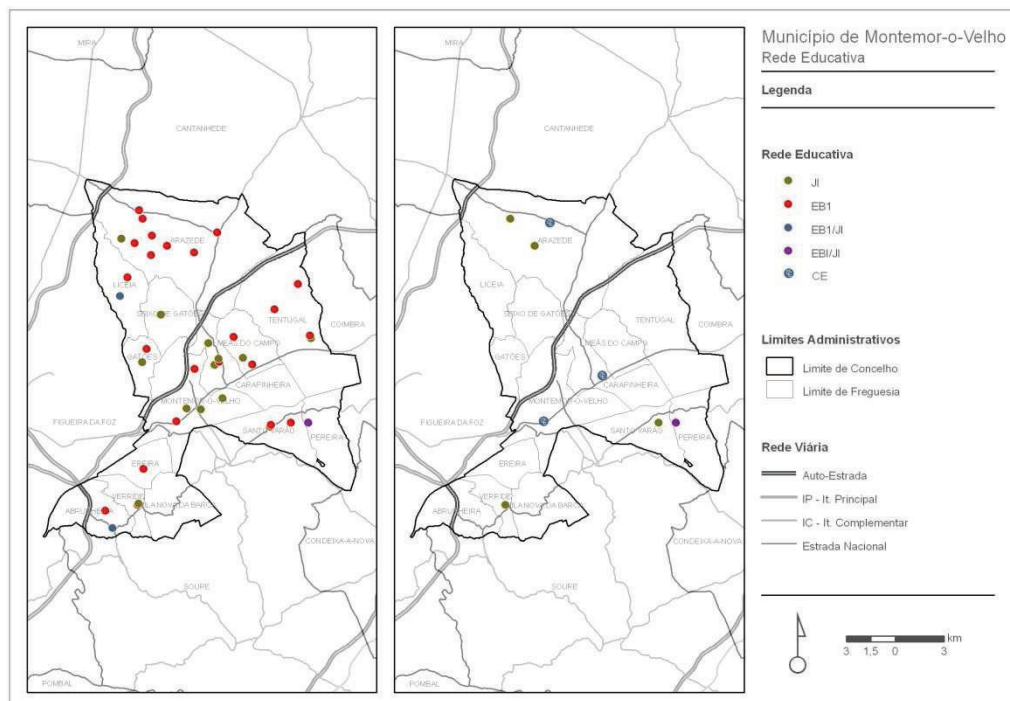


Figura 5 – Análise comparativa entre o momento inicial e final da reorganização da rede educativa do município de Montemor-o-Velho

Após 2010, a carta educativa prevê que com a conclusão da reorganização da rede educativa o município venha a sofrer uma diminuição muito significativa do número de estabelecimentos do 1.º Ciclo, passando de *“31 para apenas quatro estabelecimentos de ensino”* (CMMV, 2007: 321), representando uma diminuição de 87,1% face ao ano lectivo 2005/2006. No entanto, no conjunto dos quatro centros educativos a capacidade de oferta em termos de salas é de 44 para o 1.º Ciclo, 10 para jardim-de-infância e 38 salas para as actividades de enriquecimento curricular (AEC), com um investimento total previsto de 4,7 milhões de euros (CMMV, 2007: 330).

No caso do município da **Guarda**, as 55 freguesias que o integram apresentam *“dinâmicas demográficas e sócio-económicas claramente distintas, daí resultando uma evidente dicotomia entre o «mundo urbano» e o «mundo rural»”* (CMG, 2008: 374). Por isso, a proposta de reorganização da rede educativa (CMG, 2008: 369-428) que assenta na criação de 15 “territórios educativos” é fortemente condicionada pelas dinâmicas distintas desses mesmos territórios (CMG, 2008: 375).

Com um investimento previsto de 10,3 milhões de euros (CMG, 2008: 430-443) as propostas de reorganização educativa prevêem para o 1.º Ciclo a reconversão de um estabelecimento para jardim-de-infância; ampliação e reabilitação de sete estabelecimentos (no conjunto passam a dispor de trinta salas de 1.º Ciclo e onze salas de actividade para jardim-de-infância); a construção de raiz de três centros educativos (vinte salas de aula para o 1.º Ciclo e nove para jardim-de-infância) e a manutenção de treze estabelecimentos (cf. figura 6). Nos casos dos centros educativos, e para a maioria das EB1 e EB1/JI alvo de ampliação e reabilitação, está previsto passarem a dispor, para além das salas de aula, de refeitório, biblioteca, sala polivalente e espaços para as actividades de enriquecimento curricular (CMG, 2008: 429). No que se refere à rede da Educação Pré-Escolar, as propostas prescrevem o fim do regime itinerante, a reconversão de quatro jardins-de-infância, a integração de salas de actividades nos centros educativos a construir, bem como nas quatro escolas do 1.º Ciclo alvo de reconversão para a tipologia EB1/JI (CMG, 2008: 426-427).

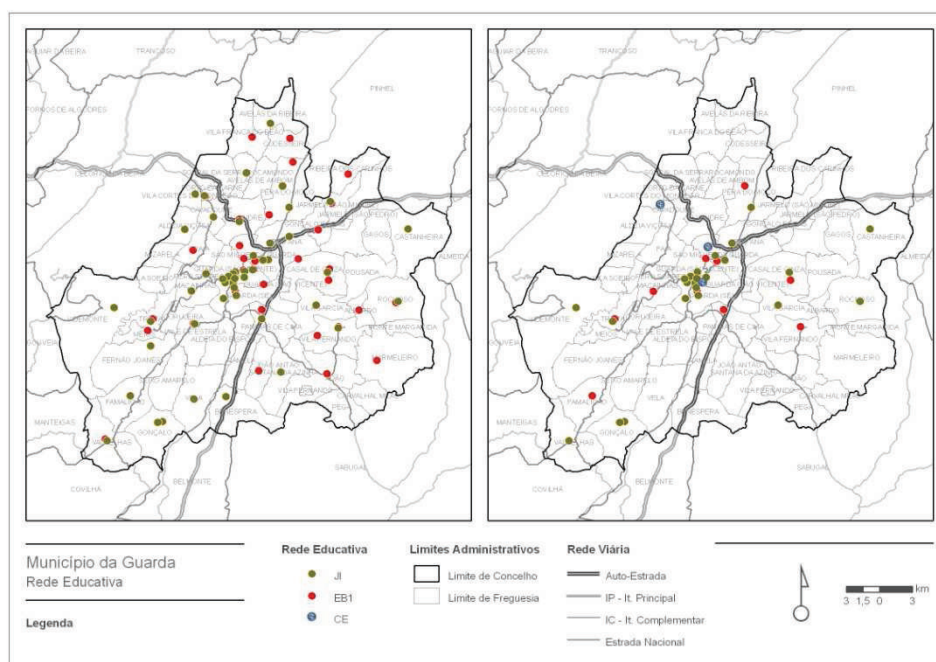


Figura 6 – Análise comparativa entre o momento inicial e final da reorganização da rede educativa do município da Guarda

