Universidade do Minho
Instituto de Educação

Donato Filipe Nobre Rosa

O papel da Carta Educativa na política educativa local e no planeamento da educação dos municípios

maio de 2026

O papel da Carta Educativa na política educativa local e no planeamento da educação dos municípios
Donato Filipe Nobre Rosa
UMinho | 2026

Universidade do Minho
Instituto de Educação

Donato Filipe Nobre Rosa

O papel da Carta Educativa na política educativa local e no planeamento da educação dos municípios

Tese de Doutoramento
Doutoramento em Ciências da Educação
Especialidade em Organização e Administração Escolar

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Maria Fernanda dos Santos Martins

maio de 2026

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição
CC BY

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Agradecimentos

Há caminhos que não nascem planeados. Surgem de uma inquietação, de uma possibilidade, de uma palavra de incentivo ou de um momento em que a vida nos coloca perante um novo desafio. Esta tese foi precisamente isso. Um percurso longo, exigente e profundamente enriquecedor, que apenas se tornou possível graças ao contributo, apoio e disponibilidade de muitas pessoas e instituições.

Em primeiro lugar, quero agradecer a todos os vinte e nove participantes, vereadores da educação, técnicos superiores, diretores de agrupamentos de escolas, diretores de escolas não agrupadas e diretores de escolas profissionais dos municípios da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria que aceitaram participar nesta investigação. A disponibilidade demonstrada, a abertura com que partilharam experiências, perspetivas e inquietações, bem como a confiança depositada neste estudo, foram essenciais para a construção deste trabalho.

Agradeço também a todas as pessoas que, nos diferentes municípios, agrupamentos de escolas, escolas não agrupadas, escolas profissionais e demais instituições contactadas, responderam aos meus emails, atenderam telefonemas, encaminharam pedidos, facilitaram contactos e que ajudaram a chegar à fala com os participantes. Esses gestos, muitas vezes discretos e invisíveis, foram decisivos para tornar possível o trabalho de campo e merecem aqui o meu sincero reconhecimento.

À minha orientadora, Professora Doutora Fernanda Martins, expresso um agradecimento profundamente sentido pela orientação rigorosa, pela exigência intelectual e pela forma como, em cada leitura e observação, desafiou este trabalho a ir mais longe, ajudando-me a clarificar o pensamento e a aprofundar o conhecimento académico. Mais do que orientar uma investigação, ajudou-me a pensar, a questionar e a crescer academicamente ao longo deste percurso.

À Professora Doutora Antónia Barreto, deixo uma palavra de gratidão por ter sido uma das primeiras pessoas a incentivar e apoiar a entrada nesta jornada. A sua visão, humanidade e inspiração académica tiveram um significado muito particular neste percurso.

Por fim, deixo uma palavra de reconhecimento a todos aqueles que, ao longo destes três anos, compreenderam as minhas ausências, os meus silêncios, o meu cansaço e a intensidade que um trabalho desta natureza inevitavelmente transporta. Também por eles, esta tese chegou ao fim.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.
Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

DECLARAÇÃO DE USO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA)

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri a qualquer forma de utilização indevida de ferramentas de Inteligência Artificial (IA), nem à falsificação ou omissão de informações, fontes, dados, resultados ou processos em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração.
Declaro ainda que qualquer utilização de ferramentas de IA foi feita de forma transparente e responsável, encontrando-se devidamente assinalada/descrita no trabalho, e que procedi à verificação crítica da exatidão do conteúdo produzido com o seu apoio, assumindo integralmente a responsabilidade pelo que submeto.
Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho, bem como as normas aplicáveis de integridade académica e de proteção de dados.

O papel da Carta Educativa na política educativa local e no planeamento da educação dos municípios

RESUMO

Na presente tese, tomamos a Carta Educativa como ponto de observação da governação educativa territorial em Portugal, procurando compreender o lugar que ocupa enquanto instrumento de política educativa e de planeamento estratégico. Sob a sua aparência técnico-administrativa, a Carta Educativa reúne opções políticas, racionalidades organizacionais, prioridades territoriais e formas específicas de articulação entre Estado, municípios, escolas e entidades intermunicipais. A sua análise exige, por isso, que desloquemos o olhar da norma para a ação, da prescrição para a prática e da forma documental para os modos concretos como os atores a constroem, interpretam e mobilizam. A questão investigativa procura compreender em que medida a Carta Educativa se afirma como instrumento de política educativa e de planeamento estratégico, na perspetiva dos municípios e dos diretores de escolas, e que dinâmicas políticas e organizacionais atravessam a sua construção e implementação. A partir de um enquadramento conceptual que articula territorialização das políticas educativas, administração da educação e teoria organizacional, propomos lê-la como dispositivo estratégico, político e organizacional inscrito num sistema interorganizacional debilmente articulado, marcado por interdependências funcionais, racionalidades distintas, coordenação parcial e mecanismos persistentes de validação central.

A investigação, de natureza qualitativa e desenvolvida segundo uma lógica de estudo de caso, abrangeu os municípios da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria, integrando entrevistas a responsáveis municipais e diretores de escolas. Os resultados evidenciam que a Carta Educativa ocupa um lugar efetivo na governação educativa local, embora a sua mobilização varie consoante os contextos territoriais, institucionais e organizacionais e seja, por vezes, atravessada por tensões e divergências quanto ao seu papel. A sua força não decorre apenas da existência formal do documento, mas da capacidade dos atores para a transformar em referência operativa, legitimadora e estratégica. O município emerge, assim, como mediador ativo numa governação educativa atravessada por iniciativa territorial, regulação central e autonomia condicionada.

Palavras-chave: Carta Educativa; descentralização; autonomia municipal condicionada; sistema interorganizacional debilmente articulado; territorialização das políticas educativas.

The role of the Education Charter in local education policy and municipal education planning

ABSTRACT

In this thesis, we take the Educational Charter as a point of reference for examining regional educational governance in Portugal, seeking to understand its role as an instrument of educational policy and strategic planning. Beneath its technical-administrative façade, the Educational Charter brings together policy choices, organizational rationales, regional priorities, and specific forms of coordination between the state, municipalities, schools, and intermunicipal entities. Its analysis therefore requires that we shift our focus from the norm to action, from prescription to practice, and from the documentary form to the concrete ways in which actors construct, interpret, and mobilize it. The research question seeks to understand to what extent the Educational Charter functions as an instrument of educational policy and strategic planning from the perspective of municipalities and school principals, and what political and organizational dynamics underpin its construction and implementation. Based on a conceptual framework that integrates the territorialization of educational policies, educational administration, and organizational theory, we propose interpreting it as a strategic, political, and organizational mechanism embedded in a weakly articulated interorganizational system, marked by functional interdependencies, distinct rationalities, partial coordination, and persistent mechanisms of central validation.

The research, qualitative in nature and conducted using a case study approach, covered the municipalities of the Intermunicipal Community of the Leiria Region, incorporating interviews with municipal officials and school principals. The results show that the Educational Charter plays an effective role in local educational governance, although its implementation varies depending on territorial, institutional, and organizational contexts and is sometimes marked by tensions and disagreements regarding its role. Its strength stems not only from the document's formal existence but from the actors' ability to transform it into an operational, legitimizing, and strategic reference. The municipality thus emerges as an active mediator in educational governance shaped by territorial initiative, central regulation, and conditional autonomy.

Keywords: Education Charter; decentralisation; conditional municipal autonomy; loosely coupled interorganizational system; territorialization of education policies.

ÍNDICE

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS ii
Agradecimentos iii
DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE iv
DECLARAÇÃO DE USO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) iv
RESUMO v
ABSTRACT vi
ÍNDICE vii
LISTA DE FIGURAS xii
LISTA DE QUADROS xiii
LISTA DE TABELAS xv
LISTA DE SIGLAS xvi
INTRODUÇÃO 1
CAPÍTULO I – DIMENSÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONAIS: O LUGAR DO NÍVEL MUNICIPAL 6
1.1. A modernização da educação e a redefinição do papel do Estado 6
1.2. Globalização, neoliberalismo e racionalização da educação 12
1.3. A influência das Organizações Internacionais na Educação 20
1.4. Tendências internacionais das políticas educativas 41
1.5. A territorialização das agendas supranacionais: o papel do município 49
1.6. Síntese 50
CAPÍTULO II – ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO E POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS 52
2.1. Os níveis de administração na União Europeia 52
2.2. A Administração Pública em Portugal 56
2.2.1. Princípio da autonomia das autarquias locais 58
2.2.2. Princípio da descentralização administrativa 60
2.2.3. Princípio da subsidiariedade 61
2.3. Breve história da evolução da administração em Portugal – da Idade Média à Ditadura 62
2.4. O papel dos municípios na administração da educação no Portugal democrático 70
2.4.1. Centralização, desconcentração e descentralização 75

2.4.2. Autonomia (da escola) e territorialização (das políticas educativas) 81
2.5. Os normativos reguladores das competências dos municípios em democracia 85
2.6. Transferência de competências para os municípios: preocupações e desafios 96
2.7. A emergência de níveis de administração supramunicipais 102
2.7.1. Regiões administrativas 103
2.7.2. Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional 106
2.7.3. Áreas Metropolitanas 108
2.7.4. Comunidades Intermunicipais 110
2.8. Síntese 113
CAPÍTULO III – INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EDUCATIVA MUNICIPAL: ENQUADRAMENTO POLÍTICO-NORMATIVO E TEÓRICO 115
3.1. Planeamento tradicional e planeamento estratégico 115
3.1.1. Reordenamento da rede escolar 117
3.2. Plano de transporte escolar 119
3.3. Projeto Educativo Local 121
3.4. Carta Educativa 126
3.4.1. As duas gerações da Carta Educativa 127
3.4.2. Componentes políticas e componentes técnicas da Carta Educativa 132
3.4.3. Etapas metodológicas para a elaboração da Carta Educativa 133
3.4.3.1. Objetivos e procedimentos metodológicos 134
3.4.3.2. Diagnóstico estratégico 135
3.4.3.3. Rede municipal 136
3.4.4. Proposta de intervenção 139
3.4.5. Outros constituintes da Carta Educativa 140
3.5. Articulação entre instrumentos de planeamento estratégico 143
3.6. Síntese 146
CAPÍTULO IV – A CARTA EDUCATIVA NA PERSPETIVA ORGANIZACIONAL 148
4.1. Organizações 148
4.2. Organização e administração escolar: das metáforas às teorias 156
4.2.1. A leitura metafórica de Gareth Morgan 158
4.2.2. As teorias da administração educacional de Tony Bush 164
4.3. A escola como organização: dinâmicas de funcionamento 177

4.3.1. Os modelos organizacionais de Per-Erik Ellström 178
4.3.2. O funcionamento díptico da escola como organização 182
4.4. A Carta Educativa como sistema interorganizacional debilmente articulado 189
4.5. Síntese 196
CAPÍTULO V – DESIGN DA INVESTIGAÇÃO 198
5.1. Problemática, questão de investigação e objetivos 199
5.2. Opções metodológicas, paradigma e tipo de estudo 202
5.3. O Contexto de Estudo: a CIMRL 205
5.3.1. Enquadramento geral da CIMRL 206
5.3.2. Alvaiázere 211
5.3.3. Ansião 213
5.3.4. Batalha 214
5.3.5. Castanheira de Pera 215
5.3.6. Figueiró dos Vinhos 216
5.3.7. Leiria 217
5.3.8. Marinha Grande 219
5.3.9. Pedrógão Grande 221
5.3.10. Pombal 222
5.3.11. Porto de Mós 224
5.4. Da entrevista como técnica de recolha de dados à delimitação dos participantes e definição dos critérios de seleção 227
5.5. Dimensões éticas do estudo e procedimentos de tratamento dos dados 236
5.6. Caracterização dos entrevistados 238
5.7. Categorização das entrevistas à luz do quadro conceptual de investigação 244
6.1. Apresentação descritiva dos dados 249
6.1.1. Participação das escolas na elaboração das Cartas Educativas 252
6.1.1.1. Participação das escolas na elaboração das CE - Nível de participação dos AE/ENA/EP na elaboração das CE 254
6.1.1.2. Participação das escolas na elaboração das CE - Dinâmicas da autarquia e interesse da comunidade 259
6.1.1.3. Participação das escolas na elaboração das CE - Participação na CE de 1.ª geração ... 261
6.1.1.4. Participação das escolas na elaboração das CE - Envolvimento dos pais e

encarregados de educação 264
6.1.2. Maleabilidade da Carta Educativa às circunstâncias 266
6.1.2.1. Maleabilidade da CE às circunstâncias - Potencialidades e limitações da CE 268
6.1.2.2. Maleabilidade da CE às circunstâncias - Influência da tutela e/ou órgãos desconcentrados 275
6.1.2.3. Maleabilidade da CE às circunstâncias - A relevância do Conselho Municipal de Educação 278
6.1.2.4. Maleabilidade da CE às circunstâncias - Maleabilidade da Carta Educativa ao longo do tempo 282
6.1.2.5. Maleabilidade da CE às circunstâncias - Alterações ao número de turmas e salas durante a vigência da CE 287
6.1.2.6. Maleabilidade da CE às circunstâncias - A CE como documento orientador num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico 289
6.1.3. Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar 293
6.1.3.1. Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar - Melhoria dos níveis de equidade entre as condições dos alunos, decorrente da CE 294
6.1.3.2. Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar - Melhoria do parque escolar. 296
6.1.3.3. Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar - Relação entre a CE e a promoção do sucesso escolar 298
6.1.4. Identificação das necessidades formativas do concelho 300
6.1.4.1. Identificação das necessidades formativas do concelho - Identificação e gestão das ofertas formativas 302
6.1.4.2. Identificação das necessidades formativas do concelho - Oferta de Ensino Profissionalizante 305
6.1.4.3. Identificação das necessidades formativas do concelho - Orientação Vocacional 314
6.1.5. O Papel da Carta Educativa 315
6.1.5.1. O Papel da CE - Carta Educativa: ferramenta de descentralização ou de municipalização 317
6.1.5.2. O Papel da CE - Relação entre a Carta Educativa e autonomia das escolas 327
6.1.5.3. O Papel da CE - Valorização da Carta Educativa como instrumento de planeamento ... 332
6.1.5.4. O Papel da CE - Contributos da Carta Educativa 338
6.1.6. Operacionalização da Carta Educativa 343

6.1.6.1. Operacionalização da CE - Tensões político-administrativas 345
6.1.6.2. Operacionalização da CE - Monitorização da Carta Educativa 348
6.1.6.3. Operacionalização da CE - Articulação com o PEEM/PEL 351
6.1.6.4. Operacionalização da CE - Dificuldades de financiamento 354
6.1.6.5. Operacionalização da CE - Perceções do Ensino Profissional 356
6.1.6.7. Operacionalização da CE - Transporte e logística 359
6.2. Análise interpretativa dos dados 361
6.2.1. Validação regulatória central e autonomia municipal condicionada 364
6.2.2. A Carta Educativa entre o plano e a ação: a articulação débil do sistema interorganizacional 369
6.2.3. A construção local de decisões educativas em contextos de regulação e iniciativa 372
6.2.4. Compatibilizações institucionais e convergências contingentes num sistema interorganizacional 375
6.3. Síntese 379
CONCLUSÃO 381
Resposta à questão investigativa 382
Grau de cumprimento dos objetivos da investigação 384
Contributos, limites e perspetivas futuras 387
BIBLIOGRAFIA 390
APÊNDICES 407
Apêndice I – Guião das entrevistas 408
Apêndice II – Termo de consentimento 413
Apêndice III – Exemplar de transcrição de entrevista 415
ANEXOS 435
Anexo A - Parecer da Comissão de Ética para a Investigação em Ciências Sociais e Humanas 435

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Crescimento das Organizações Internacionais no sector da educação 21
Figura 2. N.º de municípios por estado-membro da União Europeia 55
Figura 3. A Intervenção dos Municípios na Educação 72
Figura 4. Tipos e lógicas de ação presentes na relação dos municípios com a educação 73
Figura 5. Os cinco Dês da Descentralização 78
Figura 6. Modelos de territorialização 84
Figura 7. Carta Educativa - Resumo das competências previstas no Art. 14.º do D.L. 21/2019, de 30 de janeiro 131
Figura 8. Procedimentos metodológicos para elaboração da Carta Educativa 135
Figura 9. Rede municipal - pontos de análise 137
Figura 10. Objetivos e indicadores previstos no Programa Educação 141
Figura 11. Variáveis a incluir no cronograma do programa de ação da CE 141
Figura 12. Revisão da CE 142
Figura 13. As cinco componentes básicas da organização 150
Figura 14. Metáfora - um processo de ver A como B 159
Figura 15. Modo de funcionamento díptico da escola como organização 184
Figura 16. Sistema interorganizacional da CE 192
Figura 17. Localização da CIMRL e localização dos municípios que integram a CIMRL 207
Figura 18. Distribuição global das frequências por dimensões 249
Figura 19. Mapa percetual: Indicadores da Participação das Escolas na elaboração das CE 253
Figura 20. Mapa percetual: Maleabilidade da CE às circunstâncias 267
Figura 21. Mapa percetual: Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar 293
Figura 22. Mapa percetual: Identificação das necessidades formativas do concelho 301
Figura 23. Mapa percetual: O Papel da CE 316
Figura 24. Mapa percetual: Operacionalização da CE 344

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. A regulação como coordenação dos sistemas educativos, na perspetiva de João Barroso .. 10
Quadro 2. Lista de OI de educação 22
Quadro 3. Contextualização das organizações internacionais 24
Quadro 4. Participação de Portugal em avaliações internacionais 28
Quadro 5. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais. O caso de Portugal, 1955-1986 30
Quadro 6. Fases de desenvolvimento de um Espaço Europeu de Educação 35
Quadro 7. Artigos sobre Educação nos Tratados da UE 35
Quadro 8. Distribuição dos países membros da UE pelos diferentes tipos de Estado 53
Quadro 9. Características dos ideais-tipo de municípios identificados por Jorge Martins 74
Quadro 10. Objetivos da Centralização e da Descentralização 80
Quadro 11. Resumo da participação dos órgãos municipais no domínio da educação, de acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. 94
Quadro 12. Resumo das alterações e retificações ao Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro 96
Quadro 13. Competências dos órgãos municipais 97
Quadro 14. Resumo das competências previstas no RAAG 98
Quadro 15. Recomendações específicas do Conselho Nacional da Educação 100
Quadro 16. Resistências à regionalização 105
Quadro 17. Atribuições transferidas para as CCDR 107
Quadro 18. Atribuições partilhadas com a DGEstE 108
Quadro 19. Atribuições das entidades intermunicipais 111
Quadro 20. Áreas cuja articulação entre municípios e administração central é assegurada pelas entidades municipais 111
Quadro 21. Principais características do Planeamento Tradicional e do Planeamento Estratégico 117
Quadro 22. Objetivos da Carta Educativa - análise comparativa de normativos 128
Quadro 23. Objeto da Carta Educativa – análise comparativa de normativos 129
Quadro 24. Componentes da Carta Educativa 133
Quadro 25. Proposta de indicadores para o diagnóstico estratégico 136
Quadro 26. Diferenças entre eficiência e eficácia 154
Quadro 27. Características das 8 metáforas de Morgan 160

Quadro 28. Rumo a um modelo abrangente 177
Quadro 29. Faces da organização educativa de Per-Erik Ellström 181
Quadro 30. Categorização do conteúdo das entrevistas 246
Quadro 31. Da análise descritiva aos eixos interpretativos 363

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Rede escolar da CIMRL 209
Tabela 2. Distribuição das crianças e alunos por município e nível de ensino da CIMRL 210
Tabela 3. Rede de educação e ensino do município de Alvaiázere 212
Tabela 4. Rede de educação e ensino do município de Ansião 213
Tabela 5. Rede de educação e ensino do município da Batalha 214
Tabela 6. Rede de educação e ensino do município de Castanheira de Pera 215
Tabela 7. Rede de educação e ensino do município de Figueiró dos Vinhos 216
Tabela 8. Rede de educação e ensino do município de Leiria 218
Tabela 9. Rede de educação e ensino do município de Marinha Grande 220
Tabela 10. Rede de educação e ensino do município de Pedrógão Grande 222
Tabela 11. Rede de educação e ensino do município de Pombal 223
Tabela 12. Rede de educação e ensino do município de Porto de Mós 225
Tabela 13. Identificação codificada dos diretores/as de AE/ENA e respetiva oferta formativa 239
Tabela 14. Identificação codificada dos representantes municipais e funções desempenhadas 240
Tabela 15. Identificação codificada dos diretores/as das Escolas Profissionais e respetiva oferta formativa 241
Tabela 16. Dados sociodemográficos e habilitações académicas dos participantes 242
Tabela 17. Distribuição das frequências dos indicadores por conjunto de atores 251

LISTA DE SIGLAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AE	Agrupamento de Escolas
AE/ENA	Agrupamentos de Escolas / Escolas Não Agrupadas
ALV	Aprendizagem ao Longo da Vida
AM	Área Metropolitana
AP	Administração Pública
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Carta Educativa
CEB	Ciclo do Ensino Básico
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIM	Comunidade Intermunicipal
CIMRL	Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria
CIPD	Comissão Independente para a Descentralização
CLE	Conselho Local de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSE	Comissão de Reforma do Sistema Educativo
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
EEE	Espaço Europeu de Educação
ENA	Escola Não Agrupada
EP	Escola Profissional
ePIRLS	eProgress in International Reading Literacy Study
ESLC	European Survey on Language Competences
ICILS	International Computer and Information Literacy Study
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IGEFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I. P.
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
MAC	Método Aberto de Coordenação

ME	Ministério da Educação
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
PDM	Plano Diretor Municipal
PEEM	Plano Estratégico Educativo Municipal
PEL	Projeto Educativo Local
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RAAG	Regime de Autonomia, Administração e Gestão
SACE	Sistema de Avaliação das Cartas Educativas
TALIS	Teaching and Learning International Survey
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Dedicatória

Ao Afonso e à Maria,

fontes da minha energia, da minha esperança e do meu sentido.

À Carla,

mais uma vez, pelo apoio no maior de todos os desafios académicos.

À minha mãe,

pela força, pelos valores e pela mão que nunca largou.

INTRODUÇÃO

Há instrumentos que parecem discretos. Habituamo-nos à sua presença, reconhecemos a sua função, citamo-los nos enquadramentos normativos e mobilizamo-los quando necessário. À primeira vista, nada neles sugere particular complexidade. Parecem cumprir o seu papel de forma previsível, quase silenciosa.

A Carta Educativa tem sido, durante muito tempo, um desses instrumentos.

Associada à organização da rede escolar, à definição de equipamentos e à articulação entre oferta educativa e território, foi frequentemente entendida como um documento técnico, orientador e necessário, mas raramente como objeto de problematização mais exigente. Todavia, sob essa aparente discrição, a Carta Educativa condensa opções políticas, prioridades territoriais, equilíbrios institucionais, racionalidades organizacionais e modos concretos de projetar o futuro educativo de território. Lê-la apenas como instrumento de ordenamento da rede escolar seria reduzir o seu alcance analítico e empobrecer o seu significado político. O que nela se inscreve é, na verdade, uma forma específica de pensar, organizar e regular a ação pública em educação local.

É precisamente nesse plano que situamos a presente tese.

O ponto de partida desta investigação não reside apenas no reconhecimento da crescente relevância dos municípios no domínio educativo, nem somente na permanência da Carta Educativa no quadro normativo como instrumento estruturante do planeamento local. O impulso fundamental nasce de uma inquietação mais exigente: compreender o que a Carta Educativa revela acerca das formas contemporâneas de governação educativa em Portugal, num contexto em que o nível local adquiriu centralidade acrescida sem que, por isso, tenham desaparecido os mecanismos de enquadramento, validação e regulação preservados pelo Estado central. O recente quadro normativo, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 21/2019, reforçou as competências das autarquias e das comunidades intermunicipais em matéria de educação e recolocou a Carta Educativa no centro da arquitetura do planeamento educativo territorial. Esse reposicionamento normativo e político confere renovada atualidade e particular pertinência ao objeto aqui estudado.

A questão que orienta o estudo traduz com nitidez essa preocupação: compreender em que medida a Carta Educativa é reconhecida e mobilizada como instrumento de política educativa e de planeamento estratégico, na perspetiva dos municípios e dos diretores de escola, e que dinâmicas políticas e organizacionais atravessam a sua construção e implementação. Esta formulação não se limita a interrogar a existência formal do instrumento nem a sua conformidade com os dispositivos legais que o

enquadram. Interrogamos, antes, o seu lugar efetivo na ação dos atores, os usos que lhe são atribuídos, os limites que lhe são reconhecidos, as expectativas que convoca e as articulações institucionais que ajuda a construir, a estabilizar ou, pelo contrário, a expor na sua fragilidade. A partir desta questão, organizamos o estudo em torno de um objetivo geral e de objetivos específicos que abrangem as tensões entre centralização, desconcentração e descentralização, os processos de elaboração, revisão, monitorização e operacionalização da Carta Educativa, a sua leitura organizacional e política e, ainda, a escala intermunicipal da governação educativa. Assim, não centramos a investigação na Carta Educativa enquanto documento fechado ou produto final, mas nos modos como é interpretada, apropriada e mobilizada pelos atores que, em cada território, lhe dão sentido e alcance.

A relevância científica desta problemática decorre, em larga medida, de uma insuficiência recorrente nas leituras da Carta Educativa. Com frequência, este instrumento tem sido abordado a partir de uma perspetiva predominantemente normativa, procedimental ou técnica. Sem desvalorizar essas dimensões, partimos da ideia de que elas são insuficientes para apreender a sua verdadeira densidade. A Carta Educativa não se esgota no cumprimento de requisitos legais, nem se reduz a um documento de racionalização da rede escolar. A sua construção e mobilização processam-se num campo relacional mais complexo, atravessado por tensões político-administrativas, relações de poder, capacidades institucionais desiguais, articulações seletivas entre atores e convergências contingentes. É por isso que, nesta tese, a interrogamos como dispositivo estratégico, político e organizacional, procurando deslocar o olhar da norma para a ação, da forma para o uso e da prescrição para a prática. Esta deslocação permite ler a Carta Educativa não apenas como produto normativo, mas como realidade organizacional e relacional cuja interpretação depende dos modos concretos de apropriação e mobilização pelos atores.

Este deslocamento não é apenas metodológico. É, antes de mais, analítico e interpretativo.

Ao mobilizarmos um quadro conceptual que articula territorialização das políticas educativas, administração da educação e teoria organizacional, propomos compreender a Carta Educativa como um sistema interorganizacional debilmente articulado. Esta perspetiva permite tornar visível aquilo que uma leitura estritamente jurídico-formal tende a ocultar: a coexistência entre margens de iniciativa territorial e mecanismos de validação regulatória central, entre intencionalidade estratégica e contingência prática, entre esforços de coordenação e formas persistentes de desarticulação, entre consensos desejados e compatibilizações apenas provisórias. A Carta Educativa surge, assim, não como mero instrumento neutro de planeamento, mas como espaço de (des)articulação entre municípios, escolas, administração central e estruturas intermunicipais, no interior do qual a ação

educativa se constrói por negociação, compatibilização e convergências contingentes entre diferentes racionalidades institucionais.

A escolha empírica da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria reforça esta ambição interpretativa. Partimos de uma primeira aproximação de carácter micro, centrada no município de Leiria, e alargamos depois o nível de análise à escala meso, abrangendo os municípios que integram a CIMRL. Esta opção não corresponde a uma simples ampliação territorial do campo empírico. Corresponde, antes, a uma decisão teórica e metodológica coerente com o problema em análise, na medida em que nos permite comparar modos diferenciados de apropriação, interpretação e mobilização da Carta Educativa, bem como identificar eventuais dinâmicas intermunicipais na definição de orientações estratégicas comuns. A escala intermunicipal revela-se, deste modo, especialmente relevante para compreender de que forma a governação educativa territorial se constrói para além do município singular, sem que desapareçam as singularidades políticas e organizacionais de cada contexto local. Permite, além disso, captar contrastes relevantes entre contextos, capacidades institucionais e modos diferenciados de mobilização da Carta Educativa, sem reduzir essa pluralidade a uma imagem homogénea do poder local.

A originalidade desta investigação constrói-se em três planos que se articulam entre si. Em primeiro lugar, reconstruímos a Carta Educativa como objeto político-organizacional, ultrapassando a sua leitura dominante como documento normativo ou instrumento técnico de gestão da rede escolar. Esta dimensão organizacional assume um lugar central na investigação, na medida em que permite interpretar a ação dos atores no interior de um sistema interorganizacional debilmente articulado, onde municípios, escolas, tutela e estruturas intermunicipais não atuam de forma isolada nem plenamente integrada. A Carta Educativa surge, neste quadro, como espaço de relação entre organizações distintas, no qual se constroem aproximações possíveis entre racionalidades institucionais diferentes, nem sempre de forma linear ou estável. Em segundo lugar, introduzimos a escala intermunicipal como nível relevante de análise da governação educativa territorial, ainda parcamente explorado nos estudos sobre este objeto. Esta opção permite observar diferentes modos de apropriação, interpretação e mobilização da Carta Educativa, em função das condições institucionais, financeiras, políticas e relacionais de cada município. Em terceiro lugar, clarificamos os conceitos de autonomia municipal condicionada e de validação regulatória central como categorias analíticas que permitem compreender por que razão o reforço das competências municipais em educação não se traduz automaticamente numa capacidade autónoma plena de decisão. A Carta Educativa situa-se, assim, numa configuração híbrida de regulação multinível, em que a iniciativa territorial e o enquadramento central coexistem de

modo tenso e desigual. Nesta medida, a tese não acrescenta apenas conhecimento sobre um instrumento, mas contribui também para compreender melhor a ação pública em educação.

A arquitetura da tese acompanha este percurso de problematização. No primeiro capítulo, situamos o nível municipal no quadro das dimensões internacionais e das políticas educativas nacionais, procurando compreender de que modo a influência das organizações internacionais convoca o território como escala de concretização das políticas educativas. No segundo capítulo, analisamos a administração do sistema educativo e a evolução das políticas educativas municipais em Portugal, interrogando o modo como centralização, desconcentração, descentralização e transferência de competências coexistem na governação da educação, bem como os limites da autonomia municipal no quadro recente das responsabilidades atribuídas aos municípios. No terceiro capítulo, centramos a análise nos instrumentos de política educativa municipal, com destaque para a Carta Educativa e para a sua articulação com outros instrumentos de planeamento, procurando evidenciar a natureza técnica, política e estratégica deste dispositivo. No quarto capítulo, desenvolvemos a perspetiva organizacional e fundamentamos a leitura da Carta Educativa como sistema interorganizacional debilmente articulado, o que permite compreender as relações entre municípios, escolas, administração central e estruturas intermunicipais para além de uma lógica linear de decisão e execução. No quinto capítulo, apresentamos o design da investigação, identificando a problemática, a questão de investigação, os objetivos, as opções metodológicas, o contexto empírico, os participantes e os procedimentos de tratamento e análise dos dados. No sexto capítulo, procedemos à apresentação e análise dos dados empíricos, articulando a leitura descritiva das entrevistas com uma análise interpretativa organizada em torno dos eixos construídos ao longo da investigação. Por fim, na conclusão, retomamos a questão investigativa, apreciamos o grau de cumprimento dos objetivos e sistematizamos os principais contributos, limites e perspetivas futuras de uma leitura da Carta Educativa centrada na sua dimensão política, organizacional e territorial.

Mais do que uma tese sobre a Carta Educativa, esta é uma tese sobre o modo como a educação é pensada, negociada, organizada e projetada no território, num tempo em que o local ganhou protagonismo sem alcançar plena autonomia e em que a reconfiguração do Estado não significou a renúncia ao seu poder de regulação de última instância. A Carta Educativa constitui, aqui, o ponto de observação privilegiado dessa realidade. Através dela, torna-se possível ver mais do que um documento. Torna-se possível ver um campo de forças, uma gramática de mediações e uma configuração específica de governação educativa em Portugal.

A partir da Carta Educativa, torna-se mais claro o que a territorialização das políticas educativas efetivamente transporta e o que a descentralização realmente significa quando não rompe com formas persistentes de validação central. Neste quadro, o município reaparece num lugar de mediação particularmente revelador, situado entre enquadramento e iniciativa, entre responsabilidade acrescida e autonomia condicionada. É a partir dessa tensão que se torna possível compreender de que modo a ação pública em educação ganha corpo, direção e sentido nos territórios.

É neste campo de relações, de tensões, de mediações e de escolhas que inscrevemos a presente investigação. É aí que a análise da Carta Educativa ganha força interpretativa e encontra o quadro de leitura que lhe dá sentido.

CAPÍTULO I – DIMENSÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONAIS: O LUGAR DO NÍVEL MUNICIPAL

A valorização do local e dos diferentes atores locais na política educativa, decorrente da recente concretização do quadro de transferências de competências no domínio da educação, está inserida numa "lógica de modernização e requalificação da administração pública" (Barroso, 2013, p. 17). No contexto nacional e, no preâmbulo da mais recente legislação, é possível confirmar que o Programa do XXI Governo Constitucional preconiza "a modernização do Estado, através da transformação do seu modelo de funcionamento, condição essencial para o desenvolvimento socioeconómico do país e para a satisfação, com eficiência e qualidade acrescidas, das necessidades das populações" (preâmbulo do D.L. n.º 21/2019, de 30 de janeiro).

Assim, a descentralização e desconcentração não são, *per si*, medidas isoladas que intentam a deslocação do poder central, mas uma ferramenta ao serviço de uma lógica dominante, a modernização do Estado.

Neste capítulo abordaremos, num registo exploratório, os movimentos supranacionais que se cruzam dentro do país, numa tentativa de contextualizar a necessidade de descentralizar a educação e de atribuir maior poder ao local.

1.1. A modernização da educação e a redefinição do papel do Estado

> Na modernidade vai-se construindo um modo muito racionalizado de olhar os seres humanos e este olhar, por sua vez, constrói a própria modernidade. A educação escolar está no fulcro desse olhar e dessa construção. (J. Azevedo, 2007, p. 57)

A redefinição do papel do Estado em educação não pode ser compreendida fora do quadro mais amplo de modernização que, nas últimas décadas do século XX, reorientou os discursos políticos, os modelos de administração e os próprios sentidos atribuídos à educação. O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, marcou um ponto de inflexão na integração europeia, e definiu novas áreas de cooperação entre os Estados-membros da UE. Através deste tratado, a educação ganhou maior destaque, abrindo caminho para o desenvolvimento de uma dimensão europeia da educação. Para além de reconhecer a educação como um elemento fundamental para o desenvolvimento da UE e incentivar à cooperação entre os países-membros em áreas como o reconhecimento de diplomas, o intercâmbio de estudantes

e professores ou o desenvolvimento de currículos e programas educativos compatíveis, o tratado enfatizou a importância da qualidade e da equidade na educação.

Assim, em Portugal, a partir dos finais da década de 80, o foco passou a residir na modernização do sistema educativo, visando torná-lo mais eficiente, competitivo e adaptado às exigências do contexto europeu. Depois do socialismo e da democracia, a modernização emerge então como uma terceira vaga pós-revolução (Grácio, 1986, p.24, citado por Afonso, 2000).

Para Correia, Stoleroff & Stoer, que comparam a modernização a "'uma varinha mágica' que transforma os interesses particulares em interesses universais", a "noção de modernização é utilizada sempre que na prática discursiva se pretende emitir um juízo de valor sobre a evolução social" (Correia *et al.*, 2012, p. 176):

> Ela está intimamente ligada a tentativas de caracterizar a actual situação social como uma situação desajustada (atrasada) relativamente a uma outra cuja estrutura não é necessário problematizar. O discurso da modernização incorpora, pois, referências a deficiências estruturais de um sistema social (particularmente «concentradas» no sub-sistema produtivo) que tendo sido produzidas no seu passado são visíveis quando esse sistema é comparado com países do centro que, por se supor não possuírem essas deficiências e disporem de um potencial inovador mais desenvolvido, são considerados como sistemas sociais mais modernos e perfeitos. Os sistemas socioeconómicos dos países do centro são, pois, considerados como modelos inquestionáveis a atingir. (Id., ibid.)

Também Licínio Lima contribui para o significado de modernização:

> A crença nas capacidades reguladoras do mercado, na concorrência e na competitividade, nas ideologias meritocráticas e no sucesso, no racionalismo económico, na empresa como sinónimo de organização, nos resultados quantificáveis, no controlo da qualidade, etc., é em boa parte sinónimo e significado essencial de modernização. (Lima, 2002a, p. 19)

Mais do que designar um simples processo de atualização institucional, a modernização afirma-se, neste quadro, como uma racionalidade orientadora, capaz de legitimar reformas, redefinir prioridades e reconfigurar o próprio modo de pensar a educação.

A modernização do país em geral, e da educação e das escolas em particular, foi um dos intentos dos sucessivos governos nos últimos decénios. Declarada como um dos objetivos essenciais de diversos programas de governo, a reforma educativa foi apresentada como contributo indispensável para o "projeto modernizador" previsto para o país, tornando-se na principal base de legitimação, dada a necessidade de alcançar o maior consentimento social possível (Afonso, 2000, p.18). Lima observava que a politica educativa evidenciava "um deslocamento da esfera da democratização para o universo

da modernização" (Lima, 2002a, p. 22), como se a democratização da educação "constituísse já uma aquisição plena e um objectivo alcançado, a que haveria, agora, de se lhe juntar o objectivo da racionalização e da optimização", antecipando que a necessidade de recuperar atrasos e de acompanhar os exemplos de outros países da UE, "as metas estatísticas, o combate ao desperdício e à ineficácia, o elogio da excelência" tornar-se-iam "temas maiores", mais associados a "imperativos de modernização, do que propriamente a opções de políticas de fundo" (Lima, 1992, p. 4). Também Correia reconhece que "o binómio educação/modernização do tecido produtivo ocupou o lugar do binómio educação/democracia" dado que, na década de 80, em Portugal, houve "desreferencialização do campo e dos discursos educativos relativamente à problemática da contribuição da educação para a construção da democracia". (Correia, 1999, pp. 89–90)

Mais recentemente, apesar de o discurso da democratização não ter sido completamente abandonado, foi reconfigurado e subordinado à ideologia da modernização e as políticas estabelecidas com base na lógica da modernização, em detrimento da democratização, ao mesmo tempo que emergia uma nova semântica da modernização, possibilitava o uso das mesmas palavras com novos significados (Lima, 2002a). Assim,

> É neste quadro que se opera uma recontextualização e uma reconceptualização de termos como, por exemplo, autonomia, descentralização, participação, agora tendencialmente despojados de sentido político. A *autonomia* (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um *espírito* e de uma *cultura* de organização-empresa; a *descentralização* é congruente com a 'ordem espontânea' do mercado, respeitadora da liberdade individual e garante de eficiência económica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um factor de coesão e de consenso. (Lima, 2002a, pp. 19–20)

Consideramos que esta reconfiguração semântica é particularmente relevante para a presente investigação, porque ajuda a compreender por que razão categorias como autonomia, descentralização ou participação podem ser mobilizadas em discursos de valorização do local sem traduzirem, necessariamente, um reforço político efetivo do poder municipal. É também neste sentido que Lima (2002) observa que houve uma "tendência" para "remeter a democratização para o discurso político e normativo mais visível" (leis fundamentais, preâmbulos, apresentação pública de programas e medidas governamentais), enquanto o "discurso da modernização" seria "mais constante nos domínios da regulamentação e da ação política" (p.p. 22-23).

A modernização da educação e a crescente centralidade de critérios como eficiência, eficácia, qualidade ou avaliação não alteraram apenas as prioridades das políticas educativas. Reconfiguraram

também o papel do Estado e os modos através dos quais este passou a coordenar, enquadrar e influenciar o sistema educativo. Se "até muito recentemente" as políticas educativas "expressavam uma ampla autonomia de decisão do Estado" (Afonso, 2001, p. 16), novas reformas trazem novas condicionantes. Uma vez que evolução do conceito de regulação está diretamente relacionada com as transformações mais amplas que ocorrem nos Estados, a busca por uma administração pública mais eficiente e eficaz tem conduzido, de forma inevitável, a uma reconfiguração do papel do Estado como regulador da educação.

É neste contexto que o conceito de regulação ganha particular relevância. Barroso (2005) sublinha, a este propósito, a complexidade e a diversidade de significados que o termo regulação comporta, dependentes dos contextos linguísticos e administrativos em que é mobilizado.

> A actual difusão, no domínio educativo, do termo "regulação" está associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao "novo" papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de "modernização" da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a "regulação" (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da "regulamentação" (centrada na definição e controlo a priori dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados). ((Barroso, 2005, p. 727)

Esta complexidade conceptual ganha particular importância quando observamos o lugar ocupado pelo Ministério da Educação na validação de instrumentos construídos localmente, como a Carta Educativa (CE). Embora a elaboração do documento constitua uma responsabilidade do município e decorra no território, a sua aprovação permanece dependente de uma instância central. Esta situação mostra que a CE não se situa apenas no plano da regulação local. A intervenção do Ministério da Educação funciona como mecanismo de enquadramento e validação, através do qual o Estado conserva capacidade de orientação sobre um instrumento formalmente municipal.

Não obstante a pluralidade de significados que o conceito de regulação transporta, conforme os diferentes contextos, Barroso sistematizou "um ponto de vista mais interpretativo em que consiste a regulação enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos" (Barroso, 2005, p. 733). À semelhança de Justino & Batista (2013), também nós consideramos que este é "um bom referencial" (p.43) para a conceptualização sistémica do conceito de regulação.

Apresentamos de seguida os pontos-chave e as conclusões retiradas da sistematização realizada por João Barroso.

Quadro 1. A regulação como coordenação dos sistemas educativos, na perspetiva de João Barroso

A regulação como coordenação dos sistemas educativos	
Pontos-Chave	**- Diversidade de reguladores:** além do Estado, outros atores como professores, pais, comunicação social e comunidades exercem influência sobre o sistema educacional, criando um cenário de "multi-regulação". **- Interação de regulações:** as diferentes regulações interagem de forma complexa, contradizendo-se ou complementando-se, dificultando a previsão de resultados finais. **- Instâncias de mediação:** os atores que atuam como intermediários entre as diversas regulações desempenham um papel crucial na configuração do sistema. **- Dificuldade de controle:** a complexidade do sistema torna desafiador implementar reformas e garantir a direção desejada para a educação. **- Ausência de consenso:** não há um consenso claro sobre os princípios e normas que devem guiar o sistema educacional, o que dificulta ainda mais a implementação de mudanças.
Conclusões	**- A regulação não é um processo linear:** é um sistema complexo de interações entre diversos atores e forças. - **A noção de "sistema nacional de ensino" é questionável:** a diversidade de regulações dificulta a ideia de um sistema único e homogêneo. - **As reformas educativas são desafiadoras:** a complexidade do sistema e a falta de consenso tornam as reformas difíceis de implementar e com resultados incertos.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Barroso (2005, pp. 733-735)

Daqui decorre uma ideia central para a investigação, no sentido em que, de acordo com a perspetiva do autor, a regulação do sistema educativo não é uma competência exclusiva do Estado, uma vez que se trata de um processo dinâmico e multifacetado, influenciado pelas interações entre os diversos atores envolvidos e das diferentes formas de regulação.

É neste cenário, com "novas formas de atuação e diversas e profundas mudanças nos papéis do Estado" que são apresentadas diversas "designações que acentuam outras dimensões e formas de atuação": "*Estado-reflexivo, Estado-activo, Estado-articulador, Estado-supervisor, Estado-avaliador, Estado-competidor*" (Afonso, 2001, p. 25).

Justino e Batista revelam algumas dúvidas quanto à transformação do *Estado Educador* para um *Estado Regulador* (como sugere Charlot, 2007), atestando que, apesar de alterada a configuração original, os sistemas nacionais de ensino "continuam mais próximos do primeiro de *Estado Educador* do que do imaginário do *Estado Regulador"* (Justino & Batista, 2013, p. 45). Isto porque, de acordo com os autores, na verdade o Estado Educador, tradicionalmente, combinava a regulação e a oferta direta de educação, num modelo centralizado e obrigatório, que visava garantir acesso universal à educação. No entanto, a oferta privada sempre coexistiu com a pública, com o Estado atuando como regulador em diversas áreas, como inspeção, currículo ou a avaliação. Acrescentam,

> Quando se fala na reconfiguração do velho Estado Educador para um Estado Regulador ou um Estado Avaliador sugere-se que o Estado, na diversidade dos sistemas nacionais de ensino à escala global, tenderá a desfazer-se da prestação de serviços de educação que integram a sua administração direta.

> Ora, a análise comparada da evolução dos sistemas públicos de ensino, não permite tirar essa conclusão. O que está em jogo é a multiplicidade de contornos de um debate ideológico entre ambições neoliberais e reações dos sectores mais estatistas cuja agenda tem sido sustentada pelo discurso académico. (Justino & Batista, 2013, p. 45)

Segundo os autores, a mudança mais significativa não é apenas a privatização da escola pública, mas a crescente desnacionalização dos sistemas educativos, resultante da transnacionalização e da descentralização. Consideram que a este duplo movimento correspondem novos modelos de regulação - a regulação induzida e a regulação partilhada – que coexistem com a tradicional regulação pública de carácter coercivo (Justino & Batista, 2013).

Barroso induz a crença de que a designação *Estado Regulador* é limitada "se entendermos a regulação do sistema educativo como um sistema de regulações" :

> Ora é, precisamente, para assegurar este "sistema de regulações" que o estado deve assumir a função essencial de "regulador das regulações", isto é, de uma "metarregulação" que permite não só equilibrar a acção das diversas forças em presença, mas também continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema (...) através desta função de "coordenação das coordenações" (...). (Barroso, 2006, p. 65)

Segundo este prisma, o Estado deixa de exercer um papel "burocrata e de garante da ordem universal" para se tornar um "regulador das regulações e compositor da diversidade local e individual" (Barroso, 2006, p. 65). De acordo com Barroso, esta "multirregulação" engloba a regulação transnacional, nacional e local.

O autor define regulação transnacional:

> Por "regulação transnacional" eu quero significar o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como "obrigação" ou "legitimação" para adoptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo. (Barroso, 2006, pp. 44–45)

Relativamente à regulação nacional esta "consiste no modo como as autoridades públicas (neste caso, o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo orientando por meio de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados" (Barroso, 2018, p. 1086).

No que diz respeito ao local, o autor distingue a regulação municipal da regulação nas escolas, distinção que assume particular importância na presente investigação, por permitir situar a CE no interior de formas específicas de mediação territorial. Na perspetiva de Barroso, a recente transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais é um modo de regulamentar a regulação municipal (Barroso, 2018). Já a autonomia das escolas, manifestada através da organização pedagógica e da flexibilidade curricular, são exemplos da regulação das escolas. No entanto, o autor realça que o local é o resultado de um intrincado jogo de forças regulatórias, que envolve tanto a intensificação das orientações globais quanto a coexistência de diversas legislações nacionais, a transferências de poderes para níveis subnacionais e a autonomia crescente das escolas, cada uma com suas particularidades (Barroso, 2013).

É a partir daqui que ganham relevo instrumentos de regulação local, como aconteceu com Carta Escolar. Segundo Barroso,

> Desde os anos de 1980 que se assiste, progressivamente, a uma passagem de uma regulação centralizada, por intermédio de uma carta escolar elaborada nacionalmente, para uma regulação mais descentralizada por meio de cartas escolares municipais elaboradas pelas autarquias.(...) Assiste-se a uma progressiva passagem de uma "regulação da procura" pela oferta, a uma "regulação da oferta" pela procura. Isso significa que a regulação institucional pela carta escolar e pela sectorização (obrigação de os alunos frequentarem a escola do seu local de residência) vai sendo subvertida por formas de regulação mais autónomas, produzidas no contexto situacional. (Barroso, 2003, pp. 76–77)

Esta deslocação significa que a regulação institucional assegurada pela Carta Escolar e pela sectorização passa a conviver com formas de regulação mais autónomas, produzidas no contexto situacional. À luz desta perspetiva, a CE de 2.ª geração pode ser lida como uma forma de regulação municipal produzida nesse mesmo contexto. Já a questão de saber até que ponto essa regulação corresponde a uma efetiva autonomia local exige discussão mais aprofundada, a desenvolver adiante.

1.2. Globalização, neoliberalismo e racionalização da educação

A compreensão da redefinição do papel do Estado em educação exige, porém, que se considere o quadro mais vasto em que essa transformação ocorre. É nesse plano que a globalização surge como referência incontornável, não apenas pelos seus efeitos económicos, mas também pelo modo como reconfigura discursos, prioridades e formas de regulação.

> A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço. (Giddens, 1991, p. 60)

Anthony Giddens observa que as mudanças que ocorrem num determinado local não são isoladas, mas sim parte de um processo maior e mais amplo, que se desenrola ao longo do tempo e que se alarga a todo o mundo. Assim, define a globalização como "a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa" (Giddens, 1991, p. 60). Outro ponto de vista, em contexto nacional, o de Joaquim Azevedo, dita que a globalização é explicada como "uma inevitabilidade social dos tempos que correm" e que representa "o crescente fenómeno de interdependência das economias e dos mercados a nível mundial, espaço de conflito e de acrescida competitividade no seio da economia de mercado, cujos efeitos se estendem a todas as áreas sociais". (Azevedo, 2007, pp. 14–15)

Como verificamos, as perspetivas de Giddens e de Azevedo sobre a globalização, embora formuladas em diferentes contextos, convergem em pontos essenciais tais como a crescente interdependência das relações à escala global, o impacto em diferentes esferas para além da económica ou a inevitabilidade do fenómeno. Por outro lado, Santos afirma que "não existe estritamente uma entidade única chamada globalização", mas sim globalizações, pelo que, "em rigor, este termo só deveria ser usado no plural" (Santos, 2001, p. 62). Para a presente investigação, importa sobretudo reter que a globalização não constitui um fenómeno externo ao campo educativo. Interfere, antes, nos contextos em que as políticas são formuladas, legitimadas e operacionalizadas.

Relativamente aos efeitos da globalização na educação, a questão é complexa e tem sido objeto de diversos estudos e debates. Na perspetiva de Dale (1999, 2005), os efeitos da globalização são em grande parte indiretos, sendo mediados pela influência da globalização na autonomia e nas orientações dos Estados. Desta forma, Dale convida-nos a pensar a globalização não como uma causa externa com impacto direto na educação, mas sim como um processo que molda os contextos nos quais as políticas educativas são formuladas e implementadas. Não atuando diretamente nas salas de aula, a globalização exerce a sua ascendência através de mecanismos mais amplos, influenciando políticas educativas, economias nacionais, culturas e sociedade em geral. No que respeita às políticas educativas locais, importa sublinhar que o Estado continua a desempenhar um papel decisivo na definição das orientações educativas, funcionando como *fiel da balança* entre demandas globais e necessidades locais, mesmo quando estas passam a convocar de forma mais intensa a escala local.

Bernard Charlot (2007) admite que para se entender as relações entre educação e globalização é preciso distinguir (pelo menos) quatro fenómenos: (1) o facto de a educação ser pensada numa lógica económica e social do desenvolvimento; (2) a introdução de novas lógicas sociais, económicas e educativas na década de 80; (3) a própria globalização – integração entre economias e entre as sociedades de vários países; (4) movimento de abertura mundial. Segundo o autor, pensar em educação numa lógica económica e social do desenvolvimento teve início nas décadas de 60 e 70, ainda antes da globalização. Considera também que foi na década de 80 que a reestruturação do sistema capitalista internacional, ou seja, que a globalização terá tido início[1], com a introdução de novas lógicas socioeconómicas, que compreendiam as lógicas da qualidade, eficácia e diversificação (Charlot, 2007). Verifica-se assim a necessidade de adaptação do papel do Estado à nova realidade:

> (...) essas novas lógicas levam a um recuo do Estado. Recua porque a concorrência entre empresas e a procura para mercados mais amplos induzem fenómenos de concentração económica e beneficiam multinacionais, que escapam ao poder dos estados nacionais. Recua, ainda, porque novas lógicas impõem formas de descentralização e territorialização. Com efeito, toma-se consciência de que a melhora da qualidade, da eficácia, da produtividade, e, também, a conquista de novos mercados, requerem um engajamento "local". (Charlot, 2007, pp. 130–131)

De acordo com Boaventura S. Santos, a questão do papel do Estado na era da globalização é um dos pontos de discussão nos debates sobre o tema. Enquanto uns consideram o Estado como "uma entidade obsoleta em envias de extinção", enfraquecido "na sua capacidade para organizar e regular a vida social", para outros o Estado continua a ser "a entidade política central", "porque a institucionalidade da globalização" é concebida pelos Estados nacionais (B. de S. Santos, 2001, p. 61). O recuo do Estado e o envolvimento do local na busca pela qualidade, eficácia e produtividade, que conduzem ao surgimento de formas de descentralização e territorialização (Charlot, 2007), enquadram-se no entendimento de João Barroso, que refere que a "importância do local é invocada (...) para justificar as iniciativas mais diversas" (Barroso, 2013, p. 13):

> O local é visto simultaneamente como lugar de aplicação, de participação, de interdependência e de concorrência, no confronto de lógicas tão distintas, como as que tentam preservar o papel e a ação do Estado, através da contextualização territorial das políticas e do incentivo à sua modernização, às que visam a sua diminuição, numa perspetiva neoliberal. (*idem*, *ibidem*, p.14)

[1] Frances Stewart, apesar de considerar consensual afirmar que a globalização foi um dos temas mais proeminentes da década de 1990, reconhece que falta uma definição precisa e consensual para esse termo, bem como as razões pelas quais fenómenos já estudados sob diferentes títulos, como comércio internacional, migração ou diplomacia, foram "subitamente transformados em globalização" (Stewart, 1996, p. 327).

Esta "constitucionalização neoliberal", é, de acordo com Dale, uma das fontes geradora de efeitos indiretos da globalização:

> (..) o neoliberalismo, a força motriz ideológica da globalização, que vê como crucial expansão no Mercado Livre e a eliminação de todas as barreiras que se lhe oponham, tem um conceito do Estado bastante diferente do liberalismo clássico, que essencialmente sempre procurou minimizar aquele papel. Os neoliberais partilham esse objetivo, mas vêem a possibilidade de o alcançar mais rapidamente se o Estado se tornar num parceiro em vez de um obstáculo à sua consecução. (Dale, 2005, p. 57)

No entanto, é a "globalização da produção" a fonte geradora de efeitos indiretos mais significativos sobre a educação, por dois motivos: o primeiro está relacionado com a assunção de que os sistemas educativos nacionais estão capazes de dar resposta a diversos padrões de procura de capital humano consequentes da mudança global na divisão do trabalho; o segundo prende-se com o facto de o "afastamento escalar da actividade económica da escala nacional" trazer "consigo uma mudança na escala do 'engaste institucional' (forma de regulação), em que a educação tem um papel fundamental e sobre o qual assenta o desenvolvimento económico continuado" (Dale, 2005, p. 59). O autor conclui que esta "globalização da produção" envolve, simultaneamente, mudanças nos padrões de governação dos sistemas educativos e na escala dessa governação.

Robertson acrescenta que a mobilização da ideologia neoliberal no sector da educação teve, entre outros, os objetivos de transformação dos sistemas educativos de modo que a produção de trabalhadores para a economia seja o seu mandato primeiro e também o colapso da educação como monopólio do sector público, permitindo a abertura do investimento estratégico às empresas lucrativas (Robertson, 2007, p. 15). Assim, os desígnios neoliberais, assentes na ideologia de mercado "colocaram o sector público no banco dos réus" (Lima, 2002a, p. 21). É precisamente neste ponto que a leitura de Torres Santomé se torna particularmente útil, ao mostrar como a descentralização pode ser reconfigurada à luz de lógicas neoliberais que a afastam do seu sentido político-democrático original:

> Dia a dia, o sistema escolar está sendo transformado em um mercado. A partir das opções ideológicas mais capitalistas e neoliberais defende-se e tenta-se impor um modelo de sociedade em que a educação acabe reduzida a mais um bem de consumo. A sua lógica seria convencer as pessoas a escolherem instituições escolares, diplomas, e corpo docente da mesma forma em que são escolhidos e comprados outros produtos em e entre diferentes supermercados. A educação e as criações culturais, em geral, foram reduzidas a mercadorias, que dissimulam as redes econômicas e os interesses políticos que se escondem por trás dessa posição mercantilista. (Santomé, 2003, p. 39)

A descentralização deixa, assim, de poder ser lida num único sentido. O mesmo termo pode acolher sentidos distintos e até contraditórios, tanto associado a ideais de democratização e participação como mobilizado em nome da eficiência, da concorrência e da adaptação a lógicas de mercado. Esta mercantilização do sistema educativo está, na opinião de Torres Santomé, a ser desenvolvida de acordo com quatro linhas de ação: descentralização; privatização, favorecimento do credenciamento e da excelência competitiva; naturalização do individual recorrendo ao inatismo (Santomé, 2003, p. 39). Sem desvalorizar as restantes linhas de ação referidas pelo autor e tendo em conta o foco da presente investigação, aprofundamos a linha de ação da descentralização.

Em termos gerais, a descentralização é o processo de transferência de poder e responsabilidades de um nível central para níveis locais. No entanto, resultante de uma "recontextualização e uma reconceptualização de termos", a descentralização é agora "congruente com a 'ordem espontânea' do mercado, respeitadora da liberdade individual e garante de eficiência económica" (Lima, 2002a, pp. 19–20). Esta nova conceção da descentralização afasta-se do seu sentido original, ligado à "luta, realizada por posições ideológicas progressistas, para conquistar um maior nível de democratização e envolver de forma mais direta a cidadania", assente na premissa de que "as formas locais de governo oferecem uma participação mais ativa e um maior controle democrático das intervenções realizadas na sociedade" (Santomé, 2003, p. 40). Pelo contrário, as políticas de descentralização "promovidas pelo avanço das forças neoliberais" procuram enfraquecer o Estado "para que o mercado seja o principal mecanismo de regulação social existente", envolvendo os cidadãos numa perspetiva de "consumidores e consumidoras de um serviço ou produto", em que as instituições se comportam como empresas que são obrigadas a "adoptar modos de funcionamento que se adaptem mais eficazmente às exigências do mercado, do público consumidor" (Santomé, 2003, p. 40). É a coexistência destes dois sentidos atribuídos à descentralização que ajuda a compreender a duplicidade das políticas que a invocam. Daí resulta a "sobreposição de medidas, aparentemente contraditórias", orientadas tanto para o reforço dos atores e do poder local como para a expansão de lógicas de mercado (Barroso, 2017, p. 37).

Se um dos indicadores de um Estado de orientação neoliberal é a implementação de políticas de austeridade, caracterizadas por um rigoroso corte de gastos públicos (Santomé, 2003), a ascensão do neoliberalismo e a modernização da educação potenciaram a racionalização dos sistemas educativos, moldando-os em função de exigências de mercado cada vez mais competitivas. Neste sentido, Licínio Lima considerava que "o sector da educação era um terreno privilegiado das medidas de racionalização" e que, nesta lógica, "o aumento da qualidade da educação terá que ser conseguido (...)

através de políticas de racionalização e reestruturação que garantam uma maior eficácia e uma maior eficiência interna" (Lima, 2002a, p. 25).

No caso português, esta racionalidade não permaneceu no plano abstrato das orientações gerais. Tornou-se particularmente visível na reorganização da rede escolar, na redefinição dos dispositivos de planeamento e na crescente valorização de critérios de eficiência na administração educativa. Num sector central para o desenvolvimento social e económico, frequentado por milhões de alunos e estudantes, a educação constitui um espaço particularmente sensível à introdução de medidas orientadas para a eficiência e para a eficácia. A modernização do sistema educativo instituiu formas de racionalização que "emergiram de forma sistemática a partir de meados da década de 1980, procurando consolidar e diversificar as ofertas, introduzir maior rigor através da avaliação, acrescentar qualidade à quantidade, racionalizar a rede escolar" (Lima & Torres, 2020, p. 749). Apesar de diferentes exemplos dessa racionalização – padronização, avaliação de desempenho, foco em resultados, gestão de AE e ENA, etc – gostaríamos de recentrar o texto na linha da nossa investigação e analisarmos a ligação das mudanças da rede escolar em Portugal com a racionalização. Para além da aprovação da LBSE em 1986 e da adesão à CEE, Lima & Torres consideram que o "protagonismo do planeamento em educação" contribuiu para que se "instituísse um novo quadro de racionalidade, contraposto à pretensa irracionalidade do até então instituído" (2020, p. 749). Como verificaremos adiante, foi no final dos anos 80 que se reforçaram as críticas às limitações do paradigma tradicional de planeamento da rede escolar e a emergência de um paradigma de planeamento estratégico. Referimos ainda que uma das razões que contribuíram para a mudança de paradigma ao nível do planeamento, foi precisamente a passagem de políticas educativas extremamente centralizadoras para políticas desconcentradas ou tendencialmente descentralizadoras. A análise realizada ao longo deste capítulo evidencia que as mudanças observadas no planeamento da rede escolar estão intrinsecamente ligadas a uma agenda global de modernização da educação, pautada pela racionalização do sistema educativo. Contudo:

> (...) ao longo dos últimos vinte anos, uma das mudanças estruturais mais significativas e de maior alcance no sistema escolar português: a reconfiguração da rede escolar, da tipologia dos seus estabelecimentos e dos seus órgãos de gestão. Mas inversamente ao propalado pelas lógicas de pendor regulador pretensamente "pós-burocrático", tal movimento não foi realizado de forma descentralizada e policêntrica, negociada e participada, mediada pelos municípios ou por outros órgãos regionais ou locais, nem sequer segundo processos de desregulação e de contratualização. Tratou-se, ao invés, de um processo fortemente administrado, seguindo orientações políticas e injunções administrativas de tipo centralizado, conduzido pelos governos e operacionalizado pela administração central e seus órgãos desconcentrados, sob ação das então direções regionais de educação. (Lima & Torres, 2020, pp. 749–750)

O que aqui se torna visível é uma tensão que atravessará toda a presente investigação: a valorização discursiva do território e da proximidade não elimina a persistência de orientações centralizadas nem o peso de mecanismos de enquadramento definidos em níveis superiores. Os autores observam que ao contrário de promover uma descentralização do poder de decisão e uma maior participação de atores locais, como municípios e comunidades escolares, o processo de reordenamento revelou uma forte centralização. As decisões foram tomadas ao nível nacional, com reduzida margem de flexibilidade para adaptação às realidades locais. Essa centralização, segundo Lima e Torres, contraria as promessas de uma gestão "pós-burocrática" que introduziria maior participação e a autonomia. Na prática, verificou-se um reforço do controlo estatal sobre a educação, através da imposição de diretrizes e normas rígidas, limitando a capacidade de escolas e comunidades moldarem os seus próprios projetos educativos no quadro da racionalização das políticas educativas. Esta abordagem centralizada, argumentam, pode comprometer a eficácia das reformas, ao desconsiderar as particularidades de cada contexto local.

É neste contexto que a tipologia proposta por Cordeiro, Martins e Ferreira permite perceber como os processos de reorganização da rede escolar assumem configurações distintas, consoante o peso relativo da orientação central, da negociação municipal e da pressão comunitária. A pesquisa realizada pelos autores sobre o reordenamento da rede escolar na região Centro de Portugal, revelou três tipos principais de soluções de reestruturação: reordenamento do tipo decretado, reordenamento do tipo conciliação e reordenamento do tipo comunitário.

No reordenamento do tipo conciliação, as soluções resultam de um compromisso entre as orientações emanadas pelo poder central e as especificidades do território municipal. Trata-se de um modelo híbrido, em que se procura compatibilizar critérios técnico-administrativos com preocupações políticas locais, conduzindo frequentemente a redes mistas, com coexistência de tipologias e manutenção de soluções de proximidade. Ainda que enquadrado pelas orientações centrais, este modelo introduz margens de negociação e adaptação às realidades locais, em que o município "é remetido a um papel de coautor das soluções da rede escolar para o seu território" (Cordeiro et al., 2014, p. 597). Já no tipo comunitário, predominam interesses e pressões políticas e sociais locais, num jogo de forças mais intenso entre o município e a tutela. As soluções, que "resultam de tensões políticas vincadas" (Cordeiro et al., 2014, p. 597) tendem a preservar estabelecimentos e a privilegiar a lógica de proximidade territorial, revelando a força das dinâmicas comunitárias face às orientações técnico-normativas do centro.

Entre estas situações de reordenamento, o reordenamento do tipo decretado distingue-se por assentar predominantemente em critérios técnico-administrativos e por traduzir decisões políticas centralizadas aplicadas às realidades locais. Neste modelo, as soluções tendem a ser moldadas pelas orientações definidas nos níveis superiores de gestão, reduzindo as margens de negociação ou participação das comunidades. Consideramos, assim, que a intenção de racionalizar e reorganizar a rede escolar convive com lógicas centralizadoras que nem sempre acolhem as especificidades dos territórios e os interesses locais. A busca por maior eficiência acaba, por isso, por coexistir com o reforço de mecanismos de controlo central sobre a educação.

Estas diferentes modalidades de reordenamento permitem compreender que, mesmo quando se abrem espaços de negociação territorial ou de adaptação local, as soluções tendem a permanecer enquadradas por referenciais e decisões definidos a nível central. Assim, é possível identificar uma configuração de regulação na qual a intervenção local se desenvolve dentro de margens previamente delimitadas, apontando para a existência de mecanismos de enquadramento e validação central que estruturam, de forma mais ou menos explícita, os processos de reorganização da rede escolar. Esta leitura não se esgota em nenhum dos tipos identificados por Cordeiro, Martins e Ferreira, embora ganhe maior visibilidade nas soluções do tipo decretado. Nos modelos de conciliação e naqueles em que as dinâmicas comunitárias assumem maior expressão, essa configuração não desaparece, mas manifesta-se de forma mais mediada, por via da negociação, da adaptação territorial e da pressão exercida pelos atores locais. Neste contexto, a territorialização das agendas supranacionais não surge como expressão de uma descentralização política plena, sugerindo antes formas de redistribuição funcional de responsabilidades em que o município assume um papel relevante de mediação territorial e de operacionalização situada de orientações definidas em níveis superiores.

Esta leitura torna-se mais consistente quando articulada com a interpretação proposta por Lima (2018), para quem modernização e racionalização surgem frequentemente imbricadas e mutuamente reforçadoras.

> Modernização e racionalização surgirão em variadas combinações, distintos matizes e intensidades, porém de forma imbricada e mutuamente reforçadora. Para alcançar a modernização da educação foi considerado necessário racionalizar o sistema educativo e as escolas, investir na eficiência dos meios e instrumentos ao serviço dos fins e objetivos educacionais, aumentar a qualidade através de ganhos de eficiência interna, avaliar rigorosamente o cumprimento dos objetivos, introduzir processos de mensuração, comparação e emulação, num ambiente mais competitivo. (Lima, 2018, p. 33)

Neste plano, o reordenamento do tipo decretado surge como expressão particularmente clara dessa racionalidade modernizadora, na qual a procura de eficiência e de uniformização tende a prevalecer sobre a diversidade dos contextos territoriais. A tipologia proposta por Cordeiro, Martins e Ferreira permite, assim, compreender que a reorganização da rede escolar resulta de equilíbrios variáveis entre racionalidade técnica, negociação política e pressão comunitária, tornando visíveis tensões persistentes entre centralização decisória e margens de autonomia local. É neste contexto, marcado pela articulação entre modernização, racionalização e territorialização condicionada, que importa compreender também o papel das organizações internacionais na redefinição das agendas educativas nacionais.

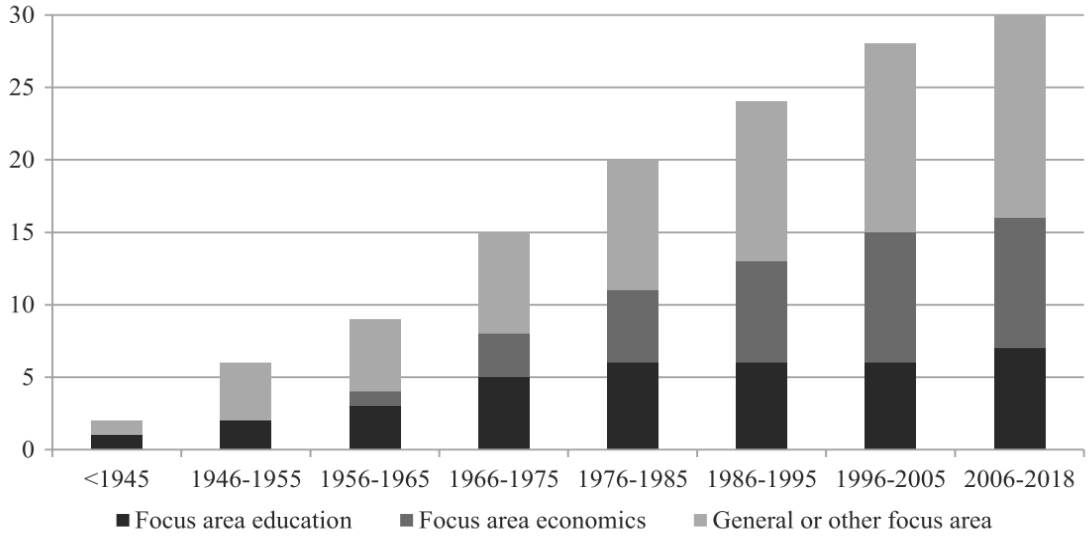
1.3. A influência das Organizações Internacionais na Educação

> Historicamente, a educação era regularmente objeto de uma curiosidade transnacional que motivava os funcionários públicos a embarcarem nas mais incríveis viagens só para verem o que os outros faziam ou deixavam de fazer. Hoje, poder-se-ia dizer ironicamente que já não precisam de viajar: têm a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). (Centeno, 2017, p. 23)

Como foi possível observar nos pontos anteriores, constata-se a necessidade de ultrapassar as fronteiras nacionais para compreender a complexidade do sistema educativo, dada a interdependência global dos sistemas educativos e a influência de políticas internacionais (J. Azevedo, 2007). No entanto, foi apenas a partir de meados do século XX que a educação emergiu como uma questão central nas agendas políticas internacionais, com a criação de organizações multilaterais dedicadas à promoção da educação e do desenvolvimento humano (Mundy et al., 2016). Para a presente investigação, interessa sobretudo perceber de que modo estas organizações contribuíram para redefinir agendas, legitimar prioridades e influenciar os contextos em que as políticas educativas nacionais passaram a ser pensadas e operacionalizadas.

As Organizações Internacionais (OI), atualmente reconhecidas como atores relevantes no domínio da educação, têm desempenhado um papel significativo na formulação de políticas educativas, currículos, programas de ensino e modelos de pesquisa, além de contribuírem para moldar as linhas de trabalho no domínio das ciências da educação (González-Delgado & Groves, 2022). Apesar de a educação ter sido sempre uma questão relevante para algumas OI, outras adotaram o tema bastante gradualmente (Niemann et al., 2022).

Figura 1. Crescimento das Organizações Internacionais no sector da educação



Fonte: Niemann et al. (2022, p. 192)

Niemann *et al*. reparam que o curso desta expansão foi bastante constante e que em meados da década de 1990 a expansão desacelerou tendo sido fundadas apenas duas OI depois de 2005. Na opinião dos autores, este desaceleramento indicia uma certa saturação do mercado das OI. Os autores argumentam também que o papel das OI na internacionalização da educação é mais abrangente e de longa data, do que comummente se supõe:

> Em si mesma, esta evolução não é surpreendente. Dado o aumento do número de OI existentes, é de esperar um aumento paralelo das OI que se ocupam da política de educação. O que é mais surpreendente nos dados, é o facto de a internacionalização do domínio da educação parece ter começado mais cedo do que é comummente suposto na literatura. De um modo geral, a investigação sobre a internacionalização da educação prevê que o processo tenha sido iniciado na década de 1990. De facto, a educação tornou-se inegavelmente uma questão política proeminente no final da década de 1990, como o demonstra o aparecimento de avaliações internacionais (...). No entanto, o envolvimento das OI na política de educação parece ter começado muito antes (...). (Niemann et al., 2022, p. 193)

De acordo com Niemann e Martens (2021), as "OI de educação" devem ter três características complementares relativamente "ao seu programa político, estrutura organizacional, atividades operacionais e âmbito pretendido" (p. 168), a saber:

> Em primeiro lugar, a educação tem de ser mencionada na declaração de missão programática da OI como uma tarefa designada da OI (seja no preâmbulo da OI, no tratado fundador, nos tratados alterados ou nos seus sítios Web atuais). Em segundo lugar, tem de ter o seu próprio (sub)departamento organizacional permanente, unidade ou outra componente estrutural designada que

> trate especificamente de questões de educação (ou formação). Em terceiro lugar, a OI tem de abordar questões de política de educação. Assim, excluímos da nossa definição de educação as OI que tratam de temas estritamente educativos, como os métodos de ensino ou a coordenação da cooperação científica, e não abordam a política de educação. (Niemann & Martens, 2021, pp. 167–168)

Com base nestas características, os autores identificam trinta OI que operam em diferentes pontos do globo.

Quadro 2. Lista de OI de educação

Acrónimo	Nome completo da OI	Ano de estabelecimento	Número de Estados-membros
ADB	Asian Development Bank	1966	67
ABEGS	Arab Bureau of Education for the Gulf States	1975	7
AfDB	African Development Bank	1963	80
ALECSO	Arab League Educational, Cultural and Scientific Organization	1970	22
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	1989	21
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	1967	10
ASEF	Asia-Europe Foundation	1997	49
AU	African Union	2002	55
CARICOM	Caribbean Community	1973	15
CBSS	Council of Baltic Sea States	1992	11
Commonwealth	Commonwealth of Nations	1931	54
ECCAS	Economic Community of Central African States	1983	11
EFTA	European Free Trade Association	1960	4
EU	European Union	1992	27
IADB	Inter-American Development Bank	1959	48
IFESCCO	The Intergovernmental Foundation for Educational, Scientific and Cultural Cooperation	2006	8
ILO	International Labour Organization	1919	186
ISESCO	Islamic Educational, Scientific and Cultural Organization	1979	52
Mercosur	Southern Common Market	1991	5
OAS	Organization of American States	1948	35
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	1961	36
OECS	Organisation of Eastern Caribbean States	1981	11
OEI	Organization of Ibero-American States for Education, Science and Culture	1949	23
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation	1985	8
SEAMEO	Southeast Asian Ministers of Education Organization	1965	11
UNASUR	Union of South American Nations	2008	12
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	1945	193
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	1950	102
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund	1946	72
WB	The World Bank Group	1944	173–189

Fonte: Niemann e Martens (2021, p. 169)

A população de OI no domínio da educação, que prolifera geograficamente, é composta por uma variedade de tipos, incluindo aquelas com uma ambição global clara, a maioria com focos transregionais, regionais ou culturais e um número restrito de membros, além de várias OI que se concentram na educação, muitas vezes em combinação com ciência e cultura, e outras que abordam a educação juntamente com um foco adicional que possuem (Niemann & Martens, 2021). Mais do que assinalar a multiplicação destas organizações, importa reter que a educação passou a constituir um domínio crescentemente estruturado por referências, comparações e orientações produzidas em instâncias supranacionais com capacidade de circulação alargada.

Pelo Quadro 2., é possível apurar que as organizações mais antigas foram criadas entre 1940 e 1960, no pós-segunda guerra mundial, e que existem organizações mais recentes, que podem refletir novas necessidades ou modelos de cooperação. É interessante verificar a existência de blocos regionais, assim como se verifica a existência de organizações, como a ONU e a UNESCO, cujos membros representam praticamente todos os países do mundo.

Entre a diversidade de OI com intervenção no campo educativo, algumas instituições destacam-se pela sua capacidade de definir agendas, produzir referenciais e legitimar reformas, com efeitos visíveis sobre os sistemas educativos nacionais. No domínio da política educativa mundial, esse lugar tem sido particularmente assumido pelo Banco Mundial, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (Rutkowski, 2007)[2]. Estas organizações atuam como agentes de normatização e padronização, com definição de agendas e estabelecimento de indicadores, enquanto promovem reformas alinhadas com as suas respetivas diretivas. Adicionalmente, desempenham um papel crucial na alocação de recursos financeiros e na construção de redes de cooperação internacional, moldando, assim, o rumo da educação ao nível nacional.

[2] De acordo com o mesmo autor, A UNICEF e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também estiveram ligados à formação de políticas educativas no âmbito da estrutura da Organização das Nações Unidas (ONU), mas o seu papel na estrutura da organização diminuiu na história recente, tendo o PNUD afastando-se totalmente das questões educativas.

Quadro 3. Contextualização das organizações internacionais

Organização	Data de Fundação	Contexto Histórico	Missão Principal	Principais Medidas na Educação
Banco Mundial	1944	Criado para financiar a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial, o Banco Mundial passou a focar-se no desenvolvimento de países em desenvolvimento.	Financiamento de projetos de desenvolvimento de países, através de produtos financeiros e assistência técnica.	Financiamento de projetos educacionais em países em desenvolvimento, apoio a reformas educativas.
UNESCO	1945	Criada após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de reconstruir a Europa e promover a paz através da educação e da cultura.	Promover a colaboração internacional na educação, ciências, cultura, comunicação e informação.	Alfabetização, educação de adultos, educação para a paz, proteção do património cultural, promoção da diversidade cultural.
OCDE	1961	O precursor da OCDE foi a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OEEC), que foi formada para administrar a ajuda americana e canadense no âmbito do Plano Marshall para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial.	Promover políticas que melhorem o bem-estar no mundo, aconselhando os governos sobre políticas que apoiem o crescimento resiliente, inclusivo e sustentável.	Avaliação de sistemas educativos, promoção da educação ao longo da vida, políticas de financiamento da educação, desenvolvimento de competências para o século XXI.
União Europeia	1993	Resultado de um longo processo de integração europeia, iniciado em 1951 com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e depois de em 1957 ter sido instituída a Comunidade Económica Europeia (CEE).	Promover a paz, os valores democráticos e o bem-estar dos seus povos; promoção do crescimento económico através do mercado único entre Países-membros através da livre circulação de bens serviços, capitais e pessoas,	Melhorar a qualidade e a eficácia da educação e da formação, tornar a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade uma realidade.

