

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

Lúcia Isabel Ribeiro Santos¹, Joaquim Luís Medeiros Alcoforado²,
António Manuel Rochette Cordeiro³

Resumo

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

Palavras-chave: Carta educativa, Planeamento da rede escolar, Políticas locais de educação, Descentralização de competências, Responsáveis municipais.

1 Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Interdisciplinares (CEIS20).

E-mail: luciarsantos@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0837-2979>

2 Universidade de Coimbra, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (FPCEUC), Centro de Estudos Interdisciplinares (CEIS20).

E-mail: lalcoforado@fpce.uc.pt | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4425-7011>

3 Universidade de Coimbra, Faculdade de Letras (FLUC), Centro de Estudos Interdisciplinares (CEIS20).

E-mail: rochettecordeiro@fl.uc.pt | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8648-3204>

The Assumption of Competencies and Responsibilities by Portuguese Municipalities in the Domain of School Network Planning from the Perspective of Local Political Representatives

Abstract

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

Keywords: Education charter, School network planning, Place-based education, Decentralisation of competencies, Municipal authorities.

La Asunción de Competencias y Responsabilidades por parte de los Municipios Portugueses en el Ámbito de la Planificación de la Red Escolar desde la Perspectiva de los Responsables Políticos Locales

Resumen

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

descontento generalizado con la forma en que se estaba llevando el proceso. La confrontación con la incapacidad de la administración central para responder a las especificidades territoriales y monitorear las ambiciones, capacidades y necesidades del poder local se destacó como el aspecto más negativo.

Palabras clave: Carta educativa, Planificación de la red escolar, Políticas educativas locales, Descentralización de competencias, Autoridades municipales.

Introdução

A cedência de atribuições e competências do poder central para o local em Portugal é uma tendência que remonta aos anos 70 do século passado (Barroso, 2016), resultado, primeiro, da transformação operada pela revolução de 25 de abril de 1974 (Baixinho, 2009; 2017), que carregou consigo um ideal descentralizador (Pacheco, 2012), e, depois, do movimento global de crise do modelo da administração central, no quadro da *new public management* (Dunleavy & Hood, 1994).

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

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

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

A década de 90, sob a pressão de resolver os problemas estruturais do parque escolar português, incapaz de responder às necessidades e atribuições da escola que emergiram com a democracia, consolida a autonomia do poder local e transfere novas responsabilidades no planeamento da rede escolar que expressam uma renovada conceção da ação municipal (Pacheco, 2012), acreditando que a dimensão de proximidade melhora o atendimento aos cidadãos. Destacam-se as conferidas em

1999⁴, que, ao incumbir formalmente a responsabilidade de elaborar a carta escolar, dotam os municípios de capacidade efetiva para influenciar as características do sistema educativo e alteram a natureza da intervenção autárquica (Pinhal, 2007).

Mas embora as responsabilidades transferidas tenham sido inovadoras do ponto de vista formal, a repercussão não foi a expectável⁵ (Pacheco, 2012) e, em 2003⁶, quando a adesão às cartas escolares era muito diminuta (Rodrigues, et al., 2017) e a inadequação do parque escolar português aos novos pressupostos geográficos, demográficos, socioeconómicos e educativos se tornava cada vez mais insustentável (Santos et al., 2022), é dado um passo decisivo no sentido da estabilização do papel central dos municípios no planeamento da rede escolar que permitiu, enfim, passar do plano conceptual ao operacional. É publicado um diploma que transfere competências efetivas para a elaboração da agora designada de carta educativa⁷.