O impacto previsto na carta educativa para a rede escolar do 1.º Ciclo passa por uma grande redução do número de estabelecimentos, de 61 em 2005/2006 para vinte e quatro em 2009/2010; no caso da educação pré-escolar, para o mesmo período, dos trinta e sete já existentes restarão apenas vinte.

Ao contrário dos dois municípios anteriores que registam um decréscimo da população escolar, o município de **Ovar** registou, a partir da década de 1960-70, “um crescimento demográfico pouco comum [...] e que tornou completamente desajustada a rede educativa herdada do «Plano Centenário»” (CMO, 2007: 304). Como consequência desse crescimento demográfico, nas décadas de 80 e 90 muitos estabelecimentos tiveram que ser edificadas, e simultaneamente, houve necessidade de “realização de obras de ampliação de muitos estabelecimentos de menor dimensão” (CMO, 2007: 304). Ainda assim, em 2005/06, no 1.º Ciclo, verificava-se uma “taxa de ocupação municipal de 112,4%”, resultado da inadequação da rede escolar em várias freguesias face à elevada procura educativa (CMO, 2007: 334).

A reorganização da rede escolar do município de Ovar (2007: 306-334) passa pela criação de oito “territórios educativos”, um por freguesia, que irá culminar na manutenção de três EB1 e a criação de doze centros escolares (cf. figura 7). Estes estabelecimentos de ensino resultarão de obras de beneficiação de seis estabelecimentos de ensino já existentes e os

restantes serão construídos de raiz. Está ainda prevista a implementação de uma nova Escola Básica Integrada (EBI) e a manutenção de outra EBI já existente (CMO, 2007: 337).

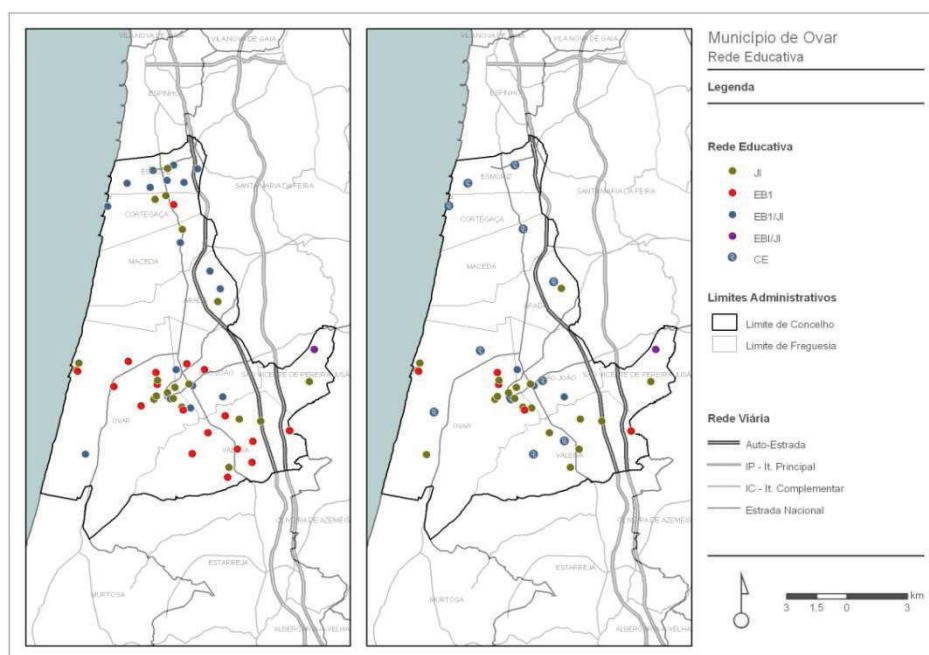


Figura 7 – Análise comparativa entre a fase inicial e final da reorganização da rede educativa do município de Ovar

Relativamente à rede da Educação Pré-escolar, as propostas apresentadas vão no sentido da sua integração nos centros educativos e na possibilidade, deixada em aberto, de este nível de ensino vir a integrar as escolas anteriormente ocupadas pelo 1.º Ciclo. Porém, a proposta prevê, ainda, a manutenção dos estabelecimentos de Educação Pré-escolar que *“apresentem condições físicas e pedagógicas de qualidade e [...] níveis de procura que o justifiquem”* tendo em conta a *“filosofia de proximidade”* (CMO, 2007: 337) defendida para este nível de ensino.

Em síntese, os doze centros educativos propostos terão, no seu conjunto, uma capacidade de cento e cinquenta e seis salas para as actividades lectivas (126 para o 1.º Ciclo e 30 para a Educação Pré-escolar) e mais de meia centena de salas para as AEC. Incluem ainda outras valências como ginásio, biblioteca, sala polivalente, cozinha e refeitório. As estimativas dos custos previstos para os doze centros escolares perfazem um total de 17,8 milhões de euros a adicionar aos 4 milhões estimados para a construção da nova EBI (CMO, 2007: 340-363).

O impacto previsível desta reorganização é a contracção do número de estabelecimentos da rede escolar de Ovar: no caso do 1.º ciclo estima-se que se assista a uma

diminuição de trinta e cinco para quinze escolas de 1.º Ciclo, entre 2005/06 e 2010; no caso da Educação Pré-escolar o número estimado de encerramento de jardins-de-infância é de sete.

