

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 gestão¹

The primary school network in Portugal: Evolution from the mid-twentieth century and main planning and management constraints

Lúcia Santos

Bolseira doutoramento FCT (SFRH/BD/91094/2012), FPCEUC e CEIS 20.
luciasantos@gmail.com

A. M. Rochette Cordeiro

Departamento de Geografia. Faculdade de Letras. Universidade de Coimbra e CEIS 20.
rochettecordeiro@fl.uc.pt

1. Introdução

Entre o momento em que o Estado Novo assumiu o objetivo de desenvolvimento de um grande plano para a concretização da rede escolar do 1º CEB - o Plano dos Centenários (anunciado na lei n.º 1985/40 de 17 de dezembro de 1940) - e o momento em que o Estado introduziu um instrumento municipal para voltar a equacionar a rede escolar do 1º CEB - a carta educativa (criada pelo decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro) -, as características do modelo de planeamento da rede escolar pública do 1º CEB em Portugal transformaram-se por completo (CORDEIRO e MARTINS, 2013). Se durante o período de expansão imperou um modelo de planeamento centralizado, distante da realidade local, reativo e orientado por uma “visão quantitativa” direcionada para o aumento do número de estabelecimentos e de vagas, ou seja, um modelo governado pelo Estado central e regulado pela oferta (MACEDO e AFONSO, 2002; BARROSO e VISEU, 2003; CORDEIRO e MARTINS, 2013), atualmente predomina um modelo de planeamento de gestão local (ainda que com forte regulação estatal), proativo, prospetivo e orientado por padrões de qualidade, modernização, eficácia e equidade (MATTHEWS *et al.*, 2009; RODRIGUES, 2010; CORDEIRO, 2011; CORDEIRO e MARTINS, 2013). Como consequência desta transformação, a rede escolar pública do 1º CEB em Portugal (e também da educação pré-escolar)² sofreu consideráveis alterações morfológicas: está menos dispersa, mais requalificada e modernizada, é composta por novas escolas e tipologias e organiza-se em agrupamentos de escolas.

Esta mudança de paradigma no modelo de planeamento da rede escolar pública do 1º CEB em Portugal está relacionada com as profundas modificações que ocorreram na sociedade portuguesa a nível político, demográfico, socioeconómico e ideológico e num momento em que o país se encontra novamente numa fase de significativas transformações parece indispensável compreender a evolução da

rede escolar pública do 1º CEB em Portugal, desde os anos quarenta até aos primeiros anos do presente século, e perceber os principais fatores condicionantes, para apoiar os territórios na procura de soluções mais consentâneas com a realidade que se parece adivinhar. Dada a limitação de espaço num texto com estas características, vamos procurar ilustrar esta evolução com recurso a exemplos concretos de dois municípios da região centro, recorrendo aos dados recolhidos, trabalhados e analisados aquando da elaboração da carta educativa.

2. Iniciativas políticas e legislativas mais relevantes na educação em Portugal

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 substituiu o anterior ensino clássico, teológico e de acesso reservado, passando a partir deste momento o planeamento do sistema educativo português a apresentar um caráter centralizado em que a rede escolar era definida a partir da capital do reino (CORDEIRO, 2014). Nesta sequência, em meados do século XVIII e a comando de Marquês de Pombal, tiveram lugar as primeiras iniciativas políticas e legislativas para a criação de um sistema público de instrução primária (atual 1º CEB) em Portugal, seguindo-se a consagração da educação como um direito na Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa de 1826 (e restantes iniciativas legislativas, da qual se destaca a reforma de Passos Manuel, que em 1836 publicou um decreto que criou liceus nas capitais de distrito, lançando as bases do atual sistema educativo português) e o aparecimento de um pensamento educativo atualizado e problematizador ao longo do período da Monarquia Liberal (que fez com que os governos monárquicos do período liberal dedicassem alguma atenção ao ensino), mas a verdade é que apesar destes avanços, apenas na segunda metade do século XX se conseguiu o objetivo

¹ Este trabalho corresponde à comunicação, com o mesmo título, apresentada no VIII Colóquio de Geografia de Coimbra, subordinado ao tema “Espaço, Natureza e Sociedade. A Geografia na Estratégia 2020 da Região Centro”, realizado na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, nos dias 27 e 28 de março de 2014.

² Nos restantes níveis de ensino as alterações não foram tão evidentes, uma vez que o modelo de planeamento foi sempre baseado em critérios diferentes desde o início.

de garantir a frequência escolar para a globalidade das crianças portuguesas (ALCOFORADO, 2008; ALCOFORADO *et al.*, 2012).

No momento em que ocorreu a implantação da República, em 1910, Portugal apresentava uma taxa de analfabetismo de 75,1% e um total de 5552 escolas primárias, frequentadas por 22,7% das crianças (BARRETO *et al.*, 2000). No que respeita aos restantes níveis de ensino, existiam então 32 liceus, com 8691 alunos, somente 4,4% da população escolar transitava para o ensino liceal e destes apenas 27,7% atingia o ensino superior, que era exclusivo da Universidade de Coimbra e frequentado por 1262 alunos (BARRETO *et al.*, 2000).