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

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

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

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

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

A segunda década do século XXI caracteriza-se por uma intensificação do movimento de descentralização, que entra numa nova fase, através da sucessão de iniciativas legislativas de transferência de competências, agora, também para os órgãos intermunicipais. Evidenciam-se as apresentadas em 2013⁸ e, particularmente, em 2018⁹, que abre finalmente as portas à descentralização (Ribeiro, 2018; Santos, et al., 2019; Sobral, 2018). Na educação concretizou-se em 2019¹⁰, com a publicação de um diploma que, assente numa nova forma de pensar e intervir que valoriza e implica o contexto local, confirma as responsabilidades das autarquias no planeamento da rede escolar e mantém a carta educativa como instrumento de ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos, tornando-a obrigatória a cada 10 anos (Neves & Neto-Mendes, 2018; Santos, et al., 2022). O novo quadro legal determinou o arranque de outra fase de elaboração da carta educativa, já considerada como o segundo momento de planeamento da rede escolar pública desenvolvido à escala local.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Metodologia

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

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

Quadro 1
Caracterização dos territórios e perfil dos entrevistados

E	Cargo	Sexo	Id.	Formação de base	Tempo no exercício de funções	Município
E1	Vereador	Masc.	51	Teologia	16 anos	Município litoral de grande dimensão (>100.000 hab.) - Região Norte

Nota: Id. - Idade; Masc. - Masculino; hab. - habitantes.

Quadro 1 (continuação)

Caracterização dos territórios e perfil dos entrevistados

E	Cargo	Sexo	Id.	Formação de base	Tempo no exercício de funções	Município
E2	Vice-presidente e vereador	Masc.	51	Lic. Biologia	16 anos	Município litoral de média dimensão (>35.000 hab.) - Região Centro
E3	Vice-presidente	Masc.	61	Lic. Biologia	8 anos	Município de média dimensão (>20.000 hab.) - Região Centro
E4	Vereador	Masc.	62	Lic. Ciências do Desporto e Ed. Física, Ms. Biocinética do Desenvolv., Doutorando em Ciências do Desporto	8 anos	Município interior de pequena dimensão (>5.000 hab.) - Região Centro --- Territ. de baixa densidade
E5	Vereador	Fem.	58	Ed. Musical, Ms. Admin. e Gestão Educacional	12 anos	Município interior de média dimensão (>25.000 hab.) - Região Centro --- Territ. de baixa densidade
E6	Vice-presidente	Masc.	57	Ens. Secundário	8 anos	Município litoral de grande dimensão (>300.000 hab.) - Área metrop. de Lisboa

Nota: Id. - Idade; Masc. - Masculino; Fern. - Feminino; hab. - habitantes; Lic. - Licenciatura; Ms. - Mestrado; Territ. - Território.

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

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

de análise onde foram registados, para cada subcategoria, aspetos de natureza quantitativa (incidência) e de natureza qualitativa (afirmações).

Resultados

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

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

Quadro 2
Decisões políticas na carta educativa de primeira geração

Subcat.	Posic.	Incid.	Exemplos de afirmações
Assunção de critérios locais	Sim	2	<p><i>Não havia grande sincronia entre as diretrizes da administração central e os interesses do município e prevaleceram os nossos. A turela impunha a construção de apenas um centro escolar (...) e nós entendíamos que se justificavam três, para travar a concentração da população no núcleo urbano e a crescente desertificação dos setores rurais. [E4]</i></p> <p><i>Tivemos a preocupação de juntar a lógica central e local. Não achamos que tudo o que era orientação nacional estava errado, nem achamos que era a única forma de ver as coisas. Olhamos para as diretrizes centrais como orientações e nunca como limitações. Desta forma conseguimos garantir uma resposta adequada a cada situação. [E1]</i></p>
	Não	4	<p><i>Perseguimos o sonho de pensar a escola numa lógica de centro escolar (...), que para nós fazia todo o sentido e que se adequava e em nada prejudicava os interesses locais. Para nós o importante era garantir que não tínhamos uma educação a diferentes velocidades e para isso era necessário assegurar as mesmas condições. [E2]</i></p> <p><i>Sobressai claramente a prevalência dos objetivos e das normas impostas centralmente em detrimento dos interesses políticos e sociais locais. A carta educativa tinha de ser homologada, fizemos o que era preciso, propondo o encerramento de escolas que ainda hoje se mantêm abertas. [E5]</i></p>

Nota: Subcat. - Subcategoria; Posic. - Posicionamento; Incid. - Incidência.