As propostas de reorganização da rede escolar do município da **Figueira da Foz** procuram responder aos constrangimentos provocados pelos contrastes observados ao nível da demografia, da mobilidade e da hierarquização dos lugares: *“um mundo urbano, que se tem desenvolvido ao ritmo das regiões litorais”* (CMFF, 2006: 407) e com reflexos no crescimento da procura e na consequente sobrelotação de escolas do 1.º Ciclo; numa dinâmica oposta é observado *“um mundo rural”* a perder população e com elevados índices de envelhecimento. Factores que têm contribuído para a *“diminuição significativa”* da população escolar, aumento de escolas com frequência reduzida, e onde a *“fidelização das crianças aos lugares de residência é por vezes reduzida”* (CMFF, 2006: 408).

Em face do diagnóstico, dos objectivos e estratégias traçadas em sede da *carta educativa*, a reorganização da rede escolar do município da Figueira da Foz passa pela definição de dez “territórios educativos”, os quais acabam por determinar a *“localização dos diferentes Centros Educativos ou mesmo «Escolas de Freguesia» [...] encontrando-se alguns deles a serem servidos por diferentes escolas em simultâneo”* (CMFF, 2006: 408). Na fase final da reorganização (cf. figura 8) prevê-se a existência de nove centros escolares (sendo um deles de cariz intermunicipal), a remodelação de dois EB1 e a manutenção de quatro EB1. No que respeita à rede educativa da Educação Pré-Escolar, as soluções são em tudo semelhantes às previstas para o município de Ovar. No conjunto dos centros educativos a estimativa aponta para cinquenta e três salas para o 1.º Ciclo e sete para a Educação Pré-Escolar.

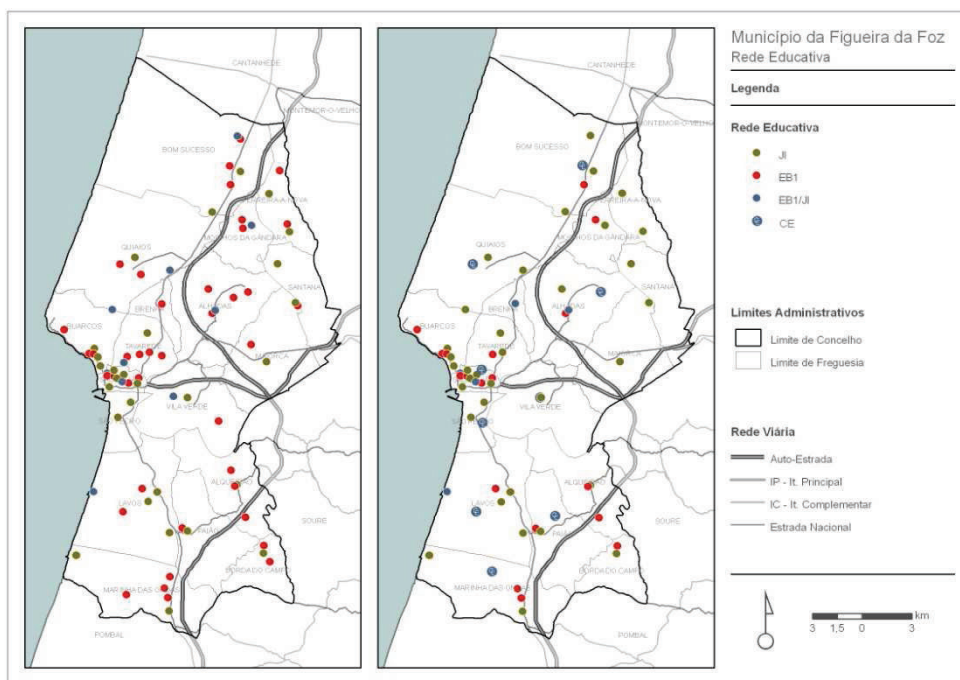


Figura 8 – Análise comparativa entre a fase inicial e final da reorganização da rede educativa do município da Figueira da Foz

À semelhança dos anteriores municípios, os centros educativos previstos terão a tipologia de EB1/JI, em oito dos casos, e um deles terá a tipologia EB1,2. Para a sua concretização a carta educativa prevê a necessidade de um investimento total no montante de 13,2 milhões de euros (CMFF, 2006: 391-402).

As propostas de reorganização da rede escolar previstas para o município de **Ansião** têm como principais objectivos resolver os problemas originados pelo envelhecimento e degradação da rede escolar do 1.º Ciclo e colmatar a falta de capacidade de muitos jardins-de-infância para a “*satisfação das necessidades da procura*” (CMAAn, 2003: 85). Em face destes objectivos, as propostas apresentadas no documento da carta educativa partem da divisão das oito freguesias em dois “territórios educativos”: um constituído por seis freguesias “TE1” e o outro apenas por duas “TE2” (CMAAn, 2004: 10).

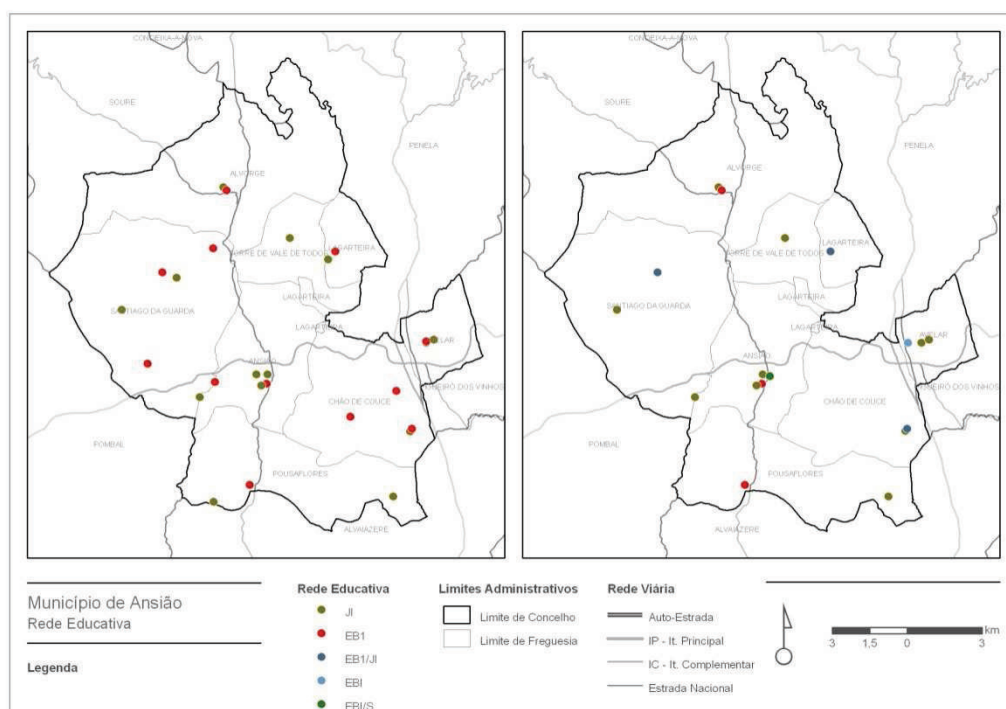


Figura 9 – Análise comparativa entre a fase inicial e final da reorganização da rede educativa do município de Ansião