Fonte: Elaboração própria com base nos sítios www.worldbank.org/en/archive/history, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_pt, https://unescoportugal.mne.gov.pt/pt/a-unesco/sobre-a-unesco/historia e https://ocde.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/ocde/historia, consultados a 20/10/2024

Com uma atuação diversificada, abrangendo 11 áreas temáticas e 24 programas, o sector da Educação da UNESCO[3] demonstra um compromisso com a educação em múltiplas dimensões. No entanto, as prioridades concentram-se em áreas estratégicas como política e planeamento, alfabetização, formação de professores e educação técnico-profissional. As iniciativas atuais, que refletem essa priorização, visam promover a alfabetização, a igualdade de género, a coesão social e o desenvolvimento, além de explorar as sinergias entre educação e saúde (Menashy & Manion, 2016). Apesar de a relação da UNESCO com a educação ter sido relativamente estável, não foi imune às tendências globais e aos desenvolvimentos globais (Niemann, 2022):

[3] Fundada em 1945, a ONU é uma organização complexa com amplos campos de atuação, incluindo paz, segurança, desenvolvimento social e direitos humanos. Com 193 Estados-membros, possui uma estrutura alargada e diversificada. Embora a educação seja uma área crucial, apenas três agências – UNICEF, UNESCO e Banco Mundial – desempenham um papel central nesse campo dentro do sistema da ONU. A UNICEF reporta-se diretamente à Assembleia Geral, enquanto a UNESCO e o Banco Mundial, como agências especializadas, possuem maior autonomia. Como vários críticos observaram, o ambiente centralizado, burocrático e insular da UNESCO, com uma fonte de financiamento garantida pelo Estado, reduziu a sua legitimidade, ao passo que a estrutura descentralizada e flexível da UNICEF, dependente de uma máquina eficiente de angariação de fundos, foi muito mais aceite pelos críticos externos, que a consideram mais empreendedora, adaptável e legítima (Menashy & Manion, 2016).

> Em primeiro lugar, a visão utilitarista da educação foi reforçada. Adicionalmente, a visão de que a educação era um meio de obter benefícios económicos cresceu no seio da OI. Além disso, em resposta às iniciativas das OI económicas e à sua receção positiva pelos intervenientes nacionais na educação, a UNESCO incorporou ideias como a geração de capital humano e a aplicabilidade das competências adquiridas no seu leitmotiv educativo. Mas, acima de tudo, o princípio de que a educação é um direito humano que permite a integração social e a paz é o mais importante. (Niemann, 2022, p. 144)

Segundo Azevedo, a UNESCO é a OI "que há mais tempo fomenta a cooperação internacional no domínio da educação", com diversas iniciativas de âmbito internacional, capazes de reunir "ministros de educação, peritos e organizações nacionais e internacionais, de mais de cento e vinte Estados-membros", para além de manter "fluxos internacionais regulares de seminários e de publicações sobre educação" (J. Azevedo, 2007, pp. 77–78). No entanto, os primeiros 40 anos de atuação da UNESCO na área da educação foram marcados por diversos desafios, nomeadamente pela complexidade em alcançar um consenso sobre prioridades e ações e pelo facto de alguns países terem preferido canalizar a ajuda de forma bilateral, o que dificultou a capacidade da UNESCO em cumprir o seu papel (Menashy & Manion, 2016). As autoras consideram que a UNESCO enfrenta dificuldades em responder aos desafios atuais da educação, como a crescente privatização do ensino, a necessidade de financiamento adequado e o impacto de crises globais, como conflitos e mudanças climáticas, argumentando que a UNESCO precisa se adaptar e inovar para continuar relevante na formulação de políticas educativas globais (Menashy & Manion, 2016, p. 325). A UNESCO surge, assim, como um espaço particularmente relevante de legitimação internacional da educação, ainda que a sua ação revele também as tensões entre uma visão humanista do direito à educação e a crescente incorporação de racionalidades mais utilitárias.

Originalmente concebido para auxiliar países em desenvolvimento, o Banco Mundial ampliou o seu papel, assumindo um protagonismo na definição de agendas educativas mundiais. Atualmente, a instituição atua como um consultor influente, elaborando estudos, difundindo boas práticas e promovendo a educação como um investimento estratégico para o desenvolvimento humano e económico.

> Embora os objectivos concretos das políticas de desenvolvimento do Banco no domínio da educação tenham variado ao longo do tempo, a missão principal do Banco manteve-se constante: prestar ajuda ao desenvolvimento a fim de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento humano. Como qualquer outra organização, o Banco Mundial e o seu programa de educação também são moldados por fricções intra-organizacionais e preferências divergentes entre diferentes subdepartamentos (Fontdevila e Verger 2020). No entanto, as principais publicações do Banco Mundial delinearam uma abordagem discursiva

> coerente no domínio da educação, e o seu leitmotiv educativo pode ser caracterizado juntamente com as pedras angulares que giram em torno de um entendimento utilitário da educação. Este entendimento da educação desenvolveu-se no contexto histórico do Banco, onde foi enfraquecido e reforçado em diferentes fases. (Niemann, 2022, p. 135).

Inicialmente, o Banco Mundial tinha uma abordagem pragmática e uma visão limitada sobre a educação, debruçando-se, principalmente, sobre a formação profissional e na resolução das necessidades imediatas do mercado de trabalho, considerando o ensino geral menos relevante para o desenvolvimento de um país, ilustrada pelo primeiro empréstimo para educação concedido à Tunísia em 1963 (Niemann, 2022). A educação era então entendida como um instrumento para projetos de desenvolvimento específicos e não como um fator estratégico para o desenvolvimento mais amplo de um país. A educação, para o Banco Mundial, foi um instrumento para o desenvolvimento económico, evoluindo para um conceito mais amplo, mas sempre com um forte componente económico. Apesar de reconhecer a educação como um direito humano e as limitações do mercado, a estratégia do Banco, marcada pela padronização curricular e parcerias público-privadas, mantém um viés neoliberal, subordinando a educação a lógicas de mercado e eficiência (Niemann, 2022). A influência dos financiamentos do Banco Mundial nas políticas e prioridades nacionais são inegáveis, como, por exemplo, o é o incentivo à participação privada nos custos do ensino superior e na criação de sistemas de empréstimo para que alunos mais carenciados possam pagar as matrículas universitárias (J. Azevedo, 2007). Embora a sua influência seja global, a definição das suas prioridades, nos últimos 60 anos, tem sido dominada, principalmente, por países desenvolvidos, que detêm a maioria das ações com direito a voto (Mundy & Verger, 2016).

> Com base na sua capacidade substancial de concessão de empréstimos, na produção persuasiva de conhecimentos e na influência política transnacional, o Banco Mundial tornou-se um ator-chave da governação global no domínio da educação para o desenvolvimento. O Banco Mundial entrou no negócio da educação de uma forma bastante tangencial e sem um mandato adequado, mas a educação acabou por representar uma parte significativa da carteira de empréstimos do Banco. Além disso, a sua agenda política em matéria de educação tornou-se mais vasta e cada vez mais complexa com o passar do tempo: começou por fornecer inputs materiais básicos aos sistemas de ensino e agora centra-se na melhoria dos resultados da aprendizagem através de reformas sistémicas ambiciosas (Mundy & Verger, 2016, p. 350).

No entanto, de acordo com os autores, a influência do Banco Mundial nas políticas educativas, antes sólida, está agora menos segura devido a diversos fatores: a mudança na sua governança, a crescente diversidade dos seus mutuários, a natureza rígida das suas recomendações e a necessidade de

adaptar-se a contextos mais complexos, como os de países em conflito (Mundy & Verger, 2016). No caso do Banco Mundial, torna-se particularmente visível a associação entre educação, desenvolvimento económico e reforma dos sistemas, num registo em que a produção de conhecimento, a consultoria e o financiamento se articulam como formas de influência política transnacional.

Originária do Plano Marshall[4], a OCDE foi criada para reconstruir a Europa e promover a cooperação económica. A organização, baseada em princípios como a democracia, os direitos humanos e a economia de mercado, desempenha um papel assinalável na definição de padrões internacionais e na promoção de políticas que visam a estimulação do crescimento económico e do desenvolvimento. De acordo com Lingard e Sellar, os objetivos desta OI "assumiram uma tonalidade diferente no contexto da globalização pós-Guerra Fria" tornando a OCDE um importante portador, mas também uma resposta, à globalização neoliberal" (2016, p. 358). Atualmente, a agenda internacional e nacional é marcada pelo papel primordial que a organização desempenha, influenciando significativamente as políticas nacionais e locais através da produção e disseminação de indicadores sobre a educação (J. Azevedo, 2007). Esta centralidade da OCDE não é recente. António Teodoro revela que a organização começou cedo a construir formas próprias de observação e intervenção no campo educativo, inicialmente associadas à educação científica e técnica e, mais tarde, a modos mais complexos de regulação das políticas educativas.

> Inspirando-se na prática estabelecida desde cedo na esfera da política económica, em 1958-1959 a OCEE/OCDE começou a realizar exames anuais com o objetivo de avaliar a situação geral da educação científica e técnica, a principal preocupação na altura, bem como outros problemas específicos que cada país membro enfrentava. A técnica utilizada consistiu em enviar a cada país uma pequena equipa de peritos para se reunirem com funcionários administrativos e representantes de outros sectores interessados. (...)Foi, todavia, nos anos 1980, com a ascensão do neoliberalismo, que se deu uma viragem nas formas de agir da OCDE, criando novos e mais complexos modos de regulação das políticas de educação. (Teodoro, 2022, p. 48)

Para além de analisar os desenvolvimentos e os resultados educativos dos países, a OCDE compara e determina quais as melhores práticas, mas "mais importante ainda, identifica e prescreve soluções, construindo dados que apoiam as suas próprias propostas", fornecendo "enquadramentos globais comuns" (Centeno, 2017, p. 23). É talvez na OCDE que melhor se observa a passagem de formas

[4] "No final da 2ª Guerra Mundial, os EUA lançaram um plano de ajuda à reconstrução e desenvolvimento económico dos países europeus de economia de mercado - Plano Marshall. Para gerir a repartição da ajuda foi criada, em 16 de abril de 1948, a Organização Europeia para a Cooperação Económica - OECE - com sede em Paris. Portugal integrou desde logo o grupo de 18 países aderentes. Em 1961, a OECE, abriu-se ao resto do mundo, sendo substituída pela OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, hoje com 38 países membros." in https://www.dgeg.gov.pt/pt/areas-transversais/relacoes-internacionais/internacional/ocde-organizacao-para-a-cooperacao-e-desenvolvimento-economico/

clássicas de influência internacional para modos mais sofisticados de regulação assentes na comparação, na quantificação, na definição de padrões e na produção de soluções apresentadas como tecnicamente fundadas. Apesar de o PISA constituir "o exemplo mais conhecido e um dos mais poderosos da acção institucionalizada do sistema educativo mundial" (J. Azevedo, 2007, p. 77), as avaliações em larga escala não são exclusivas da OCDE:

Quadro 4. Participação de Portugal em avaliações internacionais

AVALIAÇÃO	ÁREA	PARTICIPANTES	FREQUÊNCIA	OI	PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL
PISA (Programme for International Student Assessment)	Leitura, Matemática, Ciências *(em anos diferentes)*	Alunos de 15 anos no 7.º ano	A cada 3 anos	OCDE	2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018, 2022
TALIS (Teaching and Learning International Survey)	Práticas de ensino e aprendizagem	Professores e Diretores	A cada 5 anos	OCDE	2008, 2013, 2018, 2024
TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study)	Matemática e Ciências	Alunos do 4º e 8º anos	A cada 4 anos	IEA[5]	1995, 2011, 2015, 2019
PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study)	Leitura	Alunos do 4º ano	A cada 5 anos	IEA	2011, 2016, 2021
ICILS (International Computer and Information Literacy Study)	Literacia digital e de utilização da informação	Alunos do 8º ano	A cada 5 anos	IEA	2018, 2023
ePIRLS (eProgress in International Reading Literacy Study)	Leitura digital	Alunos do 4º ano	A cada 5 anos	IEA	2016, 2021
ESLC (European Survey on Language Competences)	Competências linguísticas	Alunos do 9º ano	_____	Comissão Europeia	2011

Fonte: Elaboração própria com base nos sítios https://iave.pt/estudos-internacionais/estudos-internacionais/ e https://www.oecd.org/en/about/programmes/talis.html, consultados a 22/10/2024

Como se verifica, a participação de Portugal em avaliações à escala global é frequente e decorre há mais de três décadas. Contudo, o desempenho dos alunos na primeira avaliação internacional (TIMSS, em 1995), foi demasiadamente fraco, pelo que os resultados foram desvalorizados, facto que levou "ao abandono do TIMSS como avaliação válida para o sistema educativo português" (Marôco, 2020, p. 207):

> No entanto, a participação no TIMSS 1995 desencadeou, no ano seguinte, uma avaliação externa em matemática baseada em amostras matemática no ano seguinte, cujo enquadramento foi claramente inspirado no TIMSS e que constituiu a referência para as avaliações externas que ainda hoje prevalecem. O inquérito PISA 2000, que se seguiu, colocou os alunos portugueses nos lugares mais

[5] De acordo com o sítio oficial, a IEA - International Association for the Evaluation of Educational Achievement – é uma cooperativa internacional de instituições nacionais de pesquisa, agências governamentais de pesquisa, académicos e analistas que trabalham para pesquisar, entender e melhorar a educação em todo o mundo.

> baixos do ranking dos países da OCDE. Os resultados do TIMSS e do PISA reforçaram a perceção de que os currículos, o ensino e as práticas de avaliação portugueses precisavam de melhoria. As sugestões do ILSA e da OCDE foram utilizadas para apoiar e justificar as políticas educativas que visavam a reformulação dos currículos, as práticas de ensino, os programas de apoio aos alunos e a gestão das escolas. (Marôco, 2020, p. 207)

Schleicher e Zoido (2016) consideram que as comparações internacionais têm maior impacto ao revelar um desempenho relativamente baixo de um país, gerando consciência pública e incentivando reformas políticas. De acordo com os autores, as comparações também influenciam países com desempenho razoável, mas cujos resultados divergem da perceção geral, mobilizando atores educacionais, em prol da melhoria do sistema educativo.

Se atualmente as OI partilham a visão de que a educação é um direito humano fundamental, as suas perspetivas iniciais divergiam significativamente. A UNESCO e o Banco Mundial foram as primeiras a defender essa ideia, seguida pela OCDE. Inicialmente, o Banco Mundial e a OCDE, com raízes económicas, associaram a educação à produtividade e ao crescimento económico. Mais tarde, as suas perspetivas evoluíram para incluir o bem-estar individual e a coesão social, enquanto as OI de cariz humanista, por sua vez, ampliaram as suas visões, reconhecendo o papel da educação tanto no desenvolvimento individual quanto no crescimento económico nacional (Niemann, 2022). Bernard Charlot considera que "na área da educação o lugar mais importante para os países ricos é a OCDE", "centro do pensamento neoliberal no que tange à educação", enquanto "para os países pobres as organizações importantes são o FMI e o Banco Mundial" (Charlot, 2007, p. 133).

No que respeita ao alcance da influência das OI,

> A OCDE influenciou particularmente a região europeia, americana e a área do Pacífico Ocidental, enquanto os organismos das Nações Unidas, com destaque para o Banco Mundial e para a UNESCO, influenciaram sobretudo os países em vias de desenvolvimento. Nas últimas três décadas, estas organizações expandiram a ideologia da modernização, sublinhando sobretudo os efeitos positivos dos investimentos em educação sobre os aspetos demográficos, sanitários, sobre a alfabetização, a esperança de vida e os comportamentos de consumo. Além de os sistemas educativos nacionais terem evoluído com bastante homogeneidade, evoluíram também com um notável optimismo associado. (J. Azevedo, 2007, pp. 74–75)

Enquanto membro ativo da comunidade internacional, Portugal integra uma vasta rede de cooperação na área da educação, estabelecendo parcerias com diversas OI. Esta participação ativa demonstra o compromisso do país em alinhar suas políticas educativas com os padrões internacionais. A adesão a

mais de 80 organizações internacionais[6] coloca Portugal num quadro de constante interação com outros países. Embora nem todas as organizações tenham como foco principal a educação, as ações prolongadas de algumas delas exercem a influência bastante para assegurar a "conformidade estrutural e o isomorfismo organizacional dos sistemas de educação escolar no mundo", funcionando como uma "espécie de 'transportadoras' organizadas dos modelos mundiais, exercendo uma real pressão global em ordem à harmonização" (J. Azevedo, 2007, p. 74). No entanto, "uma organização internacional, na verdade só tem o poder que lhe conferem os Estados que a sustentam" sendo as decisões tomadas "na lógica, e muitas vezes conforme os interesses dos países que a mantêm, isto é que a financiam" (Charlot, 2007, p. 133).

Em Portugal, a tríade composta pelo Banco Mundial, OCDE e UNESCO, a par com a UE, configuram um conjunto de atores internacionais que exercem uma influência preponderante na formulação e implementação das políticas educativas no país.

Quadro 5. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais. O caso de Portugal, 1955-1986

	1955 - 1974	1974 - 1975	1976 - 1978	1979 - 1986
Organização Internacional dominante na assistência técnica	OCDE	UNESCO	Banco Mundial	OCDE
Base política nacional de apoio	Sectores industrialistas, tecnocratas e liberais do Estado Novo (em contraponto aos sectores ruralistas, principal apoio do regime nos anos 30 e 40)	Poder político-militar revolucionário + esquerda socialista, comunista e revolucionária	Partido Socialista	Nova Direita (AD) e Bloco Central (PS+PSD)
Ideologia educacional dominante	*Ocdeismo*	Educação - democracia – cidadania, como sinónimo de socialismo	*Normalização* da política educativa, como condição de uma democracia representativa	*Novo vocacionalismo* e formação de recursos humanos, como resultado do mando europeu
Principais intenções/ /medidas de política educativa	Expansão da escolaridade obrigatória pós-primária, planeamento educativo, modernização da administração criação de novas universidades e reforma do ensino superior	Gestão democrática das escolas (autogestão), democratização do sucesso educativo, educação permanente, superação da divisão social do trabalho no acesso e na organização do sistema de ensino.	Ensino Superior de curta duração, contingentação do acesso ao ensino superior (numerus *clausus*), reforço dos poderes da administração central da educação	(Re)criação do ensino técnico e profissional

Fonte: Teodoro (2001, p. 147)

[6] De acordo com o sítio do XXIV Governo Constitucional: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/organizacoes-internacionais-de-que-portugal-e-membro.aspx

O caso português mostra, deste modo, que a influência das OI não se exerce de forma uniforme nem exterior ao campo político nacional. Ela articula-se com prioridades governativas, diferentes orientações ideológicas e necessidades internas de legitimação das reformas.

De acordo com António Teodoro,

> Foi precisamente na sequência do exame à política de educação de Portugal, realizado em 1959-1960, que a OCDE vai pôr em marcha o mais importante – em termos financeiros, políticos e de atenção crítica, conceptual e metodológica – programa operacional da sua história, o Projecto Regional do Mediterrâneo [PRM] (papadopoulos, 1994). A iniciativa deste projeto partiu do ministro português Leite Pinto, que (...) decidiu pedir a ajuda técnica e financeira da então OECE para estabelecer os objectivos do sistema de ensino, de forma a satisfazer as necessidades de mão-de-obra correspondente às finalidades económicas de longo prazo do país. (...) o projeto veio a incluir a Espanha, a Grécia, a Itália, a Turquia e a Jugoslávia (...) (Teodoro, 2001, p. 132).

O Projeto Regional do Mediterrâneo (PRM) foi uma iniciativa internacional que visava diagnosticar e propor soluções para as necessidades educativas dos países do sul da Europa, incluindo Portugal. Apesar de ter sido um projeto ambicioso e de ter envolvido diversos especialistas, a influência direta na política educativa portuguesa foi limitada (Teodoro, 2001). Ainda assim, o PRM desempenhou um papel importante na abertura de Portugal para as discussões internacionais sobre educação, permitindo que especialistas portugueses entrassem em contacto com as últimas tendências e boas práticas em educação, contribuindo para a modernização do sistema educativo português.

Como já mencionado, a revolução portuguesa de 1974 trouxe consigo uma profunda transformação nos rumos da educação no país. A educação passou a ser vista como um instrumento fundamental para a construção de uma nova sociedade, mais justa e equitativa, onde os conceitos de democracia e cidadania fossem centrais. Apesar de a OCDE, através do PRM, ter desempenhado um papel crucial na assistência técnica à expansão do sistema escolar português, era (é) uma organização internacional associada ao capitalismo, representando um modelo de desenvolvimento que era contraditório com os objetivos da revolução. Neste contexto, a UNESCO, assumiu um papel de destaque:

> A organização internacional que, nos meados dos anos setenta, se encontrava, nos planos da educação e da cultura, em melhores condições para responder aos anseios de procura de uma via (original ou não) para o socialismo era, inequivocamente, a UNESCO, apostada, à época, em dar conteúdo, nos seus campos de intervenção, às deliberações no sentido da construção de uma nova ordem económica internacional. (Teodoro, 2001, p. 137)

No entanto, a relação entre Portugal e a UNESCO, foi marcada por complexidades históricas e políticas. Se durante o Estado Novo, o país manteve uma postura distante em relação à organização, decorrente das práticas coloniais portuguesas, após a revolução Portugal retomou sua participação na UNESCO. A educação passou a ser vista como um instrumento fundamental para a descolonização e para a construção de uma sociedade mais justa e democrática, com a UNESCO a "produzir o trabalho mais significativo de legitimação da acção governativa neste período de 1974-1975, ao responder ao desejo das autoridades portuguesas de reorientar o sistema de educação" (Teodoro, 2001, p. 138).

No período de relativa estabilização política e institucional que se seguiu à revolução, e perante a prioridade atribuída à integração na Comunidade Europeia, a UNESCO, "dominada por países do Terceiro Mundo e do chamado campo socialista", perdeu relevância como legitimadora das novas políticas educativas em Portugal (Teodoro, 2001, p. 140). O Banco Mundial, por sua vez, assumiu esse papel, alinhando-se com as novas orientações do I Governo constitucional. Esta instituição internacional, responsável por avaliar a saúde financeira dos países, tornou-se uma parceira fundamental do governo português na busca por legitimação e financiamento para as reformas educativas. A necessidade de encontrar recursos para implementar um plano de modernização do sistema educativo, aliado à crise económica, levou o governo a procurar a *expertise* e o apoio financeiro do Banco Mundial. Assim, a instituição oferecia uma combinação atrativa de consultoria e empréstimos, o que a tornava uma opção mais vantajosa em comparação com outras organizações internacionais. Por outro lado, o Banco Mundial via a educação como um investimento fundamental para o desenvolvimento global e, portanto, estava alinhado com os objetivos do governo português.

Um dos papéis centrais do apoio do Banco Mundial a Portugal prendeu-se com a reforma do ensino superior, propondo inicialmente um modelo de "ensino superior curto, essencialmente técnico e centrado numa formação prática e especializada" (Teodoro, 2001, p. 142). No entanto, após intervenção da Assembleia da República, a denominação foi alterada para ensino superior politécnico, ampliando o objetivo para além da formação técnica e incluindo aspetos como a investigação científica ou a formação de professores.

A partir do início da década de 1980, a OCDE reassumiu um papel central na política educativa portuguesa. Sob a liderança de Luís Veiga da Cunha, então Ministro da Educação, Portugal solicitou a adesão ao programa de avaliação das políticas educativas nacionais da OCDE, com o objetivo de submeter o sistema educacional português a uma espécie de auditoria externa, complementando-a com análises de especialistas nacionais, como parte do processo de elaboração de uma nova lei de bases para a educação (Teodoro, 2001). António Teodoro aponta uma divergência entre as prioridades

estabelecidas no relatório português e na análise da OCDE. Enquanto o primeiro documento sublinhava a necessidade de uma reforma sistemática, com foco em três eixos – a integração europeia, a descentralização e a regionalização, e a reestruturação da administração – a OCDE centrou sua análise no desenvolvimento da formação profissional e técnica, argumentando que esta área tinha sido historicamente negligenciada pelas políticas educativas portuguesas e, portanto, deveria ser elevada à condição de prioridade fundamental (Teodoro, 2001):

> Embora contestada pela delegação portuguesa que ainda se encontrou com os responsáveis e peritos da OCDE, essa prioridade foi rapidamente adoptada pelo IX Governo Constitucional e, muito em particular, por José Augusto Seabra, que elegeu o relançamento dos ensinos técnico-profissional e profissional como a prioridade das prioridades da sua acção política. (Teodoro, 2001, p. 145)

O autor argumenta que a adesão iminente à Comunidade Europeia, com a consequente participação em fóruns técnicos e políticos europeus, conferiu maior legitimidade à decisão de priorizar o desenvolvimento da formação profissional e técnica nas políticas educativas nacionais. A partir da adesão de Portugal à Comunidade Europeia em 1986, "a reforma educativa assumiu então o estatuto de reforma estrutural" (Teodoro, 2001, p. 146), tornando-se um instrumento fundamental para a modernização do país e para a sua integração no mercado único europeu. A linguagem e as categorias de pensamento utilizadas no discurso sobre a reforma passaram a ser fortemente influenciadas pelas instituições europeias, com foco na racionalidade e na regulação social, enquanto a reforma educativa foi apresentada como um meio para elevar a qualificação dos recursos humanos e contribuir para o desenvolvimento económico do país, alinhando-se assim com as prioridades da integração europeia.

De acordo com Fátima Antunes, a aprovação do Ato Único Europeu marca uma mudança significativa na forma como as políticas educativas são concebidas e implementadas na UE. Se antes de 1986, a cooperação entre os Estados-membros era mais informal e baseada em acordos intergovernamentais, após 1986, a UE assume um papel mais ativo na definição e implementação de políticas educativas, com a criação de uma agenda comunitária e o fortalecimento dos mecanismos de regulamentação, dando início ao "processo de europeização da educação no contexto comunitário" (Antunes, 2004, p. 115). Na opinião da autora, as "dinâmicas de europeização" na área da educação "não se limitam apenas àquelas que têm como ponto de origem as iniciativas de instâncias comunitárias":

> Também um, ou alguns, Estados-membros são suscetíveis de desencadear processos de expansão (que pode ser conjuntural e sui generis) da esfera de actuação da Comunidade, recontextualizando políticas comunitárias de âmbito distinto, delas derivando e a elas referenciando medidas e formas de intervenção em áreas definidas como de exclusiva competência nacional. (...) o Estado português mobilizou esta modalidade de produção de processos de europeização, concorrendo para instabilização e rarefação das fronteiras entre os domínios de intervenção nacional e comunitária (Antunes, 2004, p. 115).

Verificamos, portanto, que a reinterpretação e aplicação de políticas comunitárias em áreas que tradicionalmente estariam sob controlo nacional, não só estimula a europeização de políticas como contribui para a flexibilização de fronteiras de atuação entre a soberania nacional e as intervenções comunitárias. No período entre 1986 e 1992, Antunes aponta três "modalidades de produção de processos de europeização das políticas educativas nacionais":

> (i) a definição de agendas e prioridades comuns aos Estados-membros, na esfera da educação;
> (ii) o estabelecimento de uma agenda e uma política comunitárias para a educação;
> (iii) a recontextualização de políticas comunitárias (Antunes, 2004, p. 116).

Segundo a autora, os primeiros dois tipos de processos mencionados têm origem em instâncias comunitárias e geram consequências para todos os países envolvidos, enquanto a terceira modalidade se inicia num Estado-membro específico, que provavelmente será o mais afetado pelos resultados. Estes processos, por sua vez, influenciam a configuração da agenda política nacional para a educação, a qual é moldada pelas dinâmicas e relações globais, incluindo as mediações estabelecidas no âmbito da UE, como opções, políticas, prioridades e instituições.

De acordo com a perspetiva de Roger Dale, o período acima descrito integra a primeira fase de desenvolvimento de um Espaço Europeu de Educação (EEE).

Quadro 6. Fases de desenvolvimento de um Espaço Europeu de Educação

	Governação	Mecanismos	Propósito	'Europa'
Fase I – Pré-Lisboa	Grupos de Trabalho de Estados-membros	Indicadores	Concepção comum de 'Educação'	Coordenadora de experiências nacionais/definidora de 'Qualidade'
Fase II Lisboa 2000-05	MAC (Método de Coordenação Aberta)[7]	*Benchmarks*, Boas práticas	Identificação de problemas e coordenação política comuns, meios diferentes	Orquestradora de uma divisão funcional e de escala da governação educacional
Fase III Lisboa Pós – Revisão de Médio Prazo	Quadro de referência único (ALV – aprendizagem ao Longo da Vida)	Metas (ex.: investimento)	Objetivos comuns, via comum	Criadora de novos sectores europeus de 'Política Social' e 'Política do conhecimento'

Fonte: Dale (2008, p. 21)

Será importante esclarecer que, embora "Espaço Europeu de Educação" seja uma denominação utilizada por autores como Dale (2008) e Antunes (2006), de acordo com o site da Comissão Europeia[8], a ideia de criar um Espaço Europeu da Educação foi apoiada pela primeira vez pelos líderes europeus na Cimeira Social de Gotemburgo, na Suécia, em 2017. Parece-nos igualmente esclarecedor, para discussão que se segue, recordar a presença da educação nos diferentes tratados da UE.

Quadro 7. Artigos sobre Educação nos Tratados da UE

Tratado	**Ano**	**Entrada em Vigor**	**Artigos**	**Capítulo**	**Título**
Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia)	1992	1 de novembro de 1993	Artigo 126.° (atual Artigo 165.° TFUE)	Capítulo III	Título XII: Educação, Formação Profissional e Juventude
Tratado de Amesterdão	1997	1 de maio de 1999	Artigo 149.° (atual Artigo 165.° TFUE)	Capítulo III	Título XI: Educação, Formação Profissional e Juventude
Tratado de Nice	2001	1 de fevereiro de 2003	Artigo 149.° (atual Artigo 165.° TFUE)	Capítulo III	Título XI: Educação, Formação Profissional e Juventude
Tratado de Lisboa	2007	1 de dezembro de 2009	Artigos 165.° e 166.° do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)	Capítulo III	Título XII: Educação, Formação Profissional e Juventude
Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia	2000	1 de dezembro de 2009[9]	Artigo 14.°	————	Título II: Liberdades

Fonte: Parlamento Europeu (https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties, consultado a 25/11/2024).

[7] "O método aberto de coordenação (MAC) na União Europeia (UE) pode ser descrito como uma forma de direito não vinculativo («soft law»). Trata-se de um método intergovernamental de elaboração de políticas do qual não resultam medidas legislativas vinculativas no âmbito da UE e que não exige aos países da União a introdução de disposições legislativas ou a alteração das disposições em vigor nos mesmos. O MAC foi criado na década de 1990 no âmbito da política do emprego e do Processo do Luxemburgo. Foi definido enquanto instrumento da Estratégia de Lisboa (2000). Na época, a integração económica da União progredia rapidamente, mas os países da UE mostravam-se relutantes em conferir mais poderes às instituições europeias." (EUR-lex). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:open_method_coordination&from=PT consultado a 19/11/2024.

[8] https://education.ec.europa.eu/pt-pt/about-eea/the-eea-explained

[9] A Carta dos Direitos Fundamentais foi adotada em dezembro de 2000, representando apenas um compromisso político. Passou a ter a força de lei com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Fonte: https://op.europa.eu/webpub/com/carta-dos-direitos-fundamentais/pt/, consultado a 25/11/2024.

O Artigo 126.º do Tratado de Maastricht estabelecia que a comunidade contribuiria para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre os Estados-membros e, se necessário, apoiando e complementando suas ações, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como sua diversidade cultural e linguística. Este artigo permaneceu inalterado, apenas renumerado como Art. 149.º no Tratado de Amsterdão e mantido no Tratado de Nice. Assim, de 1993 a 2009, podemos observar que as palavras-chave dos artigos relativos à educação permaneceram as mesmas: 'educação de qualidade', 'cooperação', 'diversidade cultural e linguística' e 'responsabilidade dos Estados-Membros'.

Dale (2008) considera que, inicialmente, durante a primeira fase de desenvolvimento do EEE, a falta de pressupostos comuns sobre o conteúdo da educação e sobre o que torna os sistemas eficazes abriu caminho para a criação de ferramentas de avaliação, transformando o que poderia ser visto como um problema (devido à diversidade dos sistemas educativos europeus) numa oportunidade para estabelecer as fundações de um EEE. Na sua opinião, o Art. 149.º oferecia uma base para a UE intervir nos sistemas educativos dos Estados-membros, visando a construção de uma política educativa comum, onde o conceito de qualidade era central, servindo como fundamentação para uma maior harmonização dos sistemas educativos europeus.

> Trata-se de uma escolha ideal por força de dois aspectos associados. Por um lado, é vaga, flexível e imprecisa; pode muito convenientemente ser vista como um conceito 'tofu', um conceito sem significado próprio, mas que o obtém do que o rodeia, no que é exímio em absorver e potenciar. Por outro lado, é neutro, a-político (até mesmo considerado 'supra' político) e a-nacional; a linguagem técnica (e muitas vezes os números) através da qual a sua presença é detectada ou inferida é externa, está acima e é transversal aos discursos nacionais correntes. Não representa, pois, qualquer ameaça aos interesses existentes e oferece possibilidades de melhoria a-política e 'sem dor' – condições negativas e positivas de uma aceitável intervenção europeia na Educação. (Dale, 2008, p. 22)

Esta observação de Dale sugere que o conceito de qualidade é apresentado como neutro e apolítico, estando, portanto, acima dos debates políticos nacionais. Esta perceção de neutralidade é também reforçada pela linguagem técnica e pelos indicadores quantitativos utilizados para medir a qualidade. No entanto, o autor alerta que essa aparente neutralidade serve como uma estratégia para legitimar a intervenção da UE, pois permite evitar confrontos com os interesses nacionais e apresentar as propostas como soluções técnicas e apolíticas. Assim, face à ausência de uma definição precisa para o termo 'qualidade', a aplicação prática da sua utilização e os objetivos para o uso do termo são

questionados. O autor refere que, inicialmente, foram definidos indicadores de eficiência[10] e metas a serem atingidas a nível nacional pois a preocupação seria avaliar o desempenho individual de cada sistema educacional. Com a Cimeira de Lisboa, houve uma mudança de paradigma e a atenção passou a ser direcionada para a capacidade dos sistemas nacionais em identificar e atingir objetivos cooperativamente, o que significa que o foco deixou de ser apenas a eficiência individual e passou a ser a capacidade de os países trabalharem em conjunto para alcançar metas comuns, "isto é, a sua eficácia" (Dale, 2008, p. 22). Contudo não foi apenas a natureza da política educativa de nível europeu que foi alvo de transformação:

> Os meios que deviam conduzir à mudança sem precedentes defendida por Lisboa quanto à natureza da política educativa de nível europeu também foram definidos no Conselho de Lisboa. O escolhido foi o Método Aberto de Coordenação (MAC). O seu principal interesse era o de oferecer a possibilidade de ultrapassar o impasse na política europeia causado pelas limitações dos dois principais caminhos para a integração: a regulação e o consenso. Prometia consegui-lo sobretudo pela possibilidade que oferecia de gerar convergência regional com diversidade nacional. (Dale, 2008, p. 23)

A segunda fase, elencada por Dale, é então marcada pela introdução de uma alternativa aos tradicionais métodos de regulamentação e consenso:

> O método aberto de coordenação (MAC) na União Europeia (UE) pode ser descrito como uma forma de direito não vinculativo («soft law»). Trata-se de um método intergovernamental de elaboração de políticas do qual não resultam medidas legislativas vinculativas no âmbito da UE e que não exige aos países da União a introdução de disposições legislativas ou a alteração das disposições em vigor nos mesmos. O MAC foi criado na década de 1990 no âmbito da política do emprego e do Processo do Luxemburgo. Foi definido enquanto instrumento da Estratégia de Lisboa (2000). Na época, a integração económica da União progredia rapidamente, mas os países da UE mostravam-se relutantes em conferir mais poderes às instituições europeias. (EUR-Lex[11])

Aplicado no campo da educação, o MAC atua simultaneamente como catalisador do EEE e como divisor de trabalho entre este espaço e os sistemas educativos nacionais (Dale, 2008), pelo que a sua adoção do MAC na UE pode ser analisada sob diferentes perspetivas. Se por um lado, pode ser encarada como uma resposta incitada pelas mudanças nas dinâmicas europeias, como a expansão da União e a crescente complexidade dos desafios que enfrenta, por outro lado, pode ser interpretada como resultado de um cálculo político, com o objetivo de atender aos interesses de determinados

[10] "Os «dezasseis indicadores de qualidade», apesar de publicados já em 2000 (dois meses depois da aprovação da Estratégia de Lisboa), corporizam uma etapa mais orientada para a avaliação da eficiência do funcionamento dos sistemas nacionais com base em referentes definidos pela UE." (F. Marques et al., 2008, p. 100)

[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:open_method_coordination&from=PT, consultado a 3/12/2024

grupos ou instituições (Gornitza, 2005). Resumidamente, o MAC tecniciza as decisões políticas, transferindo a negociação para um grupo de especialistas "desnacionalizados" e a longo prazo, "em detrimento das preferências nacionais", que passam a ser "defendidas internamente", operando, portanto "mais na base da *proscrição* do que na base da *prescrição*" (Dale, 2008, p. 26).

De acordo com Dale, esta fase de desenvolvimento foi marcada pelo uso de mecanismos de benchmarks e pela partilha de boas práticas. Ao verificarmos o dicionário[12], benchmark (expressão de origem industrial para melhorar a qualidade e o desempenho) é sinónimo de ponto de referência, modelo ou padrão de desenvolvimento. No texto do Relatório sobre a qualidade do ensino básico e secundário - dezasseis indicadores de qualidade, verificamos que a intenção da Comissão europeia é criar pontos de referência:

> É através da representação gráfica das semelhanças e diferenças entre os países que os indicadores e os pontos de referência se tornam verdadeiramente importantes. Isto permite que os países aprendam uns com os outros através da comparação de interesses comuns e diferenças partilhadas. O objetivo dos indicadores de referência não é estabelecer normas ou metas, mas sim fornecer aos decisores políticos pontos de referência. Os parâmetros de referência são utilizados para identificar questões que precisam de ser investigadas mais aprofundadamente e para sugerir vias alternativas para os objectivos políticos. (Comissão Europeia, 2001, p. 7)

Contudo, Roger Dale critica a utilização de indicadores e benchmarks na política educacional, argumentando que, embora politicamente convenientes pela sua aparente neutralidade e flexibilidade, essas ferramentas podem obscurecer as relações de poder e os conflitos de interesse que permeiam a educação. Ao transformar questões complexas em problemas técnicos a serem resolvidos por meio de dados quantitativos, esta abordagem pode despolitizar o debate educacional.

A terceira fase de desenvolvimento do EEE, segundo Dale, tem início depois da revisão de médio prazo da agenda de Lisboa[13], revisão essa que revelou resultados insatisfatórios relativamente aos primeiros cinco anos de vigência do programa, apelando-se a "uma definição mais apertada de metas a atingir, em relação aos objectivos de desenvolvimento económico e a métodos alternativos de difusão e implementação de programas da UE" (Dale, 2008, p. 27). Nesta fase, é destacada a importância da Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV), que representa uma nova abordagem para os programas de

[12] https://www.infopedia.pt/dicionarios/ingles-portugues/benchmark, consultado a 3/12/2024.

[13] A "Agenda de Lisboa" é ainda considerada como um "exemplo pertinente da indução da competitividade entre as auto-designadas 'sociedades do conhecimento'" (Lima, 2010, p. 46).

Educação da EU, servindo como modelo para as iniciativas educacionais do período de 2007-2013 (Dale, 2008). Antunes considera que:

> (...) ao longo dos últimos quinze anos a adoção da estratégia de aprendizagem ao longo da vida pelos decisores europeus decorreu num quadro em que duas tendências se intensificaram até constituir o que hoje se afigura um projeto hegemónico na UE: o reforço da centralidade político-económica da educação, formação e aprendizagem em paralelo com a constituição do Espaço Europeu da Educação, dotado com processos e instrumentos de regulação promotores de um mercado. (Antunes, 2016, p. 32)

Constatamos que a adoção da ALV como estratégia central na UE, impulsionada pela procura de maior competitividade e pela criação de um mercado comum para a educação, representa uma mudança significativa. Contudo, esta transformação implica desafios como a potencial comercialização da educação, a padronização excessiva dos sistemas educativos e a redução da autonomia das instituições nacionais. Lima (2010) considera que os discursos da UE sobre a ALV são frequentemente baseados em assunções pedagogistas que enfatizam a empregabilidade, flexibilidade e a competitividade económica:

> O regresso às virtudes da educação e da aprendizagem no novo capitalismo, aparentemente através de novos argumentos, revela-se, frequentemente, uma reactualização das perspectivas do "capital humano": relações deterministas entre educação, produtividade e modernização económica; racional estruturo-funcionalista, centrado no combate à anomia, aos desequilíbrios e aos conflitos sociais; subserviência da educação e das aprendizagens individuais perante a economia; subordinação das aprendizagens a objectivos totalmente, ou quase totalmente, definidos a priori, e a "resultados de aprendizagem" mensuráveis e hierarquizáveis; imposição, por vezes à escala transnacional, de quadros de referência e de listas minuciosas de competências e habilidades que deverão ser adquiridas. (Lima, 2010, p. 52)

A redução da educação e da ALV a meros instrumentos de produção neste "novo capitalismo" têm então como consequência a padronização das aprendizagens e a subordinação da educação às solicitações do mercado. Roger Dale argumenta que este facto permite "que a ALV seja usada como fundamento de crítica à actual arquitetura dos sistemas educativos", uma vez que quebra com os modelos tradicionais de ensino, promovendo a aprendizagem em diferentes contextos e modalidades. Na opinião do autor, a UE está a construir um EEE, "sobre o qual detém o controlo" e que nesse processo de construção está a ser formada "uma nova versão para a 'Europa' para a educação e muito possivelmente para além dela" (Dale, 2008, p. 29).

Depois do apoio dos líderes europeus, em 2017, e da implementação dos primeiros pacotes de medidas (2018 e 2019), a Comissão Europeia lança uma comunicação intitulada "Concretizar o Espaço Europeu da Educação até 2025". Na análise ao documento, verificamos que para alcançar este objetivo, a Comissão propõe elevar a qualidade do ensino, tornando-o mais inclusivo e adaptado aos desafios do futuro. Para que tal suceda, propõe o desenvolvimento de currículos mais eficazes, a promoção da formação contínua de professores e o incentivo à cooperação entre instituições de ensino superior. A Comissão pretende ainda integrar temas como sustentabilidade e transformação digital nos currículos escolares, além de aumentar o investimento na educação, utilizando fundos como o Plano de Recuperação da Europa. O Parlamento Europeu, ao analisar a proposta da Comissão, expressou a necessidade de uma abordagem mais holística e colaborativa, envolvendo diversos atores da sociedade. A instituição defende um plano de ação mais detalhado, com metas e prazos claros, para garantir que o EEE seja construído de forma eficaz e inclusiva. O Parlamento enfatiza a importância da inovação, da participação de todos os níveis de governo e da sociedade civil, e da definição de um roteiro que permita a harmonização das políticas educativas europeias sem comprometer a diversidade cultural dos Estados-Membros. Em resumo, o Parlamento Europeu sugere um EEE mais ambicioso, colaborativo e com um plano de implementação claro, que garanta a construção de um sistema educacional de alta qualidade e acessível a todos os cidadãos europeus.

É neste enquadramento que ganha sentido a reflexão de António Teodoro:

> Este é um momento em que coexistem dois sentimentos fortes em relação ao futuro do projeto europeu: ceticismo e expectativas positivas. Alguns estudiosos insistem que a Europa precisa ser mais europeia: idealmente, democrática, comunitária, capaz de equilibrar com sucesso a unidade e a diversidade das expectativas e experiências humanas dentro da variedade de culturas de povos livres. Neste contexto idealizado, qual é o significado da evolução das questões educativas na UE? Coexistem tendências contraditórias: por um lado, há a centralização e o fortalecimento da UE, envolvendo a harmonização das políticas educativas; mas, por outro lado, há fortes movimentos a favor da desregulamentação e privatização dos serviços sociais públicos, incluindo a educação e a saúde. Que políticas surgirão dessa tensão? Será que as possíveis agendas progressistas trarão para o primeiro plano as dimensões emancipadoras do processo educativo? (Teodoro, 2013, p. 469)

Para o autor, o futuro da educação na Europa é marcado por tendências contraditórias: por um lado, a centralização e a harmonização das políticas, com o objetivo de criar coesão e fortalecer o projeto europeu; por outro, movimentos que favorecem a desregulamentação e a privatização dos serviços públicos, incluindo a educação e a saúde. Este paradoxo evidencia a tensão entre uma Europa que se apresenta mais integrada e coesa e uma Europa submetida à lógica do mercado e da concorrência.

Esta tensão, contudo, não se faz sentir da mesma forma em todos os níveis da educação, nem permite tomar a CE, de modo direto, como expressão de desregulamentação. Contribui, antes, para situar o quadro mais amplo em que se reconfiguram as formas de regulação, coordenação e responsabilização dos atores educativos. A citação de Teodoro funciona assim como conclusão crítica: o processo de construção do EEE não é linear nem consensual, mas atravessado por disputas políticas e ideológicas. Daqui decorre a interrogação essencial levantada pelo autor: que políticas emergirão desta tensão? Se, por um lado, a centralização e os mecanismos de harmonização podem comprometer a autonomia e a diversidade cultural, por outro, a mercantilização e a privatização podem agravar desigualdades e reduzir o carácter público da educação. A alternativa, segundo Teodoro, está na possibilidade de afirmar agendas progressistas capazes de colocar no centro da política educativa as dimensões emancipatórias da educação – equidade, inclusão e cidadania crítica. A influência das OI sobre a educação em Portugal não pode, assim, ser entendida como mera importação de modelos externos. Torna-se visível através da circulação de diagnósticos, indicadores, discursos de modernização e referenciais de reforma que moldam prioridades nacionais e reconfiguram os contextos em que o Estado redefine o seu papel.

1.4. Tendências internacionais das políticas educativas

> O futuro é, como diz um ditado comum, sempre incerto. Simplesmente não podemos saber o que vai acontecer amanhã, quanto mais daqui dez ou vinte anos. Embora esta premissa dê a todos os atores a oportunidade de moldar o futuro, também se torna um obstáculo à tomada de decisões informadas. (Berten & Kranke, 2022, p. 155)

A incerteza do futuro, sublinhada por Berten e Kranke, coloca um desafio particularmente exigente à educação. A dificuldade de antecipar necessidades futuras, tanto à escala local como global, torna o planeamento educativo uma tarefa particularmente complexa. A tensão entre contextos específicos e agendas de alcance global acentua essa exigência, na medida em que obriga a pensar políticas capazes de responder às realidades de cada território sem perder de vista as transformações mais amplas do mercado de trabalho e da sociedade. Perante este cenário, impõe-se uma questão central: como formular políticas educativas capazes de preparar os alunos para um futuro que permanece, em larga medida, por definir?

É neste horizonte de incerteza que os atores transnacionais, em especial as OI, ganham particular relevância, ao formularem problemas e proporem soluções, mobilizando recursos materiais e

ideológicos para influenciar políticas, moldar a opinião pública e reunir apoio em torno das suas visões (Berten & Kranke, 2022). É precisamente desta capacidade de antecipação, formulação e orientação que ganha relevo o conceito de governação global antecipatória:

> A nossa compreensão da governação global antecipatória por parte das OI baseia-se numa perspetiva construtivista, que vê o tempo não apenas como uma progressão linear de passado, presente e futuro, mas, mais importante ainda, como experimentado e percebido num determinado presente. (...) definimos governação global antecipatória como um conjunto diversificado de práticas transnacionais de produção, contestação e implementação de futuros presentes globais. Esta definição pressupõe uma ligação constitutiva entre visões e governação. Embora os futuros presentes sejam produtos dos tempos em que são construídos, podem ser reutilizados na elaboração de políticas independentemente dos seus criadores e dos seus objetivos originais. (Berten & Kranke, 2022, p. 156)

Berten & Kranke (2022) partilham uma perspetiva construtivista da governação global antecipatória, na qual a governação é definida como práticas transnacionais que moldam "futuros presentes globais". As visões de futuro, embora criadas em contextos específicos, ganham autonomia e influenciam políticas, evidenciando a ligação entre visões e governação. Esta abordagem destaca o papel das OI na construção e disseminação de futuros desejáveis, influenciando políticas globais. A autoridade das OI é então exercida, ou como referem os autores, "fabricada" ou atuada", através de "práticas de antecipação", atuando não apenas como "especialistas em diagnóstico", "mas também como especialistas em prognóstico" (Berten & Kranke, 2022, p. 156). Também Susan L. Robertson (2022) concorda que as OI utilizam a antecipação e a criação de futuro para governar, nomeando-as "guardiãs do futuro". Numa análise comparativa sobre o modo como a UNESCO e a OCDE têm procurado governar o futuro da educação, a autora verificou que:

> Ao fazê-lo, ambas procuraram reivindicar para si próprias o papel de "guardiãs do futuro" da educação, utilizando uma série de estratégias e dispositivos de antecipação que reorientam os presentes para futuros educativos e sociais imaginados. (...) a OCDE e a UNESCO mobilizam uma série de estratégias e dispositivos de antecipação - desde indicadores a cenários, previsão e antecipação como disciplina - e competem entre si no que diz respeito a futuros hegemónicos da educação. (Robertson, 2022, p. 201)

Nesta sua análise sobre a mobilização de estratégias de governação antecipatória, Robertson revelou disputas entre as OI, especialmente em contextos de crise, e expôs os limites da sua influência quando futuros indesejáveis se concretizam. De acordo com a autora, estas dinâmicas afetam a sua autoridade e legitimidade, uma vez que a soberania educativa permanece ancorada nos Estados. Neste cenário,

Robertson observa que as OI enfrentam desafios acrescidos devido ao ressurgimento de nacionalismos e à contestação dos limites da globalização económica neoliberal.

Perante o futuro, a OCDE define a prospetiva estratégica (*strategic foresight*) como a melhor "disciplina" para tomar decisões no presente por se basear no "princípio de que a nossa capacidade de prever o futuro é sempre limitada, mas que é possível tomar decisões sensatas de qualquer forma, imaginando e utilizando múltiplos futuros" (OCDE, 2020a, p. 14):

> A prospetiva estratégica é necessária sempre que existe um elevado grau de incerteza em relação às alterações do contexto futuro relevante. Isto aplica-se tanto a decisões nacionais gerais como a decisões em sectores ou domínios políticos específicos, como a educação. A prospetiva estratégica tem três vantagens principais:
> -Antecipação: identificar o que está a mudar e como se preparar para isso; evitar pontos cegos; considerar desenvolvimentos que não parecem intuitivamente relevantes, prováveis ou com impacto, mas que nos podem apanhar de surpresa.
> -Inovação política: revelar opções de ação que façam sentido em novas circunstâncias e que reformulem ou atualizem a nossa compreensão do presente.
> -Preparação para o futuro: testar os planos, estratégias ou políticas existentes, submetendo-os a condições variáveis. (*ibidem*, *ibidem*)

Também a UNESCO teve a sua Direção de Estudos de Antecipação e Prospetiva em Ciências Sociais e Humanas, cuja avaliação, em 2006, "não encontrou provas de que o trabalho de prospetiva e antecipação tivesse moldado a estratégia ou a conceção de políticas na UNESCO" e "cujo programa foi considerado ineficaz" (Robertson, 2022, p. 198), para o qual contribuíram fatores como o reduzido orçamento à disposição ou a escassez de pessoal. Robertson considera que são os "recursos, legitimidade percebida, alinhamento com o neoliberalismo e relações com atores geoestratégicos poderosos" que facilitam a mobilização de estratégias e de dispositivos de antecipação (Robertson, 2022, p. 198).

Nos próximos parágrafos, dedicar-nos-emos à análise da evolução das principais ideias defendidas pelas OI abordadas neste capítulo, ao longo dos últimos 25 anos. As ideias presentes nas propostas, recomendações ou publicações revelam uma mudança gradual, mas significativa, na forma como estas organizações abordam os desafios globais. Se inicialmente as OI concentravam-se principalmente em questões como o desenvolvimento económico e a cooperação internacional, com o decorrer do tempo, estas organizações passaram a dar cada vez mais atenção a temas como a sustentabilidade ambiental, a igualdade de género ou a educação digital. Esta mudança de foco reflete, em parte, as mudanças na agenda global.

Como verificámos, o Banco Mundial, a UE, a UNESCO e a OCDE têm desempenhado um papel determinante na definição de políticas através de recomendações que visam melhorar a qualidade e a equidade da educação em todo o mundo.

As ideias centrais presentes em parte dos documentos que estas OI publicaram sobre educação, no período de 2000-2025, revelam tendências e evoluções significativas nas políticas educativas globais. Estas organizações, embora com focos distintos, convergem em temas como a adaptação das políticas às necessidades locais, a promoção da equidade e inclusão, a digitalização da educação, a sustentabilidade e a ALV. Contudo, a tensão entre a valorização da participação local e a padronização global das políticas educativas apresenta desafios para a implementação eficaz dessas recomendações. Como referimos, ao atuarem como "guardiãs do futuro" (Robertson, 2022), as OI moldam visões de longo prazo para a educação através de mecanismos de governação antecipatória. Esta perspetiva ajuda a compreender o papel central dessas organizações na definição de agendas globais e na construção de futuros educativos.

Um aspeto comum às quatro organizações é a necessidade de adaptação das políticas educativas às especificidades locais. O Banco Mundial, no relatório *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*, expressa que "o envolvimento das comunidades, dos pais e dos agentes escolares de forma a promover a supervisão local e a responsabilização pela prestação de serviços pode melhorar os resultados" (Banco Mundial, 2018, p. 23). No relatório *Education Policy Outlook 2019*, a OCDE, declara que, entre o período 2008-2019, a "clarificação da divisão de responsabilidades entre as autoridades nacionais e locais" foi uma das prioridades de muitos países, mas que "foi encontrado um número bastante limitado de políticas que visam reforçar efetivamente a participação no sistema educativo" (OCDE, 2019, p. 45). Na opinião desta OI a "participação das partes interessadas é crucial para a governação eficaz e eficiente da educação e a aprendizagem dos alunos" (OCDE, 2019, p. 45). Reconhecendo que, apesar da complexidade social e económica do mundo globalizado ser desafiante, a UNESCO afirma que "uma educação de qualidade é o direito a uma aprendizagem significativa e pertinente" e que "as necessidades de aprendizagem variam consoante as comunidades" (UNESCO, 2015, pp. 32–33).

Não podemos deixar de notar que ao mesmo tempo que as OI demonstram consciência da importância do contexto local e, inclusive, da participação dos atores locais o seu discurso está inevitavelmente marcado pela lógica da modernização, através do recurso frequente a termos como supervisão, responsabilização, eficácia, eficiência e qualidade. Este reconhecimento do local, portanto, pode não ser um fim em si mesmo, mas servirá um propósito maior: alinhar as realidades locais com

padrões globais de desempenho e administração, reforçando a agenda da modernização e padronização das políticas educativas a nível internacional. Apesar desta retórica de adaptação local, as OI frequentemente operam dentro de um quadro global que prioriza padrões universais (Robertson, 2022), o que pode limitar a autonomia local na definição de políticas educativas.

A promoção da equidade e inclusão é outra prioridade comum nas políticas propostas pelas OI, mas com perspetivas distintas. A UNESCO, através da iniciativa *Educação para Todos (2000-2015)*, centrou-se no acesso universal ao ensino primário de qualidade, especialmente para grupos vulneráveis, como raparigas e minorias étnicas. A UE, por sua vez, integrou a equidade e inclusão como uma das dimensões fundamentais do EEE, reforçando a sua importância na agenda política. Já a OCDE, em 2018, alertou para o risco de o avanço tecnológico ampliar as desigualdades, defendendo que a educação deve desenvolver competências para um futuro inclusivo e sustentável. Estas perspetivas, apesar de complementares, evidenciam um objetivo comum, mas com ênfases diferentes: a UNESCO foca-se no acesso, a UE na integração política, e a OCDE na preparação para desafios futuros. Parece-nos, contudo, que a governação antecipatória por parte das OI ao concentrar-se frequentemente em indicadores globais de equidade pode descurar as nuances e as complexidades inerentes às realidades locais. Esta abordagem padronizada pode ofuscar as disparidades regionais e as necessidades específicas de cada comunidade, comprometendo a eficácia das políticas implementadas e contribuir para a perpetuação das eventuais desigualdades existentes.

Outro tema comum, é a digitalização da educação, que emergiu como um tópico central e global, especialmente após a pandemia de COVID-19. A OCDE considera que a pandemia impulsionou uma inovação tecnológica sem precedentes na educação, catalisando a reflexão política, pondo em "evidência o papel da tecnologia no futuro da educação, não para conservar ou substituir as práticas existentes, mas para as transformar" (OCDE, 2020, p.3). Na publicação *Lessons For Education from Covid-19*, confirmamos que esta OI destaca a necessidade da flexibilidade na implementação de políticas, enquanto elogia a relevância do local nessa implementação, recorrendo ao exemplo de Portugal:

> Que traços comuns podemos aprender com os seus processos de implementação de políticas? Em primeiro lugar, a flexibilidade destaca-se como uma caraterística importante de qualquer programa que tenha como objetivo melhorar os resultados de um grupo específico de estudantes. A flexibilidade na conceção ou na implementação permite que o apoio corresponda melhor às necessidades. Esta flexibilidade é também conseguida através de outro ponto forte destas políticas, frequentemente citado:

> o carácter local ou mesmo pessoal das intervenções. Por exemplo, a transferência do controlo para a escola ou para o nível local, em políticas como as implementadas na Alemanha e em Portugal, parece ter permitido aos agentes que têm uma ligação ao espaço social do grupo-alvo conceber soluções ascendentes baseadas em diagnósticos locais. (OCDE, 2020b, p. 60)

Nesta situação a OCDE valoriza o conhecimento do contexto e a participação ativa dos intervenientes locais, demonstrando como o local pode favorecer a criação de políticas mais sensíveis (e flexíveis) às dinâmicas e desafios das comunidades. A União Europeia, no plano *Educação Digital 2021-2027*, propõe uma abordagem integrada para a digitalização da educação, considerando que "a aceleração da mudança digital pressupõe uma correspondente adaptação dos sistemas de educação e de formação" e que "a educação digital deve desempenhar um papel essencial no reforço da igualdade e da inclusão" (Comissão Europeia, 2020, pp. 9–10). Mais cautelosa, a UNESCO alerta que não é desejável que a tecnologia digital na educação não tenha objetivos claros, sugerindo que "as tecnologias digitais devem ter como objetivo apoiar o que acontece nas escolas" antecipando que "a utilização de ferramentas digitais será útil e essencial para aumentar a criatividade e a comunicação dos alunos nas próximas décadas" (UNESCO, 2021, p. 152). Em relação ao uso de inteligência artificial e algoritmos digitais, esta OI adverte para a necessidade de cautela, a fim de prevenir a reprodução e o agravamento de estereótipos e sistemas de exclusão já estabelecidos.

Consideramos que a digitalização poderá ser um exemplo de governação antecipatória, onde as organizações projetam futuros tecnológicos e definem agendas globais que os países são incentivados a seguir. Contudo, será indispensável que as políticas criadas visem a prevenção e a mitigação das desigualdades no acesso a recursos digitais, entre outros.

Paralelamente à digitalização, a educação para a sustentabilidade ganhou relevância nos relatórios das OI. A UNESCO considera que um dos objetivos da educação deve ser a união em torno de esforços coletivos necessários para moldar um futuro sustentável para todos. Considera ainda que a educação "deve corrigir as injustiças do passado, preparando-nos simultaneamente para as mudanças ambientais, tecnológicas e sociais que se avizinham, ambientais, tecnológicas e sociais que se perfilam no horizonte" (UNESCO, 2021, p. 11). Na sua publicação *Education Policy Outlook 2023 - empowering all learners to go green*, a OCDE também enfatiza a importância de desenvolver competências que permitam aos alunos contribuir para um futuro sustentável sendo necessário traduzir a consciência ambiental dos alunos em ações, propondo que os "sistemas de ensino podem incentivar a mudança

através da integração de processos relacionados com a ação ambiental nas estruturas de gestão, ensino ou institucionais existentes" (OCDE, 2023, p. 10).

O Banco Mundial demonstra igual preocupação e alerta para a necessidade de esclarecer estudantes e trabalhadores sobre as competências 'verdes' necessárias. Esta OI considera que os impactos das alterações climáticas nos resultados da educação podem ser minimizados e que os governos podem agir em duas frentes:

> A curto prazo, facilitar mais informação e a disponibilidade de cursos de curta duração que respondam às necessidades do mercado para a formação ecológica de estudantes e trabalhadores. A médio prazo, promover estudantes e sistemas adaptáveis através de bases sólidas, caminhos flexíveis, fluxos de informação, alinhamento das partes interessadas e inclusão intencional. (Banco Mundial, 2024, p. 45)

Um dos domínios prioritários apresentados pela UE é precisamente a transição ecológica. Para além de propor a promoção de novas infraestruturas sustentáveis de educação e formação e a renovação de edifícios existentes (a qual denomina de *ecologização das infraestruturas educativas*), a UE considera necessário "promover perspetivas de sustentabilidade ambiental de forma transversal nos programas curriculares de educação e formação" e "incentivar conceitos educativos como a educação para o desenvolvimento sustentável e a educação para a cidadania global" (Conselho da União Europeia, 2021, p. 21).

Consideramos que as preocupações partilhadas refletem visões de futuro, nas quais a educação é 'instrumentalizada' para responder e enfrentar crises globais. No entanto, será necessário dotar o local de mecanismos e recursos que permita, por exemplo, agir de acordo com a recomendação da UE sobre a renovação de edifícios. No caso português, é pública a dificuldade[14] que os municípios estão a ter para conseguir cobrir as despesas de manutenção do parque escolar que 'acolheram' a propósito da transferência de competências. Os Estados, ao adotarem visões de futuro das diversas OI, enfrentam o desafio de contrabalançar tais visões com a diversidade de contextos locais dispersos pelo território. Conciliar o global com o local, já de si uma tarefa complexa, torna-se ainda mais difícil em sistemas de administração centralizados. A adaptação de políticas globais às nuances locais exige flexibilidade e sensibilidade, sob pena de comprometer a eficácia e a relevância das ações implementadas.

[14] Ver a este propósito a notícia "Câmaras têm milhões de euros de défice com gestão de escolas", in Jornal de Notícias, de 18/10/2024.

Finalmente, a ALV, que embora não seja um domínio novo, como verificámos anteriormente, continua a ser a ser transversal às visões de futuro OI devido à sua crescente importância num mundo em rápida transformação. As mudanças no mercado de trabalho, o envelhecimento da população, a globalização, o desenvolvimento da tecnologia ou a necessidade de inclusão social exigem que indivíduos e sociedades se adaptem e adquiram novas competências ao longo da vida. Neste caso, as OI, como promotoras do desenvolvimento global, têm promovido esta visão, através da proposta de políticas públicas e no desenvolvimento de programas e iniciativas que incentivem a ALV em todo o mundo. Mais do que uma estratégia educativa, a ALV tornou-se um pilar para a resiliência económica, coesão social e desenvolvimento sustentável. Além disso, pode contribuir para promoção de uma cidadania ativa e crítica, fundamental para sociedades democráticas em contextos de crescente complexidade e incerteza.

Como sublinham Berten e Kranke, as OI desempenham um papel crucial na forma como determinadas problemáticas transnacionais futuras se tornam compreensíveis e governáveis, através da sua capacidade "para problematizar questões transnacionais atuais e para estabelecer quadros e instrumentos para as abordar" (Berten & Kranke, 2022, p. 159). No entanto, os autores salientam que as visões do futuro não são "cientificamente objetivas, politicamente neutras e institucionalmente desvinculadas" (ibidem, p. 160). Nesta linha, torna-se claro que essas visões, embora relevantes para a governação global, podem ser moldadas por interesses, valores e agendas específicas, influenciando quer a definição dos problemas quer a formulação das soluções. Consequentemente, embora as OI desempenhem um papel central neste processo, importa reconhecer que as suas perspetivas sobre o futuro permanecem sujeitas a circunstâncias políticas, ideológicas e institucionais. Tal constatação exige cautela na análise das propostas emanadas por estas organizações, ponderação por parte dos Estados e maior atenção às realidades locais, de modo a garantir que as políticas globais sejam efetivamente sensíveis, inclusivas e ajustadas aos contextos em que pretendem intervir. É precisamente a partir desta capacidade de produzir referenciais, projetar futuros e definir prioridades que se torna possível compreender de que modo o nível local começa a ser convocado pelas agendas supranacionais.

1.5. A territorialização das agendas supranacionais: o papel do município

No ponto anterior verificámos que as orientações das OI são dirigidas sobretudo aos Estados, não assumindo o município como destinatário direto. Importa agora explorar de que modo estas organizações produzem referenciais que convocam o nível local para a execução das políticas educativas.

Podemos falar, neste sentido, de territorialização das agendas supranacionais, sem que tal corresponda a uma efetiva transferência de autoridade política. O que se observa é, antes, uma valorização da escala municipal enquanto espaço de adaptação e concretização de orientações cuja definição permanece, em larga medida, situada noutros níveis de governação. Nesta perspetiva, o município afirma-se como instância de mediação territorial, intervindo numa arquitetura institucional em que os referenciais curriculares, financeiros e organizacionais continuam predominantemente definidos pelo Estado central. Trata-se, assim, menos de uma redistribuição do poder político e mais de uma reconfiguração das formas de regulação da ação educativa, na qual as responsabilidades operativas atribuídas ao município implicam mediação institucional, interpretação contextualizada e definição situada de prioridades.

A UNESCO ilustra bem esta dinâmica nas Guidelines for Building Learning Cities (2015), ao propor orientações que incentivam as autoridades locais a mobilizar recursos, articular atores e promover ligações entre aprendizagens formais, não formais e informais. Ao identificar como características das *Learning Cities* (Cidades de Aprendizagem) a existência de mecanismos locais de coordenação e monitorização, o documento amplia o horizonte de intervenção municipal, associando planeamento urbano, coesão social e ALV. Nesta situação, estamos perante um quadro orientador e não vinculativo, cuja concretização depende das competências reconhecidas aos municípios.

Também a União Europeia reforça esta lógica através de instrumentos de *soft law* e de financiamento condicionado. Iniciativas como a *European Child Guarantee* (Garantia Europeia para a Infância) sublinham o papel das autoridades locais na remoção de barreiras ao sucesso educativo, designadamente no acesso a transportes, alimentação e serviços de proximidade. Aqui, apesar de os objetivos estratégicos serem definidos a nível supranacional e nacional, a sua execução concretiza-se no território. No caso da OCDE, esta orientação manifesta-se de forma transversal no recente *Education Policy Outlook 2025*, onde o nível local é recorrentemente convocado como parceiro na concretização das políticas educativas ao longo de diferentes etapas do percurso formativo. Ao salientar a necessidade de alinhar objetivos estratégicos, mecanismos de implementação, atores e recursos, o

relatório destaca a importância de redes territoriais que articulem escolas, serviços públicos, tecido empresarial e organizações da comunidade. Neste âmbito, o município assume sobretudo funções de coordenação, execução e adaptação contextual de orientações definidas em níveis superiores, sendo chamado a mobilizar parcerias e a garantir a articulação territorial das políticas, sem que tal represente uma redistribuição substantiva do poder político.

Num outro exemplo, a adesão a redes como a Associação Internacional de Cidades Educadoras introduz uma dimensão simbólica e normativa neste processo de territorialização. Ao afirmar a cidade como agente educativo e ao promover uma intencionalidade pedagógica transversal às políticas urbanas, estes referenciais contribuem para alargar o conceito de educação para além da escola e para produzir novos enquadramentos de ação ao nível local. Ainda que não impliquem transferência formal de competências nem exerçam uma função regulatória em sentido estrito, influenciam modos de coordenação, orientação e legitimação da ação educativa territorial. Contudo, a sua concretização permanece dependente das competências efetivamente atribuídas ao nível municipal.

Deste modo, é possível sustentar que a territorialização das agendas supranacionais não configura uma descentralização política plena. O município atua sobretudo como instância de mediação territorial e de operacionalização situada de orientações definidas em níveis superiores. É a partir desta leitura que importa situar a intervenção municipal em educação no contexto português.

1.6.Síntese

Ao longo deste capítulo demonstrámos que a redefinição contemporânea das políticas educativas não se esgota na escala nacional. A ação das OI, através da produção de referenciais estratégicos, indicadores e orientações programáticas, contribui para moldar agendas, linguagens e prioridades que influenciam os sistemas educativos. Esta influência acontece de forma indireta e traduz-se numa forma de metarregulação na qual os Estados permanecem interlocutores formais, ainda que desenvolvam as suas decisões sob referenciais transnacionais progressivamente mais estruturantes.

Verificamos igualmente que, embora as OI não se dirijam formalmente aos municípios enquanto destinatários, os seus documentos convocam de forma recorrente o nível local como espaço privilegiado de implementação, coordenação e adaptação das políticas. O território afirma-se, assim, como escala estratégica de operacionalização, enquadrada por orientações definidas em níveis superiores de governação.

Neste contexto, a CE pode assumir particular relevância. Longe de se limitar a um instrumento técnico de ordenamento da rede escolar, pode constituir um dispositivo através do qual se materializam, à escala municipal, prioridades educativas inscritas em orientações estratégicas mais amplos. Ao planear a rede escolar, articular equipamentos, prever respostas educativas ou integrar serviços de proximidade, o município operacionaliza objetivos associados à equidade, eficiência, sustentabilidade e ALV – dimensões recorrentes nas agendas internacionais. Contudo, esta operacionalização não corresponde a uma transferência plena de poderes entre níveis de governação. Trata-se menos de uma redistribuição do poder político e mais de uma redistribuição funcional de responsabilidades, na qual o município assume funções acrescidas de planeamento, gestão e execução territorial, permanecendo simultaneamente enquadrado por referenciais curriculares, financeiros e normativos definidos pelo Estado central.

É a partir desta leitura que, no capítulo seguinte, aprofundamos a análise das políticas educativas municipais, procurando compreender de que modo os municípios assumem, interpretam e concretizam responsabilidades no quadro da governação da educação local em Portugal.

CAPÍTULO II – ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO E POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS

2.1. Os níveis de administração na União Europeia

A União Europeia (UE) é distinta não apenas pela diversidade cultural, linguística ou paisagística, mas também pela existência de uma multiplicidade complexa de sistemas de governo. Cada país possui uma estrutura governamental singular, formada por diversos níveis de administração com competências e responsabilidades próprias, não obedecendo a um modelo uniforme. Por outro lado, a política de coesão da UE procura reduzir as disparidades entre regiões o que beneficia diretamente cidades e municípios, apoiando o crescimento económico, a criação de empregos, entre outros. Os níveis de administração subnacionais são, portanto, fundamentais e essenciais para o projeto europeu. Para compreender melhor o caso português, começamos por uma breve passagem pelos diferentes níveis de administração presentes nos países da UE.

> Tanto a proximidade em relação aos cidadãos, como a diversidade da governação a nível regional e local representam um verdadeiro recurso para a União Europeia. Mas apesar dos avanços significativos registados nestes últimos anos no reconhecimento do seu papel no processo europeu, ainda é necessário realizar progressos substanciais tanto a nível comunitário como nos Estados-Membros. A evolução será gradual, mas são actualmente necessários esforços concretos para eliminar as culturas administrativas que prejudicam os processos de descentralização em curso. (Comité das Regiões, 2009, p. 3)

Em 2009, perante o desinteresse dos cidadãos pelas eleições europeias e de forma a promover a participação no processo europeu e reforçar a eficácia da ação comunitária, o Comité das Regiões Europeu (CRE)[15] emitiu um parecer denominado "Livro Branco do Comité das Regiões sobre governação a vários níveis". Este documento elevava a importância da partilha da responsabilidade entre os diferentes níveis de poder e a "necessidade de maior envolvimento do poder local e regional na concepção e execução das estratégias comunitárias visto que são os municípios e as regiões que executam cerca de 70% da legislação comunitária" (Comité das Regiões, 2009, p. 3). A realização de consultas públicas, a promoção da cooperação inter-regional, o desenvolvimento de indicadores de impacto das políticas da UE nas regiões e a criação de um sistema de monitorização da

[15] O Comité das Regiões Europeu declara-se a voz das regiões e dos municípios na União Europeia, representando os órgãos de poder local e regional de toda a União Europeia. Tem como missão envolver os órgãos de poder regional e local no processo de decisão europeu e favorecer, assim, uma melhor participação dos cidadãos. https://cor.europa.eu/pt/

implementação da governança a vários níveis foram algumas das recomendações deste documento. Apesar de reconhecer uma clara tendência na Europa para a descentralização, identificada como irregular, mas generalizada, o CRE admitia que não estariam ainda totalmente reunidas as condições para esta governação partilhada. Esta posição ajuda a compreender que a valorização do poder local no espaço europeu não decorre apenas de um princípio de proximidade, mas também de uma lógica de partilha funcional de responsabilidades na execução das políticas públicas.

A diversidade de estruturas de governação e tradições políticas presentes na UE são o reflexo dos diferentes tipos de estados que a compõem. Estados unitários, estados federais e estados regionalizados coexistem na UE, cada um com suas características e desafios específicos.

Quadro 8. Distribuição dos países membros da UE pelos diferentes tipos de Estado

Estados Federais	Alemanha | Áustria | Bélgica
11122	Espanha | Itália
Estados Unitários	Bulgária | Chéquia | Chipre | Croácia | Dinamarca | Eslováquia | Eslovénia | Estónia | Finlândia | França | Grécia | Hungria | Irlanda | Letónia | Lituânia | Luxemburgo | Malta | Países Baixos | Polónia | Portugal | Roménia | Suécia

Fonte: Elaboração própria com base em Montalvo (2021)

Como verificamos, Montalvo regista que a maioria dos estados-membros da UE configuram-se como estados unitários. Neste tipo de estado, o poder reside basicamente no governo central, que detém a autoridade suprema sobre todo o território nacional. As regiões ou províncias possuem autonomia limitada, geralmente em áreas como cultura, educação e saúde, mas submetem-se às leis e decisões do governo central.

> O que importa no Estado unitário ou simples é que as descentralizações possíveis de ocorrerem não possuem força suficiente para questionar a estrutura determinada pelos actos do governo central, de maneira que a visualização da estrutura de poder se apresenta de uma forma homogénea e com apenas um nível. (Silva & Alves, 2019, p. 159)

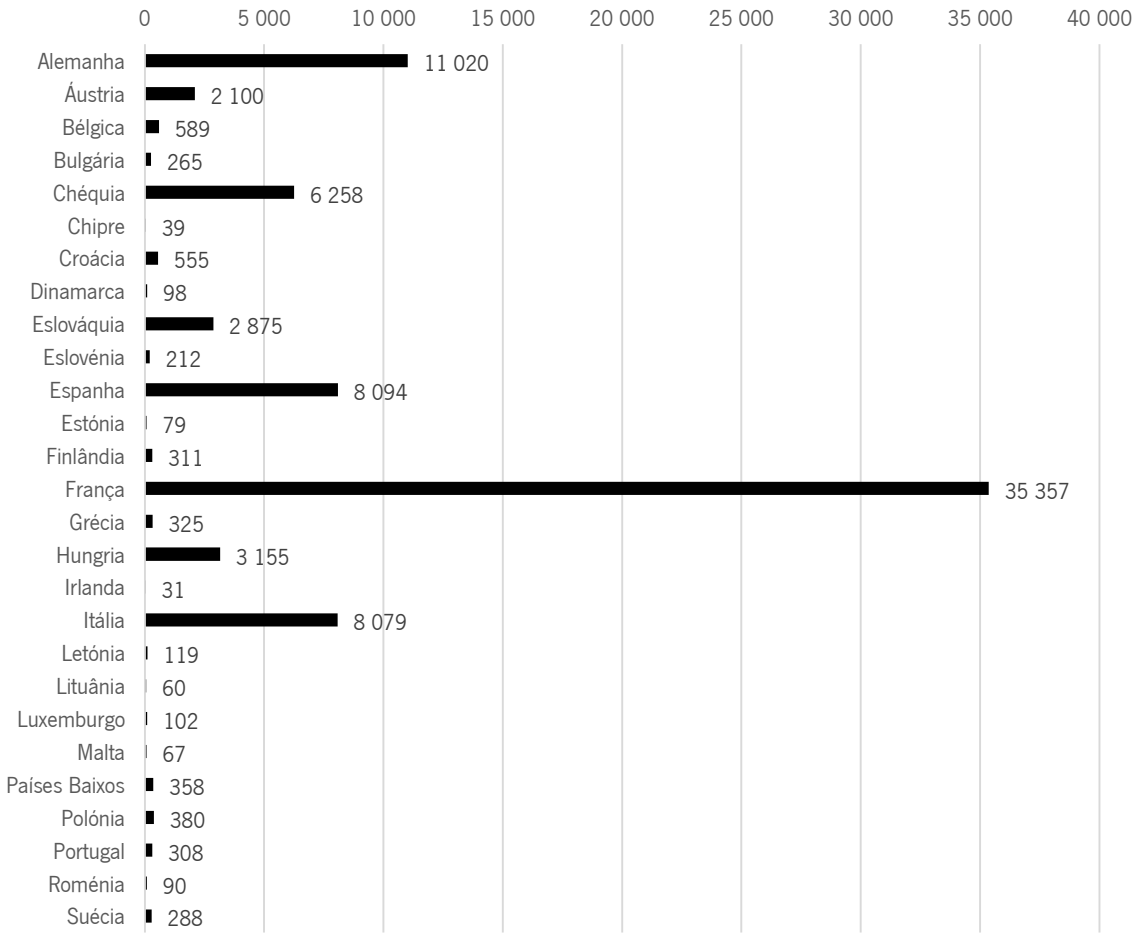
Apesar dos traços de estado unitário que caracterizam o estado português, a denominação mais precisa será estado unitário regional (Silva & Alves, 2019)uma vez que o país concedeu autonomia administrativa e financeira a duas entidades territoriais específicas: as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Esta autonomia está prevista no Art. 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), "que estabelece o respeito pelo regime de autonomia insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública como bases estruturantes do modelo estatal" (Silva & Alves, 2019, p. 159).

Os estados politicamente regionalizados são aqueles que concedem autonomia administrativa e financeira a regiões dentro do seu território. Esta autonomia pode variar em grau, desde uma mera descentralização de competências até um sistema quase federalista. No sistema espanhol, por exemplo, a descentralização abrange todo o território, com variantes no que diz respeito ao "grau de soberania adquirida historicamente e de forma gradual, ao longo do tempo" (Silva & Alves, 2019, p. 169). Também Montalvo admite que a posição de igualdade entre as comunidades autónomas previstas na Constituição espanhola é meramente formal (Montalvo, 2021, p. 104).