Quadro 2 (continuação)

Decisões políticas na carta educativa de primeira geração

Subcat.	Posic.	Incid.	Exemplos de afirmações
Autonomia na tomada de decisão	Sim	2	<i>A tutela não nos criou grandes dificuldades, até porque nós encerramos as escolas de reduzida dimensão antes de nos ser exigido, antes de termos carta educativa, porque para nós isso já era inconcebível. [E1]</i>
	Não	4	<i>Como seguimos os critérios definidos centralmente, a tutela não interferiu nas opções tomadas, não havia razões para isso, de outra forma seria diferente, estou certo. [E3]</i>
<i>Ainda que tenhamos resistido e tentado ir além, a energia e as possibilidades que as cartas educativas pareciam apresentar inicialmente foram vencidas pelos condicionalismos impostos pelo poder central. [E2]</i>			
Participação da comunidade	Sim	4	<i>Envolvemos todos, desde quem tem responsabilidades diretas à população em geral, não podia ser de outra forma. [E1]</i>
	Não	2	<i>A comunidade educativa foi a única envolvida. Não houve discussão pública, nem política. E a única discussão existente foi na fase de diagnóstico. Ocorreu tudo num referencial muito rígido do ministério. Houve um acompanhamento muito disciplinado de todas as fases de elaboração do documento. [E6]</i>

Nota: Subcat. - Subcategoria; Posic. - Posicionamento; Incid. - Incidência.

No que se refere ao comportamento adotado perante os referenciais técnicos estabelecidos centralmente para nortear as intervenções no parque escolar, notámos que, do universo de seis entrevistados, apenas dois (E4 e E1) assumiram ter questionado as finalidades, regras e soluções impostas pelo governo e optado por elaborar as suas propostas de reorganização da rede escolar a partir de opções políticas locais, embora as opiniões transmitidas denunciem estratégias distintas: o primeiro (E4) decidiu privilegiar a lógica local e responder, prioritariamente, às reivindicações dos atores locais em detrimento das normas definidas pela tutela; o segundo (E1) optou por compatibilizar as imposições centrais com os interesses políticos e sociais locais. Quando procurámos compreender as motivações subjacentes às decisões tomadas, o primeiro (E4) referiu que em territórios interiores de baixa densidade as escolas são equipamentos estruturantes para um ordenamento do espaço consentâneo com a coesão social e que, por essa razão, a decisão do seu encerramento não deve apoiar-se unicamente em critérios quantitativos, enquanto o segundo (E1) indicou a vontade de respeitar a existência de diferentes ritmos de desenvolvimento territorial.

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

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

Por fim, no que respeita à participação da comunidade na definição da estratégia local de intervenção no parque escolar, constatámos que, do total de seis entrevistados, quatro (E1, E2, E3 e E4) admitiram ter tido a preocupação em garantir que assentava num processo participativo e que o mesmo era alargado a toda a comunidade e não apenas aos atores com responsabilidades diretas no planeamento da rede escolar, sendo que dois fizeram mesmo referência aos mecanismos que encontraram para operacionalizar e potenciar esse envolvimento, como se pode verificar nas seguintes afirmações: “fizemos assembleias de agrupamento de escolas para envolver outras pessoas para além daquelas diretamente relacionadas” (E1) e “foram constituídas equipas de trabalho conjunto, para garantir diferentes níveis de participação” (E2).

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

(E4). A terceira leva-nos a acreditar que a participação da comunidade foi a forma encontrada pelos responsáveis municipais para diminuir essa oposição, como se vê nas frases “trabalhámos esta questão ao nível das autarquias de freguesia, que representam a comunidade, porque quanto mais era envolvida, mais se tornava parte da solução” (E2) e “este trabalho de envolvimento da comunidade estabeleceu a base de confiança necessária para dialogar e planear o futuro de forma conjunta” (E3). Para um dos inquiridos, a procura de uma participação efetiva da comunidade teve na sua base a preocupação em adotar uma postura diferente da assumida pela tutela, como fica evidente na afirmação “antecipando qualquer tomada de decisão, houve sempre reuniões prévias, para não fazer com as instâncias subseqüentes o mesmo que o poder central fez com os municípios” (E2).