A remodelação de oito estabelecimentos de ensino (três EB1; uma EB1/JI; 3 JI e a construção de espaços para o 1.º Ciclo numa das EB2,3 existentes) e a construção de cinco novos equipamentos (um JI; duas EB1 e duas EB1/JI) constituem a proposta de reorganização para o município de Ansião. Nesta proposta não aparece a referência aos centros escolares, tipologia que tem sido a solução mais comum apresentada pelos municípios anteriores, embora os estabelecimentos de tipologia EB1/JI propostos na reorganização da rede escolar de Ansião possam vir a “ganhar” essa designação. Consideramos que a isso não será alheio o facto de a elaboração da carta educativa de Ansião (CMAAn, 2003, 2004) ser anterior ao lançamento do Programa de Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo e da Educação Pré-Escolar e do respectivo programa financeiro, lançado em 2006, pela Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues.

Com execução prevista entre os anos 2002/2003 a 2008/2009 (CMAAn, 2004: 55-56), as obras de remodelação e de construção apresentam um custo estimado em 4,6 milhões de euros. Em face da “elevada previsão de custos financeiros” e na ausência, na altura, de um programa de financiamento comunitário para este efeito, o município de Ansião referia a necessidade da participação da Administração Central (CMAAn, 2004: 57).

Ao longo da reorganização da rede escolar (CMAAn, 2004: 47-53) está previsto, em face à existente em 2002/2003 (10 JI e 19 EB1’s), que ocorra o encerramento de dois jardins-de-

infância e sete escolas do 1.º Ciclo, e ainda, a transferência de alunos de doze estabelecimentos para os remodelados ou construídos de raiz (cf. Figura 9).

Com características muito diferentes de todos os outros municípios analisados, o município de **Almeida** tem-se debatido com um abaixamento da densidade populacional, tendo perdido “*num período de 50 anos [...] mais de metade da sua população*” (CMAI, 2007: 18) cujos resultados são a diminuição da população em idade escolar e a desertificação de parte do seu território. Fortemente bipolarizado, entre a sede do concelho (Almeida) e o outro principal aglomerado (Vilar Formoso), estes dois pólos populacionais concentravam, em 2001, “*56,5% da população com idades compreendidas entre os 0 e 14 anos*” (CMAI, 2007: 26). As projecções demográficas realizadas na carta educativa, para o horizonte temporal 2011 a 2016, apontam no sentido da confirmação da tendência para a diminuição da proporção de população jovem, embora mais desacelerada.

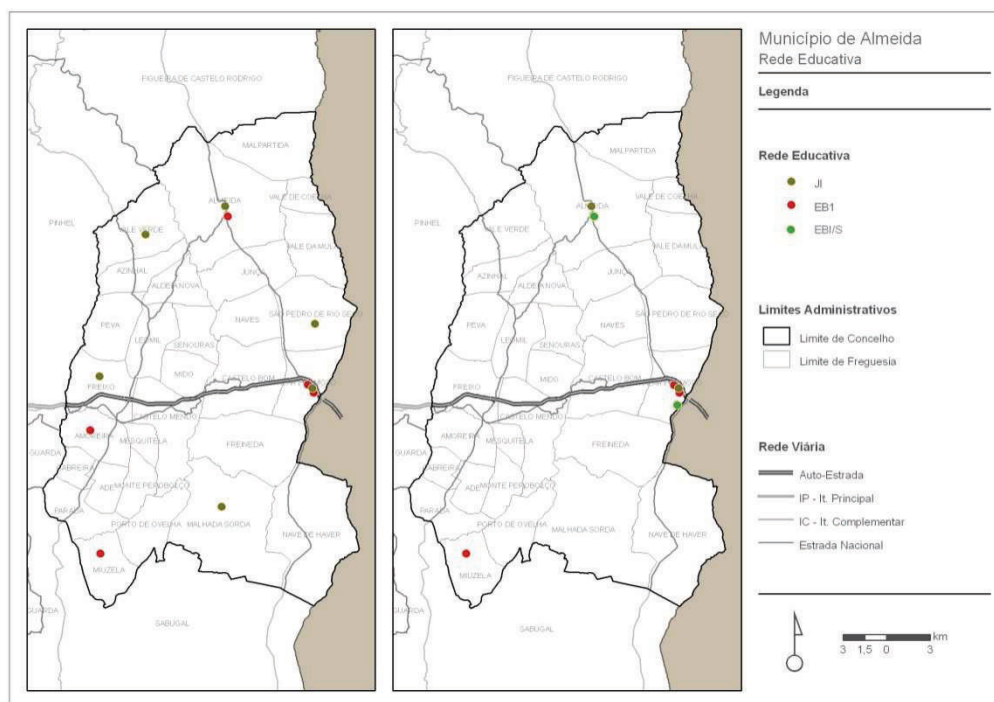


Figura 10 – Análise comparativa entre a fase inicial e final da reorganização da rede educativa do município de Almeida

Em 2006/2007 a rede escolar era constituída por três jardins-de-infância, nove escolas do 1.º Ciclo e duas EB2,3, encontrava-se territorializada em apenas dez das vinte e nove freguesias (cf. figura 10) e apresentava uma taxa de ocupação “*inferior a 50% da capacidade instalada no concelho*” (CMAI, 2007: 105).

Em face do quadro traçado, sobretudo das *“orientações superiores (relativas aos estabelecimentos de ensino do 1º CEB em funcionamento com um número excessivamente reduzido de alunos)”* (CMAI, 2007: 146) e da necessidade de qualificação da oferta escolar no concelho, as propostas de reorganização da rede escolar prevêm que a médio prazo toda a oferta de ensino no concelho fique concentrada nas duas principais freguesias do concelho, Almeida e Vilar Formoso. Por isso, a aposta passa pela inclusão da valência de jardim-de-infância e de 1.º ciclo nas duas EB2,3 existentes e o encerramento de cinco EB1 (duas em 2007/08 e três em 2008/2009).