Já os estados federados são compostos pela união de entidades autónomas, dotadas de autonomia política, incluindo Constituição própria, mas não soberana. Essencialmente, o federalismo procura conciliar a unidade nacional com autonomia regional em países com vasta extensão territorial e/ou com grande diversidade cultural e linguística.

Montalvo (2021) observa que são poucos os países europeus que adotam práticas de descentralização política. Em relação à descentralização administrativa, nem todos os países europeus possuem regiões, províncias ou distritos, ou seja, autarquias supramunicipais, e que poucos têm autarquias inframunicipais, como as freguesias, embora todos possuam municípios.

Figura 2. N.º de municípios por estado-membro da União Europeia



Fonte: Elaboração própria com base em Montalvo (2021) e CRE, disponível em https://cor.europa.eu/pt/

A Figura 2. ilustra fortes disparidades na organização administrativa local da União Europeia. A França sobressai com 35 357 municípios, contrastando com países de pequena escala como a Irlanda (31), Chipre (39) ou Malta (67), onde prevalece maior agregação territorial. Entre os países de maior dimensão, Alemanha (11 020), Espanha (8 094) e Itália (8 079) apresentam também elevados números de municípios, embora muito abaixo da realidade francesa. Já na Europa Central e de Leste, casos como a Chéquia (6 258), a Hungria (3 155) e a Eslováquia (2 875) confirmam igualmente um padrão de forte fragmentação administrativa. Em contraste, no Norte da Europa observa-se uma lógica de maior concentração, visível na Dinamarca (98), na Suécia (288) e na Finlândia (311), países que implementaram reformas de fusão municipal.

Apesar da sua "presença universal, os municípios variam muito de país para país, sobretudo quanto à sua dimensão populacional e territorial, quanto às suas atribuições e quanto ao seu sistema de governo" (Montalvo, 2021, p. 44). Montalvo questiona e responde:

> Que característica especial tem este elemento para conseguir uma tão grande unanimidade? A resposta vem-nos da teoria naturalista do municipalismo, para a qual o município é uma extensão do núcleo fundador da sociabilidade humana – a família. O município concretiza a natureza social do homem por ser a forma de organização natural da sua sedentariedade. É isto que explica a estabilidade que ele mantém há milhares de anos em toda a Europa. (Montalvo, 2021, p. 43)

De acordo com a teoria naturalista do municipalismo, o município enquanto extensão da família, é a explicação para grande unanimidade e estabilidade dessa forma de organização administrativa e social na UE. Contudo, o nível político intermédio entre o Estado e os municípios é o que, sobretudo, diferencia a descentralização territorial dos estados-membros.

2.2. A Administração Pública em Portugal

> E'necessario que esta cabeça monstruosa, enormemente pesada, que se chama o governo superior, carregue menos sobre os outros membros do corpo social, que não comprima á força de miséria e de opressão directa o seu natural e justo desenvolvimento. Nem é de extranhar que por uma reacção logica contra os princípios tyrannicamente centralisadores, o municipio se alevante do pó da terra, magestoso, cheio de vida, respeitável! (Nogueira, 1851, p. 222/223)

J. F. Henriques Nogueira observou, no distante ano de 1851, as causas de diversos fenómenos que atravessavam a sociedade portuguesa da altura (sintomas de decadência, de maldade e de ignorância, de servilismo e de tirania, de miséria e de opulência), concluindo que estas se deviam à falta de um "Bom Governo" (Nogueira, 1851, p.8). Atualmente, cabe à Administração Pública (AP) a satisfação, através de serviços organizados, das diferentes e diversas necessidades coletivas.

Diogo Freitas do Amaral (1994) nota que a expressão "Administração Pública" tem dois principais sentidos: administração pública em sentido orgânico e administração pública em sentido material. De acordo com o autor, o sentido orgânico de "administração pública" corresponde à associação da expressão a organização administrativa, enquanto no sentido material a "administração pública aparece então como sinónimo de atividade administrativa" (Amaral, 1994, p.33).

Se no sentido material a AP se resume à atividade de administrar, no sentido orgânico, é, comumente, confundida com os serviços centrais do Estado, apesar de o Estado ser apenas uma das principais entidades que integram a AP, pois dela fazem parte todos os órgãos e serviços centrais e locais espalhados por todo o território nacional, do interior às ilhas. Assim, a AP não é uma atividade exclusiva do Estado:

> Ao lado do Estado ou sobre a sua égide há muitas outras instituições administrativas que não se confundem com ele: têm personalidade própria, e constituem por isso entidades política, jurídica e sociologicamente distintas. É o caso dos municípios, das freguesias, das regiões autónomas, das universidades, dos institutos públicos, das empresas públicas, das associações públicas, e das pessoas colectivas de utilidade pública, entre outras. (Amaral, 1994, p.35).

A Constituição da República Portuguesa (CRP) distingue, na alínea d) do Artigo 199.º, três modalidades de administração: a administração direta do Estado, a administração indireta e administração autónoma. Antes de avançarmos para o conceito de administração autónoma, parece-nos pertinente diferenciar a administração direta da administração indireta. Assim, a administração direta depende hierarquicamente do Governo e é exercida por serviços integrados na pessoa coletiva Estado enquanto a administração indireta, apesar de sujeita à superintendência do Governo, é exercida por pessoas púbicas distintas do Estado (Amaral, 1994). No entanto, ambos os casos acompanham os interesses da pessoa coletiva Estado.

Já a administração autónoma "prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma" sendo os seus próprios órgãos a definirem "com independência a orientação das suas atividades, sem estarem sujeitos às ordens ou às orientações do Governo" (Amaral, 1994, pp.393-394).

As entidades públicas que desenvolvem uma administração autónoma são as seguintes: associações públicas, autarquias locais e regiões autónomas. Amaral (1994) considera que em todas elas existe um substrato humano, por se tratar de agrupamentos de pessoas. Por sua vez, João Pinhal (2012), diferencia a base territorial da administração autónoma (autarquias locais e regiões autónomas) das entidades de base associativa (associações públicas). Por se tratar de um dos focos deste trabalho, centramo-nos nas autarquias locais.

Na CRP, autarquias locais surgem no título dedicado ao poder local, Título VIII da Parte III. O imperativo constitucional surge no Artigo 235.º:

> 1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.
> 2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas." (CRP, 2021, Artigo 235.º)

José Tavares (2007) refere que para a prossecução das suas atribuições, as pessoas coletivas, neste caso o município, dispõem de órgãos, a assembleia municipal e a câmara municipal, a quem a lei confere poderes ou competência que deverão visar a satisfação das necessidades coletivas. Por outro lado, Jorge Gouveia (2004) observa quatro elementos constitutivos do conceito de autarquia local:

- elemento formal: uma existência autónoma como pessoa coletiva de Direito Público;
- elemento humano: a vinculação da entidade coletiva a conjunto de cidadãos, através do laço da residência, numa dimensão democrático-representativa;
- elemento territorial: a delimitação da actividade da pessoa colectiva em função de uma dimensão territorial;
- elemento funcional: atribuições e competências de Direito Administrativo, menores relativamente ao poder máximo estadual. (Gouveia, 2004, p.213)

No Artigo 236.º da CRP encontramos as diferentes categorias de autarquias locais: freguesias, municípios e regiões administrativas.

Para além de atestar a unicidade do Estado, o Artigo 6.º da CRP assegura que este "respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública" (CRP, 2021, Artigo 6.º). Detemo-nos agora nestes três princípios, por entendermos que são particularmente relevantes para a análise do poder local e do seu papel no domínio educativo.

2.2.1. Princípio da autonomia das autarquias locais

Como refere António Montalvo, a palavra 'autonomia' "significa a possibilidade de fazer normas ou regras para si próprio", enquanto "na raiz de 'autarquia' está a mesma ideia de autonomia, de auto-comando, de governo próprio" (2021, p. 33). Acrescenta ainda:

> Na raiz de 'autarquia' está, portanto, a mesma ideia de autonomia, de auto-comando, de governo próprio, aplicável a todos os entes públicos autónomos de base territorial, dotados de órgãos representativos dos seus membros. O aditamento do elemento 'local' que compõe a expressão 'autarquia local' serviu para atribuir sentido territorial à autonomia territorial, qualquer que seja a sua forma institucional. O maior ou menor âmbito material e geográfico da autonomia atribuída a esses entes públicos é o critério que permite distinguir os três níveis clássicos de autarquia territorial: inframunicipal, municipal e supra municipal. (Montalvo, 2021, p. 33)

De acordo com Amaral (1994), a CRP de 1976 e "a generalidade dos países democráticos", já consagravam o princípio da autonomia local. No entanto "o entendimento do sentido e o alcance deste princípio tem variado de acordo com as épocas históricas" e "conforme os regimes políticos" (p.426). Para além de todas as políticas terem uma extensão regional e local bastante variada, o autor considera que não nos devemos restringir à (anterior) assunção de que o que é de interesse nacional cabe ao Estado e que o é de interesse local cabe às autarquias locais, uma vez que tudo o que é local

será, hoje em dia, enquadrado numa política pública (Amaral, 1994). Ana Prata (2022) considera que "os assuntos locais repercutem-se, no essencial em interesses próprios locais e, os mesmos são interesses públicos comuns de uma dada comunidade" (p. 25).

A este propósito, Nuno Pereira acrescenta o seguinte:

> No Estado Liberal, a autonomia local reduzia-se à defesa por parte dos municípios dos interesses locais, que a grande parte das vezes se apresentavam em confrontação com os interesses de índole nacional. O entendimento, no actual Estado de Direito Social, alterou-se. (...) Se, no sentido clássico, se tratavam em compartimentos estanques os interesses nacionais e os interesses locais, no Estado moderno todos os interesses passam a figurar num quadro abrangente de políticas públicas, na conjugação de intervenções de várias entidades. Daí que os detractores do princípio da autonomia local, queiram vê-lo substituído ou reconvertido numa "autonomia-participação", em que as autarquias colaboram e são solidárias com o Estado. (Pereira, 2016, p. 206)

Em 1985, foi aprovada, pelo Conselho da Europa, a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL). Este tratado surge, de acordo com Pereira (2016), da "pressão exercida pelas associações de municípios" no sentido de se "criar um instrumento jurídico que reconhecesse a independência política, administrativa e financeira das autarquias locais", tratando-se, portanto, de um documento "único no ordenamento jurídico europeu na defesa dos direitos dos poderes locais democráticos" (Pereira, 2016, p. 208).

A CEAL, que entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa a 1 de abril de 1991, avança o conceito de autonomia local:

> 1 - Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.
> 2 - O direito referido no número anterior é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação directa dos cidadãos permitida por lei. (RAR n.º 28/90, Art.º 3.º)

Se por um lado a CEAL vem 'capacitar' as autarquias locais de regulamentarem e gerirem parte dos assuntos públicos que sejam do interesse das populações locais, promove, por outro, a participação direta dos cidadãos. António Cândido de Oliveira (1993) revela que o relator deste artigo, M. L. Harmegnies (1981), considerava que se pretendia sublinhar que as autarquias locais teriam os meios para regular e gerir os assuntos de públicos de forma eficaz, acrescentando que, com a expressão "sob

a sua própria responsabilidade", a intenção foi deixar claro que as autarquias "não actuavam como agentes de uma autoridade administrativa superior" (Oliveira, 1993, p. 189). Para Oliveira a CEAL desprende-se do conceito tradicional de autonomia local apoiado na "noção de assuntos locais" uma vez que "limitar o papel das autarquias locais aos assuntos locais representaria relegá-las para uma zona marginal na moderna administração pública" (Oliveira, 1993, p. 190). Apesar de admitir que outrora tenha existido uma separação dos interesses locais dos interesses nacionais, Diogo Freitas do Amaral considerava, na década de 90 do século passado, que a regra, seja a "conjugação de intervenções de várias entidades e, no caso português, pelo menos de duas – o Estado e o município" (Amaral, 1994, p. 427), concluindo que:

> Para além de comportar um domínio reservado à intervenção exclusiva das autarquias, o princípio da autonomia local vai muito mais longe e, abrangendo embora a ideia de participação, também não se esgota nela, exigindo nomeadamente poderes decisórios independentes e o direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo Poder central. (Amaral, 1994, p. 428)

Esta formulação assume particular relevância para a presente investigação, porque permite pensar a autonomia local não apenas como capacidade de participação, mas também como possibilidade efetiva de decisão em matéria de interesse público. Em democracia, essa autonomia encontra ainda um dos seus fundamentos no direito dos cidadãos a participar na gestão dos assuntos públicos, seja à escala local, regional ou nacional, "pois em democracia o poder pertence aos cidadãos" (Oliveira, 2023, p. 142).

2.2.2. Princípio da descentralização administrativa

O princípio da descentralização administrativa está, de acordo com o Artigo 237.º da CRP, em harmonia com as atribuições e com a organização das autarquias locais. Amaral (1994) considera que o reconhecimento da autonomia das autarquias locais "face ao poder central fazem parte da própria essência de democracia, e traduzem-se no conceito jurídico-político de descentralização" (p. 422). No entanto, o citado autor alerta que pode existir descentralização em sentido jurídico sem haver descentralização em sentido político, dando como exemplo o sucedido em Portugal durante o regime da Constituição de 1933, em que as autarquias locais eram dirigidas por presidentes nomeados pelo Governo, não eleitos livremente pelas populações locais.

Em certo sentido, com a descentralização administrativa "o poder de decisão regressa à base, em tudo o que não conflituar com a defesa da unidade do Estado" (Pinhal, 2012, p. 121), uma vez que "a AP será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva" (J. Martins, 2016, p. 7).

José Tavares (2007) esclarece ainda que a descentralização administrativa diz respeito à repartição de atribuições (necessidades públicas) por várias pessoas coletivas. Nuno Pereira (2016) adita que o princípio da descentralização é "sobretudo uma referência para o legislador seguir e aprofundar a descentralização já alcançada" para além de ser um "impeditivo de um regresso ao centralismo" (p. 202). Já Montalvo (2021) acrescenta que a existência de uma pessoa coletiva distinta do Estado não é suficiente para que exista descentralização administrativa uma vez que é necessário que essa pessoa seja autónoma em relação a ele, considerando a personalidade jurídica e a autonomia das autarquias locais como pressupostos da descentralização administrativa. A descentralização administrativa não pode, assim, ser reduzida a mera separação formal entre pessoas coletivas. Exige autonomia real, capacidade de decisão e um efetivo afastamento de lógicas de recentralização.

2.2.3. Princípio da subsidiariedade

De acordo com Pereira (2016), o princípio da subsidiariedade decorre do princípio da descentralização, considerando ainda que a subsidiariedade é um critério para a descentralização. Assim, o princípio da subsidiariedade dita que "os assuntos administrativos que podem ser devidamente tratados ao nível mais próximo dos cidadãos não devem ser geridos a nível superior", sem relegar para segundo plano a eficácia e eficiência de tais atos, exigindo que "se leve a bom termo o exercício da atividade administrativa em tempo adequado e com o menor custo" (A. C. de Oliveira, 2023, p. 142).

João Pinhal considera que "a descentralização e a subsidiariedade andam de mãos dadas: a descentralização é o método, a subsidiariedade é o princípio" (Pinhal, 2012, p. 121). Já Ana Prata reforça que o "principio da subsidiariedade veio trazer uma maior flexibilidade a que não é alheio ao princípio da descentralização" (A. R. Prata, 2022, p. 27).

Também na CEAL, encontramos referência ao princípio da subsidiariedade, que está de concordância com a opinião dos autores citados:

> Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em

> conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia. (CEAL, 1990, Artigo 4.º, ponto 3)

Assim, a intervenção dos níveis de administração superiores deve ser limitada ao estritamente necessário. Em matéria de educação, este princípio assume particular importância, na medida em que coloca a proximidade às populações e a adequação ao contexto local no centro da distribuição de responsabilidades administrativas.

2.3. Breve história da evolução da administração em Portugal – da Idade Média à Ditadura

A compreensão do papel contemporâneo dos municípios na administração da educação exige uma breve incursão pela evolução da administração pública central e local em Portugal. Mais do que reconstituir exaustivamente esse percurso, interessa-nos assinalar algumas inflexões históricas que ajudam a compreender a longa oscilação entre centralização administrativa e autonomia municipal.

Na linha de pensamento de Alexandre Herculano, há autores que defendem que os municípios tiveram origem na Roma antiga. Contudo, João Bilhim tem opinião diferente:

> Os nossos municípios, porém, não parecem ser a continuação dos municípios romanos, mas remontam à Idade Média e são produto das circunstâncias próprias da reconquista, como forma de auto-organização de comunidades de base territorial, em consequência de, nesse período, os senhores feudais estarem mais ocupados com a guerra do que com a gestão dos seus domínios. (Bilhim, 2004, p. 8)

Marques (2019) acrescenta que:

> (...) o grande objectivo invocado para a concessão do foral e respectiva constituição do concelho era a necessidade de responder a graves problemas de povoamento, mesmo quando não se estava numa situação de completo ermamento. E esta intenção estava presente, tanto quando a concessão do foral e a elevação da comunidade destinatária à dignidade de município visava recompensar os, então, actuais povoadores, como quando se pretendia atrair outros, a fim de aumentar o seu número e dar garantias de perenidade do povoamento. (J. Marques, 2019, p. 72)

Durante o Período Medieval e Idade Média (aproximadamente do séc. V a XV), a AP era profundamente influenciada pelas estruturas feudais, religiosas e políticas. Tratou-se de uma época de descentralização do poder, com várias entidades tais como reis, nobres, senhores feudais, igreja e

outras instituições locais, a exercer autoridade sobre territórios e populações, resultando numa administração complexa, caracterizada pela fragmentação do poder político.

Esta descentralização do poder levava a uma grande diversidade de sistemas legais, autoridades e formas de governança em diferentes partes do reino. Ainda assim, Freitas do Amaral considera que já existiam sinais que evidenciavam a presença da AP na vida coletiva, durante este período:

> Entre eles, destaque-se a existência de órgãos centrais (em Portugal, a Cúria Régia, O Alferes-Mór, o Mordomo da corte, o Chanceler e, como funcionários subordinados, os ovençais); de delegados do Rei em todo o território (os tenentes, os juízos, os mordomos, os alcaides, e um pouco mais tarde, os corregedores e os juízes de fora); e de funcionários régios cobrando impostos, abrindo estradas, construindo edifícios públicos, etc. (Amaral, 1994, p. 61)

Esta necessidade de "auto-organização espontânea das populações das vilas e das aldeias", como descreve Amaral (1994, p. 61), conduziram a modelos de governo local e de auto–administração.

Neste período nem o poder central nem o poder local desempenhavam funções educativas, culturais ou sociais, sendo, na sua maioria, exercidas pela Igreja Católica e suas instituições. Mais tarde, por se tratarem de atividades de interesse coletivo, com necessidade de fiscalização e regulamentação, as Misericórdias foram consideradas corporações administrativas, sujeitas ao controle dos poderes públicos (Amaral, 1994).

José Marques considera que D. Afonso III marcou um período forte na história do municipalismo português e que preparou o "caminho para a política de independência e fortalecimento económico da Coroa, face aos outros poderes, permitindo a D. Afonso IV executar uma política verdadeiramente centralizadora" (J. Marques, 2019, p. 89). Finalmente, Nuno Monteiro (1996) conclui que a municipalização do espaço político local constitui uma das heranças medievais mais relevantes" (Monteiro, 1996, p. 30).

Desde cedo, a administração local portuguesa se constituiu, assim, entre dinâmicas de auto-organização territorial e a presença, mais ou menos intensa, de instâncias centrais de controlo, tensão que marcaria de forma duradoura a evolução posterior do poder municipal.

Adiante, a expansão marítima e as consequentes descobertas geográficas levadas a cabo por Portugal durante os séculos XV e XVI foram fundamentais para o estabelecimento de mecanismos de gestão e administração do vasto império colonial. Durante este período, o rei e a coroa portuguesa detinham um papel central na administração do império ultramarino, enquanto os municípios, nas colónias, eram responsáveis pela governação local, tendo autoridade sobre questões administrativas, judiciais e fiscais,

desempenhando um papel significativo na governança local. Francisco Bethencourt (2010), num capítulo do livro "A expansão Marítima Portuguesa, 1400-1800" dedicado aos poderes locais, considera que se tratava de um sistema administrativo bastante complexo:

> Este sistema complexo, que funcionava através da transferência, adaptação e integração das instituições locais, era bastante descentralizado, consistindo numa base forte, um nível intermédio adaptável e um nível de topo regional competitivo, quezilento e frágil, para não falar nos diferentes tipos de filiações e associações políticas locais. Este sistema mostra a constante presença da coroa em todas as esferas da cultura organizacional, distribuindo privilégios, legitimando nomeações, ratificando decisões e estabelecendo o controlo judicial e financeiro. (Bethencourt, 2010, p. 210)

Mais tarde, enquanto perdurou o domínio espanhol (1580-1640), Portugal encontrava-se sob governo da monarquia espanhola, pelo que as decisões administrativas eram tomadas de forma centralizada, por Madrid, que assegurava a centralização do poder através da nomeação de oficiais espanhóis para cargos administrativos locais. No entanto, a administração local durante este período foi marcada por um período de transição e incerteza, resultando em tensões entre a população local e as autoridades nomeadas pelos espanhóis. A resistência da população local e a restauração da independência marcaram o fim deste domínio e o regresso à autonomia política de Portugal (em 1640). Desta forma, foram restabelecidas formas de administração local e reorganizadas as instituições municipais, principais formas de governo local. Com o fim do domínio estrangeiro a administração local teve um papel fundamental na restauração da autonomia e na consolidação da nova dinastia (de Bragança), contribuindo para a reabilitação da economia e reconstrução de infraestruturas.

O séc. XVIII é marcado pelas reformas pombalinas e pela centralização do poder no governo central, consolidando o absolutismo real e a autoridade do monarca, ao mesmo tempo que diminua a influência dos nobres regionais e locais. Relativamente a este período:

> O Estado afirma o seu domínio, abolindo as donatarias e a jurisdição senhorial (1790). Quanto à vida municipal, apaga-se e vegeta. Os municípios devido ao seu grande número (826), dispõem de escassas receitas para cumprir a sua missão. E não recebem novas atribuições e competências, enquanto o poder central se fortalece e alarga a sua acção a novos sectores da vida nacional. (Amaral, 1994, p. 69)

As mudanças introduzidas neste período, fortemente influenciadas pelo iluminismo, visavam a modernização do país e afetaram, os processos, a estrutura e as funções da administração pública.

No século XIX, esta tensão ganha expressão mais nítida, à medida que os sucessivos códigos administrativos passam a refletir entendimentos distintos acerca do lugar das autarquias na organização do Estado. A administração local revela então um movimento pendular entre impulsos descentralizadores e a persistência de mecanismos de tutela central. As revoluções liberais do séc. XIX marcam o triunfo dos "ideais de liberdade individual contra o autoritarismo tradicional da Monarquia europeia" ((Amaral, 1994, p. 71). Foi apenas depois da Revolução Francesa, que a Revolução Liberal chegou a Portugal, no ano de 1820. Joaquim Rocha e Pedro Cruz e Silva consideram que foi a partir deste momento histórico que tendencialmente contrapõe aquilo que é o designado "Estado central" aos Municípios (Rocha & Silva, 2017, p. 171). Para além de separar os poderes legislativos, executivos e judiciais, a Constituição de 1822, aprovada pelo novo regime, dedica o seu Título VI ao poder local.

> Especificamente quanto aos Municípios, e com uma feição claramente de inspiração francesa, estabelecia o seu artigo 219.º que 'haverá Câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público". Especificamente quanto à administração municipal, o artigo 220.º previa a eleição anual dos vereadores "pela forma direta à pluralidade relativa de votos em escrutínio secreto e assembleia pública', ao passo que o artigo 223.º concedia ao poder municipal uma generosa enumeração de atribuições, das quais destacamos o poder de 'fazer posturas ou leis municipais' (I), 'promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública e geralmente todas as comodidades do concelho' (II), 'cuidar das escolas de primeiras letras e de outros estabelecimentos de educação [...] e bem assim os hospitais, casas dos expostos e outros estabelecimentos de beneficência [...]' (IV), 'tratar das obras particulares dos Concelhos e do reparo das públicas [...]' (V) e 'cobrar e despender os rendimentos do Concelho [...]' (VII). (Rocha & Silva, 2017, p. 172)

Na opinião dos autores supracitados, estarão aqui "reunidos os pilares essenciais da autonomia local tal como a concebemos ainda nos dias de hoje" (Rocha & Silva, 2017, p. 172).

A independência do Brasil e a vontade política dos mais conservadores foram catalisadores pela contrarrevolução de 1823, forçando o regresso ao modelo político do absolutismo, que persistiria, desta feita, até 1834. Ainda assim, é outorgada por um monarca, D. Pedro, e não por deputados constituintes como foi a Carta de 1822, a Carta Constitucional de 1826. Na opinião de César Oliveira (1996), esta Carta "não fez repor os elementos constitutivos mais essenciais do Antigo Regime, embora definisse para o Reino de Portugal um ordenamento político-institucional bem menos radical do que a Constituição" (C. Oliveira, 1996b, p. 181). Rocha & Silva (2017) acrescentam que apesar do novo documento afirmar como princípio uma regra defensora da autonomia municipal, as atribuições próprias das câmaras eram remetidas para uma "lei regulamentar" que destituía os municípios de qualquer autonomia.

A tarefa de concretizar os princípios previstos na Carta de 1826, sob a forma de legislação ordinária detalhada e percetível por todos os funcionários da administração pública e local, coube a José Xavier Mouzinho da Silveira, "um dos mais ilustres vultos do século XIX português" (Amaral, 1994, p. 74):

> Este homem, velho magistrado que na nossa história do direito e da administração pública haveria por isso de ficar célebre, elaborou e fez aprovar um conjunto de diplomas fundamentais que modificaram de uma ponta à outra a Administração portuguesa. Trata-se dos Decretos n.ºs 22, 23 e 24, de 16 de Maio de 1832 – documentos notáveis que, antecedidos de um relatório comum, não menos notável, procederam respectivamente à reforma da Justiça, à reforma da Administração, e à reforma da Fazenda. (Amaral, 1994, p. 74)

Na opinião de Amaral, é pela mão de Mouzinho da Silveira que nasce a moderna AP portuguesa. Esta reforma, conhecida como a Reforma de Mouzinho da Silveira, apesar de marcada pelo centralismo, com forte inspiração napoleónica, através do qual o poder central de Lisboa exercia um maior controlo sobre as autoridades locais o que provocou uma "forte resistência das populações locais, ciosas da sua autonomia municipal" (Amaral, 1994, p. 76), teve um impacto duradouro na estrutura administrativa do país, à luz dos princípios da igualdade, secularização e modernização, separando as funções administrativas e jurisdicionais, separação que se manteve até aos dias de hoje.

Este modelo centralizador foi logo substituído em 1836, por outro modelo, mais descentralizador: a reforma de Passos Manuel. Esta nova reforma manteve a intenção de modernizar a AP, ao mesmo tempo que intentou descentralizar o poder e promover a representação popular nas câmaras municipais. Esta reforma dividiu o país em distritos, concelhos e freguesias, em que cada concelho tinha a sua própria câmara municipal, com responsabilidades na administração local. Esta reforma consagrou também a "a nova divisão administrativa e territorial de Portugal, que passa a contar com 17 distritos administrativos e 351 concelhos" e que se tornou "a base fundamental da divisão administrativa do nosso território e que, com algumas oscilações, chegou até aos dias de hoje" (Rocha & Silva, 2017, p. 173). Esta redução no número de municípios aumentou a importância daqueles que perduraram, ampliando desta forma a força do poder local.

> No entanto, a autonomia, ainda que limitada, das câmaras municipais e a natureza electiva dos corpos administrativos (...) não iria durar muitos anos. As intenções de reformar, de alto abaixo o Código de Passos Manuel, começaram poucos anos depois, a fazer-se sentir. (C. Oliveira, 1996b, p. 210)

Mais tarde, de acordo com César Oliveira (1996), a Lei de 29 de outubro de 1840, a Lei de 27 de outubro de 1841 e as duas Leis de 16 de novembro de 1841 "foram elaboradas para constituir a preparação de um novo Código Administrativo que não tardaria a ser promulgado" (C. Oliveira, 1996b, p. 210).

> Esse Código de 1842 continua a persistir na divisão do território nacional (continente e ilhas) em distritos e em concelhos, mas faz desaparecer as freguesias como divisão administrativa (seu artigo 1º); não deixa de ser verdade que, quanto à administração municipal, esta continua a ter por base uma câmara municipal, composta por vereadores, e eleita por sufrágio direto e censitário, introduzindo, com particular destaque, a figura do administrador do concelho, com direito de entrada e voto consultivo nas reuniões da câmara municipal (artigo 97º), nomeado por decreto do rei (artigo 240º). A feição centralizadora do Código de 1842 acha-se, por um lado, na apertada tutela a que ficam sujeitas as competências municipais, tutela esta que se consubstanciava na impossibilidade de execução das deliberações do Município sem prévia aprovação do conselho de distrito ou, até, em certos casos, do governo; por outro lado, a figura do administrador do concelho, como agente do poder central, revela o propósito do governo em contar com um representante da sua confiança junto de cada Município, com possibilidades (e poderes reais) de ingerência na gestão dos assuntos locais. (Rocha & Silva, 2017, p. 174)

A oscilação entre reforço da autonomia municipal e o enfraquecimento do papel da administração local marcam o séc. XIX: depois da aprovação de um Código Administrativo de cariz centralizador surge outro de pendor mais descentralizador. Assim, surge em 1878, pela mão do liberal democrata Rodrigues Sampaio, um novo Código Administrativo com pendor descentralizador, com um título dedicado à administração local, cujos artigos "potenciavam uma ampla autonomia municipal" (Rocha & Silva, 2017, p. 173):

> Em primeiro lugar, alargou a participação dos cidadãos na administração local, dividindo o território em distritos, concelhos e paróquias, e, ao mesmo tempo, a garantir, para cada um destes níveis de administração, a existência de órgãos cuja composição resultava de eleições diretas (artigo 264º), sendo este órgão, no caso do concelho, a câmara municipal. Em segundo lugar, garantiu amplas atribuições para os concelhos (artigos 102º a 105º), não prescindindo, todavia, do administrador do concelho, nomeado por decreto do governo (artigo 196º). A tutela era realizada pela junta geral do distrito (artigo 106º), o que revela bem a ideia de fazer assentar as ações de controle dos Municípios em órgãos também eles eleitos (como era o caso, precisamente, da junta geral do distrito). (Rocha & Silva, 2017, p. 174)

Os autores consideram que o Código Administrativo de 1878 "ficou na história da administração local portuguesa na justa medida em que concedeu suficiente profundidade à autonomia municipal" e porque ele veio a ser reposto (parcialmente) em vigor após a implantação da República, em 1910, o que demonstra, suficientemente, a sua importância histórica" (Rocha & Silva, 2017, p. 174).

Logo em 1886, há nova reforma que, apesar de limitar a administração local em matéria financeira, vem garantir a presença das minorias nos órgãos deliberativos e permitia aos concelhos com mais de 40 mil habitantes optar por um regime especial de descentralização.

Até à Implantação da República, vigora o Código Administrativo aprovado pelo parlamento em 1896, conhecido como Código de João Franco, considerado por César Oliveira (1996, p. 203) como "uma das figuras mais controversas do constitucionalismo monárquico". O mesmo autor considera que o elevado tempo de vigência deste novo código se deveu ao facto de ninguém, naqueles tempos, estar "verdadeiramente interessado em retomar o experimentalismo descentralizador das décadas de 70 e 80s" (C. Oliveira, 1996b, p. 217). Rocha & Silva (2017) consideram que este foi o código que mais limitações introduziu à autonomia dos municípios. O século XIX deixa, assim, uma herança ambivalente. Se, por um lado, abre espaço ao reconhecimento da administração local como dimensão relevante da organização do Estado, por outro, não rompe de forma definitiva com a tradição centralizadora que continuaria a marcar a evolução posterior do poder municipal.

A implantação da República abriu, por isso, a expectativa de uma inversão deste percurso.

> Com a implantação da República, a 5 de Outubro de 1910, seria legítimo supor que ao centralismo político-administrativo da monarquia constitucional iria suceder a descentralização administrativa e a devolução aos municípios da autonomia que haviam perdido com a reforma de Mouzinho da Silveira." (C. Oliveira, 1996a, p. 243)

César Oliveira nota ainda que quando a I República foi proclamada o Partido Republicano não tinha preparado nenhuma reforma administrativa, pelo que foi reposto, ainda que parcialmente, o Código Administrativo de 1878, de Rodrigues Sampaio. No entanto, "não foi viável a pura e simples ressurreição do Código de 1878: houve que admitir na jurisprudência e nos tribunais a vigência do Código de 1896, em algumas matérias fundamentais" ficando "a república com dois Códigos" (Marcello Caetano, 1994 in C. Oliveira, 1996, p. 260). Mais, de acordo com C. Oliveira (1996), "as tentativas de legislar no domínio da administração local e das autarquias durante a República, foram-se repetindo, e também fracassando" (p. 263). Também Freitas do Amaral (1994, p. 85) regista que apesar das preocupações culturais e sociais da I República, não existia uma ideia clara da política a prosseguir originando uma enorme instabilidade política.

Ainda assim, António Cândido de Oliveira (2021) considera:

> Em 1896, a descentralização administrativa é fortemente reduzida pelo Código de João Franco, mas largamente acolhida na I República (1910), que repôs em vigor o Código Administrativo de Rodrigues Sampaio e deu lugar de relevo à descentralização na Constituição de 1911 e nas leis de administração local de 1913 e 1916. (A. C. Oliveira, 2021, p. 12)

A instabilidade política já referida anteriormente, os problemas económicos que o país atravessava, a crescente agitação social, o próprio descontentamento com a I República e, claro está, o descontentamento dos militares, culminaram num golpe militar, "o qual que deu início à instauração de um regime autocrático"(Rocha & Silva, 2017, p. 176). Este regime, "que começou por ser uma assumida ditadura, manteve-se, sob as vestes de uma Constituição (1933)", ditatorial (A. C. Oliveira, 2021, p. 12/13):

> [Esta Constituição] determinava que a vida das autarquias locais estava sujeita à inspeção dos agentes do governo, podendo as deliberações municipais depender de autorização ou ser exigida a sua aprovação por outros organismos públicos. (Rocha & Silva, 2017, p. 176)

Em 1936 é publicado novo Código Administrativo, que vem reforçar a predominância da administração central sobre a administração local:

> O Estado, movido pelo autoritarismo político e pelo intervencionismo económico, converteu-se na mais importante peça de todo o aparelho administrativo (...). A extensão da administração central suplantou a da administração municipal(...). Mas não houve apenas um aumento da posição da Administração central em extensão, passou também a haver um controle ou predomínio do poder central sobre os órgãos locais: o Governo e os seus representantes junto das autarquias locais viram por lei muito reforçados os seus poderes de intervenção sobre a administração local, os presidentes das câmaras municipais deixaram de ser eleitos e passaram a ser livremente nomeados e demitidos pelo Governo. As finanças locais mantiveram-se muito reduzidas em volume e foram submetidas a severos condicionamentos de aplicação. (Amaral, 1994, p. 85/86)

Esta estrutura manteve-se até ao 25 de Abril de 1974, momento a partir do qual se abriu um novo ciclo na história da administração local portuguesa. Depois deste breve percurso pelos avanços e recuos da administração local até à instauração do regime democrático, importa agora compreender de que modo os municípios passaram a afirmar-se no domínio da administração da educação local.

2.4. O papel dos municípios na administração da educação no Portugal democrático

Com a instauração da democracia, o papel dos municípios no domínio da educação intensificou-se progressivamente, acompanhando a reorganização do poder político-administrativo e a repartição de competências entre diferentes níveis de administração. Este percurso, porém, não se deixou reduzir a um movimento linear de reforço do poder local, tendo oscilado entre impulsos descentralizadores, formas de desconcentração e mecanismos de recentralização. É neste terreno ambivalente que importa situar a intervenção municipal na educação no Portugal democrático.

O estabelecimento da democracia em Portugal, na sequência da Revolução de 25 de abril de 1974, veio acentuar a participação municipal na educação. No entanto, na opinião de Fernandes (2005), "as mesmas causas que originaram a crise dos sistemas educativos nos outros países centralizadores tiveram aqui um papel importante" conduzindo a "uma alteração profunda nas concepções sobre o lugar do município" (p. 193). A partir da segunda metade do século passado, o sistema educativo centralizador revelou-se incapaz de responder às necessidades de uma sociedade contemporânea em mudança. A massificação escolar, as mudanças tecnológicas, as crises económicas dos anos 70, as movimentações demográficas, a atribuição à escola de novas responsabilidades e a democratização dos Estados onde vigoravam regimes autoritários conduziram a uma maior valorização da relação da escola com o meio envolvente, iniciando a procura por uma política educativa local (Fernandes, 2005).

Sousa Fernandes (2005) aponta três perspetivas sobre o papel educativo dos municípios. Na primeira perspetiva "o município é considerado um serviço da administração periférica do Estado e, como tal, encarregado do desempenho de certas funções e encargos educativos claramente delimitados" (Fernandes, 2005a, p. 203). Esta perspetiva em que o município cumpre apenas certas funções e encargos educativos circunscritos terá sido assumida em Portugal pelas reformas 1870, 1878 e 1881 na monarquia liberal e recuperada pela I República, em 1911. Sousa Fernandes acrescenta ainda que "a mudança política de 1974 não alterou por si só esta perspetiva" (Fernandes, 2005a, p. 204).

A segunda perspetiva sobre o papel dos municípios emerge da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) de 1986. Para o autor, o município passa a ser "considerado como um parceiro privado e um agente educativo supletivo" (Fernandes, 2005, p.204). Isto porque, apesar do Estado reconhecer um maior protagonismo por parte do município na educação, "continua a considerá-lo um interveniente menor e supletivo na educação escolar que, na linha da sua tradição iluminista, pretende manter sobre o seu estreito controlo" (Fernandes, 2005a, p. 205). Apesar da mudança, nesta perspetiva os municípios gozam de um estatuto de uma entidade privada, encontrando-se numa

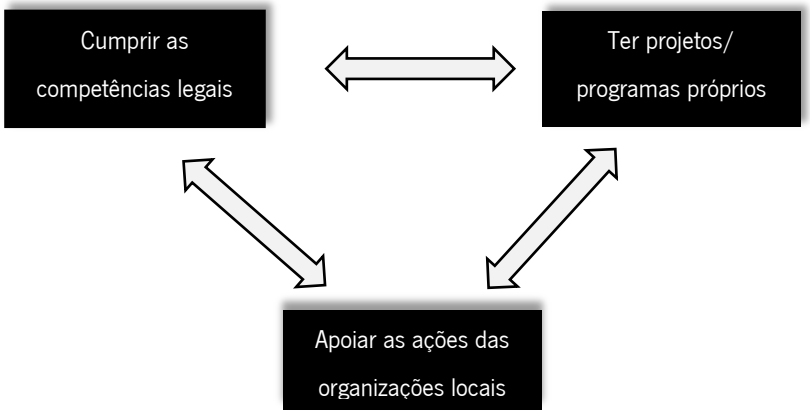
situação de inferioridade. Sousa Fernandes (2005) reconhece ainda que em muitos casos, "por iniciativa própria ou por pressão local", "as dinâmicas locais extravagaram os limites legalmente assinalados" (p. 206).

É a partir de 1995 que "uma nova perspetiva começa a emergir" quando se passa a "considerar o município como interveniente de estatuto público e não privado, embora o âmbito das suas atribuições se mantivesse limitado aos domínios anteriormente assinalados" (Fernandes, 2005a, p. 207). Para o autor, o passo mais significativo acontece com a publicação, em 1998, do novo regulamento de administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar, básica e secundária. Este diploma introduz uma alteração substantiva no posicionamento do município no sistema educativo ao consagrar legalmente a constituição dos Conselhos Locais de Educação – órgãos de iniciativa municipal com representação de escolas, serviços do Estado e outras entidades locais – e ao atribuir ao município as funções de "estabelecer uma certa coordenação local da política educativa", de "apoiar o desenvolvimento de projetos e parcerias locais" e de "avaliar o desempenho dos estabelecimentos educativos públicos do seu concelho" (Fernandes, 2005a, p. 208). Não se trata, portanto, apenas de uma ampliação funcional, mas de um reforço institucional do estatuto do município enquanto ator público com capacidade de mediação, articulação e regulação no plano local. É neste sentido que Fernandes interpreta este momento como o início de "um movimento de convergência entre a descentralização e a autonomia municipal preconizada na Constituição e o reforço da sua ação educativa" (2005a, p. 208).

Assim, esta terceira perspetiva é o início de "um movimento de convergência entre a descentralização e a autonomia municipal preconizada na Constituição e o reforço da sua acção educativa" (Fernandes, 2005a, p. 208).

Por outro lado, João Pinhal distingue em três categorias a intervenção educacional dos municípios:

Figura 3. A Intervenção dos Municípios na Educação



Fonte: Pinhal, Os Municípios Portugueses e a Educação, 2012, p. 304

A categoria "cumprir as competências legais" decorre do facto de os municípios, enquanto pessoas coletivas, serem titulares de atribuições e competências, definidas nos normativos legais. Na ótica do autor, "as competências actuais decorrem de dois momentos legislativos principias", conhecidos como "pacotes autárquicos" (Pinhal, 2012, p. 304). O primeiro momento identificado por João Pinhal advém dos Decretos-Lei n.°s 77/84, de 8 de março e 100/84, de 29 de março, que consagram a intervenção dos municípios em tarefas de apoio ao funcionamento do sistema educativo e de apoio aos alunos e às escolas, para além de confirmar a competência municipal que vinha do tempo do Estado Novo, a construção e conservação das escolas do primeiro ciclo do ensino básico. O segundo momento resulta da publicação das Leis n.°s 159/99, de 14 de setembro e 169/99, de 18 de setembro, que junta às atribuições anteriormente legisladas "um conjunto de novas responsabilidades com mais relevância política, designadamente a criação dos conselhos locais de educação e a elaboração das cartas educativas" (Pinhal, 2012, p. 306). Estes dois momentos "ganharam, pelo menos no papel, a possibilidade de intervirem em áreas-chave do sistema educativo, como o planeamento estratégico do seu desenvolvimento ou a organização e funcionamento do sistema educativo ao nível local" (Pinhal, 2012, p. 305).

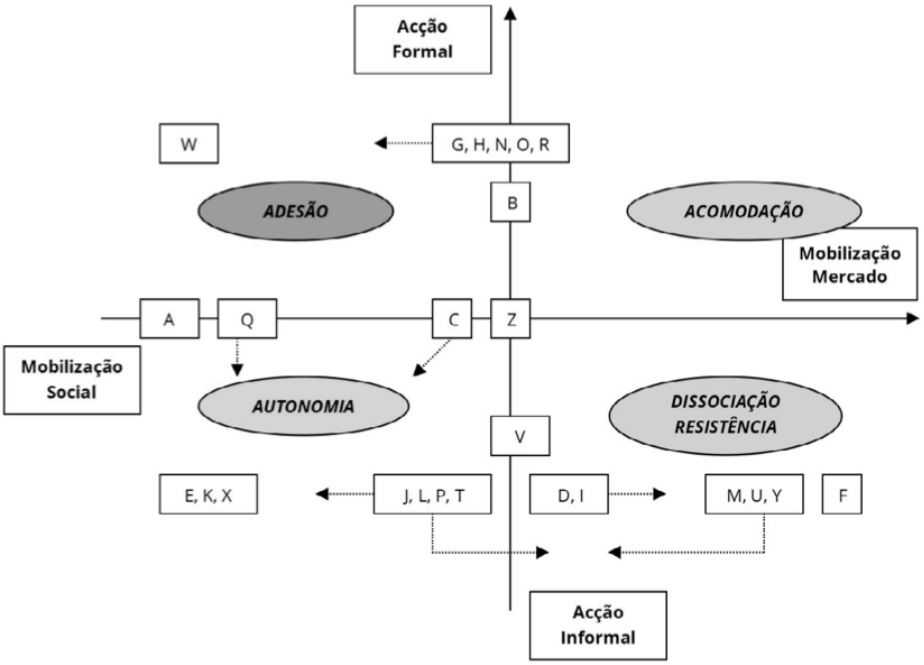
No que diz respeito a "ter projetos/ programas próprios", Pinhal considera que que esta intervenção sucede do facto de muitos municípios acabarem por ir além das obrigações legais. Esta categoria de intervenções reúne as ações municipais tomadas ao abrigo da LBSE e relativas à educação pré-escolar, à educação especial, ao ensino profissional e à educação extra-escolar, assim como projetos socioeducativos idealizados e executados pelos executivos municipais que, na opinião do autor,

"constituem um dos melhores exemplos da assunção de uma certa autonomia das autarquias locais em matéria educativa" (Pinhal, 2012, p. 307).

A terceira categoria de intervenções está relacionada com os apoios (logísticos, materiais, financeiros, humanos) dados à escola e aos organismos locais que interagem no domínio da educação ou em domínios conexos, fora das suas obrigações legais. Segundo o João Pinhal, estes apoios, situados fora dos limites da intervenção obrigatória dos municípios, "contribuem para o reforço da oferta educativa local" e para "o *empowerment* das organizações e do próprio município", "ajudando a concretizar uma verdadeira autonomia local" (Pinhal, 2012, p. 308).

Finalmente parece-nos importante a partilha da investigação realizada por Jorge Martins (2007), no âmbito do seu doutoramento, que observa que a relação dos municípios com a educação é sempre marcada por quatro lógicas de ação. De acordo com o autor, as categorias foram agrupadas em dois pares, cada um destes constituindo um eixo de variação respetivo. O primeiro par é constituído pela lógica ação formal e pela lógica de ação informal, enquanto o segundo é formado pela lógica de ação pela mobilização social e pela lógica de ação pela mobilização do mercado.

Figura 4. Tipos e lógicas de ação presentes na relação dos municípios com a educação



Fonte: Martins (2023, p. 68)

Esclarece o autor:

> É no espaço compreendido pela intersecção ortogonal destes eixos (quadrantes) que são definidos os quatro ideais-tipos que compõem (representam) a tipologia de análise que construímos: o primeiro quadrante corresponde ao ideal-tipo da Acomodação, o segundo ao ideal-tipo da Adesão, o terceiro ao ideal-tipo da Autonomia e o quarto ao da Dissociação ou Resistência (ver figura seguinte). Os 25 municípios estudados estão representados pelas letras A, B, C, ... W. A separar os quadrantes existem zonas de fronteira, de transição ou de ligação entre ideais-tipo, onde o hibridismo se manifesta numa certa tensão entre aquilo que pode ser reconhecido como comum ou como distinto, como influência, mas não necessariamente como cópia (Lima e Afonso, 2002). (Martins, 2023, p. 67)

Resumimos de seguida as principais características de cada quadrante.

Quadro 9. Características dos ideais-tipo de municípios identificados por Jorge Martins

ADESÃO	**ACOMODAÇÃO**
- Ação formal forte ao nível do cumprimento de regras e orientações superiores; - Recurso mais frequente aos parceiros educativos locais do que às entidades do mercado; - Adesão intencional aos princípios e processos de regulação nacional através da oferta, mas também aos projetos e propostas das comunidades escolares; - Não questionam o modelo atual de descentralização, mas complementam a regulação com uma microrregulação local que resulta da negociação e compromisso entre instituições e parceiros; - Capazes de alguma iniciativa em matéria educativa;	- Aceitação sem críticas as regras e orientações emanadas pela administração central; - Aceitação sem resistência a influência do mercado sobre o sistema educativo; - Acomodação passiva ao atual quadro de descentralização; - Distanciamento institucional na relação com escolas e problemas educativos; - Desconfiança face aos outros agentes educativos; - Controlo administrativo dos respetivos domínios de competência; - Incapacidade de propor inovações ou iniciativas próprias;
AUTONOMIA	**DISSOCIAÇÃO/RESISTÊNCIA**
- Forte mobilização social e grande informalidade na relação município e-educação; - Dispensa de grande parte das macrorregulações em favor de processos e instrumentos regulatórios locais; - Forte peso político dos contextos sociais e económicos; - Contestação do modelo descentralizador anterior; - Substituição frequente de competências formais por competências informais; - Invocação de princípios educativos que conflituam com os definidos a nível nacional; - Elevada proximidade com as escolas e comunidade; - Forte potencial de inovação com fraca estabilidade de princípios e resultados;	- Privilegiamento intencional da regulação pelo mercado e mobilização do sector privado face à mobilização dos parceiros educativos; - Contexto sócio-económico favorável; - Tendência para rejeitar o modelo atual de descentralização e as competências atribuídas; - Valorização da modernização do serviço educativo através da concorrência entre escolas e atores; - Dissociação das políticas educativas nacionais e promoção de estratégias de intervenção empresarial; - Apoiam a escolha da escola por parte dos pais, o direito ao cheque-ensino universal e o controlo do serviço educativo baseado nos resultados;

Fonte: Elaboração própria baseada em Martins (2023, p. 68-72)

Como refere Martins (2007) os ideiais-tipo não surgem no "estado puro" uma vez que se apresentam "contaminados pelos tipos vizinhos e pelos contextos heterogéneos em que ocorrem, sendo que essas interferências e influências se revelam bem no elevado número de municípios que surgem nas zonas que designámos de 'fronteira e ligação'" (J. Martins, 2007, p. 403). Ainda assim o autor considera que será sempre possível analisar o contexto e a intervenção de um dado município por referência à tipologia estabelecida.

Na presente investigação, esta tipologia não será usada para classificar de forma rígida os municípios estudados, nem para os fazer corresponder a um dos ideais-tipo identificados por Jorge Martins. O seu interesse reside na possibilidade de reconhecer diferentes modos de relação dos municípios com a educação, ora mais próximos do cumprimento formal das competências, ora mais marcados pela iniciativa local, pela mobilização de parceiros, pela negociação com a administração central ou pela construção de respostas situadas. Funciona, por isso, como referencial interpretativo para a leitura dos discursos dos atores, sem substituir a atenção ao contexto próprio de cada município.

Verificamos que o papel dos municípios na administração da educação local intensificou-se, num processo marcado por movimentos nem sempre lineares. A valorização do princípio constitucional da descentralização abriu espaço ao reforço da intervenção municipal, mas esta evolução coexistiu com formas de desconcentração da administração central, com transferências graduais de competências e, em certos momentos, com mecanismos de recentralização ou de controlo central. Assim, o crescimento da ação municipal em educação não pode ser lido como simples deslocação de poder do centro para o local, mas como resultado de uma recomposição mais complexa das responsabilidades educativas.

Concluímos, contudo, que a forma como esta redistribuição de responsabilidades se concretiza, depende também da vontade, da iniciativa e da perspetiva que cada município assume perante as políticas educativas locais.

2.4.1. Centralização, desconcentração e descentralização

A clarificação destes conceitos assume particular importância na presente investigação, uma vez que grande parte das transformações verificadas na administração da educação tem sido apresentada em nome da descentralização, mesmo quando envolve soluções mais próximas da desconcentração ou de formas mitigadas de redistribuição de responsabilidades. Como referimos anteriormente, as políticas

educativas publicadas após 1976 têm por base o princípio da descentralização previsto na CRP. Mais tarde a LBSE de 1986, no Capítulo VI, Art. 43.º, Princípios Gerais, dita o seguinte:

> 1 - A administração e gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação que visem a consecução de objectivos pedagógicos e educativos, nomeadamente no domínio da formação social e cívica.
> 2 - O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.
> 3 - Para os efeitos do número anterior serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia e unidade de acção. (LBSE, Capítulo VI, Art. 43.º)

Assim, as formas de desconcentração e de descentralização devem permitir dotar o sistema administrativo de estruturas nacionais, regionais autónomas, regionais e locais, cabendo ao Estado assegurar a efetividade e a coesão das ações. No entanto, centralização, descentralização e desconcentração são conceitos organizacionais que se referem à distribuição de autoridade, do poder e de responsabilidade em sistemas educacionais. O esclarecimento destes conceitos "assenta na análise da distribuição das responsabilidades de execução e poderes de decisão entre as partes de um sistema organizacional" (Rosa, 2022, p. 3) e é o grau de distribuição ou de concentração destes poderes e destas responsabilidades que ditam a situação em que nos encontramos (Fernandes, 2005).

A propósito de desconcentração registamos, primeiramente, que esta é absolutamente compatível com a centralização (Amaro, 1996e Fernandes, 2005), uma vez que a desconcentração mantém apenas um centro decisional, mantendo as características da centralização, apenas transferindo algumas responsabilidades para diferentes níveis de uma só estrutura hierárquica. Mais, Formosinho & Machado consideram que a desconcentração liberta os órgãos centrais de decisões instrumentais para poderem concentrar as suas atividades nas funções de direção, supervisão e controlo (Formosinho & Machado, 2004, p. 7). João Formosinho observa que as "acções de desconcentração" precedem geralmente os "processos de descentralização" e que é "comum a Administração Central 'vender' desconcentração por descentralização, combinando uma retórica descentralizadora com normativos meramente desconcentradores (ou mesmo recentralizadores)" (Formosinho, 2005b, p. 26).

Sousa Fernandes (2005) acrescenta que "a desconcentração é uma modalidade atenuada de centralização" (p.55), porque...

> ...o poder é delegado pelo próprio superior, pode alterar a decisão do inferior, condicioná-la, submetendo-a a confirmação ou ratificação, ou mais radicalmente, retirar os poderes delegados. (...). No caso do poder ser delegado por força da lei, os poderes do superior são mais limitados. (Fernandes, 2005b, p. 55)

O autor identifica também duas formas de desconcentração:

> Estamos perante uma desconcentração territorial quando ela se efetua em relação a serviços distribuídos pelo território como é o caso de Direções Regionais de Educação (...). No caso da desconcentração técnica ou funcional as competências dos órgãos desconcentrados incidem sempre sobre um leque delimitado de competências. (...) São exemplos de serviços desconcentrados deste tipo o Instituto de Estradas de Portugal no domínio das obras públicas ou o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas no âmbito do Ministério da Educação. (Fernandes, 2005b, p. 56)

Em síntese, a desconcentração não rompe com a unidade do poder estatal. Limita-se a redistribuir funções e competências no interior da própria administração central, sem transferir para entidades autónomas a titularidade do poder de decisão. No caso das direções regionais de educação, Licínio Lima (2015), acrescenta que estas são "opção contrária à criação de departamentos regionais enquanto estruturas descentralizadas", previstas em 1987 (Lima, 2015, p. 11).

Fernandes refere ainda que o facto de a desconcentração se ter "imposto progressivamente" na administração educacional resulta de "razões que têm que ver com a eficácia, a celeridade e a adequação de respostas de uma administração, que mantendo-se centralizada, cresceu em dimensão e complexidade" (Fernandes, 2005b, p. 56). Por outro lado, José Azevedo refere que a questão principal não está nos aspetos técnicos como a equidade, a eficiência ou a eficácia, mas no plano dos princípios:

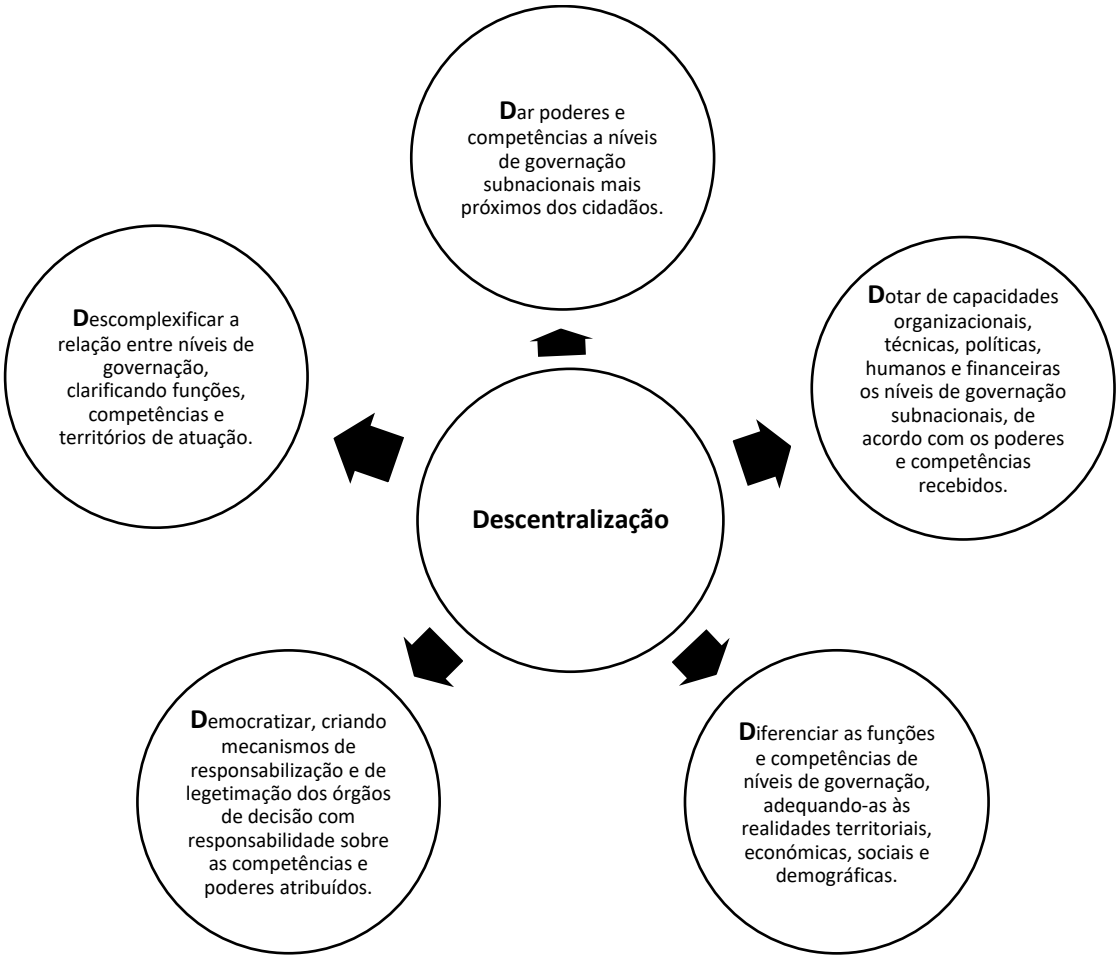
> Achamos, ou não, que deve haver um maior envolvimento das pessoas nas tomadas das decisões que as afectam? Temos, ou não, confiança nas pessoas e nas sociedades, visando o desenvolvimento dessa acrescida intervenção? (J. M. Azevedo, 1996, p. 126)

O autor considera que a resposta a estas duas questões condiciona a disponibilidade para encarar os problemas que os processos de descentralização levantam.

Licínio Lima refere também que "o controlo centralizado em termos de poder de decisão de políticas e orientações pode ser mais perfeito a partir do momento em que a estratégia adoptada assenta na desconcentração" (Lima, 2002b, p. 70).

Num seu livro intitulado *Descentralização e Poder Local*, Filipe Teles afirma que "nenhum governo é totalmente centralizado ou inteiramente descentralizado" e que este "facto sublinha a importância da governação multinível" (Teles, 2021, p. 32). Na tentativa de sistematizar as partes constituintes do conceito de descentralização o autor apresenta "os cinco Dês da descentralização":

Figura 5. Os cinco Dês da Descentralização



Fonte: Teles (2021, p. 99-100)

Na opinião do autor descentralizar é dar (1) poder e competências, dotar (2) os níveis inferiores dos recursos suficientes e necessários para que as políticas públicas possam ser eficazmente implementadas, diferenciar (3) adequando políticas à realidade dos territórios, democratizar (4) visando o garante da legitimação de decisões e descomplexificar (5) competências e funções para que estas não se tornem obstáculos às políticas e à governação interinstitucional (Teles, 2021). Esta pluralidade

de sentidos ajuda a compreender por que razão a descentralização pode ser invocada em discursos políticos muito distintos, nem sempre correspondendo a um reforço efetivo da capacidade de decisão dos níveis locais.

Consideremos as palavras de João Pinhal:

> O termo descentralização conheceu uma utilização variada e o seu uso pode referir-se a realidades muito diferentes, como a transferência de um poder de decisão para uma autarquia, a realização de uma reunião do Conselho de Ministros fora da capital ou a implantação de uma empresa pública na província. Em todo o caso, ele invoca sempre um desejo de autonomia face ao centro político, social e económico. (Pinhal, 2012, pp. 57–58)

Temos, portanto, que o termo descentralização pode referir-se a diferentes realidades e áreas de governação. Também José Azevedo é da opinião que não se deve pensar na descentralização educacional isoladamente, uma vez que "a lógica que preside à descentralização da educação poderá implicar a descentralização noutros sectores" (J. M. Azevedo, 1996, p. 127). O autor acrescenta ainda que a desconcentração e a descentralização não serão fins em si mesmo, podendo ser apenas fins instrumentais.

Fernandes (2005b) refere que as políticas educativas deverão estabelecer um equilíbrio entre medidas descentralizadoras para as autarquias e comunidades locais e escolas e medidas reguladoras e compensatórias para o Estado, cujo papel é fundamental para assegurar determinados objetivos nacionais, criando condições de igualdade, evitando segregações em relação a minorias e garantindo recursos suficientes para promover a educação. Acrescenta:

> Mas, garantidos esses objectivos por meio de disposições de âmbito nacional, a descentralização educativa apresenta vantagens incontestáveis quanto à consecução das exigências modernas de mais flexibilidade e diversidade nas formações escolares e de maior proximidade e participação nas decisões educativas. (Fernandes, 2005b, p. 75)

Rosa (2022) resumiu da seguinte forma a perspetiva de Sousa Fernandes os objetivos políticos, pedagógicos, económicos e administrativos da centralização e da descentralização.

Quadro 10. Objetivos da Centralização e da Descentralização

		Centralização	Descentralização
Objetivos	**Políticos**	• Assegurar a unidade do Estado contra as tendências separatistas locais ou regionais; • Aplicar uma política educativa coerente em todo o território nacional; • Contrariar a manutenção das desigualdades entre regiões e localidades de um mesmo país; • Assegurar um currículo idêntico de formação para todos os cidadãos agora que estão ultrapassadas, em larga medida, as barreiras de acesso existentes nos inícios da escolarização; • Transmitir um património comum e valores considerados como fundamentos da identidade cultural e moral de um país; • Impedir previsíveis tendências etnocêntricas, racistas ou xenófobas a nível local.	• Desenvolver a cooperação entre parceiros e atores educativos; • Aprofundar o exercício da democracia dando mais conteúdo à participação dos cidadãos; • Entregar às comunidades educativas locais a gestão dos seus interesses; • Possibilitar a implementação de projetos educativos locais integrados tendo em conta o desenvolvimento pessoal e comunitário dos jovens em formação; • Obter a colaboração de cooperadores locais nos processos educativos desenvolvidos pelas escolas.
	Económicos e Administrativos	• Impedir a multiplicação de intermediários ou a duplicação de esforços entre os diferentes parceiros ou autoridades educativas, nacionais, regionais ou locais; • Baixar os custos do ensino fazendo economias de escala na gestão do sistema; • Assegurar estruturas e regras uniformes para todas as escolas no que respeita à gestão administrativa, patrimonial, financeira e de gestão de pessoal; • Suprir a incapacidade local de assumir custos elevados com equipamentos ou pessoal especializado; • Impedir ou controlar a corrupção e os nepotismos desenvolvidos por cliques ou grupos locais de pressão; • Promover a uniformização de produtos e processos: programas idênticos, compêndios de âmbito nacional, uniformização da organização pedagógica e da avaliação através de regras processuais uniformes o dia exames de âmbito nacional; • Facilitar a mobilidade de emprego docente dentro de todo o território nacional.	• Acelerar o processo de decisão pela proximidade local dos decisores reduzindo a burocracia e o percurso pelos vários canais hierárquicos da administração; • Permitir decisões mais adequadas às situações concretas a que se aplicam; • Envolver os implicados nos processos de decisão aumentando a sua corresponsabilidade e o envolvimento pessoal na aplicação; • Permitir um uso mais eficiente dos recursos educativos e comunitários; • Reduzir os encargos financeiros do governo através da obtenção de financiamentos locais.
	Pedagógicos	• Compensar a carência de preparação de professores e administradores educativos através do maior dirigismo administrativo e pedagógico assumido pela administração central; • Garantir uma formação adequada nas matérias básicas – por exemplo língua materna, e matemática – através de programas mais taxativos e de exames nacionais rigorosos para todos os alunos.	• Flexibilizar os currículos introduzindo componentes locais no currículo nacional ou, pelo menos, adaptações locais dos currículos nacionais; • Desenvolver perfis de formação que tenham em conta a personalidade e o contexto familiar e social de cada aluno; • Diversificar as modalidades e cursos de formação, e introduzir pedagogias participativas; • Possibilitar a elaboração de pactos e parcerias educativas com outros agentes e organizações locais; • Envolver todos os implicados nos processos educativos, nomeadamente, professores, alunos, famílias, empresas e autarquias, entre outros, de forma a potencializar as aprendizagens e reforçar a cooperação e responsabilização local.

Fonte: Rosa (2022), baseado em Fernandes (2005b)

O quadro anterior mostra que centralização e descentralização não se distinguem apenas pela distribuição formal de competências. Traduzem também racionalidades políticas, administrativas e pedagógicas distintas, com implicações diretas no modo de conceber a administração da educação. Neste sentido, ganha particular relevo a perspetiva de João Pinhal, para quem qualquer estudo sobre a descentralização do sistema educativo, ou de qualquer outro sector, não pode ser afastado da discussão das questões do desenvolvimento local e, concomitantemente, das questões relacionadas com o exercício da democracia e da autonomia locais (Pinhal, 2012, p.76). É precisamente neste cruzamento entre descentralização, desenvolvimento local, democracia e autonomia que a presente investigação situa a análise da intervenção municipal em educação.

2.4.2. Autonomia (da escola) e territorialização (das políticas educativas)

Depois de no ponto 2.2.1. termos refletido sobre a autonomia local, centramo-nos agora no esclarecimento do conceito de autonomia aplicado às escolas.

A argumentação a favor da autonomia da escola emergiu no último quartel do Séc. XX, como "consequência natural do questionamento da centralização e das lógicas burocráticas na administração do sistema educativo" (Formosinho, 2005a, p. 307).Almerindo Afonso, observava em 2002 que a história da autonomia das escolas portuguesas era ainda "uma história de curta duração", por considerar que até ao 25 de abril de 1974 seria "praticamente impossível falar de autonomia de escolas" (Afonso, 2002, p. 76).

De acordo com Fernandes (2005b) há uma clara distinção entre autonomia e descentralização:

> "A autonomia distingue-se de descentralização na medida em que envolve não apenas uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo mas mais directamente a capacidade de acção por parte dos titulares dessa distribuição. Assim, a autonomia insere-se num movimento inverso ao da descentralização ou desconcentração." (Fernandes, 2005b, p. 59)

O autor supracitado esclarece ainda que a autonomia articula a forma político-administrativa de organização do poder e as capacidades individuais ou coletivas de agir.

João Barroso (1996) acrescenta que a aplicação do conceito de autonomia às escolas decorreu fundamentalmente de duas principais influências, uma de natureza jurídico-administrativa e outra decorrente de uma abordagem socio-organizacional da instituição escolar alertando, contudo, que o

conceito de autonomia não deve ser confundido com independência por se tratar de um conceito relacional.

Com recurso a Brown, António Nóvoa também partilha a sua perspetiva sobre a autonomia da escola:

> A autonomia é um dos princípios centrais das políticas educativas dos anos 90. Trata-se de dotar as escolas com os meios para responderem de forma útil e atempada aos desafios quotidianos. A autonomia implica, por um lado, a responsabilização dos actores sociais e profissionais e, por outro, a preocupação de aproximar o centro de decisão da realidade escolar (Brown, 1990). A autonomia é também importante para a criação de uma identidade da escola, de um ethos específico e diferenciador, que facilite a adesão dos diversos actores e a elaboração de um projeto próprio. (Nóvoa, 1995, p. 26)

Pelas palavras de Nóvoa podemos aferir que a autonomia é um processo que deve ser construído de baixo para cima, através da "adesão" de diferentes atores, que culminará na elaboração de um projeto próprio, diferenciador e único, na medida em que será necessariamente diferente da escola 'vizinha'.

João Barroso distingue dois tipos de autonomia: autonomia decretada e autonomia construída. Por autonomia decretada, entende o autor, é todo o tipo de autonomia que resulta dos normativos legais, de um ponto de vista jurídico-administrativo, portanto. Os domínios da autonomia decretada são vários: administrativo, financeiro, pedagógico, estatutário ou disciplinar. No entanto, no tipo "decretado" a autonomia da escola "é sempre relativa e é condicionada quer pelos poderes de tutela e superintendência do governo e da administração pública quer, eventualmente, do poder local, no quadro de um processo de descentralização" (Barroso, 1996, p. 18). Em linha com Barroso, não será de todo insensato concluir que as escolas poderão nunca alcançar a autonomia plena, independentemente do grau de centralização/descentralização da administração do sistema educativo. O autor elucida ainda que apesar da consagração da autonomia da escola em certos normativos, estes não foram suficientes para instituírem formas de autogoverno nas escolas, considerando que, na maior parte dos casos, os decretos "não passam de retórica oficial que é sistematicamente desmentida pelas normas regulamentadoras", assim "como pelas práticas dos diversos actores que, na administração central ou regional, ocupam lugares de decisão estratégicos em relação ao funcionamento das escolas" (Barroso, 1996, p. 19).

Respeitante à autonomia construída, podemos adiantar que esta vai, de certo modo, de encontro à definição anteriormente avançada por Nóvoa. Neste caso, Barroso privilegia a perspetiva socio-organizacional, na qual a autonomia é construída pela própria organização, em função de objetivos próprios. À semelhança de Nóvoa, também Barroso reconhece que aqui, a autonomia resulta da

"confluência de várias lógicas e interesses", comparando-a a "um campo de forças", onde se "confrontam e equilibram diferentes detentores de influência" - governo, administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local) (Barroso, 1996, p. 20).

Finalmente, Formosinho et al. consideram que o conceito de autonomia de escola tem-se deslocado "do campo da descentralização e da participação democrática para o campo da liberdade e eficácia da gestão escolar" (2010, p.57).

No entanto, este "processo de reforço da autonomia das escolas desenvolve-se num contexto mais amplo de medidas de política educativa" que "procuram resolver a crise de governabilidade do sistema educativo" (Barroso, 1996, p. 9). O questionamento da centralização, os desequilíbrios regionais acentuados pela nacionalização do ensino e a universalização e uniformização das escolas, levaram à emergência do local, da qual resultaram políticas de territorialização (Formosinho, 2005a; Formosinho & Machado, 2004). Contudo, o movimento de territorialização não se limita à dicotomia centralização/descentralização:

> O conceito de territorialização é utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da acção política. (Barroso, 1996, p. 10)

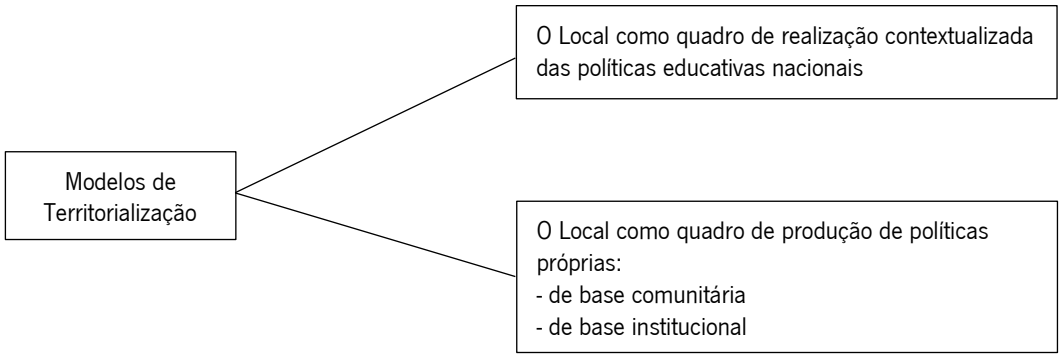
Na opinião do autor, territorialização é um conceito difuso e um fenómeno essencialmente político que representa a complexidade da transformação das relações entre o Estado e a Educação. Similarmente, Joaquim Machado (2015) considera que a territorialização está inserida num processo político, que valoriza não apenas as escolas e os territórios, mas também "os atores escolares e outros atores da comunidade local, a comunidade escolar e a comunidade educativa, a governação da escola e a governação do território educativo" (p.12). É esta valorização do local que leva Barroso (1996) a afirmar que este processo de territorialização não pode ser limitado a uma dimensão jurídico-administrativa, sendo pertinente considerar os conflitos de legitimidades entre o Estado e a Sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o Central e o Local" (p. 10). Assim, o autor aponta, na perspetiva da territorialização como um processo de apropriação assente no princípio sociológico de mobilização, quatro grandes finalidades:

- Contextualizar e localizar as políticas e a ação educativas, contrapondo a homogeneidade das normas e dos processos à heterogeneidade das formas e das situações.
- Conciliar interesses públicos (na busca do "bem comum" para o serviço educativo) e interesses privados para a satisfação de interesses próprios dos alunos e suas famílias.
- Fazer com que na definição e execução das políticas educativas a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação.
- Passar de uma relação da autoridade baseada no controlo "vertical" monopolista e herárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual baseada na desmultiplicação e "horizontalização" dos controlos (centrais e locais). (Barroso, 1996, p. 11-12)

Desta forma, a territorialização possibilita que a função do Estado de "produção de uma identidade nacional e instância integradora da coesão social (...) se faça no respeito pelas identidades locais (e das suas autonomias) e em parceria com as comunidades locais" (Barroso, 1996, p. 12), através de políticas e ações educativas ajustadas à realidade da comunidade.

João Pinhal considera a existência de dois modelos de territorialização:

Figura 6. Modelos de territorialização



Fonte: Pinhal (2010, p. 4)

O autor esclarece que neste tipo de modelos as "comunidades e/ou as suas organizações decidem sobre uma parte importante dos seus interesses e necessidades, definindo mesmo as orientações a prosseguir nesses domínios de intervenção" (Pinhal, 2010, p. 44). Nesta perspetiva:

> A territorialização deveria concretizar-se pela existência de políticas de território coerentes com os processos de desenvolvimento locais, o que implicaria a participação concertada das autoridades locais, das escolas e de todos as restantes entidades intervenientes nos domínios da educação e da formação. (Pinhal, 2010, p. 44)

A territorialização deixa, assim, de se confundir com mera proximidade administrativa e passa a remeter para a construção política e institucional do território educativo, onde o local ganha relevância sem que daí decorra, necessariamente, uma autonomia plena dos atores envolvidos.

2.5. Os normativos reguladores das competências dos municípios em democracia

O país chegou ao 25 de abril de 1974 imerso em dificuldades criadas pela guerra colonial, com um grande atraso no desenvolvimento relativamente à maioria dos países da Europa, com os "concelhos em situações de grande precariedade, quer no que respeita às condições de vida das populações, quer no que respeita à capacidade de resposta das autarquias" (Pinhal, 2012, p. 164). Assim, foi na mudança da ditadura para a democracia que aconteceu a maior transformação da governação local em Portugal (Teles, 2021). Almerindo Afonso descreve que o pós-25 de abril tinha promovido o "carácter heterogéneo" do Estado, com "contornos políticos complexos resultantes da coexistência tensa de orientações económicas e ideológicas contraditórias que se foram sobrepondo" (Afonso, 2000, p. 17).

Dois anos após a Revolução dos Cravos que, através da Constituição de 1976, foram estabelecidos os alicerces da autonomia política e financeira das autarquias locais em relação ao poder central, promovendo, assim, a descentralização da administração pública. Esta distribuição constitucional da autoridade política teve impactos significativos e ajustes em vários sectores, incluindo o educativo, ao fortalecer os poderes locais, conferindo-lhes competências, recursos e a capacidade de tomar iniciativas (Batista, 2014). A partir deste momento, a intervenção municipal na educação ganha novo enquadramento político e jurídico. Ainda assim, o reforço do papel das autarquias não corresponde, desde logo, à transferência plena de um poder educativo autónomo, antes se afirmando por etapas, com intensidades e alcances distintos.

A Lei n.º 1/77, de 6 de janeiro, que cria o Fundo de Equilíbrio Financeiro, foi um dos primeiros documentos a exercer influência significativa nas decisões autárquicas. Esta legislação, que estipulava a transferência de uma percentagem do orçamento do Estado para os municípios, teve impactos "notáveis" (Fernandes, 1996). Abriu caminho para uma fase de intervenção municipal sem precedentes na história municipal, não apenas através da construção, reabilitação e expansão do parque escolar, mas também com a criação de bibliotecas municipais e escolares, apoio à educação de adultos e outras iniciativas relacionadas com atividades extracurriculares, ação social e desporto (Fernandes, 1996, p. 114). De acordo com Fernandes, essas novas atividades resultaram na

estruturação de departamentos ou serviços educativos municipais. A intervenção dos municípios foi também contemplada na Lei n.º 5/77, de 1 de fevereiro, no Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de dezembro (referente ao sistema público de educação pré-escolar) e na Lei n.º 3/79, de 10 de janeiro (voltada para o combate ao analfabetismo). No entanto, essas medidas eram consideradas meros "apoios às políticas de estado, ou quando muito, de iniciativa facultativa das autarquias" (Pinhal, 2012, p. 251). O seu alcance, por isso, era ainda limitado. Ainda assim, contribuíram para criar algumas condições políticas, financeiras e administrativas para uma presença municipal mais consistente no domínio educativo, embora essa presença permanecesse largamente inscrita num quadro de colaboração com a administração central, sem traduzir uma redefinição plena do poder local em matéria de política educativa.

Na década de oitenta, de acordo com Batista (2014), com a adesão de Portugal à CEE e o aumento do número de alunos matriculados, surgiram críticas ao modelo centralizado e à burocracia excessiva:

> No início da década de oitenta, colocavam-se, então, questões sobre a melhor forma de gerir esse sistema, ao mesmo tempo que ganhavam expressão as crísticas ao seu aparelho burocrático e às políticas demasiado centralizadoras (Lima e Afonso, 1995). Essas preocupações podem explicar o interesse por uma maior flexibilização e diversificação, por via de políticas de descentralização. Por outro lado, sublinhava-se a necessidade de modernizar o sistema. Tal é a orientação claramente expressa no relatório preparatório desenvolvido pelo governo português ao estudo encomendado à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Educativo (OCDE): a modernização passava não só pelo currículo, conteúdos e métodos, mas também pelas estruturas administrativas (1984:106). (Batista, 2014, p. 409)

De acordo com a autora, o relatório recomendava ainda a "transferência de algumas responsabilidades para níveis regionais e locais" (Batista, 2014, p. 409).