Com estes valores a República fez da instrução primária uma das suas principais críticas à Monarquia e avançou com uma reforma geral do ensino, publicada em 1911. Esta acabou por se traduzir num conjunto bem intencionado de fórmulas (GRÁCIO, 1981), com a construção e reparação de escolas a ficar muito aquém do mínimo exigível e sem qualquer planeamento, mas, ainda assim, até 1930 a taxa de analfabetismo baixou para 67,8% e o número de escolas primárias aumentou para 6657, frequentadas por 29,4% das crianças (BARRETO *et al.*, 2000). Por sua vez, o número de liceus ampliou para 33, com 12604 alunos, e o ensino superior passou a ser frequentado por 4117 alunos (BARRETO *et al.*, 2000).

Portugal chegou, assim, ao final do primeiro período republicano com um reduzido número de alunos e uma rede escolar insuficiente, baseada em edifícios da responsabilidade das câmaras municipais e sem plano coordenador, dependendo a sua definição das construções pré-existentes, razão pela qual as escolas se encontravam distribuídas por casas particulares ou antigos edifícios públicos e religiosos (conventos extintos e colégios religiosos encerrados), que passaram a ser utilizados num país de fracos recursos e com um contexto político instável (ALCOFORADO *et al.*, 2012; CORDEIRO, 2014). A reforma de Passos Manuel, que ocupou os espaços devolutos das ordens religiosas, é um exemplo claro desta realidade (CORDEIRO, 2014).

Num quadro com estas características, e após uma década de iniciativas algo contraditórias, já numa fase em que o regime se sentia suficientemente seguro, o Estado Novo, que apesar da motivação ideológica bem diferente da 1ª República, procurou manter o interesse pela instrução e pela educação, resolveu empreender um programa muito ambicioso de construção de escolas primárias, o Plano dos Centenários, tornado oficial pelo art.º 7. da lei do orçamento geral do Estado para o ano de 1941 (lei n.º 1985/40 de 17 de dezembro de 1940), onde se afirmava "O governo iniciará em 1941 a execução do plano geral da rede escolar, que será denominado dos Centenários e em que serão fixados o número, localização e tipos de escolas a construir para completo apetrechamento do ensino primário".

Como escreveu CARVALHO (1986:724), "o ano de 1940 foi um ano de glória para o Estado Novo". A coincidência de se comemorarem, no mesmo ano, os centenários da fundação da nacionalidade (1140) e

da restauração (1640) foi aproveitada para um movimento de grande exaltação nacionalista e para uma demonstração de grandiosidade por parte do regime, marcada por um conjunto de obras públicas de grande impacto (ALCOFORADO *et al.*, 2012). Embora não tendo havido no princípio, aquando do planeamento das comemorações, ainda na década de trinta, uma preocupação clara com a inclusão de edifícios escolares destinados ao ensino primário, a década de 40 marca uma profunda alteração neste domínio (ALCOFORADO *et al.*, 2012).

Se as construções nos primeiros quinze anos de Estado Novo foram algo limitadas e quase sempre resultantes de um apelo à participação dos municípios, com o Plano dos Centenários é assumido o compromisso de desenvolver uma agenda bem planeada de edificação de escolas (ALCOFORADO *et al.*, 2012). Foi então anunciada, através do despacho do conselho de ministros de 15 de julho de 1941, a construção de 6060 edifícios, com 12500 salas, numa tipologia que não poderia ultrapassar as quatro salas por edifício (74% teriam uma sala) e os quarenta alunos por professor e com uma localização geográfica que não tornasse necessário a qualquer aluno andar mais de três quilómetros, estando ainda previsto que deveriam ser orientadas a nascente e situadas em terrenos com área não inferior a 2000 m² e com facilidade de abastecimento de água.

Por razões financeiras, sempre que o edifício tinha mais que uma sala a opção passou pela figura da geminação, ficando a generalidade das aldeias, vilas e cidades portuguesas com casas de uma, duas, três ou quatro salas que, apesar de especificidades arquitetónicas e de construções regionais, eram possíveis de identificar como construções com identidade própria (ALCOFORADO *et al.*, 2012). Embora, pelas exigências da sua implantação, muitos tenham sido empurrados para espaços ermos e fora dos núcleos habitacionais, por vezes com enquadramento algo desumanizador, estes edifícios acabaram, mesmo nos nossos dias, por se tornar em referências visuais das comunidades onde foram construídos (ALCOFORADO *et al.*, 2012).

Apesar do carácter de extrema racionalidade e minimalismo, dos significativos desequilíbrios territoriais, dos fortes ajustamentos e da realização longe da prevista (66% das salas), os 20 anos seguintes ao seu lançamento foram determinantes para a concretização efetiva da expansão da rede escolar do 1º CEB pública em Portugal, ao contribuir para a sua estabilização e posterior evolução (ALCOFORADO *et al.*, 2012). Naturalmente, esta massificação do 1º CEB exigiu soluções quase que imediatas e também muito vultuosas viradas para o alargamento da rede escolar do 2º CEB, em especial, mas também do 3º CEB e do ensino secundário, efeito que só mais tarde se fez sentir na educação pré-escolar.

Pela primeira vez enfrentou-se a necessidade de edificar um parque escolar adequado às características demográficas e geográficas do país, produzindo resultados que, em geral, chegaram até aos nossos dias (ALCOFORADO *et al.*, 2012). Ainda assim, e mesmo tendo em consideração que este pode ser

assumido como o primeiro momento de planeamento da rede escolar pública do 1º CEB pensado a grande escala no contexto educativo português (CORDEIRO, 2014), convém lembrar que todo o processo foi decidido pela administração central de forma unilateral e que a criação e respetiva localização das escolas foi independente das autoridades e racionalidades locais (LIMA, 2004; CORDEIRO, 2014), refletindo, na generalidade, critérios de tipo administrativo, que determinaram que as escolas primárias se situassem maioritariamente nas sedes de freguesia (CORDEIRO, 2014). Por sua vez, as escolas preparatórias encontravam-se nas sedes de concelho e os liceus e as escolas técnicas nas capitais de distrito (CORDEIRO, 2014).