3.3. Soluções de reordenamento: convergências, divergências e mudanças no(s) território(s)

Após a análise da diversidade das propostas da reorganização da rede educativa dos seis municípios é possível identificar parâmetros semelhantes: encerramento de escolas e jardins-de-infância de baixa frequência e consequente contracção da rede; requalificação e construção de estabelecimentos de ensino que oferecem outras valências (biblioteca, refeitório, espaços para as actividades de enriquecimento curricular, designadamente, para a Educação Física, Expressão Plástica e Educação Musical), caracterizados por índices de qualidade funcional e conforto; adopção dos centros educativos como a tipologia mais frequente, o que representa o aumento de escala dos estabelecimentos permitindo uma maior concentração de alunos e o consequente crescimento do número de alunos em mobilidade. A contrapartida resultante da acumulação dos traços anteriores é o aumento dos territórios despojados dos estabelecimentos escolares que antes possuíam, mais um sinal a somar ao processo de desertificação em que já tinham mergulhado.

É possível identificar em algumas das propostas de reorganização da rede educativa a existência de uma “marca” municipal que procura conciliar as orientações de política educativa nacional com os interesses e problemáticas locais, sobretudo ao nível da distribuição espacial da rede. Os municípios onde essa “marca” é mais evidente são os de Ovar, Ansião e Figueira da Foz que optam por garantir que todas as freguesias consigam manter a oferta educativa e evitar, desse modo, que parte do território fique privada da existência de EB1’s e jardins-de-infância. Registamos, ainda, nos municípios da Figueira da Foz, Ansião e Guarda, a opção por aproveitar e manter parte dos estabelecimentos existentes requalificando-os e conciliando-os com os novos equipamentos, proporcionando desta forma uma rede mais flexível em tipologias e de estabelecimentos com escala variável.

Globalmente, o quadro traçado das consequências da reorganização da rede educativa e os parâmetros uniformizadores detectados indiciam um profundo contraste com a rede

escolar herdada do “Plano dos Centenários”, caracterizada pela dispersão geográfica, fragmentação organizacional, com grandes desequilíbrios entre a oferta e a procura e uma inadequação das condições físicas dos edifícios face às mudanças operadas ao nível curricular. Tais características demonstram a dificuldade que quer o Estado central quer os Municípios têm tido em adaptar e transformar a rede escolar do 1.º Ciclo e da Educação Pré-escolar às novas realidades sociais, territoriais, populacionais, demográficas e educativas ocorridas nas últimas três décadas do século XX. A opção política recaiu, muitas vezes, no “centro escolar” como estabelecimento de ensino “moderno”, capaz de proporcionar, como argumentam alguns, o aumento dos níveis de equidade, qualidade e eficiência, a promoção da união dos alunos do 1.º Ciclo com outros de outros sectores de ensino, no mesmo espaço físico (Matthews, 2009: 37). Deste ponto de vista, representa uma mudança de paradigma relativamente à rede que prevaleceu até ao início deste século: *“dispersa, inserida nas comunidades, como uma rede basicamente rural”* e constituída à base de *“um professor, uma sala e um grupo de alunos”* (Formosinho, 1998: 15). Ora, importa lembrá-lo, estes objectivos anunciados pela mudança “decretada” não iludem as dificuldades e os obstáculos com que na prática se deparam as dinâmicas “associativas” locais, a um nível meso e micro-organizacional, assinaladas por conflitos e divergências quando se cruzam as lógicas dos actores no terreno, com os seus valores, ideologias e culturas.

3.3. Construção técnica e política da carta educativa, ao nível local

Sendo os municípios portugueses, legalmente, os responsáveis pela elaboração da carta educativa municipal (DL 7/2003), nem todos a assumiram no plano técnico. No conjunto dos seis municípios é possível verificar, a partir da análise das fichas técnicas de cada uma das cartas educativas, que em todos os casos elas foram elaboradas por equipas externas, embora de natureza diferente entre si. Assim, é possível identificar três tipos de equipas de trabalho externas: universidades (3), empresas (2) e Associação de Municípios (1).

Nas entrevistas realizadas aos vereadores da educação (VE), quando questionados sobre as razões da opção por uma equipa externa para a elaboração das cartas educativas, as respostas revelam que a *falta de recursos humanos*, a *incapacidade técnica*, a *comparticipação financeira do Ministério da Educação* e a certeza de que uma equipa externa era garantia de *maior qualidade e legitimação* junto dos actores locais e da administração educativa, foram factores que pesaram na decisão.

Dada a responsabilidade legal, mas também política, dos municípios, o trabalho realizado pelas diferentes equipas foi sempre acompanhado, de perto, pelos Presidentes de Câmara e Vereadores da Educação respectivos na medida em que *“a entidade externa*

contratada para o efeito interagiu regularmente com o município” (VE1) e porque “era importante [...] quem gere o modelo de gestão autárquica tivesse essa conversação permanente com quem estava a projectar aquilo que nós já defendíamos” (VE5).

Em algumas das fichas técnicas são, também, mencionadas equipas de acompanhamento e monitorização compostas por técnicos municipais e oriundos de diversas áreas (educação, ordenamento e planeamento do território, arquitectura). Apenas num dos casos (Almeida) é ainda mencionada a colaboração do CME e dos agrupamentos de escolas na sua elaboração.

3.5. Análise dos pareceres dos CME e das votações na Assembleia Municipal

O *Conselho Municipal de Educação* (CME)¹⁵⁴, órgão criado legalmente pelo Decreto-Lei nº 7/2003 e constituído por uma ampla representação (artigo 5.º), tem como principal objectivo ser uma instância de coordenação e consulta da política educativa local. Entre as várias competências que lhe foram atribuídas encontra-se o *“acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa* (artigo 4.º).