Em 1984, durante o governo do bloco central, foi promulgado o, designado por Pinhal (2012), pacote autárquico, o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, a que já fizemos alusão anteriormente. Este decreto visava distribuir investimentos públicos entre os vários níveis da administração, atribuindo ao nível local responsabilidades não apenas na construção e manutenção de edifícios, mas também em apoios socioeducativos. No entanto, Fernandes, e também Pinhal, argumentam que o Decreto-Lei n.º 77/84 apenas legalizou encargos financeiros já assumidos pelo nível local, sem transferir verdadeiras competências educativas (Fernandes, 1996; Pinhal, 2012). A intervenção municipal cresce, assim, em visibilidade e responsabilidade material, mas sem que se possa falar ainda de uma descentralização educativa efetiva. O município surge sobretudo como instância de apoio, execução e comparticipação, mais do que como ator dotado de capacidade autónoma de definição política.

Em março desse ano, foi igualmente promulgado o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, que definiu as atribuições das autarquias locais e as competências dos respetivos órgãos. Contudo, alguns observadores, como Pinhal, notaram que a leitura desse decreto era ampla e indefinida, permitindo interpretações variadas sobre o campo de intervenção dos municípios (Pinhal, 2012). No mesmo ano, foram aprovados dois diplomas importantes relacionados ao aumento de responsabilidades municipais: o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, que regulamentava a transferência para os municípios das novas competências em transportes escolares, e o Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, que estabelecia normas para a transferência de competências em ação social escolar para os municípios.

A publicação da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, LBSE, marcou um novo momento na produção normativa com impacto nas autarquias, embora não tenha esclarecido ou reforçado substancialmente as competências educativas municipais (Fernandes, 1996). A LBSE não alterou significativamente o panorama existente, deixando para legislação posterior a definição das funções de administração e apoio atribuídas aos municípios (Pinhal, 2012). Canário (1996), por outro lado, argumenta que a intenção do legislador era descentralizar a política, promovendo maior participação local e democratização do sistema, ao mesmo tempo que transferia competências para níveis hierárquicos mais baixos. A LBSE, ao alargar a escolaridade obrigatória, gerou alguma tensão entre as entidades, pois os municípios temiam herdar os encargos financeiros de todos os ciclos (Batista, 2014). No entanto, Manuela Prata destaca que a LBSE, apesar de não introduzir alterações significativas, "foi o 'motor' da legislação que remete para os municípios responsabilidades na área da educação" (Prata, 2004, p. 173).

A legislação subsequente, como resultado das disposições da LBSE, reflete a segunda perspetiva observada por Fernandes, considerando o município como um parceiro privado e um agente educativo supletivo (Fernandes, 2005; Pinhal, 2012). Isso traduziu-se na criação de normativos que atribuem ao município representação em órgãos consultivos e dispositivos de gestão dos estabelecimentos de ensino, sem, no entanto, aumentar significativamente a capacidade de intervenção autárquica (Batista, 2014; Pinhal, 2012). A saber:

- Decreto-Lei n.º 31/87, de 9 de julho – alteração do Decreto-Lei n.º 125/82, de 22 de abril – prevê na composição do Conselho Nacional de Educação dois elementos a designar pela Associação Municipal de Municípios.

- Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro – criação, através de parcerias, de escolas profissionais no âmbito do ensino não superior.
- Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio – aprovação do regime jurídico de direção, administração e gestão escolar, que prevê na composição dos conselhos de escola e conselho de área escolar um representante da câmara municipal.

Importa referir que, em 1988, foi constituída a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), "com a função de analisar os modelos de organização e administração das escolas portuguesas" (CRSE, 1988, p. 143). Entre as propostas apresentadas figurava a criação de instâncias de coordenação local com participação de diferentes atores educativos, antecipando, em certa medida, o que viria a ser consagrado, mais tarde, nos CLE. Todavia, não existe uma correspondência linear entre as propostas da CRSE e os normativos posteriormente implementados. A consagração legal dos CLE ocorre apenas em 1998, passando, em 2003, a designar-se CME. Entre o momento da formulação das propostas e a sua tradução normativa verifica-se um desfasamento temporal e político significativo, marcado por reformulações e redefinições do alcance das competências atribuídas ao município. Este intervalo não constitui uma exceção, refletindo a lógica gradual que tem caracterizado os processos de transformação administrativa no sistema educativo português, onde as mudanças se consolidam por etapas sucessivas, nem sempre lineares.

No entanto, Suzana Batista sustenta que o Decreto-Lei n.º 172/91, aplicado apenas a uma amostra de escolas, possibilitou aos representantes das autarquias "intervir na decisão sobre as grandes orientações por terem assento no órgão de direção" (Batista, 2014, p. 415). De acordo com o normativo, os órgãos de direção, conselhos de escola ou conselhos de área escolar (no caso do Pré-Escolar e 1.º CEB), deveriam envolver, a participação dos diferentes sectores da comunidade. Conforme as perspetivas anteriormente partilhadas e sugeridas por Sousa Fernandes (2005), foi a partir de 1996 que o município começou a ser reconhecido como um parceiro educativo público. A Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar, que estabelece o enquadramento jurídico da educação pré-escolar, e o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho, que define as condições de participação das autarquias locais na concretização dos objetivos previstos na Lei-Quadro, são, segundo Pinhal (2012), indícios de iniciativas legislativas que enfatizam a intervenção autárquica, então designadas como "territorialização das políticas educativas". O Programa de Expansão e Desenvolvimento do Pré-Escolar, previsto pelo Decreto-Lei n.º 147/97, permitiu aos municípios desenvolver competências relacionadas ao apoio aos alunos, ação social e atividades extracurriculares.

No final dos anos 90, foram publicados dispositivos legais significativos que conferiram novas e interessantes competências educacionais aos municípios (Pinhal, 2012). O Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de maio, que estende para todo o território o previsto pelo Decreto-Lei n.º 172/91, aprovando o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, prevê, no artigo 2.º, a criação facultativa de Conselhos Locais de Educação16 (CLE):

> Com base na iniciativa do município, serão criadas estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares. (D.L. n.º 115-A/98, Cap. I, Art.º 2)

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 introduziu, ainda, os chamados contratos de autonomia, definidos como um "acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e eventualmente outros parceiros interessados" (D.L. n.º 115-A/98, Cap. VII, Art.º 48). O diploma estabelece que cada fase do processo de desenvolvimento da autonomia deve ser objeto de negociação prévia entre a escola, o ministério e o município (Art.º 47). Ao mesmo tempo, exige como requisito, na segunda fase de apresentação de propostas de contratos de autonomia, uma avaliação favorável tanto da administração educativa central quanto da administração municipal (Art.º 48).

O "novo pacote autárquico", composto pelas Leis n.ºs 159/99 e 169/99, conforme interpretado por João Pinhal (2012), representou uma significativa mudança no contexto municipal. A primeira lei delineou "o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como a delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local" (Lei nº159/99, Art.º 1). Enquanto isso, a segunda lei estabeleceu o "quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias". Ambas as leis desempenharam um papel crucial na redefinição das dinâmicas administrativas e na promoção da descentralização e autonomia no âmbito municipal.

[16] Já em 1988 a CRSE tinha proposto a criação dos CLE. Este é um exemplo de que algumas das propostas foram sendo contempladas na legislação, ainda que muito dilatadas no longo do tempo, de forma avulsa e fragmentada.

> Era de esperar que este pacote autárquico de 1999, tendo surgido depois de vária legislação avulsa com influência nas competências educacionais das autarquias locais, tivesse constituído um momento de reunião, sistematização e clarificação do quadro Geral das competências das autarquias e da organização do sistema educativo local. Mas não foi assim, pelo que persiste a produção de medidas por vezes desligadas entre si e mal ancoradas na fundamentação que as sustenta. (Pinhal, 2012, p. 253)

A Lei n.º 159/99, no âmbito da transferência de competências, abordou pela primeira vez o papel dos municípios no planeamento e gestão da rede escolar, através da Carta Escolar a integrar nos planos diretores municipais, e pela criação dos Conselhos Locais de Educação (CLE).

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, alterou as designações das Cartas Escolares para Cartas Educativas (CE) e dos Conselhos Locais de Educação (CLE) para Conselhos Municipais de Educação (CME), mantendo, contudo, o seu carácter consultivo. Este normativo impôs ainda a obrigação aos municípios de iniciar "processos de criação dos CME e de elaboração das CE", detalhando as "responsabilidades central e local em matérias como a construção e manutenção das escolas públicas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico" (Pinhal, 2012, p. 253). Segundo Formosinho & Machado, o Decreto-Lei n.º 7/2003 materializou uma política de desconcentração administrativa que, simultaneamente, aproximou os serviços das populações e assegurou um controle mais próximo das políticas delineadas a nível central (2004, p. 26). Apesar de este normativo se apresentar como um passo em direção à descentralização do poder local houve limitações que o impediram de ser considerado um documento descentralizador, tais como a autonomia limitada das autarquias (que continuaram a necessitar da aprovação da administração central para implementar mudanças significativas) ou a ausência de mecanismos de participação da comunidade. No caso específico da CE, custeada em partes iguais pelos municípios e pelo Ministério da Educação, a decisão final não dependia apenas do município, uma vez que o documento, ao integrar o Plano Diretor Municipal (PDM), carecia de parecer prévio vinculativo do Ministério da Educação, o que contrariava uma das principais características da descentralização, isto é, a transferência do poder de decisão para o local. A entrada da CE e do Conselho Municipal de Educação (CME) assinala um reforço importante da presença do município no domínio educativo local, mas não dissolve a dependência de referenciais, aprovações e enquadramentos definidos a nível central. Os autores destacam ainda que este movimento de desconcentração à escala municipal procurou legitimidade na linguagem da gestão, mobilizando conceitos como modernização, resultados, eficiência e eficácia, associados a princípios políticos como cidadania, autonomia e comunidade educativa (Formosinho & Machado, 2004).

Ainda em 2003, o Despacho n.º 13313/2003, de 8 de julho, reforçou a importância do ordenamento da rede educativa para criar condições de gestão das escolas, racionalização de meios e aumento da qualidade das aprendizagens.

A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 75/200817, em 22 de abril, edifica o regime de autonomia, administração e gestão para os estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e do ensino básico e secundário (RAAG). Após um consenso negociado entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), surgiu, em julho de 2008, uma nova legislação sobre a transferência de competências, materializada no Decreto-Lei n.º 144/2008. O preâmbulo destaca a sua inclusão numa "nova geração de políticas locais e sociais", visando principalmente o "reforço e a qualificação do poder local", após a "experiência muito positiva desenvolvida pelos municípios no âmbito do sistema educativo". O normativo estabelece ainda a possibilidade de celebrar contratos de execução para transferências e atribuições no domínio do pessoal não docente das escolas básicas e secundárias, atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico e gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico. De acordo com Seabra et al. (2012), alguns dos pontos fortes da implementação deste normativo foram o "aprofundamento do conceito de política educativa local de educação", a "responsabilização do poder local em matéria de educação" e "o fator de proximidade na gestão das competências" (Seabra et al., 2012, p. 108).

Em 2013, sob o compromisso de uma "agenda reformista e inovadora" para a administração local, "assente na proximidade com os cidadãos", a Resolução do Conselho de Ministros n.º15/2013, de 19 de março, cria o "Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas", assumindo "a descentralização administrativa como uma prioridade política". Ainda em setembro desse ano, é publicada a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. O normativo, apresenta um título dedicado à "Descentralização administrativa" que clarifica que "a concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis" (Art. 112.º). É ainda esclarecido que "a delegação de competências concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos" (Art. 120.º). No

[17] Alterado pelo Decreto-Lei 137/2012, de 2 de julho.

entanto, considerando que as competências não têm origem municipal, permanecendo sob a alçada do Estado como entidade soberana, configura-se um cenário mais próximo de uma desconcentração administrativa e do que a prometida descentralização administrativa (Lima, 2015).

Depois, em 2015, é aprovado o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 fevereiro, que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais. Apesar da aprovação, a Associação Nacional de Municípios Portugueses emitiu dois pareceres negativos, à semelhança do Conselho das Escolas que emitiu o Parecer n.º 1/2015, de 16 de fevereiro, fortemente crítico, considerando que o programa "Aproximar Educação" apresentava um sentido contrário daquele que o programa da Autonomia das Escolas tinha iniciado. Para além de apontar várias reservas, o Conselho das Escolas18 reparava que seriam transferidas para algumas autarquias competências na área da Educação que seriam "subtraídas ao conjunto de competências que a lei, atual e expressamente, atribui às Escolas" (p.5).

Também Licínio C. Lima, publicou um artigo no qual apresentou uma análise ao Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, empreendendo uma "interpretação político-organizacional e administrativa das alterações" introduzidas pelo diploma (Lima, 2015, p. 8). O autor reparava que o referido Decreto-Lei evidenciava uma "conceção marcadamente instrumental de descentralização administrativa, de feição gerencialista e eficientista" (p.14):

> Trata-se de medidas que pretendem, pretensamente descentralizar apenas desconcentrando ou que acabam mesmo por recentralizar o poder de decisão político-estratégico, embora devolvendo responsabilidades e encargos, introduzindo novas formas de tutelar o poder local, de o controlar e administrativizar, de lhe restringir a sua autonomia legítima, através de legislação ordinária, de processos de contratualização, de imposição de novas regras de gestão, de consignação de verbas, de imposição de certos ratios, entre outros mecanismos de microgestão. (Lima, 2015, p. 16)

Lima notava alguma semelhança entre algumas das competências delegáveis no domínio da educação e as competências que caracterizavam as direções regionais de educação, alertando que existiam competências que não seriam passíveis de um processo de delegação, porque não se tratavam de "competências próprias, nem legítimas, do poder central", dado que se tratavam de "competências inerentes à profissão docente e à ação de órgãos colegiais próprios", "localizados nas escolas e agrupamentos de escolas" (2015, p.18).

[18] O Conselho das Escolas é um órgão consultivo do Ministério da Educação, Inovação e Ciência, e representa os estabelecimentos de educação da rede pública no tocante à definição das políticas pertinentes para a educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. (https://cescolas.pt)

Posteriormente, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, marcou uma década após o Decreto-Lei n.º 144/2008 e representa uma Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Assim, de acordo com o Art.º 1, a Lei n.º 50/2018 propõe-se a concretizar os "princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local" e estabelece que as transferências anunciadas são universais e propõe que o processo seja implementado gradualmente até 1 de janeiro de 2021. Um aspeto crucial mencionado na Lei é a garantia de que essa transferência de competências é acompanhada "dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados", conforme destacado na alínea f) do Artigo 3º. Essa disposição reflete o compromisso de assegurar que as autarquias locais e entidades intermunicipais tenham os meios necessários para exercer efetivamente as competências transferidas.

O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, representa uma atualização significativa no quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e entidades intermunicipais no âmbito da educação. Para além de consolidar as responsabilidades que os municípios já tinham assumido, o diploma introduz novas competências e reúne, num único enquadramento legal, atribuições das autarquias locais e das entidades intermunicipais no domínio da educação:

> Art. 3.º
> Transferência de competências
>
> 1- É da competência dos órgãos municipais participar, em matéria de educação, no planeamento, na gestão e na realização de investimentos, nos termos regulados no presente decreto-lei.
> 2- É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais o planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e da oferta educativa de nível supramunicipal. (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro)

Quadro 11. Resumo da participação dos órgãos municipais no domínio da educação, de acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<table>
<tr><th colspan="3">Participação dos Órgãos Municipais no domínio da Educação
(de acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro)</th></tr>
<tr><th>Planeamento</th><th>Investimento</th><th>Gestão</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Carta Educativa:
- rede educativa;
- equipamentos educativos;
- ordenamento da rede educativa;
- respeito por parâmetros técnicos;</td><td rowspan="3">Construção, requalificação e modernização de edifícios escolares

Equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares</td><td>Apoios e complementos educativos:
- ação social escolar
- refeitórios escolares
- transportes escolares
- residências escolares,
- alojamento;
- escola a tempo inteiro;
- organização e funcionamento das AAAF, CAF e AEC;</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Plano de Transporte Escolar:
- elaboração do plano de transportes escolares;</td><td>Pessoal Não Docente:
- mapas de pessoal;
- procedimento de transição de trabalhadores;
- gestão de pessoal;
- ações de formação;</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Ofertas de educação:
- rede da oferta de educação;
- planeamento plurianual da rede da oferta educativa;
-definição anual da rede da oferta educativa;</td><td>Funcionamento dos Edifícios Escolares:
- fornecimento e serviços externos;
- utilização de espaços fora do período das atividades escolares (consignação);</td></tr>
<tr><td>Segurança Escolar:
- segurança dos equipamentos educativos;</td></tr>
<tr><td>Financiamento:
- Construção, requalificação e modernização dos edifícios escolares e residências escolares, apoios e complementos educativos, pessoal não docente;</td></tr>
</table>

Fonte: Rosa (2022, p. 24)

O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, vai além da redefinição das áreas de intervenção dos órgãos municipais ao estabelecer com clareza o objetivo da sua atuação, com especial ênfase nos domínios do planeamento e da gestão. Este diploma traça de forma precisa as competências e responsabilidades dos órgãos municipais, concentrando-se particularmente na capacidade de planear e gerir as questões relacionadas com a educação. Isto sugere uma abordagem estratégica, destacando a importância do planeamento cuidadoso e da gestão eficaz para melhorar a qualidade do sistema educativo a nível municipal.

A interpretação do ponto 1 do Artigo 4.º, é coerente com a lógica do legislador ao estabelecer que, salvo indicação em contrário, todas as competências previstas no Decreto-Lei n.º 21/2019 são

exercidas pela câmara municipal, com a faculdade de delegação no diretor do agrupamento de escolas ou escola não agrupada. Essa disposição indica uma possível intenção de aliviar a carga de responsabilidades diretamente atribuídas ao município, permitindo que parte da gestão seja transferida e executada pelos diretores dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas:

> Salvo indicação em contrário, todas as competências previstas no presente decreto-lei são exercidas pela câmara municipal, com faculdade de delegação no diretor do agrupamento de escolas ou escola não agrupada. (Ponto 1, do Art. 4.º, do Decreto-Lei n. 21/2019, de 30 de janeiro)

Trata-se, portanto, de uma delegação facultativa, dependente da iniciativa e da vontade política da autarquia, que pode concretizar-se por despacho e ser revertida a qualquer momento. A margem de atuação dos diretores de AE e ENA permanece, assim, condicionada pela decisão municipal, não estando em causa uma transferência estrutural e definitiva de competências. Deste enquadramento ressalta uma tensão estrutural: a delegação pode aproximar a gestão das realidades escolares, mas a sua natureza facultativa e reversível impede a consolidação de espaços próprios de competência, mantendo as escolas numa posição dependente da decisão municipal. O Conselho Nacional de Educação alerta precisamente para este risco:

> Em todo o caso, a transferência de competências para órgãos das autarquias locais e entidades intermunicipais em momento algum poderá consubstanciar a criação de uma relação hierárquica relativamente aos órgãos de gestão das escolas, fazendo com que estes fiquem sujeitos a duas tutelas e acentuando, assim, uma lógica de estrutura piramidal de dependência: poder central, município, escola. A única relação profícua é a de colaboração entre as duas instâncias. (CNE, 2019, ponto 17)

O preâmbulo do diploma sublinha a evolução da partilha de responsabilidades entre a administração central e a administração local ao longo do tempo, evidenciando o alargamento progressivo da intervenção das autarquias. Contudo, a forma como essa intervenção se concretiza – designadamente através de mecanismos de delegação e não de transferência definitiva de competências – revela que a redefinição do papel municipal continua a operar num equilíbrio instável entre o reforço da autonomia local e a manutenção de lógicas hierárquicas.

Por se tratar do normativo principal da nossa investigação, consideramos pertinente apresentar as alterações e retificações que o Decreto-Lei n.º 21/2019 sofreu até à presente data:

Quadro 12. Resumo das alterações e retificações ao Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro

Diploma	**Resumo**
Retificação n.º 10/2019, de 25 de março	Retifica o Artigo 76.º - Produção de efeitos
Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho	Altera: Artigo 4.º - Exercício das competências Artigo 32.º - Equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares Artigo 43.º - Procedimento de transição de trabalhadores Artigo 57.º - Composição (do Conselho Municipal de Educação) Artigo 67.º - Regime transitório Artigo 68.º - Regulamentação Artigo 71.º - Contratos de execução Artigo 76.º - Produção de efeitos
Lei n.º 2/2020, de 31 de março	Altera o Artigo 67.º - Regime transitório
Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto	Altera: Artigo 72.º - Contratos de educação e formação municipal Artigo 76.º - Produção de efeitos
Decreto-Lei n.º 16/2023, de 27 de fevereiro	Altera: Artigo 43.º - Procedimento de transição de trabalhadores Artigo 51.º - Financiamento de equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares e de residências escolares Artigo 54.º - Pessoal não docente Artigo 65.º - Comissão técnica de desenvolvimento Artigo 66.º - Comissão de acompanhamento e monitorização Artigo 67.º - Regime transitório

Fonte: Elaboração própria baseada nos normativos citados.

O percurso normativo analisado mostra que, em democracia, houve um alargamento progressivo das competências municipais em educação. Este alargamento, porém, não se fez de modo linear nem plenamente coerente, oscilando entre reforço da iniciativa local, atribuição de encargos materiais e preservação de mecanismos de enquadramento central. É nesta ambivalência que importa situar a evolução do papel dos municípios no sistema educativo português.

2.6. Transferência de competências para os municípios: preocupações e desafios

A transferência de competências para os municípios abriu, assim, um novo ciclo na administração da educação, mas fê-lo num contexto marcado por ambiguidades, tensões e desafios que ultrapassam o plano estritamente operacional. O desenvolvimento normativo neste domínio aprofundou a ideia de política educativa local, atribuindo ao poder local maior responsabilidade na gestão de recursos e

competências e reforçando a importância da proximidade. Este processo, contudo, abriu também novos focos de conflito, quer entre os sucessivos governos e os municípios, sobretudo em torno dos pacotes financeiros considerados insuficientes para acompanhar as leis gerais e a respetiva legislação complementar (Martins, 2023), quer entre municípios e escolas. O financiamento tornou-se, assim, um dos pontos mais críticos deste processo, ao expor a distância entre o alargamento formal das responsabilidades municipais e a capacidade efetiva de as exercer. Não está em causa apenas uma insuficiência orçamental, mas o próprio alcance da intenção descentralizadora quando o reforço das competências locais não é acompanhado pelos meios necessários à sua concretização.

Depois de sintetizadas as competências dos órgãos municipais no domínio da educação à luz do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, importa retomar, no Quadro 13., as competências previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Num plano comparativo, o Quadro 14. reúne os princípios, objetivos e finalidades dos AE/ENA previstos no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.

Quadro 13. Competências dos órgãos municipais

Competências dos órgãos municipais
○ Participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, incluindo o profissional, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção;
○ Assegurar as refeições escolares e a gestão dos refeitórios escolares;
○ Apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar;
○ Participar na gestão dos recursos educativos;
○ Participar na aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar;
○ Recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico;
○ Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao transporte escolar;
○ Assegurar as atividades de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escolas;
○ Promover o cumprimento da escolaridade obrigatória;
○ Participar na organização da segurança escolar;

Fonte: Elaboração própria baseada no Art. 11.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Importa, contudo, esclarecer que a Lei n.º 50/2018 não menciona autonomamente a CE. Trata-se de uma Lei-Quadro de âmbito transversal, que estabelece o regime geral da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em diversos domínios, entre os quais a educação, a ação social, a saúde, a cultura ou a habitação. A CE surge expressamente no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, diploma que concretiza, no domínio da educação, o quadro de transferência de competências previsto na Lei n.º 50/2018. Assim, a Lei n.º 50/2018

enquadra genericamente a transferência de competências, enquanto o Decreto-Lei n.º 21/2019 define, já no domínio da educação, o lugar da CE.

Quadro 14. Resumo das competências previstas no RAAG

Resumo das competências previstas no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário[19]	
Princípios	o Promover o sucesso e prevenir o abandono escolar dos alunos, em particular através da qualidade do serviço público de educação, das aprendizagens e dos resultados escolares; o Promover a equidade social, criando condições para a concretização da igualdade de oportunidades para todos; o Assegurar as melhores condições de estudo e de trabalho, de realização e de desenvolvimento pessoal e profissional; o Cumprir e fazer cumprir os direitos e os deveres constantes das leis, normas ou regulamentos e manter a disciplina; o Observar o primado dos critérios de natureza pedagógica sobre os critérios de natureza administrativa nos limites de uma gestão eficiente dos recursos disponíveis para o desenvolvimento da sua missão; o Assegurar a estabilidade e a transparência da gestão e administração escolar, designadamente através dos adequados meios de comunicação e informação; o Proporcionar condições para a participação dos membros da comunidade educativa e promover a sua iniciativa.
AE	o Garantir e reforçar a coerência do projeto educativo e a qualidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar; o Proporcionar um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos numa dada área geográfica e favorecer a transição adequada entre níveis e ciclos de ensino; o Superar situações de isolamento de escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar e prevenir a exclusão social e escolar; o Racionalizar a gestão dos recursos humanos e materiais das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integram.
Autonomia	o Decidir sobre: organização pedagógica, organização curricular, gestão dos recursos humanos e ação social escolar; o Gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira (no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos); São considerados instrumentos de autonomia o projeto educativo, o regulamento interno, os planos anual e plurianual de atividades, o orçamento, o relatório anual de atividades, a conta de gerência, o relatório de autoavaliação e o contrato de autonomia (quando aplicável).
Conselho Geral	o Eleger o respetivo presidente, de entre os seus membros, à exceção dos representantes dos alunos; o Eleger o diretor; o Aprovar o projeto educativo e acompanhar e avaliar a sua execução; o Aprovar o regulamento interno do agrupamento de escolas ou escola não agrupada; o Aprovar os planos anual e plurianual de atividades; o Apreciar os relatórios periódicos e aprovar o relatório final de execução do plano anual de atividades; o Aprovar as propostas de contratos de autonomia; o Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento; o Definir as linhas orientadoras do planeamento e execução, pelo diretor, das atividades no domínio da ação social escolar; o Aprovar o relatório de contas de gerência; o Apreciar os resultados do processo de autoavaliação; o Pronunciar-se sobre os critérios de organização dos horários; o Acompanhar a ação dos demais órgãos de administração e gestão; o Promover o relacionamento com a comunidade educativa; o Definir os critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas; o Dirigir recomendações aos restantes órgãos, tendo em vista o desenvolvimento do projeto educativo e o cumprimento do plano anual de atividades; o Participar, nos termos definidos em diploma próprio, no processo de avaliação do desempenho do diretor; o Decidir os recursos que lhe são dirigidos; o Aprovar o mapa de férias do diretor.

[19] Não foram consideradas para o efeito as competências do foro pedagógico ou de organização interna.

Diretor	o Elaborar e submeter à aprovação do conselho geral: as alterações ao regulamento interno; os planos anual e plurianual de atividades; o relatório anual de atividades; as propostas de celebração de contratos de autonomia; o Aprovar o plano de formação e de atualização do pessoal docente e não docente, ouvido também, no último caso, o município. o Definir o regime de funcionamento do agrupamento de escolas ou escola não agrupada; o Elaborar o projeto de orçamento, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; o Superintender na constituição de turmas e na elaboração de horários; o Distribuir o serviço docente e não docente; o Designar os coordenadores de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar; o Propor os candidatos ao cargo de coordenador de departamento curricular e designar os diretores de turma; o Planear e assegurar a execução das atividades no domínio da ação social escolar; o Gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os outros recursos educativos; o Estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e coletividades; o Proceder à seleção e recrutamento do pessoal docente; o Assegurar as condições necessárias à realização da avaliação do desempenho do pessoal docente e não docente; o Dirigir superiormente os serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos; o Representar a escola; o Exercer o poder hierárquico em relação ao pessoal docente e não docente; o Exercer o poder disciplinar em relação aos alunos; o Intervir nos termos da lei no processo de avaliação de desempenho do pessoal docente; o Proceder à avaliação de desempenho do pessoal não docente; o Exercer as competências que lhe forem delegadas pela administração educativa e pela câmara municipal.
Conselho Administrativo	o Aprovar o projeto de orçamento anual, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; o Elaborar o relatório de contas de gerência; o Autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira; o Zelar pela atualização do cadastro patrimonial.

Fonte: Elaboração própria baseada na segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho.

Importa notar que o primeiro diploma reforça que as competências previstas "são exercidas no respeito das competências dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas" (ponto 4 do Art. 11.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Apresentadas como novas, as competências agora previstas, "deixam de estar submetidas à condição de subscrição de contratos interadministrativos entre administração central e municípios imposta pela legislação anterior" (J. Martins, 2023, p. 25).

A Recomendação n.º 1/2019, de 30 de janeiro, o CNE, para além de assinalar a falta de avaliação das iniciativas anteriores, considera que a transferência de competências "num sistema educativo marcadamente caracterizado pela administração centralizada" mereceria um consenso mais amplo, que incluísse não só a Associação Nacional de Municípios, mas também os restantes parceiros sociais. Este órgão consultivo regista ainda:

> Seria, de facto, desejável a procura de equilíbrio entre o necessário reforço das competências das escolas e a transferência de competências para os municípios e entidades intermunicipais. Não havendo esse reforço, será, no mínimo, de garantir que esta transferência não se traduza numa deslocação para as autarquias locais e entidades intermunicipais de competências atualmente

> desconcentradas nas escolas, o que, além do mais, exigiria a alteração legal das competências dos órgãos de gestão das escolas. (CNE, 2019, ponto 11)

Outra das preocupações do CNE prende-se com a possibilidade de esta transferência de competências criar uma relação hierárquica, fazendo com que as escolas fiquem sujeitas a duas tutelas, o poder central e o município. Relativamente à generalidade da Lei, o CNE recomenda que sejam atribuídas às autarquias locais e entidades intermunicipais apenas as competências relativas à criação de condições externas para que crianças e alunos tenham acesso à oferta pública de educação e que as competências inerentes à gestão das ofertas públicas de educação e formação sejam prioritariamente atribuídas às escolas.

O quadro que se segue resume as recomendações específicas emanadas por este órgão.

Quadro 15. Recomendações específicas do Conselho Nacional da Educação

	Recomendação
Apetrechamento dos edifícios escolares	O apetrechamento das escolas a realizar pelos municípios deve corresponder ao que os órgãos de gestão das escolas explicitamente considerem relevante para a realização das respetivas atividades educativas.
Aquisição de bens e serviços	O orçamento das escolas deve contemplar os encargos com a aquisição de bens consumíveis necessários para o regular funcionamento quotidiano das atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar.
Utilização dos espaços escolares fora do período das atividades escolares	A utilização dos espaços das escolas, fora do período das atividades escolares, deve ser competência da gestão das escolas e as receitas inerentes revertam para o orçamento respetivo.
Gestão do pessoal não docente	O recrutamento e colocação do pessoal não docente deve ser da competência dos órgãos de gestão das escolas. Caso isso não se verifique, a comissão de recrutamento e seleção deve incluir membros dos órgãos de gestão das escolas. Em qualquer dos casos, toda a gestão deste pessoal deve ser exclusivamente exercida pelos órgãos de gestão das escolas, permanecendo na sua dependência hierárquica.
Atividades de enriquecimento curricular	As Atividades de Enriquecimento Curricular devem realizar-se apenas antes ou, preferencialmente, depois das atividades curriculares obrigatórias, e devem ser tomadas medidas no sentido de garantir aos alunos dos 2.º e 3.º ciclos e do ensino secundário respostas para ocupação dos tempos livres[20].
Articulação territorial das ofertas de educação e formação	As competências previstas para o Conselho Municipal de Educação devem ser exercidas por outras entidades: - avaliação do funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino pelas instâncias referidas na Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro; - as de coordenação ou articulação territorial das políticas educativas relativas à educação pré-escolar e ao ensino básico e secundário, incluindo o profissional, por unidades administrativas locais constituídas por agregação de escolas, como as já previstas no Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho; - as de articulação com outras políticas sociais, incluindo as de educação não formal e informal, por estas unidades administrativas locais, funcionando em formação alargada com a participação de representantes dessas políticas.

Fonte: Elaboração própria baseada na Recomendação n.º 1/2019, de 30 de janeiro, do Conselho Nacional de Educação.

[20] Com voto contra do conselheiro designado pela Confederação Nacional das Associações de Pais.

Também o Conselho de Escolas divulgou a Recomendação n.º 02/2022, sobre a transferência de competências para as autarquias no domínio da educação, regulamentada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. O Conselho das Escolas expressou algumas preocupações relativas à transferência de competências, destacando que a autonomia das escolas é essencial para a qualidade do serviço educativo. O Conselho sublinha a necessidade de preparação das autarquias para acomodar as novas competências e garantir a qualidade das respostas à população, enfatizando a importância de estabelecer um plano de intervenção claro, de modo a prevenir, à semelhança do que já assinalara o CNE, relações hierárquicas entre autarquias e escolas e promover a colaboração entre ambas as instâncias. Este órgão recomenda que as seguintes competências sejam exercidas exclusivamente pelos órgãos de gestão das escolas:

- gestão do pessoal não docente, incluindo avaliação de desempenho, mapa de formação, férias e poder disciplinar;
- apetrechamento das escolas, que deve corresponder ao que os órgãos de gestão das escolas considerem relevante para a realização das atividades educativas;
- o reforço do orçamento das escolas quando determinados encargos não são assumidos pela autarquia, garantindo o regular funcionamento das atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar.

Finalmente, a Recomendação n.º 2/2022 do Conselho das Escolas frisa que "neste processo, para bem da qualidade da prestação do serviço público de educação, não pode haver ambiguidades ou espaço para o livre arbítrio de futuros decisores".

Como se verifica, a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação suscitou preocupações e recomendações por parte dos órgãos consultivos da tutela. No âmbito do trabalho anteriormente realizado, ao questionarmos diretores de AE de um concelho do centro litoral sobre se a CE estaria ao serviço da municipalização ou da descentralização, a formulação mais recorrente remetia para o peso dos próprios atores na forma como o processo é vivido e concretizado. Nesta medida, o receio manifestado pelo Conselho das Escolas quanto à ambiguidade do processo parece encontrar confirmação, revelando margens de interpretação e de decisão suscetíveis de afetar negativamente a relação de colaboração desejável entre municípios e escolas. A este propósito, um dos diretores entrevistados, que integrou o Conselho das Escolas desde a sua génese e dispõe de uma visão alargada do processo de descentralização no

país, confessou que a "diferença entre realidades é gritante", avaliando que "temos países dentro do nosso país" (Rosa, 2022, p. 84).

2.7. A emergência de níveis de administração supramunicipais

A compreensão do lugar dos municípios na governação da educação em Portugal exige atenção às estruturas administrativas situadas acima da escala municipal. Embora a Constituição preveja a existência de regiões administrativas, a sua não concretização deu lugar ao desenvolvimento de soluções intermédias de coordenação territorial, entre as quais se destacam as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), as Áreas Metropolitanas (AM) e, de forma particularmente relevante para esta investigação, as Comunidades Intermunicipais (CIM).

A cooperação intermunicipal de carácter voluntário terá sempre existido, de forma mais ou menos informal, através da partilha de recursos, de informação, de bens ou de serviços, por exemplo. Contudo, há países que optam pela cooperação intermunicipal de carácter obrigatório, como "mecanismo de governação de escala" (Teles, 2021, p.59). Nestes casos, a cooperação é "definida por lei e o cumprimento é monitorizado e sancionado pelo governo central" (Teles, 2021, p. 59). Em Portugal, apesar de as regiões administrativas fazerem parte do modelo de AP constitucionalmente previsto, não existe um nível intermédio entre municípios e Estado (Amaral & Coutinho, 2019). Assim:

> Na ausência de regiões administrativas, e configurando hoje em dia uma estratégia política diversa (alternativa?) da regionalização, a descentralização administrativa (...) tem assumido cada vez mais o lugar vago daquela, sobretudo através do desenvolvimento e intervenção das associações de municípios de âmbito sub-regional, Comunidades Intermunicipais (CIMs) cuja base são as NUTs III e as Áreas Metropolitanas (AMs) (...). Também no mesmo sentido de substituição das regiões administrativas pela descentralização soft, foi anunciada a alteração legislativa na organização e governo das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs). (J. Martins, 2023, p. 111)

A ausência de regiões administrativas, previstas na Constituição, mas nunca concretizadas, tem sido compensada por mecanismos alternativos de organização territorial. Em vez de uma verdadeira regionalização político-administrativa, o Estado tem privilegiado uma "descentralização administrativa soft", que se materializa sobretudo através das CIM e das AM, estruturas de cooperação municipal assentes nas NUTS III. Concordamos com Filipe Teles que refere que sem "mecanismos de legitimidade eleita ao nível intermédio entre a administração central e os municípios, as políticas públicas podem ser entendidas como um subproduto de incentivos nacionais, estratégias gerais ou de

imposições normativas" (Teles, 2021, p. 78). Nas páginas seguintes procuramos clarificar o lugar destas entidades intermunicipais, começando pela regionalização administrativa e culminando nas CIM, escala supramunicipal que delimita o universo empírico desta investigação.

2.7.1. Regiões administrativas

Atentemos no Artigo 236.º da CRP:

> Artigo 236.º
> (Categorias de autarquias locais e divisão administrativa)
>
> 1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.
> 2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.
> 3. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.
> 4. A divisão administrativa do território será estabelecida por lei. (CRP, 2021)

Verifica-se que a região administrativa é definida pela CRP como uma das três categorias de autarquias, pelo que seria, à semelhança do que acontece com os municípios e freguesias, sujeita a escrutínio público, através do voto democrático.

A CRP dedica ainda o Capítulo IV às regiões administrativas, do qual destacamos os Artigos 255.º e 256.º:

> Artigo 255.º
> (Criação legal)
>
> As regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respetivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma.
>
> Artigo 256.º
> (Instituição em concreto)
>
> 1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional.
> 2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos.
> 3. As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente da República, mediante proposta

> da Assembleia da República, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime decorrente do artigo 115.º.
> (CRP, 2021)

A Constituição é, assim, inequívoca quanto à previsão das regiões administrativas, embora a sua instituição em concreto tenha sido sucessivamente adiada. A verdade é que a CRP não fixa o número, a delimitação nem o mapa das regiões administrativas do continente, remetendo essa concretização para decisão legislativa posterior. A Comissão Independente para a Descentralização (CIPD), reconhece que "existe uma aceitação recorrente dos poderes políticos, ao longo da história, da necessidade de uma organização do território continental num número restrito de divisões administrativas supramunicipais" (CIPD, 2019, p. 117). A regionalização administrativa foi, por isso, sucessivamente adiada pelos diversos governos. Uma das razões principais para esse adiamento foi a imposição, pela revisão constitucional de 1997, da necessidade de um quórum mínimo e de uma maioria favorável em referendo para a efetiva instituição das regiões. Contudo, o referendo realizado em 1998, não obteve o resultado necessário para a implementação da regionalização, o que contribuiu para prolongar a ausência deste modelo administrativo. Na opinião de Jorge Martins, esta situação destaca os desafios políticos e a complexidade envolvida na concretização da regionalização, evidenciando a importância de um amplo apoio popular e político para implementar mudanças significativas na estrutura administrativa do Estado (Martins, 2023).

Cândido de Oliveira (2023) refere que "o fenómeno da regionalização está intrinsecamente ligado à descentralização (é descentralização) mas que é algo relativamente recente" (p.136). O autor acrescenta que, apesar de a descentralização ter atingido níveis nunca antes conhecidos nos municípios e freguesias, existe uma violação da Constituição por não terem sido criadas as regiões administrativas. No mesmo sentido, Teles assegura que "o atual modelo de governação multinível português não está desenhado para abordar diretamente os problemas a nível regional" na medida em que "as questões regionais são quase estritamente da responsabilidade da administração central desconcentrada" e dos "agentes regionais", os quais "carecem do estatuto e da legitimidade que apenas estruturas eleitas podem ter" (Teles, 2021, p. 81).

A não concretização das regiões administrativas deixou, assim, por preencher um nível intermédio de governação dotado de legitimidade democrática própria, com efeitos visíveis na articulação territorial das políticas públicas, incluindo as educativas.

Na perspetiva de Leonardo Costa:

> O referido centralismo fez chegar o Estado português ao estado de desorganização, opacidade, afastamento dos cidadãos e vulnerabilidade aos lóbis a que chegou.
> A regionalização deve ser entendida como um elemento da reforma política e administrativa mais vasta que o referido Estado necessita, no sentido de chegar a um Estado subsidiário controlado e participado pelos cidadãos. (L. Costa, 2023, p. 97)

Em 1986, João Formosinho observava que existiam várias resistências à regionalização, distinguindo-as em resistências comuns e resistências que se põem especificamente no sistema de ensino.

Quadro 16. Resistências à regionalização

Resistências comuns	
Classe política "lisboeta"	- a regionalização implica uma perda real de poder; diminui a importância da máquina central do Estado.
Promoção do situacionismo	- a regionalização torna mais difícil a distribuição de benesses aos militantes partidários; - diminui a importância do clientismo político.
Partidos políticos	- a regionalização obrigará à estruturação regional dos próprios partidos políticos, o que diminui o controlo dos líderes partidários lisboetas sobre os próprios partidos.
Resistências específicas no sistema de ensino	
Sindicatos de professores	- a centralização do poder político facilita a negociação de assuntos sindicais e profissionais; - serve a estrutura organizativa dos sindicatos para constituir as centrais sindicais nacionais.
Professores	- a prática do governo da educação a partir de Lisboa leva os professores a encarar este estado de coisas como normal e até como a ordem natural das coisas. - desconfiança por parte da classe docente em relação ao poder local e regional; - falta de preparação dos professores em Ciências da Educação leva os docentes a ficarem mais ligados à rotina.

Fonte: Elaboração própria baseada em Formosinho (1986, pp. 66-67)

As resistências identificadas por Formosinho mostram que a regionalização nunca esbarrou apenas em obstáculos técnicos ou administrativos. Desde cedo, envolveu disputas de poder, interesses instalados e desconfianças profundas quanto à redistribuição territorial da decisão, também no sistema de ensino. O autor acrescentava ainda que a resistência por parte dos professores tem origem tanto na "tradição de dependência do Estado e da socialização burocrática centralista, como do comportamento genérico dos profissionais de repugnância de prestação de contas aos pares" (Formosinho, 1986, p. 67). Em 1998, no cumprimento do instituído pela CRP, foi realizado um referendo em Portugal sobre a criação de regiões com poderes políticos que "resultou na recusa dos portugueses face à decisão de regionalizar e a um mapa concreto de regiões" (Mendes, 2023, p. 119). Desde então, a discussão sobre a regionalização tem permanecido em aberto, com argumentos favoráveis e contrários à sua concretização[21].

[21] A propósito da periodicidade de discussão do tema, consulte-se, por exemplo, a recente publicação "Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento", editado pela Uminho Editora em 2023, com edição de J. Cadima Ribeiro.

2.7.2. Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

Em 1969 foram instituídas as Comissões de Planeamento Regional (CPR), que tinham como principal função a promoção e articulação das políticas públicas com uma visão territorial do desenvolvimento. A adesão de Portugal à União Europeia reforçou as responsabilidades das CPR e definiu cinco áreas de intervenção geográfica.

Depois da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio, ter extinguido as CPR e também as Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território, o Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio, estabelece as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Como refere o preâmbulo do documento, a criação das CCDR "inscreve-se no processo de desconcentração e descentralização administrativas, dando concretização a estes princípios e desideratos constitucionais em matéria de democratização e modernização da Administração Pública" (D.L. n.º 104/2003, preâmbulo). Em Portugal, existem cinco CCDR, correspondendo a cinco regiões NUTS II (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos): Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

Inicialmente as CCDR eram caracterizadas como serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, responsáveis por executar, coordenar, desenvolver ou avaliar as diferentes políticas de âmbito regional. Recentemente, o Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, vem converter as CCDR em institutos públicos, no "sentido de se constituírem como os serviços que coordenam as respostas de âmbito regional do Estado" (D.L. n.º 36/2023, preâmbulo). De acordo com o Artigo 2.º do normativo as CCDR "são constituídas em institutos públicos de regime especial integrados na administração indireta do Estado, com personalidade jurídica própria, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial".

A missão das CCDR, I. P. é agora mais alargada:

> Artigo 3.º
> Missão
>
> As CCDR, I. P., têm por missão:
> a) Definir e executar as respetivas estratégias de desenvolvimento regional;
> b) Integrar e articular territorialmente políticas públicas indispensáveis à execução das políticas de desenvolvimento regional nos domínios do ambiente, cidades, economia, cultura, educação, saúde, ordenamento do território, conservação da natureza, e agricultura e pescas;
> c) Assegurar o planeamento e a gestão da política de coesão no âmbito dos programas regio-nais, e dos programas de cooperação territorial europeia, enquadrados nos ciclos de programação das políticas da União Europeia, tendo em vista o desenvolvimento económico, social e cultural dos territórios que constituem as respetivas circunscrições;
> d) Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.
>
> (D.L. n.º 36/2023, Capítulo I do Anexo)

Destas, destacamos a missão de "integrar e articular territorialmente políticas públicas indispensáveis à execução de políticas de desenvolvimento regional no domínio da educação". Relativamente às atribuições, este serviço desconcentrado viu reduzido o número, passando de trinta (definidas em 2003) para as 20 previstas no atual normativo. Este documento determina ainda a reestruturação da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) uma vez que é agora da competência das CCDR "assegurar a articulação com as autarquias locais nos domínios da rede de equipamentos escolares" (D.L. n.º 36/2023, alínea j) do Artigo 4.º, Capítulo I do Anexo). Para conhecermos de forma mais profunda as intenções do Governo é necessário recuar à resolução de ministros que deu origem ao presente normativo. Assim, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro, o Governo dá resposta às considerações da CIPD (2019) e recomendações da OCDE (2019), reforçando a capacidade de intervenção das CCDR através de novas atribuições. No que à educação diz respeito são objeto de transferência paras as CCDR ou de partilha com a DGEstE os seguintes serviços:

Quadro 17. Atribuições transferidas para as CCDR

Atribuições transferidas para as CCDR
Colaborar na recolha de informação relevante respeitante à educação especial para efeitos de regulação e de monitorização das respostas educativas e de apoio educativo, em articulação com a Direcção-Geral da Educação (DGE)
Participar no planeamento da rede escolar da circunscrição regional, promovendo, sem prejuízo das competências dos restantes serviços do Ministério da Educação (MEDU), acções de planeamento e execução do ordenamento das redes da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário, incluindo as suas modalidades especiais, bem como as de educação e formação de jovens e adultos
Apoiar os estabelecimentos de educação e as autarquias locais na manutenção dos contratos de execução celebrados anos termos do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho
Assegurar a divulgação local das orientações dos serviços do MEDU e da informação técnica às escolas
Apoiar o funcionamento das juntas médicas regionais
Analisar e elaborar pareceres dos PDM, do Plano de Pormenor (PP), Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), Carta Educativa (CE), bem como as candidaturas elaboradas pelas autarquias
Acompanhar a requalificação, modernização e conservação da rede de escolas
Identificar as intervenções nos edifícios escolares
Promover o acompanhamento das escolas profissionais privadas e da execução dos contratos de apoio financeiro celebrados
Vistoriar as instalações para a concessão de autorização de funcionamento dos estabelecimentos escolares do ensino particular e cooperativo e dos equipamentos das escolas públicas com oferta de ensino profissional, em articulação com a Direcção-Geral da Administração Escolar e com a DGE
Assegurar a concretização da política nacional no domínio das instalações e equipamentos escolares
Definir, gerir e acompanhar a requalificação, modernização e conservação da rede de escolas
Prestar apoio técnico aos municípios nas intervenções que estes realizem no parque escolar

Fonte: Elaboração própria baseada no anexo a que se refere o n.º 3 da Resolução de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro

Quadro 18. Atribuições partilhadas com a DGEstE

Atribuições partilhadas com a DGEstE
Promover em articulação com os estabelecimentos escolares, os necessários procedimentos em caso de acidente em serviço de docentes e não docentes
Assegurar o apoio jurídico e contencioso, em articulação com a Secretaria-Geral
Cooperar com outros serviços, organismos e entidades, tendo em vista a realização de ações conjuntas em matéria de educação
Assegurar a execução das políticas educativas definidas no âmbito do sistema educativo de forma articulada pelas diversas circunscrições regionais
Acompanhar, coordenar e apoiar a organização e funcionamento das escolas e a gestão dos respetivos recursos humanos e materiais, promovendo o desenvolvimento e consolidação da sua autonomia
Prestar apoio e informação aos utentes do sistema educativo, em particular aos alunos e encarregados de educação, às entidades e agentes locais
Participar no planeamento da rede escolar
Promover, coordenar e acompanhar a prevenção e intervenção na área da segurança escolar e assegurar a atividade de vigilância no espaço escolar, garantindo a necessária articulação com o Programa Escola Segura, realizando a formação de pessoal docente e não docente na área da segurança escolar
Assegurar o apoio jurídico e contencioso nas diversas circunscrições regionais, no âmbito das atribuições da DGEstE, em articulação com a Secretaria-Geral

Fonte: Elaboração própria baseada no anexo a que se refere o n.º 3 da Resolução de Ministros n.º 123/2022, de 14 de dezembro

Apesar do reforço recente das suas atribuições, as CCDR continuam a configurar estruturas desconcentradas do Estado, sem legitimidade democrática direta nem autonomia política comparável à de um verdadeiro nível regional de administração. José Reis recorda que apesar das atribuições acrescentadas, as CCDR "não são mais do que o serviço desconcentrado de algumas funções governamentais" cujo "pensamento estratégico acerca da sua região perdeu-se em favor de simples lógicas de gestão subsidiária de fundos" (Reis, 2023, p. 112). Na perspetiva do autor, é por estas razões que a ideia de que a eleição das CCDR pelos autarcas não é um passo para a regionalização. Já Bravo considera que as novas atribuições devem facilitar uma melhor coordenação com os municípios e um planeamento mais próximo dos interessados (Bravo, 2023, p. 77).

2.7.3. Áreas Metropolitanas

A par com as Comunidades Intermunicipais (CIM), as Áreas Metropolitanas configuram "hoje em dia uma estratégia política diversa (alternativa?) da regionalização, a descentralização administrativa – muitas vezes apresentada como a fase preparatória, gradualista e com implementação suave porque não sujeita ao controlo democrático exercido pelo voto periódico e universal" (J. Martins, 2023, p. 111). Encaradas, por Filipe Teles, como um mecanismo de descentralização assimétrica (tal como acontece com as regiões autónomas), as AM "diferem das outras áreas urbanas por razões demográficas, de concentração e de atividade económica" (Teles, 2021, p. 63).

Em 1991, a Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, cria as AM de Lisboa e do Porto, com o desígnio de visarem "a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes" (Ponto 2 do Artigo 1.º). A tendência de alargamento das atribuições das AM pronunciou-se com a publicação das Leis n.º 10/2003 e n.º 46/2008, de 13 de maio e de 27 de setembro, respetivamente, e intensificou-se com a promulgação do documento atualmente em vigor, Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, normativo que estabelece o regime jurídico 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. Estas atribuições podem, contudo, denunciar que o papel das AM pode substituir nalgumas funções o papel que seria desempenhado pelas regiões administrativas, caso existissem (Amaral & Coutinho, 2019; Bravo, 2023).

Tendo como perspetiva o objeto, Amaral & Coutinho (2019, p. 74) organizam as atribuições das AM da seguinte forma:

i) Atribuições que se reconduzem a garantir a articulação entre os municípios, seja por via do planeamento dos investimentos a realizar, seja ao nível dos investimentos municipais de carácter metropolitano;
ii) Atribuições que se traduzem na participação (institucionais) em entidades públicas de âmbito intermunicipal e, já no plano constitutivo, na participação na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito intermunicipal e na gestão de programas de desenvolvimento;
iii) As que têm em vista a articulação entre os municípios e os serviços da Administração central.

Os autores aditam que, pese embora a extensão das suas atribuições, a consecução da legitimidade por eleição direta dos membros do conselho metropolitano, por exemplo, seria constitucionalmente inaceitável por violar o princípio da tipicidade das autarquias locais e por desconsiderar o modelo de AP local previsto na CRP (Amaral & Coutinho, 2019). As AM ilustram, deste modo, uma resposta assimétrica à necessidade de coordenação supramunicipal em contextos urbanos densos, mas não resolvem a ausência de um verdadeiro nível regional de governação dotado de legitimidade democrática própria.

A referência às AM serve, neste ponto, para situar uma das formas de organização supramunicipal existentes em Portugal e preparar a análise das Comunidades Intermunicipais, escala sobre a qual incide mais diretamente o estudo empírico. No domínio da educação, esta distinção ganha especial relevo, uma vez que tanto as Áreas Metropolitanas como as Comunidades Intermunicipais intervêm na articulação entre municípios e entre estes e a administração central, ainda que a partir de realidades territoriais, demográficas e institucionais distintas.

2.7.4. Comunidades Intermunicipais

Sucedâneas das Associações de Municípios de fins múltiplos, as CIM integram o conceito de entidades intermunicipais e distinguem-se das associações de municípios e das associações de freguesias de fins específicos. É neste nível supramunicipal que a presente investigação se inscreve de forma mais direta, na medida em que as CIM constituem hoje uma escala relevante de articulação territorial das políticas educativas.

À semelhança das AM, também as CIM têm atribuições próprias, que são definidas diretamente por lei. Além disso, têm a capacidade de beneficiar da transferência de atribuições e competências do Estado, bem como de receber delegações de competências tanto do Estado quanto dos municípios. As CIM são livremente constituídas por contrato público e a sua delimitação territorial é definida de acordo com o Anexo II da Lei n.º 75/2013. Para além de não terem órgãos eleitos diretamente, o facto de a constituição das CIM resultar da iniciativa dos municípios "afastam de forma clara" as CIM "da categoria das autarquias locais" (Amaral & Coutinho, 2019, p.79).

Ao contrário das AM, que se concentram em grandes aglomerações urbanas, as CIM não têm como critério a demarcação territorial baseada no número elevado de habitantes ou numa dinâmica pendular específica, visando uma cooperação mais ampla entre municípios, muitas vezes abrangendo áreas rurais e urbanas. As crescentes responsabilidades assumidas pelos municípios, a escassez de meios financeiros e a exiguidade excessiva do espaço municipal em relação aos serviços que os municípios têm de desenvolver são algumas das razões que levam os municípios a associar-se a uma CIM (Amaral & Coutinho, 2019).

Como podemos verificar pela análise do Quadro 19., as atribuições das CIM são análogas às das AM, à exceção das atribuições que visam a resolução de problemas específicos das grandes áreas urbanas:

Quadro 19. Atribuições das entidades intermunicipais

Áreas Metropolitanas	Comunidades Intermunicipais
a) Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana; b) Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; c) Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano; d) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito de fundos europeus; e) Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano; f) Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos; g) Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano.	a) Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; b) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; c) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito de fundos europeus; d) Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.

Fonte: Elaboração própria baseada na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Por outro lado, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece que cabe às AM e às CIM assegurar, nas mesmas áreas, a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central.

Quadro 20. Áreas cuja articulação entre municípios e administração central é assegurada pelas entidades municipais

Áreas Metropolitanas	Comunidades Intermunicipais
a) Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; b) Rede de equipamentos de saúde; c) Rede educativa e de formação profissional; d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; e) Segurança e proteção civil; f) Mobilidade e transportes; g) Redes de equipamentos públicos; h) Promoção do desenvolvimento económico e social; i) Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.	a) Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; b) Rede de equipamentos de saúde; c) Rede educativa e de formação profissional; d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; e) Segurança e proteção civil; f) Mobilidade e transportes; g) Redes de equipamentos públicos; h) Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural; i) Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Fonte: Elaboração própria baseada na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Os quadros anteriores mostram, assim, que as CIM assumem funções de articulação supramunicipal com incidência direta em áreas estruturantes, entre as quais a rede educativa e a formação profissional. Jorge Martins assinala que as intervenções das CIM não se esgotam nas suas atribuições ou áreas de articulação, considerando que os seus poderes "são mais amplos e diversos", nomeadamente "no que diz respeito ao papel que representam no programa de combate ao insucesso e abandono escolares" e na criação e desenvolvimento de Equipas Multidisciplinares (J. Martins, 2023, p. 35). Ao mesmo tempo, a sua capacidade para gerar receitas próprias é limitada, dependendo em larga medida do financiamento assegurado pelos municípios que as integram, o que produz diferenças significativas entre CIM, quer na intensidade da colaboração, quer na capacidade de investimento (Teles, 2021).

Estas assimetrias podem ter efeitos relevantes no domínio da educação. As CIM com maiores disponibilidades financeiras tenderão a dispor de melhores condições para investir na requalificação da rede escolar, apoiar alunos e famílias e desenvolver projetos educativos de maior alcance. Pelo contrário, os territórios com menores recursos poderão enfrentar dificuldades acrescidas na melhoria das infraestruturas educativas e na criação de respostas de apoio consistentes. A ação intermunicipal, longe de eliminar por si mesma as desigualdades territoriais, pode, por isso, reproduzi-las ou até acentuá-las, caso não existam mecanismos de compensação e financiamento mais equitativos.

Importa, por isso, não confundir estas soluções intermédias de coordenação territorial com uma verdadeira regionalização. Nem as CIM nem as AM podem substituir um governo regional, desde logo porque têm natureza, âmbito e competências distintos. Enquanto estas entidades operam numa lógica de cooperação intermunicipal, um governo regional disporia de legitimidade democrática própria e de competências próprias em áreas estruturantes como a educação, a saúde, o ordenamento do território ou os transportes. Do mesmo modo, também as CCDR, apesar do reforço recente das suas atribuições, não configuram uma forma de governo regional, uma vez que permanecem estruturas desconcentradas, dependentes do governo central e desprovidas de legitimidade democrática direta.

No domínio da educação, os recentes quadros de transferência e delegação de competências procuram aproximar determinadas decisões do território e reforçar a importância das escalas local e supramunicipal. Ainda assim, deixam em aberto um espaço de indefinição entre governação central, cooperação intermunicipal e autonomia local. É também nesse espaço que as escolas observam com prudência estas mudanças, muitas vezes sem que as suas preocupações sejam plenamente consideradas. A possibilidade de ao controlo remoto central se juntar um controlo remoto local é, neste sentido, uma questão real, com potenciais efeitos sobre a autonomia das escolas.

2.8. Síntese

Dedicámos as primeiras páginas deste capítulo à AP por considerarmos conveniente contextualizar e situar o poder local na administração em Portugal. Expusemos duas interpretações de Freitas do Amaral relativas ao sentido de AP que nos parecem importantes: administração pública associada à organização administrativa (sentido orgânico) e administração pública como sinónimo de atividade administrativa (sentido material). Confirmámos que a CRP distingue três modalidades de administração (direta, indireta e autónoma) e verificámos que as autarquias locais desenvolvem uma administração autónoma, sob a égide de três princípios basilares: o princípio da autonomia das autarquias locais, o princípio da descentralização administrativa e o princípio da subsidiariedade. Ao longo da nossa investigação, os conceitos de centralização, descentralização e desconcentração assumem papéis centrais, pelo que procurámos explorar as suas definições, características e distinções. Adicionalmente, abordámos a relação entre estes conceitos, a territorialização e a autonomia das escolas, argumentos que serão retomados posteriormente na análise e discussão aos dados recolhidos.

A investigação sobre o poder local e a educação não poderia ficar completa sem a exposição dos normativos que moldaram a intervenção municipal nesta área ao longo da história democrática. Neste contexto, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, assume particular relevância por se tratar do diploma mais recente que determina a transferência de competências para os municípios e entidades intermunicipais no âmbito da educação. Assim, será este o normativo que guiará parte da nossa investigação, nomeadamente na caracterização dos instrumentos de planeamento, com especial incidência na CE.

Para contribuir para o esclarecimento das competências de cada ator local, procedemos ao resumo das competências previstas para os órgãos municipais e para os estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, ao mesmo tempo que partilhámos preocupações de dois órgãos consultivos da tutela, o Conselho das Escolas e o CNE.

Concluímos o capítulo com a apresentação e descrição das estruturas administrativas situadas acima do nível municipal, de modo a situar os municípios nos níveis de governo existentes em Portugal. Simultaneamente, assinalámos a ausência das regiões administrativas previstas na CRP.

Em suma, apresentámos neste capítulo dados históricos, evoluções, discussões, conceitos e normativos basilares para a nossa investigação, que são frequentemente mobilizados no decurso da tese para averiguar não apenas o papel da CE na política educativa e no planeamento da educação dos

municípios, mas também para aferir se as políticas adotadas, apresentadas como caminho da descentralização em matéria de educação, contrariam o velho lema político de que "é preciso que alguma coisa mude para que tudo fique na mesma" (Formosinho, 1986, p. 65).

Para além da função contextualizadora, este capítulo assumiu uma função estruturante no quadro analítico da investigação. A distinção entre administração pública em sentido orgânico e material permite sustentar a leitura da CE não apenas como instrumento técnico, mas como expressão de uma configuração administrativa e organizacional específica. Do mesmo modo, a clarificação constitucional das modalidades de administração e a exploração conceptual das noções de centralização, descentralização e desconcentração forneceram os referenciais indispensáveis para interpretar criticamente o alcance da transferência de competências consagrada no Decreto-Lei n.º 21/2019. Ao articularem enquadramento jurídico, debate conceptual e evolução normativa, estes elementos constituem a base a partir da qual será desenvolvida a análise empírica subsequente. Este percurso permitiu compreender que a valorização do poder local não decorre apenas de um princípio de proximidade, podendo também traduzir uma lógica de partilha funcional de responsabilidades na execução das políticas públicas. É também nesse plano que se torna possível interrogar se a territorialização da política educativa corresponde a um efetivo reforço da autonomia municipal ou se traduz, antes, uma redistribuição de responsabilidades sob enquadramento central persistente.

CAPÍTULO III – INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EDUCATIVA MUNICIPAL: ENQUADRAMENTO POLÍTICO-NORMATIVO E TEÓRICO

Como foi possível observar no capítulo anterior, a administração local, através dos processos de transferência de competências e de reorganização das responsabilidades educativas, passou a assumir maior intervenção na definição das políticas educativas locais e na gestão da rede educativa. Esta rede, confrontada com dinâmicas demográficas, socioeconómicas e migratórias, procura responder, através do planeamento, às necessidades dos territórios. Contudo, a intervenção municipal não ocorre num espaço plenamente autónomo, permanecendo atravessada por critérios normativos, orientações da administração central e decisões que condicionam a organização da rede, a constituição de turmas, a oferta educativa e a elegibilidade dos investimentos. É neste quadro que a CE ganha particular relevância, enquanto instrumento de articulação entre conhecimento local, racionalidade técnica e enquadramento político-administrativo.

Nas páginas que se seguem analisamos os principais instrumentos de planeamento ao dispor da administração local, com particular incidência na CE, objeto central da presente investigação. Importa, contudo, esclarecer o critério de delimitação da análise legislativa que sustenta a abordagem desenvolvida ao longo deste trabalho. Não assumimos uma análise exaustiva da totalidade da produção normativa em cada período. Optámos, antes, por selecionar os diplomas considerados estruturantes para a configuração e evolução das competências municipais no domínio educativo e dos instrumentos de planeamento que lhes estão associados. Esta leitura não se esgota, porém, no plano normativo. Ao longo do capítulo, convocamos também contributos teóricos, como a tipologia de Cordeiro, Martins e Ferreira sobre o reordenamento da rede escolar, que permitem compreender a CE como um instrumento situado entre a racionalidade técnica, a decisão política e a negociação territorial.

O horizonte temporal não é uniforme para todos os instrumentos analisados, variando em função do momento da sua criação, reformulação ou consolidação no ordenamento jurídico. Para cada instrumento, privilegiámos os normativos que introduziram alterações substantivas no âmbito das competências atribuídas às autarquias e na articulação entre níveis de administração.

3.1. Planeamento tradicional e planeamento estratégico

A passagem de políticas de administração da educação fortemente centralizadoras para políticas tendencialmente descentralizadoras, a par da transferência de competências para o nível local, levou a

administração central a dotar as autarquias de instrumentos de planeamento capazes de responder às necessidades dos territórios. Esta "modificação e reconfiguração da decisão política" provocou profundas alterações na conceção, no planeamento e na administração da rede escolar (Martins et al., 2011, p. 309).

A expansão da rede escolar iniciou-se em meados dos anos 50 do século XX com o objetivo de a dimensionar e adequar ao número crescente de alunos e de dar resposta às diversas metas políticas tais como o cumprimento da escolaridade obrigatória ou a ampliação das taxas de frequência (Cordeiro & Martins, 2012). Apesar de em Portugal, a partir dos anos 70, termos assistido a um abandono discursivo da abordagem burocrática do planeamento tradicional, foi no final dos anos 80 que se intensificaram as críticas às "limitações do paradigma tradicional de planeamento", observando-se a "defesa de um modelo de planeamento prospectivo, participado e descentralizado" (Cordeiro et al., 2014). Assim, o anterior modelo de planeamento, de "carácter tradicional, caracterizado pelo extremo centralismo e pela rigidez das soluções" (Santos et al., 2014, p. 8), começou a revelar-se incapaz de acompanhar as conceções de descentralização, de participação, assim como os apelos ao dinamismo local presentes na LBSE (Cordeiro & Martins, 2012). Para a emergência deste novo modelo de planeamento prospetivo e territorial da rede escolar concorreram ainda a nova realidade demográfica e socioeconómica de um país democrático em transformação, da qual resultaram novas exigências educativas.

> O paradigma tradicional de planeamento, entendido como a previsão perfeita, a matematização dos fenómenos sociais e a procura do óptimo, ao não ter em conta os actores sociais e ao considerar o planeamento como neutro, tem como consequência menosprezar a complexidade da experiência social. (Perestrelo, 2002, p. 34)

Na opinião da socióloga, o planeamento estratégico prevê sempre uma visão prospetiva, num processo que valoriza a reflexão e que diz respeito não só aos "decisores e executantes", mas também "ao conjunto dos actores, activos e passivos, nele implicados" (Perestrelo, 2002, p. 35). Cordeiro *et al.* (2014) acrescentam que "o planeamento estratégico promove uma visão para o território fundamentada num diagnóstico prospetivo e numa gestão de longo prazo", caracterizado "pelo carácter multidisciplinar e participado" (p.585).

Quadro 21. Principais características do Planeamento Tradicional e do Planeamento Estratégico

Planeamento Tradicional	Planeamento Estratégico
▪ Sectorial	▪ Global e integrado
▪ Físico	▪ Diversas vertentes
▪ Normativo/ regulador	▪ Processual/ operacional
▪ Extrapolação de tendências	▪ Prospetivo
▪ Tecnocrático	▪ Participativo
▪ Orientado pela oferta	▪ Orientado pela procura
▪ Rígido	▪ Flexível

Fonte: Cordeiro, Martins, & Ferreira (2014) baseado em Ferreira (2005)

As discrepâncias entre o planeamento tradicional e o planeamento estratégico são evidentes. Ao destacar a dimensão local, o planeamento estratégico facilita a consolidação de uma identidade educativa local, permitindo a participação e o envolvimento da comunidade.

> Com o aparecimento do planeamento estratégico, novos conceitos e instrumentos emergem. A abordagem estratégica territorial surge como um novo paradigma, o processo de planeamento sobrepõe-se ao plano, os instrumentos de execução ganham maior atenção, e a monitorização e a avaliação passam a ser indispensáveis. (Cordeiro et al., 2014, p. 586)

Os autores sustentam ainda que um dos instrumentos cruciais para esta mudança de paradigma foi a CE, apresentada como instrumento de planeamento prospetivo e territorializado, ao criar condições para que o município assumisse um papel mais relevante na reorganização da rede escolar. A mudança de paradigma não se traduziu apenas numa alteração técnica dos instrumentos de planeamento. Abriu também espaço a uma maior territorialização das decisões, à valorização da participação local e à emergência de instrumentos, como a CE, capazes de conferir ao município um papel mais visível na definição e reorganização da rede educativa.

3.1.1. Reordenamento da rede escolar

A transição do planeamento tradicional para o planeamento estratégico introduziu novas dinâmicas no reordenamento da rede escolar, dando origem a diferentes abordagens por parte dos municípios portugueses. A investigação conduzida por Cordeiro, Martins e Ferreira, citados anteriormente, sobre as CE e o reordenamento da rede escolar na região Centro de Portugal identificou e analisou as principais tendências na reorganização da rede de ensino do 1º ciclo do ensino básico. Embora tenham

encontrado soluções híbridas em algumas CE, que não seguem um padrão claro, a pesquisa permitiu identificar três tipos predominantes de soluções de reordenamento: *decretado*, *conciliado* e *comunitário*.

Assim, as soluções de reordenamento do tipo *decretado* "estão sustentadas em lógicas de predomínio técnico-administrativas e pressupõem uma imbricação político-normativa das soluções das periferias às políticas decididas pelo centro" (Cordeiro et al., 2014, p. 595). Esta solução de reordenamento tem total correspondência com as soluções defendidas pelo Estado e é caracterizada por uma rede escolar fortemente concentrada, o que resulta num aumento de alunos em mobilidade, consequência da prevalência de centros escolares.

Conforme sugere o próprio nome, nas abordagens de reordenamento *conciliado*, há uma propensão para conciliar as soluções propostas pelo Estado com aquelas defendidas pelo município:

> Aqui, as soluções de reorganização são construídas numa arena política de baixa intensidade ou mesmo mitigada, onde os municípios e o Estado procuram, através de um processo compósito de perdas e ganhos, chegar a soluções que satisfaçam tanto o centro como a periferia. Assim, o município é remetido a um papel de coautor das soluções da rede escolar para o seu território, ao assumir que as soluções encontradas são as "possíveis" e não as "desejadas" ou mesmo as "necessárias". (Cordeiro et al., 2014, p. 597)

Neste tipo de reordenamento, o município "procura harmonizar os critérios de racionalidade e de qualidade defendidos pela tutela", com uma rede escolar "mais próxima das comunidades locais e mais consentânea com o defendido pelo poder local" (p. 597).

Na reorganização do tipo *comunitário*, ao contrário do que ocorre na reorganização decretada, são os interesses políticos e sociais locais que prevalecem, envolvendo estratégias, negociações e ações protagonizadas pelos diversos intervenientes locais. As soluções para a reorganização da rede escolar neste contexto surgem de tensões políticas marcantes entre o município e o Estado, em que a força e influência política local tenta diminuir ou até mesmo contrapor a autoridade política-normativa do poder central. Aqui, as dinâmicas comunitárias dos cidadãos predominam em relação às lógicas institucionais (Cordeiro et al., 2014). Os investigadores acrescentam que, por força de uma oposição "acérrima", neste tipo de reordenamento, as diferenças entre a fase inicial e a fase final da reorganização são menos significativas do que as soluções do tipo decretado e do tipo conciliado. Estas modalidades de reordenamento mostram que a reorganização da rede escolar não decorre de uma única lógica. Resulta antes de combinações variáveis entre orientação central, negociação municipal e

pressão comunitária, tornando visível a diversidade de modos como o planeamento educativo é territorialmente apropriado.

No entanto, Cordeiro alerta para o facto de esta radical mudança na reorganização da rede escolar (particularmente nos casos do 1º CEB e Pré-Escolar), apesar de significar uma rutura com o modelo centralista, "pode também ser considerada apenas como uma adaptação astuta e conveniente do poder central, que assim reorganiza a sua máquina administrativa" com argumentos simultaneamente descentralizadores e modernistas (Cordeiro, 2014, p. 431). Cordeiro considera ainda que no caso do 1.º CEB, a dispersão da rede escolar foi combatida por um processo de "dupla concentração", constituído por duas fases:

> Numa primeira fase (até 2006), tratou-se de uma concentração mais de cunho político-administrativa, dominada pela preocupação de constituição de agrupamentos horizontais e verticais, onde vingava sobretudo a ideia de desmantelar o isolamento de estruturas administrativas como as delegações escolares e a da integração dos diferentes estabelecimentos; a segunda fase, dominada por uma retórica de cunho político-pedagógico, coincide com o arranque do processo da execução das cartas educativas e pode ser ilustrada pela referência ao centro escolar como produto da visão pedagógica do poder central, que defende a eliminação das escolas isoladas ou de pequena dimensão em nome do combate ao insucesso escolar(...). (Cordeiro, 2014, p. 432)

O autor regista ainda que este período é considerado como um dos raros momentos em que o poder central assume a vontade de transferir o poder de decisão, em matéria de educação escolar, para as autarquias.

3.2. Plano de transporte escolar

A importância do plano de transporte escolar é reconhecida pela administração local, que o assume como instrumento estruturante para assegurar condições de acesso à educação em territórios com diferentes níveis de densidade populacional e acessibilidade. Consequentemente, esta matéria constitui um domínio de particular relevância na agenda municipal, exigindo acompanhamento técnico especializado e articulação com os serviços de educação e transportes (Rosa, 2022). Ao garantir o acesso à educação a alunos residentes em áreas afastadas ou de difícil acesso, o plano de transporte escolar contribui para a promoção da equidade territorial e educativa. Pode igualmente influenciar a regularidade da frequência escolar e a redução de situações de absentismo, ao mesmo tempo que impacta na organização logística dos recursos municipais, permitindo maior racionalização de circuitos, otimização de meios e articulação com a rede de transportes públicos. Através deste instrumento, a

administração local materializa uma dimensão concreta da política educativa municipal, com efeitos diretos na relação entre território, mobilidade e escolarização.

Dois anos antes da aprovação da LBSE, em 1984, o Governo publica o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, diploma que sistematiza as competências municipais em matéria de transportes escolares. Este normativo propôs-se, "perante a necessidade de rever, à luz da descentralização, alguns dos princípios básicos que institucionalizam os benefícios do transporte escolar", a "reunir num único diploma a regulamentação que consagra as novas competências municipais na matéria" (D.L. n.º 299/84, preâmbulo). O regime então definido manteve-se como referência estruturante nas décadas subsequentes, conhecendo adaptações decorrentes da evolução do regime jurídico das autarquias locais, mas sem revogação global do seu conteúdo. A relevância do plano de transportes é reafirmada no quadro da transferência de competências concretizada pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que o reconhece como instrumento de planeamento, a par com a CE.

A Secção II do diploma define o conceito de plano de transporte escolar:

> O plano de transporte escolar é, a nível municipal, o instrumento de planeamento da oferta de serviço de transporte entre o local da residência e o local dos estabelecimentos de ensino da rede pública, frequentados pelos alunos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário, salvo quando existam estabelecimentos de ensino que sirvam vários concelhos, casos em que tal instrumento assume nível intermunicipal. (D.L. n.º 21/2019, Art. 17.º)

Desta definição destaca-se a possibilidade de o instrumento assumir natureza intermunicipal sempre que exista partilha de alunos entre concelhos, evidenciando a articulação territorial como uma dimensão estruturante do planeamento da mobilidade escolar. Os objetivos do plano de transporte escolar encontram-se definidos no artigo 18.º:

> 1 - O plano de transporte escolar visa assegurar a igualdade de oportunidades de acesso à educação pré-escolar e à educação escolar, incluindo os alunos abrangidos por medidas adicionais no âmbito da educação inclusiva.
> 2 - O plano de transporte escolar conjuga e complementa a rede de transportes públicos e outros planos de transportes em vigor na respetiva área de abrangência. (D.L. n.º 21/2019, Art. 18.º)

O diploma clarifica ainda as competências de elaboração, aprovação, vigência e revisão do plano. O Artigo 21.º determina que as câmaras municipais são responsáveis pela sua elaboração e aprovação, após discussão e parecer do conselho municipal de educação. Quando existam estabelecimentos de natureza supramunicipal, essa competência é atribuída ao secretariado executivo intermunicipal, sendo

o plano aprovado pelo conselho intermunicipal, após parecer dos conselhos municipais envolvidos. Quanto ao calendário procedimental, o Artigo 22.º fixa o prazo de 1 de agosto para a aprovação do plano que vigorará no ano letivo seguinte, estabelecendo igualmente a sua comunicação às entidades competentes em matéria de regulamentação técnica, licenciamento, coordenação e fiscalização dos transportes terrestres. Prevê ainda a possibilidade de alterações durante o ano letivo, sempre que ocorram circunstâncias supervenientes.

Por fim, importa sublinhar que o plano de transportes escolares integra a ação social escolar e constitui um instrumento fundamental para a concretização dos princípios da LBSE, designadamente no que respeita à promoção da igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso escolares. Embora seja frequentemente entendido como instrumento técnico e logístico, participa também na concretização territorial do direito à educação, articulando acessibilidade, equidade e organização da rede educativa.

3.3. Projeto Educativo Local

Há muito tempo que se reflete a expansão da educação para além das paredes convencionais da escola e dos estabelecimentos de educação. A expressão *cidade educativa*, disseminada a partir do relatório "Aprender a Ser", da Comissão Internacional para o Desenvolvimento da Educação, presidida por Edgar Faure, publicado pela UNESCO em 1972, será uma das conceções mais marcantes. Contudo, outros autores, tais como Agazzi (*sociedade educadora*, 1965), Beillerot (*sociedade pedagógica*, 1985) ou Húsen (*sociedade educativa*, 1988), refletiram igualmente sobre a relação da educação com a cidade e com o território (Chisté & Sgarbi, 2015; Pinhal, 2010; L. L. Torres & Martins, 2019). Num contexto mais recente, a ideia de *cidade educadora*, concebida pela Carta das Cidades Educadoras - Declaração de Barcelona (1990), revista em 1994, 2004 e 2020, destaca e reforça o papel educativo significativo que uma cidade pode desempenhar (L. L. Torres & Martins, 2019). É neste alargamento da educação para além da escola que o Projeto Educativo Local ganha sentido enquanto instrumento de articulação territorial e de construção de uma visão municipal da educação.

Em Portugal, no ano de 1988, o grupo de trabalho constituído por Formosinho, Fernandes e Lima, no trabalho elaborado no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), consideravam que a comunidade educativa associada a uma escola não poderia ser limitada ao conjunto de pessoal docente e não docente, aos alunos e respetivos encarregados de educação. Como referiram os autores, são parte da comunidade educativa todos os interessados no processo educativo (municípios, organizações e associações sociais económicas, culturais ou científicas). Assim, propuseram a criação

de um Conselho Local do Ensino Básico, uma "estrutura de coordenação que potencie a utilização dos recursos disponíveis nas diversas escolas e na comunidade local para a acção educativa" (CRSE, 1988, p. 165). O mesmo grupo de trabalho propôs ainda a existência de um Conselho Local de Educação, com funções relativas à educação pré-escolar, ao ensino secundário, à educação de adultos, ao ensino especial, às atividades de apoio e complemento educativo.