Mas apesar de entre 1911 e 1950 se ter conseguido baixar a taxa de analfabetismo das crianças entre os sete e os onze anos de idade de 79% para 20% (BARRETO *et al.*, 2000) e aumentar a escolaridade obrigatória para 6 anos em 1964 e, assim, assegurar o acesso à escola a todas as crianças, a verdade é que Portugal continuou com uma elevadíssima taxa de analfabetismo e, perante a necessidade de um potencial científico e técnico que se revelava a cada dia mais indispensável ao processo de desenvolvimento económico, cultural e social em curso, no início da década de 70 a situação torna-se insustentável e competiu a Veiga Simão proceder à reforma global do sistema educativo. A sua ação incidiu sobre todos os graus de ensino, do pré-escolar ao superior. Fomentou a educação pré-escolar, alargou para oito anos a escolaridade obrigatória (em 1973), adiou para os 14 anos a idade de encaminhamento para as vias vocacionais de ensino, diversificou a organização curricular e as ofertas formativas, inovou nas práticas pedagógicas e na formação de professores, criou e construiu escolas, criou novas universidades, alargou e desenvolveu a ação social escolar, atribuiu bolsas de doutoramentos no estrangeiro e regulamentou o reconhecimento dos doutoramentos obtidos no estrangeiro. Aquando da revolução de 25 de Abril de 1974 os seus efeitos já eram visíveis, porém a taxa de analfabetismo mantinha-se elevada e a educação tornou-se novamente arma de arremesso político contra o regime deposto.

Com o fim do Estado Novo e com o advento da democracia entra-se numa nova e marcante etapa da vida do país (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1982), com a tão desejada democratização da educação que os ventos da revolução de 1974 trouxeram e que teve como documento de referência a Constituição da República Portuguesa de 1976 (CORDEIRO, 2014). Neste documento fundamental é consagrada a liberdade de aprender e ensinar e é afirmado que o Estado não pode atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas e que o ensino público não é confessional (artigo 43.º). Mais à frente declara que todos têm direito à educação, devendo o Estado promover a sua democratização (artigo 73.º), e reconhece e garante a todos os cidadãos o

direito ao ensino e à igualdade de oportunidades na formação escolar (artigo 74.º). Para assegurar estes direitos incumbe ao Estado a criação de uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino que cubra as necessidades de toda a população e a fiscalização do ensino particular supletivo do ensino público (artigo 75.º).

Na sequência destas mudanças, e já no quadro de adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), o país volta a dispor de condições para uma política concertada de disponibilização de recursos e para equacionar novamente o ensino básico, agora em moldes substancialmente diferentes (ALCOFORADO *et al.*, 2012), e ainda em 1986 é publicada a LBSE, que alarga a escolaridade obrigatória para 9 anos e consagra, pela primeira vez desde a reforma do Marquês de Pombal, a premência do planeamento da rede escolar, o que se traduziu na realização da carta escolar de cada município.

A LBSE marca um novo ciclo de mudanças ideológicas, políticas e administrativas que contribuíram para que se operacionalizassem mudanças ao nível do paradigma do planeamento educativo e da participação dos municípios (CORDEIRO *et al.*, *in press*), tendo sido a primeira tentativa de transformação das características do modelo de rede escolar pública do 1º CEB edificado em Portugal, após o Plano dos Centenários, algo que as alterações entretanto ocorridas na sociedade tornavam urgente, e de descentralização de competências para o poder local, já que até este momento o Estado decidia em pleno as políticas e a organização do sistema educativo.

Mas esta medida não teve o reflexo esperado, tendo apenas um número muito restrito de autarquias realizado o documento anunciado, e a verdade é que a situação se manteve quase inalterada até ao início do século XXI (MATTHEWS *et al.*, 2009; RODRIGUES, 2010; CORDEIRO *et al.*, *in press*) e que estas mudanças só tiveram tradução efetiva muitos anos depois, com a implementação da carta educativa anunciada no decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro. Enquanto instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a nível municipal, criou condições para que os municípios se pudessem afirmar como autores e participantes na reorganização da sua rede escolar pública do 1º CEB, habilitando-os a encontrar soluções educativas locais (MATTHEWS *et al.*, 2009; CORDEIRO *et al.*, *in press*), o que só foi possível com a disponibilização, por parte da tutela, de financiamento para a requalificação ou construção de novas escolas, através do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN). A reorganização foi, assim, efetuada pelas autarquias, ainda que num quadro de forte regulação estatal, já que o financiamento dos novos centros escolares dependia de aprovação do Ministério da Educação (ME), pelo que pode ser abusivo afirmar que existiu uma efetiva e total descentralização (CORDEIRO *et al.*, *in press*; CORDEIRO, 2014).

A publicação do decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro, que além de criar a carta educativa, regulamenta os Conselhos Municipais de Educação, veio na sequência do movimento de transferência de

atribuições e competências para as autarquias locais, iniciado com a lei n.º 159/99 de 14 de setembro e mais tarde reforçado pelo decreto-lei n.º 144/2008 de 28 de julho, que desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.