Os dados obtidos na nossa investigação revelam que as cartas educativas, nos seis municípios, obtiveram parecer favorável dos CME. Verificou-se, através da análise de conteúdo das actas que, em alguns casos, a carta educativa foi objecto de discussão em várias reuniões do CME, dado haver pontos de vista diferentes relativamente a vários aspectos, dos quais se destacam: *“o número de centros educativos a construir, distribuição no território, localização e dimensão”*; *“a necessidade de encerramento de todas as escolas de pequena dimensão”* e ainda sobre a *“escolha das escolas de acolhimento”*. Outros casos houve em que a apreciação do documento da carta educativa foi mais *pacífica*, embora sejam reveladas preocupações relativas à *“dimensão dos centros escolares”*, à *“segurança dos transportes escolares e respectivas distância/tempo”* ou mesmo com a *“capacidade” financeira* para cumprimento dos cronogramas de execução.

Apesar de, na investigação de Oliveira (2009) sobre o *Papel dos Conselhos Municipais de Educação na Política Educativa Local*, se concluir que o CME é um órgão *“«esvaziado» de poder”* e, por isso, não é *“«levado muito a sério»”* e se reconheça a necessidade de ter *“outro protagonismo, outra composição e outros instrumentos de acção”*, nomeadamente, através da *“criação de condições para uma maior e melhor participação dos seus membros”* (2009: 113-114), os dados da nossa investigação revelam que os municípios atribuem ao parecer do CME

¹⁵⁴ A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, consagrava curiosamente o “conselho local de educação” (Art. 19.º). É em 2003 que o conselho adquire a designação “municipal” que hoje conserva.

uma “*grande importância*” e um “*papel facilitador*” para o sucesso do processo da carta educativa, ao nível local.

A posição favorável emitida pelos CME foi relevante, a dois níveis, de acordo com as opiniões dos vereadores entrevistados: ao nível da comunidade educativa porque permitiu “*ganhar os principais actores educativos para o processo ao envolvê-los na discussão e construção das melhores soluções*” (VE1), tirar as “*dúvidas que existiam e acolher as suas sugestões e preocupações*” (VE8); ao nível da política educativa local, sobretudo no plano dos resultados da votação na AM, porque “*caso o parecer fosse desfavorável, a aprovação da carta educativa era muito mais difícil ou mesmo impossível de acontecer*” (VE7); “*como muitos dos elementos da Assembleia fazem, simultaneamente, parte do Conselho Municipal da Educação, como é o caso do representante dos presidente de junta, facilitou o sentido de voto*” (VE9); o “*consenso conseguido neste órgão foi muito facilitador para a votação favorável do documento na Assembleia Municipal, não tenho dúvidas disso*” (VE8).

Como se pode perceber pelas afirmações dos vereadores da educação, os pareceres favoráveis emitidos pelos CME tiveram um papel relevante no processo da carta educativa, que levou, inclusivamente, alguns municípios (Figueira da Foz, Montemor, Ovar e Ansião) a realizarem, antecipadamente, apresentações públicas da carta educativa, que contaram com a presença dos elementos dos dois órgãos (CME e AM).

Mas não nos podemos deixar iludir por esta “visão” dos autarcas que atribuem “relevo” ao CME, na medida em que é uma visão “comprometida e parcial” e que deve ser problematizada conjuntamente com os “olhares” de outros actores locais.

A Assembleia Municipal¹⁵⁵ é constituída pelos membros eleitos e pelos presidentes das Juntas de Freguesia. Tem por objectivo a salvaguarda dos interesses municipais e a promoção do bem-estar da população e de entre as várias competências atribuídas, salienta-se a aprovação de importantes instrumentos normativos de planeamento e de gestão municipal, onde a carta educativa se inclui. O passo seguinte à emissão do parecer favorável do CME é a aprovação da carta educativa pelo órgão executivo do município que, posteriormente, agenda a sua votação na Assembleia Municipal.

As cartas educativas obtiveram votações favoráveis: em dois casos foram aprovadas por unanimidade (Ansião e Almeida); nos restantes casos foram aprovadas por maiorias “confortáveis”.

¹⁵⁵ A Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Setembro, estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Os vereadores da educação atribuem às votações favoráveis das cartas educativas vários factores: *distribuição e apresentação antecipada* do documento aos membros da AM; a *qualidade do documento*, em que a carta educativa “*por si própria, nos primeiros momentos conseguiu obter os consensos necessários*” (VE9); *disponibilidade* do executivo e das equipas em “*esclarecer, sempre, toda a gente, mesmo por escrito, tenho imensos apontamentos aqui de perguntas que os outros partidos políticos me faziam, que a própria comunicação social me colocava sobre as propostas*” (VE1); ou mesmo a “*consciência dos membros da AM da importância da aprovação da carta educativa como condição de acesso ao financiamento do QREN*” (VE11), foram aspectos importantes para convencer os “*mais resistentes*” (VE8). Para além destes factores, são referidos como igualmente importantes as múltiplas reuniões que se fizeram pelas freguesias e que contaram com a participação dos presidentes de junta de freguesia, representantes das associações de pais e presidentes dos conselhos executivos, entre outros. Estas reuniões, bem como os contactos e encontros bilaterais entre o executivo e as juntas de freguesia, foram considerados importantes para ultrapassar a resistência dos actores locais (particularmente a dos presidentes de junta de freguesia) a algumas das propostas de reorganização, com incidência em aspectos como o encerramento de escolas e a localização dos *centros escolares*.

Estas estratégias que os executivos municipais utilizaram para melhor garantirem a aprovação das cartas educativas indiciam o reconhecimento de que os diversos actores locais são regulados por múltiplos interesses (Barroso: 2004) e que se conjugam com as “*diversidades das dinâmicas de articulação territoriais (perspectiva horizontal), e das medidas e políticas geradas e desencadeadas pela administração (perspectiva vertical)*” (Azevedo, 2007: 4).

Conclusões

Como podemos constatar ao longo do artigo, razões como a “localização” invocada pela administração para justificar instrumentos como a carta educativa remetem para interpretações limitadas da descentralização e da autonomia do poder local face ao poder central.

A primeira constatação é a de que o território municipal (o *concelho*) afirma-se como a unidade por excelência de construção da carta educativa. São raras as propostas intermunicipais – entre os 6 municípios analisados apenas se dá conta de um caso, na carta educativa da Figueira da Foz e que envolve os municípios vizinhos de Cantanhede e Montemor-o-Velho.

O faseamento conhecido da construção local das cartas educativas mostra com clareza que há duas realidades distintas: uma, maioritária, que traduz a voz de comando do Ministério da Educação, nomeadamente através da supervisão muito próxima da direcção regional de educação e da preocupação com os formalismos do financiamento pelo QREN, exercida com especial vigor após 2006; outra, de carácter excepcional (caso de Ansião), resultante de uma visão voluntarista anterior e que depois procura os instrumentos de adequação para acesso ao financiamento.