Como mencionado no Capítulo I, uma das categorias defendidas por João Pinhal sobre a intervenção dos municípios na educação é precisamente ter projetos/programas próprios. Na opinião do autor, os projetos socioeducativos destacam-se como um dos mais expressivos exemplos da autonomia assumida pelas autarquias locais no âmbito educativo.

O normativo que ampliou a intervenção dos municípios na conceção e planeamento da educação local foi o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 maio, que estabeleceu o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos. O anexo deste documento, previa, "com base na iniciativa do município", a criação de Conselhos Locais de Educação (CLE). Assim, os CLE seriam "estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares" (Regime jurídico do D.L. n. 115-A/98, Art. 2.º).

Apesar de no ano seguinte a Lei n.º 159/99, de 14 setembro confirmar a criação dos CLE, foi apenas em 2003, através da publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que a sua criação foi tornada obrigatória e alterada a designação para Conselho Municipal de Educação (CME). O normativo confirma a essência do CME como órgão consultivo:

> Artigo 3.º
>
> 1 - O conselho municipal de educação é uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo. (Art. 3.º, do Capítulo II do D.L. n.º 7/2003, de 15 de janeiro)

Na visão de Joaquim Machado, a criação do CME revela diversas dimensões da perspetiva organizacional da interligação entre a cidade e a educação. Isso inclui a função da escola, do município, da comunidade e de vários atores sociais, destacando a complementaridade entre as

lógicas territoriais e as lógicas de afinidade, dentro do contexto da autonomia das escolas (Machado, 2004).

Desta forma, os CME tornaram-se a "sede adequada para a concepção e monitorização do Projecto Educativo Local", "como grande fórum de discussão e concertação"(Pinhal, 2010, p. 50).

A iniciativa municipal de abordar as necessidades da comunidade educativa de maneira coordenada, participativa e envolvendo todos os intervenientes locais, foi adotada por vários municípios ao longo do tempo. Conforme Pinhal, os municípios ao encetarem iniciativas cada vez mais próprias e complexas, deram origem a autênticas políticas educativas municipais.

> Com efeito, vários municípios tinham já criado conselhos ou comissões locais de educação antes de 1998, correspondendo a uma ideia surgida durante os trabalhos da reforma do sistema educativo do final da década de 80 e que não tinha sido aproveitada pelo governo de então. Por outro lado, muitos municípios elaboraram cartas escolares ou de equipamentos educativos antes que a respetiva regulamentação estivesse publicada, ou seja, antes que isso fosse obrigatório. (Pinhal, 2017, p. 899)

Um desses exemplos foi um projeto posto em prática no concelho da Golegã, entre 1993 e 1995. Em 1996, Maria Canário apresentou as conclusões do projeto, do qual foi coordenadora, que teve como finalidade estudar e apoiar a criação de um Projeto Educativo Local (PEL):

> O que deve ser realçado como conclusão é que, para além do conteúdo concreto da iniciativas tomadas, e que existem, desarticuladamente, um pouco por todo o lado, o PEL introduz, numa comunidade local, a possibilidade de uma grande variedade de parceiros intervirem com uma coerência de conjunto, ao nível duma função global, como é a educação.(...) O partenariado, como prática social inovadora, estabelece um novo tipo de colaboração entre os parceiros; ao contrário do mecenato, em que alguém dá e outro alguém recebe, o partenariado pressupõe a paridade entre parceiros (...). (M. Canário, 1996, p. 74)

Verificamos que Canário também reconhece a existência de várias iniciativas por parte dos municípios, apesar de desarticuladas. No entanto, o PEL não apenas promove iniciativas concretas em várias áreas, mas também introduz a possibilidade de uma colaboração mais coesa entre diversos parceiros numa comunidade local. Esta abordagem (inovadora) do partenariado estabelece uma colaboração baseada na paridade entre os parceiros. Em 1999, a mesma autora adiantava a definição de PEL:

> O PEL pode ser definido como o instrumento de realização de uma política educativa local, que articula as ofertas educativas existentes, os serviços sociais com os serviços educativos, promove a gestão

> integrada dos recursos e insere a intervenção educativa numa perspectiva de desenvolvimento da comunidade. (M. Canário, 1999, p. 3)

A autora adita que devido à multiplicidade de atores envolvidos e ao seu carácter negociado, a construção de um PEL é um processo que se estende ao longo de vários anos e assume formas necessariamente muito diversas, adaptando-se aos diferentes contextos.

Desta forma,

> O projecto educativo local parte, pois, de uma filosofia de intervenção de base, digamos de uma missão, que deverá corresponder às aspirações locais, e também de uma organização e de um funcionamento sociais compatíveis com os fins visados. Depois, desdobra-se naturalmente em políticas, traduzidas em programas e acções concretos, bem como em intencionalidades simbólicas geradoras de compromissos e de novos referenciais para a vida em comum (novos valores, novas aspirações). (Pinhal, 2010, p. 47)

Cordeiro et al. (2012) acrescentam que os planos e projetos estratégicos e integrados de desenvolvimento devem ser concebidos com maior flexibilidade e orientação para destacar as potencialidades de um determinado território, em contraste com abordagens mais herméticas (p. 311). Na opinião dos autores, o PEL integra-se num planeamento estratégico que "deve visar o definir e o realizar o projeto de cidade/concelho, reforçando a qualidade de vida de todos os seus cidadãos" (Cordeiro et al., 2012, p. 311).

Importa clarificar que as designações PEL e PEEM (Plano Estratégico Educativo Municipal) são frequentemente utilizadas para descrever documentos de construção e regulação de políticas educativas a nível local ou municipal e que ambos os conceitos têm como objetivo principal definir e orientar as políticas e estratégias educativas do território. As designações de Projeto Educativo Local ou Projeto Educativo Municipal são as mais tradicionais na esfera educacional municipal (Santos, 2017). Já a designação PEEM emerge no Programa Aproximar, lançado pela resolução do conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março. Esta designação surge no âmbito das competências dos "órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais", de acordo com a alínea 1) do Art. 8.º do Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro.

Ao contrário do PEL, que na senda de Maria Canário (1996) e João Pinhal (2010), é um documento que deve articular as ofertas educativas locais existentes (onde se consideram os projetos educativos das escolas), numa perspetiva de desenvolvimento da comunidade, correspondendo às necessidades locais, o PEEM pode ser um documento menos democrático, no sentido em que, de acordo com a minuta de contrato interadministrativo de delegação de competências – contrato de educação e formação municipal, são as escolas que devem "ajustar" os seus projetos educativos ao PEEM. Esta

necessidade de "ajustamento" dos Projeto Educativos das Escolas (PEE) ao PEEM implica a perda, por parte das escolas, da responsabilidade exclusiva de construção do seu projeto, contrariando o quadro legal estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, normativo que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos. Parece-nos que a autonomia das escolas e a definição de um PEL ou PEEM são questões complexas que exigem ponderação e capacidade de auscultação, planeamento e articulação por parte dos municípios para que a ação das escolas não seja restringida pela tutela por um lado e pelo município, por outro. Será, portanto, fundamental encontrar um equilíbrio que permita às escolas responder às necessidades das suas comunidades, ao mesmo tempo que se garante uma visão da educação em todo o município.

> Se o Projeto Educativo da Escola/Agrupamento de Escolas é reconhecido como um empreendimento dinâmico que retrata a sua identidade, clarifica a sua missão, compaginar as intenções com a realidade e contribui para configurar as políticas educativas e curriculares na instituição, o Projeto Educativo do Município (PEM) é tido como um meio de interligar as diferentes escolas e demais parceiros sociais de uma dado território educativo em torno de objetivos comuns numa lógica democraticidade e participação (...). Contudo, a conceção de um PEM não deve ser feita na perspetiva da mera aglutinação, sob pena de, se isso acontecer, se desfigurarem tanto o seu verdadeiro sentido, quanto as suas potencialidades. (Morgado, 2014, p. 467)

Como se verifica, José Carlos Morgado refere uma outra designação para o mesmo documento. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e a consequente revogação do Decreto-Lei n.º 30/2015, não fez cair em desuso a designação de PEEM, até porque houve municípios, como o caso de Alvito[22], que tomaram a iniciativa de desencadear o processo de construção do PEEM sem terem assinado qualquer contrato interadministrativo. Por outro lado, outra breve pesquisa, permite igualmente perceber que muitos são os municípios que adotam a designação de PEL, como é caso do município de Braga[23].

Apesar de desconhecermos as razões que levam os municípios a adotar uma ou outra denominação, na nossa opinião, a designação de PEL carrega um carácter mais participativo, mais popular, mais do local, que não pertencendo a ninguém, é de todos. Já a designação PEEM, surge na legislação sem qualquer explicitação ou remissão para lógicas de participação da comunidade educativa, das escolas e dos parceiros de um determinado território, o que tende a configurá-lo como um documento predominantemente autárquico. Nesta opção, as lógicas de participação e de democraticidade tendem a ser secundarizadas, passando o documento a refletir sobretudo a visão estratégica do município em matéria de educação.

[22] https://revista.aps.pt/pt/o-plano-estrategico-educativo-municipal-enquanto-instrumento-de-regulacao-da-politica-educativa-local-o-caso-de-alvito/
[23] https://www.cm-braga.pt/archive/doc/Projeto_Educativo_Local_-_Braga_Cidade_Integradora.pdf

Joaquim Machado, na sua análise ao contrato de educação e formação municipal celebrado entre a Câmara Municipal de Matosinhos e o Ministério da Educação e Ciência e a Presidência do Conselho de Ministros, considera:

> A ideia de um projeto educativo comum à escola e ao território não invalida a existência de projetos educativos de estabelecimento e/ou de agrupamento de escolas, através dos quais afirmam a sua autonomia, mas requer que o estabelecimento e/ou o agrupamento não se feche sobre si próprio e seja capaz de se articular com a visão estratégica do projeto local. (Machado, 2015, p. 29)

No entanto, o autor reconhece a possibilidade de surgirem falhas de coordenação na implementação e gestão do projeto educativo global, devido à fragmentação institucional existente, dado que pode gerar a tentação de concentrar atividades e/ou instituições, hierarquizar e delimitar atribuições e papéis de forma rígida nos estabelecimentos escolares, abrindo caminho para a municipalização ou para um serviço desconcentrado da administração central de âmbito municipal ou intermunicipal.

Concluímos que o PEL apresenta um enorme potencial para a transformação da educação local. No entanto, para que esse potencial seja plenamente realizado, é fundamental superar os desafios da fragmentação institucional e construir um sistema educacional local coeso, baseado na colaboração e na valorização da autonomia das escolas.

3.4. Carta Educativa

Depois de a Carta Escolar ter sido considerada uma tentativa falhada, descrita como um documento de planeamento estático e dogmático, limitando-se a aferir os edifícios escolares existentes e os que ainda precisavam ser construídos (Martins, 2000, p. 7), houve uma mudança na legislação, inicialmente pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, e mais tarde pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que consagraram a obrigatoriedade da elaboração da CE pelos municípios. Martins (2005) argumenta que, em comparação com a Carta Escolar, a CE reflete um conjunto mais amplo de questões e implica uma abordagem de negociação, envolvendo poderes e decisões compartilhadas, reforçando que um processo de negociação é totalmente diferente de um processo de imposição (p. 149). Assim, de um documento estático e de um processo autoritário espera-se agora um processo mais dinâmico e mais participativo, onde os municípios têm a obrigação de elaborar um documento que resulta da auscultação, envolvendo negociações e a partilha de decisões com a comunidade local.

3.4.1. As duas gerações da Carta Educativa

Na sequência da promulgação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, foi divulgado o documento "Carta Educativa – guião para publicação", em maio de 2021, numa edição do ME, em parceria com a DGEEC, DGESTE e IGEFE. Neste documento é possível verificar que as CE decorrentes do referido diploma são reconhecidas como CE de 2.ª geração.

> A elaboração da Carta Educativa, prevista no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30.01, decorre da necessidade de assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, para que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efetiva existente. (...) Para dar respaldo ao desafio da 2ª geração das Cartas Educativas, o Ministério da Educação elaborou, em parceria com a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE) e a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), o presente guião que sistematiza um conjunto de sugestões metodológicas em cada capítulo e sub-capítulo, para que os Municípios sintam que este é um trabalho de construção, de partilha e de acompanhamento entre os vários parceiros da Educação. (Ministério da Educação et al., 2021, p. 2)

De seguida, procedemos à comparação destas duas gerações de CE, através da apreciação dos respetivos diplomas legais, considerando as CE de 1.ª geração e 2.ª geração as decorrentes dos Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, e Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, respetivamente.

No que diz respeito ao conceito de CE, reparamos que este não sofreu qualquer alteração, transitando do normativo anterior:

> O instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no município de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município. (Artigo 5.º, D.L. n.º 21/2019, de 30 de janeiro)

O quadro que se segue apresenta os objetivos de cada um dos normativos.

Quadro 22. Objetivos da Carta Educativa - análise comparativa de normativos

Objetivos da CE de 1.ª geração (Art. 11°do D.L. n.° 7/2003, de 15 de janeiro)	**Objetivos da CE de 2.ª geração** (Art. 6° do D.L. n.° 21/2019, de 30 de janeiro)
1 - A carta educativa visa assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, por forma que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efetiva que ao mesmo nível se manifestar. 2 - A carta educativa é, necessariamente, o reflexo, a nível municipal, do processo de ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação, com vista a assegurar a racionalização e complementaridade dessas ofertas e o desenvolvimento qualitativo das mesmas, num contexto de descentralização administrativa, de reforço dos modelos de gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos e respetivos agrupamentos e de valorização do papel das comunidades educativas e dos projetos educativos das escolas. 3 - A carta educativa deve promover o desenvolvimento do processo de agrupamento de escolas, com vista à criação nestas das condições mais favoráveis ao desenvolvimento de centros de excelência e de competências educativas, bem como as condições para a gestão eficiente e eficaz dos recursos educativos disponíveis. 4 - A carta educativa deve incluir uma análise prospetiva, fixando objetivos de ordenamento progressivo, a médio e longo prazos. 5 - A carta educativa deve garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município.	1 - A carta educativa visa assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, para que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efetiva existente. 2 - A carta educativa é, necessariamente, o reflexo, a nível municipal, do processo de ordenamento a nível nacional e intermunicipal da rede de ofertas de educação e formação. 3 - A carta educativa deve promover a criação de condições mais favoráveis ao desenvolvimento de centros de excelência e de competências educativas, bem como as condições para a gestão eficiente dos recursos educativos disponíveis. 4 - A carta educativa deve incluir uma análise prospetiva, fixando objetivos de ordenamento progressivo, a médio e longo prazos. 5 - A carta educativa deve garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município, nomeadamente com a distribuição espacial da população e das atividades económicas daquele.

Fonte: Elaboração própria, com base nos Decretos-Lei n.° 7/2003 e n.° 21/2019, de 15 de janeiro e 30 de janeiro, respetivamente

Verificamos que, à semelhança do conceito da CE, também os seus objetivos foram preservados na sua essência, notando, contudo, que o objetivo n.° 2 foi aquele que foi mais reduzido, tendo o legislador optado por deixar de parte argumentos relacionados com o processo de ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação. Sobre os objetivos previstos no mais recente diploma, o guião emanado pela tutela destaca a "necessidade eminente de racionalização, adaptação e rentabilização dos recursos materiais e imateriais disponíveis" realçando que é essencial recordar a importância dos valores da economia circular e realçar os benefícios colaborativos provenientes da partilha de experiências positivas entre os municípios que participam da rede de cidades comprometidas com a economia circular (Ministério da Educação et al., 2021, p. 7).

Quanto ao propósito da CE, observou-se uma clara reformulação durante a transição normativa.

Quadro 23. Objeto da Carta Educativa – análise comparativa de normativos

Objeto da Carta Educativa	
Art. 12º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro	Art. 7.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro
1. Identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos, e respetiva localização geográfica, das ofertas educativas da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário da educação escolar, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e da educação extra-escolar. 2. Identificação dos recursos humanos necessários à prossecução das ofertas educativas referidas no número anterior e da análise da integração dos mesmos a nível municipal, de acordo com os cenários de desenvolvimento urbano e escolar. 3. Incide sobre os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino da rede pública, privada, cooperativa e solidária. 4. Deve incidir, igualmente, sobre a concretização da ação social escolar no município, nos termos das modalidades estabelecidas na lei e de acordo com as competências dos municípios, do Ministério da Educação e demais entidades. 5. Deve prever os termos da contratualização entre os municípios e o Ministério da Educação, ou outras entidades, relativamente à prossecução pelo município de competências na área das atividades complementares de ação educativa e do desenvolvimento do desporto escolar, de acordo com tipologias contratuais e custos padronizados, a fixar em protocolo a celebrar entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses.	1. A carta educativa tem por objeto a identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos, e respetiva localização geográfica, bem como das ofertas educativas da educação preé-escolar, dos ensinos básico e secundário da educação escolar, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e da educação extraescolar. 2. A carta educativa incide sobre os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino da rede pública, privada, cooperativa e solidária. 3. A carta educativa deve refletir a estratégia municipal para a redução do abandono escolar precoce e para a promoção do sucesso educativo. 4. A carta educativa deve prever os termos da prossecução, pelo município, de ações na área das atividades complementares de ação educativa e do desenvolvimento do desporto escolar.

Fonte: Rosa (2022)

Através da análise do quadro comparativo, entendemos que a intenção do legislador seria simplificar e concentrar o foco do propósito da CE. Simultaneamente, ao retirar a responsabilidade pelo levantamento de necessidades de recursos humanos[24], compensa com uma maior responsabilidade em refletir a estratégia do município para reduzir o abandono escolar precoce e promover o sucesso educativo.

Concernente ao conceito de rede educativa, verificamos que este não foi alterado:

> Entende-se por rede educativa a configuração da organização territorial dos edifícios escolares, ou dos edifícios utilizados em atividades escolares, afetos aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos

[24] Isto porque "os trabalhadores com vínculo de emprego público da carreira subsistente de chefe de serviço de administração escolar e das carreiras gerais de assistente técnico e de assistente operacional, que exerçam funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede escolar pública do Ministério da Educação, transitam para os mapas de pessoal das câmaras municipais da localização geográfica respetiva." (Ponto 1, do Art. 43º, do D.L. n.º 21/2019, de 30 de janeiro)

ensinos básico e secundário, visando a sua adequação às orientações. (ponto 1 do Art. 8.º, D.L. n.º 21/2019, de 30 de janeiro)

No entanto o diploma mais recente esclarece, no segundo ponto do artigo acima citado, que "a rede educativa é definida pelo departamento governamental com competência na matéria, em articulação com os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas". Por fim ambos os diplomas prevêem a adequação da rede educativa à procura. Anteriormente, o ponto 2 do Art. 13.º do D.L. n.º 7/2003, obrigava este processo de apreciação e de ajustamento da rede a uma revisão anual, enquanto o ponto 3 do Art. 8.º do D.L. n.º 21/2019, determina que a rede deve ser "revista periodicamente" sem explicitar qualquer periodicidade.

Sobre a definição de equipamentos educativos (Art. 14.º do D.L. n.º 7/2003 e Art. 9.º do D.L. n.º 21/2019) notamos que a única diferenciação entre os dois normativos é que o D.L. n.º 21/2019 entende que os equipamentos educativos incluem também os equipamentos que podem ser utilizados para outras atividades que não as letivas, uma vez que se tratam do "conjunto dos meios materiais, designadamente os edifícios escolares, o equipamento básico, o mobiliário, o material didático e os equipamentos tecnológico e desportivo, utilizados, ainda que não exclusivamente, para a conveniente realização da atividade educativa" (Ponto 1 do Art. 9.º do D.L. n.º 21/2019).

A Subsecção II – Ordenamento da rede educativa não foi alvo de revisão ou alteração, tendo transitado para o D.L. n.º 21/2019 os princípios gerais, objetivos e parâmetros técnicos anteriormente definidos previstos no D.L. n.º 7/2003.

Quanto ao conteúdo da CE, deixa de ser obrigatório a inclusão do plano de financiamento e das estimativas de custos, conforme previsto no normativo anterior. Contudo, embora o Decreto-Lei n.º 21/2019 não mencione expressamente a plataforma SACE, as câmaras municipais devem submeter as suas CE através da plataforma "Cartas Educativas – Sistema de Avaliação das Cartas Educativas" (SACE[25]), alojada no sítio do IGEFE. Não foi possível identificar, nos diplomas legais consultados, uma norma que crie formalmente esta plataforma. A documentação disponível permite, porém, situar a sua operacionalização no ciclo de 2020/2021, uma vez que o Guião para Elaboração da Carta Educativa

[25] "A Plataforma "Cartas Educativas - Sistema de Avaliação das Cartas Educativas" (SACE) permite de forma centrada, simplificada e digital a execução dos procedimentos relativos à submissão das Cartas Educativas Municipais que aguardam pronúncia do Ministério da Educação e de novas Cartas que estejam ainda em elaboração ou que venham a ser elaboradas". Disponível no sítio do IGEFE, em https://www.igefe.mec.pt/Page/Index/9, consultado a 28 de dezembro de 2023.

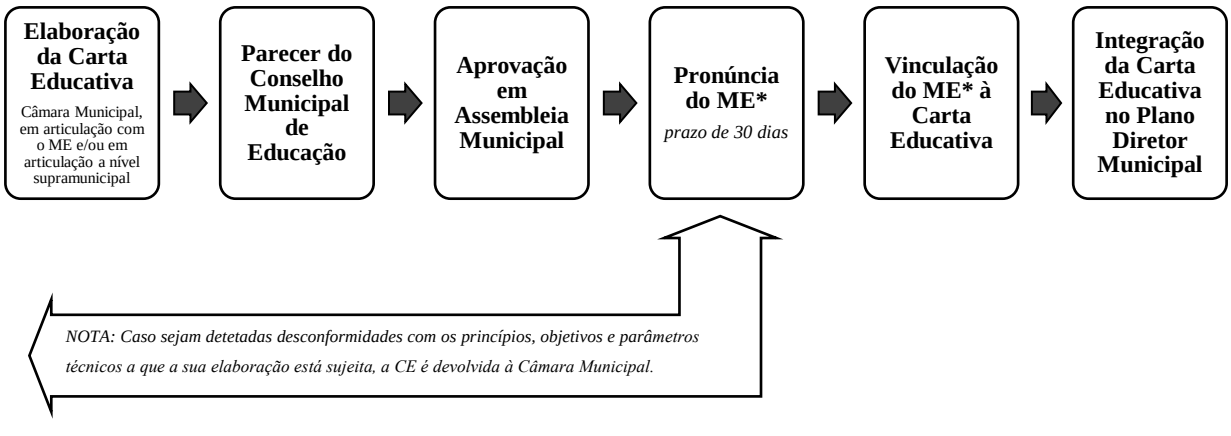
data de maio de 2021 e o Manual de Apoio ao Utilizador do SACE, na sua versão 1.0, apresenta a data de 17 de maio de 2021. No entanto, ainda que não tenha sido possível identificar a data exata da sua criação ou um normativo que a institua formalmente, a existência da plataforma evidencia que, apesar de o novo enquadramento dispensar a inclusão expressa do plano de financiamento e das estimativas de custos no conteúdo obrigatório da CE, permanecem procedimentos centralmente definidos de submissão, apreciação e validação deste instrumento.

À semelhança do normativo anterior, a elaboração da CE é "da competência da câmara municipal, sendo aprovada pela assembleia municipal respetiva, após discussão e parecer do conselho municipal de educação", tendo o D.L. n.º 21/2019 consagrado expressamente a exigência da "pronúncia do departamento governamental com competência na matéria" (ponto 1, do Art. 14.º), o que explicita a intervenção da administração central no procedimento de aprovação.

A consagração formal da pronúncia governamental clarifica o lugar da administração central neste processo, tornando mais visível a tensão entre autonomia municipal e mecanismos de uma regulação regulatória central. Neste sentido, o diploma evidencia a coexistência entre uma transferência formal de competências e a manutenção de dispositivos de supervisão central que importa considerar na análise empírica subsequente.

Assim o percurso da CE, assume a seguinte configuração:

Figura 7. Carta Educativa - Resumo das competências previstas no Art. 14.º do D.L. 21/2019, de 30 de janeiro



Fonte: Rosa (2022)

Quanto à revisão da Carta Educativa, a divergência entre os normativos está na obrigação de revisão: a cada 5 anos, de acordo com o Decreto-Lei n.º 3/2007, em contraste com os atuais 10 anos

estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 21/2019. Além disso, a revisão pode ser realizada sempre que a rede educativa "fique desconforme" com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa, conforme estipulado no Art.15.º.

Por último, podemos registar que os efeitos da CE também se mantêm:

> A carta educativa constitui um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo, designadamente quanto ao exercício das competências dos departamentos governamentais e dos municípios em matéria de educação, incluindo os instrumentos de apoio a iniciativas privadas, cooperativas e solidárias, à consignação de financiamentos e à afetação de recursos humanos, materiais e financeiros pelas entidades públicas. (Art. 16.º, D.L. n.º 21/2019, de 30 de janeiro)

Como foi possível verificar, a diferença entre os dois diplomas não é tão acentuada quanto poderia supor-se. Nota-se, por exemplo, que a expressão "Ministério da Educação" foi em vários momentos substituída por "departamentos governamentais", o que poderá indiciar, em certos casos, não uma descentralização, mas antes uma desconcentração de competências. Por outro lado, a participação e a auscultação desejadas para a CE não dependerão exclusivamente do mais recente normativo, mas também da determinação e da abertura dos municípios e dos diferentes atores locais no processo de elaboração.

3.4.2. Componentes políticas e componentes técnicas da Carta Educativa

Sendo a CE um "documento técnico-político", "não deve, nem pode, existir uma separação entre os trabalhos técnico e políticos" (É. Martins, 2005). Contudo, Cordeiro & Martins (2012) circunscrevem a fase de elaboração da CE a dois momentos: o primeiro com predominância da componente técnica e o segundo com preponderância da componente política. Se atentarmos no Art. 13º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, podemos considerar que o ponto 1 reflete a componente técnica enquanto o ponto 2 do mesmo artigo retrata a componente política da CE.

Quadro 24. Componentes da Carta Educativa

Carta Educativa	
1.º momento Caracterização técnica	*2.º momento* Componente política
• Caracterização da localização e geometria da rede de edifícios e equipamentos educativos; • Diagnóstico estratégico; • Projeções de desenvolvimento; • Propostas de intervenção à rede pública;	• Relatório com as principais medidas a adotar e respetiva justificação; • Programa de execução com as calendarizações das intervenções;

Fonte: Santos et al. (2019)

Pela análise do quadro anterior, observamos que o primeiro momento, predominantemente técnico, envolve a caracterização de edifícios e equipamentos educativos, um diagnóstico estratégico e projeções de desenvolvimento que resultam em propostas para reorganizar a rede. O segundo momento consistirá na apresentação das razões por trás das medidas adotadas e na elaboração de um programa detalhado para a implementação das mesmas. Édio Martins (2005) caracteriza a CE como um documento técnico-político, destacando que é imperativo evitar qualquer separação entre os aspetos técnicos e políticos envolvidos, face à significativa relevância deste instrumento para garantir o acesso a recursos financeiros (p. 149). O autor reforça ainda a importância de uma abordagem integrada, assinalando a necessidade da existência de uma colaboração estreita com os gestores do PDM (É. Martins, 2005, p. 150). Mais do que uma sequência de operações técnicas, a elaboração da CE envolve escolhas que exprimem prioridades, distribuem investimentos e projetam uma determinada visão do território educativo. É precisamente nesta articulação entre racionalidade técnica e decisão política que reside uma das características centrais da CE enquanto instrumento de planeamento.

3.4.3. Etapas metodológicas para a elaboração da Carta Educativa

Como já mencionamos, o ME elaborou, em parceria com a DGESTE, o IGEFE e a DGEEC, um guião de elaboração da CE de 2.ª geração. Trata-se de um guião que reúne um conjunto de orientações, com o propósito de proporcionar aos municípios a perceção de que a elaboração da CE é "um trabalho de construção, de partilha e de acompanhamento entre os vários parceiros da Educação" (Ministério da Educação et al., 2021, p. 2).

3.4.3.1. Objetivos e procedimentos metodológicos

Como já referimos, o Ministério da Educação elaborou, em parceria com a DGEstE, o IGeFE e a DGEEC, um guião para a elaboração da CE de 2.ª geração. Trata-se de um documento orientador que procura transmitir aos municípios a ideia de que a elaboração da CE constitui "um trabalho de construção, de partilha e de acompanhamento entre os vários parceiros da Educação" (Ministério da Educação et al., 2021, p. 2). Como diretrizes metodológicas gerais, a tutela sublinha a necessidade de articulação contínua entre os municípios e o departamento governamental com competência na matéria, prevendo acompanhamento técnico ao longo do processo de elaboração da CE. Recomenda igualmente a promoção de momentos de partilha com os AE, ENA e demais parceiros locais, com vista à discussão de informação relevante, resultados de análise e propostas de reorganização da rede educativa, numa lógica de gestão participada.

Na perspetiva do ME, este contacto regular visa assegurar coerência técnica, harmonização de critérios e alinhamento das propostas municipais com os princípios orientadores da política educativa nacional, enquadrando-se num objetivo mais amplo de coesão territorial e de racionalização da rede escolar.

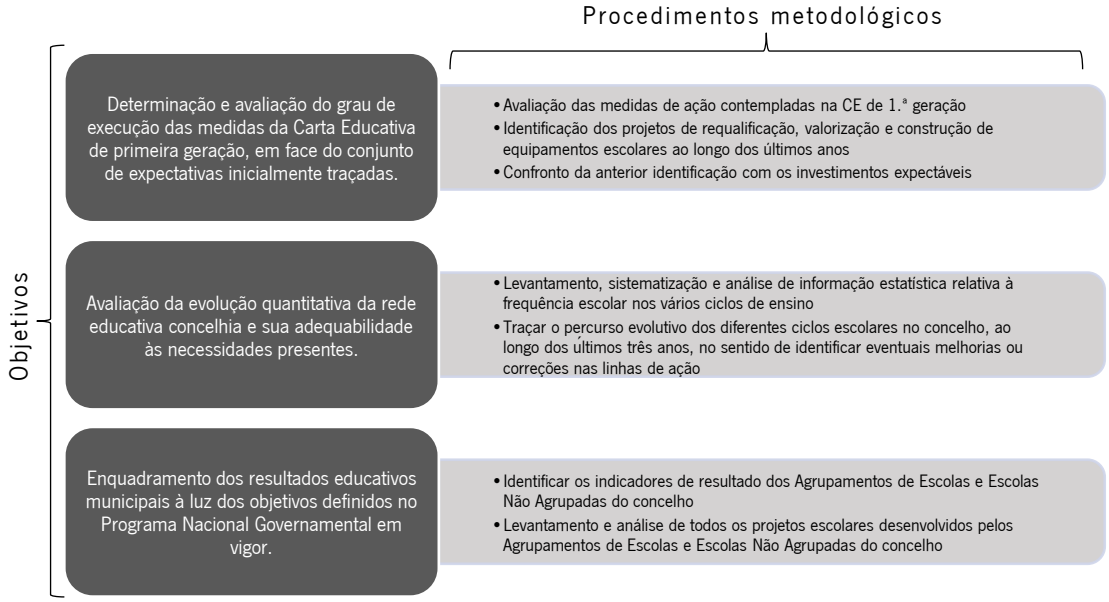
Contudo, a configuração procedimental adotada suscita uma questão relevante quanto ao modelo de governação subjacente. Embora a competência de elaboração da CE seja formalmente atribuída à Câmara Municipal, o acompanhamento técnico é assegurado pelo departamento governamental que fixa princípios, objetivos e parâmetros técnicos, presta apoio especializado durante o processo e procede, em última instância, à verificação de eventuais desconformidades. Esta repartição entre titularidade municipal da competência e supervisão técnica central revela que a autonomia local existe, mas permanece condicionada por um quadro previamente balizado pela administração central. Neste sentido, a elaboração da CE não pode ser lida como expressão de autonomia municipal plena. Embora o instrumento seja construído no território e sob responsabilidade municipal, o seu reconhecimento formal permanece condicionado por instâncias centrais. A necessidade de validação central evidencia, assim, a manutenção de um "controlo centralizado em termos de poder de decisão" (Lima, 2002b, p. 70).

Por outro lado, a centralização do acompanhamento técnico coloca em tensão dois níveis de saber: o saber técnico-normativo produzido pela administração central e o conhecimento situado dos técnicos municipais. Este último constitui, segundo Édio Martins (2005), um elemento estruturante para a adequação dos processos de planeamento às especificidades territoriais, dado o seu conhecimento aprofundado da realidade local.

Da análise do guião decorre ainda que, na perspetiva do ME, este modelo de acompanhamento é apresentado como instrumento de coesão territorial, atribuindo ao edifício escolar – enquanto elemento tipológico com estatuto urbano consolidado – um papel estruturante na organização do território.

De forma sintética, apresentam-se seguidamente os procedimentos metodológicos recomendados no guião, articulados com os objetivos nele definidos.

Figura 8. Procedimentos metodológicos para elaboração da Carta Educativa



Fonte: Rosa (2022), baseado no "Guião de Elaboração da Carta Educativa", (Ministério da Educação et al., 2021, pp. 8–9)

3.4.3.2. Diagnóstico estratégico

Relativamente ao diagnóstico estratégico, o documento esclarece que é necessário proceder a "uma aferição do diagnóstico social, nos aspetos relativos à dinâmica demográfica e sócio económica no território municipal", recomendando ainda "uma breve nota sobre a reorganização das freguesias em sede do enquadramento territorial face à primeira versão, decorrente da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro" (Ministério da Educação et al., 2021, p. 10).

No que diz respeito à dinâmica populacional, apuramos que é aconselhado que os municípios recorram aos dados dos últimos Censos, para comparar e tratar a informação estatística que, posteriormente, deverá ser confrontada com a dinâmica escolar. Por outro lado, a avaliação da dinâmica socioeconómica, deve atentar numa variedade de indicadores de desempenho da rede social e económica municipal, recorrendo, quando possível, a comparações diretas com o contexto

macrorregional. Também aqui, a informação estatística obtida deverá ser tratada de acordo com sua natureza distributiva e/ou evolutiva, estabelecendo uma correlação inequívoca com a dinâmica escolar. Apresentamos de seguida os indicadores presentes no guião para a avaliação de cada uma das dinâmicas.

Quadro 25. Proposta de indicadores para o diagnóstico estratégico

Indicadores	
Dinâmica populacional	**Dinâmica socioeconómica**
▪ Densidade populacional ▪ Saldo migratório ▪ População residente por escalões etários e população presente por escalões etários ▪ Pirâmide etária ▪ Taxas de natalidade e mortalidade ▪ Índices de juventude e de envelhecimento ▪ Coeficiente de dependência da população ▪ Pendularidades	▪ Densidade territorial ▪ Sectores de atividades económicas ▪ Estruturas de empregabilidades ▪ Índices de empregabilidade ▪ Qualificação dos recursos humanos ▪ Taxas de empregabilidade por sector de atividade

Fonte: Elaboração própria, baseado no "Guião de Elaboração da Carta Educativa", (Ministério da Educação et al., 2021, pp. 6–7).

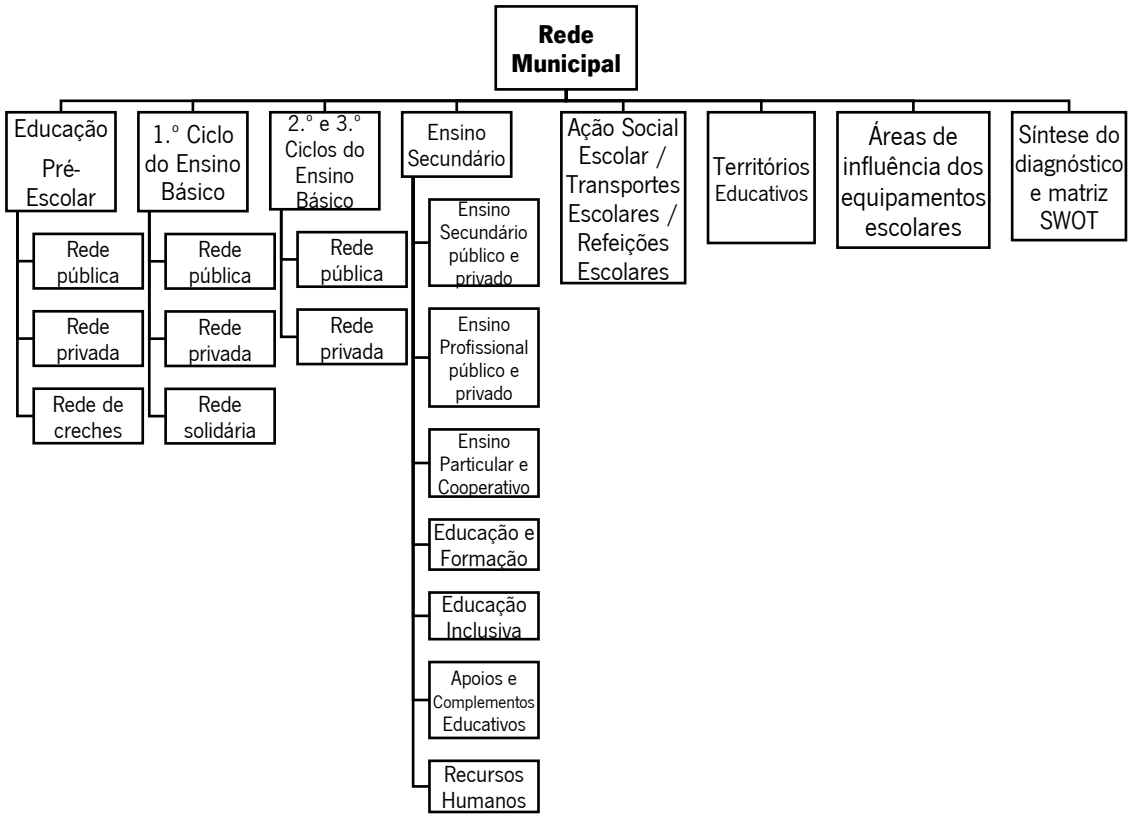
3.4.3.3. Rede municipal

Respeitante à elaboração da rede municipal, são partilhadas orientações para a caracterização e evolução de toda a rede educativa e formativa, atual e projetada, que deverão incluir a seguinte informação:

- Evolução quantitativa global da população escolar;
- Localização geográfica dos AE e ENA;
- Movimentos anuais de rede escolar dos últimos três anos;
- Propostas futuras com vista à consolidação da verticalização territorial;
- Práticas de gestão partilhada da rede escolar;
- Levantamento do edificado e respetivo estado de conservação e indicadores de conforto e utilização (incluindo todas as intervenções de requalificação já finalizadas ou em curso).

Do cenário de partida e às projeções de desenvolvimento, o guião de apoio sugere ainda que a elaboração de fichas de caracterização que sistematizem a descrição sumária do parque escolar e que a informação estatística prospetiva seja, preferencialmente, a 10 anos. A figura seguinte resume os pontos que deverão ser pormenorizados para a análise e projeção da rede municipal:

Figura 9. Rede municipal - pontos de análise



Fonte: Elaboração própria, baseado no "Guião de Elaboração da Carta Educativa", (Ministério da Educação et al., 2021, pp. 12–18).

O guião sublinha que a demonstração de necessidade supletiva das redes privadas e solidárias só ficará "cabalmente" definida se for conjugada a informação quantitativa e qualitativa das redes em funcionamento (pública, privada e solidária).

Respeitante ao *Ensino Profissional*, a tutela explica que se refere apenas ao "ensino ministrado em escolas profissionais privadas com homologação do Ministério da Educação e do Instituto de Formação Profissional e escolas da rede pública" (Ministério da Educação et al., 2021, p. 13). Por outro lado, sugere que a rede pública de Ensino Secundário seja analisada em combinação com a oferta do Ensino Particular e Cooperativo existente no concelho, reforçando a importância de demonstrar "a necessidade de revisão ou manutenção dos estabelecimentos de ensino com turmas a funcionar em contrato de associação com o ME".

Sobre *Educação e Formação*, é mencionada a necessidade de cumprimento das metas definidas no âmbito da "Estratégia Europa 2030", sendo importante identificar os indicadores de empregabilidade dos AE e ENA. Aqui, a definição da oferta formativa de adultos deverá ter como base o diagnóstico de qualificação da população concelhia.

Com o objetivo de aumentar a participação nos processos de aprendizagem e na vida da comunidade educativa, é solicitado que a informação referente à *Educação Inclusiva* seja de cariz quantitativo e qualitativo, incluindo programas, planos, acomodações ou adaptações curriculares.

No ponto *Apoios e Complementos Educativos* é recomendado que sejam incluídas todas as informações, qualitativas e quantitativas, relativas às iniciativas programáticas municipais que garantem a Escola a Tempo Inteiro.

No que se refere aos Recursos Humanos o guião remete para a Portaria n.º 245-A/2020, de 16 de outubro, que regulamenta os critérios e a respetiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por AE ou ENA.

Para além de reforçar a importância dos apoios no âmbito da *Ação Social*, o guião recomenda que a CE "desenhe o esquema programático que melhor suporte todas as iniciativas municipais de cariz socioeducativo" (Ministério da Educação et al., 2021, p. 15).

Relativamente às *Refeições Escolares* e à organização e controlo do funcionamento dos *Transportes Escolares*, o documento remete para o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, relembrando que estes são geridos pela câmara municipal e que deverão constar na CE.

Concernente ao ponto *Território Educativo*, para além de ser sugerida a monitorização periódica dos AE e territórios de intervenção prioritária (TEIP), é apontada a necessidade de incluir informação relativa às "capacidades de acolhimento, diversidade de respostas, resultados escolares, gestão de recursos, são algumas variáveis que o território escolar deve abordar, eventualmente, acompanhadas de propostas de revisão e/ou de manutenção" (Ministério da Educação et al., 2021, p. 15).

O ponto *Áreas de influência dos equipamentos escolares* é alvo de uma maior elucidação, podendo verificar-se o esclarecimento de noções relacionadas com a "irradiação", "delimitação de área de influência", "acessibilidade" ou "mobilidade". De a acordo com o guião, a CE representa o instrumento ideal de gestão territorial, permitindo que o Município, após a consulta de todos os parceiros e a análise das variáveis demográficas e urbanísticas pertinentes, delineie as áreas de influência restritas ao seu território e aquelas que possam eventualmente convergir com os territórios municipais vizinhos.

Por último, o guião propõe que as considerações finais do diagnóstico realizado sejam desenvolvidas através de "outro exercício de planeamento estratégico, consistindo na *Matriz SWOT*, definida à luz das dinâmicas de evolução educativa" (p. 17):

> No entanto, antes de desenhar a matriz, procede-se à síntese das principais conclusões do diagnóstico realizado. Assim, tendo em conta os indicadores analisados, poder-se-á obter uma caracterização por: Contexto Demográfico, Contexto Educativo e Sistema de Ensino.

> Dever-se-ão, ainda, registar, para a globalidade das fragilidades identificadas, as eventuais melhorias das condições de partida (aqui entendidas, por exemplo, como o contexto educativo diagnosticado à data da elaboração da Carta Educativa – 1.ª geração). (Ministério da Educação et al., 2021, p. 17)

O documento esclarece ainda que o contexto demográfico é a evolução da população residente e presente, que o contexto educativo é referente às taxas brutas de escolarização e taxas de retenção e desistência e que o sistema de ensino consiste nas taxas de cobertura e na evolução global do sistema de ensino.

3.4.4. Proposta de intervenção

Para além de considerar que o cenário de partida deve ser constituído pela breve descrição das principais diretrizes delineadas na CE, as quais servirão como ponto de referência para avaliações futuras do seu cumprimento, a proposta de intervenção recomendada pelo guião, consiste num exercício programático que deverá explanar as metas do nível de execução das medidas da CE.
Assim,

> Partindo de um conjunto de princípios operacionais, enquadrados, por um lado, pelos princípios gerais do sistema educativo português e, por outro, pelos objetivos definidos a nível nacional, a Carta Educativa pretende responder aos desafios e necessidades que se colocam à rede educativa municipal. Com base nestes princípios operacionais gerais deverá ser identificado um conjunto de objetivos específicos para os quais serão desenhadas as propostas de desenvolvimento educativo para o concelho. (Ministério da Educação et al., 2021, p. 19)

Refere o guião que a combinação desses princípios e objetivos específicos deverá culminar em medidas de intervenção educativa destinadas a abordar, principalmente, as fragilidades identificadas durante o diagnóstico. Acrescenta ainda que essas medidas de intervenção podem ser categorizadas em três eixos principais (ou mais), distinguindo-se entre si pela natureza das intervenções propostas, avançando com a proposta de três:

- Eixo 1 – Requalificar os equipamentos de Educação Pré-Escolar e do Ensino Básico e Secundário.
- Eixo 2 – Promover a qualidade e o sucesso educativo e formativo nas escolas do concelho;
- Eixo 3 – Incentivar a oferta de ensino profissionalizante no concelho, perseguindo as áreas prioritárias.

O primeiro eixo, de natureza material, foca, exclusivamente, as intervenções físicas no parque escolar do concelho, avançando com indicadores necessários à programação e caracterização dos diferentes equipamentos escolares. Das várias propostas apresentadas, abrangendo todos os níveis de ensino, o guião destaca a importância, a expansão e universalidade da Educação Pré-Escolar, dando destaque e preferência a intervenções que abordem simultaneamente a Educação Pré-Escolar e o 1.º CEB. Além disso, destaca-se a priorização de intervenções que visem aprimorar o desempenho energético, as condições de conforto térmico e lumínico dos edifícios, bem como a redução da pegada ecológica. Também no âmbito do Eixo 1, é defendido que as intervenções incluam uma análise aprofundada para indagar a viabilidade da rede pública em acolher turmas contratualizadas[26] pelo ME.

Verificamos que os segundo e terceiro eixos são de natureza imaterial. O segundo eixo deverá abranger as estratégias de desenvolvimento educativo do concelho, visando fomentar a excelência e a diversidade das competências educativas. Para tal deverão ser incluídos programas, projetos de ação educativa, atividades do desporto escolar, observatórios da qualidade, formação de adultos, projetos educativos municipais, entre outras iniciativas. O terceiro eixo concentra-se especificamente no ensino profissionalizante no concelho, adotando a mesma metodologia do segundo eixo. Este contempla os campos de caracterização e avaliação, considerados essenciais para atingir os objetivos delineados na CE.

Para a proposta de intervenção, o guião reforça que a CE deverá ainda garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município, nomeadamente com a distribuição espacial da população e das atividades económicas, integrando o PDM.

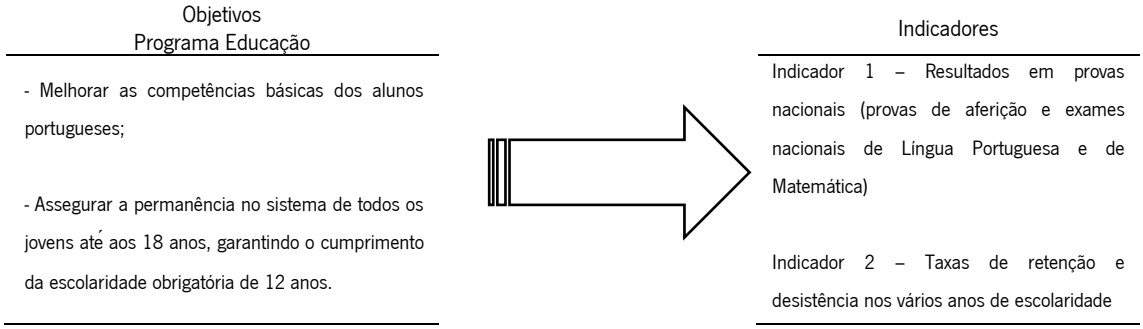
3.4.5. Outros constituintes da Carta Educativa

Enquadrando o quadro de transferências de competências para os órgãos municipais e entidades intermunicipais, o documento refere também que a CE deve identificar e acompanhar todas as iniciativas que o município tem implementado, em colaboração com o ME e outros parceiros, no âmbito de suas novas competências no campo da Educação, incluindo os municípios que tenham sido abrangidos pelos Decretos-Lei n.º 144/2008 e n.º 30/2015, de 28 de julho e 12 de fevereiro, respetivamente.

[26] De acordo com a atual redação da Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo, aprovada pela Lei n.º 9/79, de 19 de março (alterada pelas Lei n.º 33/2012, de 23 de agosto, e Lei n.º 36/2021, de 14 de junho) é possível estabelecer contratos com instituições particulares e cooperativas que estejam alinhadas com os objetivos e planos do Sistema Nacional de Educação, especialmente se localizadas em áreas onde a oferta pública de ensino é insuficiente.

Também a revisão das dinâmicas educativas do concelho, definidas no âmbito do atual Programa de Educação, poderão ser incluídas na CE, sendo apresentados dois objetivos e respetivos indicadores:

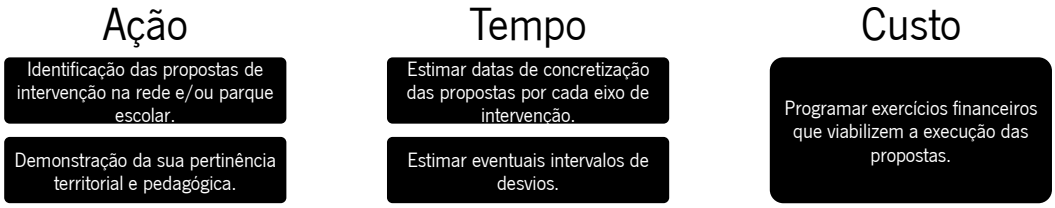
Figura 10. Objetivos e indicadores previstos no Programa Educação



Fonte: Rosa (2022), baseado no "Guião de Elaboração da Carta Educativa", (Ministério da Educação et al., 2021, p. 25)

A CE deverá também incluir a calendarização das propostas de execução por eixo de intervenção, representado num cronograma composto por três variáveis:

Figura 11. Variáveis a incluir no cronograma do programa de ação da CE



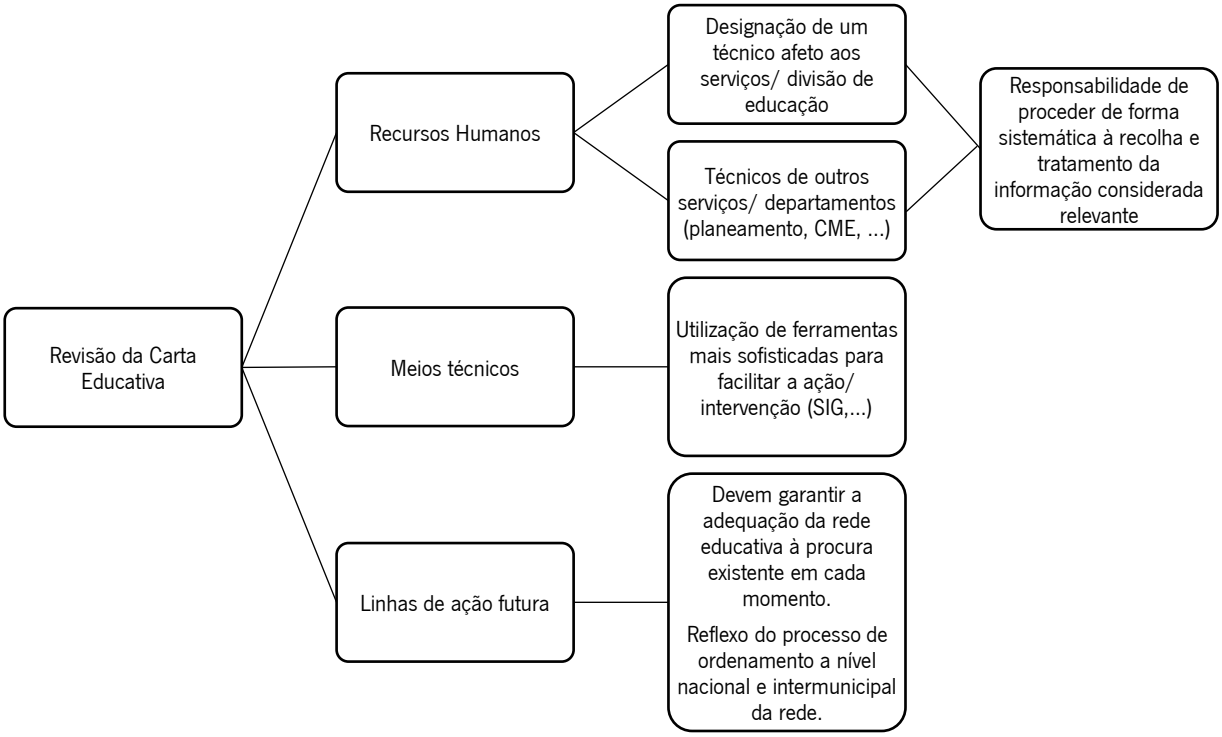
Fonte: Rosa (2022), baseado no "Guião de Elaboração da Carta Educativa", (Ministério da Educação et al., 2021, p. 25)

De acordo com o guião, as considerações finais, por conveniência metodológica e de modo a facilitar a compreensão da síntese de ideias, deverão ser sistematizadas por cada um dos seguintes objetivos:

> - Determinar e avaliar o grau de execução das propostas da Carta Educativa, em face do conjunto de expectativas inicialmente criadas.
> - Avaliar a evolução quantitativa da rede educativa do Município e avaliar sobre a sua adequabilidade às necessidades presentes.
> - Enquadrar os resultados educativos municipais em função dos objetivos definidos nas metas educativas definidas para o país. (Ministério da Educação et al., 2021, p. 26)

Por fim, o guião apresenta instruções relativas ao acompanhamento e à avaliação periódica da CE. Relembra ainda que de acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro, a revisão da CE é obrigatória sempre que "a rede educativa do município fique desconforme com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos do reordenamento da rede educativa, devendo o processo de revisão ser iniciado a solicitação do Ministério da Educação ou Câmaras Municipais" (p. 26).

Figura 12. Revisão da CE



Fonte: Rosa (2022), baseado no "Guião de Elaboração da Carta Educativa", (Ministério da Educação et al., 2021, p. 27).

Considerando todas as variáveis a serem monitorizadas regularmente, o guião considera essencial estabelecer uma base de informações dinâmica de apoio. Assim, é sugerida a consolidação de conteúdos, dos canais e da frequência de transferência de informações entre o ME, os AE e ENA, do concelho e os Serviços de Educação da Câmara Municipal. Para além desta sugestão é referida a necessidade de articulação com os municípios vizinhos, visando a otimização das deslocações dos alunos entre concelhos, promovendo assim uma gestão partilhada da rede escolar.

As etapas metodológicas previstas pela tutela evidenciam, assim, uma dupla lógica. Por um lado, valorizam a participação, a articulação institucional e a gestão partilhada da informação. Por outro, mantêm o processo fortemente enquadrado por parâmetros técnicos e normativos previamente

definidos. A elaboração da CE surge, deste modo, como exercício metodologicamente orientado, mas dependente da forma como cada município interpreta e mobiliza essas orientações no seu contexto territorial.

3.5. Articulação entre instrumentos de planeamento estratégico

A 2.ª geração da CE afirma-se como instrumento de planeamento estratégico (Duarte et al., n.d.). Mantendo a sua vocação de organização da rede de equipamentos escolares, deixa de assumir um carácter predominantemente descritivo e diagnóstico, que marcou as primeiras versões, para integrar uma dimensão prospetiva e programática. Como referem Santos et al. (2019), as CE de 2.ª geração passam a incorporar cenários demográficos, projeções de necessidades futuras, definição de prioridades de intervenção e alinhamento com orientações territoriais mais amplas, traduzindo-se numa maior capacidade de antecipação e regulação estratégica da rede escolar.

Com a implementação dos PEEM, esta dimensão estratégica é reforçada, passando a CE a "incorporar uma dimensão mais estratégica a fim de dar uma resposta mais ajustada aos desafios territoriais e às necessidades da comunidade educativa local" (Santos et al., 2019, p. 17). Esta evolução implica que à elaboração da CE "não podem ser alheias as restantes competências municipais na área educativa"(Grifo et al., 2021, p. 3). Neste sentido, "os municípios têm, em geral, optado pela elaboração do chamado Projeto Educativo Municipal (ou com outras designações próximas) que, não sendo legalmente obrigatório, é-o de facto na elaboração das cartas educativas" (Martins, 2023, p. 93).

Enquanto documento de planeamento estratégico, a CE de 2.ª geração tende, assim, a pressupor a existência de um instrumento agregador (PEL, PEEM ou PEM) que expresse a visão política e estratégica do município para a educação, articulando a dimensão material (infraestruturas, equipamentos, reorganização da rede) com a dimensão imaterial (projetos pedagógicos, políticas de inclusão, metas educativas).

Duarte et al. (n.d.) sublinham a complementaridade entre CE e PEEM ao defenderem que ambos os documentos exigem reflexão abrangente sobre dinâmicas passadas e presentes e definição de estratégias para o médio e longo prazos. Distinguem, contudo, os instrumentos: atribuem à CE o foco na dimensão material da educação e ao PEEM a incidência sobre a dimensão imaterial e programática.

Após análise de dois concelhos, Santos et al. (2019) identificaram uma relação de interdependência entre os documentos, particularmente ao nível do diagnóstico estratégico e da auscultação da comunidade educativa.

> "Uma das principais componentes que integram ambos os instrumentos é o Diagnóstico Estratégico. No caso das Cartas Educativas de 2.ª geração este diagnóstico apareceu vertido com grande detalhe, ao passo que nos PEEM esta informação aparece em forma de síntese dado que estes instrumentos foram desenvolvidos no mesmo período e pela mesma equipa. Apesar de se tratarem de instrumentos desenvolvidos de forma separada verificou-se uma complementaridade dos dois documentos (CE e PEEM) dada a interdependência das componentes que os constituem (e.g. diagnóstico estratégico e auscultação da comunidade educativa local). O processo de auscultação permitiu recolher contributos determinantes para a validação e complemento do diagnóstico e construção de estratégias de reconfiguração da rede escolar da CE e definição de políticas educativas locais nos PEEM." (Santos et al., 2019, p. 314)

Os autores avançam mesmo a possibilidade de fusão dos dois instrumentos, com o argumento de que a complementaridade estratégica poderia justificar a sua integração num único documento, evitando duplicações processuais (Santos et al., 2019).

> Apesar da CE e do PEEM serem instrumentos de carácter diferente, materializados em documentos distintos e com focos distintos, coloca-se a hipótese de poderem vir a diluir-se num só instrumento, dada a complementaridade da dimensão estratégica patente em ambos. Esta solução evitaria a duplicação de processos nas autarquias. Não obstante, a publicação do novo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, pode reforçar esta ideia. Em conclusão, os instrumentos de gestão da rede e de política educativa – CE e PEEM – devem compreender a definição de estratégias para o curto, médio e longo prazos, adaptáveis face à condição dinâmica do território e capazes de gerar resultados positivos na Educação, qualidade de vida e bem-estar das comunidades locais. (Santos et al., 2019, p. 18)

Esta possibilidade de integração ou de complementaridade estratégica entre CE e PEEM, tal como avançada por Santos et al. (2019), sugere a necessidade de verificar em que medida essa articulação se materializa nos contextos municipais concretos, nomeadamente ao nível dos diagnósticos, das fases de auscultação e da definição de propostas de atuação.

Considerando que tanto a CE como o PEL/PEEM se querem participados e capazes de envolver a comunidade fará sentido que a construção dos mesmos se faça pelo mesmo caminho, durante as fases de auscultação para construção do diagnóstico estratégico. Uma breve pesquisa, permitiu-nos perceber que a Câmara Municipal de Cascais, por exemplo, declara isso mesmo, a propósito da apresentação da revisão da CE de Cascais:

> "Em complemento da Carta Educativa e tendo em atenção, tanto as exigências das novas gerações destes documentos, como o compromisso assumido no âmbito do contrato Interadministrativo de delegação de competências, (...) foi elaborado o Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM), contemplando o diagnóstico municipal aí previsto, as linhas gerais de ação e as respetivas metas e

> indicadores de melhoria de desempenho educativo, bem como as estratégias, atividades, recursos e calendarização. Assim, nas fases I, de Enquadramento e Contextualização, II, de Enquadramento Territorial e III, de Diagnóstico Estratégico, a Carta Educativa e o PEEM são tratados em conjunto procedendo-se na fase IV, relativa às Propostas de Atuação, à sua apresentação em separado." (Câmara Municipal de Cascais, 2024)

Neste caso, de acordo com a informação disponibilizada na página web do município[27], a produção desses documentos foi liderada por uma "equipa de especialistas do Instituto Superior Técnico", que seguiu um processo amplamente participativo e que envolveu a condução de diversos workshops nos quais foram consultados alunos, pais, professores, líderes do sector, políticos, empresários, e outros membros da comunidade educativa.

Outra breve pesquisa conduziu-nos a um exemplo adicional de articulação, nomeadamente a construção do PEL de Braga, que sustentou o seu desenvolvimento em quatro princípios metodológicos sendo um deles, precisamente, o princípio da articulação:

> "a) Princípio da articulação: privilegiando estratégias de interconhecimento dos diversos projetos, programas e iniciativas educativas realizadas no espaço local, com particular destaque para os estudos de diagnóstico socioeducativo realizados no âmbito da Carta Educativa do Município de Braga;
> b) Princípio da participação: promovendo espaços de auscultação e participação de diversos atores de setores-chave no domínio da educação e submetendo à análise e discussão coletiva, em sede de CME e em outros fóruns específicos, as principais linhas de orientação do PEL;
> c) Princípio da integração: valorizando o capital de experiências e de projetos desenvolvidos pelas várias instituições e buscando sinergias e maximizando os contributos diferenciados no campo educativo.
> d) Princípio da identidade: salvaguardando as especificidades locais e potenciando as dinâmicas no campo educativo e cultural e o sentido de coesão."(L. L. Torres & Martins, 2019, p. 14)

Assim, as estratégias de pesquisa referente ao *princípio da articulação* privilegiaram não apenas a análise de projetos e programas em curso, mas também a análise da CE do município de Braga. Outro exemplo da necessidade de articulação destes dois instrumentos é o facto de as autoras considerarem que a caracterização da realidade socioeducativa apresenta na CE "é fundamental para enquadrar as singularidades e as potencialidades da região nos vários domínios da educação" (p. 18). No caso do PEL do município de Braga, foi possível perceber que o seu desenvolvimento foi concretizado através de uma estreita articulação com os dados constantes na CE.

[27] Disponível em https://www.cascais.pt/sub-area/carta-educativa.

Já no caso do concelho de Leiria, a chefe de divisão responsável pela elaboração da CE de 2.ª geração confessou que apesar de a CE seguir as orientações previstas no guião emanado pela tutela, tentou "articular tudo o que é intervenção e tudo o que é espaços com o próprio Projeto Educativo Municipal" (Rosa, 2022, p. 89). Também a Vereadora da Educação (V. Edu.) partilhou que logo na CE de 1.ª geração "houve necessidade de complementar a CE com o Projeto Educativo Municipal" (Rosa, 2022, p. 76) concluindo que na altura o PEL era encarado como um complemento da CE. Acresce que a responsável pelo pelouro da educação antecipava a necessidade de a CE de 2.ª geração incluir os objetivos comuns à Comunidade Intermunicipal, considerando esta uma grande mudança relativamente à CE da 1.ª geração.

Verificamos que a CE e o PEL/PEEM são instrumentos complementares cuja articulação é indelével e fundamental para o desenvolvimento e implementação de políticas educativas locais. Poderemos concluir que a informação resultante da análise abrangente e prospetiva das necessidades e recursos educacionais do município presentes na CE é utilizada pelo PEL/PEEEM para criar uma visão estratégica e objetivos educacionais mais amplos. Se a integração eficaz desses dois documentos é, portanto, crucial para uma gestão educacional abrangente e bem-sucedida, quiçá este 'compromisso' entre os dois instrumentos não levarão à criação de único documento, tal como sugeriram Santos *et al* (2019). Na opinião dos autores, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, surge como um agente que pode reforçar esta proposta, uma vez que a complementaridade entre a Carta Educativa e o PEL/PEEM abre espaço para a sua eventual integração num único instrumento estratégico, evitando a duplicação de processos ao nível municipal.

3.6. Síntese

O presente capítulo permitiu-nos aprofundar a natureza híbrida da CE, mostrando que a sua configuração política e estratégica não se separa da dimensão teórico-técnica que sustenta a sua elaboração, interpretação e mobilização. A análise das suas duas gerações mostrou que a evolução normativa não corresponde apenas a um aperfeiçoamento metodológico. Corresponde também a uma redefinição do lugar do município no sistema de governação da educação. Ao distinguirmos as componentes técnicas das componentes políticas, tornou-se claro que a elaboração da CE convoca diagnóstico, projeção demográfica e organização da rede, mas convoca igualmente decisões que

traduzem prioridades, orientações de investimento e modos concretos de ler e inscrever, à escala local, referenciais definidos por níveis superiores.

A leitura das etapas metodológicas previstas pela tutela e do guião orientador mostrou, por sua vez, que a participação e a articulação institucional surgem formalmente valorizadas, embora permaneçam enquadradas por parâmetros normativos previamente e centralmente definidos. A relação com outros instrumentos de planeamento estratégico, designadamente com o PDM e com os projetos educativos de escala municipal, revelou a complexidade dos processos de compatibilização entre diferentes lógicas de planeamento territorial e educativo e tornou claro que a CE se constrói no interior de múltiplas interdependências institucionais, longe de qualquer espaço de decisão autónomo ou isolado.

Longe de cumprir uma função meramente descritiva, este conjunto de elementos permitiu consolidar a compreensão da CE como dispositivo atravessado por uma tensão constante entre prescrição normativa, racionalidade técnica e decisão política. A análise desenvolvida mostra que as dimensões técnicas do planeamento não são neutras, porque se inscrevem em opções e enquadramentos que transportam posicionamentos políticos, ainda que nem sempre assumidos como tal. Neste sentido, a CE não pode ser entendida como simples instrumento de gestão da rede escolar, mas como dispositivo político inscrito num quadro normativo centralmente definido e territorialmente apropriado.

É essa tensão estrutural, inerente à configuração técnico-política da CE, que passa a orientar a leitura empírica subsequente. É a partir dela que ganham sentido as dinâmicas de participação, os limites da maleabilidade do documento e as diferentes formas de apropriação local. Mais do que simples variações operacionais, essas expressões remetem para um campo de forças em que autonomia, regulação e negociação se entrecruzam de forma permanente, desigual e instável.

CAPÍTULO IV – A CARTA EDUCATIVA NA PERSPETIVA ORGANIZACIONAL

4.1. Organizações

> "Vivemos de tal modo ligados a organizações, sejam económicas, empresariais, políticas, sociais ou outras, seja no trabalho, no lazer ou na cidadania, que nem sempre temos consciência da sua presença e complexidade." (Ferreira, 2005, p. 165)

Nas sociedades modernas, sejam industriais ou da informação, as organizações constituem as unidades sociais centrais, atravessando todas as fases da vida – do nascimento à morte – ao desempenharem papéis fundamentais em instituições como hospitais, restaurantes, empresas, entidades públicas, igrejas e funerárias (Etzioni, 1964;Bilhim, 2001;Chiavenato, 2004).

Etzioni considera que o elevado valor moral que a sociedade moderna atribui ao racionalismo, à eficiência e à competência tornou a civilização contemporânea amplamente dependente das organizações, por serem consideradas as formas de agrupamento social mais racionais e eficazes. Assim, as organizações não são apenas contextos onde nos inserimos e interagimos, mas também realidades que moldam a nossa existência. De acordo com Bilhim, a noção de organização (que terá origem no termo grego "*organon*" – utensílio, instrumento), apresenta dois significados, podendo designar unidades e entidades sociais (bancos, fábricas, AP) por um lado, e condutas e processos sociais, por outro.

> O facto de a organização ser uma entidade ou unidade social significa que é integrada por pessoas e grupos de pessoas, que interagem entre si. (...) A organização existe para realizar os seus objectivos, os quais seriam inatingíveis se fossem tentados concretizar por uma só pessoa.
> Assim, as organizações:
> – são constituídas por grupos de duas ou mais pessoas;
> – há, entre elas, relações de cooperação;
> – exigem a coordenação formal de acções;
> – caracterizam-se pela prossecução de metas;
> – pressupõem a diferenciação de funções;
> – possuem uma estrutura hierárquica;
> – caracterizam-se pela existência de fronteiras. (Bilhim, 2001, p. 20)

Bilhim define desta forma a organização como uma unidade social estruturada, composta por pessoas que cooperam para atingir objetivos comuns, impossíveis de alcançar individualmente. A complexidade interna das organizações torna-se então evidente na coordenação formal, na diferenciação de funções e na hierarquia. Lima (1998) considera que "o conceito de organização conduz a um universo de

inúmeras definições, pontos de vista, quadros conceptuais, etc." (p.48), o que evidencia a complexidade e a diversidade de interpretações possíveis sobre a organização, tornando difícil uma definição única ou consensual.

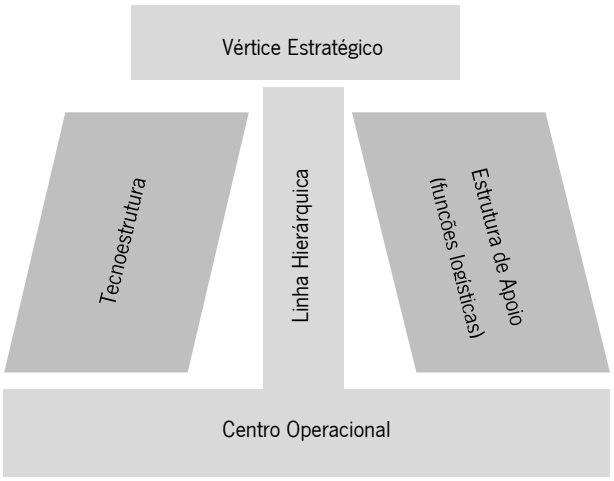
A esta complexidade conceptual soma-se a diversidade concreta das organizações, que se apresentam com diferentes tamanhos, estruturas, objetivos e/ou características. Como refere Chiavenato, "não existem duas organizações iguais, assim como não existem duas pessoas iguais" (2004, p.2), sublinhando a singularidade de cada configuração organizacional. Apesar da sua diversidade e complexidade, importa esclarecer que as organizações não constituem um fenómeno moderno; pelo contrário, a sua existência remonta a épocas históricas bastante remotas.

> Existem desde os faraós e os imperadores da antiga China. A Igreja elaborou a sua organização ao longo dos séculos, e os exércitos desde a Antiguidade desenvolveram formas de organizações. Com o desenvolvimento da humanidade, um número crescente de organizações foi sendo solicitado para atender às crescentes necessidades sociais e humanas. Atualmente, a sociedade tem tantas e tão diversas organizações que se torna necessário todo um conjunto de organizações secundárias para organizá-las e controlá-las, como a maioria dos órgãos públicos. (Chiavenato, 2004, p. 290)

Chiavenato descreve de forma clara e abrangente a evolução histórica e a "omnipresença" das organizações na sociedade, reconhecendo que as organizações não são apenas fenómenos contemporâneos, mas que têm raízes profundas ao longo da história. Parece-nos relevante sublinhar que à medida que as necessidades sociais e humanas aumentaram, tornou-se necessário criar mais organizações, gerando por sua vez outras organizações para as regular e controlar. Este facto sugere que as organizações são simultaneamente produtos e agentes de transformação social, o que exige estruturas cada vez mais especializadas e sofisticadas para gerir a complexidade social.

Neste contexto de crescente complexificação, Henry Mintzberg (1995) propõe uma abordagem detalhada da organização, combinando componentes internas com mecanismos de coordenação que as sustentam, organizando-as em partes fundamentais que originam diferentes configurações organizacionais, cada uma com características próprias de funcionamento, gestão e adaptação ao ambiente. A estrutura organizacional, segundo Mintzberg, pode ser analisada através de cinco componentes básicas que interagem entre si, oferecendo uma perspetiva para compreender como as diferentes partes de uma organização se coordenam e operam. Ao decompor a organização em diferentes elementos, a proposta concorre para uma análise mais profunda das suas dinâmicas internas e da forma como respondem ao meio envolvente.

Figura 13. As cinco componentes básicas da organização



Fonte: *Mintzberg (1995, p. 38)*

Na proposta de Mintzberg, o centro operacional, localizado na base da organização, é composto pelos "operacionais", "que executam o trabalho básico relacionado diretamente com a produção de bens e serviços" (1995, p. 43). O autor entende que o centro operacional constitui o núcleo de cada organização, sendo a sua parte fundamental, pois é nele que se geram os resultados indispensáveis à sua sobrevivência.

Do lado oposto, situa-se o vértice estratégico, ou seja, o local onde se encontram "todos os membros encarregados de responsabilidade global da organização (...) e todo e qualquer quadro dirigente cujas responsabilidades sejam globais" (1995, p. 43). Mintzberg entende que no interior da organização este vértice assume um papel central na formulação da estratégia, possuindo uma visão mais ampla e integrada do todo, o que lhe confere também uma compreensão mais abstrata da própria organização.

A unir as duas extremidades da organização encontra-se a linha hierárquica, que atua como elo entre o vértice estratégico e o centro operacional, transformando as diretrizes estratégicas em ações concretas. Esta linha, de acordo com autor, é responsável pela hierarquia organizacional, onde atuam essencialmente gestores de nível intermédio que coordenam equipas, controlam fluxos e garantem que as operações estão alinhadas com as metas estabelecidas.

Complementarmente, a tecnoestrutura constitui o conjunto de analistas e especialistas que influenciam processos através da padronização. De acordo com Mintzberg "quanto mais estandardizada for uma organização, mais esta recorre à tecnoestrutura" e que tal padronização "permite que pessoal burocrático desempenhe funções que eram anteriormente desempenhadas pelos gestores" (Mintzberg, 1995, p. 49).

Por fim, a estrutura de apoio desempenha funções auxiliares, como logística, recursos humanos e serviços jurídicos, que não fazem parte da cadeia produtiva, mas são fundamentais para o funcionamento global da organização. Esta leitura interessa-nos porque mostra que as organizações não obedecem a um modelo único. A sua configuração resulta de arranjos ajustados a contextos específicos, o que se revela particularmente relevante para compreender a CE enquanto instrumento mobilizado em realidades territoriais e institucionais distintas.

No entanto, compreender a natureza das organizações implica também analisar a forma como definem e orientam os seus objetivos. Etzioni considera que "um objetivo da organização é uma situação desejada, e que a organização tenta atingir", que guia as ações coletivas e que legitima a existência da própria organização (Etzioni, 1964, p. 14). Mais do que metas fixas, os objetivos são construções sociais projetadas para o futuro, que moldam comportamentos e processos internos. Recorrendo à imagem do servo e do senhor, Etzioni reconhece que, após formadas, as organizações tendem a desenvolver necessidades próprias que podem dominar os seus objetivos fundacionais:

> Às vezes, as organizações chegam ao ponto de abandonar seus objetivos iniciais e adotar outros, mais ajustados às necessidades da organização. É isso que queremos dizer ao afirmar que o objetivo da organização se torna um servo da organização e não o seu senhor. (Etzioni, 1964, p. 13)

Chiavenato considera igualmente que "as organizações existem para alcançar objetivos que as pessoas isoladamente não conseguem alcançar" (Chiavenato, 2004, p. 99). O autor associa ainda o planeamento à definição antecipada de objetivos, meios e sequências de ação, admitindo que, em organizações com múltiplos objetivos, estes podem organizar-se segundo diferentes níveis de prioridade (Chiavenato, 2004, pp. 167–169).

Embora a definição formal de objetivos seja importante para compreender o funcionamento das organizações, a sua leitura em termos estritamente hierárquicos implica uma perspetiva top-down, na qual os objetivos globais tendem a sobrepor-se aos das divisões, departamentos ou tarefas individuais. Esta visão, contudo, nem sempre reflete a natureza dinâmica e negociada dos processos organizacionais contemporâneos. Autores como Crozier & Friedberg (1977) argumentam que os objetivos organizacionais são frequentemente produto de negociações internas entre atores com interesses diversos, e não apenas uma imposição vertical. Assim, embora os objetivos globais estabeleçam uma direção, os objetivos que estão abaixo do topo da hierarquia – de departamentos ou de indivíduos – podem influenciar, reinterpretar ou até entrar em conflito com os objetivos gerais, sobretudo em ambientes marcados por zonas de incerteza e jogos de poder. Ainda em relação à

multiplicidade de objetivos, Etzioni sugere que as organizações com vários objetivos poderão alcançá-los de forma mais eficiente:

> Na medida em que essas coisas podem ser medidas, parece que muitas das organizações com múltiplas finalidades tendem a atingir seus objetivos separadamente, e todos eles reunidos, mais eficiente e competentemente que as organizações de uma finalidade única, da mesma categoria. Por exemplo, muitos, senão quase todos os hospitais muito conceituados têm três finalidades – terapia, pesquisa e ensino – enquanto os hospitais que somente curam, como é o caso da maioria dos hospitais de comunidades, são geralmente inferiores na qualidade de cuidados médicos que oferecem. (Etzioni, 1964, p. 27)

Aqui Etzioni delineia a suposição de que a especialização – ou seja, o foco numa única finalidade – não conduz necessariamente a uma maior eficiência organizacional. Pelo contrário, o autor defende que organizações com múltiplas finalidades integradas, como o exemplo dos hospitais, tendem a alcançar os seus diversos objetivos de forma mais eficaz e eficiente do que aquelas que se dedicam exclusivamente a uma só missão. De acordo com esta perspetiva, a diversificação de objetivos, longe de diluir o foco, pode gerar sinergias internas e melhorar a qualidade dos resultados globais. No caso dos hospitais referidos, a integração da investigação e do ensino com o tratamento permite uma atualização constante do conhecimento, práticas baseadas em evidências e uma cultura organizacional mais robusta – fatores que podem influenciar diretamente a excelência dos cuidados prestados. Etzioni aponta assim para uma visão complexa e dinâmica da eficácia organizacional, onde múltiplos objetivos, desde que bem coordenados, não são um obstáculo. Este argumento pode ser particularmente relevante no sector público e nas organizações educativas, onde os resultados não se reduzem a uma métrica única, mas antes à articulação de várias funções complementares.