A carta educativa desempenhou um papel relevante na transformação e modernização da rede escolar pública portuguesa do 1º CEB, que exigia uma intervenção sistémica (MATTHEWS *et al.*, 2009; RODRIGUES, 2010; CORDEIRO e MARTINS, 2013), e traduziu-se no culminar de um processo de mudança conceptual e metodológica em matéria de educação, que se iniciou com a publicação da LBSE (CORDEIRO *et al.*, *in press*). Pode mesmo afirmar-se que após um longo período de centralismo, de intervenção do tipo *top-down*, se observou uma tentativa de descentralização, de intervenção *botton-up* (CORDEIRO, 2014). Até este momento era o planeamento tradicional, de carácter centralizado, burocrático e assente na matematização dos fenómenos sociais e em soluções rígidas, uniformes, neutras, racionais e replicáveis que sustentava o plano de construções escolares (CORDEIRO *et al.*, *in press*). 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, expansão e administração da oferta educativa era uma tarefa exclusiva do poder central, encontrando-se os municípios afastados de todo o processo, limitando-se a sua participação a um mero serviço de apoio periférico, e sendo a dimensão local ignorada em toda a sua extensão (SAMPAIO, 1976; AZEVEDO, 1996; ANÍBAL, 1999; FERNANDES, 2004; PIMENTA, 2006; CORDEIRO *et al.*, *in press*).

No passado as exceções a este exagerado centralismo observam-se, no essencial, nos períodos de crise, momentos em que o poder central tenta passar para os municípios os custos associados à construção e gestão do parque escolar (CORDEIRO, 2014). Exemplo disso é a publicação, imediatamente a seguir à tomada de posse de António Salazar como Ministro das Finanças, do decreto n.º 15973 de 21 de setembro de 1928, onde foi estabelecida a possibilidade de “nos concelhos de população superior a 30000 habitantes” poderem funcionar “liceus municipais, quando as câmaras assim o requererem, responsabilizando-se por todos os encargos, tanto de pessoal como de material” (NÓVOA, 2003:60; CORDEIRO, 2014).

A elaboração das cartas educativas por parte das autarquias assinalou, assim, o início de uma nova fase de planeamento da rede escolar pública portuguesa do 1º CEB, 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 e MARTINS, 2013).

Todas estas etapas que atravessaram os sucessivos governos ao longo deste último meio século condicionaram a evolução da rede escolar portuguesa do 1º CEB, mas esta não resultou apenas da modificação dos conceitos e objetivos que o Estado ia pretendendo para o sistema educativo, foi também consequência das grandes transformações que se foram observando em termos de demografia e socio-economia, bem como da mudança das finalidades de desenvolvimento da sociedade durante este período e, em particular, na segunda metade do século passado. Aliás, muitas das iniciativas políticas e legislativas avançadas pelo Estado (LBSE e decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro) não foram mais do que uma necessária resposta às alterações que se estavam a observar na sociedade portuguesa.

3. Principais transformações na sociedade portuguesa

No início da segunda metade do século XX Portugal era um país jovem (Figura 1), reflexo de um país em vias de desenvolvimento, rural e com uma rede de acessibilidades profundamente deficitária, o que, aquando da definição da rede de edifícios escolares no Plano dos Centenários, naturalmente, se refletiu na distribuição dos estabelecimentos de ensino, em especial do então designado ensino primário (CORDEIRO *et al.*, 2013; SANTOS *et al.*, 2013). O elevado número de crianças existentes, a ocupação maioritariamente agrícola da população (e por isso perto do local de residência) e a notória dificuldade de deslocação, mesmo entre os diferentes lugares de uma mesma freguesia, contribuiu para uma expansão muito significativa do número de estabelecimentos de ensino do 1ºCEB, os quais proliferaram no território nacional nos 20 anos seguintes ao lançamento do Plano dos Centenários (CORDEIRO *et al.*, 2013; SANTOS *et al.*, 2013).

Atualmente Portugal encontra-se numa situação perfeitamente antagónica, apresentando uma pirâmide etária envelhecida, uma economia maioritariamente baseada nos serviços, resultado do fenómeno de terciarização da sociedade, o que provocou uma alteração dos fluxos laborais, e uma rede de acessibilidades que transformou por completo a relação espaço-tempo em praticamente todo o território, encurtando distâncias, ao tornar locais anteriormente longínquos hoje bastante mais próximos, e mudando os padrões de deslocação (CORDEIRO *et al.*, 2013; SANTOS *et al.*, 2013). A par destas modificações observou-se também uma alteração dos paradigmas sociais relacionada com o aparecimento da classe média e a integração da mulher no mercado de trabalho (CORDEIRO *et al.*, 2013; SANTOS *et al.*, 2013). A agravar esta brutal transformação registou-se uma litoralização da população portuguesa, o que, associado ao forte êxodo migratório das décadas de 60/70 do século passado, tornou amplos sectores do interior de Portugal em territórios envelhecidos e despovoados e aumentou a dicotomia entre os territórios de alta e baixa densidade populacional (CORDEIRO, 2014).

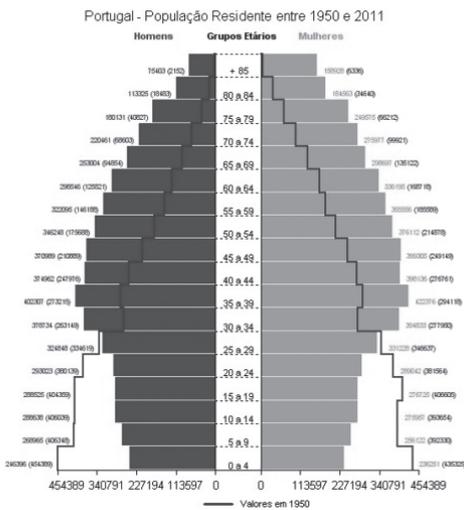


Figura 1
Evolução demográfica em Portugal de 1950 a 2011.
Fonte: Instituto Nacional de Estatística, 1952, 2012.