A análise dos diferentes documentos e mesmo de algumas das entrevistas deixa transparecer diferentes lógicas subjacentes ao processo de reorganização das respectivas redes escolares. Por um lado, as iminentemente políticas, onde a preocupação de dar resposta às pressões das populações acaba por manter escolas em todas as freguesias cuja população escolar apresenta valores próximos dos limiares propostos pela tutela¹⁵⁶. Incluem-se neste grupo os Municípios da Figueira da Foz e Ansião.

Por outro lado, a reorganização efectuada tendo como base critérios mais técnicos caracterizada pela concentração de equipamentos de acordo com lógicas do que se designa de áreas de planeamento, levou à construção de Centros Escolares em cada um desses territórios. Esta situação é facilmente depreendida no caso do Município de Montemor-o-Velho.

Numa situação intermédia, e com variadas nuances, observam-se reorganizações mistas onde em simultâneo podem ser defendidos novos equipamentos com a manutenção de equipamentos já existentes, situações observáveis nos territórios municipais da Guarda ou de Ovar.

No caso do concelho de Almeida, apresentando-se como o mais interiorizado e desertificado de todos, a lógica que parece presidir é a da “rendição” face às demandas da “racionalização” e da “qualidade” que acompanham as medidas de reorganização do Ministério da Educação, propondo uma reorganização que acentua a bipolaridade do município, ao confinar a rede a apenas duas freguesias, o que pode ser visto como um exemplo de solução “hiper-racionalizadora” da rede escolar.

A forma como os vereadores caracterizam a intervenção dos *conselhos municipais de educação* (CME), como órgão consultivo que é, e a relação dialógica que estabelecem com entre este e a *assembleia municipal*, instância com o poder de aprovar localmente a carta educativa, permite identificar duas lógicas fortes: i) em primeiro lugar, o reconhecimento do papel “facilitador” do CME, funcionando como difusor de informação, abrindo espaços de

¹⁵⁶ O Ministério da Educação estabeleceu, a partir do ano lectivo 2006/2007, o limiar mínimo de 10 alunos para evitar encerramento dos estabelecimentos; a partir do ano lectivo 2010/2011 esse limiar passou para 20 alunos por estabelecimento.

participação mais ou menos alargada; ii) em segundo lugar, a função de “amortecedor” de conflitos e instância de descompressão política face a tensões quase incontornáveis nos territórios locais (que estabelecimentos encerrar; onde localizar o centro escolar).

A carta educativa “decretada” é, como vimos, o produto de regulações múltiplas, caracterizadas por avanços e recuos, cabendo a última palavra à administração central. Em termos dos seus efeitos sobre a rede escolar, podemos afirmar que estamos perante o toque de finados da rede escolar do 1.º Ciclo construída pelo Estado Novo, uma criação tipicamente rural, dispersa e insularizada como era próprio de um tempo mais lento, privado da sofisticação tecnológica hoje omnipresente, e onde um mero quilómetro se transformava numa distância longa dada a inexistência ou precariedade das vias de comunicação de então. A nova rede escolar, resultante desta “reorganização” impulsionada quer pela vontade dos poderes central e local quer pelos milhões de euros do QREN, é claramente uma vitória da “urbanização” da sociedade portuguesa e representa o fim de um mundo, o da “escola rural”, tal como fora desenhado em meados do século passado. Não queremos com isto dizer que a “escola rural” desapareça, mas assiste-se à sua transformação muito significativa em face de uma perspectiva de “eficácia”, de “qualidade” e de “racionalização de custos” (Canário, 2005: 176).

Esta “reinvenção” da “escola rural” proporcionada pela reorganização da rede escolar em curso não deve desistir de procurar formas de potenciar os interesses comunitários, com dinâmicas promotoras da “solidariedade intergeracional” e de “parcerias institucionais” (Amiguiño, 2005: 38) com associações locais e outras em nome de um desenvolvimento que possa contribuir para aliviar, pelo menos, a “periferização dos espaços rurais”.

Bibliografia

AFONSO, A. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Universidade do Minho.

AFONSO, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública. In: BARROSO, J. (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA, pp. 49-78.

AMIGUINHO, A. (2005). Educação em meio rural e desenvolvimento local. *Revista Portuguesa de Educação*, 18 (2), pp. 7-43.

ANTUNES, F. (2001). Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas. In: Stoer, S.; Cortesão, L.; Correia, J. (Org.).

Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise. Porto: Afrontamento.

ANTUNES, F. (2004). Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 70, pp.101-125.

ANTUNES, F. (2006). Governação e Espaço Europeu de Educação regulação da educação e visões para o projecto ‘Europa’. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 75, p. 63-93.

AZEVEDO, J. (2007). A autonomia das escolas e a regulação sócio-comunitária da educação. *Encontros dos Jerónimos. O Estado garantia: o Estado do séc. XXI?* Lisboa.

BALL, S. J. (2004). Performatividade, privatização e pós-estado do bem-estar. *Educação & Sociedade*, 25, 89 (Setembro/Dezembro), pp. 1105-1126.

BARROSO, J. (2000). O século da escola: do mito da reforma à reforma de um mito. In: Terrén, E.; Hameline, D. & Barroso, J.. *O século da escola: entre a utopia e a burocracia.* Porto: ASA.

BARROSO, J. (2004). A Regulação da Educação como Processo Compósito: Tendências e Desafio. In COSTA Jorge Adelino da, NETO-MENDES, António e VENTURA Alexandre (orgs.) (2004). *Políticas e Gestão Local da Educação.* Universidade de Aveiro.

BARROSO, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Número Especial, 26, 92 (Outubro), pp. 725-751.

BARROSO, J. (org.) (2003). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização.* Porto: ASA, 2003.

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. (1995). *Os Liceus. Organização Pedagógica e Administração.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/JNICT.

BOGDAN, R. e BIKLEN, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos.* Porto: Porto Editora.

CANÁRIO, R. (2005). *O que é a Escola? Um “olhar” sociológico.* Porto: Porto Editora

FERNANDES, A. Sousa (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário — A Evolução do Sistema Educativo Português Durante os Períodos Liberal e Republicano (1836-1926).* Braga: Universidade do Minho (tese de doutoramento; policopiado).