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

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

Quadro 3
Avaliação das decisões políticas e dos resultados alcançados

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

Nota: Subcat. - Subcategoria; Posic. - Posicionamento; Incid. - Incidência.

No que se refere à execução das propostas de reorganização da rede escolar, apenas três entrevistados (E1, E3 e E4) admitiram ter cumprido a solução de reordenamento apresentada no documento. Relativamente às razões subjacentes às decisões tomadas, todos mencionaram a adequação da estratégia local de intervenção às necessidades locais. Note-se que neste grupo estão os únicos dois participantes (E1 e E4) que afirmaram ter privilegiado a lógica local e incluído nas suas propostas de reorganização questões que tinham a ver com as opções políticas locais e um dos dois inquiridos (E3) que reconheceram a compatibilização entre as aspirações centrais e as pretensões locais.

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

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

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

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

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

No quadro das transformações verificadas, três inquiridos referiram, ainda, a maior participação dos alunos, pais, famílias e comunidade, como se vê nas frases “melhorou a participação dos pais, que perceberam a importância do seu papel (...) e passaram a estar mais próximos das escolas” (E3), “observou-se um maior envolvimento da comunidade num conjunto de projetos educativos” (E2) e “a forma como se encarava a escola alterou-se (...) e o envolvimento dos alunos, famílias e comunidade aumentou” (E4). Foi, também, mencionada a “maior recetividade das escolas a projetos diferenciadores” (E1), a “melhoria das condições de acolhimento dos alunos com necessidades especiais” (E2) e a “resolução de problemas muito importantes, como a alimentação, a oferta de atividades extracurriculares” (E6).

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

Quadro 4
Decisões políticas na revisão da carta educativa

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

Nota: Subcat. - Subcategoria; Posic. - Posicionamento; Incid. - Incidência.

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

Adicionalmente, dois referiram a premência de adequar a proposta de reorganização definida na primeira fase à nova visão para a educação prosseguida no seu território, consubstanciada na política educativa local, como se vê nas frases “achamos que era necessário rever a carta educativa por esta não corresponder (...) ao que foi implementado e ao que pretendemos para a educação no nosso território” (E5) e “foi o falhanço da primeira carta educativa, que nos obrigou a procurar um instrumento que nos permitisse (...) encontrar soluções para os nossos problemas” (E6). Note-se que estes foram os dois participantes que no momento de construir a estratégia local de intervenção na carta educativa de primeira geração assumiram que obedeceram aos requisitos estabelecidos centralmente com o intuito de homologar o documento e aceder ao financiamento comunitário, que apresentaram um nível de execução nulo ou baixo na fase de implementação e que repensaram a sua solução de reordenamento entre o momento da elaboração e da concretização. Outros dois mencionaram a necessidade de desenvolver o projeto educativo local e deste integrar um diagnóstico atual do sistema educativo, como fica evidente nas afirmações “quisemos fazer um projeto estratégico educativo municipal global (...) e não podíamos avançar para a sua realização sem termos um diagnóstico atualizado” (E1) e “era necessário fornecer a base de apoio necessária à realização do projeto educativo local” (E3). Por fim, outros dois indicaram a obrigatoriedade legal de rever a carta educativa, como se vê nas frases “em primeiro, estava previsto na legislação” (E3) e “primeiro, a imposição legal” (E4).

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

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

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

Finalmente, analisam-se as perceções dos responsáveis municipais pelas políticas de planeamento da rede escolar relativas ao processo de descentralização administrativa, salientando as mudanças introduzidas pelos municípios para incorporar as

recentes atribuições, bem como as eventuais vantagens e desvantagens inerentes à transferência de competências (cf. Quadro 5).

Quadro 5
Balço dos processos

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

Nota: Subcat. - Subcategoria; Posic. - Posicionamento; Incid. - Incidência.