Como consequência desta evolução registou-se uma profunda mudança nas relações de oferta e procura nos territórios educativos, criando novos modelos. Para isso em muito contribuiu a modificação dos locais de trabalho e a menor presença das mães e dos avós no núcleo familiar, que determinou que a maioria dos pais e encarregados de educação passassem a optar por matricular os seus educandos nos estabelecimentos de ensino mais próximos do local de trabalho e não da residência, facto que contribuiu para uma alteração drástica das áreas de influência e, consequentemente, dos fluxos associados a cada escola (CORDEIRO *et al.*, 2013). Mas esta transformação foi também fruto de uma evolução das exigências educativas, que se traduziu num aumento das necessidades ao nível das práticas pedagógicas, quer do ponto de vista dos conteúdos educativos, quer do ponto de vista do espaço físico (CORDEIRO *et al.*, 2013; SANTOS *et al.*, 2013).

A década de 70 (muito por força da emigração observada na década anterior) marcou o início desta tendência evolutiva na sociedade portuguesa, a qual se refletiu, de imediato, numa forte diminuição do número de estabelecimentos no 1º CEB, bem como, imediatamente a seguir, num acentuado decréscimo da população escolar neste nível de ensino (Figuras 2 e 3). Este declínio ocorria em contraciclo com o que se observava nos restantes níveis de ensino, os quais viam aumentar o número de equipamentos educativos e de alunos, resultado da democratização do ensino e da mudança de mentalidades observada.

Com exceção da educação pré-escolar, que se manteve em crescimento, quer ao nível do número de estabelecimentos de ensino, quer ao nível da população escolar, fruto da não obrigatoriedade de frequência (só recentemente, com a lei n.º 85/2009

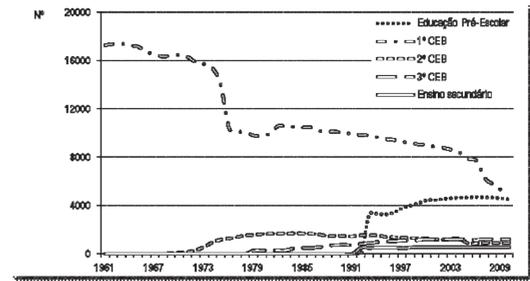


Figura 2
Evolução do número de estabelecimentos de ensino em Portugal entre 1961 e 2010.
Fonte: Adaptado de CORDEIRO e MARTINS, 2013.

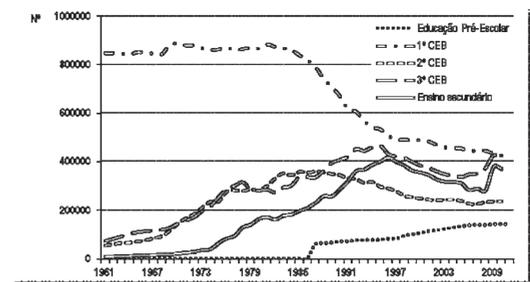


Figura 3
Evolução da população escolar em Portugal entre 1961 e 2010.
Fonte: Adaptado de CORDEIRO e MARTINS, 2013.

de 27 de agosto, a educação pré-escolar passou a ser universal para todas as crianças e, ainda assim, apenas a partir do ano em que atinjam os 5 anos de idade), a partir de então, e mesmo considerando o acréscimo populacional inerente à descolonização no último quartel do século XX, a diminuição do número de alunos no 1º CEB manteve-se e estendeu-se, um pouco mais tarde e de forma mais suave, aos restantes níveis de ensino, que só nos últimos anos contrariaram esta tendência de decréscimo, evidenciando um aumento, mais acentuado no 3º CEB e no ensino secundário, o que se relaciona com a maior preocupação com o combate ao abandono escolar e o alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos (com a lei n.º 85/2009 de 27 de agosto). Ao nível dos equipamentos educativos, o 2º e 3º CEB e o ensino secundário mantiveram o crescimento que já vinham a observar, evidenciando uma ligeira tendência de redução nos últimos anos.

Esta nova realidade que se impôs no nosso país após o advento da democracia exerceu uma grande pressão sobre o sistema educativo nacional, ao contribuir para o adensar dos problemas de desajustamento, manutenção e governabilidade da rede escolar (MATTHEWS *et al.*, 2009; RODRIGUES, 2010; CORDEIRO *et al.*, *in press*) herdada do Plano dos Centenários e do planeamento tradicional que vigorou em Portugal até meados dos anos 80 (CORDEIRO *et al.*, *in press*), e induziu processos de mudança e de procura de ofertas educativas novas e inovadoras, obrigando a equacionar uma reorganização assente na redução das assimetrias existentes e na criação

de condições de igualdade de acesso a um ensino de qualidade. Como refere CRISTO (2013), as sociedades e as suas necessidades evoluem e um bom sistema educativo é aquele que acompanha esta transformação.

Este processo de reorganização traduziu-se no encerramento de milhares de estabelecimentos de ensino de 1º CEB de pequena dimensão, mas, ainda assim, a redução do número de equipamentos educativos registada foi bastante inferior à verificada na década de 70 na sequência da evolução demográfica e socioeconómica então observada no nosso país e esta, ao contrário da anterior, ocorreu sem qualquer processo de planeamento associado.