FERNANDES, D., MARTINS, A. & MENDES, A. (1997). *Inovação e Resistências numa Escola Básica Integrada. Estudo de Caso.* Lisboa: Ministério da Educação.

FERREIRA, F. (2005). *O local em educação. Animação, gestão e parceria.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

FERREIRA, J. (2010). *Reorganização da Rede Escolar do Primeiro Ciclo do Ensino Básico: as representações dos actores sociais envolvidos*. Braga: Universidade do Minho (tese de doutoramento; policopiado).

FORMOSINHO, J. (1998). *O Ensino Primário: De ciclo único de ensino básico a ciclo intermédio da educação básica*. Cadernos PEPT. 21. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

FORMOSINHO, J. (2005). Centralização e descentralização da escola de interesse público. In FORMOSINHO, J. FERNANDES, A. et al (2005). *Administração da Educação – Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA Editores.

GRÁCIO, S. (1998). *Ensinos Técnicos e Política em Portugal, 1910/1990*. Lisboa: Instituto Piaget.

LES GALÉS, P. (2004). *Gouvernance*. In L. Boussaguet; S. Jacquot & P. Ravinet (Dir.), Dictionnaire des Politiques Publiques. Paris: SCIENCES PO, pp. 242-249.

LIMA, L. (1999). E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Revista de Educação*, n.º 12 (1), pp.57-80.

LIMA, L. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*. Vol.17, n.º 2, pp.7-47.

LIMA, L. (2006). Administração da educação e autonomia das escolas. In LIMA, L., PACHECO, A., ESTEVES, M., CANÁRIO, R. (2006). *A educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

MARTINS, H. (2007). *Os Municípios e a Educação. Estudo das modalidades de gestão das AEC*. Aveiro: Universidade de Aveiro (dissertação de mestrado; policopiado).

MARTINS, H.; NETO-MENDES, A. (2010). Regulação das cartas educativas: instrumentos, actores e impactos. In: *Desafios teóricos e metodológicos. Encontro nacional de jovens investigadores em educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 183-188.

MATTHEWS, Peter, et. al. (2009). *Política Educativa para o 1.º Ciclo do Ensino Básico (2005-2008) – Avaliação Internacional*. Lisboa: GEPE-ME.

MENDES, António A. Neto (1995). *Escola Básica Integrada: a “Nova” Escola e os “Velhos” Professores. Estudo de caso*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (dissertação de mestrado; policopiada).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2009). *2005-2009, Mais e Melhor Serviço Público de Educação: A a Z da Educação*. Editorial do Ministério da Educação.

NETO-MENDES, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do Estado – elementos para uma reflexão. In XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso- Brasileiro de Política e Administração da

Educação, I Colóquio Ibero- Americano de Política e Administração da Educação – *Por uma Escola de Qualidade para Todos: programação e trabalhos completos*. Org. Benno Sander, ANPAE, Porto Alegre, UFRGS/FACED/PPGEDU. Publicação em CD-ROM, ISSN 1677-3802.

NEWMAN, J. (2005). *Enter the transformational leader: network governance and the micro-politics of modernization*. Sociology, Vol 39 (4), pp.717-734. open University Press.

OLIVEIRA, M. (2009). *O papel dos conselhos municipais de educação na política educativa local*. Lisboa: Universidade Aberta (dissertação de mestrado; policopiada).

PIMENTA, P. (2006). *A escola portuguesa. Do “Plano dos Centenários” à construção da rede escolar do distrito de Vila Real*. Braga: Universidade do Minho (dissertação de mestrado; policopiada).

PIRES, Eurico Lemos (1993). *Escolas Básicas Integradas como Centros Locais de Educação Básica*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

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

SANTOS, B. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS, B. (2006). *A Gramática do Tempo: Para uma Nova Cultura Política*. Porto: Edições Afrontamento.

STOER, S., ARAÚJO, H. (1992). *Escola e aprendizagem para o trabalho num país da (semi)periferia europeia*. Lisboa: Escher.

TORRÃO, António Preto (1993). *Escola Básica Integrada. Modalidades Organizacionais para a Escola Básica de Nove Anos*. Porto: Porto Editora.

VAN ZANTEN, A. (2004). *Les Politiques d’Éducation*. Paris: PUF.

Outros documentos referidos:

CMAI, CÂMARA MUNICIPAL DE ALMEIDA (2007). *Carta Educativa de Almeida*. Almeida: Associação de Municípios da Cova da Beira/Tecnoforma/Câmara Municipal de Almeida;

CMAAn, CÂMARA MUNICIPAL DE ANSIÃO (2003). *Carta Educativa do Município de Ansião – Volume I*. Ansião: Câmara Municipal de Ansião/Neoterritório - Planeamento e Ordenamento do Território, Lda;

CMAAn, CÂMARA MUNICIPAL DE ANSIÃO, (2004). *Carta Educativa do Município de Ansião – Volume III*. Ansião: Câmara Municipal de Ansião/Neoterritório - Planeamento e Ordenamento do Território, Lda;

CMFF, CÂMARA MUNICIPAL DE FIGUEIRA DA FOZ, (2006). *Carta Educativa da Figueira da Foz*. Coimbra: Universidade de Coimbra (FLUC);

CMG, CÂMARA MUNICIPAL DE GUARDA, (2008). *Carta Educativa da Guarda*. Coimbra: Universidade de Coimbra (FLUC);

CMMV, CÂMARA MUNICIPAL DE MONTEMOR-O-VELHO, (2007). *Carta Educativa de Montemor-o-Velho*. Montemor-o-Velho: Câmara Municipal/Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Coimbra (FLUC);

CMO, CÂMARA MUNICIPAL DE OVAR, (2007). *Carta Educativa de Ovar*. Coimbra: PensarTerritório, Lda/Câmara Municipal de Ovar;

Legislação referida:

Lei nº 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Despacho conjunto 19/SERE/SEAM/90, de 15 de Maio – cria a escola básica integrada.

Lei nº 159/1999, de 14 de Setembro – estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências das autarquias locais.

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro – estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Setembro – primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro – regula as cartas educativas e os Conselhos Municipais de Educação.

Despacho n.º 14759/2008, de 28 de Maio – cria a equipa REDESCOLAR que visa, entre outras, apoiar e monitorizar o processo de requalificação do parque escolar.

Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho – cria um novo quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.