Contudo, João Bilhim entende que a perspetiva instrumental das organizações, entendidas como entidades orientadas para a consecução de metas, tem sido objeto de contestação na literatura sobre estudos organizacionais:

> Serão as organizações colecções (agrupamentos) de esforços individuais, coordenados, destinados a atingir objectivos e metas que não seriam realizados com recursos à acção individual? De facto, por um lado, muitas organizações dispõem de colaboradores que desconhecem os objectivos organizacionais e, por outro, vasta literatura encara as metas e objectivos organizacionais, como um "construto" mental. Todavia, para a maioria dos estudiosos, as organizações possuem, pelo menos um objectivo explícito que se prende com a sua sobrevivência e, em muitos casos, com o seu crescimento. Assim, os membros da organização que não se identificam com este objectivo de sobrevivência, normalmente, abandonam-na e a questão das metas e objectivos passa, assim, a fazer sentido. (Bilhim, 2001, p. 21)

O autor reconhece desta forma que, embora as organizações sejam concebidas como sistemas coordenados para atingir objetivos coletivos, muitos membros desconhecem esses fins, e a literatura tende a vê-los como construções mentais. Ainda assim, Bilhim destaca que a maioria das organizações partilha um objetivo mínimo – a sobrevivência – que orienta a sua coesão e continuidade. No entanto, Virgínio Sá (2023) alerta que "os denominados objetivos organizacionais não são senão os objetivos de alguns indivíduos que têm o poder de os impor como sendo os objetivos de todos" (p. 117).

Considerando, portanto, que "toda organização existe, não para si mesma, mas para alcançar objetivos e produzir resultados" e que é "em função dos objetivos e resultados que a organização deve ser dimensionada, estruturada e orientada" (Chiavenato, 2004, p. 153), que se pretende que "as organizações sejam unidades sociais e produtivas" e que a "eficiência real de uma organização específica é determinada pela medida em que atinge os seus objetivos" (Etzioni, 1964, p. 18), parece-nos importante esclarecer o conceito de eficiência.

De acordo com Chiavenato eficiência "significa fazer bem e corretamente", complementando que "um trabalho eficiente é um trabalho bem executado" (2004, p. 23). Bilhim (2001) acrescenta que a eficiência de uma organização aumenta na medida em que esta é capaz de alcançar melhores resultados utilizando os mesmos recursos. Como Chiavenato menciona, a "eficiência está voltada para a melhor maneira (*the best way*) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas a fim que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível" (Chiavenato, 2004, p. 155). No entanto, quando, além de operar de forma eficiente, a organização concretiza plenamente os seus objetivos, estamos perante o conceito de eficácia.

A distinção entre eficácia e eficiência constitui um ponto importante para a análise organizacional. Se, em registos informais, ambos os termos são amiúde tratados como sinónimos, a literatura especializada preserva a sua distinção. Tal como sublinha Bilhim, a eficácia traduz-se "na medida normativa do alcance dos resultados globais da organização", ao passo que a eficiência corresponde "à medida normativa da utilização dos recursos" (Bilhim, 2001, p. 380). Em síntese, a primeira responde à pergunta sobre o que foi obtido, enquanto a segunda avalia como esses resultados foram alcançados, tendo em vista a racionalidade económica e a economia de meios. Na perspetiva de Etzioni (1964), as organizações são concebidas como unidades sociais orientadas para a máxima eficiência e produtividade, sendo a sua eficácia real determinada pela medida em que conseguem alcançar os objetivos que se propõem atingir.

Porém, esta explicação teórica não impede que, na prática, se projete sobre as organizações uma aura de racionalidade quase automática, sobretudo quando exibem bons indicadores de desempenho, de

cumprimento ou de execução. Crozier e Friedberg advertiam, em 1977, que a sobrestimação da racionalidade conduz a uma admiração acrítica da "suposta" eficácia organizacional (1977, p. 35), obscurecendo os jogos de poder, as ruturas e as contingências que podem distorcer os resultados oficialmente proclamados. Ou seja, uma organização pode aparentar elevada eficácia, mas tal "ilusão" pode esconder ineficiências latentes na afetação de recursos, custos invisíveis ou estratégias de curto prazo que comprometam a sustentabilidade futura. Por conseguinte, a análise deve resistir à tentação de aceitar indicadores formais como prova irrefutável de eficácia. Ao mesmo tempo, mostra a necessidade de uma articulação dinâmica entre ambos os conceitos: não basta que a organização atinja objetivos, é imperativo que o faça com uma utilização criteriosa de recursos e considerando impactos mais amplos. Esta perspetiva crítica recoloca o debate na tensão entre meios e fins. Consideramos que as diferenças entre eficiência e eficácia mencionadas por Chiavenato, poderão contribuir para o esclarecimento entre os dois conceitos:

Quadro 26. Diferenças entre eficiência e eficácia

Eficiência	**Eficácia**
Ênfase nos meios.	Ênfase nos resultados.
Fazer corretamente as coisas.	Fazer as coisas certas.
Resolver problemas.	Atingir objetivos.
Salvaguardar os recursos.	Otimizar a utilização dos recursos.
Cumprir tarefas e obrigações.	Obter resultados.
Treinar os subordinados.	Dar eficácia aos subordinados.
Manter as máquinas.	Máquinas em bom funcionamento.
Presença nos templos.	Prática dos valores religiosos.
Rezar.	Ganhar o céu.
Jogar futebol com arte.	Ganhar a partida.

Fonte: Chiavenato, (2004, p. 156)

Chiavenato distingue de forma clara as diferenças entre as perceções de eficiência e eficácia, destacando que a eficiência está focada nos meios e nos processos – em fazer as coisas corretamente, com economia de recursos – enquanto a eficácia enfatiza os resultados, ou seja, a consecução dos objetivos desejados. De acordo com as diferenças listadas, podemos afirmar que ambas as dimensões são complementares e essenciais para o desempenho das organizações.

Finalmente, verificamos que toda organização, independentemente da sua natureza, dimensão ou finalidade, carece de uma administração que assegure o planeamento, a coordenação, a direção e o controlo das suas atividades, de modo a garantir o funcionamento eficaz e eficiente rumo aos objetivos definidos. Chiavenato adianta que "administração é a maneira de governar organizações ou parte

delas. É o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e eficaz" (Chiavenato, 2004, p. 22). O autor partilha a definição de administração avançada por Fayol:

> Fayol define o ato de administrar como: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. As funções administrativas envolvem os elementos da Administração, isto é, as funções do administrador, a saber:
> 1. Prever. Visualizar o futuro e traçar o programa de ação.
> 2. Organizar. Constituir o duplo organismo material e social da empresa.
> 3. Comandar. Dirigir e orientar o pessoal.
> 4. Coordenar. Ligar, unir, harmonizar todos os atos e esforços coletivos.
> 5. Controlar. Verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas. (Chiavenato, 2004, p. 81)

A definição de administração proposta por Fayol, citada por Chiavenato, estabelece um modelo clássico e estruturado da função administrativa, que permanece influente no pensamento organizacional. Ao identificar cinco funções fundamentais – rever, organizar, comandar, coordenar e controlar –, Fayol esboça um ciclo completo da ação administrativa que começa com a antecipação do futuro (previsão) e culmina na verificação do cumprimento das metas estabelecidas (controlo). Esta abordagem valoriza a racionalidade, a ordem e a lógica no exercício da gestão, refletindo uma perspetiva funcionalista da administração, centrada na eficiência. O destaque dado à dimensão organizacional enquanto "duplo organismo material e social" revela, por outro lado, uma preocupação com a articulação entre estrutura física e relações humanas, antecipando, ainda que de forma subentendida, a relevância da cultura e das dinâmicas interpessoais nas organizações. Ao mesmo tempo, a função de comando, centrada na direção e orientação do pessoal, ilustra uma visão hierárquica e vertical da autoridade. No campo educativo, contudo, esta leitura exige prudência. Lima lembra que, numa administração da educação tradicionalmente centralizada, a escola tende a ser vista como "uma unidade elementar de um grande sistema – o sistema educativo", sendo frequentemente privilegiado um significado de organização como "a actividade de organizar, implicitamente de 'bem' organizar" (Lima, 1998, p. 63). Deste modo, a administração pode ser entendida como instrumento de organização da ação, ainda que a sua compreensão, no campo educativo, não deva reduzir-se à procura da melhor relação entre tarefas, custos, eficiência e eficácia (Chiavenato, 2004).

Partindo, então, dos fundamentos sinteticamente revistos – natureza, objetivos, eficiência/eficácia das organizações – importa agora transpor este referencial para o domínio da escola. De seguida, partilharemos algumas das "teorias, perspectivas, modelos, marcos, paradigmas (a terminologia é diversificada)" (Costa, 1996, p. 13) presentes no quadro teórico da organização e administração escolar, que diversos investigadores se dedicaram a elaborar. Procurar-se-á, deste modo, evidenciar em que medida as teorias organizacionais permitem compreender a escola como organização, bem como avaliar as implicações que diferentes formas de administração (da organização) exercem sobre a escola.

4.2. Organização e administração escolar: das metáforas às teorias

Ao abordar a escola como objeto de investigação, impõe-se uma reflexão sobre o próprio conceito que a sustenta. Não raras vezes, os discursos sobre a escola partem de pressupostos diversos, o que compromete a construção de um referencial analítico partilhado. É neste contexto que Canário (1996) adverte para a necessidade de uma maior precisão conceptual, ao questionar se, efetivamente, "estamos todos a falar da mesma coisa" (p.124) quando nos referimos à escola como objeto de estudo. A análise da escola como organização situa-se, segundo Nóvoa (1995), entre "uma perceção micro e um olhar macro, privilegiando um nível meso de compreensão" (p.15). De acordo com o autor, a priorização de uma perspetiva de nível meso, possibilita compreender a escola como uma entidade organizacional, onde "também se tomam importantes decisões educativas, curriculares e pedagógicas" (p.15). Rui Canário completa:

> Entre o Estado e o actor, o sistema educativo e a sala de aula, encontraremos um contexto organizacional específico, atravessado certamente por aqueles e outros elementos, mas acrescentando-lhes algo e distinguindo-se deles analiticamente. De um ponto de vista analítico, devolve-se à organização escola o seu carácter complexo, a diversidade e a heterogeneidade que a marcam de forma indelével, dimensões que a uniformização normativa e centralizadora procura descaracterizar e que certas perspetivas teóricas acabam por diluir. (R. Canário, 1996, p. 31)

Desta forma, Rui Canário reconhece a especificidade do contexto organizacional da escola, situado entre o Estado e os atores educativos. Neste enquadramento, a escola é compreendida como uma realidade complexa, diversa e heterogénea, cujas características singulares tendem a ser esbatidas tanto pelas lógicas uniformizadoras e centralizadoras do sistema educativo, como por certas

abordagens teóricas que não captam plenamente essa diversidade. A análise organizacional devolve, assim, à escola a sua pluralidade e riqueza enquanto espaço de mediação e construção social.

Importa ainda esclarecer que, na presente investigação, a escola é considerada na sua dimensão organizacional, e não segundo uma perspetiva centrada na escola enquanto instituição. De acordo com Barroso (2007), a distinção entre escola-instituição e escola-organização é fundamental. Refere o autor, que a instituição remete para a dimensão mais formal e universal da educação, englobando o conjunto de princípios, valores, normas e regras que estabelecem um quadro de ação comum. Este constructo representa o "sistema normativo" subjacente à educação, focado na "universalidade" do seu programa, que visa a aprendizagem e socialização de crianças e jovens de forma padronizada, embora possa considerar critérios como idade, género ou origem social. Em contrapartida, a escola-organização dirige o olhar para a concretização e operacionalização desse programa institucional em contextos diversos. Esta abordagem destaca a dinâmica interna e a "singularidade" da ação escolar, evidenciando o trabalho ativo de apropriação, reelaboração e reformulação que os diferentes atores (professores, alunos, administração, etc.) realizam sobre os princípios e valores que regulam a função educativa no espaço escolar. É nesta dimensão que se manifesta a "ordem local", onde a teoria e a prática se encontram, e onde a adaptabilidade e a especificidade de cada escola se tornam evidentes face às diretrizes universais da instituição.

Como verificámos anteriormente, Lima (1998) sublinha que o conceito de organização remete para um campo vasto e multifacetado, marcado por múltiplas definições, perspetivas e quadros conceptuais. Embora o autor refira que seja difícil encontrar uma definição de organização que não possa ser aplicada à escola – ou um exemplo que não a inclua –, considera, contudo, relativamente fácil identificar uma diversidade de caracterizações, argumentos divergentes, tipologias distintas e objetivos variados, que vão desde definições mínimas até conceções normativas, passando por perspetivas teóricas, descritivas, explicativas e até por representações sociais frequentemente utilizadas como base para críticas, reivindicações ou posicionamentos de natureza política.

Assim sendo, nos pontos que se seguem abordamos um conjunto de teorias e modelos de análise organizacional, especificamente da escola.

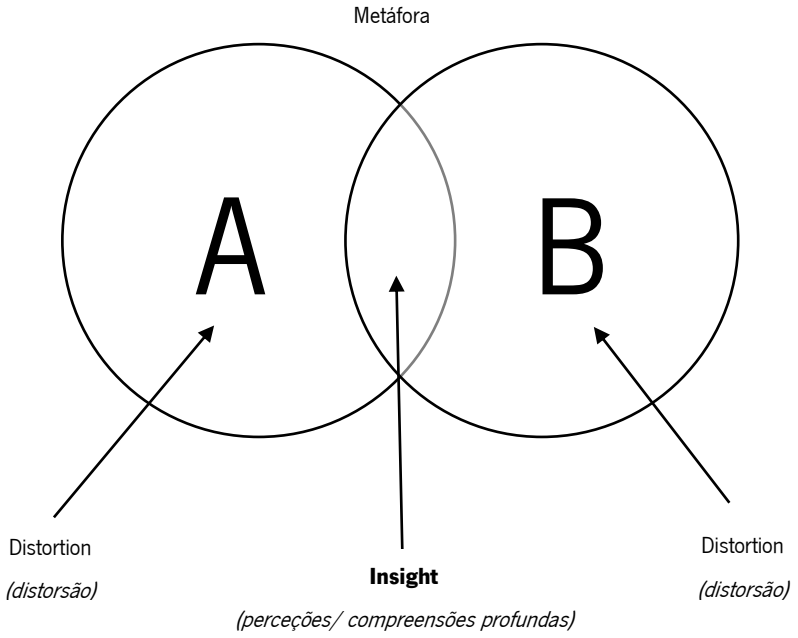
4.2.1. A leitura metafórica de Gareth Morgan

A obra de Gareth Morgan, "Imagens da Organização", publicada originalmente em 1986, representa um marco importante na teoria organizacional, oferecendo uma perspetiva inovadora para a compreensão e análise das organizações. Ao contrário de uma visão monolítica, Morgan propõe a utilização de metáforas como lentes através das quais podemos explorar a complexidade das organizações. Partindo do pressuposto de que as organizações são "geralmente complexas, ambíguas e paradoxais" (Morgan, 1996, p. 20), o autor argumenta que a utilização de metáforas é intrínseca à forma como os seres humanos compreendem e interagem com o mundo:

> Metáforas são frequentemente vistas apenas como um artifício para embelezar o discurso, mas seu significado é muito maior do que isto. Usar uma metáfora implica um modo de pensar e uma forma de ver que permeia a maneira pela qual entendemos nosso mundo em geral. (...) Usamos a metáfora sempre que tentamos compreender um elemento da nossa experiência em face de outro. (...) A metáfora enquadra a nossa compreensão do homem de forma específica, ainda que parcial. Um dos aspectos interessantes da metáfora reside no fato de que ela sempre produz esse tipo de descoberta unilateral. Ressaltando certas interpretações, tende a forçar outras para um papel secundário. (Morgan, 1996, p. 16)

Assim, metáforas não são meras figuras de linguagem; podem ser ferramentas que moldam a nossa perceção e, consequentemente, a nossa ação. No contexto das organizações, as metáforas servem para simplificar a complexidade, revelando e, por vezes, ocultando certos aspetos, o que exige uma análise crítica. Ao recorrer a metáforas, Morgan oferece uma linguagem rica para explorar o invisível e o implícito nas organizações, permitindo uma análise mais profunda do que, quiçá, os modelos tradicionais poderiam oferecer. Em 2011, o autor apresentou a essência da sua visão de metáfora através da figura que aqui partilhamos:

Figura 14. Metáfora - um processo de ver A como B



Fonte: Morgan, 2011, p. 463.

A Figura 14. ilustra o funcionamento da metáfora como um processo cognitivo fundamental através do qual compreendemos um domínio (A) à luz de outro mais familiar (B), produzindo uma analogia do tipo "A é B". De acordo com o autor, "geramos 'verdades' parciais – *insights* que podem ressoar e produzir uma compreensão genuína, mas que, se levadas à letra ou ao extremo, são manifestamente distorcidas e falsas", aquilo que Morgan (2011) denomina de "paradoxo da metáfora" (Morgan, 2011, p. 463). Isto é, a metáfora tem a capacidade de gerar verdades parciais que iluminam certos traços da organização, mas que, se levadas de forma literal ou absoluta, podem induzir a interpretações incorretas. Morgan (2011) sustenta que a metáfora possui uma base ontológica – como processo essencial da cognição humana – e uma dimensão epistemológica – pois estrutura os modos como construímos o conhecimento. O reconhecimento desta dualidade é então crucial para uma análise organizacional reflexiva, consciente de que toda a metáfora revela e oculta simultaneamente.

A perspetiva de Morgan (2011) reforça a ideia de que não existe uma única verdade sobre o que é uma organização. Pelo contrário, existem múltiplas imagens válidas, cada uma delas a refletir uma visão parcial, da realidade organizacional. Estas imagens são construídas através de analogias que servem para perceber padrões, diagnosticar problemas e orientar a mudança. Podemos concluir que as imagens da organização são quadros interpretativos que concorrem para observar, entender e, por fim, agir sobre as organizações de forma mais esclarecida. O quadro seguinte sintetiza as principais características das metáforas propostas pelo autor:

Quadro 27. Características das 8 metáforas de Morgan

	Conceitos	Forças	Limitações
Máquina	Organizações como sistemas racionais e eficientes; foco na estrutura, controlo, hierarquia, rotinas e desempenho; partes interligadas que funcionam previsivelmente; baseada na administração científica e burocracia;	Útil para compreender a eficiência, a produção em massa e a padronização; ideal para tarefas repetitivas e ambientes estáveis.	Pode levar à desumanização do trabalho, rigidez, incapacidade de adaptação a mudanças; subestima as dimensões humana e social; inadequada para ambientes dinâmicos e complexos.
Organismo	Organizações comparadas a seres vivos que interagem com o ambiente para sobreviver e crescer; foco na adaptação, ciclo de vida, necessidades, ambiente, interdependência de partes e saúde organizacional;	Relevante para compreender a dinâmica ambiental, a evolução organizacional e a importância da cultura e do ambiente para a sobrevivência; promove a adaptabilidade e o desenvolvimento.	Pode superestimar a coesão e a harmonia; negligencia os conflitos de poder; não aborda completamente a intencionalidade humana; pode ser determinista em relação ao ambiente.
Cérebro	Organizações com capacidade de aprender, processar informação, ser inteligente, ter memória e ser um sistema de auto-organização; foco na cognição, cibernética, aprendizagem organizacional, flexibilidade e resolução de problemas;	Essencial para a gestão do conhecimento, inovação, planeamento estratégico e desenvolvimento de organizações que aprendem; promove a inteligência e a reflexividade.	Pode ser excessivamente racional, ignorando as emoções e os aspetos irracionais do comportamento humano; dificuldade em lidar com a ambiguidade e o paradoxo; exige alta capacidade de processamento de informação.
Cultura	Organizações como sistemas de significados partilhados, valores, normas, crenças, rituais e símbolos que influenciam o comportamento dos membros; a realidade organizacional é socialmente construída.	Indispensável para a gestão da mudança, integração de equipas, fusões e aquisições e compreensão da identidade organizacional; ajuda a entender a coesão e os padrões de comportamento.	Pode subestimar os conflitos de poder, a heterogeneidade e a capacidade dos indivíduos de resistir à cultura dominante; dificuldade em medir e mudar a cultura; pode levar a uma visão estática da organização.
Sistema Político	Organizações como arenas de poder, conflito, negociação e jogos políticos; foco nos interesses, coalizões, autoridade e estratégias de influência.	Útil para analisar a distribuição de recursos, a tomada de decisões e a resistência à mudança; permite compreender as dinâmicas de poder e os interesses divergentes.	Pode levar a uma visão cínica e competitiva; subestima a cooperação e os objetivos partilhados; pode focar-se excessivamente na dimensão conflituosa da organização.
Prisão psíquica	Explora como as organizações podem aprisionar os seus membros em padrões de pensamento e comportamento inconscientes, ou como os indivíduos podem projetar as suas próprias neuroses; inspirada na psicanálise.	Vantajoso para compreender a resistência à mudança, os conflitos interpessoais e as dinâmicas de poder ocultas; oferece *insights* sobre a irracionalidade organizacional.	A sua aplicação pode ser complexa e exigir uma profunda compreensão da psicologia humana; pode ser difícil de provar ou refutar; pode ser compreendida como excessivamente negativa.
Fluxo e transformação	Organizações como processos contínuos de mudança, transformação e emergência, em vez de entidades estáticas; baseada na teoria do caos e nos sistemas auto-organizativos.	Facilita uma compreensão mais dinâmica da mudança organizacional e da inovação; incentiva a adaptabilidade e a gestão da incerteza.	Pode ser difícil de aplicar na prática devido à sua natureza abstrata; pode não fornecer modelos claros para a intervenção; a imprevisibilidade pode ser avassaladora.
Instrumento de dominação	Organizações como estruturas que podem ser usadas para explorar, manipular e dominar tanto os seus próprios membros quanto o ambiente externo e a sociedade em geral; foco nas relações de poder, exploração e controlo.	Útil para uma análise crítica da ética empresarial, da responsabilidade social e das implicações sociais das organizações; expõe aspetos negativos do poder organizacional.	Pode ter uma conotação excessivamente negativa, negligenciando os aspetos benéficos das organizações; pode ser vista como ideologicamente enviesada; pode focar-se apenas nos abusos de poder.

Fonte: elaboração própria com base em Morgan, 1996.

No Quadro 27. sintetizamos as sugestões de Gareth Morgan, no qual propõe que o entendimento, em geral, sobre as organizações é fundamentalmente moldado por metáforas. Ao explorar oito metáforas distintas, Morgan não só traça a evolução do pensamento organizacional, mas também defende um pluralismo teórico, argumentando que nenhuma imagem, isoladamente, consegue capturar a complexidade multifacetada da vida de uma organização.

A metáfora da *máquina* é, talvez, a mais tradicional e persistente. Fundamentada nos princípios da administração científica de Taylor e na burocracia weberiana, concebe a organização como um

mecanismo de precisão, com foco na estrutura, controlo, hierarquia e eficiência. Como referimos no quadro apresentado, a sua força reside na capacidade de padronizar processos e gerar produção em massa, sendo útil em ambientes estáveis e para tarefas repetitivas. Apesar dos ganhos de eficiência que possa proporcionar, a abordagem mecanicista revela fragilidades significativas: cria "formas organizacionais que tenham grande dificuldade em se adaptar" à mudança, gera efeitos colaterais imprevistos quando os interesses internos suplantam os objetivos institucionais ou exerce um impacto "desumanizante sobre os empregados, sobretudo aqueles posicionados em níveis mais baixos da hierarquia organizacional" (Morgan, 1996, p. 38).

Em resposta a essa rigidez, emerge a metáfora do organismo. Esta visão, influenciada pela "revisão de algumas ideias centrais da moderna teoria das organizações" (Morgan, 1996, p. 74), concebe as organizações como sistemas vivos que interagem com o seu ambiente para sobreviver e crescer. Neste caso, o foco desloca-se para a adaptação, para o ciclo de vida, para as necessidades interdependentes e para a saúde organizacional, destacando a compreensão das relações entre as organizações e os seus ambientes. Conforme referido pelo autor, a principal vantagem do uso da "imagem de um organismo em constante troca com o ambiente" é que se fica "encorajado a assumir uma visão da organização aberta e flexível" (Morgan, 1996, p. 74). No entanto, a sua limitação reside numa potencial sobrevalorização da coesão e da harmonia, podendo negligenciar a influência e as escolhas dos seres humanos:

> A visão da população-ecologia de organização, com efeito, desenvolve uma ideologia equivalente para tempos modernos, fornecendo um espelho para o mundo organizacional e sugerindo que a visão que temos reflete a lei da natureza. Na verdade, a lei natural é evocada para legitimizar a organização da sociedade. Obviamente, existem perigos reais em se fazer isso, porque, quando
> se assume o paralelo entre a natureza e a sociedade muito a sério, falha-se em ver que os seres humanos, em princípio, têm grande margem de influência e escolha sobre aquilo que o seu mundo pode ser. (Morgan, 1996, p. 80)

Continuando para uma compreensão mais sofisticada, a metáfora do *cérebro* destaca a capacidade organizacional de aprender, processar informação e auto-organizar-se. Conceitos como cognição, cibernética, aprendizagem organizacional ou planeamento holográfico são centrais. Gareth Morgan considera que o uso desta metáfora contribui para a compreensão da aprendizagem organizacional e das suas capacidades de auto-organização, para a perceção de como a "administração estratégica" pode ser planeada para "facilitar o aprender a aprender" e que "oferece meios através dos quais se pode ir além da limitada racionalidade que caracteriza muitas organizações no presente" (Morgan,

1996, p. 112). Já a sua limitação, paradoxalmente, é a possibilidade de se tornar "excessivamente racional", ignorando aspetos emocionais e políticos do comportamento humano e a complexidade inerente à ambiguidade, que desafia o processamento puramente lógico.

Complementarmente, a metáfora da cultura entende que a "organização é em si mesma um fenómeno cultural que varia de acordo com o estágio de desenvolvimento da sociedade" (Morgan, 1996, p. 116), com foco na ideia de que a cultura varia de uma sociedade para a outra. Por outro lado, o autor explora os padrões de cultura corporativa e as subculturas que emergem dentro e entre as organizações, analisando em detalhe como tais padrões se formam e se perpetuam, o que evidencia que as próprias organizações constituem realidades socialmente construídas. O autor reforça ainda que o uso da metáfora tem influenciado administradores e teóricos:

> As descobertas geradas pela metáfora da cultura têm feito com que muitos administradores e teóricos em administração se apressem em encontrar formas de administrar acultura corporativa. A maior parte deles está agora consciente das consequências dos valores organizacionais e muitas organizações começaram a explorar o padrão de cultura e de subcultura que molda as ações do dia-a-dia. De um lado, isso pode ser visto como uma evolução positiva, uma vez. que se trata de reconhecer que a natureza verdadeiramente humana das organizações é a necessidade de construí-la em função das pessoas e não das técnicas. (Morgan, 1996, p. 142)

Uma das consequências negativas do uso da metáfora da cultura apontadas por Morgan está relacionada com o facto de "muitos administradores e consultores em administração terem adotado novos papéis de gurus da corporação", "desenvolvendo a arte da administração como um processo de controle ideológico" (Morgan, 1996, p. 143). Por outro lado, o recurso a esta metáfora, ao focar a representação como voluntária, ignora o poder subjacente à sua construção. Esta visão pode ser enganadora, pois a criação da realidade é influenciada por todos e nem sempre ocorre por livre escolha. Ignorar esta dimensão de poder pode, de acordo com o autor, tornar a metáfora incompleta e a transformá-la numa ferramenta com implicações políticas.

A metáfora seguinte, a do *sistema político,* desmistifica a imagem racional e harmoniosa da organização, expondo-a como uma arena de conflitos, negociações e jogos de poder. Pela lente desta metáfora é então possível "compreender qualidades importantes da organização que são, frequentemente, encobertas ou ignoradas" (Morgan, 1996, p. 146). No uso desta metáfora as organizações são analisadas como sistemas de governo, como sistemas de atividade política, enfatizando "a natureza pluralista de interesses, conflitos e fontes de poder que retratam a vida organizacional" (Morgan, 1996, p. 191). Além de considerar que a metáfora contribui para desmontar o mito da racionalidade organizacional e de colmatar a lacuna deixada pelas metáforas anteriores que subestimam a relação entre poder e organização, Morgan acrescenta ainda que:

> A metáfora política encoraja a ver como toda atividade organizacional é baseada em interesse e a avaliar todos os aspectos do funcionamento organizacional, com isso em mente. Os objetivos organizacionais, a estrutura, a tecnologia, a estruturação de cargos, o estilo de liderança e outros aspectos formais do funcionamento organizacional têm uma dimensão política, da mesma forma que o mais óbvio jogo de poder e conflitos. O modelo baseado nos interesses, conflito e poder (...) ofereceu um meio prático e sistemático de compreender a dimensão política da organização, enfatizando o papel-chave do poder na determinação dos resultados políticos. (Morgan, 1996, p. 200)

Todavia, alerta o autor, ao olhar para a organização pela lente política, corre-se o risco de uma excessiva politização, levando a um comportamento político exacerbado e à procura de intenções ocultas. Esta metáfora, deve, portanto, ser usada com prudência para evitar gerar "cinismo" e "desconfiança" onde não existem. Morgan (1996) considera ainda que a metáfora política pode sobrevalorizar o poder individual, negligenciando que o pluralismo de interesses pode ser superficial, argumentando que interesses de classe ou estruturais mais profundos frequentemente definem o "cenário de ação", limitando a atuação individual e tornando a política pluralista mais aparente do que real na resolução de questões fundamentais.

Encorajando-nos a "procurar fundo, abaixo da superfície" (Morgan, 1996, p. 235), a metáfora da *prisão psíquica* explora a forma como as organizações podem aprisionar as pessoas em padrões de pensamento e comportamento inconscientes, muitas vezes baseados em ansiedades e defesas projetadas na vida organizacional. Como refere Morgan (1996), esta metáfora proporciona uma compreensão da resistência inconsciente à mudança assim como das dinâmicas de poder ocultas. A principal limitação apontada reside na sua complexidade e na dificuldade em provar ou refutar as suas interpretações, que podem ser facilmente descartadas como excessivamente negativas ou especulativas. Resumidamente, o autor considera que esta metáfora é "bastante útil de pensamento crítico que pode auxiliar a penetrar em muitas das complexidades da vida organizacional, mas nem sempre fornece respostas e soluções fáceis para os problemas como muitos gostariam de encontrar" (Morgan, 1996, p. 238).

Outra metáfora apresentada, a metáfora do *fluxo e transformação*, pensa as organizações como sistemas em contínua mudança, baseada em três imagens de mudança: *autopoiesis* (capacidade de auto-reprodução); perspetiva da causalidade mútua; princípios da mudança dialética. De acordo com Morgan (1996), estas três abordagens, não obstante as suas diferenças, possuem aspetos complementares, cuja articulação resulta numa ferramenta de grande poder, capaz de intervir na lógica que produz e reproduz o mundo em que vivemos. Uma das suas maiores forças é a tentativa de

decifrar a lógica da mudança ao examinar a sua natureza e origem. Contudo, tal como as anteriores metáforas também esta apresenta limitações, nomeadamente o seu idealismo, uma vez que as propostas de mudança radical na lógica de um sistema social tendem a ignorar a resistência gerada pela ideologia dominante, que por sua vez bloqueia a adoção de lógicas alternativas. Por outro lado, ao clarificar mudanças passadas esta metáfora baseia-se na retrospetiva, antecipando futuros possíveis, nunca garantidos.

Finalmente, a metáfora do *instrumento de dominação* oferece uma crítica radical, concebendo as organizações como estruturas usadas para explorar, manipular e dominar. Chamada por Morgan como "a face repugnante" das organizações (Morgan, 1996, p. 279), esta metáfora foca-se nas relações de poder, exploração, dominação, controlo e nas consequências sociais e éticas da atividade empresarial. A força desta imagem reside na análise crítica da ética empresarial e das implicações sociais das práticas organizacionais. Uma das limitações reconhecidas por Morgan é que a aplicação desta metáfora, para além de poder levar a uma crítica radical da organização, reside na associação indevida a teorias da conspiração. O autor refere que, pese embora existam evidências de padrões de dominação baseados em classes e de políticas governamentais que favorecem grupos dominantes, isso não implica automaticamente uma conspiração intencional entre eles.

Resumindo, Gareth Morgan demonstra que a compreensão organizacional é um exercício de perspetiva. Cada metáfora ilumina certos aspetos enquanto deixa outros na sombra. A força do seu legado não reside na defesa de uma única imagem como correta, mas sim no convite à "leitura" crítica e multifacetada das organizações. Um gestor ou administrador competente, segundo esta proposta, seria aquele capaz de transitar entre estas diferentes imagens, utilizando a lente apropriada para cada desafio. As metáforas servem, assim, quais *cartas de marear*, para navegar na complexidade, no paradoxo e na ambiguidade que distinguem as organizações contemporâneas.

4.2.2. As teorias da administração educacional de Tony Bush

A teoria da administração educacional de Tony Bush (1995) aprofunda o debate, no domínio das organizações educativas, ao deslocar o eixo da eficiência operacional para a intencionalidade formativa das organizações educativas. Deste modo, o autor em causa adverte que esta necessidade deve ser refletida à luz dos fins educativos que pretende servir. Assim, a administração não se esgota no sentido de garantir rotinas ou na otimização de recursos, mas implica interpretar valores, negociar significados e articular modelos de análise, para que a escola consiga realizar a sua missão pública. Desta forma,

Bush (1995) constrói um enquadramento teórico específico e multifacetado, levando-nos a crer que, na educação, a eficácia só ganha sentido quando está alinhada com a promoção da aprendizagem, da equidade e da cidadania.

Tony Bush (1995) caracteriza a administração educacional como "um campo de estudo e de prática relacionado com o funcionamento das organizações educativas" que "tem no seu cerne questões relacionadas com os propósitos ou objetivos da educação" (Bush, 1995, p. 1). O autor esclarece:

> A gestão educacional como campo de estudo e prática derivou dos princípios de gestão aplicados inicialmente à indústria e ao comércio, principalmente nos Estados Unidos. O desenvolvimento da teoria envolveu, em grande parte, a aplicação de modelos industriais a contextos educacionais. À medida que a disciplina se estabeleceu como um campo académico por direito próprio, os seus teóricos e profissionais começaram a desenvolver modelos alternativos com base na sua observação e experiência em escolas e faculdades. Em meados da década de 1990, as principais teorias apresentadas neste capítulo foram desenvolvidas no contexto educacional ou adaptadas de modelos industriais para atender às necessidades específicas de escolas e faculdades. A gestão educacional evoluiu de um novo campo dependente de ideias desenvolvidas em outros contextos para se tornar um campo estabelecido com suas próprias teorias e pesquisas. (Bush, 1995, p. 6)

O contributo de Bush é particularmente relevante porque permite compreender a administração educacional como um campo que, embora inicialmente influenciado por modelos oriundos da indústria e do comércio, não se esgota na aplicação técnica desses modelos às organizações educativas. Pelo contrário, a sua especificidade decorre da necessidade de articular o funcionamento das organizações com os propósitos da educação, colocando a gestão dos recursos, dos processos e das estruturas ao serviço das finalidades educativas que lhe conferem sentido.

O autor afirma ainda que:

> Não existe uma teoria única e abrangente sobre administração educacional. Em parte, isso reflete a surpreendente diversidade das instituições educacionais, que vão desde pequenas escolas primárias rurais até grandes universidades e faculdades. Isso também se relaciona com a natureza variada dos problemas encontrados nas escolas e faculdades, que exigem diferentes abordagens e soluções. Acima de tudo, reflete a natureza multifacetada da teoria na educação e nas ciências sociais. (Bush, 1995, p. 17)

Verificamos que a complexidade da administração educacional é caracterizada pela ausência de uma teoria única e universal. Esta realidade sublinha a importância de abordagens flexíveis e contextualizadas, capazes de se adaptar à vasta diversidade das instituições. De facto, os desafios das organizações educativas são múltiplos e heterogéneos e requerem soluções distintas, mas também inovadoras. A natureza multifacetada da teoria em educação e das ciências sociais mostra que a

administração educacional não se limita a modelos normativos, constituindo antes um campo dinâmico de construção teórica e prática, influenciado por fatores históricos, culturais, políticos e organizacionais. Contudo, a legitimação teórica da administração educacional, refere o autor, afasta-se da ideia de uma dicotomia teoria-prática, pelo que qualquer fundamentação teórica da administração educacional não deve ser entendida como algo separado ou oposto à prática. Muitas vezes "os profissionais tendem a desconsiderar teorias e conceitos por considerá-los distantes da situação 'real' da escola" (Bush, 1995, p. 17), porque a administração é considerada por estes uma atividade prática, que envolve ação. No entanto, na ausência de quadros conceptuais, Bush considera que o administrador dependeria unicamente da experiência pessoal, o que restringiria o repertório de alternativas perante problemas novos ou contextos desconhecidos.

Assim, Bush (1995) defende um "pluralismo teórico": cada modelo clarifica sobre certos aspetos da administração educacional, mas nenhum oferece uma explicação total, à semelhança do que alertava Morgan sobre as suas metáforas. A competência administrativa consiste, então, em articular leituras múltiplas, selecionando, em cada situação, o enquadramento mais elucidativo – tarefa que demanda cultura organizacional de debate e reflexão crítica.

É neste pluralismo que se inscrevem os seis modelos analíticos sistematizados por Bush (1995) – formal, colegial, político, subjetivo, ambíguo e cultural –, os quais, longe de serem etapas evolutivas, constituem lentes complementares.

Os modelos formais partem da premissa de que as escolas são "sistemas hierárquicos nos quais os gestores empregam meios racionais para perseguir metas acordadas" e de que os diretores detêm "autoridade legitimada pela posição" (Bush, 1995, p. 29). De acordo com Bush, os modelos formais integram as seguintes teorias: os modelos estruturais, modelos de sistemas, modelos burocráticos, modelos racionais e modelos hierárquicos. O autor esclarece que embora apresentem designações distintas, estas teorias revelam uma sobreposição significativa, partilhando entre si elementos fundamentais. Apesar de variações na relevância atribuída a determinados aspetos, as componentes centrais estão consistentemente presentes nas diferentes formulações teóricas (Bush, 1995). O autor aponta sete características comuns que estão presentes em maior ou menor grau em cada uma das teorias dos modelos formais.

Uma primeira característica dos modelos formais reside na sua tendência para conceptualizar as organizações como sistemas. Segundo Bush (1995), esta perspetiva enfatiza a interdependência entre as diversas subunidades, como departamentos, por exemplo, as quais se encontram sistematicamente interligadas entre si e com a própria instituição. Em segundo lugar, "os modelos formais dão destaque

à estrutura oficial da organização", "frequentemente representada por organogramas" (Bush, 1995, p. 29). Ainda que não captem a complexidade dos contactos informais, estas representações formais refletem os elementos mais estáveis e institucionalmente reconhecidos da organização (Bush, 1995). A terceira característica prende-se com a configuração hierárquica das estruturas organizacionais. Nos modelos formais, os organogramas evidenciam relações verticais e cadeias de responsabilidade, sendo que, no contexto escolar, "o pessoal responde aos diretores de departamento", que, por sua vez, prestam contas à direção, sendo a hierarquia entendida como "um meio de controlo dos líderes sobre os colaboradores" (Bush, 1995, p. 29). Em quarto lugar, as abordagens formais "caracterizam as escolas e faculdades como organizações orientadas para objetivos" (Bush, 1995, p. 30). Parte-se do pressuposto de que estas instituições prosseguem fins oficialmente definidos, os quais são amplamente partilhados pelos seus membros. Dada a natureza hierárquica das organizações educativas, considera-se que cabe aos diretores e reitores o papel de liderança na definição desses objetivos. Como refere Coulson (1985, p. 65, in Bush, 1995, p. 30), "os diretores de sucesso são orientados para os objetivos, na medida em que têm uma visão de como gostariam que suas escolas se desenvolvessem". A quinta característica, identificada por Bush (1995), consiste na suposição de que os processos de tomada de decisão seguem uma lógica racional. As diversas opções são avaliadas em função da sua adequação aos objetivos institucionais, sendo escolhida aquela que melhor contribui para a sua concretização. Esta visão configura a decisão como um processo objetivo, imparcial e intelectualmente fundamentado (Bush, 1995, p. 30). Em sexto lugar, os modelos formais "apresentam a autoridade dos líderes como sendo, essencialmente, um produto dos cargos que ocupam na organização" (Bush, 1995, p. 30). Assim, diretores e reitores exercem poder com base na legitimidade conferida pelas funções que ocupam, sendo essa autoridade percecionada como inerente ao cargo que desempenham. Por fim, Bush (1995) destaca que, nos modelos formais, "é dada ênfase à *accountability*[28] perante a entidade que a patrocina", ou seja, perante a sua tutela (Bush, 1995, p. 30). Num contexto de maior autonomia, o autor sublinha que diretores e reitores passam a prestar contas aos órgãos de gestão interna, os quais assumem responsabilidades acrescidas na administração financeira e na gestão de recursos humanos.

Em oposição aos modelos formais, os modelos colegiais "incluem todas as teorias que enfatizam que o poder e a tomada de decisões devem ser partilhados entre alguns ou todos os membros da

[28] *Accountability* refere-se à obrigação de justificar ações perante uma autoridade, implicando prestação de contas e eventual aplicação de sanções (Mulgan, 2000). Nos contextos democráticos, assegura a responsabilização dos agentes públicos. A abordagem contemporânea alarga o conceito, incorporando dimensões éticas e reflexivas. Afonso (2009) estrutura-o em três eixos articulados: avaliação, prestação de contas e responsabilização, sustentados por princípios de transparência, justiça e participação. Assim, *accountability* constitui-se como um instrumento de regulação institucional e de promoção da melhoria democrática (Mulgan, 2000; Afonso, 2009).

organização" (Bush, 1995, p. 52). As abordagens colegiais oscilam entre formas de colegialidade mais "restritas", nas quais o líder distribui o poder apenas a um grupo limitado de colaboradores seniores e modelos de colegialidade mais amplos ou "puros", caracterizados por uma participação equitativa de todos os membros na definição das políticas institucionais. Estes modelos favorecem o compromisso, potenciam a qualidade das decisões e respeitam os princípios democráticos, embora impliquem, como contrapartida, uma maior morosidade processual e um risco de soluções excessivamente consensualizadas. Além disso, este suposto consenso pode dissimular assimetrias de poder, permitindo que a liderança formal manipule o processo, fenómeno que Hargreaves denominou "*colegialidade artificial*"[29], conforme citado por (Bush, 1995, p. 59). Não obstante as limitações identificadas, Bush (1995) sustenta que as vantagens associadas à participação permanecem consistentes, antecipando que esta se afirmaria progressivamente como um modelo de referência no campo da administração educacional.

Os modelos políticos "adotam as teorias que caracterizam a tomada de decisões como um processo de negociação", observando a escola como uma arena onde "a política e as decisões emergem de negociação e conciliação" entre grupos com interesses divergentes (Bush,1995, p. 73). Nesta perspetiva, refere o autor, o foco desloca-se da instituição como um todo para a ação dos subgrupos, cuja interação molda as políticas institucionais (Bush, 1995, p. 75). Estes modelos assumem que os "objetivos organizacionais são ambíguos, instáveis e contestáveis" (Bush, 1995, p. 76), e que a tomada de decisão pode também resultar de alianças temporárias entre grupos ou subgrupos. Segundo o autor, "o conflito é visto como um fenómeno natural e o poder recai sobre as coligações dominantes, em vez de ser prerrogativa dos líderes formais" (Bush, 1995, p.73). Nestes modelos, o processo de decisão é visto como complexo e incerto, ocorrendo em múltiplos espaços formais e informais, refletindo relações de poder em constante reconfiguração. Assim, os modelos políticos oferecem uma leitura dinâmica e pragmática da administração educacional, ao assumirem a diversidade de interesses e a disputa pela influência como elementos estruturantes da vida organizacional. Apesar de reconhecer a sua utilidade analítica, Bush identifica limitações importantes.

[29] O conceito de *contrived collegiality* (em português, colegialidade artificial), proposto por (Hargreaves, 1994), refere-se a formas de colaboração entre professores que são impostas de forma hierárquica, administrativamente reguladas, obrigatórias e estruturadas em tempos e espaços definidos. Como salienta o autor, a colegialidade artificial tem como finalidade central a implementação de políticas educativas e a promoção da eficiência organizacional, funcionando como instrumento de controlo e gestão. Em contraste com a colegialidade genuína – espontânea, voluntária e orientada para o desenvolvimento profissional –, esta forma de colegialidade assume um carácter técnico e funcional, frequentemente desprovido de autonomia e de reflexão crítica.

> Os modelos políticos estão tão fortemente imersos na linguagem do poder, do conflito e da manipulação que negligenciam outros aspetos comuns das organizações. Há poucas tentativas de discutir os vários processos de gestão ou qualquer reconhecimento real de que a maioria das organizações funciona, na maior parte do tempo, de acordo com procedimentos burocráticos rotineiros. O foco recai fortemente na formulação de políticas, enquanto a implementação das mesmas recebe pouca atenção. As perspetivas políticas provavelmente subestimam a importância da estrutura organizacional como uma restrição à natureza da atividade política. Os resultados da negociação e da conciliação são aprovados, ou podem fracassar, no âmbito da estrutura de autoridade formal da escola ou faculdade. (Bush, 1995, p. 88)

Esta nota ajuda a evitar uma leitura excessivamente centrada no conflito e no poder. Embora os modelos políticos sejam relevantes para compreender a diversidade de interesses, a negociação e a disputa nas organizações, a sua capacidade explicativa deve ser articulada com outras dimensões, como a estrutura formal, os procedimentos administrativos, as rotinas organizacionais, a cultura institucional ou os processos de liderança. Deste modo, evita-se reduzir a complexidade organizacional a lógicas de influência, reconhecendo que a ação também se constrói através de cooperação, valores partilhados e formas possíveis de coordenação. Tony Bush acrescenta que os modelos políticos, ao suporem que "o pessoal está continuamente envolvido numa busca calculada dos seus próprios interesses", menosprezam "a capacidade dos professores de trabalhar em harmonia com os colegas em benefício dos seus alunos" (Bush, 1995, p. 89).

Relativamente aos modelos subjetivos, Tony Bush refere que estes "incorporam as abordagens que se concentram nos indivíduos e não na instituição ou nas suas subunidades" (1995, p.93), colocando as pessoas no centro da organização. Através destes modelos as organizações surgem como uma construção social, interpretativa e plural, refletindo "os inúmeros significados e perceções de todas as pessoas dentro delas" (Bush, 1995, p. 93). Bush entende que os modelos subjetivos constituem uma abordagem teórica que acentua a centralidade do indivíduo e a construção pessoal de significado no contexto das organizações educativas. Refere que esta perspetiva privilegia as crenças, perceções, vivências e interpretações dos diversos atores – docentes, discentes e pessoal não docente – reconhecendo que a realidade institucional é experienciada de forma singular e diferenciada por cada um. Ao rejeitar uma visão organizacional rígida e formal, estes modelos defendem que a estrutura da organização emerge das interações humanas quotidianas, e não da imposição de esquemas pré-definidos. A subjetividade é, assim, uma dimensão fundamental para a análise e compreensão das dinâmicas organizacionais, possibilitando uma leitura aprofundada e contextualizada da complexidade dos significados no ambiente escolar. Não obstante o seu significativo contributo para a valorização das

perspetivas individuais e da atribuição de significados nas dinâmicas organizacionais, os modelos subjetivos encerram limitações conceptuais e operacionais de relevo. Bush aponta quatro "fraquezas" que limitam a validade destes modelos. A primeira fraqueza prende-se com o facto de se tratar de modelos "fortemente normativos pois refletem as atitudes e as crenças dos seus apoiantes" (Bush, 1995, p. 106). A segunda, porque a abordagem subjetiva parece pressupor a existência de uma organização onde ocorrem comportamentos e interpretações individuais, sem, contudo, fornecer uma definição clara da natureza dessa entidade organizacional.

> É reconhecido que os professores trabalham dentro de uma escola ou faculdade, mas esses órgãos não são reconhecidos como organizações viáveis. Considera-se que as instituições educacionais não têm nenhuma estrutura além daquela criada pelos seus membros. A noção de objetivos escolares e universitários é descartada porque apenas as pessoas podem ter objetivos. Assim, as organizações nada mais são do que um produto dos significados dos seus participantes. Ao enfatizar as interpretações dos indivíduos, os teóricos subjetivos negligenciam as instituições nas quais os indivíduos se comportam, interagem e derivam significados. (Bush, 1995, p. 106)

Outra limitação decorre do pressuposto de que os significados atribuídos pelos indivíduos são intrinsecamente pessoais, o que pode conduzir a múltiplas interpretações divergentes de uma mesma realidade (Bush, 1995, p. 106). Contudo, Bush considera que, na prática, esses significados tendem a agrupar-se em padrões influenciados pela formação e experiência partilhadas, permitindo generalizações consistentes sobre as organizações. Na sua opinião, a noção de perceções totalmente independentes é suspeita, porque os significados individuais dependem da formação e da experiência dos participantes, recorrendo ao exemplo dos professores, que têm uma formação profissional comum, o que muitas vezes resulta em significados e objetivos partilhados.

A última limitação, segundo Bush, consiste na escassa orientação que os modelos subjetivos oferecem para a ação dos líderes (Bush, 1995, p. 107). Ao centrarem-se na compreensão dos significados individuais atribuídos aos acontecimentos, deixam os gestores sem diretrizes claras para a tomada de decisão ou para a definição de estratégias organizacionais. Estas fragilidades reduzem, portanto, o potencial explicativo dos modelos subjetivos e levantam dúvidas quanto à sua utilidade para compreender a estrutura e dinâmica das organizações escolares.

Os modelos de ambiguidade são, segundo Bush (1995), todos aqueles que englobam abordagens que destacam a incerteza, a instabilidade e a complexidade que caracterizam a vida organizacional, sobretudo em contextos educativos. Assumem que os objetivos institucionais são frequentemente

problemáticos, dificultando a definição de prioridades. As subunidades funcionam como entidades parcialmente autónomas, com ligações frágeis entre si e com a própria organização. A tomada de decisão decorre em contextos formais e informais, com participação oscilante dos membros, que frequentemente assumem vínculos parciais. Bush é da opinião que a ambiguidade torna-se especialmente evidente em períodos de mudança acelerada e considera:

> Os modelos de ambiguidade assumem que a turbulência e a imprevisibilidade são características dominantes das organizações. Não há clareza sobre os objetivos das instituições e os seus processos não são devidamente compreendidos. A participação na elaboração de políticas é fluida, uma vez que os membros optam por participar ou não nas oportunidades de decisão. (Bush, 1995, p. 111)

Ao contrário das abordagens formais, que partem de objetivos claramente definidos como orientadores da ação organizacional, os modelos de ambiguidade sustentam que os propósitos institucionais são frequentemente tão indefinidos e abrangentes que permitem legitimar uma multiplicidade de comportamentos por parte dos seus membros. Bush é da opinião de que as instituições educativas são geralmente caracterizadas pela ausência de objetivos claramente definidos:

> As instituições educacionais são consideradas tipicamente sem objetivos claramente definidos. A discricionariedade de que dispõem os professores permite-lhes identificar os seus próprios objetivos educacionais e agir de acordo com esses objetivos na maior parte das suas atividades profissionais. Como os professores trabalham de forma independente durante grande parte do tempo, podem ter pouca dificuldade em perseguir os seus próprios interesses. Como resultado, considera-se que as escolas e faculdades não têm um padrão coerente de objetivos. (Bush, 1995, p. 112)

A ausência de objetivos claramente definidos configura-se como uma característica estrutural que pode comprometer a coerência organizacional e dificultar a consolidação de uma visão estratégica partilhada. A ampla margem de discricionariedade, entendida como a liberdade de ação dos professores, favorece a autonomização das práticas pedagógicas, permitindo-lhes definir metas próprias e atuar com relativa independência. Esta fragmentação intencional ou implícita, associada à natureza individualizada do trabalho docente, pode então contribuir para a proliferação de interesses diversos e, por vezes, desalinhados.

Tony Bush considera que os modelos de ambiguidade acrescentam dimensões importantes à teoria da gestão educativa, sobretudo ao introduzirem na análise organizacional os conceitos de "objetivos problemáticos", "tecnologia pouco clara" e "participação fluida" (Bush, 1995, p. 125). Para o autor, estas características estão presentes, em maior ou menor grau, na maioria das escolas e instituições

de ensino superior, o que justifica a relevância destes modelos para compreender o seu funcionamento. Contudo, Bush sublinha que eles devem ser entendidos "como abordagens analíticas ou descritivas, e não como teorias normativas", uma vez que procuram refletir a realidade organizacional, e não defender que as organizações funcionem como anarquias (Bush, 1995, p. 125).

Estes modelos revelam-se, de acordo com o autor, particularmente adequados a organizações de prestação de serviços, como as escolas, onde a tomada de decisão é influenciada diretamente por professores e alunos (Bush, 1995, p. 114). A natureza profissional destas instituições favorece a autonomia dos docentes, que tendem a ajustar as suas práticas às necessidades específicas dos estudantes, em vez de se limitarem a cumprir prescrições hierárquicas rígidas. Esta flexibilidade, característica dos modelos de ambiguidade, reflete a complexidade e a imprevisibilidade inerentes ao funcionamento das instituições educativas, que operam num clima de indefinição. Para Bush, a participação na tomada de decisão nestas organizações é fluida, com os membros a entrarem e saírem dos processos conforme o contexto e a sua disponibilidade, o que contribui para a complexidade dos sistemas organizacionais e compromete a previsibilidade das decisões (Bush, 1995, p. 114). Acresce que, Bush identifica ainda o ambiente externo como uma fonte relevante de ambiguidade nas organizações educativas, sublinhando que as instituições de ensino tornam-se progressivamente dependentes de "grupos externos" e mais abertas aos sinais provenientes do seu contexto envolvente (Bush, 1995, p. 115). Esta abertura ao exterior aumenta a complexidade da ação organizacional, sobretudo quando as mensagens recebidas são múltiplas ou contraditórias. Assim, numa "era de mudanças rápidas", as instituições podem enfrentar dificuldades em interpretar os sinais do ambiente, sendo que a turbulência externa contribui para aumentar "a ambiguidade do processo de tomada de decisões" (Bush, 1995, p. 115).

Segundo Bush, os modelos de ambiguidade destacam as vantagens da descentralização, na medida em que, perante a complexidade e imprevisibilidade das organizações, "muitas decisões devem ser delegadas a subunidades e indivíduos" (Bush, 1995, p. 116). Os departamentos, relativamente coerentes, podem adaptar-se mais rapidamente a circunstâncias em mudança, evitando os atrasos e as incertezas associados ao nível institucional. Ao contrário dos modelos formais, estes modelos reconhecem a natureza problemática da relação entre o processo de tomada de decisão e os seus resultados. A relação entre decisão e implementação não é linear nem automática, sendo a execução tão incerta quanto o próprio processo de escolha. Assim, as decisões emergem frequentemente de interações complexas entre participantes, problemas e soluções, comprometendo a ideia de uma

sequência racional e previsível entre deliberação e ação. Esta perspetiva enfatiza, portanto, a natureza problemática e imprevisível dos processos de administração nas organizações educativas.

Uma das abordagens mais conhecidas para a compreensão de contextos organizacionais marcados pela ambiguidade é o modelo do "caixote do lixo" (*garbage can model*), proposto por Cohen et al. (1972) e posteriormente desenvolvido por Cohen & March (1986). Os autores definem este tipo de organizações "como anarquias organizadas" (*organized anarchies*), caracterizadas por "preferências problemáticas" (*problematic preferences*), tecnologia pouco clara (*unclear technology*), e "participação fluída" (*fluid participation*) (Cohen et al., 1972, p. 1). Ou seja, são organizações nas quais os objetivos são frequentemente vagos ou contraditórios, os processos internos não são totalmente compreendidos e os indivíduos envolvem-se nas decisões de forma instável e descontínua. Neste modelo, a tomada de decisão não segue uma sequência racional e previsível, mas resulta da confluência aleatória de quatro fluxos independentes: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha.

> Para compreender os processos dentro das organizações, pode-se ver uma oportunidade de escolha como uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções são despejados pelos participantes à medida que são gerados. A mistura de lixo numa única lata depende da mistura de latas disponíveis, dos rótulos afixados nas latas alternativas, do lixo que está a ser produzido no momento e da velocidade com que o lixo é recolhido e removido do local. (Cohen et al., 1972, p. 2)

O modelo do caixote do lixo descreve um processo de tomada de decisão caracterizado pela fluidez e desorganização, no qual problemas, soluções e participantes circulam de forma independente entre diferentes oportunidades de escolha. As decisões não resultam necessariamente da resolução direta de problemas, mas do cruzamento ocasional de elementos que tornam possível a ação. Assim, os problemas podem ser tratados fora do contexto em que surgem, as soluções podem ser aplicadas a problemas que não as originaram e as decisões podem ocorrer por omissão ou fuga, evidenciando o desacoplamento entre problemas e decisões (Cohen et al., 1972, p. 16).

Tony Bush indica que, embora Cohen e March considerem o modelo do caixote do lixo especialmente pertinente para o ensino superior, vários dos seus pressupostos revelam-se igualmente no ensino não superior. Segundo os autores, elementos centrais como a ambiguidade dos objetivos, a indefinição dos processos (ou tecnologia) e a participação instável são frequentemente observáveis nas escolas secundárias, ainda que possam manifestar-se de forma menos acentuada nas escolas de "ensino primário".

Já o conceito de sistemas debilmente articulados, formulado por Karl Weick (1976), permite densificar os pressupostos dos modelos de ambiguidade. O autor propõe que, ao contrário da imagem dominante

de organizações assentes em "laços densos e estreitos", muitos contextos organizacionais – e particularmente os educativos – são compostos por elementos "ligados de forma frequente e débil" (Weick, 1976, p. 2).

A especificidade do conceito reside na própria noção de coupling. Para Weick, a articulação entre os sistemas não equivale simplesmente a ligação ou interdependência. Por "loose coupling" - articulação débil –, entende-se que os elementos estão ligados e são responsivos, mas cada elemento "preserva a sua própria identidade e algumas evidências da sua separação física ou lógica" (Weick, 1976, p. 4). A articulação implica, assim, simultaneamente ligação e separação. Assim, a ambiguidade não resulta da ausência de estrutura, mas de um modo particular de articulação estrutural, em que a ligação entre as partes é circunscrita, intermitente, débil nos seus efeitos mútuos ou lenta na sua capacidade de resposta. Weick (1976) acrescenta que o conceito transporta ainda conotações de "impermanência, dissolvibilidade e tacitismo, todas propriedades potencialmente cruciais da 'cola' que mantém as organizações unidas" (p. 3). Deste modo, a organização pode ser compreendida como um conjunto de unidades relativamente desarticuladas, suscetíveis de serem integradas, reconfiguradas ou separadas com perturbações limitadas, tanto ao nível dessas unidades como do sistema organizacional no seu conjunto.

Assim, aquilo que Bush identifica como dispersão ou indefinição organizacional pode ser reinterpretado não como ausência de sistema, mas como expressão de uma forma específica de articulação em que a correspondência entre decisão formal e prática organizacional não é automática nem linear. Como Weick (1976) sublinha, os sistemas debilmente articulados podem revelar-se funcionalmente vantajosos, na medida em que preservam diversidade, permitem adaptações localizadas e limitam a propagação de disfunções. Assim, a ligação existe e produz efeitos, mas não elimina a distinção entre as partes, nem garante linearidade causal ou correspondência direta entre decisão formal e prática organizacional. A (des)articulação entre intenção e ação, entre planeamento e execução ou entre níveis hierárquicos distintos pode, nesta perspetiva, constituir não uma anomalia, mas uma propriedade estrutural da organização.

As limitações dos modelos de ambiguidade, segundo Bush, residem na dificuldade de os conciliar com "as estruturas e os processos habituais das escolas e instituições de ensino superior" (Bush, 1995, p. 126). Embora a participação possa ser fluida e os atores possam entrar e sair dos processos de decisão, o autor sublinha que "o quadro normativo permanece intacto" e continua a exercer influência sobre o desenvolvimento das discussões e os seus resultados (Bush, 1995, p. 126). Do mesmo modo,

ainda que alguns objetivos específicos possam revelar-se pouco claros, os professores tendem a reconhecer e aceitar os objetivos gerais da educação.

Outro limite apontado por Bush prende-se com o facto de estes modelos poderem exagerar "o grau de incerteza" existente nas instituições educativas (Bush, 1995, p. 126). Na verdade, as escolas possuem elementos de previsibilidade que clarificam responsabilidades e estabilizam a ação, como regras, procedimentos, horários, planos de trabalho, padrões de avaliação e mecanismos de responsabilização. A própria socialização profissional dos docentes contribui para reduzir a incerteza, ao favorecer a assimilação de padrões de comportamento esperados. Por isso, Bush considera que as instituições educativas são "bastante mais estáveis e previsíveis" do que a perspetiva da ambiguidade sugere (Bush, 1995, p. 126).

Estes modelos revelam-se, ainda, menos adequados para organizações ou períodos marcados por maior estabilidade. Quando as instituições conseguem manter limites relativamente protegidos face às pressões externas, exercem maior controlo sobre os seus processos internos, reduzindo o alcance explicativo da ambiguidade. Finalmente, Bush assinala que os modelos de ambiguidade oferecem "pouca orientação prática" aos líderes educativos, uma vez que a "gestão propositada" dificilmente se compatibiliza com "objetivos problemáticos, tecnologia pouco clara e participação fluida" (Bush, 1995, p. 126). Assim, o seu principal contributo não reside na prescrição de formas de gestão, mas na capacidade de tornar visíveis dimensões de incerteza e fluidez que coexistem com estruturas formais, rotinas e processos relativamente estáveis.

Por fim, os modelos culturais:

> Os modelos culturais assumem que as crenças, os valores e a ideologia estão no cerne das organizações. Os indivíduos têm certas ideias e preferências de valores que influenciam a forma como se comportam e como veem o comportamento dos outros membros. Estas normas tornam-se tradições partilhadas que são comunicadas dentro do grupo e reforçadas por símbolos e rituais. (Bush, 1995, p. 130)

Na perspetiva de Tony Bush, os modelos culturais centram-se nos "valores e crenças dos membros das organizações", os quais estão na base dos comportamentos e atitudes dos indivíduos, embora nem sempre se apresentem de forma explícita (Bush, 1995, p. 131). A especificidade destes modelos decorre, assim, da importância atribuída à partilha desses referenciais, entendida como elemento distintivo da leitura cultural das organizações educativas (Bush, 1995, p. 132). Mais do que privilegiar a estrutura formal ou os processos administrativos, esta perspetiva valoriza o modo como, através da

interação entre os membros da organização ou dos seus subgrupos, se desenvolvem "normas e significados partilhados", que gradualmente se tornam características culturais da escola ou da instituição (Bush, 1995, p. 132). A cultura manifesta-se ainda através de rituais, cerimónias e símbolos que reforçam e celebram crenças e normas, bem como através de figuras reconhecidas que personificam os valores da organização e tornam visíveis os comportamentos associados à sua identidade institucional (Bush, 1995, p. 133). Neste sentido, o modelo cultural permite compreender a organização educativa como espaço de produção simbólica, onde os significados, os valores e os modos de pertença contribuem para orientar a ação dos atores.

Segundo Bush, os modelos culturais apresentam limitações que importa considerar. Em primeiro lugar, a adoção deste modelo pode suscitar "dilemas éticos", uma vez que a construção de uma cultura comum pode corresponder à imposição dos valores da liderança ou do grupo dominante sobre os restantes membros da organização (Bush, 1995, p. 139). Neste sentido, as culturas aparentemente "partilhadas" podem traduzir, na prática, "os valores dos líderes impostos aos participantes menos poderosos", aproximando-se de formas de "controlo ideológico" e de "manipulação" organizacional (Bush, 1995, p. 139). Em segundo lugar, o modelo cultural pode revelar-se "indevidamente mecanicista", ao assumir que os líderes conseguem determinar diretamente a cultura da organização (Bush, 1995, p. 139). Embora possam influenciar a sua evolução através da defesa de determinados valores, não conseguem garantir a emergência de uma monocultura, sobretudo em organizações educativas atravessadas por subculturas, departamentos, secções e diferentes grupos de influência. Finalmente, o foco nos símbolos, como rituais e cerimónias, pode levar a que outros elementos das organizações sejam subestimados (Bush, 1995, p. 139). Os símbolos podem mesmo deturpar a realidade da instituição, produzindo uma aparência de mudança sem alteração substantiva, próxima da ideia de "inovação sem mudança" (Bush, 1995, p. 139). Assim, embora os modelos culturais permitam compreender dimensões simbólicas e informais da vida organizacional, a sua utilização exige prudência, evitando que a cultura seja entendida como imposição, como produto direto da liderança ou como substituto de transformações efetivas.

A sistematização proposta por Tony Bush permite compreender que os seis modelos de administração educacional constituem diferentes perspetivas analíticas, cada uma oferecendo um contributo relevante, embora parcial, para a compreensão da complexidade do funcionamento das organizações educativas. Bush (1995) considera que estes modelos não são mutuamente exclusivos, mas sim complementares, podendo ser aplicados de acordo com o contexto, a situação ou o problema em

causa. A analogia com "janelas" (Bush, 1995) ilustra bem esta ideia: cada modelo oferece uma visão particular sobre a organização, com vista para determinados aspetos enquanto deixa outros na sombra. Assim, nenhum modelo, por si só, fornece uma explicação completa ou definitiva. Por último, apresenta-se, em síntese, o quadro resumo das características essenciais de cada modelo, na versão originalmente concebida pelo autor.

Quadro 28. Rumo a um modelo abrangente

	Elementos de administração						
Tipo de modelo	Nível em que os objetivos são determinados	Processo pelo qual os objetivos são determinados	Relação entre objetivos e decisões	Natureza do processo de decisão	Natureza da estrutura	Ligações com o ambiente	Estilo de liderança
Formal	Institucional	Definido pelos líderes	Decisões baseadas nos objetivos	Racional	Realidade objetiva e hierárquica	Pode ser «fechado» ou «aberto» Responsabilidade do diretor	Diretor estabelece objetivos e a política
Colegial	Institucional	Acordo	Decisões baseadas nos objetivos das coligações dominantes	Colegial	Realidade objetiva e hierarquia lateral	*Accountability* obscurecida pela tomada de decisão partilhada	O diretor procura promover o consenso
Político	Subunidade	Conflito	Baseado em construção de alianças	Político	Configurada para conflito de subunidades	Organismos externos instáveis retratados como grupos de interesse	Diretor é simultaneamente participante e mediador
Subjetivo	Individual	Problemático Pode ser imposto pelos líderes	Comportamentos baseados nos objetivos individuais	Pessoal	Construída através da interação humana	Fonte de significados individuais	Problemática Pode ser encarada como uma forma de controlo
Ambiguidade	Não está claro	Imprevisível	Decisões não estão relacionadas com os objetivos	Modelo do caixote do lixo	Problemática	Fonte de incerteza	Pode ser tática ou discreta
Cultural	Institucional ou subunidade	Baseado em valores partilhados	Baseado nos valores partilhados dos membros da organização	Racional dentro de um quadro de valores	Manifestação física da cultura	Fonte de valores e crenças	Simbólico

Fonte: Bush, 1995, p. 147.

4.3. A escola como organização: dinâmicas de funcionamento

A análise desenvolvida nos pontos anteriores demonstrou que a escola, enquanto organização, dificilmente pode ser compreendida a partir de uma única perspetiva teórica ou de um modelo exclusivo. Os contributos apresentados mostraram que cada abordagem explica dimensões específicas do funcionamento organizacional e oferece interpretações importantes sobre processos, estruturas e dinâmicas internas. Contudo, revelou também que todas comportam limitações e deixam aspetos não totalmente explicados que outras abordagens podem permitir esclarecer. Nalguns casos, estas limitações resultam do foco excessivo numa dimensão em particular, noutros, provêm da dificuldade em captar a complexidade e a natureza contraditória da vida das organizações. Assim, impõe-se a

adoção de um enquadramento analítico que reconheça a coexistência de múltiplas lógicas, evitando reducionismos, viabilizando uma leitura mais integrada da escola como realidade plural.

4.3.1. Os modelos organizacionais de Per-Erik Ellström

Os modelos de Per-Erik Ellström (1983) constituem um contributo relevante para a compreensão das organizações educativas. Ao articular exigências de eficiência com processos de transformação, a abordagem de Ellström oferece um enquadramento teórico sólido e útil para interpretar dinâmicas organizacionais em contextos complexos e em constante evolução. A sua proposta, consubstanciada na proposta das quatro faces das organizações educativas, tem, conforme Lima, uma pertinência evidente:

> Num universo teórico marcado pela diversidade dos modelos, das escolas, das perspetivas, raramente possibilitando o seu cotejo em relação aos elementos e aos problemas considerados centrais por cada autor e em cada trabalho, desde logo porque como se sabe a própria definição de problemas não é independente das perspetivas teóricas (alguns só constituem problemas a estudar no quadro de umas e não de outras), o tratamento de síntese empreendido por Ellström tem um inegável interesse. Ao considerar o estudo da escola e ao apresentar uma tipologia de modelos que, mais do que destacar dimensões alternativas ou exclusivas, insiste no seu carácter complementar – *verdade* (dimensão racional), *confiança* (dimensão social), *poder* (dimensão política) e *absurdez* (dimensão anárquica) – aquele autor oferece um valioso instrumento de trabalho. (Lima, 2003, p. 16)

Ellström (1983) propõe então um modelo constituído por quatro dimensões organizacionais – racional, política, social e anárquica – que, longe de se excluírem mutuamente, coexistem no interior das organizações educativas, refletindo a pluralidade de lógicas que estruturam o seu funcionamento quotidiano. A sua proposta oferece uma alternativa às conceções unidimensionais da escola, permitindo compreendê-la como uma realidade multifacetada, sugerindo uma visão plural e complementar dos processos organizacionais:

> No entanto, como cada modelo enfatiza um aspecto diferente das organizações, eles podem, na melhor das hipóteses, fornecer apenas uma compreensão parcial do carácter organizacional da escola. Portanto, é feita uma tentativa de integrar os quatro modelos organizacionais em uma estrutura mais abrangente. Isso é feito conceituando os modelos como quatro dimensões diferentes, embora complementares, da realidade organizacional. Mais especificamente, é proposta uma tipologia que indica um conjunto de condições sob as quais as quatro dimensões organizacionais são consideradas diferentes. (Ellström, 1983, p. 232)

A primeira face, de natureza racional, "está conceptualmente ligada à suposição de que as organizações podem ser caracterizadas em termos de um conjunto de objetivos ou preferências" (Ellström, 1983). A escola é então observada como uma organização orientada para objetivos definidos, cuja eficácia depende da aplicação coerente de procedimentos formais, hierarquias bem estabelecidas e mecanismos de controlo e avaliação. Esta lógica inscreve-se numa visão instrumental da ação organizacional, onde a planificação e a eficiência são centrais. Nesta perspetiva, a escola é frequentemente concebida como um agente executante de políticas educativas centralizadas, cuja função é garantir, com fidelidade, a implementação normativa do currículo e dos procedimentos administrativos. Contudo, o autor admite que "em muitas organizações, incluindo escolas, as pesadas exigências impostas ao modelo racional provavelmente estão longe de ser realizadas" (Ellström, 1983, p. 233).

A segunda face, política, considera a escola como um espaço de negociação e confronto entre diferentes atores institucionais – professores, gestão, alunos, encarregados de educação, autoridades locais ou centrais – com interesses, valores e objetivos distintos. Neste modelo, as decisões organizacionais são o resultado de jogos de poder, alianças estratégicas e disputas por recursos e influência.

> Em muitas organizações, incluindo escolas, as exigências pesadas impostas ao modelo racional provavelmente estão longe de ser realizadas. Particularmente no caso das escolas, a diversidade de interesses e a falta de objetivos consistentes e compartilhados têm sido observadas (Baldridge, 1971; March e Olsen, 1976; Berg, 1981). Nestas condições, foi levantada a hipótese de que as organizações são melhor compreendidas como entidades políticas (March e Simon, 1958; Cyert e March, 1963; Pettigrew, 1973; Pfeffer, 1981). Ou seja, como um sistema de indivíduos e subgrupos interagindo em busca de diferentes interesses, demandas e ideologias por meio do uso do poder e de outros recursos. (Ellström, 1983, p. 233)

Aqui, o autor sublinha uma das questões centrais nos estudos da escola como organização: a distância entre o ideal racional-burocrático e a realidade das escolas. Ellström recupera uma tradição de investigação iniciada por March, Simon ou Cyert que mostra como, na prática, as escolas se constituem arenas onde atores individuais e coletivos disputam recursos, interpretam normas e procuram impor as suas prioridades. Nestas condições, a fixação de objetivos claros, partilhados e fixos – condição de possibilidade do modelo racional – raramente se verifica por completo; pelo contrário, multiplicam-se agendas concorrentes, negociadas ou mesmo conflituantes. Destacamos ainda que o carácter político das organizações permite esclarecer diversos fenómenos frequentemente considerados "desvios" ou "ineficiências": decisões que demoram a ser implementadas, projetos que

mudam de orientação ou prioridades que oscilam conforme a correlação de forças interna. Ellström (1983) afirma que, em contraste com o consenso que caracteriza o modelo racional, o modelo político baseia-se no conflito. Assim, a escola é também uma arena onde se disputam sentidos, se constroem compromissos e se exerce poder simbólico e material. Lima (2003) considera que a face política das organizações, apesar dos desafios da sua aplicação a escolas públicas centralizadas, onde a mobilização de interesses antagónicos e a intervenção podem ser limitadas pela conformidade, destaca a heterogeneidade dos atores educativos, a conflitualidade dos seus interesses e ações, e o seu potencial de intervenção e de mudança.

A terceira face, correspondente ao sistema social e em contraste com as anteriores, interpreta os processos organizacionais como respostas espontâneas e adaptativas a pressões internas ou externas, em vez de os entender como ações deliberadas. Assim, enquanto os modelos anteriores privilegiam a intenção, a racionalidade e a estrutura formal, esta perspetiva destaca as dinâmicas emergentes e não planeadas associadas à organização informal. Segundo Ellström (1983), esta perspetiva valoriza a cultura organizacional, os hábitos, as normas informais e os valores que estruturam a convivência e o trabalho quotidiano. Deste prisma, a escola é uma comunidade onde a coesão social, a confiança e o sentimento de pertença são fundamentais para o funcionamento da organização. Esta dimensão revela-se especialmente relevante em contextos de mudança educativa, onde a adesão simbólica e afetiva às reformas é tão importante quanto a sua operacionalização técnica. Lima (2003) considera que este modelo:

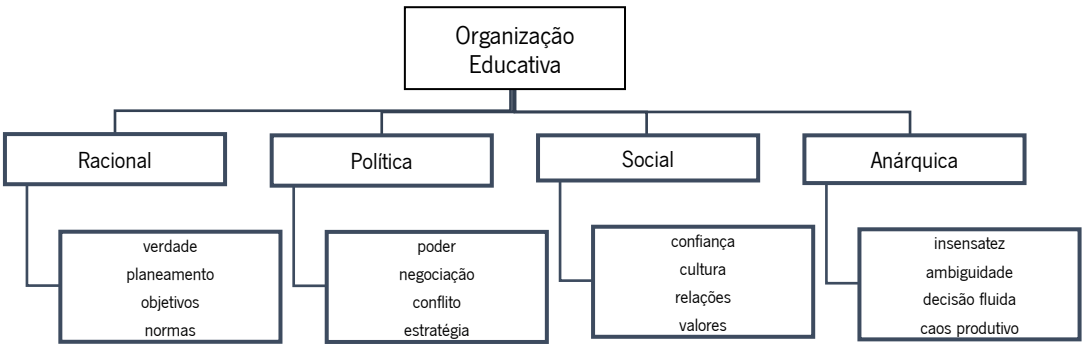
> (...) é uma aplicação da teoria dos sistemas, encara os processos organizacionais mais como fenómenos espontâneos, acentuando o seu carácter adaptativo e muito menos a intencionalidade da acção organizacional. Valoriza especialmente o estudo da organização informal, dos processos de integração, de interdependência e de colaboração, admitindo a existência de consenso entre os objectivos (os objectivos são "dados" e não constituem matéria de discussão). A ênfase colocada na integração, de base psicossociológica, privilegia a consideração da *cultura organizacional* e do *clima organizacional*, tendo por isso a vantagem de não se centrar exclusivamente no estudo da morfologia organizacional, embora tenha o inconveniente de atribuir às organizações a actualização de comportamentos e a tomada de decisões, como formas de garantir a sua sobrevivência e a sua autorregulação. Privilegia, portanto, o consenso, a adaptação ao ambiente, a estabilidade. (Lima, 2003, pp. 18–19)

Em síntese, o modelo de sistema social oferece uma leitura da escola enquanto organização centrada na coesão, na adaptação e na integração simbólica dos seus membros, valorizando dinâmicas informais e relações de confiança. Apesar das suas limitações analíticas, constitui um contributo

relevante para compreender dimensões organizacionais muitas vezes negligenciadas pelos modelos centrados na estrutura formal e na intencionalidade racional.

Por fim, a face anárquica, inspirada nas "metáforas das anarquias organizadas (Cohen et al., 1972; Cohen e March, 1974), caixote do lixo (Cohen et al., 1972) e sistemas debilmente articulados (Weick, 1976), respetivamente" (Ellström, 1983, p. 234). Esta face descreve a escola como um sistema onde as decisões nem sempre seguem uma lógica racional, onde os objetivos podem ser vagos ou múltiplos e onde os processos são frequentemente marcados por ambiguidade, improvisação e descontinuidade. Desta forma, a organização é analisada como um espaço fragmentado, em que problemas, soluções e atores se cruzam casualmente, de forma não linear. Embora esta perspetiva possa parecer disfuncional, permite compreender fenómenos recorrentes na realidade das escolas, como a coexistência de lógicas contraditórias, a informalidade dos processos ou a resistência difusa à mudança. Ellström considera que "na busca por um modelo da escola como organização, o modelo anarquista deve ser considerado um candidato qualificado" (Ellström, 1983, p. 236).

Quadro 29. Faces da organização educativa de Per-Erik Ellström



Fonte: Ellström, (1983)

Com base em Lima (2003), os quatro modelos organizacionais propostos por Ellström podem ser compreendidos tanto numa lógica de oposição como de complementaridade. O modelo racional, caracterizado por objetivos claros e consensuais e processos tecnológicos definidos, contrasta com o modelo anárquico, marcado pela ambiguidade de objetivos e processos. Entre estes polos situam-se o modelo político, com objetivos em conflito mas processos relativamente claros, e o modelo de sistema social, com objetivos consensuais mas processos ambíguos (Lima, 2003, pp. 16–17).