Mas a verdade é que apesar da rede educativa do 1º CEB em Portugal se encontrar hoje mais ajustada aos padrões que caracterizam a sociedade portuguesa atual, esta procura de um salto qualitativo para a educação no nosso país através da participação ativa do poder local nas cartas educativas saiu, em muitos casos, desvirtuada. O resultado foi a realização de documentos bastantes díspares, onde a reorganização da rede educativa foi equacionada, muitas vezes, não numa lógica puramente técnica, mas, acima de tudo, política, pouco consentânea com os seus principais objetivos e por isso favorável à criação de desigualdades no acesso à educação entre diferentes territórios e até dentro de um mesmo território.

4. Santa Comba Dão e Guarda: estudo comparativo entre propostas autárquicas

Para melhor compreender o desenvolvimento de todo este processo de reorganização da rede

educativa do 1º CEB através da elaboração das cartas educativas nos territórios parece interessante analisar, a título meramente ilustrativo, os casos específicos dos municípios de Santa Comba Dão, único município que cresce em população entre 1991 e 2001 entre Coimbra e Viseu, ainda que em 2011 esta situação não se mantenha, e Guarda, que no mesmo período apresenta uma dinâmica populacional desigual, com forte crescimento na zona urbana e decréscimo na quase totalidade do restante território, realidade esbatida na década seguinte.

O município de Santa Comba Dão, que começou a ver edificada a sua rede escolar do 1º CEB ainda nos anos 30 e foi incluído, igualmente, no Plano dos Centenários, chegou ao final do século XX com uma rede de equipamentos que, embora de boa qualidade, não respondia às crescentes exigências educativas (ALCOFORADO *et al.*, 2012; SANTOS *et al.*, 2013). Perante esta realidade no início deste século a autarquia promoveu a elaboração da carta educativa e, após a sua aprovação no Conselho Municipal de Educação (CME) e homologação por parte da tutela, construiu, com base nas suas propostas, uma das respostas melhor conseguidas, quer ao nível dos equipamentos, quer ao nível da qualidade de acessos. Este trabalho resultou na construção de três centros escolares, todos eles preparados para receber crianças que, no máximo, residem a 15 minutos de distância do estabelecimento de ensino e para oferecer espaços e condições para ali poderem permanecer ao longo de todo o dia, como biblioteca, refeitório, espaços de desporto e áreas polivalentes (Figura 4). Com esta opção garantiu a todos os alunos do território condições de igualdade de acesso a um ensino de qualidade.

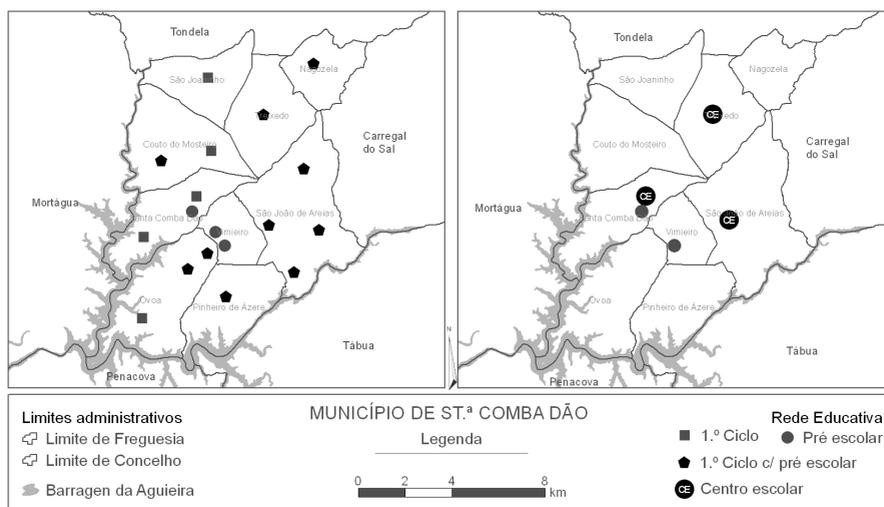


Figura 4
 Rede escolar de Santa Comba Dão: antes e depois da carta educativa municipal.
 Fonte: CORDEIRO, 2014.

Pode considerar-se que a reorganização da rede educativa seguida pertence ao tipo “decretado”, que ocorre quando as soluções propostas têm total correspondência com as defendidas pelo Estado central, resultado de uma regulação local (município e comunidade educativa) sem grandes tensões e com interesses compatíveis com os critérios, objetivos e estratégias das políticas educativas definidas pelo ME (CORDEIRO e MARTINS, 2013).

Com uma situação idêntica ao nível da rede educativa, o município da Guarda optou pela criação de centros escolares (requalificação ou construção de raiz), ao mesmo tempo que manteve um grande número de estabelecimentos de ensino de 1º CEB (SANTOS *et al.*, 2013), o que naturalmente obrigou à definição de critérios para direcionar o investimento (Figura 5). A crescente desertificação do território e a forte concentração no centro urbano fizeram centralizar grande parte dos novos equipamentos educativos nesta área, enquanto a grande extensão territorial e as evidentes condicionantes físicas determinaram a manutenção de muitas das escolas de menor dimensão. Embora os constrangimentos locais justifiquem muitas das opções tomadas, a verdade é que não foi salvaguardada a criação de condições de igualdade de acesso a um ensino de qualidade para todos os alunos. Ainda assim, a rede educativa sofreu uma forte redução, em grande parte decorrente das próprias dinâmicas naturais.

líticos e sociais locais que se sobrepõem, num complexo jogo de estratégias, negociações e ações protagonizadas pelos vários atores” (CORDEIRO e MARTINS, 2013:353).