Em relação à primeira questão, ficou claro que a assunção das novas funções obrigou os municípios a significativas mudanças para assegurar o seu cumprimento. Destacou-se como principal alteração o reforço dos recursos humanos, materiais e financeiros afetos à educação, referido por cinco dos seis entrevistados (E1, E3, E4, E5 e E6). Complementarmente, dois participantes mencionaram o trabalho em rede, como se vê nas frases “organizamo-nos com trabalho em rede entre escolas” (E1) e “comunicação e articulação com todos os agentes educativos” (E2), e um indicou

o recurso a parceiros externos, como fica claro pela afirmação “aproximação às universidades, fundamental para encontrar projetos para dar resposta a problemas que fomos detetando” (E1).

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

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

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

perceba que tem de haver vários níveis e que é necessário distinguir os municípios em função da sua dimensão” (E6). Na opinião dos entrevistados, tudo isto é uma forma indireta de continuar a exercer controlo sobre o poder local, como se vê na frase “é uma forma indireta e sub-reptícia de manietar os municípios e controlar e centralizar o poder, porque vai criar um conjunto de responsabilidades, de exigências e de necessidades para que não vai encontrar possibilidade de resposta correta, justa e de acordo com o que são as diferenças territoriais” (E2).

Discussão de resultados e conclusão

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

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

As mudanças experienciadas configuram uma evolução no planeamento da rede escolar e põem em evidência o aparecimento de um novo espaço de interdependência entre o poder central e local, com efeito visível no maior respeito pelas especificidades territoriais em detrimento do princípio da homogeneidade subjacente à carta educativa. Como foi possível constatar, embora a carta educativa tenha sido

anunciada como um passo essencial no sentido da concretização da transferência de competências em matéria de planeamento da rede escolar, na primeira geração deste instrumento a prometida descentralização não aconteceu como anunciada. O processo manteve-se fortemente centralizado e apenas na segunda geração, apesar dos normativos continuarem a apresentar uma forte tendência reguladora, foi sentida a possibilidade real de exercício de uma maior autonomia. A realidade descrita na primeira fase não constituiu, no entanto, impedimento para que os municípios que não encontraram nas orientações gerais a melhor resposta para as suas ambições procurassem critérios locais específicos para a definição das suas estratégias de ordenamento do parque escolar.

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

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

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

Finalmente, relativamente ao processo de descentralização administrativa, os resultados obtidos apontam para duas ideias centrais. A primeira remete-nos para a convicção que a generalidade dos responsáveis pelas políticas locais de educação reconhece um efetivo reforço da autonomia do poder local nas decisões relativas ao planeamento da rede escolar e é favorável ao aprofundamento dessa mesma autonomia, considerando-a uma janela de oportunidade para o poder local ao nível do desenvolvimento dos territórios e das comunidades locais. Como impactos mais positivos salientam-se os ganhos de eficiência e eficácia na gestão de recursos humanos e materiais, a melhoria na capacidade de resposta à multiplicidade de contextos e a diminuição das desigualdades territoriais e socioeconómicas no que respeita à qualidade dos equipamentos educativos e às condições de ensino e aprendizagem. A segunda aponta para a existência de uma insatisfação generalizada em relação à forma como a transferência de competências, decorrente das iniciativas legislativas dos XXI e XXII governos constitucionais, estava a ser conduzida, destacando-se, entre as principais reclamações, os constrangimentos impostos pela escassez de verbas atribuídas para as novas funções a assumir a nível local, o entendimento de que os novos campos de ação local não acompanham a capacidade e disponibilidade de intervenção municipal e a falta de mecanismos de adaptação à heterogeneidade territorial.

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

Referências

- Amado, J. (2017). *Manual de investigação qualitativa em educação* (3.ª edição). Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Baixinho, A. (2009). Os ciclos da descentralização de competências, no âmbito da educação, em Portugal. Uma análise a partir dos debates parlamentares. *Revista Ibero-americana de Educação*, 50(8), 1-11. <https://doi.org/10.35362/rie5081970>
- Baixinho, A. (2017). Políticas educativas em Portugal: Governação, contexto local e hibridismo. *EccoS Revista Científica*, 42, 105-124. <https://doi.org/10.5585/eccos.n42.3606>
- Barroso, J. (2016). A administração local da educação: Da descentralização à territorialização das políticas educativas. In J. Justino (Dir.), *Processos de descentralização em educação* (pp. 22-36). Conselho Nacional de Educação.
- Boni, V., & Quaresma, S. J. (2005). Aprendendo a entrevistar: Como fazer entrevistas em ciências sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política*