De acordo com esta interpretação, a realidade organizacional da escola dificilmente pode ser entendida a partir de um único modelo explicativo. As diferentes dimensões identificadas por Ellström coexistem, em graus variáveis, no interior da mesma organização, constituindo uma característica estrutural do seu funcionamento. A força do modelo proposto reside precisamente na recusa de classificações estanques e na possibilidade de reconhecer combinações diferenciadas entre racionalidade, conflito, consenso e ambiguidade, entendidas como dimensões complementares da realidade organizacional.

4.3.2. O funcionamento díptico da escola como organização

Se a perspetiva de Ellström reconhece a coexistência de múltiplas dimensões organizacionais na escola, a proposta de Licínio Lima desloca a análise para o plano do funcionamento concreto da organização escolar. Ao longo do tempo, a análise organizacional das escolas confrontou-se não apenas com a diversidade de perspetivas organizacionais, mas com a dificuldade de compreender como essas diferentes perspetivas se articulam, entram em tensão e se manifestam nas práticas organizacionais. Neste contexto, tornou-se predominante a leitura da escola como organização burocrática, sustentada no modelo burocrático-racional. Esta limitação seria agravada pela tendência de isolar variáveis organizacionais – como a gestão formal, a utilização do espaço e do tempo ou o currículo – sem considerar as múltiplas interações que configuram a realidade escolar. O autor reconhece ainda que o modelo burocrático-racional, inicialmente dominante e base das suas primeiras investigações, oferecia uma estrutura sólida para descrever e compreender o funcionamento formal das escolas, mas revelava-se insuficiente para explicar fenómenos de mudança, de participação e de ajustamento às condições concretas (Lima, 1998). Durante a sua investigação, ao confrontar-se com dados empíricos que escapavam às previsões desse enquadramento, Lima percebeu que a sua aplicação exclusiva conduzia a explicações simplistas ou deterministas, frequentemente incapazes de interpretar ruturas, desvios ou práticas não previstas pela norma. Assim, a construção de um modelo concetual alternativo adveio do estudo aprofundado do modelo de anarquia organizada:

> Cedo compreendemos que não se tratava de uma escolha em alternativa, nem sequer de opção por uma via mais fácil para a nossa análise. Hesitámos mesmo, a dada altura, em considerar a nova problemática teórica face aos perigos da novidade que ela representava para nós, ao esforço acrescido que não previámos, a falta de bibliografia, etc. Porém, não era já possível ignorar uma referência que viera abalar orientações anteriores, ainda que desde sempre problemáticas e insatisfatórias. À medida que aprofundávamos o estudo do modelo de anarquia organizada e de outras metáforas associadas, em contraponto com o modelo burocrático-racional, e que entretanto recolhíamos e organizávamos as experiências e os dados obtidos através do estudo de um caso, íamos construindo, embora mais

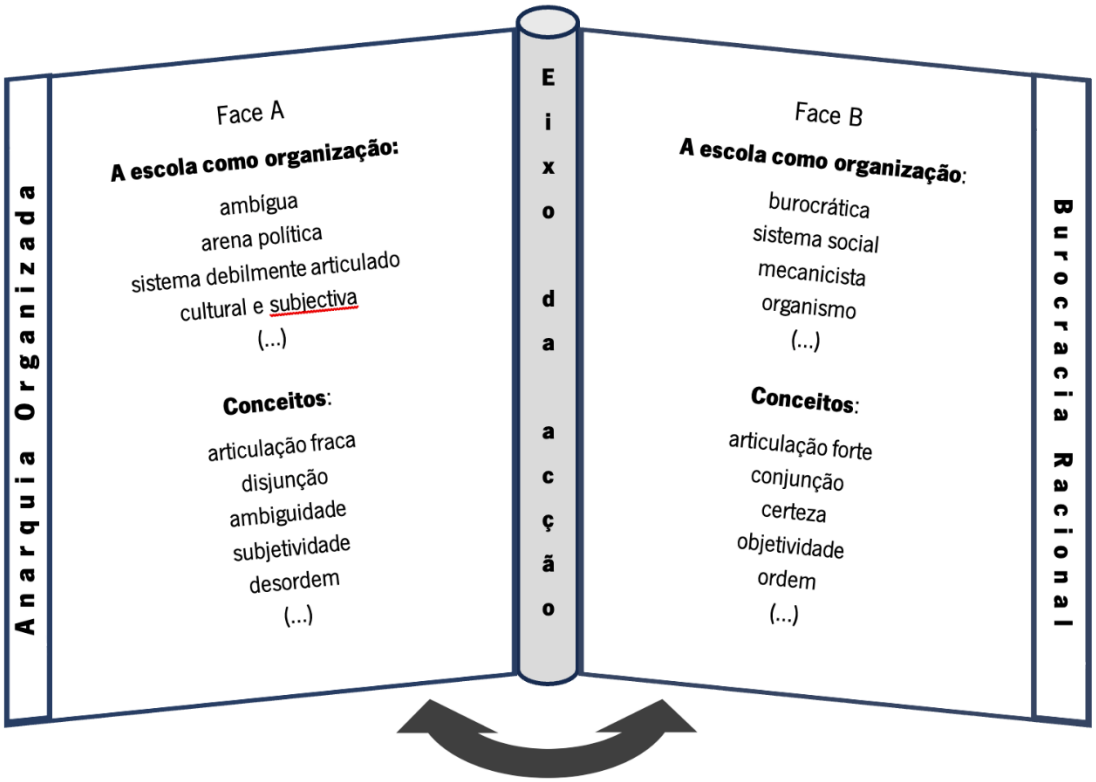
> demoradamente, uma nova perspetiva para a nossa análise, uma diferente arquitectura teórica, um distinto aparelho conceptual. (Lima, 1998, p. 26)

Esta citação revela um momento determinante: o reconhecimento de que a abordagem ao estudo da escola não poderia limitar-se ao modelo burocrático-racional, mas que necessitava de integrar, de forma estrutural, o modelo de anarquia organizada. A adoção desta perspetiva não foi encarada como uma substituição ou uma alternativa mais simples; pelo contrário, tal como é referido, suscitou hesitações devido aos riscos associados. No entanto, para Lima, e à medida que desenvolvia o estudo, tornou-se evidente que ignorar esta nova lente analítica seria comprometer a profundidade e a pertinência da investigação. Esta opção teórica, inspirada também pela tipologia de Per-Erik Ellström (1983), que distingue entre modelos racionais e anárquicos e que propõe uma leitura combinada desses referenciais, procura superar a limitação de análises assentes num único referencial e abrir espaço à construção de um quadro conceptual mais adequado à complexidade da escola enquanto organização educativa.

O resultado foi um funcionamento *díptico*: um dispositivo analítico que não reduz a escola nem a um sistema totalmente centralizado e normativo, nem a um conjunto desarticulado de práticas dispersas, mas que assume a coexistência dialética de ambas as dimensões como chave para a sua compreensão:

> A ordem burocrática da conexão e a ordem anárquica da desconexão configurarão, desta forma, um modo de funcionamento que poderá ser simultaneamente conjuntivo e disjuntivo. A escola não será, exclusivamente, burocrática ou anárquica. Mas não sendo uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas. A este fenómeno chamarei *modo de funcionamento díptico* da escola como organização. (Lima, 2003, p. 47)

Figura 15. Modo de funcionamento díptico da escola como organização



Fonte: Lima, 2003, p.48.

O modelo díptico proposto estrutura-se então em torno de dois polos ou "faces" interdependentes. A Face B, associada ao modelo burocrático, assenta na tradição weberiana que descreve as organizações formais como sistemas hierarquicamente estruturados, regulados por normas universais, sustentados por uma divisão técnica do trabalho e por procedimentos administrativos explícitos e estáveis. Esta abordagem, no contexto escolar, "acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objetivos e tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter preditivo das acções organizacionais" (Lima, 1998, p. 73). Por contraste, a Face A do modelo remete para a conceção de anarquia organizada. Por esta perspetiva, os objetivos são considerados "pouco claros e conflituantes, e as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas" (Lima, 1998, p. 79). A metáfora do "modelo do caixote do lixo" (*garbage can model*), descrita anteriormente, ilustra este funcionamento, no qual problemas, soluções e oportunidades de decisão se cruzam de forma contingente, mais influenciada por circunstâncias do que por planificação racional. A força do modelo díptico reside precisamente na recusa de considerar estas duas faces como mutuamente exclusivas. A escola não é exclusivamente burocrática nem exclusivamente anárquica, pois manifesta, simultaneamente, características de ambas. Trata-se de

uma dialética constante, na qual a face burocrática assegura enquadramento e previsibilidade, enquanto a face anárquica garante flexibilidade e capacidade de resposta às especificidades contextuais. É neste sentido que Lima reconhece a presença de "algum hibridismo teórico" (Lima, 2003, p. 46), conciliando determinações formais com margens de autonomia organizacional.

Apesar de sustentar que a compreensão da escola enquanto organização educativa exige o recurso a modelos organizacionais de natureza analítica e interpretativa, com particular destaque para as teorias e perspetivas sociológicas de análise das organizações, o autor defende, contudo, que tais referenciais devem articular-se com modelos organizacionais de carácter normativo ou pragmático – ou seja, com as teorias das organizações, as escolas de pensamento e as doutrinas de gestão –, incorporando-os igualmente como objetos de estudo. Para o Lima, esta articulação deriva da própria polissemia do termo "organização" e, em especial, da sua dualidade conceptual: "por um lado, remete para a entidade ou unidade social (*organization*), gramaticalmente expressa pelo substantivo "organização"; por outro lado, a atividade ou acção de organizar (*organizing*)" (Lima, 2011, p. 17), associando-se não só ao verbo "organizar", mas também aos adjetivos "organizado", "organizador" ou "organizativo". Sublinha que a escola, enquanto organização ou unidade social, constitui uma construção histórico-cultural resultante da ação humana, e não uma ocorrência natural. A sua constituição, manutenção e reprodução dependem dessa ação, a qual, simultaneamente, é condicionada e limitada pela própria estrutura que contribui para criar. Por esta razão, Lima (2011) propõe, no âmbito do estudo sociológico das organizações educativas, a distinção entre dois planos analíticos: o das orientações para a ação e o da própria ação. O primeiro refere-se às intenções, finalidades e objetivos – formalmente definidos ou não – que enquadram e conferem sentido à prática organizacional, constituindo um quadro normativo e valorativo orientador das atividades da escola. O segundo plano, o da ação, corresponde ao conjunto de práticas concretas, decisões e interações efetivamente realizadas no quotidiano escolar, podendo confirmar, reinterpretar ou, por vezes, contrariar as orientações estabelecidas:

> A acção organizacional dos actores escolares, ora se apoia na ordem das conexões normativas, ora promove a ordem das desconexões (vista como desordem das primeiras); simultaneamente, e selectivamente, locus de reprodução normativa a escola será também, até porque possivelmente não poderá deixar de sê-lo, locus de produção de distintos tipos de regras. Neste sentido a escola não será apenas uma instância hétero-organizada para a reprodução, mas será também uma instância auto-organizada para a produção de regras e a tomada de decisões, expressão possível da actualização de estratégias e usos de margens de autonomia dos actores. (Lima, 1996, p. 31)

Esta visão de Lima sobre a natureza ambivalente da ação organizacional nas escolas sublinha que os atores escolares não operam exclusivamente segundo o conjunto de regras e orientações formais que regulam a instituição, mas também desenvolvem ações que configuram uma "ordem das desconexões", percecionada como desordem face às normas pré-estabelecidas. Esta tensão revela a escola como um espaço dinâmico, que não se limita a reproduzir regras e orientações definidas externamente (instância hétero-organizada), mas que, pela atuação autónoma dos seus atores, também gera novas regras e toma decisões próprias (instância auto-organizada). Na verdade, considera que "conferindo uma 'autonomia relativa' à organização escolar contempla-se a importância do Estado e das estruturas macrossociais, mas contraria-se o monopólio da sua intervenção e as explicações de tipo meramente reprodutivo", contemplando-se também "a importância dos contextos locais e organizacionais" (Lima, 1996, p. 32). Trata-se, assim, de um reconhecimento da capacidade criativa e estratégica dos membros da comunidade escolar, que exploram margens de autonomia para responder a contextos e necessidades concretas, reforçando a ideia de que a escola é simultaneamente um espaço de reprodução e também de inovação.

Alguns autores acompanham a perspetiva proposta por Lima, sublinhando o funcionamento díptico da escola; outros, porém, advogam a necessidade de um pluralismo teórico mais vasto, capaz de apreender a multiplicidade de racionalidades, lógicas e dinâmicas que atravessam as organizações educativas. As perspetivas que se apresentam de seguida não se configuram como alternativas excludentes, mas antes como contributos complementares. Importa, todavia, sublinhar que não se exploram aqui outras leituras possíveis, não por irrelevância, mas por necessidade de foco.

> Qualquer escola é um complexo sistema de acção, insusceptível de uma prescrição que totalize a infinidade das possibilidades de acção, para além de que qualquer regra supõe, por definição, uma tensão de resistência à sua aplicação (Friedberg, 1993:148). A escola, por consequência, vive na dualidade da acção prescrita e da acção espontaneamente gerada, na tensão entre a norma e a liberdade, a racionalidade e a ambiguidade: no plano da acção a escola tem um modo de funcionamento díptico (Lima, 1992:157). Mas este modo de funcionamento só subsiste porque existem elementos simbólicos e ideológicos que permitem aos actores reconhecer-se dentro de uma organização escolar, e que estabilizam até a um certo ponto as noções do que é livre e do que é vedado, preenchem os espaços intersticiais gerados pela relativa desconexão estrutural, garantem uma representação de unidade na pluralidade dos modos de procedimento. (Sarmento, 1996, p. 186)

É deste modo que Sarmento articula de forma muito clara três perspetivas complementares. Em primeiro lugar, recorre a Friedberg para sublinhar a impossibilidade de qualquer "prescrição" normativa esgotar a multiplicidade das ações possíveis numa organização, já que toda a regra transporta consigo tensões e resistências. Em segundo lugar, recupera a leitura de Lima, para quem a

escola se caracteriza por um funcionamento díptico, oscilando entre a ação prescrita e a ação espontânea, entre a norma e a liberdade, entre a racionalidade e a ambiguidade. Finalmente, Sarmento acrescenta um elemento decisivo para aprofundar o entendimento do funcionamento díptico proposto por Lima. Se a escola vive na tensão entre norma e "liberdade", racionalidade e ambiguidade, é a dimensão simbólica e ideológica que torna possível a sua sustentabilidade enquanto organização. São esses elementos – valores partilhados, crenças institucionais, significados construídos no interior da cultura escolar – que permitem aos atores reconhecer-se mutuamente no seio da instituição, estabilizando minimamente a ação e garantindo uma representação de unidade na pluralidade. Deste modo, o díptico entre orientações e ação não subsiste apenas pelo confronto entre prescrição e espontaneidade, mas também porque a mediação simbólica e ideológica preenche os "espaços intersticiais" provocados pela relativa desconexão estrutural, atribuindo coerência e legitimidade ao processo organizacional.

Sarmento identifica ainda a presença de traços de ambiguidade organizacional decorrentes da "segmentação no eixo da contiguidade", isto é, da fragmentação das estruturas e atividades escolares. Na opinião do autor, a "escola de massas é uma escola dividida" e que "este traço organizacional" define a escola como instituição (Sarmento, 1996, p. 183). Mais, é neste quadro que Sarmento aprofunda algumas das implicações do funcionamento díptico, sublinhando a importância da mediação simbólica e ideológica na estabilização da ação organizacional.

> A segmentação enfraquece e fragiliza os laços que se estabelecem entre os diversos elementos estruturais, por exemplo entre as turmas ou entre as disciplinas. A insularização do trabalho dos professores permite uma margem substancial de arbítrio, que contribui para uma diferenciação dos métodos de ensino e dos processos de actuação e controlo na sala de aula. Tudo isto cria uma considerável entropia nas organizações educativas, o que origina a pluralização e ambiguidade dos objectivos organizacionais, a incongruência entre objectivos e processos e métodos de trabalho e um geral enfraquecimento dos mecanismos de controlo, que, por esse facto, tendem a concentrar-se em aspectos funcionais (por exemplo, no domínio orçamental ou no registo da assiduidade ou dos procedimentos formais de avaliação). (Sarmento, 1996, pp. 185–186)

Esta "tendência entrópica", produzida pela segmentação, tem sido, segundo o autor, acompanhada pela produção de normas que visam restringir as margens de liberdade abertas pela própria estrutura organizacional e exploradas pelos atores. Tais normas procuram reduzir descontinuidades e desarticulações estruturais, subordinando-as a uma orientação racional unificadora. No entanto, ainda que criadas centralmente pela administração central ou localmente pelos órgãos de gestão escolar, não conseguem assumir uma verdadeira dimensão "panóptica", isto é, de controlo total e permanente.

Esta limitação confirma, como sublinha Lima, que a escola é uma organização de funcionamento díptico, em que a relativa autonomia dos atores e a fragmentação estrutural impossibilitam a completa normativização das práticas.

Um dos autores que retoma, a partir de uma leitura interpretativa específica, algumas das implicações da proposta de Licínio Lima é Carlos Estêvão. Embora o seu trabalho se centre sobretudo na análise das organizações educativas privadas, é possível identificar um diálogo com o horizonte problemático aberto por Lima, na medida em que ambos recusam leituras unidimensionais da organização escolar e reconhecem a presença simultânea de diferentes racionalidades no funcionamento das organizações educativas. Importa, contudo, clarificar que, no modelo díptico, Lima não propõe uma divisão empírica rígida entre dois tipos de organização, nem uma oposição excludente entre burocracia e anarquia. Os dois polos – a burocracia racional e a anarquia organizada – funcionam como referências analíticas estruturantes, entre as quais se distribuem múltiplas combinações, gradações e formas híbridas de regulação.

É neste reconhecimento da heterogeneidade organizacional e da existência de zonas intermédias entre os polos analíticos que a leitura de Estêvão se aproxima parcialmente da proposta de Lima, ainda que por via de uma acentuação distinta. Ao enfatizar a multiplicidade de lógicas e racionalidades em presença, Estêvão propõe uma leitura das organizações educativas como constelações dinâmicas, resultantes de combinações variáveis de princípios organizacionais, poderes e mecanismos de controlo. É neste sentido que o autor afirma:

> Esta proposta de descrição e interpretação das organizações educativas privadas levou-nos a sugerir então que elas fossem apreendidas globalmente como constelações que correspondem, num determinado momento, a diferentes combinações de lógicas, de racionalidades, de poderes, controlos, reforçando-se assim o já referido carácter políptico do seu funcionamento e ultrapassando-se (em sentido dialético) as propostas de outros modelos comumente aplicados à análise das organizações educativas privadas, como sejam, os modelos burocrático-racional, político, comunitário de ambiguidade e (neo)institucional, ou as propostas decorrentes das imagens ou de clã. (Estêvão, 1998, p. 436)

Importa, todavia, sublinhar que esta afirmação deve ser compreendida no contexto específico da análise desenvolvida por Estêvão e do objeto empírico que privilegia. Enquanto Lima estrutura a inteligibilidade do funcionamento organizacional da escola a partir da tensão entre dois polos teóricos fundamentais, precisamente para evidenciar a articulação problemática entre conexão normativa e desconexão organizacional, a leitura de Estêvão privilegia uma descrição mais aberta da pluralidade de lógicas em presença e das suas combinações contextuais.

Em síntese, a proposta de Licínio Lima permite compreender a escola como uma organização cujo funcionamento não se esgota nem na ordem normativa da burocracia racional, nem na lógica aparentemente desordenada da anarquia organizada. O funcionamento díptico não configura uma oposição binária entre dois tipos de escola, mas dois polos analíticos que estruturam um campo de possibilidades no interior do qual se distribuem múltiplas combinações e formas intermédias de regulação organizacional. A escola emerge, nesse quadro, simultaneamente como instância hétero-organizada e auto-organizada, atravessada por tensões entre reprodução normativa e produção local de regras.

É neste quadro que se torna possível analisar dispositivos de planeamento e regulação educativa – como a CE – não apenas enquanto instrumentos normativos, mas como objetos organizacionais inscritos na tensão permanente entre orientação e ação, entre regulação formal e apropriação local.

4.4. A Carta Educativa como sistema interorganizacional debilmente articulado

Na análise desenvolvida ao longo deste capítulo procurámos demonstrar que as organizações educativas dificilmente podem ser compreendidas a partir de um único modelo interpretativo. A coexistência de diferentes racionalidades constitui, neste sentido, um traço estruturante do funcionamento organizacional. É neste enquadramento que se torna pertinente deslocar o olhar para a CE, não apenas enquanto instrumento de planeamento, mas enquanto dispositivo inscrito num sistema complexo de relações interorganizacionais. Ao fazê-lo, mobilizamos o corpo teórico e os modelos organizacionais tradicionalmente utilizados para compreender a escola enquanto organização singular. Ainda que estes referenciais tenham sido desenvolvidos sobretudo para analisar a escola enquanto unidade organizacional, revelam-se igualmente pertinentes para interpretar processos situados a um nível supraorganizacional, como sucede com a CE, que incide sobre a organização da rede escolar e sobre a articulação de decisões que envolvem as escolas num determinado território.

Assim, a CE não se reduz, na nossa perspetiva, a um documento técnico nem a um mero cumprimento normativo. A sua elaboração, aprovação, revisão e operacionalização implicam a interação entre municípios, escolas, a comunidade intermunicipal e a administração central, cada qual com identidade própria, lógicas institucionais específicas, interesses nem sempre coincidentes e graus variáveis de compromisso com a CE. Neste quadro, a CE inscreve-se num contexto interorganizacional ainda em consolidação, marcado por interdependências, indefinições e ambiguidades parciais de papéis, interpretações diversas das orientações formais e níveis diferenciados de apropriação e

envolvimento neste processo complexo. É por isso que propomos compreendê-la como um sistema interorganizacional debilmente articulado: um dispositivo que articula organizações distintas sem as integrar numa estrutura homogénea ou plenamente coordenada.

Esta interpretação deve, contudo, ser situada num quadro de autonomia municipal condicionada, isto é, uma margem de ação efetiva, mas exercida sob enquadramentos normativos, financeiros e administrativos definidos em níveis superiores, bem como sujeita a processos de validação externa que delimitam possibilidades de decisão e concretização. A construção territorial da CE não elimina, por isso, a persistência de um poder central de última instância. Torna antes visível uma forma híbrida de regulação, na qual iniciativa local e enquadramento central coexistem de modo tenso e desigual.

A noção de articulação débil, formulada por Karl Weick (1976), permite clarificar esta posição. Como refere o autor, os componentes de um sistema podem responder uns aos outros, preservando simultaneamente "a sua própria identidade e algumas evidências de separação" (Weick, 1976, p. 4). A articulação implica, assim, ligação e separação. Não traduz ausência de estrutura, mas uma forma específica de estruturação na qual a ligação entre partes pode ser circunscrita, intermitente ou limitada nos seus efeitos mútuos. Neste quadro, a articulação débil não significa fragilidade institucional, mas sim uma modalidade particular de coordenação entre as partes do sistema que não se estabelece de forma automática nem linear.

Aplicada ao contexto da CE, esta leitura sugere que diferentes organizações não operam segundo uma lógica de integração rígida, mas como unidades interdependentes que se articulam de modo débil preservando configurações organizacionais próprias, identidade própria e graus diferenciados de envolvimento no processo.

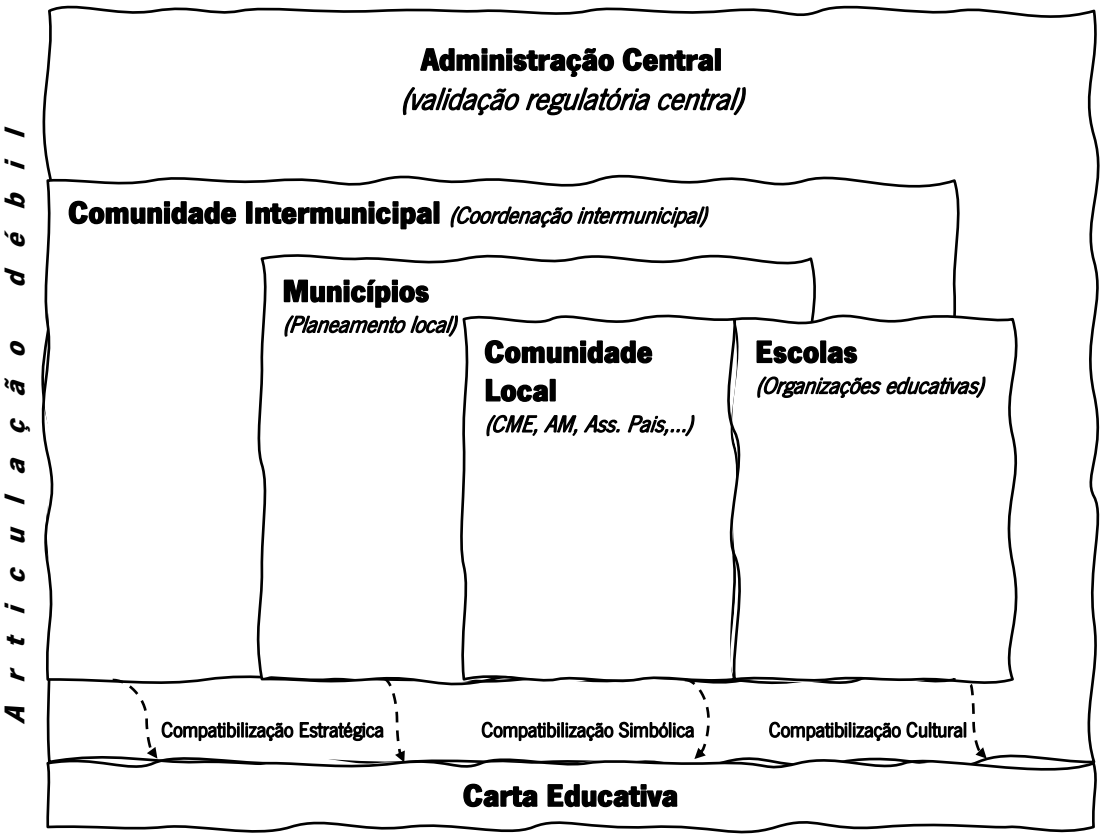
Depois de identificada esta lógica de articulação débil, importa precisar o lugar ocupado por cada organização no processo da CE: os municípios exercem funções de planeamento local, as escolas mantêm autonomia pedagógica e identidade organizacional própria, a comunidade intermunicipal assume funções de coordenação territorial e a administração central regula e aprova. Contudo, o papel da administração central carece de uma clarificação conceptual. No caso da CE, a construção do instrumento ocorre no plano local e envolve diferentes atores territoriais, contudo, o seu enquadramento é previamente estruturado a nível central, designadamente através da plataforma de submissão que define categorias, parâmetros e referenciais de organização da informação, e a sua validade institucional depende de aprovação central. Como se evidenciou na análise do guião de elaboração desenvolvida anteriormente, esta plataforma não constitui um suporte neutro, mas um dispositivo que orienta e condiciona o modo como a CE é formulada, subordinando o processo local a

um quadro de referência previamente definido. Nesta perspetiva, esta configuração pode ser entendida como um mecanismo de validação regulatória central, através do qual é preservado um poder de regulação de última instância sobre decisões produzidas no plano territorial. Não se trata, portanto, de um processo plenamente centralizado nem plenamente descentralizado. Como defende Joaquim Azevedo (2007), a regulação local (ou sociocomunitária), em articulação com a ação reguladora do Estado nacional, "torna-se nevrálgica nos processos de mudança social, na medida em que só ela dá a devida conta do jogo local dos actores (...) bem como das dinâmicas de articulação e de proximidade territoriais (perspectiva horizontal), e das condições de aplicação das políticas e medidas geradas e desencadeadas pela administração central ou regional (perspectiva vertical)" (J. Azevedo, 2007, p. 114). É nesta tensão estrutural entre margens de autonomia territorial e validação regulatória central que situamos a CE, e a entendemos como uma forma híbrida de regulação na qual a construção do instrumento é territorial, mas o seu enquadramento e legitimação permanecem centralmente definidos. Esta condição torna-se particularmente visível na dependência de referenciais normativos centralmente definidos, na necessidade de validação de decisões estruturantes, na limitação dos recursos disponíveis e na desigual exposição dos territórios a fragilidades institucionais e financeiras.

Neste quadro, a diferença entre o que se define ao nível estratégico e o que se concretiza no plano da ação não deve ser interpretada como desvio ou falha organizacional, mas como expressão da lógica de um sistema em que orientações comuns coexistem com interpretações diferenciadas e apropriações locais, com indefinições e ambiguidades parciais de papéis, interpretações diversas dos referenciais formais e níveis diferenciados de apropriação e envolvimento, dando origem a formas de articulação débil entre organizações do nível municipal.

A Figura 16. representa o sistema interorganizacional em que situamos a CE.

Figura 16. Sistema interorganizacional da CE



Fonte: Elaboração própria.

Importa clarificar que os contornos deliberadamente irregulares e traços não totalmente contínuos, não constituem uma imperfeição gráfica, mas uma opção conceptual: pretendem traduzir visualmente a natureza débil da articulação entre os diferentes níveis institucionais. Aqui, as fronteiras não são rígidas nem inteiramente delimitadas, sugerindo permeabilidade e articulação débil das subunidades. Salientamos ainda que o campo das escolas surge simultaneamente inscrito no âmbito municipal e no quadro mais amplo da Administração Central, de forma a demonstrar a sua dupla inclusão organizacional. As setas convergentes indicam a contribuição diferenciada dos diversos níveis para a construção da CE, sem pressupor hierarquias lineares. O esquema procura, assim, representar um sistema em que interdependência e ligação fraca coexistem, produzindo um equilíbrio necessariamente instável.

Finalmente, a CE funciona como mecanismo de compatibilização entre diferentes racionalidades institucionais. Estas compatibilizações não devem ser entendidas como harmonização plena, mas como processos de ajustamento que tornam possível a ação coletiva.

Na nossa perspetiva, o consenso gerado na elaboração da CE não resulta apenas de imposições normativas ou de mecanismos formais de decisão política, mas também de processos de aproximação entre diferentes racionalidades institucionais e sociais. Torna-se, por isso, necessário clarificar a lógica que sustenta a mobilização de dois conceitos distintos no mesmo quadro analítico. O conceito de sistemas debilmente articulados, formulado por Weick (1976), situa-se num plano estrutural, ao descrever o modo como diferentes níveis institucionais – municípios, escolas, comunidade intermunicipal e administração central – se encontram ligados sem que essa ligação implique integração hierárquica rígida ou correspondência automática entre decisão formal e ação concreta. Neste quadro, cada unidade preserva identidade específica e margens diferenciadas de atuação, permanecendo simultaneamente inscrita num sistema comum. A articulação débil descreve, assim, a configuração estrutural do sistema interorganizacional da CE. Contudo, a compreensão de um sistema debilmente articulado não se esgota na descrição da sua configuração estrutural. Importa igualmente considerar como os atores constroem aproximações, produzem convergências ou mantêm distanciamentos institucionais. É precisamente para compreender esta dimensão relacional e contingente que se torna pertinente mobilizar um referencial conceptual complementar.

Enquanto o conceito de sistemas debilmente articulados permite compreender a configuração estrutural do sistema, a noção de *afinidade electiva* contribui para interpretar por que razão, no interior desse mesmo quadro, emergem convergências entre atores que a estrutura não impõe mas também não impede. Trata-se de uma articulação contingente, dependente do contexto, das circunstâncias e das interpretações produzidas pelos próprios atores. Neste sentido, o sistema debilmente articulado constitui o quadro estrutural dentro do qual a afinidade electiva opera como mecanismo relacional de aproximação entre atores e de construção de correspondências institucionais.

De acordo com Michael Löwy, "o termo afinidade electiva (*Wahlverwandtschaft*) tem uma longa história, a qual é bem anterior aos escritos de Weber" (2011, p. 129):

> O itinerário desse termo é curioso: vai da alquimia à sociologia, passando pela literatura romanesca. Tem por padrinhos Alberto, o Grande (século XIII), Johann Wolfgang Goethe e Max Weber... Em nossa utilização do conceito, tentamos integrar as diferentes acepções de que a expressão se impregnou ao longo dos séculos. Designamos por "afinidade electiva" um tipo muito particular de relação dialética que se estabelece entre duas configurações sociais ou culturais, não redutível à determinação causal direta ou à "influência" no sentido tradicional. Trata-se, a partir de uma certa analogia estrutural, de um movimento de convergência, de atração recíproca, de confluência ativa, de combinação capaz de chegar até a fusão. (Löwy, 1989, p. 13)

Mais do que uma curiosidade terminológica, a genealogia apresentada por Löwy evidencia a flexibilidade da noção de afinidade electiva e a sua capacidade para interpretar formas de relação entre entidades heterogéneas. O ponto essencial, que o autor sublinha, é que a afinidade electiva não remete para uma causalidade linear nem para uma simples influência externa, mas para processos de convergência e de correspondência ativa entre configurações sociais ou institucionais. Aplicada ao contexto da CE, esta perspetiva permite compreender como diferentes atores, preservando identidades, configurações e competências específicas e modos de atuação diferenciados, constroem pontos de correspondência suficientes para viabilizar orientações educativas partilhadas no plano local. Apesar de não garantir harmonização plena nem coordenação totalmente estruturada, a afinidade electiva ajuda a interpretar a possibilidade de construção de consensos parciais e de orientações comuns em contextos marcados por tensões e assimetrias institucionais. Na nossa perspetiva, a CE pode ser compreendida como um processo interorganizacional através do qual diferentes atores institucionais, preservando identidades próprias e competências específicas, estabelecem articulações parciais, descontínuas e nem sempre plenamente integradas, construindo convergências situadas que tornam possível a definição de orientações educativas partilhadas no plano territorial. Mais do que traduzir uma harmonização plena, a CE configura-se como um espaço de negociação e de construção contingente de consensos, no qual racionalidades, interesses e prioridades distintas encontram correspondências suficientes para sustentar a ação coletiva. É neste sentido que a afinidade electiva permite interpretar a CE não apenas como instrumento técnico de planeamento, mas como processo relacional de coordenação entre diferentes níveis de ação educativa, inscrito numa dinâmica de regulação que articula iniciativas territoriais e enquadramento central.

Como referem Matos e Lima, a afinidade electiva pode traduzir formas de convergência seletiva entre diferentes configurações organizacionais, sem pressupor relações de determinação causal direta (Matos & Lima, 2007). A CE pode, neste sentido, ser entendida como um dispositivo interorganizacional no qual diferentes sistemas institucionais constroem pontos de convergência que, sem anular tensões ou assimetrias, permitem estabilizar consensos sempre parciais e negociados. É precisamente este carácter de convergência contingente que contribui para explicar não apenas a possibilidade, mas também a legitimidade da CE enquanto instrumento de política pública no plano local.

A partir desta leitura, torna-se possível compreender o processo de elaboração da CE como um espaço de construção progressiva de compatibilizações entre diferentes racionalidades institucionais. Estas compatibilizações assumem naturezas distintas. São simbólicas quando implicam a produção de uma

linguagem comum e a construção de legitimidade pública em torno das finalidades educativas do território, são culturais quando exigem a articulação entre culturas organizacionais diferenciadas, próprias dos municípios, das escolas ou dos serviços desconcentrados, e são estratégicas quando correspondem ao alinhamento negociado de prioridades, recursos e opções de desenvolvimento educativo. Esta leitura concorre com a proposta de Tony Bush (1995) ao evidenciar que os processos organizacionais não se esgotam na dimensão técnica e mobilizam simultaneamente lógicas formais, políticas e culturais. De forma igualmente convergente, a metáfora política de Gareth Morgan (1996) recorda que as organizações funcionam como arenas de negociação e de construção de compromissos, onde interesses, coligações e posições institucionais entram em confronto e assumem novas configurações. A tipologia de Ellström (1983) reforça esta compreensão ao sublinhar que racionalidade, conflito, confiança e ambiguidade constituem dimensões coexistentes do funcionamento organizacional. Esta perspetiva aproxima-se do funcionamento díptico proposto por Licínio Lima, ao evidenciar a tensão permanente entre orientações normativas e ação organizacional concreta, sem que uma determine de forma linear a outra.

É neste ponto que a noção de articulação débil, formulada por Weick (1976), adquire particular pertinência. A distância entre o que se define ao nível estratégico e aquilo que se concretiza no plano da ação não deve ser entendida como falha organizacional, mas como expressão de uma forma específica de coordenação em que a ligação entre organizações se processa de forma parcial, descontínua e nem sempre plenamente integrada. Num sistema debilmente articulado, as unidades mantêm interdependência funcional sem que isso implique forte coesão, integração plena ou alinhamento contínuo das suas ações.

Assim compreendida, a CE emerge como um dispositivo que concentra e torna visíveis estas diferentes dimensões organizacionais, configurando um ponto de convergência necessariamente instável entre múltiplas lógicas de ação. Não é apenas instrumento técnico de planeamento nem simples imposição normativa. É um processo interorganizacional inscrito numa dinâmica de regulação que articula iniciativas locais e enquadramento central. É a partir desta grelha interpretativa que se desenvolve a análise empírica subsequente, com o objetivo de compreender de que modo os atores mobilizam a CE, como produzem convergências e tensões entre níveis de ação educativa e como a distância entre orientação estratégica e concretização prática se inscreve na lógica própria de um sistema interorganizacional debilmente articulado.

4.5. Síntese

A reflexão desenvolvida ao longo deste capítulo permite compreender a organização educativa como um espaço atravessado por múltiplas racionalidades, dificilmente redutível a modelos explicativos únicos ou a leituras estritamente normativas. Longe de traduzir um funcionamento linear ou plenamente racional, a ação organizacional revela-se marcada pela coexistência de diferentes dimensões que coexistem e reconfiguram continuamente os modos de coordenação e de decisão.

É neste enquadramento interpretativo que situamos a CE. Mais do que um instrumento técnico de planeamento ou um simples cumprimento de orientações legais, entendemo-la como um dispositivo inscrito num sistema interorganizacional debilmente articulado. Inspirados na proposta de Karl Weick, sustentamos que a relação entre municípios, escolas, comunidade intermunicipal e administração central não se organiza segundo uma lógica de integração hierárquica rígida, mas através de formas de uma articulação débil. Neste quadro, a distância entre o que se define ao nível estratégico e aquilo que se concretiza no plano da ação não traduz necessariamente uma falha ou um desvio, mas exprime a dinâmica própria de um sistema em que a correspondência entre a decisão formal e a prática organizacional permanece condicionada pelo próprio modo como o sistema se organiza.

A CE revela, assim, uma configuração de regulação marcada pela articulação entre iniciativas territoriais e mecanismos de validação regulatória central que preservam no Estado um poder de regulação de última instância. Neste contexto, a mobilização do conceito de afinidade electiva permite compreender que os consensos construídos não resultam de harmonização plena nem de causalidade direta, mas de processos contingentes de convergência entre racionalidades institucionais distintas. É neste plano relacional que emergem compatibilizações simbólicas, culturais e estratégicas que tornam possível a ação coletiva, mesmo em contextos atravessados por tensões, assimetrias, competências e configurações organizacionais diferenciadas.

Deste modo, o quadro conceptual construído assume uma função analítica central. Ler a CE como um sistema interorganizacional debilmente articulado permite compreender aquilo que uma leitura jurídico-normativa ou burocrática tenderia a ocultar: a distância entre prescrição e ação, a coexistência entre interdependência e articulação débil, a persistência de mecanismos de validação regulatória central e o carácter condicionado da margem de iniciativa municipal. Sem pressupor uma coerência linear entre norma, decisão e prática, esta perspetiva permite interpretar a CE como espaço de mediação, negociação e compatibilização entre atores, racionalidades e níveis institucionais distintos. É nesse plano que a autonomia municipal surge não como autonomia plena, mas como autonomia

condicionada, exercida dentro de margens efetivas, ainda que delimitadas por enquadramentos, validações e assimetrias que estruturam a ação territorial.

CAPÍTULO V – DESIGN DA INVESTIGAÇÃO

> "Uma investigação é, por definição, algo que se procura. É um caminhar para um melhor conhecimento (...)." (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 31)

É com a definição de Quivy & Campenhout em mente, que apresentamos neste capítulo o design da investigação, explicitando o percurso que seguimos para transformar a pergunta inicial em conhecimento devidamente fundamentado. Partimos do recente enquadramento normativo – em particular do Decreto-Lei n.º 21/2019 – que reforça as competências das autarquias em matéria de educação e recoloca a CE como instrumento estruturante do planeamento local. É neste contexto de reconfiguração institucional que situamos precisamente a nossa indagação. É também neste quadro que a investigação assume a forma de um estudo de caso qualitativo, territorialmente situado na Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIMRL), entendida como contexto privilegiado para compreender a elaboração, a apropriação e a mobilização da CE, ou seja, não se pretende a análise da CE enquanto documento ou produto final. Este posicionamento analítico e interpretativo orienta o desenho metodológico da investigação. Assumindo a investigação como um processo intencional, gradual e situado, começamos por delimitar a problemática, enunciar a questão de investigação e derivar os objetivos operacionais que orientam as opções metodológicas. O capítulo descreve, por isso, a arquitetura do estudo: o paradigma adotado, o tipo de investigação e a justificação do estudo de caso no contexto intermunicipal; as fontes de dados e os critérios de seleção dos participantes; e, por fim, a estratégia de recolha e de análise, com destaque para a entrevista semiestruturada e para a análise de conteúdo. Deste modo asseguramos a coerência interna entre a pergunta que orienta o trabalho, os objetivos que a concretizam e os procedimentos que permitem observar empiricamente a relevância da CE nos territórios.

Resumindo, o que se apresenta de seguida é o mapa do nosso "caminhar para um melhor conhecimento": um desenho metodológico que sustenta a passagem do plano normativo ao plano vivido, da letra da lei às práticas locais, de modo a aferir em que medida a Carta Educativa é interpretada, negociada e implementada como instrumento de política educativa local e de planeamento estratégico.

5.1. Problemática, questão de investigação e objetivos

Conforme observado no capítulo I, o quadro de transferência de competências no domínio da educação para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, concretizado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, representa um desenvolvimento do âmbito de intervenção das autarquias locais. A execução do dispositivo jurídico consagrado neste diploma "redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente, assentes nos princípios e regras consagrados na LBSE" (Decreto-Lei n.º 21/2019, preâmbulo), sublinhando, a manutenção da CE como instrumento estruturante de planeamento estratégico. A reconfiguração das áreas de intervenção dos municípios e das comunidades intermunicipais, bem como a transferência de competências da administração central para o poder local, tornou imperativa a construção de novos instrumentos de política educativa local, entre os quais a CE se afirma como central. Este documento, consagrado legalmente como instrumento "fundamental" de planeamento e ordenamento prospetivo da rede de ofertas de educação e formação – inicialmente estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro – adquire, à luz do Decreto-Lei n.º 21/2019, a designação de CE de 2.ª geração, vendo reforçada a sua relevância relativamente à versão inicial.

No âmbito do estudo por nós desenvolvido e concluído em julho de 2022, centrado na análise da CE de 1.ª geração e no Relatório Preliminar da CE 2020-2030 do concelho de Leiria, complementado com entrevistas a diretores de AE, ENA, a escolas profissionais e a representantes da autarquia (nomeadamente a vereadora com o pelouro da educação e a coordenadora da equipa responsável pela elaboração da nova CE), foi possível alcançar conclusões de elevada pertinência. Os resultados obtidos evidenciaram que a CE de 2.ª geração teria potencial para transcender a dimensão meramente infraestrutural – limitada à requalificação, manutenção e modernização dos edifícios escolares – e afirmar-se como um instrumento estratégico mais abrangente, orientador do planeamento e desenvolvimento educativos à escala local.

Na linha de Bogdan e Biklen (1994), que salientam que uma investigação "pode contribuir para tirar conclusões que sejam de crucial importância para a educação ou para a sociedade, em geral" (p. 88), entendemos que o presente estudo se revela particularmente oportuno, ao procurar promover uma reflexão aprofundada sobre a construção da CE na CIMRL. Mais do que analisar a sua evolução normativa e procedimental, pretende-se compreender em que medida este instrumento é efetivamente considerado, por parte dos municípios e dos diretores de escolas e da CIM, como um mecanismo eficaz de planeamento e de concretização de políticas educativas locais. Assim, após uma primeira

abordagem de carácter micro, centrada no município de Leiria, considerámos pertinente alargar o nível de análise à escala meso, abrangendo os municípios que integram a CIMRL. Este alargamento não corresponde apenas a uma ampliação territorial do estudo, mas a uma opção metodológica coerente com os objetivos da investigação. Ao integrar diferentes contextos municipais, torna-se possível confrontar modos de apropriação, interpretação e mobilização da CE, bem como identificar eventuais dinâmicas intermunicipais na definição de orientações estratégicas comuns. A análise à escala da CIMRL permite, deste modo, compreender de que forma a CE é apropriada e operacionalizada em diferentes contextos políticos e organizacionais e compreender o lugar que ocupa na governação educativa local no atual quadro de transferência de competências.

De acordo com a classificação proposta por Selttiz, Jahoda, Deutch e Cook (1967) e partilhada por Carmo & Ferreira (2008), este estudo insere-se no âmbito das investigações sociográficas ou descritivas, cuja finalidade consiste em "descrever rigorosa e claramente um dado objeto de estudo na sua estrutura e no seu funcionamento" (2008, p. 49). É nesta perspetiva que procuramos compreender não apenas o modo como os municípios interpretam, elaboram e mobilizam a CE à luz da mais recente legislação, mas também as dinâmicas organizacionais e políticas que atravessam a sua construção e implementação. Interessa-nos, em particular, analisar as relações de poder que se estabelecem entre níveis de administração, as tensões entre orientação central e autonomia local, bem como as formas de articulação – ou desarticulação – entre atores e escalas de governação. Simultaneamente, consideramos o lugar e a utilidade que responsáveis políticos e educativos atribuem à CE enquanto instrumento de política educativa local e de planeamento estratégico.

Assim, tendo em consideração o enquadramento teórico e empírico até aqui desenvolvido, a questão que orienta o presente estudo enuncia-se do seguinte modo:

Em que medida a Carta Educativa é reconhecida e mobilizada como instrumento de política educativa e de planeamento estratégico, na perspetiva dos municípios e dos diretores de escola, e que dinâmicas políticas e organizacionais atravessam a sua construção e implementação?

Partindo da questão investigativa enunciada e que a "investigação é uma tentativa sistemática de atribuição de resposta às questões" (Tuckman, 2002, p. 5), organizámos o estudo em torno de um objetivo geral e de quatro objetivos específicos, que delimitam o campo de análise e orientam o percurso empírico. O objetivo geral do presente estudo consiste em analisar a CE enquanto instrumento de política educativa e de planeamento estratégico, na perspetiva dos municípios e dos

diretores de escola, bem como analisar dimensões políticas e organizacionais na sua elaboração e implementação. Para a concretização deste objetivo geral, definiram-se os seguintes objetivos específicos (OE):

OE I – Centralização, Desconcentração e Descentralização

I.1. Analisar de que modo os processos de transferência de competências no domínio da educação se refletem na elaboração e na implementação da CE e evidenciam tensões entre lógicas de centralização, desconcentração e descentralização.

I.2. Analisar os níveis de participação dos atores locais em processos de decisão relacionados com a CE.

OE II – Elaboração, monitorização e operacionalização da Carta Educativa

II.1. Caracterizar e analisar os processos de elaboração, revisão e monitorização da CE, identificando os atores envolvidos e os mecanismos de articulação institucional.

II.2. Analisar os modos de mobilização da CE no quotidiano das decisões educativas locais, estabelecendo a distinção entre usos predominantemente formais ou simbólicos e usos efetivamente operacionais.

II.3. Analisar as perceções dos entrevistados sobre a maleabilidade da CE, distinguindo leituras que a configuram como instrumento dinâmico ou como instrumento cristalizado.

II.4. Identificar as relações estabelecidas, nos discursos dos entrevistados, entre a CE e a promoção do sucesso escolar.

OE III – Perspetiva organizacional

III.1. Interpretar a CE enquanto processo organizacional e político, tendo em conta as dinâmicas de interação entre municípios, escolas e tutela.

III.2. Analisar, à luz de modelos de análise organizacional, os processos de elaboração, apropriação e operacionalização da CE.

OE IV – Escala intermunicipal

IV.1. Apurar a existência de dinâmicas intermunicipais na construção de orientações estratégicas comuns e a sua operacionalização no plano municipal, com identificação das potencialidades e dos limites da governação educativa articulada no âmbito da Comunidade Intermunicipal.

Estes objetivos estruturam o percurso investigativo que assumimos e estabelecem uma articulação entre a questão de partida, o referencial teórico mobilizado e o desenho metodológico adotado. Ao defini-los, procurámos cruzar diferentes escalas de análise – municipal e intermunicipal – e

problematizar o lugar da CE à luz das dinâmicas políticas e organizacionais que atravessam o atual quadro de transferência de competências no domínio da educação.

5.2. Opções metodológicas, paradigma e tipo de estudo

Almeida e Freire (2008) referem que a expressão "investigação científica" é, de certa forma, tautológica, uma vez que investigação e cientificidade constituem realidades indissociáveis: ou a investigação é científica ou, caso contrário, não pode ser considerada como tal. Com esta formulação, os autores salientam que a validade do conhecimento produzido depende do cumprimento rigoroso das exigências próprias do método científico, isto é, dos métodos, meios e procedimentos que conferem legitimidade ao processo de investigação. Assim, a adoção de um enquadramento metodológico consistente assume-se como condição necessária para o reconhecimento da investigação enquanto prática científica. Considerando que a investigação científica assenta essencialmente em duas abordagens, a qualitativa e a quantitativa, procurámos identificar a que melhor se adequa ao presente estudo. Como refere Judith Bell:

> Os investigadores quantitativos recolhem os factos e estudam a relação entre eles. Realizam medições com a ajuda de técnicas científicas que conduzam a conclusões quantificadas e, se possível, generalizáveis. Os investigadores que adoptam uma perspetiva qualitativa estão mais interessados em compreender as percepções individuais do mundo. Procuram compreensão, em vez de análise estatística. (Bell, 2002, p. 20)

De acordo com a resposta à problemática, e considerando que pretendemos "compreender" a influência da CE nas políticas educativas locais, enquadramos a nossa investigação no paradigma qualitativo. Este paradigma é "fundamentado na realidade, orientado para a descoberta, exploratório, expansionista, descritivo e indutivo" (Carmo & Ferreira, 2008, p. 195). Tal como referem Bogdan & Biklen (1994), os dados recolhidos durante a investigação qualitativa assumem a forma de palavras e não de números. Fortin (1999) descreve de forma bastante clara a essência desta abordagem:

> O investigador que utiliza o método de investigação qualitativa está preocupado com uma compreensão absoluta e ampla do fenómeno em estudo. Ele observa, descreve, interpreta e aprecia o meio e o fenómeno tal como se apresentam, sem procurar controlá-los. O objetivo desta abordagem de investigação utilizada para o desenvolvimento do conhecimento é descrever ou interpretar mais do que avaliar. Esta forma de desenvolver o conhecimento demonstra a importância primordial da compreensão do investigador e dos participantes no processo de investigação. (Fortin, 1999, p. 22)

Esta perspetiva reforça, portanto, a orientação assumida no presente estudo, que procura valorizar a leitura do fenómeno de elaboração e efetivação das CE a partir das perspetivas dos seus protagonistas. Neste sentido, a investigação assume também um carácter interpretativo porque privilegia os significados atribuídos pelos atores, bem como as dinâmicas contextuais e relacionais em que a ação se desenvolve. É nesta linha que o estudo de caso se afirma como a estratégia metodológica mais coerente, admitindo diferentes finalidades e modos de aproximação ao real. Carmo & Ferreira (2008), com base em Yin, referem que pode assumir natureza exploratória, descritiva ou explicativa. Amado & Freire (2014), por sua vez, acentuam a inscrição do estudo de caso numa perspetiva interpretativa, lembrando que, numa abordagem desta natureza, importa atender ao "ponto de vista dos atores sociais" e ao "sentido que eles conferem à situação ou facto" (p. 137).

Também o facto de delimitarmos a investigação aos municípios que integram a CIMRL, contribui para que o estudo de caso seja a opção metodológica mais apropriada no âmbito da investigação qualitativa. Esta escolha decorre do próprio objeto e da escala em que ele é observado. Não pretendemos captar a CE em abstrato nem produzir generalizações indiferenciadas sobre todos os contextos municipais do país. Procuramos, antes, analisar em profundidade um caso territorialmente situado, no qual se cruzam municípios, escolas, comunidade intermunicipal e administração central, e no qual a CE pode ser lida nas suas dimensões política, organizacional e estratégica.

Bell (2002) considera, aliás, que esta estratégia oferece "uma oportunidade para estudar, de uma forma mais ou menos aprofundada, um determinado aspeto de um problema em pouco tempo" (p. 22). Já Bogdan e Biklen (1994), sustentados por Merriam (1988), descrevem o estudo de caso como "a observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, e de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico" (Bogdan & Biklen, 1994, p. 89), o que reforça a pertinência da nossa escolha, dado que a investigação incide sobre a análise aprofundada de uma realidade circunscrita e concreta.

Carmo e Ferreira (2008) acrescentam ainda que o estudo de caso é especialmente indicado quando o investigador procura responder a questões de "como" e "porquê", sem deter qualquer controlo direto sobre os acontecimentos, focando-se antes "na investigação de um fenómeno atual no seu próprio contexto" (p. 234). Este entendimento ajusta-se plenamente à problemática que orienta a nossa investigação, a qual procura compreender de que modo a CE é percecionada e utilizada como instrumento de política educativa local. Também Amado e Freire (2014) sublinham que o estudo de caso pode constituir uma "tentativa de exploração de um determinado fenómeno" (p.122) e inscrever-

se numa perspetiva interpretativa, visando a apreensão da particularidade do caso, bem como a exploração de problemáticas e a descoberta de novas relações e sentidos.

Importa, contudo, sublinhar que a unidade de análise não corresponde a um município isolado, mas a uma configuração intermunicipal inscrita na CIMRL. A CE não se constrói nem se operacionaliza num espaço institucional estanque, resultando da interação entre municípios, comunidade intermunicipal e administração central, assumindo contornos próprios em função das dinâmicas territoriais. Neste sentido, o estudo de caso revela-se particularmente pertinente, porque permite captar a complexidade dessas interdependências organizacionais e observar a CE no seu contexto real de produção, negociação e implementação. Mais do que estudar um território, procuramos compreender uma configuração de governação multinível, marcada por diferentes níveis de decisão e por articulações que não obedecem a uma lógica simples. A opção pelo estudo de caso permite, assim, apreender a CE como fenómeno situado e singular, cuja compreensão exige uma análise aprofundada do contexto e das interações entre os diferentes atores.

Todavia, tal como sucede em qualquer opção metodológica, o estudo de caso apresenta também limites e exigências próprias. Entre eles, destaca-se a questão da representatividade e da generalização, amplamente discutida na literatura metodológica. Bell (2002) assinala que a generalização raramente é exequível e que a impossibilidade de replicar integralmente a informação pode introduzir riscos de distorção. Já Carmo e Ferreira (2008) registam igualmente que "a possibilidade de generalização dos resultados a outras situações – validade externa – continua a ser debatida" (p. 237). Entendemos, contudo, que a relevância desta investigação para a compreensão da realidade das políticas educativas locais nos municípios da CIMRL se sobrepõe à limitação decorrente da impossibilidade de generalização. Nesta linha, Bassey (1981, citado em Bell, 2002) defende que "o facto de um estudo poder ser relatado é mais importante do que a possibilidade de ser generalizado" e acrescenta que, sempre que os estudos de caso "alargarem os limites do conhecimento existente, podem ser considerados formas válidas de pesquisa" (Bell, 2002, p. 24).

No que respeita à validade interna e à fiabilidade, estes são aspetos que importa assegurar de forma explícita em qualquer investigação. Carmo & Ferreira (2008) distinguem os dois conceitos, sublinhando que a validade interna se refere à correspondência entre os resultados e a realidade estudada, enquanto a fiabilidade se prende com a possibilidade de replicar o estudo em condições semelhantes. Como referem os autores:

> A validade interna pode ser assegurada de diferentes maneiras: por triangulação – utilizando vários investigadores, várias fontes de dados ou diferentes métodos; verificando se os dados recolhidos estão de acordo com o que os participantes disseram ou fizeram e se a sua interpretação foi corretamente feita; observando o fenómeno em estudo durante um período longo ou realizando observações repetidas do mesmo; discutindo os resultados com outros investigadores; envolvendo os participantes em todas as fases da investigação. A fiabilidade pode ser garantida sobretudo através de uma descrição pormenorizada e rigorosa da forma como o estudo foi realizado, a qual implica, não só uma explicitação dos pressupostos e da teoria subjacentes ao próprio estudo, mas também uma descrição do processo de recolha de dados e da forma como se obtiveram os resultados. (Carmo & Ferreira, 2008, p. 236)

Em síntese, os contributos destes autores reforçam a consistência da opção metodológica adotada. A escolha do estudo de caso não se justifica, porém, apenas pela sua adequação à investigação qualitativa, mas pela própria natureza do objeto em análise. A CE, enquanto instrumento construído numa rede de relações institucionais e atravessado por diferentes níveis de decisão, exige uma abordagem capaz de apreender as dinâmicas contextuais e as tensões estruturais da governação educativa local. Foi nesse sentido que o estudo de caso se revelou particularmente ajustado à compreensão aprofundada desta realidade situada.

Assumindo a investigação como estudo de caso, a delimitação do contexto empírico constitui uma etapa central do próprio desenho metodológico, na medida em que é nesse espaço concreto de relações, decisões e mediações institucionais que o fenómeno se torna observável. A escolha da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria como contexto de investigação não decorre, por isso, de um critério meramente territorial, mas do seu potencial analítico para compreender os processos de construção, negociação e operacionalização da Carta Educativa num quadro interorganizacional complexo. Assim, no ponto que se segue, apresentamos e caracterizamos este contexto, desenvolvendo algumas análises sobre dimensões particularmente relevantes no domínio educativo. É também neste contexto situado, e em coerência com as opções metodológicas do estudo de caso, que se definem os atores relevantes para a investigação e os critérios que sustentam a sua seleção, assumindo a entrevista como técnica privilegiada de acesso às perspetivas, interpretações e experiências dos sujeitos diretamente envolvidos no processo.

5.3. O Contexto de Estudo: a CIMRL

A caracterização territorial e educativa da CIMRL apresentada neste ponto reúne informação sobre localização, estrutura demográfica, rede escolar e distribuição dos alunos por município e nível de ensino. Mais do que um levantamento descritivo, esta sistematização permite identificar padrões de

concentração urbana e de baixa densidade demográfica, distinguir a natureza administrativa dos estabelecimentos e mapear a oferta educativa do ensino básico e secundário nas suas várias modalidades. É a partir deste enquadramento que se torna possível compreender as assimetrias territoriais que atravessam a região e situar, de forma mais rigorosa, as diferentes condições em que a CE é elaborada, apropriada e mobilizada pelos atores locais.

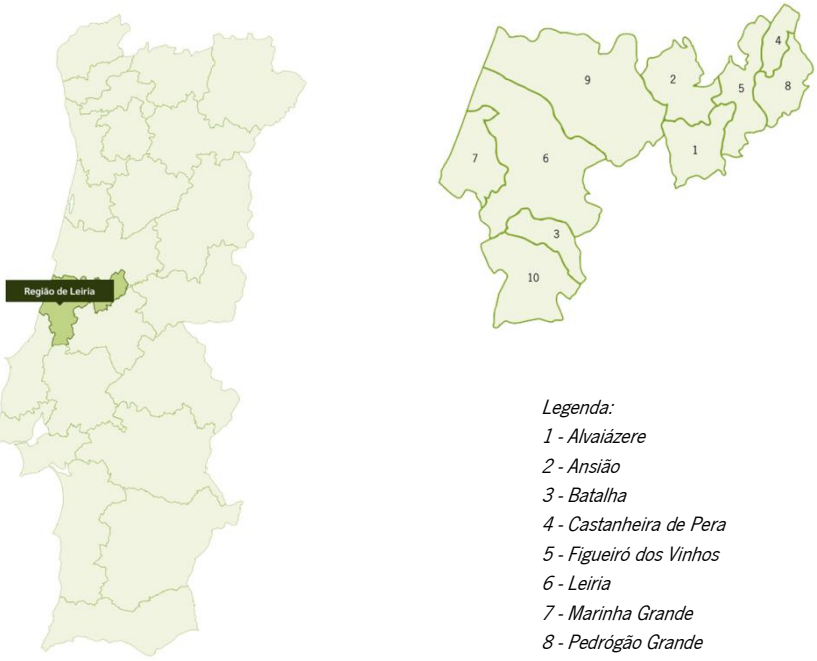
5.3.1. Enquadramento geral da CIMRL

A Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIMRL) encontra-se localizada no centro litoral de Portugal Continental, situando-se entre a faixa atlântica densamente urbanizada e os espaços de baixa densidade do interior centro. Esta posição intermédia entre o litoral mais urbanizado e os territórios de menor densidade do interior constitui uma das marcas estruturantes da região e ajuda a compreender a heterogeneidade dos contextos municipais em que a CE ganha forma. A norte, confina com a Região de Coimbra, através dos municípios de Pombal, Alvaiázere e Ansião. A sul, delimita-se com a Região de Lisboa e Vale do Tejo, em particular com a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo e com a Comunidade Intermunicipal do Oeste, através dos concelhos de Porto de Mós e Batalha. A oriente, os municípios de Pedrógão Grande, Castanheira de Pera e Figueiró dos Vinhos estabelecem fronteira com territórios da Beira Baixa, designadamente Oleiros e Sertã. Já a ocidente, a região é limitada pelo Oceano Atlântico, ao longo da frente costeira de Pombal, Leiria e Marinha Grande.

Esta comunidade intermunicipal integra dez municípios – Alvaiázere, Ansião, Batalha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Pedrógão Grande, Pombal e Porto de Mós – e corresponde à NUTS III Região de Leiria. Com uma área aproximada de 2 450 km² e uma população de cerca de 287 mil habitantes (CCDR, 2024), constitui um espaço de transição litoral–interior, caracterizado por forte concentração urbana em Leiria, Marinha Grande e Pombal, em contraste com territórios menos povoados no interior (Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Castanheira de Pera e Pedrógão Grande).

De acordo com o Plano de Ação da Região de Leiria (CIMRL, 2023), o diagnóstico territorial evidencia fragilidades demográficas significativas: entre 2011 e 2021 a região perdeu 2,7% da população residente, com reduções superiores a 10% em Castanheira de Pera, Pedrógão Grande e Alvaiázere, e índices de envelhecimento que ultrapassam os 400 em alguns concelhos.

Figura 17. Localização da CIMRL e localização dos municípios que integram a CIMRL



Legenda:
1 - Alvaiázere
2 - Ansião
3 - Batalha
4 - Castanheira de Pera
5 - Figueiró dos Vinhos
6 - Leiria
7 - Marinha Grande
8 - Pedrógão Grande
9 - Pombal
10 - Porto de Mós

Fonte: Associação Nacional de Municípios Portugueses, https://anmp.pt/municipios/entidades-intermunicipais/mapa, consultado a 23/09/2025.

A estrutura socioeconómica assenta em polos industriais fortemente exportadores (moldes e plásticos, vidro, madeira e mobiliário, metalomecânica) e em atividades emergentes ligadas à tecnologia, turismo (religioso e de natureza) e ensino superior. As cidades de Marinha Grande e Leiria destacam-se pela concentração industrial, enquanto os concelhos interiores dependem de pequenas indústrias, serviços de proximidade e funções residenciais.

No que respeita à Educação, o mesmo documento revela um percurso de melhoria, mas ainda marcado por constrangimentos estruturais. Em 2021, cerca de 24% da população residente possuía apenas o 1.º ciclo como nível mais elevado de escolaridade concluído (CIMRL, 2023). Não obstante, regista-se uma tendência positiva de crescimento do número de diplomados com ensino secundário e superior, acompanhada por uma redução do insucesso e do abandono escolar precoce (CIMRL, 2023, p. 9). A rede escolar apresenta elevada heterogeneidade: no litoral, os grandes centros urbanos concentram oferta diversificada, que inclui cursos profissionais fortemente articulados com o tecido empresarial, enquanto no interior as redes são mais reduzidas, o que impõe transporte escolar sistemático e dificulta a equidade territorial no acesso. Neste contexto, de acordo com o Plano de Ação,

a CIMRL tem vindo a consolidar programas de cooperação em educação e formação, através do Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE), do Programa Integrado de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), da aposta na literacia digital e científica, e do reforço dos transportes escolares intermunicipais gratuitos para o 3.º ciclo e secundário, que visam mitigar desigualdades territoriais, aumentar as qualificações médias da população e reforçar a coesão social.

A caracterização da rede escolar da CIMRL, considerando a natureza administrativa dos estabelecimentos – públicos, privados dependentes do Estado e privados independentes –, constitui um elemento fundamental para compreender a organização territorial da oferta educativa.

Para promover a qualidade da escolaridade obrigatória e assegurar que todos os alunos tenham acesso ao ensino em condições de igualdade com os das escolas públicas, o Estado pode celebrar contratos com estabelecimentos de ensino particular e cooperativo. Estas instituições, reguladas pelo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, através do Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro, podem ser criadas por pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos, dependentes ou independentes do Estado:

> Considera-se ensino privado dependente do Estado o ensino ministrado por uma instituição em que mais de 50% dos seus fundos regulares de funcionamento provêm de organismos estatais/administração pública (de qualquer nível) ou cujo pessoal docente seja pago por um organismo governamental – quer diretamente ou através da administração direta, sendo que "Fundos regulares de funcionamento" são os fundos destinados aos serviços básicos de ensino das instituições de ensino, não incluindo fundos especificamente destinados a projetos de investigação, pagamentos por serviços prestados ou contratados por organizações privadas, ou taxas/propinas e subsídios recebidos por serviços auxiliares prestados, tais como a prestação de alojamento e de alimentação.
>
> Em contrapartida, considera-se ensino privado independente o ensino ministrado por uma instituição em que menos de 50% dos seus fundos regulares de funcionamento provêm de organismos estatais / administração pública (de qualquer nível). (Eurydice, 2025)

Tabela 1. Rede escolar da CIMRL

Município	Estabelecimentos Públicos	Estabelecimentos Privados Dependente do Estado	Privado Independente	Total
Alvaiázere	3	0	1	4
Ansião	11	3	1	15
Batalha	12	3	1	16
Castanheira de Pera	2	0	0	2
Figueiró dos Vinhos	7	1	0	8
Leiria	110	15	19	144
Marinha Grande	28	2	5	35
Pedrógão Grande	4	1	1	6
Pombal	38	7	3	48
Porto de Mós	22	4	0	26
			Total	304

Fonte: Educação em Números, ano letivo 2023/2024 (DGEEC, 2024) & GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 26/09/2025.

A rede escolar é fortemente marcada pelo predomínio dos estabelecimentos públicos, que representam a maioria (mais de 80% do total de 304 estabelecimentos). Entre os municípios, Leiria destaca-se claramente, com 144 estabelecimentos, ou seja, quase metade da rede da região. Este município concentra não só a maior quantidade de escolas públicas (110), como também um número expressivo de estabelecimentos privados dependentes do Estado (15) e independentes (19), o que reflete a sua centralidade e a diversidade da sua oferta educativa. Seguem-se Pombal (48 estabelecimentos) e Marinha Grande (35), que, embora em menor escala, revelam igualmente uma rede relativamente diversificada, integrando instituições públicas e privadas. Porto de Mós surge também com alguma expressão (26 estabelecimentos), ainda que com predominância pública. Nos municípios de menor dimensão demográfica e escolar, como Ansião, Batalha, Figueiró dos Vinhos, Pedrógão Grande, Castanheira de Pera e Alvaiázere, a rede escolar é reduzida, oscilando entre os 2 e os 16 estabelecimentos. Nestes territórios, verifica-se, em geral, uma clara predominância do sector público, sendo quase inexistente o ensino privado independente. Castanheira de Pera é o município que apresenta a menor rede escolar da CIMRL, dispondo apenas de dois edifícios escolares pertencentes ao agrupamento: o da sede, com 2.º e 3.º CEB, e outro de 1.º CEB e educação pré-escolar.

Quanto ao sector privado, este tem expressão residual na maioria dos concelhos, à exceção de Leiria, onde o número de escolas privadas independentes (19) supera inclusivamente o total de estabelecimentos de alguns municípios inteiros. Marinha Grande é o segundo município com maior presença privada (7 estabelecimentos, entre dependentes e independentes), embora ainda com forte peso público.

Esta análise evidencia uma rede escolar fortemente centralizada em Leiria e, em menor grau, em Pombal e Marinha Grande, municípios que, em conjunto, concentram mais de 70% do total de estabelecimentos da região. A rede pública continua a constituir o pilar fundamental da oferta educativa, enquanto a presença do ensino privado, embora minoritária, revela-se significativa em áreas urbanas de maior densidade populacional. Por contraste, nos concelhos de menor dimensão, a reduzida expressão da rede escolar reflete os impactos da baixa densidade demográfica e da tendência de despovoamento.

De seguida, apresentamos a distribuição de alunos por município e nível de ensino na CIMRL, o que contribuirá para a compreensão das dinâmicas educativas regionais e das assimetrias territoriais existentes.

Tabela 2. Distribuição das crianças e alunos por município e nível de ensino da CIMRL

Município	**Pré-Escolar**	**1.º CEB**	**2.º CEB**	**3.º CEB**	**Secundário**								**Total de alunos**
					Cursos Científico-Humanísticos	Cursos Profissionais	Processos RVCC	Cursos EFA	Cursos de Aprendizagem	Cursos com Planos Próprios	Formações Modulares	Total Secundário	
Alvaiázere	107	137	86	119	91	51	0	0	0	0	0	142	**591**
Ansião	263	382	282	356	244	235	82	16	0	0	0	577	**1860**
Batalha	457	602	277	487	249	138	106	14	0	0	3	510	**2333**
Castanheira de Pera	44	65	36	68	0	0	0	0	0	0	0	0	**213**
Figueiró dos Vinhos	89	145	68	112	118	0	0	16	0	0	0	134	**548**
Leiria	3675	5354	2589	4273	2685	1069	309	136	204	58	2	4463	**20354**
Marinha Grande	1085	1647	800	1467	901	647	135	113	0	0	20	1816	**6815**
Pedrógão Grande	75	92	49	73	0	169	8	12	0	0	2	191	**480**
Pombal	1367	1881	923	1628	1044	808	101	40	0	0	0	1993	**7792**
Porto de Mós	633	920	444	793	329	504	0	0	0	0	0	833	**3623**
	7795	11225	5554	9376	5661	3621	741	347	204	58	27	10659	**44609**

Fonte: Educação em Números, ano letivo 2023/2024 (DGEEC, 2024).

Em termos globais, observa-se uma forte concentração da população escolar no município de Leiria, que, com 20.354 alunos, representa quase metade do total da comunidade intermunicipal. Para este predomínio contribuem a centralidade urbana do concelho, a elevada densidade populacional ou a diversidade da rede escolar, que cobre todos os níveis de ensino e modalidades. Os municípios de Pombal e Marinha Grande constituem também polos relevantes, com 7.792 e 6.815 alunos,

respetivamente. Nestes territórios, destaca-se igualmente a diversidade da oferta no ensino secundário, com peso significativo de cursos científico-humanísticos e profissionais, bem como modalidades na educação e formação de adultos.

Em contraste, os concelhos do interior, como Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Alvaiázere e Pedrógão Grande, apresentam números bastante reduzidos, todos abaixo dos 1.000 alunos. Nalguns casos, como em Castanheira de Pera, regista-se a inexistência de oferta no ensino secundário. Este facto reflete não apenas a baixa densidade demográfica, mas também as dificuldades estruturais de manutenção de uma rede educativa diversificada em territórios mais envelhecidos e despovoados.

No que respeita ao ensino secundário, verifica-se que os cursos científico-humanísticos continuam a ser a via mais frequentada (5.661 alunos), seguidos pelos cursos profissionais (3.621 alunos), o que evidencia a valorização da via profissionalizante. Já as ofertas que visam a educação e formação de adultos – como os processos RVCC, cursos EFA, aprendizagens, planos próprios e formações modulares – assumem uma expressão residual (menos de 1.500 alunos no conjunto da região), com maior incidência nos municípios de Leiria e Marinha Grande.

A análise dos dados permite-nos apurar a existência de uma clara desigualdade territorial: de um lado, municípios de maior dimensão e urbanização (Leiria, Pombal e Marinha Grande) concentram a maioria da população escolar e oferecem uma ampla diversidade de percursos educativos; do outro, municípios do interior com reduzida expressão populacional enfrentam sérias limitações na sustentabilidade da rede escolar e na oferta formativa. Paralelamente, a análise ao ensino secundário mostra a coexistência de vias científico-humanísticas e profissionais, traduzindo uma diversificação da resposta educativa e indiciando a existência de uma possível articulação com as exigências do tecido económico e social da região.

5.3.2. Alvaiázere

Com uma área de 161 km² e cerca de 6.227 habitantes (INE, 2022), Alvaiázere situa-se no distrito de Leiria, na sub-região do Pinhal interior Norte e inserido nas Terras de Sicó. Do ponto de vista demográfico, trata-se de um território de muito baixa densidade populacional e envelhecimento acentuado. A economia do concelho revela uma forte ligação às atividades primárias, nas quais a agricultura assume um papel de destaque. Neste domínio, sobressaem particularmente as culturas da vinha e da oliveira, complementadas pela relevância da caça e pela presença da floricultura. O sector secundário, por sua vez, encontra-se representado por um conjunto diversificado de indústrias que vão

desde a serração e produção de azeite até à recauchutagem, às confeções, à construção civil, à serralharia e carpintaria, bem como à indústria transformadora de carnes. Já no sector terciário, a dinâmica económica local manifesta-se sobretudo através do pequeno comércio e da panificação (Infopédia, 2025a).

Tabela 3. Rede de educação e ensino do município de Alvaiázere

Designação		**Nível de Ensino**	**Natureza**
Agrupamento de Escolas de Alvaiázere	E.B.S. Dr. Manuela Ribeiro Ferreira	2.º/3.º CEB Secundário	Público
	Escola Básica de Maçãs de Dona Maria	Pré-Escolar 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Alvaiázere	Pré-Escolar 1.ºCEB	Público
Escola Tecnológica e Profissional de Sicó - delegação		Profissional	Privado

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 26/09/2025.

O município de Alvaiázere apresenta uma rede escolar reduzida, composta por apenas quatro estabelecimentos de ensino: duas escolas básicas com pré-escolar e 1.º, a Escola Básica e Secundária Dr. Manuela Ribeiro Ferreira (que assegura o 2.º e 3.º ciclos e o ensino secundário) e a delegação da Escola Tecnológica e Profissional de Sicó.

Conforme observado na distribuição da crianças e alunos por município e nível de ensino na CIMRL (Tabela 2.), verificamos uma presença ainda significativa no pré-escolar (107 alunos) e no 1.º ciclo (137), mas já bastante reduzida nos ciclos seguintes: 86 no 2.º ciclo e 119 no 3.º ciclo. No ensino secundário encontram-se 142 alunos, divididos entre cursos científico-humanísticos (91) e cursos profissionais (51). Estes dados evidenciam uma realidade marcada pela baixa densidade populacional e escolar, que se reflete tanto no número total de alunos como na dimensão da rede escolar. Cada estabelecimento público serve, em média, um número reduzido de estudantes, o que pode levantar desafios à sustentabilidade da oferta educativa. A existência da delegação da Escola Tecnológica e Profissional de Sicó é particularmente relevante, pois introduz diversidade formativa num território onde, de outro modo, o ensino secundário estaria limitado às vias científico-humanísticas.

Verificamos que Alvaiázere apresenta uma rede escolar diminuta e uma população estudantil igualmente reduzida, o que reflete as dinâmicas demográficas do concelho. Apesar disso, a articulação entre escolas básicas, secundária e a delegação profissional permite assegurar a continuidade do percurso educativo, ainda que com uma oferta limitada quando comparada com municípios de maior dimensão.

5.3.3. Ansião

O município de Ansião tem uma área de 172 km² e 11.632 habitantes (INE, 2022) e faz fronteira com os concelhos de Pombal, Alvaiázere e Figueiró dos Vinhos (Distrito de Leiria) e com os concelhos de Penela e Soure (Distrito de Coimbra).

O sector secundário constitui o principal motor económico do concelho, assente em indústrias como a cerâmica, os componentes para a indústria têxtil, os sinais rodoviários, os alumínios, as embalagens, os lanifícios e as argilas expandidas. De seguida destaca-se o sector terciário, sobretudo ligado ao turismo, enquanto o sector primário mantém relevância através do cultivo de milho, centeio, hortas e olivais, assumindo maioritariamente uma função complementar (Infopédia, 2025b).

Tabela 4. Rede de educação e ensino do município de Ansião

Designação		**Nível de Ensino**	**Natureza**
Agrupamento de Escolas de Ansião	Jardim de Infância de Lagoa Parada	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Ansião	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Alvorge	Pré-Escolar	Público
	Escola Básica n.º 2 de Avelar	2.º/3.º CEB	Público
	Escola Básica n.º 1 de Avelar	Pré-Escolar 1.º CEB	Público
	Escola Básica e Secundária Dr. Pascoal José de Mello	2.º/3.º CEB Secundário Profissional	Público
	Escola Básica de Santiago da Guarda	Pré-Escolar 1.º CEB	Público
	Escola Básica de Lagarteira	Pré-Escolar 1.º CEB	Público
	Escola Básica de Chão de Couce	Pré-Escolar 1.º CEB	Público
	Escola Básica de Ansião	1.º CEB	Público
	Escola Básica de Alvorge	1.º CEB	Público
Escola Tecnológica e Profissional de Sicó		Profissional	Privado
Jardim de Infância do Centro de Bem-Estar Social Chão de Couce		Pré-Escolar	Privado
Jardim Infantil da Stª Cª Misericórdia de Ansião		Pré-Escolar	Privado
Jardim Infantil Da Fund. De Nª Sra. Da Guia De Avelar		Pré-Escolar	Privado

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 26/09/2025.