5. Conclusão

Portugal manteve, ao longo dos últimos dois séculos e meio, um atraso recorrente e acumulado em relação à generalidade dos restantes países da Europa. CANDEIAS *et al.* (2004), num estudo comparado sobre os índices de alfabetização contidos nos sucessivos censos populacionais desde o final do século XIX até aos últimos anos do século XX, concluem que a sociedade portuguesa entra no século XXI com taxas de alfabetização semelhantes àquelas com que as regiões do norte e do centro da Europa entram no século XX, diferença que se traduz num atraso de 100 anos. Esta realidade resultou da dificuldade em assumir uma política pública de educação e em disponibilizar os recursos e as infraestruturas necessárias para garantir o acesso à escola a todas as crianças em condições de equidade e para levar as pessoas a acreditar nas vantagens da educação (ALCOFORADO *et al.*, 2012).

Mas se é verdade este atraso observado ao longo da história e, mais notoriamente, nos últimos dois séculos e meio, também é evidente que, em particular nas últimas décadas, houve uma vontade

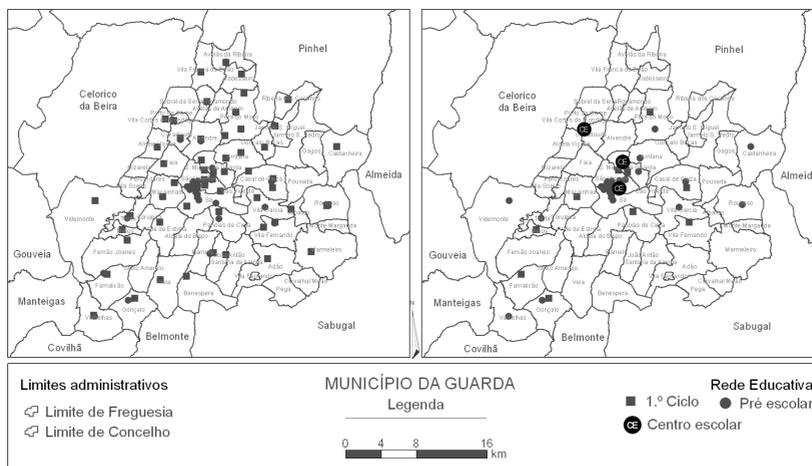


Figura 5
Rede escolar da Guarda: antes e depois da carta educativa municipal.
Fonte: CORDEIRO, 2014.

Neste caso a reorganização da rede educativa adotada parece equivaler ao tipo “comunitário”, que se verifica “quando prevalecem soluções que correspondem maioritariamente às reivindicações do mosaico de atores locais, sobrepondo-se ou ignorando, em larga medida, os critérios e objetivos definidos centralmente” (CORDEIRO e MARTINS, 2013:352-353). Ao contrário do que se verifica na rede de tipo “decretado”, nesta “são os interesses po-

de procurar minimizar o problema, resultado de uma profunda evolução civilizacional.

Sendo certo que muitas questões continuarão a necessitar de investigação, parece possível concluir que, embora com respostas raramente atempadas e poucas vezes assumidas como prioritárias, o país foi reagindo às suas necessidades, apresentando hoje uma rede escolar do 1º CEB mais compatível com as dinâmicas sociais e com o pensamento educativo atuais.

Não obstante, muitos foram os erros cometidos durante este longo e complexo processo, como se torna desde logo evidente pela observação das reorganizações da rede educativa apresentadas nas cartas educativas elaboradas pelos municípios de Santa Comba Dão e Guarda (reflexo das realizadas nos restantes municípios portugueses), que mostram uma grande diferença nos posicionamentos e nas práticas dos autarcas ao nível dos critérios de base e das soluções encontradas, o que naturalmente se refletiu nos resultados alcançados.

Se a constatação deste facto faria antever logo à partida a necessidade de fortes reajustamentos, no sentido de evitar uma educação a diferentes velocidades no território nacional, a realidade esperada para os próximos anos, onde a forte diminuição do número de alunos prevista se assume talvez como o principal e mais difícil desafio a enfrentar e a solucionar, torna inquestionável a premência de uma reformulação.

Testemunhando as particularidades ideológicas de cada momento, mas também as características geográficas, demográficas e socioeconómicas do território nacional, a evolução da rede escolar constituiu-se, assim, como um importante campo de estudo para todos os que se interessam pelo domínio da educação e do ordenamento e planeamento do território.