da UFSC, 2(1), 68-80. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>

- Cordeiro, A. M. R., & Martins, H. A. (2013). A carta educativa municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: Tendências de mudança. *Cadernos de Geografia*, 32, 339-356. https://doi.org/10.14195/0871-1623_32_30
- Cordeiro, A. M. R., Martins, H. A., & Ferreira, A. G. (2014). As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: Das condições demográficas às decisões políticas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 22(84), 581-607. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000300002>
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14(3), 9-16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Elias, F. (2016). As linhas com que se pode coser a escola para se aprofundarem os caminhos de futuro da descentralização. In J. Justino (Dir.), *Processos de descentralização em educação* (pp. 61-82). Conselho Nacional de Educação.
- Fonseca, D., Figueiredo, I., & Diogo, F. (2018). A carta educativa e a gestão da rede de escolas em Portugal. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves & D. Fonseca (Orgs.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios: Atas do VIII Simpósio de organização e gestão escolar* (pp. 177-192). UA Editora.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2000). Autonomia, projeto e liderança. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares: Atas do I Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 185-199). Universidade de Aveiro.
- Louro, P., Corte-Real, M., & Mata, T. (2022). Cartas educativas: Instrumentos de quê? *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 23, 35-54. <https://doi.org/10.17127/got/2022.23.003>
- Marquet, J., Campenhoudt, L. V., & Quivy, R. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.
- Martins, É. (2000). *Manual para a elaboração da carta educativa*. Ministério da Educação/ Departamento de Avaliação Prospetiva e Planeamento.
- Miguéns, M. (2016). Nota prévia. In J. Justino (Dir.), *Processos de descentralização em educação* (pp. 7-13). Conselho Nacional de Educação.
- Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do estado - Elementos para uma reflexão. In B. Sander (Org.), *Por uma escola de qualidade para todos: Programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio brasileiro de política e administração da educação*. Associação Nacional de Política e Administração da Educação.
- Neves, R., & Neto-Mendes, A. (2018, 9 de maio). *Municípios e educação - Reflexões sobre a construção de "planos estratégicos educativos municipais"*. Comunicação apresentada na UnderInvestigation: Psicologia&Educação@UA, Aveiro.
- Pacheco, A. O. F. (2012). *Construção e desenvolvimento de políticas educativas locais: A carta educativa como instrumento estratégico* (Dissertação de mestrado, Escola Superior de Educação de Lisboa, Instituto Politécnico de Lisboa). Disponível em <https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/3285>

- Pinhal, J. (2007). *Prefácio da carta educativa de Loulé*. Câmara Municipal de Loulé.
- Ribeiro, A. E. F. (2018). *Descentralização e reforma do Estado – Estudo sobre o nível adequado à descentralização administrativa e financeira em Portugal* (Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa). Disponível em <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/17477>
- Rodrigues, A., Ramos, F., Félix, P., & Perdigão, R. (2017). *Organização escolar: Os agrupamentos*. Conselho Nacional de Educação.
- Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2021). First generation education charters in Portugal: Intentions and achievements. *Open Journal of Political Science*, 11(2), 328–346. <https://doi.org/10.4236/ojps.2021.112022>
- Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2022). Public policies for school network planning in Portugal: Changes in municipal responsibilities and choices. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 30(116), 718–741. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362022003003314>
- Santos, S., Neves, R., & Marques, J. L. (2019). Políticas educativas locais, cartas educativas e planos estratégicos educativos – Desafios e decisões em dois contextos. *Indagatio Didactica*, 11(1), 301–321. <https://doi.org/10.34624/id.v11i1.5716>
- Sobral, R. M. R. (2018). *A delegação de competências nos municípios: Verdadeira descentralização?* (Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa). Disponível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/39792?locale=en>