6. Bibliografia

- ALCOPORADO, Joaquim Luís Medeiros (2008) - *Competências, cidadania e profissionalidade: limites e desafios para a construção de um modelo português de educação e formação de adultos*. Dissertação de doutoramento, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- ALCOPORADO, Joaquim Luís Medeiros; CORDEIRO, António Manuel Rochette e FERREIRA, Sónia Mairós (2012) - "A (re) organização da rede escolar como reflexo das transformações demográficas, políticas e geográficas, nas últimas seis décadas em Portugal". In: MOGARRO, Maria João e CUNHA, Maria Teresa Santos (orgs.) - *Rituais, Espaços & Patrimónios Escolares*. Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, pp. 5423-5435.
- ANÍBAL, Alexandra Cabeçadas Arsénio Nunes (1999) - *A expansão da rede escolar do ensino primário durante o Estado Novo (1930-1970): uma política de voluntariado minimalista*. Dissertação de mestrado, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- AZEVEDO, José Maria (1996) - *Os Nós da Rede: O Problema das Escolas Primárias em Zonas Rurais*. Edições Asa, Porto.
- BARRETO, António (org.) (2000) - *A situação social em Portugal 1960-1999*. Imprensa das Ciências Sociais, Lisboa.
- BARROSO, João e VISEU, Sofia (2003) - "A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura". *Educação & Sociedade*, 24/84, Campinas, pp. 897-921.
- CANDEIAS, António José Escorrega de Oliveira; Paz, Ana Luísa e ROCHA, Melânia (2004) - *Alfabetização e Escola em Portugal nos séculos XIX e XX. Os censos e as estatísticas*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- CARVALHO, Rómulo de (1986) - *História do ensino em Portugal: desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- "Constituição da República Portuguesa". *Diário da República*, nº 86 - I Série.
- CORDEIRO, António Manuel Rochette (2011) - "Reorganização da rede escolar". *Boletim dos Professores*, 20, Lisboa, pp. 2-3.
- CORDEIRO, António Manuel Rochette e MARTINS, Helena Arcanjo (2013) - "A Carta Educativa Municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: tendências de mudança". *Cadernos de Geografia*, Coimbra, 32, pp. 339-356.
- CORDEIRO, António Manuel Rochette; SANTOS, Lúcia Isabel Ribeiro e CARIDADE, Paulo Jorge dos Santos Branco (2013) - "A Reorganização do Parque Escolar Nacional e a importância das componentes geográficas na metodologia adotada". *Cadernos de Geografia*, Coimbra, 32, pp. 323-338.
- CORDEIRO, António Manuel Rochette; MARTINS, Helena Arcanjo e FERREIRA, António Gomes (2014) - "As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas". *Revista Ensaio*.
- CORDEIRO, António Manuel 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*. Coimbra, Almedina, pp. 421-444.
- CRISTO, Alexandre Homem (2013) - *Escolas para o século XXI: Liberdade e autonomia na educação*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- Decreto n.º 15973 de 21 de setembro de 1928. *Diário do Governo*, nº 218 - I Série.
- Decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro. *Diário da República*, nº 12 - I Série - A.
- Decreto-lei n.º 144/2008 de 28 de julho. *Diário da República*, nº 144 - I Série.
- Despacho do Conselho de Ministros de 15 de julho de 1941. *Diário do Governo*, nº 174 - I Série.
- FERNANDES, António Sousa (2004) - "Município, cidade e territorialização educativa". In: COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, António e VENTURA, Alexandre (orgs.) -

- Políticas e gestão local da educação*. Universidade de Aveiro, Aveiro, pp. 35-43.
- GRÁCIO, Rui (1981) - “Ensino Primário e Analfabetismo”. In: SERRÃO, Joel (dir.) - *Dicionário da História de Portugal*. Portucalense, Porto, pp. 392-397.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1952) - *IX Recenseamento Geral da População - Tomo II*. Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2012) - *Censos 2011 Resultados Definitivos - Região Centro*. Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- Lei n.º 1985/40 de 17 de dezembro. *Diário do Governo*.
- Lei n.º 46/86 de 14 de outubro. *Diário da República*, nº 237 - I Série.
- Lei n.º 159/99 de 14 de setembro. *Diário da República*, nº 215 - I Série - A.
- Lei n.º 85/2009 de 27 de agosto. *Diário da República*, nº 166 - I Série.
- LIMA, Licínio Carlos Viana da Silva (2004) - “O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada”. *Revista Portuguesa de Educação*, 17/2, Braga, pp. 7-47.
- NÓVOA, António (2003) - *Liceus de Portugal. Histórias - Arquivos - Memórias*. Edições Asa, Lisboa.
- MACEDO, Berta e AFONSO, Natércio (2002) - “Desenvolvimento dos modos de regulação”. In: BARROSO, João et al. - *Análise da evolução dos modos de regulação institucional do sistema educativo em Portugal*. Universidade de Lisboa, Lisboa, pp. 73-87.
- MATTHEWS, Peter et al. (2009) - *Política Educativa para o 1º Ciclo do Ensino Básico (2005-2008)*. Avaliação Internacional. Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação - Ministério da Educação, Lisboa.
- PIMENTA, Paulo Sérgio Pereira (2006) - *A Escola Portuguesa. Do “Plano dos Centenários” à Construção da Rede Escolar no Distrito de Vila Real*. Dissertação de mestrado, Universidade do Minho, Braga.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes (2010) - *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*. Almedina, Coimbra.
- SAMPAIO, José Salvado (1975-1977) - *O Ensino Primário 1911-1969. Contribuição Monográfica (Vols. I-III)*. Instituto Gulbenkian de Ciência, Centro de Investigação Pedagógica, Lisboa.
- SANTOS, Lúcia Isabel Ribeiro; CORDEIRO, António Manuel Rochette e ALCOFORADO, Joaquim Luís Medeiros (2013) - “Evolução da rede escolar em Portugal: análise dos fatores que historicamente têm influenciado o seu planeamento”. In: CORREIA, Teresa Pinto; HENRIQUES, Virgínia e JULIÃO, Rui Pedro (orgs.) - *Geografia: Espaço, Natureza, Sociedade e Ciência*. Associação Portuguesa de Geógrafos, Évora, pp. 606-611.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (1982) - *Para uma política de Educação em Portugal*. Livros Horizonte, Lisboa.