Relativamente à rede escolar, a Tabela 8. revela que o concelho dispõe de vários jardins de infância públicos, bem como de três instituições privadas de educação pré-escolar. Este conjunto de estabelecimentos responde aos 263 alunos inscritos no pré-escolar, registados no Quadro 36. No 1.º ciclo, os 382 alunos encontram-se distribuídos por escolas básicas públicas localizadas em diferentes freguesias (Ansião, Alvorge, Santiago da Guarda, Chão de Couce e Lagarteira). No que respeita ao 2.º e 3.º ciclos, com um total de 638 alunos (282 no 2.º ciclo e 356 no 3.º ciclo), esta oferta é assegurada pelas Escolas Básicas n.º 1 e n.º 2 de Avelar, bem como pela Escola Básica e Secundária Dr. Pascoal José de Mello, que concentra também o ensino secundário, com 577 alunos, distribuídos entre cursos

científico-humanísticos (244), profissionais (235), processos de RVCC (82) e cursos EFA (16). A Escola Básica e Secundária Dr. Pascoal José de Mello assegura a via público-regular (científico-humanística e profissional), enquanto a Escola Tecnológica e Profissional de Sicó representa a componente privada profissionalizante.

Os dados confirmam a presença de alunos em todos os níveis de ensino no concelho de Ansião, numa rede escolar que combina estabelecimentos públicos, privados e profissionais.

5.3.4. Batalha

O concelho da Batalha, integrado no distrito de Leiria, possui uma área de 103 km² e uma população de 15.553 habitantes, de acordo com os dados dos Censos 2021. Confina territorialmente com os concelhos de Leiria, Porto de Mós e Ourém. A atividade económica do concelho estrutura-se sobretudo no sector secundário, onde se salientam as indústrias ligadas à transformação da pedra, ao trabalho de mármores e à produção de porcelanas. O sector terciário encontra-se representado pelo comércio, com particular ligação à comercialização dos vinhos da Cooperativa da Batalha, e pelo turismo, dinamizado pelo património cultural e histórico, nomeadamente pelo mosteiro e pelo museu, ambos com forte capacidade de atração de visitantes. Já o sector primário tem expressão residual, destacando-se apenas a produção frutícola

Tabela 5. Rede de educação e ensino do município da Batalha

Designação		**Nível de Ensino**	**Natureza**
Agrupamento de Escolas da Batalha	Jardim de Infância da Golpilheira	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância da Torre	Pré-Escolar	Público
	Escola Básica da Golpilheira	1.º CEB	Público
	Escola Básica de Brancas	1.º CEB	Público
	Escola Básica da Quinta do Sobrado	Pré-Escolar; 1.º CEB	Público
	Escola Básica e Secundária da Batalha	1.º CEB 2.º/3.º CEB Secundário Profissional	Público
	Escola Básica da Rebolaria	Pré-Escolar; 1.º CEB	Público
	Escola Básica de Casais dos Ledos	Pré-Escolar; 1.º CEB	Público
	Escola Básica da Faniqueira	Pré-Escolar; 1.º CEB	Público
	Escola Básica do Reguengo do Fetal	1.º CEB	Público
	Centro Escolar de São Mamede	Pré-Escolar; 1.º CEB	Público
	Centro Escolar da Batalha	Pré-Escolar; 1.º CEB	Público
Jardim Infantil Centro Paroquial de Assistência de Reguengo do Fetal		Pré-Escolar	Privado
Jardim de Infância O Jardim da Isabel		Pré-Escolar	Privado
Centro Infantil Moinho De Vento		Pré-Escolar	Privado
Colégio de São Mamede		Pré-Escolar; 1.º CEB 2.º/3.º CEB	Privado

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 26/09/2025.

Este concelho dispõe de uma rede escolar composta por estabelecimentos públicos e privados, abrangendo desde o pré-escolar até ao secundário. No sector público, o Agrupamento de Escolas da Batalha integra vários jardins de infância e escolas básicas do 1.º ciclo distribuídos pelo território. A Escola Básica e Secundária da Batalha centraliza a oferta dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos, do ensino secundário e de cursos profissionais, assegurando a continuidade do percurso escolar obrigatório.

Nos estabelecimentos de natureza privado, além dos jardins de infância (Centro Paroquial de Reguengo do Fetal, Jardim da Isabel e Centro Infantil Moinho de Vento), regista-se a presença do Colégio de São Mamede, que disponibiliza ensino desde o pré-escolar até ao 3.º ciclo, constituindo-se como alternativa à rede pública.

De acordo com os dados da Tabela 6., o concelho contabiliza 2.333 alunos: 457 no pré-escolar, 602 no 1.º ciclo, 277 no 2.º ciclo, 487 no 3.º ciclo e 510 no ensino secundário. Neste último nível, a população escolar reparte-se por cursos científico-humanísticos (249 alunos), cursos profissionais (138), processos RVCC (106), cursos EFA (14) e formações modulares (3). Verificamos que a rede escolar da Batalha, através da conjugação de estabelecimentos públicos e privados, dá resposta à totalidade dos níveis de ensino.

5.3.5. Castanheira de Pera

O concelho de Castanheira de Pera ocupa uma área de 68 km² e conta 2.647 habitantes (INE, 2022). Situa-se no planalto da vertente sul da Serra da Lousã, a nordeste do distrito de Leiria, confinando com os concelhos de Pedrógão Grande, Figueiró dos Vinhos, Lousã e Góis, inserindo-se na sub-região do Pinhal Interior Norte.

A economia local assenta sobretudo no sector secundário, em particular nas indústrias têxtil e de lanifícios. Nos últimos anos, contudo, observa-se uma crescente terciarização da população ativa, associada sobretudo às atividades ligadas ao turismo. O sector primário mantém-se presente através de uma agricultura de subsistência, onde sobressaem o cultivo do olival, do milho, da batata, do centeio, do feijão e de diversos produtos hortícolas (Infopédia, 2025c).

Tabela 6. Rede de educação e ensino do município de Castanheira de Pera

Designação		**Nível de Ensino**	**Natureza**
Agrupamento de Escolas Dr. Bissaya Barreto	Escola Básica Dr. Bissaya Barreto	2.º/3.º CEB	Público
	Escola Básica de Castanheira de Pera	Pré-Escolar 1.ºCEB	Público

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 26/09/2025.

A rede escolar de Castanheira de Pera apresenta uma configuração bastante restrita, composta por apenas dois estabelecimentos públicos que integram o Agrupamento de Escolas Dr. Bissaya Barreto. A Escola Básica de Castanheira de Pera assegura a educação pré-escolar e o 1.º ciclo, enquanto a Escola Básica Dr. Bissaya Barreto concentra a oferta do 2.º e 3.º ciclos. O concelho tem um total de 213 alunos, o número mais baixo registado entre os municípios da CIMRL. A distribuição é reduzida em todos os níveis: 44 crianças no pré-escolar, 65 no 1.º ciclo, 36 no 2.º ciclo e 68 no 3.º ciclo. Não existe ensino secundário no concelho, o que implica a deslocação dos jovens para territórios limítrofes, como Figueiró dos Vinhos ou Pedrógão Grande, logo após a conclusão do 9.º ano. A conjugação destes elementos revela a estreita relação entre a dimensão da rede escolar e o contexto demográfico local.

5.3.6. Figueiró dos Vinhos

Figueiró dos Vinhos tem 5.296 habitantes (INE, 2022) e ocupa uma área de 173,57 km², localizada a norte do distrito de Leiria, integrando a sub-região do Pinhal Interior Norte. Situado entre as Serras da Lousã e dos Alvéolos e as barragens do Cabril e da Bouçã, este concelho confronta a norte com os municípios da Lousã e de Miranda do Corvo (distrito de Coimbra), a sul com Ferreira do Zêzere (distrito de Santarém), a este com Pedrógão Grande, Castanheira de Pera e Sertã (distrito de Castelo Branco), e a oeste com Ansião, Penela e Alvaiázere. A atividade económica é dominada pelo sector terciário, em particular pelo pequeno comércio. O sector secundário está representado pela indústria florestal e de transformação de madeiras, a que se juntam as confeções, a recauchutagem, a construção civil, a metalurgia e as oficinas de reparação automóvel. Já o sector primário mantém expressão através da agricultura, da silvicultura e da apicultura (Infopédia, 2025d).

Tabela 7. Rede de educação e ensino do município de Figueiró dos Vinhos

Designação		**Nível de Ensino**	**Natureza**
Agrupamento de Escolas de Figueiró dos Vinhos	Escola Básica e Secundária de Figueiró dos Vinhos	2.º/3.º CEB Secundário	Público
	Escola Básica José Malhoa	Pré-Escolar 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Arega	1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Almofala de Baixo	1.ºCEB	Público
	Jardim de Infância de Arega	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Aguda	Pré-Escolar	Público
Santa Casa Da Misericórdia De Figueiró Dos Vinhos		Pré-Escolar	Privado
Escola Profissional Agostinho Roseta		Profissional	Privado

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 27/09/2025.

O município de Figueiró dos Vinhos dispõe de uma rede escolar composta maioritariamente por estabelecimentos públicos integrados no Agrupamento de Escolas de Figueiró dos Vinhos. Esta estrutura inclui a Escola Básica e Secundária de Figueiró dos Vinhos, que concentra os 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e o ensino secundário, a Escola Básica José Malhoa, com pré-escolar e 1.º ciclo, bem como as escolas básicas de Arega e de Almofala de Baixo (1.º ciclo). A rede pública abrange ainda os jardins de infância de Arega e de Aguda. No sector privado destacam-se duas instituições: o Jardim de Infância da Santa Casa da Misericórdia de Figueiró dos Vinhos, no domínio da educação pré-escolar, e a Escola Profissional Agostinho Roseta[30], que assegura a vertente profissionalizante do ensino secundário. De acordo com os dados de matrícula, o concelho regista 548 alunos no total. A Tabela 6. mostra 89 crianças no pré-escolar e 145 no 1.º ciclo, enquanto os níveis seguintes apresentam 68 alunos no 2.º ciclo e 112 no 3.º ciclo. No ensino secundário encontram-se 134 alunos, dos quais 118 em cursos científico-humanísticos e 16 em cursos EFA, não se verificando frequência em cursos profissionais no quadro estatístico oficial, razão pela qual esta escola profissional não foi incluída no estudo.

A comparação entre a rede escolar e o número de alunos evidencia a existência de uma população estudantil reduzida, mas com cobertura assegurada em todos os níveis de ensino.

5.3.7. Leiria

Capital do distrito, Leiria abrange uma área de aproximadamente 565 km² e é delimitado a nascente pelo concelho de Ourém, a norte pelo concelho de Pombal, a Poente pelo oceano Atlântico e a sul pelos concelhos da Batalha e Porto de Mós. Administrativamente, o concelho de Leiria é composto por 18 freguesias e conta com mais de 128 mil habitantes (INE, 2022) dos quais 13,2% são população jovem (0-14 anos). As freguesias que envolvem a Zona Urbana de Leiria são as que apresentam maior ocupação populacional, contrastando com a área norte da cidade, que apesar de autónoma apresenta sinais de ruralidade e menor ocupação populacional.

As atividades económicas do concelho abrangem o comércio por grosso e a retalho, a agropecuária e diversas indústrias, entre as quais se destacam as de cerâmica, plásticos, moldes, cimento e a indústria transformadora (Rosa, 2022).

[30] A abertura desta Escola Profissional foi mencionada em várias entrevistas. Importa, contudo, esclarecer que, apesar de constar da tabela, ainda não se encontrava em funcionamento no momento em que decorreu o trabalho de campo, tendo iniciado atividade apenas no ano letivo de 2025/2026.

Devido ao elevado número de estabelecimentos que integram a rede escolar do concelho de Leiria (144), optamos por não discriminar todos os estabelecimentos que compõem cada AE. Em alternativa, indicamos o número total de estabelecimentos que integram cada um deles.

Tabela 8. Rede de educação e ensino do município de Leiria

Designação	Número de estabelecimentos	Nível de Ensino	Natureza
Agrupamento de Escolas de Caranguejeira – Santa Catarina da Serra	18	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB	Público
Agrupamento de Escolas de Colmeias	14	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB	Público
Agrupamento de Escolas D. Dinis	9	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB	Público
Agrupamento de Escolas Domingos Sequeira	15	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB; Secundário; Profissional	Público
Agrupamento de Escolas Dr. Correia Mateus	12	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB	Público
Agrupamento de Escolas Henrique Sommer	14	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB; Secundário; Profissional	Público
Agrupamento de Escolas de Marrazes	24	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB	Público
Agrupamento de Escolas Rainha Santa Isabel	27	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB; Secundário	Público
Escola Secundária Afonso Lopes Vieira	ENA	3.º CEB; Secundário; Profissional	Público
Escola Secundária Francisco Rodrigues Lobo	ENA	Secundário; Profissional	Público
Associação de Bem Estar dos Parceiros	———	Pré-Escolar	Privado
Casa Da Criança-M. Rita do Patrocínio Costa	———	Pré-Escolar	Privado
Centro De Bem-Estar Infantil	———	Pré-Escolar	Privado
CERCILEI Coop. Ens. Reab. Cri. Inadaptadas	———	Especial	Privado
Colégio Conciliar de Maria Imaculada	———	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB	Privado
Colégio de Nossa Senhora de Fátima	———	Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB	Privado
Colégio Dinis de Melo	———	2.º/3.º CEB; Secundário	Privado
Colégio Dr. Luís Pereira da Costa	———	2.º/3.º CEB; Secundário; Profissional	Privado
Colégio Infantil Chicoração	———	Pré-Escolar	Privado
Colégio Infantil Cubo Mágico	———	Pré-Escolar	Privado
Colégio Infantil O Saltitão	———	Pré-Escolar	Privado
Colégio Senhor dos Milagres	———	2.º/3.º CEB	Privado
Creche e Jardim de Infância da Sismaria "O Pinóquio"	———	Pré-Escolar	Privado
Escola Monsenhor José Galamba de Oliveira	———	Secundário	Privado
Escola Profissional de Leiria	———	Profissional	Privado
INETESE - Instituto para o Ensino e Formação	———	Profissional	Privado
Jardim de Infância "O Manelinho"	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim De Infância "O Ninho"	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim de Infância "Toquinha"	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim de Infância Caixinha de Cores	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim de Infância da Associação Vida Plena	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim de Infância Os Traquinas dos Milagres	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim de Infância Os Traquininhas	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim de Infância Sítio dos Pequeninos	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim do Fraldinhas	———	Pré-Escolar; 1.º CEB	Privado
Jardim Escola João De Deus Leiria	———	Pré-Escolar; 1.º CEB	Privado
Jardim Infantil A Escolinha	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim Infantil Do C. Assist. Paroquial	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim Infantil do CSCP Do Souto Da Carpalhosa	———	Pré-Escolar	Privado
Jardim Infantil Do Centro Social Paroq. De Pousos	———	Pré-Escolar	Privado
Lar Stª Margarida Do Arrabal	———	Pré-Escolar	Privado
Lugar dos Príncipes - Creche e Jardim de Infância	———	Pré-Escolar	Privado
O Sininho Azul - Creche e Jardim de Infância, Lda.	———	Pré-Escolar	Privado
SUPERCOOP - Cooperativa de Solidariedade Social	———	Pré-Escolar	Privado
Tentativa - Centro Educativo de Leiria, Lda	———	Pré-Escolar	Privado

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, complementado com Câmara Municipal de Leiria, https://www.cm-leiria.pt/areas-de-atividade/educacao/caracterizacao-da-rede-escolar, consultados a 27/09/2025.

O município de Leiria é aquele que possui a maior e mais diversificada rede escolar da CIMRL, integrando 110 estabelecimentos públicos organizados em oito AE e duas ENA. Estes estabelecimentos abrangem todos os níveis de ensino, desde o pré-escolar até ao secundário, incluindo também a via profissional.

No sector privado identificam-se várias instituições que asseguram a educação pré-escolar e o 1.º ciclo, bem como colégios que oferecem o 2.º e 3.º ciclos e o ensino secundário. A rede privada contempla ainda estabelecimentos de ensino profissional além de estruturas de educação especial.

Em termos de população escolar, como verificado no Quadro 36., observa-se que Leiria concentra 20.354 alunos, representando quase metade do total da região: 3.675 crianças no pré-escolar, 5.354 alunos no 1.º ciclo, 2.589 no 2.º ciclo e 4.273 no 3.º ciclo. O ensino secundário é frequentado por 4.463 estudantes, repartidos entre cursos científico-humanísticos (2.685), cursos profissionais (1.069), processos RVCC (309), cursos EFA (136), cursos de aprendizagem (204), cursos com planos próprios (58) e ainda formações modulares (2).

Esta análise à rede escolar e à população estudantil de Leiria confirma o papel deste município como principal polo educativo da CIMRL. A dimensão e diversidade da rede, aliando estabelecimentos públicos, privados e profissionais, garantem cobertura integral de todos os níveis de ensino, incluindo modalidades alternativas de educação e formação. O número total de alunos confirma a relevância de Leiria no contexto regional, não apenas pelo volume de estudantes, mas também pela variedade de percursos educativos disponíveis. Esta configuração da rede escolar distingue o concelho face aos restantes da CIMRL e sublinha a sua função estruturante na dinâmica territorial e educativa da região.

5.3.8. Marinha Grande

O concelho da Marinha Grande localiza-se no centro do distrito de Leiria e possui uma população de 39.033 habitantes (INE, 2022) e é constituído por três freguesias. O território, com 185,4 km², estende-se pela margem direita do rio Lis, em proximidade à serra dos Candeeiros, sendo delimitado a norte e a leste por Leiria, a sul por Alcobaça e a oeste pelo oceano Atlântico. Está também integrado no Pinhal de Leiria. A estrutura económica do concelho é marcada pelo sector secundário, onde se destacam a indústria vidreira, a transformação de madeiras e, sobretudo, a indústria de moldes e plásticos, que assume um papel central e de grande relevância para a economia local e nacional. Tradicionalmente, a produção madeireira ligada ao pinhal teve forte expressão, sendo atualmente complementada por outras atividades industriais, como cartonagens, mobiliário, aços, iluminação e

artigos elétricos. O sector terciário encontra-se em crescimento, beneficiando da dinâmica criada pela indústria transformadora. Neste âmbito, sobressaem os serviços ligados ao comércio, administração, ensino, saúde e alojamento, bem como o turismo, associado não apenas às praias e condições naturais, mas também ao património industrial, nomeadamente as fábricas de vidro e o museu dedicado a esta atividade. O sector primário tem expressão económica residual, limitado essencialmente à exploração florestal e a pequenas produções agrícolas (Infopédia, 2025e).

Tabela 9. Rede de educação e ensino do município de Marinha Grande[31]

Designação		Nível de Ensino	Natureza
Agrupamento de Escolas de Vieira de Leiria	Jardim de Infância de Vieira de Leiria	Pré-Escolar	Público
	Escola Secundária José Loureiro Botas	3º CEB; Secundário; Profissional	Público
	Escola Básica Padre Franklin	2.º/3.º CEB	Público
	Escola Básica de Praia da Vieira	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica António Vitorino	1º CEB	Público
Agrupamento de Escolas Marinha Grande Nascente	Escola Básica de Albergaria, Marinha Grande	1º CEB	Público
	Escola Básica de Amieira, Marinha Grande	1º CEB	Público
	Escola Básica de Cumeira, Marinha Grande	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Engenho, Marinha Grande	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Picassinos, Marinha Grande	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Pilado	1º CEB	Público
	Escola Básica de Trutas	1º CEB	Público
	Escola Básica João Beare	Pré-Escolar;1º CEB	Público
	Escola Básica Prof. Alberto Nery Capucho	1º CEB; 2.º/3.º CEB	Público
	Escola Secundária Pinhal do Rei	3º CEB; Secundário; Profissional	Público
	Jardim de Infância de Boavista	Pré-Escolar;	Público
	Jardim de Infância de Pedrulheira	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Pilado	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Trutas	Pré-Escolar	Público
Agrupamento de Escolas Marinha Grande Poente	Jardim de Infância de Ordem	Pré-Escolar	Privado
	Jardim de Infância de Amieirinha	Pré-Escolar	Privado
	Escola Secundária Eng. Acácio Calazans Duarte	3º CEB; Secundário; Profissional	Privado
	Escola Básica Prof. Francisco Veríssimo	1º CEB	Privado
	Escola Básica Guilherme Stephens	1º CEB; 2.º/3.º CEB	Privado
	Escola Básica de Várzea	Pré-Escolar; 1º CEB	Privado
	Escola Básica de Moita	Pré-Escolar; 1º CEB	Privado
	Escola Básica de Fonte Santa	Pré-Escolar; 1º CEB	Privado
	Escola Básica de Casal do Malta	Pré-Escolar; 1º CEB	Privado
	Escola Básica de Amieirinha	1º CEB	Privado
Escola Pátio da Inês		Pré-Escolar; 1º CEB	Privado
Jardim Infantil da Associação de Promoção Social Vieira de Leiria		Pré-Escolar	Privado
Escola Profissional e Artística da Marinha Grande		Profissional; 3.º CEB	Privado
Colégio O Recreio - Infantim, Sociedade de Educação Infantil, Lda		Pré-Escolar	Privado
Centro Infantil Arco Íris - Santa Casa da Misericórdia da Marinha Grande		Pré-Escolar	Privado
A.P.P.A.C.D.M. da Marinha Grande		Especial	Privado
Jardim de Infância Planeta dos Diabretes		Pré-Escolar	Privado
Leiria International School		Pré-Escolar; 1.º CEB; 2.º/3.º CEB; Secundário	Privado
CENFIM - Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica e Metalomecânica - Núcleo Marinha Grande			Privado

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 28/09/2025.

[31] Verifica-se uma disparidade entre plataformas quanto ao número de estabelecimentos: o GesEdu indica 38, enquanto a publicação Educação em Números refere 35. Apesar das diligências efetuadas, não foi possível confirmar qual das fontes apresenta o valor mais rigoroso. Assim, à semelhança do procedimento adotado para os restantes municípios, optou-se por considerar o número fornecido pelo GesEdu.

Marinha Grande apresenta uma rede escolar extensa, composta por três AE, além de vários estabelecimentos privados. Os agrupamentos públicos incluem jardins de infância, escolas básicas do 1.º, 2.º e 3.º ciclos e escolas secundárias com oferta também de cursos profissionais. No sector privado, encontramos jardins de infância, colégios com diferentes níveis de ensino, uma escola internacional, instituições de ensino profissional e uma estrutura de educação especial. De acordo com o Quadro 36., o concelho regista 6.815 alunos. Destes, 1.085 frequentam o pré-escolar, 1.647 o 1.º CEB, 800 o 2.º CEB e 1.467 o 3.º CEB. O ensino secundário acolhe 1.816 estudantes, distribuídos por cursos científico-humanísticos (901), cursos profissionais (647), processos RVCC (135), cursos EFA (113) e formações modulares (20).

Verificamos, portanto, que a dimensão da rede escolar, associada ao número de alunos, confirma a Marinha Grande como um dos principais polos educativos do distrito de Leiria, com cobertura integral de todos os níveis de ensino e modalidades formativas, tanto no sector público como no privado.

5.3.9. Pedrógão Grande

Localizado no extremo noroeste do distrito de Leiria, o concelho de Pedrógão Grande, próximo do centro geográfico de Portugal Continental, apresenta uma área de cerca de 129 km² e com 3.392 habitantes (INE, 2022). O território encontra-se organizado em três freguesias, integrando a sub-região do Pinhal Interior Norte. Limita-se com os concelhos de Castanheira de Pera, Góis, Sertã, Figueiró dos Vinhos e Pampilhosa da Serra.

A economia local é dominada pelo sector terciário, sobretudo através do comércio a retalho e das atividades turísticas. Estas últimas estão associadas à valorização da serra da Lousã e dos recursos hídricos, que incluem barragens, albufeiras e piscinas fluviais, permitindo também práticas como a pesca e os desportos náuticos. O sector secundário assume relevância na exploração florestal, na indústria têxtil, bem como na construção civil e nas obras públicas. Já o sector primário apresenta essencialmente um carácter de subsistência, marcado pela fragmentação fundiária (minifúndios) e pela baixa fertilidade dos solos (Infopédia, 2025f).

Tabela 10. Rede de educação e ensino do município de Pedrógão Grande

Designação		Nível de Ensino	Natureza
Agrupamento de Escolas de Pedrógão Grande	Jardim de Infância de Vila Facaia	Pré-Escolar	Público
	Escola Básica Miguel Leitão de Andrada	2.º/3.º CEB	Público
	Escola Básica de Pedrógão Grande	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Graça	1.ºCEB	Público
Jardim Infantil Da Stª Casa Da Misericórdia		Pré-Escolar	Privado
Escola Tecnológica e Profissional da Zona do Pinhal		Profissional	Privado

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 28/09/2025.

O concelho de Pedrógão Grande possui uma rede escolar de pequena dimensão, composta por estabelecimentos públicos e privados. O AE de Pedrógão Grande é composto por um jardim de infância, uma escola básica com oferta de pré-escolar e 1.º ciclo, outra com oferta de apenas 1.º ciclo e a uma última responsável pela oferta do 2.º e 3.º ciclos. No sector privado encontram-se o Jardim Infantil da Santa Casa da Misericórdia (pré-escolar) e a Escola Tecnológica e Profissional da Zona do Pinhal, dedicada ao ensino profissional.

O concelho contabiliza 480 alunos, 75 distribuídos pelo pré-escolar, 92 no 1.º ciclo, 49 no 2.º ciclo e 73 no 3.º ciclo. No ensino secundário, encontram-se registados 191 estudantes, repartidos entre cursos profissionais (169), processos RVCC (8), cursos EFA (12) e formações modulares (2).

Pedrógão Grande dispõe de uma oferta educativa que abrange todos os níveis de ensino, com destaque para a vertente profissionalizante. Importa, no entanto, salientar que o concelho não disponibiliza cursos científico-humanísticos no ensino secundário, o que implica que os alunos que pretendem seguir esta via tenham de se deslocar para outros territórios. A dimensão relativamente reduzida da população estudantil reflete o contexto demográfico local, condicionando a procura e a escala das respostas educativas.

5.3.10. Pombal

O concelho de Pombal ocupa uma área de 626 km² e conta, de acordo com os Censos 2021, com 51.178 habitantes. A sua configuração territorial estende-se desde a serra até ao litoral atlântico. Organizado em 13 freguesias, os limites administrativos de Pombal estabelecem fronteira a norte com os concelhos da Figueira da Foz e de Soure, a este com Ansião e Alvaiázere, a sudeste com Ourém, a sudoeste com Leiria e a oeste com o oceano Atlântico.

O concelho de Pombal apresenta uma estrutura industrial diversificada, com atividade significativa nos sectores dos moldes, plásticos, madeira e corte. Também operam empresas nas áreas da metalurgia

leve, componentes industriais e fabricação de mobiliário. O comércio a retalho constitui uma parcela relevante da economia local, especialmente no contexto dos serviços urbanizados do município (Município de Pombal, 2025).

Tabela 11. Rede de educação e ensino do município de Pombal

Designação		Nível de Ensino	Natureza
Agrupamento de Escolas Gualdim Pais	Jardim de Infância de Santiago de Litém	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Flandes	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Charneca	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Alto dos Crespos	Pré-Escolar	Público
	Escola Básica Gualdim Pais	1º CEB; 2.º/3.º CEB	Público
	Escola Básica de Vermoil	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Travasso	1º CEB	Público
	Escola Básica de São Simão de Litém	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Santiago de Litém	1º CEB	Público
	Escola Básica de Meirinhas	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Fonte Nova	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Escoural	1º CEB	Público
	Escola Básica de Casalinho	1º CEB	Público
	Escola Básica de Carnide	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Albergaria dos Doze	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
Agrupamento de Escolas de Pombal	Jardim de Infância de Barrocal, Pombal	Pré-Escolar	Público
	Escola Secundária de Pombal	3º CEB; Secundário; Profissional	Público
	Escola Básica Marquês de Pombal, Pombal	2.º/3.º CEB	Público
	Escola Básica de Vila Cã, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Vicentes, Pombal	1º CEB	Público
	Escola Básica de Redinha, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Pelariga, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Moita do Boi, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Machada, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Louriçal, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Barrocal, Pombal	1º CEB	Público
	Jardim de Infância de Assanha da Paz, Pombal	Pré-Escolar	Público
	Escola Básica de Almagreira, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Abiul, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica Conde de Castelo Melhor, Pombal	1º CEB	Público
Agrupamento de Escolas de Guia	Escola Básica de Guia, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Carriço, Pombal	1º CEB	Público
	Jardim de Infância de Carriço, Pombal	Pré-Escolar	Público
	Escola Básica e Secundária de Guia, Pombal	2º/3º CEB; Secundário; Profissional	Público
	Escola Básica de Vieirinhos, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Mata Mourisca, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
	Escola Básica de Ilha, Pombal	Pré-Escolar; 1º CEB	Público
Jardim Infantil Da Associação P. E Ed. Infância Apepi		Pré-Escolar	Privado
Jardim Escola Primeiro Degrau		Pré-Escolar	Privado
Instituto D. João V		2º/3º CEB; Secundário; Profissional	Privado
Externato Liceal de Albergaria dos Doze		2º/3º CEB	Privado
Externato A Falinha		Pré-Escolar; 1º CEB	Privado
Escola Tecnológica Artística e Profissional de Pombal		3º CEB; Profissional	Privado
Colégio "João de Barros"		2º/3º CEB; Secundário	Privado
Casa Da Criança De Pombal (Stª. Casa Misericórdia De Pombal)		Pré-Escolar	Privado
Jardim De Infância O Sobreirinho		Pré-Escolar	Privado
Acurede		Pré-Escolar	Privado

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 28/09/2025.

Verificamos que município de Pombal apresenta uma rede escolar extensa e diversificada, composta por três agrupamentos de escolas públicos – Gualdim Pais, Pombal e Guia – que asseguram a

cobertura desde o pré-escolar até ao ensino secundário, incluindo a via profissionalizante. A esta rede acrescem várias instituições privadas, entre as quais se destacam colégios, externatos e escola profissional, garantindo alternativas complementares no acesso ao ensino. De acordo com a informação sistematizada na Tabela 6., Pombal regista 7.792 alunos matriculados. A distribuição evidencia uma presença significativa no 1.º CEB (1.881 alunos) e no 3.º CEB (1.628 alunos), refletindo a continuidade dos percursos escolares no concelho. No ensino secundário, encontram-se 1.993 alunos, sendo expressiva a frequência tanto de cursos científico-humanísticos (1.044) como de cursos profissionais (808), a par de modalidades alternativas como processos RVCC (101) e cursos EFA (40).
Verificamos que a rede pública no município de Pombal é de grande dimensão, mas complementada com várias instituições privadas de diferentes níveis de ensino, o que contribui para uma resposta educativa abrangente, que acomoda tanto as necessidades locais como a procura por percursos diferenciados de formação.

5.3.11. Porto de Mós

Por fim, o concelho de Porto de Mós possui uma área de cerca de 264 km² e uma população de 23.211 habitantes (INE, 2022). A sua divisão administrativa é composta por 10 freguesias e é limitado a norte pelo concelho da Batalha, a sul pelos concelhos de Alcanena, Santarém e Rio Maior, a nascente pelo concelho de Ourém e a poente pelo concelho de Alcobaça.
No concelho, o sector terciário é representado sobretudo pelo comércio a retalho, abrangendo produtos alimentares e bebidas, químicos e farmacêuticos, têxteis, vestuário e calçado, mobiliário, materiais de construção e ferragens, automóveis, bicicletas e motores, bem como combustíveis sólidos e líquidos. O comércio grossista inclui vinhos e tabaco, madeira, cortiça, materiais de construção, minerais químicos e metalúrgicos, além de produtos agrícolas, de suinicultura e de pecuária. O turismo assume maior expressão na modalidade de habitação. Enquanto o sector primário tem pouca relevância económica, o sector secundário compreende atividades industriais ligadas à transformação de cerâmica, mármores, faianças e têxteis, bem como indústrias alimentares, da madeira e de minerais não metálicos (Infopédia, 2025g).

Tabela 12. Rede de educação e ensino do município de Porto de Mós

Designação		Nível de Ensino	Natureza
Agrupamento de Escolas de Pedrógão Grande	Escola Básica de Juncal	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Fonte do Oleiro	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Cumeira de Cima	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Casais Garridos	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Calvaria de Cima	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Arrimal	1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Alqueidão da Serra	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Jardim de Infância de Arrimal	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Mendiga	Pré-Escolar	Público
	Jardim de Infância de Alvados	Pré-Escolar	Público
	Escola Secundária de Porto de Mós	3.º CEB; Secundário; Profissional	Público
	Escola Básica n.º 2 de Mira de Aire	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica n.º 1 de Mira de Aire	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica e Secundária de Mira de Aire	2.º/3.º CEB; Secundário	Público
	Escola Básica Dr. Manuel de Oliveira Perpétua	2.º/3.º CEB	Público
	Escola Básica de Tojal de Cima	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Serro Ventoso	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de São Jorge	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de São Bento	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Porto de Mós	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Pedreiras	Pré-Escolar; 1.ºCEB	Público
	Escola Básica de Mendiga	1.ºCEB	Público
Jardim Infantil Do C. Paroq. De Assistência		Pré-Escolar	Privado
Jardim Infantil Da Stª Casa Da Misericórdia De Porto Mós		Pré-Escolar	Privado
Instituto Educativo do Juncal		Pré-Escolar; 1.ºCEB; 2.º/3.º CEB; Secundário; Profissional	Privado
Abrigo Familiar Casa De S. José		Pré-Escolar	Privado

Fonte: IGEFE – GesEdu, https://www.gesedu.pt/PesquisaRede, consultado a 28/09/2025.

Em Porto de Mós, a rede escolar estrutura-se em torno de um conjunto alargado de estabelecimentos públicos, que asseguram a frequência desde o pré-escolar até ao ensino secundário. Destacam-se a Escola Secundária de Porto de Mós e a Escola Básica e Secundária de Mira de Aire, que concentram a oferta de 3.º CEB e secundário, enquanto várias escolas básicas e jardins de infância garantem a cobertura das freguesias. A rede integra ainda estabelecimentos privados, entre os quais o Instituto Educativo do Juncal, com uma oferta educativa variada, desde o pré-escolar até ao secundário, incluindo cursos profissionais. Pela Tabela 6., verificamos que estão matriculados no concelho 3.623 alunos. A distribuição revela maior expressão no 1.º ciclo (920 alunos) e no 3.º ciclo (793 alunos), seguidos do pré-escolar (633 alunos) e do 2.º ciclo (444 alunos). O secundário contabiliza 833 estudantes, dos quais 329 inscritos em cursos científico-humanísticos e 504 em cursos profissionais, evidenciando a relevância desta última via formativa.

A síntese territorial e educativa da CIMRL evidencia um sistema marcado pelo peso dos centros urbanos de Leiria, Pombal e Marinha Grande, que concentram a maioria da população estudantil e dispõem de uma rede escolar diversificada. Em contraponto, os concelhos do interior apresentam redes mais pequenas e ajustadas ao respetivo contexto demográfico, refletindo fenómenos de baixa

densidade populacional e envelhecimento. Esta caracterização, ao identificar a distribuição dos estabelecimentos de ensino – públicos e privados – e a organização da oferta por níveis e modalidades, constitui um instrumento fundamental para compreender as diferenças de escala entre municípios e contextualizar os resultados da investigação a apresentar no capítulo seguinte.

No presente ponto procedemos à caracterização demográfica, institucional e educativa dos municípios que integram a CIMRL, o que permitiu identificar a diversidade estrutural que atravessa este território. Longe de se reduzir a um levantamento descritivo, esta caracterização tornou possível reconhecer assimetrias populacionais, dinâmicas de mobilidade diferenciadas, diferenças na organização da rede escolar e variações nos recursos institucionais disponíveis, elementos que influenciam diretamente as condições de elaboração e implementação da CE. A heterogeneidade territorial identificada constitui, portanto, um fator explicativo relevante para compreender as diferentes perceções e práticas associadas à CE. Assim, as variações observadas nos discursos dos atores locais, seja quanto à maleabilidade do documento, à definição de prioridades educativas ou às formas de articulação intermunicipal, não podem ser dissociadas das condições concretas de cada município.

Neste sentido, este ponto introduz variáveis contextuais indispensáveis à leitura empírica subsequente, permitindo interpretar a CE não como instrumento aplicado de forma uniforme, mas como realidade moldada pelos contextos territoriais, cuja apropriação depende das especificidades demográficas, organizacionais e institucionais de cada município.

É precisamente a partir deste contexto territorialmente diferenciado que se torna necessário aceder às perspetivas dos atores que nele intervêm. No quadro do estudo de caso, a entrevista assume, por isso, particular relevância enquanto técnica de recolha de dados, permitindo compreender como municípios e diretores de escola interpretam, mobilizam e atribuem sentido à CE a partir das suas posições institucionais e das condições concretas em que atuam. Esta opção permite ainda captar formas de (des)articulação entre organizações, bem como eventuais processos de compatibilização situada e seletiva que atravessam a construção e a operacionalização da CE. No ponto seguinte, explicitamos a entrevista como técnica privilegiada de recolha de dados, bem como o processo de delimitação dos participantes e os critérios que orientaram a sua seleção.

5.4. Da entrevista como técnica de recolha de dados à delimitação dos participantes e definição dos critérios de seleção

> O termo dados refere-se aos materiais em bruto que os investigadores recolhem do mundo que se encontram a estudar; são os elementos que formam a base da análise. Os dados incluem materiais que os investigadores registam activamente, tais como transcrições de entrevistas (...). Os dados são simultaneamente as provas e as pistas. Coligidos cuidadosamente, servem como factos inegáveis que protegem a escrita que possa ser feita de uma especulação não fundamentada. Os dados ligam-nos ao mundo empírico e, quando sistemática e rigorosamente recolhidos, ligam a investigação qualitativa a outras formas de ciência. Os dados incluem os elementos necessários para pensar de forma adequada e profunda acerca dos aspectos da vida que pretendemos explorar. (Bogdan & Biklen, 1994, p. 149)

Esta reflexão sublinha o papel central dos dados na investigação qualitativa, não apenas como registos ou informações avulsas, mas como evidências que legitimam a análise e asseguram a consistência científica de uma investigação. É através da recolha sistemática e rigorosa de dados que se estabelece a ponte entre o fenómeno empírico e a construção teórica, prevenindo interpretações especulativas ou infundadas. Neste sentido, a escolha das fontes de dados e das técnicas de recolha torna-se decisiva, pois condiciona a profundidade e a credibilidade da análise subsequente.

Tuckman (2002) identifica três tipos de fontes de dados habitualmente mobilizados num processo de estudo de caso:

1) Entrevistas a diversas pessoas ou participantes na situação, que estão envolvidas no fenómeno em estudo.
2) Documentos tais como atas de encontros, relatos de jornais, autobiografias ou testemunhos.
3) Observação dos fenómenos em ação.

Na presente investigação, entre os três tipos de fontes de dados identificados por Tuckman (2002), optámos por privilegiar as entrevistas, por serem o meio mais adequado para aceder às perspetivas dos atores diretamente envolvidos na construção e mobilização da CE. Assim, as entrevistas assumiram-se como o principal instrumento de recolha de dados, em consonância com a orientação qualitativa da investigação.

Também a definição da população do estudo constitui uma etapa decisiva em qualquer investigação, na medida em que delimita o universo de referência e permite identificar os participantes cujas perspetivas se assumem como indispensáveis para dar resposta à questão de investigação e para a

concretização dos objetivos estabelecidos. No âmbito deste trabalho, a população é constituída pelos atores políticos e educativos diretamente envolvidos no planeamento e implementação das políticas locais de educação no território da CIMRL. Incluem-se, neste grupo, os seguintes elementos:

- Vereadores da educação dos municípios que integram a CIMRL, enquanto responsáveis políticos com competência direta na definição e acompanhamento das políticas educativas locais;
- Diretores de AE e ENA, responsáveis pela gestão das instituições de ensino público de cada concelho;
- Diretores de Escolas Profissionais, enquanto representantes de uma dimensão específica da oferta educativa e formativa na região.
- Presidente da CIMRL, enquanto responsável máximo pela coordenação e articulação intermunicipal;

Esta composição garante a diversidade de perspetivas necessárias à análise, ao articular a dimensão político-administrativa das autarquias com a dimensão política e técnico-pedagógica das instituições escolares, condição indispensável para compreender o lugar que a CE ocupa enquanto instrumento de planeamento estratégico e de definição das políticas educativas no contexto local.

No que respeita à recolha da informação, a entrevista semiestruturada assumiu-se como a técnica central deste estudo. A sua escolha decorre da necessidade de aceder às perspetivas, interpretações e experiências dos atores diretamente envolvidos no fenómeno em análise, em coerência com a orientação qualitativa da investigação.

> Um dos processos mais directos para encontrar informação sobre um determinado fenómeno, consiste em formular questões às pessoas que, de algum modo, neles estão envolvidas. As respostas de cada uma das pessoas vão refletir as suas percepções e interesses. Dado que pessoas diferentes têm também diferentes perspectivas, pode emergir assim um quadro razoavelmente representativo da ocorrência ou ausência do fenómeno e, desse modo, propiciar-nos uma base para a sua interpretação. (Tuckman, 2002, p. 517)

Foi precisamente a proposta de Tuckman que foi adotada no presente estudo, uma vez que foram realizadas entrevistas a participantes diretamente envolvidos na construção das CE. Assim, as

entrevistas assumiram-se como o instrumento de recolha de dados, em consonância com Bogdan e Biklen (1994).

A opção pela entrevista semiestruturada justificou-se pela necessidade de recolher informação mais aprofundada e contextualizada, de modo a captar com maior densidade as perceções, interpretações e experiências dos participantes. Tal como referem Quivy & Campenhoudt (1998, p. 192), quando os processos de comunicação e interação humana são devidamente explorados, a entrevista proporciona ao investigador acesso a informação mais detalhada e rica, ultrapassando o registo literal das respostas. Este potencial é especialmente relevante nesta investigação, em que se privilegia a interpretação de significados, representações e dinâmicas sociais. Por outro lado, a entrevista semiestruturada possibilita a captação de dimensões dificilmente acessíveis através de respostas escritas, como o tom de voz, as expressões faciais ou as hesitações. Esses elementos, destacados por Bell (2002), constituem recursos interpretativos valiosos, permitindo clarificar enunciados, explorar contradições e aprofundar os diferentes assuntos. Também a flexibilidade inerente a este tipo de entrevista constitui igualmente uma mais-valia, ao possibilitar a adaptação do guião às circunstâncias de cada interação, permitindo introduzir questões adicionais ou reformulando-as sempre que necessário. Esta maleabilidade favorece a emergência de dados inesperados e contribui para uma compreensão mais completa do objeto de estudo, enquanto o questionário tende a impor categorias rígidas de resposta, limitando a espontaneidade e a construção partilhada de sentidos.

Deste modo, a opção metodológica pela entrevista semiestruturada articula-se com a orientação epistemológica desta investigação, que valoriza a voz dos participantes e procura compreender a complexidade dos processos associados à construção e operacionalização da CE a partir das suas múltiplas dimensões. Salientamos que, no âmbito deste estudo, a entrevista semiestruturada não foi concebida como um instrumento estanque ou rigidamente sequencial. Embora apoiada num guião previamente definido em função dos objetivos da investigação, a sua condução admitiu reformulações, aprofundamentos e a introdução de questões emergentes no decurso da interação.

Esta flexibilidade não corresponde a uma ausência de rigor metodológico, mas a uma escolha coerente com a natureza interpretativa do trabalho desenvolvido. Ao permitir que os participantes desenvolvessem determinados tópicos com maior liberdade ou introduzissem dimensões não inicialmente previstas, a entrevista favoreceu a emergência de significados, ambiguidades e tensões que dificilmente seriam captadas num formato mais estruturado.

Fortin (1999) identifica três funções principais associadas à utilização da entrevista: "(1) servir de método exploratório para examinar conceitos; (2) servir de principal instrumento de medida de uma investigação; (3) servir de complemento a outros métodos, tanto para explorar resultados não esperados, como para validar os resultados obtidos com outros métodos ou ainda para ir mais em profundidade" (pp. 245-246). No âmbito da presente investigação, reconhecemos sobretudo a pertinência da segunda função, uma vez que a entrevista se configurou como o único instrumento de recolha de informação. Reconhecemos igualmente a pertinência da observação da autora quando sublinha que, embora o questionário permita um maior controlo dos enviesamentos, não possibilita o mesmo nível de aprofundamento e de riqueza interpretativa que caracteriza a entrevista (Fortin, 1999, p. 249). Acresce que o número de participantes envolvidos no estudo não justificaria o recurso a um inquérito por questionário, sendo a entrevista o instrumento mais adequado à natureza qualitativa da investigação e aos objetivos definidos.

Não obstante as suas potencialidades, a entrevista apresenta também limitações que importa reconhecer. Bell (2002) alerta para o facto de se tratar de uma técnica exigente em termos de tempo, condicionando o número de participantes a incluir no estudo. Além disso, a autora salienta o risco de subjetividade, uma vez que a interpretação do entrevistador pode introduzir enviesamentos no processo. Para mitigar esta limitação, Tuckman (2002) recomenda a construção de guiões de entrevista cuidadosamente preparados, de modo a favorecer a neutralidade e a consistência na condução das mesmas. Acresce ainda a dificuldade inerente à codificação e análise do material recolhido, um processo frequentemente moroso e exigente em termos de tempo e de recursos, tal como reconhece Fortin (1999). Apesar destes constrangimentos, consideramos que as vantagens da entrevista, nomeadamente a sua capacidade para captar a complexidade das perceções e interpretações dos participantes, justificam amplamente a sua adoção como técnica central nesta investigação.

A primeira etapa na elaboração do plano de recolha de dados consistiu na seleção criteriosa dos participantes a entrevistar. Dada a natureza intermunicipal da investigação, os participantes no estudo foram cuidadosamente selecionados para garantir o envolvimento dos dez municípios da CIMRL, abrangendo diferentes atores, nomeadamente representantes municipais, diretores/as de AE/ENA e diretores/as de escolas profissionais. No momento da recolha de dados, verificava-se, contudo, que os municípios encontravam-se em fases distintas relativamente às respetivas CE, com predominância de situações de revisão do documento, a par de processos já aprovados, submetidos ou sujeitos a

alterações/esclarecimentos solicitados pela tutela. Esta diversidade reforçou a pertinência de auscultar atores com diferentes posições institucionais e conhecimento situado sobre os processos de elaboração, revisão, aprovação e operacionalização da CE.

No grupo de diretores e diretoras de AE/ENA, constatou-se a existência de apenas uma unidade orgânica em sete dos dez municípios, o que levou à sua seleção automática para as entrevistas. Nos municípios da Marinha Grande e de Pombal, onde existem três AE em cada um, optou-se por selecionar o AE com maior diversidade de oferta educativa. No caso específico do concelho de Leiria, composto por dez AE/ENA, e considerando que este município foi objeto do estudo anterior por nós realizado, decidimos evitar a repetição de entrevistas com diretores e diretoras de AE que já haviam participado na investigação anterior. Assim, foram selecionados dois AE e uma ENA, com a escolha da ENA a ser justificada pela oferta exclusiva ao nível secundário (cursos científico-humanísticos e profissionais). A seleção dos AE, por sua vez, baseou-se na variedade da oferta formativa (no primeiro caso) e na ausência de oferta ao nível secundário (no segundo caso).

No que diz respeito às escolas profissionais, verificou-se a inexistência destas instituições em alguns municípios. No entanto, verificámos que existem escolas profissionais que estão presentes em mais do que um município. Nestes casos, optou-se por entrevistar apenas os diretores/as das escolas-sede.

Relativamente aos municípios, foram realizadas nove entrevistas com vereadores da educação. No décimo município foi entrevistado o presidente do município por acumular também o cargo de presidente da CIM, o que resultou num total de dez entrevistas neste grupo. Para complementar a informação obtida no caso deste município entrevistamos ainda um técnico superior próximo do processo de elaboração da CE.

Concluindo, o conjunto de participantes que integrou a recolha de dados compreendeu doze entrevistas com diretores e diretoras de AE/ENA, seis entrevistas com diretores e diretoras de escolas profissionais e onze entrevistas com representantes dos municípios, assegurando uma representação abrangente e diversificada dos atores envolvidos no contexto intermunicipal em estudo.

O segundo passo no planeamento metodológico consistiu na definição do tipo de entrevista a implementar. A literatura oferece múltiplas tipologias (Tuckman, 2002; Carmo & Ferreira, 1998; Bell, 2002; Bogdan & Biklen, 1994; Ghiglione & Matalon, 2001), que variam consoante o nível de estruturação, o grau de diretividade ou o nível de formalidade.

> Num extremo encontra-se a entrevista completamente formalizada, em que o entrevistador comporta-se, tanto como possível como uma máquina. No outro extremo está a entrevista completamente

> informal cuja forma é determinada por cada entrevistado. Quanto mais standardizada for a entrevista, mais fácil será agregar e quantificar os resultados. Uma entrevista estruturada pode adotar a forma de um questionário ou de uma lista que sejam completados pelo entrevistador e não pelo entrevistado. Se entrevistar pela primeira vez será mais fácil usar um formato estruturado. (Bell, 2002, p. 120)

A reflexão de Judith Bell sublinha a polaridade entre entrevistas totalmente formalizadas e entrevistas totalmente informais e reclama atenção para o modo como o grau de estruturação influencia quer a recolha quer a análise dos dados. A entrevista formalizada aproxima-se de um questionário aplicado oralmente, assegurando uniformidade e facilitando a quantificação das respostas, mas corre o risco de limitar a espontaneidade dos participantes. Já a entrevista informal, moldada pela interação com o entrevistado, valoriza a liberdade discursiva, mas dificulta a comparação e a sistematização dos resultados.

Ao sugerir que investigadores iniciantes se sintam mais confortáveis com formatos estruturados, Bell destaca o papel da experiência na condução de entrevistas. Tal posição é pertinente, uma vez que a ausência de treino pode comprometer a fluidez da interação e a qualidade da informação recolhida. Contudo, como lembra Coutinho (2014), nas investigações qualitativas a excessiva rigidez pode reduzir a riqueza interpretativa, sendo fundamental encontrar um equilíbrio entre orientação e abertura. Assim, a escolha do nível de estruturação deve estar em consonância com os objetivos do estudo e com a experiência do investigador, de modo a garantir simultaneamente comparabilidade e profundidade na recolha de dados.

Por outro lado,

> As entrevistas qualitativas variam quanto ao grau de estruturação. Algumas, embora relativamente abertas, centram-se em tópicos determinados ou podem ser guiadas por questões gerais (Merton e Kendall, 1946). Mesmo quando se utiliza um guião, as entrevistas qualitativas oferecem ao entrevistador uma amplitude de temas considerável, que lhe permite levantar uma série de tópicos e oferece ao sujeito a oportunidade de moldar o seu conteúdo. Quando o entrevistador controla o conteúdo de uma forma demasiado rígida, quando o sujeito não consegue contar a sua história em termos pessoais, pelas suas próprias palavras, a entrevista ultrapassa o âmbito qualitativo. (Bogdan & Biklen, 1994, p.135)

É desta forma que os autores enfatizam a importância do equilíbrio na condução das entrevistas qualitativas. Embora estas possam ser guiadas por tópicos ou questões gerais, a sua força reside na liberdade concedida ao entrevistado para moldar as respostas a partir da sua experiência pessoal. A advertência dos autores contra um controlo excessivo do conteúdo por parte do investigador é

particularmente relevante, pois a rigidez pode transformar a entrevista num mero instrumento de recolha de dados padronizados, perdendo-se a profundidade interpretativa que caracteriza a abordagem qualitativa. Este entendimento converge com a posição de Coutinho (2014), que defende que a entrevista qualitativa deve criar espaço para que o sujeito expresse os seus pontos de vista livremente, valorizando as suas narrativas como construções de sentido. Neste sentido, a entrevista não se reduz a uma técnica de extração de informação, mas constitui um espaço de diálogo, em que o entrevistador precisa de saber ouvir e gerir a interação de forma a garantir a autenticidade das respostas.

No que se refere ao grau de diretividade, Ghiglione & Matalon (2001) distinguem quatro modalidades:

> 1) A entrevista não directiva: o entrevistador propõe um tema e apenas intervém para insistir ou encorajar.
> 2) A entrevista semidirectiva (por vezes chamada clínica ou estruturada): o entrevistador conhece os temas sobre os quais tem de obter reacções por parte do inquirido, mas a ordem e a forma como os irá introduzir são deixadas ao seu critério, sendo apenas fixada uma orientação para o início da entrevista.
> 3) O questionário aberto: a formulação e a ordem das questões são fixas, mas a pessoa pode dar uma resposta tão longa quanto desejar e pode ser incitada por insistência do entrevistador.
> 4) O questionário fechado: a formulação das questões, a sua ordem e a gama de respostas possíveis são previamente fechadas. (Ghiglione & Matalon, 2001, p. 64)

Finalmente, Tuckman (2002, p. 518) apresenta os quatro diferentes tipos de entrevista descritos por Patton (1990): (1) entrevista através de conversa informal; (2) modelo de entrevista-padrão; (3) entrevista estandardizada de final aberto; (4) entrevista fechada ou de resposta fixa.

Assim, na presente investigação optámos pela realização de entrevistas semiestruturadas, orientadas por um guião comum. Esta opção permitiu assegurar a comparabilidade entre respostas, uma vez que os principais temas e questões foram previamente definidos, sem impedir que os entrevistados desenvolvessem livremente as suas perspetivas e acrescentassem elementos relevantes a partir da sua experiência. Neste sentido, a utilização de um conjunto comum de questões facilita a organização, comparação e análise sistemática dos dados recolhidos (Patton, 1990, in Tuckman, 2002, p. 518).

Como fator de fragilidade, Patton considera que 'a redação estandardizada pode constranger e limitar a naturalidade e a relevância das questões e respostas' (Patton, 1990, in Tuckman, 2002, p. 518).

A seleção do tipo de entrevista constituiu o ponto de partida para a construção do guião. Para tal, tivemos em consideração as sugestões de Fortin (1999): 'definição clara e rigorosa dos objetivos' e 'encadeamento das questões de forma adequada ao objetivo da pesquisa' (p. 150). Igualmente convenientes, foram as sugestões de Bell:

> Siga as regras estabelecidas para os questionários (não fazer perguntas que influenciem a resposta, que partam de certas premissas, que possam ser ofensivas, etc.). Prepare os tópicos e aponte-os em fichas ou pedaços de papel, de forma a poder decidir a ordem das perguntas, assim que tiver considerado todos os assuntos a abordar. Pense na melhor ordem para colocar as perguntas, pois esta pode ser importante para estabelecer um relacionamento fácil com entrevistado. A forma como colocar as questões será certamente muito importante. Pratique a entrevista e a gestão do tempo para garantir que o seu estilo de entrevista é claro, que apoia a vontade do entrevistado e que lhe permite registar respostas de forma a saber quando a entrevista chegou ao fim. (Bell, 2002, p. 119)

Tal como é referido por Bell, na preparação de entrevistas é fundamental respeitar princípios semelhantes aos aplicados aos questionários: evitar perguntas que induzam respostas, que partam de pressupostos implícitos ou que possam ser consideradas ofensivas. Recomenda ainda a preparação prévia dos tópicos em notas ou fichas, o que permite ao investigador organizar e ajustar a ordem das questões de acordo com o desenrolar da conversa. Como tal, a sequência escolhida desempenha um papel central na criação de um clima de confiança com o entrevistado. Acresce que a forma de colocar as questões influencia decisivamente a qualidade das respostas. Por fim, a autora realça a necessidade de treinar a condução da entrevista e a gestão do tempo, assegurando um estilo claro e objetivo, que incentive a participação do entrevistado e permita registar de forma adequada as respostas até à conclusão do encontro.

Tendo em conta as funções desempenhadas pelos participantes, foram construídos cinco guiões distintos[32]:

- Guião da entrevista aos Diretores(as) de AE/ENA;
- Guião da entrevista aos Diretores(as) das Escola Profissionais;
- Guião da entrevista a Vereadores(as) da Educação;
- Guião da entrevista a Técnicos Superiores;
- Guião da Entrevista ao Presidente da CIM.

Consequentemente, apesar de convergirem na finalidade, os guiões incluíram adaptações nas perguntas, adequando-se às responsabilidades de cada entrevistado.

Ao mesmo tempo, foram criadas condições favoráveis para encontrar o equilíbrio sugerido por Judith Bell, entre a objetividade total e a tentativa de colocar o entrevistado à vontade' (2002, p. 125), através

[32] Ver Apêndice I.

de comentários sobre especificidades de cada território no sentido de ir em encontro às palavras de Bogdan & Biklen:

> As boas entrevistas caracterizam-se pelo facto de os sujeitos estarem à vontade e falarem livremente sobre os seus pontos de vista (para uma discussão compreensiva, ver Biggs, 1986). As boas entrevistas produzem uma riqueza de dados recheados de palavras que revelam as perspectivas dos respondentes não existem regras que se possam aplicar constantemente a todas as situações de entrevista, embora possam ser feitas algumas afirmações gerais. O que se revela mais importante é a necessidade de ouvir cuidadosamente. Oiça o que as pessoas dizem. Encare cada palavra como se ela fosse potencialmente desvendar o mistério que é o modo de cada sujeito olhar para o mundo. (Bogdan & Biklen, 1994, p. 136)

Esta observação de Bogdan & Biklen sublinha, portanto, que a qualidade de uma entrevista depende da criação de um ambiente descontraído, em que os participantes se sintam à vontade para expressar os seus pontos de vista. Esta abertura promove a recolha de dados mais ricos e significativos, desde que acompanhada por uma escuta atenta e cuidadosa. Foi precisamente essa a estratégia seguida no presente estudo, ao procurarmos valorizar cada palavra como expressão legítima das perspetivas dos entrevistados. Tal tornou-se evidente no final de muitas entrevistas: depois de desligado o gravador, as conversas prolongaram-se de forma espontânea, chegando mesmo a incluir convites para visitas guiadas a instalações, sinal da confiança e proximidade estabelecidas ao longo do processo.

Esta relação de proximidade foi também favorecida pelo facto de a quase totalidade das entrevistas ter ocorrido presencialmente, com duas exceções: um representante de um dos municípios que respondeu por escrito, após várias tentativas de reagendamento, e um responsável por um AE cuja entrevista se realizou via plataforma Zoom, dada a impossibilidade de compatibilização de agendas. A maioria das entrevistas aconteceram num período relativamente concentrado. Dezanove entrevistas foram realizadas entre 19 de março e 16 de abril de 2025, e as restantes decorreram, de forma mais espaçada no tempo, até 25 de junho de 2025. Como referido anteriormente, entrevistámos diretores e diretoras de AE, ENA e EP, um técnico superior de um dos municípios, vereadores e vereadoras com o pelouro da Educação, e ainda o Presidente da CIMRL. Consideramos que o facto de termos conseguido realizar 27 entrevistas presenciais, num período marcado por agendas particularmente intensas, expressa a disponibilidade dos participantes e o reconhecimento da relevância do tema. Esta condição permitiu-nos recolher testemunhos mais contextualizados e próximos das realidades educativas locais. Na maioria dos municípios, pudemos entrevistar, no mesmo dia, o representante municipal e o responsável do respetivo agrupamento de escolas, o que reforçou a consistência das informações recolhidas e favoreceu uma compreensão mais clara dos contextos em análise. Num total

aproximadamente 22 horas, as 28 entrevistas registadas em áudio, apresentaram uma duração bastante equilibrada, situando-se, em média, nos 46 minutos. A entrevista mais curta – com cerca de 15 minutos – corresponde a um interlocutor que exercia funções há menos de um ano, circunstância que ajuda a explicar a menor duração das respostas. A entrevista mais longa atingiu 1 hora e 14 minutos, permitindo um aprofundamento significativo de vários aspetos relacionados com as políticas educativas locais. Estas diferenças refletem, por um lado, a diversidade de percursos dos participantes e o grau de contacto que cada um tem com as dinâmicas educativas desenvolvidas ao nível local, por outro.

Importa ainda referir que o calendário de recolha foi delineado de modo a garantir que todo o processo ficasse concluído antes do verão de 2025, uma vez que as eleições autárquicas previstas para o período seguinte poderiam dificultar o acesso a responsáveis municipais e comprometer a investigação. Acresce que o trabalho de campo decorreu num contexto nacional particularmente sensível: segundo a ANDAEP, presidida por Filinto Lima, cerca de um quarto dos diretores escolares atingiria, em 2025, o limite máximo de mandatos permitido por lei, conforme noticiado em vários meios de comunicação social, nomeadamente pelo *Jornal de Notícias*[33]. Este cenário poderia alterar a liderança de vários AE e, dessa forma, restringir o acesso a interlocutores com experiência consolidada na condução das políticas educativas ao nível local. A eventual substituição destes responsáveis, ou o desencadeamento de processos eleitorais internos, poderia igualmente afetar a disponibilidade dos participantes e introduzir descontinuidades no processo investigativo.

5.5. Dimensões éticas do estudo e procedimentos de tratamento dos dados

Na investigação em ciências sociais, a realização de entrevistas está intrinsecamente associada a um processo de análise de conteúdo. Como referem Quivy e Campenhoudt (1998), este método procura extrair o maior número possível de elementos de informação e de reflexão, que, posteriormente, constituem a base de uma análise sistemática orientada pelos princípios da explicitação, da estabilidade e da intersubjetividade (p. 195).

Esta opção implicou cuidados éticos e metodológicos específicos, nomeadamente a solicitação do estudo à Comissão de Ética da Universidade do Minho, da qual resultou parecer favorável para realização da investigação nas condições apresentadas[34]. Neste âmbito, foi solicitada a autorização

[33] https://www.jn.pt/nacional/artigo/um-quarto-dos-diretores-escolares-vai-atingir-limite-de-mandatos/17844084, consultado a 27/01/2025.
[34] Processo n.º CEICSH 033/2025, aprovado a 17 de março de 2025. Ver Anexo A.

expressa por parte dos entrevistados, em conformidade com as recomendações de Bogdan e Biklen (1994), formalizada através da assinatura de um consentimento informado, livre e esclarecido para a participação no estudo de investigação[35]. Em todas as situações foi assegurada a confidencialidade e anonimato dos entrevistados, recorrendo-se à codificação das entrevistas por números. Em termos de consentimento informado, a única exceção verificou-se no do Presidente da CIM, cuja identificação seria difícil de tornar anónima em função do cargo exercido, tendo o próprio autorizado expressamente, no respetivo documento, a sua identificação institucional, bem como reconhecido o risco associado de a sua identidade poder ser inferida.

Para a concretização das entrevistas, reconhecendo que a recolha e a análise não constituem momentos inteiramente separados, recorremos à gravação áudio. Esta opção permitiu preservar a palavra dos participantes e assegurar maior rigor no tratamento do material empírico. Posteriormente, procedemos à transcrição integral das entrevistas[36], etapa indispensável ao aprofundamento da análise, ainda que particularmente exigente pelo tempo e cuidado que exigiu. Bell (2002) refere que, em média, cada hora de gravação corresponde a cerca de dez horas de transcrição, valor próximo do verificado neste estudo, dado que a duração média das entrevistas rondou, como anteriormente referido, os 46 minutos.

Para apoiar este processo, recorremos ao software de análise qualitativa MAXQDA, o que permitiu economizar tempo na transcrição inicial dos registos áudio. Todavia, todas as transcrições foram integralmente revistas e validadas, garantindo a fidelidade aos discursos dos entrevistados. Posteriormente, o mesmo software foi utilizado para a codificação e organização do corpus empírico, assegurando um tratamento sistemático, estruturado e transparente dos dados. A codificação foi orientada pelo sistema de dimensões e indicadores apresentado no último subponto deste capítulo, sem deixar de acolher o surgimento de categorias indutivas decorrentes dos próprios discursos dos participantes.

No plano conceptual, Carmo e Ferreira (2008) reúnem diferentes definições de análise de conteúdo, entre as quais se destacam:

[35] Ver Apêndice II.

[36] No Apêndice III, apresentamos a transcrição da entrevista VE1. A opção por incluir apenas esta entrevista como exemplo prende-se com o volume e a extensão do conjunto das transcrições, cuja apresentação integral tornaria o documento excessivamente extenso. Selecionámos a entrevista VE1 por constituir um exemplo claro do material empírico recolhido, abordando várias dimensões relevantes para a investigação, como a participação dos atores educativos, a articulação entre município, escolas e administração central, o lugar da Carta Educativa no planeamento local e a sua relação com outros instrumentos estratégicos. Pela diversidade dos temas tratados e pela reflexão desenvolvida, consideramos que esta entrevista permite ilustrar a profundidade das entrevistas realizadas.

> "Uma técnica de investigação que permite fazer uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tendo por objetivo a sua interpretação." (Berelson, 1952/1968, citado em Carmo & Ferreira, 2008, p. 269)

> "Uma técnica que permite fazer inferências, identificando objetiva e sistematicamente as características específicas da mensagem." (Stone, 1966, citado em Carmo & Ferreira, 2008, p. 269)

Estas definições, centradas na descrição objetiva, sistemática e inferencial das mensagens, permitem enquadrar a análise de conteúdo no plano conceptual. Bardin (2022), contudo, acrescenta uma dimensão essencial ao salientar que a análise de conteúdo não se deve restringir à descrição, devendo antes privilegiar o seu carácter inferencial. Assim, o tratamento dos dados obtidos foi realizado com recurso à técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin, articulada com as orientações de Bogdan e Biklen (1994), de forma a garantir rigor, consistência e validade interpretativa.

Em síntese, a adoção da análise de conteúdo como técnica central de tratamento da informação revelou-se decisiva para assegurar a coerência entre a recolha e a interpretação dos dados. Ao articular descrição rigorosa e inferência fundamentada, este método permitiu ultrapassar a mera enumeração de conteúdos e alcançar uma leitura mais aprofundada das perceções e representações dos participantes sobre a CE. Deste modo, assegurou-se não apenas a fidelidade ao material empírico, mas também a construção de interpretações consistentes com os objetivos da investigação.

Definidos os procedimentos de tratamento e análise da informação, importa agora apresentar os atores, autores do corpus empírico da investigação. A caracterização dos entrevistados assume, neste quadro, particular relevância, na medida em que permite situar institucionalmente os sujeitos cujas perspetivas sustentam a análise desenvolvida, bem como compreender a diversidade de posições, experiências e níveis de envolvimento no processo de construção e operacionalização da CE.

5.6. Caracterização dos entrevistados

A caracterização dos entrevistados constitui uma etapa necessária para situar o corpus empírico da investigação e compreender a diversidade de posições institucionais convocadas no estudo. Tendo em conta o objetivo de analisar a CE enquanto instrumento de política educativa e de planeamento estratégico, foram entrevistados atores com diferentes lugares no processo: diretores/as de AE/ENA, representantes municipais e diretores/as de escolas profissionais. A codificação que apresentamos de seguida assegura a confidencialidade dos participantes e permite, simultaneamente, caracterizar a dimensão institucional dos entrevistados, através identificação da posição institucional de cada um e de

alguns elementos relevantes das organizações que representam, fundamentais para a interpretação dos dados. Inclui, ainda, características sociodemográficas e académicas dos entrevistados.

Para além desta codificação destinada à identificação de forma anónima dos participantes, procedeu-se posteriormente à codificação analítica do material empírico. Esta constitui uma etapa fundamental da análise qualitativa, na medida em que permite atribuir sentido ao material empírico recolhido. Como referem Ghiglione e Matalon (2001), "o facto de codificar constitui uma operação sobre o sentido efetuada pelo codificador, qualquer que seja a técnica de codificação utilizada" (p. 187). Deste modo, codificar não corresponde a uma simples classificação mecânica dos dados, mas implica uma leitura orientada por critérios teóricos e empíricos, exigindo objetividade, sistematicidade e coerência para assegurar o rigor da análise.

Assim, as primeiras três tabelas – referentes aos diretores/as de AE/ENA, aos representantes municipais e aos diretores/as de Escolas Profissionais – constituem a base empírica sobre a qual assenta a análise subsequente, possibilitando uma leitura comparativa e integrada.

Tabela 13. Identificação codificada dos diretores/as de AE/ENA e respetiva oferta formativa

	Oferta formativa					
Código	Pré-Escolar	1.ºCEB	2.º/3ºCEB	Ensino Secundário	Ensino Profissional	Educação de Adultos
DIR.AE_1	●	●	●	●		
DIR.AE_2	●	●	●	●	●	
DIR.AE_3	●	●	●	●	●	●
DIR.AE_4	●	●	●			
DIR.AE_5	●	●	●	●		
DIR.AE_6	●	●	●			
DIR.AE_7	●	●	●	●	●	
DIR.AE_8	●	●	●	●	●	●
DIR.AE_9	●	●	●			
DIR.AE_10	●	●	●	●	●	●
DIR.AE_11	●	●	●	●	●	
DIR.ENA				●	●	

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 13. apresentamos a codificação atribuída aos diretores e diretoras dos Agrupamentos de Escolas/Escolas Não Agrupadas (AE/ENA) considerados no estudo, bem como a respetiva oferta formativa disponível em cada caso. Cada unidade organizacional foi identificada através de um código alfanumérico, garantindo desta forma a anonimização dos participantes.

Constamos que a totalidade dos AE assegura respostas educativas desde a Educação Pré-Escolar até ao 3.º ciclo do ensino básico, garantindo assim a cobertura dos níveis iniciais de escolaridade. A oferta de ensino secundário, ensino profissional e educação de adultos, contudo, não é uniforme, verificando-se diferenças significativas entre agrupamentos. Em alguns casos, observa-se uma estrutura mais diversificada, que integra simultaneamente ensino secundário, cursos profissionais e educação de adultos, refletindo uma maior complexidade organizacional. Noutros, a oferta limita-se ao ensino básico, revelando uma estrutura mais restrita. Verifica-se igualmente que a ENA apresenta uma configuração distinta, centrada nos níveis de ensino mais avançados, sem contemplar os ciclos iniciais. No conjunto, a tabela evidencia a heterogeneidade da rede educativa em análise, tanto na abrangência dos níveis de ensino como na diversidade de ofertas formativas, aspetos que se repercutem na gestão escolar e nos processos de decisão dos respetivos diretores.

Tabela 14. Identificação codificada dos representantes municipais e funções desempenhadas

Código	Presidente do Município	Vice-Presidente	Vereador da Educação	Presidente da CIM	Técnico Superior
PRES_CIM	●			●	
VE_1			●		
VE_2		●	●		
VE_3		●	●		
VE_4		●	●		
VE_5		●	●		
VE_6		●	●		
VE_7			●		
VE_8			●		
VE_9			●		
TS					●

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 14. sistematizamos os diferentes perfis de representantes municipais incluídos na investigação, identificados igualmente através de códigos alfanuméricos, de modo a assegurar a necessária confidencialidade. Para além da designação dos códigos, a tabela explicita os cargos exercidos, permitindo observar a diversidade de funções políticas presentes no estudo. A leitura da tabela revela uma composição diversificada, que integra presidentes de município, vice-presidentes, vereadores/as da educação, o presidente da comunidade intermunicipal e um técnico superior.

Destacamos o facto de alguns vereadores da educação exercerem simultaneamente funções de vice-presidência, o que reforça a representatividade política e municipal no conjunto de participantes.

Esta acumulação de funções sublinha não apenas a centralidade do pelouro da educação na governação municipal, mas também a relevância política dos interlocutores envolvidos na investigação. Por isto, consideramos que a configuração apresentada traduz uma pluralidade de perspetivas, combinando funções de natureza política e técnica, assegurando um contributo abrangente para a compreensão das dinâmicas de governação local.

Tabela 15. Identificação codificada dos diretores/as das Escolas Profissionais e respetiva oferta formativa

Código da Escola	Ensino Profissional	Educação de Adultos
DIR.EP1	●	●
DIR.EP2	●	
DIR.EP3	●	●
DIR.EP4	●	●
DIR.EP5	●	●
DIR.EP_6[37]	●	

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, na Tabela 15. organizamos a informação relativa às Escolas Profissionais incluídas no estudo. Novamente, apresentamos uma codificação alfanumérica atribuída aos respetivos diretores/as, de modo a manter a confidencialidade da participação. Para além da codificação, constata-se que, em diversos casos, estas escolas não se restringem à oferta de cursos de natureza profissional, mas expandem a sua intervenção ao público adulto através do Programa Qualifica e dos Centros Qualifica[38]. Deste modo, o quadro evidencia a especificidade das Escolas Profissionais, que conjugam a preparação inicial de jovens com a qualificação e requalificação de adultos, assumindo-se como instituições centrais no desenvolvimento de percursos educativos diversificados e ajustados a diferentes públicos.

Para além da caracterização apresentada nas tabelas anteriores, tornou-se igualmente relevante proceder à análise dos dados sociodemográficos e habilitações académicas dos participantes. Esta

[37] Trata-se de um estabelecimento da rede pública, financiado pelo Ministério da Educação ao abrigo de Contrato de Associação. No ensino profissional é apoiado pelo programa Pessoas 2030. Pela sua relevância e por constituir a única alternativa de ensino profissional à escola pública daquele território, considerou-se pertinente a sua inclusão na presente investigação.

[38] De acordo com o sítio oficial "o Programa Qualifica é um programa dirigido aos adultos com percursos de educação e formação incompletos e tem por objetivo melhorar os níveis de qualificação dos adultos, contribuindo para a progressão da qualificação da população e a melhoria da empregabilidade dos indivíduos. Os Centros Qualifica são centros especializados em qualificação de adultos, vocacionados para a orientação e o encaminhamento para ofertas de educação e formação profissional de adultos com idade igual ou superior a 18 anos que procuram uma certificação escolar ou profissional e são responsáveis pelo desenvolvimento de processos de reconhecimento, validação e certificação das competências adquiridas pelos adultos ao longo da sua vida." In https://www.qualifica.gov.pt, consultado a 10/09/2025.

dimensão permitirá aprofundar a compreensão do perfil dos atores envolvidos, acrescentando à leitura organizacional elementos como a idade, o género e as habilitações. Contudo, por razões de confidencialidade, optámos por omitir pontualmente informação que pudesse favorecer processos de identificação indireta de um dos participantes (TS), tratando-se de uma situação em que a combinação entre função exercida, contexto institucional e percurso académico poderia facilitar o seu reconhecimento. Esta opção não compromete a leitura global dos dados, antes reforça os cuidados éticos assumidos na investigação.

Assim, a apresentação destes dados contribui não apenas para assegurar transparência e o rigor metodológico, mas também para contextualizar as perspetivas recolhidas nas entrevistas.

Tabela 16. Dados sociodemográficos e habilitações académicas dos participantes

Codificação	Idade	Género	Habilitações académicas	Área de especialização
DIR.AE_1	58	Feminino	Pós-Graduação	Gestão e Administração Escolar
DIR.AE_2	62	Feminino	Pós-Graduação	Gestão e Administração Escolar
DIR.AE_3	57	Masculino	Pós-Graduação	Gestão e Administração Escolar
DIR.AE_4	64	Masculino	Pós-Graduação	Gestão e Administração Escolar
DIR.AE_5	52	Feminino	Licenciatura	Geografia-Educacional
DIR.AE_6	46	Feminino	Mestrado	Ciências da Educação Gestão Escolar
DIR.AE_7	56	Masculino	Mestrado	Ciências da Educação Gestão Escolar
DIR.AE_8	61	Masculino	Mestrado	Ciências da Educação Gestão Escolar
DIR.AE_9	59	Feminino	Pós-Graduação	Gestão e Administração Escolar
DIR.AE_10	64	Masculino	Mestrado	Engenharia Eletrotécnica e de Computadores
DIR.AE_11	56	Masculino	Mestrado	Ciências da Educação Gestão Escolar
DIR.ENA	56	Masculino	Pós-Graduação	Gestão e Administração Escolar
PRES_CIM	50	Masculino	Licenciatura	Economia
VE_1	43	Feminino	Doutoramento	Nutrição
VE_2	58	Masculino	Mestrado	Ciências da Educação Gestão Escolar
VE_3	58	Masculino	Pós-Graduação	Gestão Pública Altos Cargos Dirigentes da Administração Pública
VE_4	56	Feminino	Licenciatura	*Não especificada*
VE_5	56	Feminino	Licenciatura	Gestão e Administração Pública
VE_6	48	Feminino	Pós-Graduação	Políticas Públicas
VE_7	49	Feminino	Licenciatura	*Não especificada*
VE_8	45	Feminino	Licenciatura	Psicologia Social e das Organizações
VE_9	55	Feminino	Mestrado	*Não especificada*
TS	50	Feminino	———	———
DIR.EP1	55	Masculino	Licenciatura	Educação Física
DIR.EP2	49	Feminino	Mestrado	Musicoterapia
DIR.EP3	48	Feminino	Pós-Graduação	Gestão
DIR.EP4	59	Masculino	Mestrado	Ciência Política
DIR.EP5	53	Masculino	Pós-Graduação	Master of Business Administration
DIR.EP_6	46	Feminino	Mestrado	Ciências da Educação (não especificado)

Fonte: Elaboração própria.

Pela análise da Tabela 16., constatamos que o conjunto dos participantes no estudo apresenta uma média de idade de 54,2 anos, com um intervalo que varia entre os 43 e os 64 anos, evidenciando uma população de responsáveis educativos e autárquicos situada numa fase que se pode considerar de maturidade profissional. No que respeita ao género, verifica-se uma distribuição equilibrada, com ligeira predominância do feminino (55,2%) face ao masculino (44,8%). Esta relativa paridade assegura a inclusão de uma diversidade de perspetivas no estudo, evidenciando a presença equilibrada de diferentes géneros em cargos de direção e em funções autárquicas ligadas à educação.

Quanto às habilitações académicas, destaca-se um nível académico elevado: a maioria possui Mestrado (35,7%), seguido de Pós-Graduação (32,1%) e Licenciatura (25%). Regista-se ainda a presença pontual de um Doutoramento (3,6%) e de um MBA (3,6%). Consideramos que este perfil revela um grupo de participantes altamente qualificado, em consonância com as exigências das funções que desempenham e com o grau de responsabilidade inerente à tomada de decisão nos domínios da educação e da administração pública. A análise das áreas de especialização reforça esta leitura.

Entre os diretores de AE/ENA, destaca-se a predominância da especialização em Gestão e Administração Escolar, o que evidencia uma forte articulação entre a formação académica e as exigências inerentes ao exercício de funções de liderança em contexto escolar. Esta correspondência confirma a importância de percursos formativos orientados para a gestão e administração educacional, garantindo maior preparação para os desafios de natureza organizacional, pedagógica e administrativa que caracterizam o cargo. Contudo, importa referir que esta tendência não é apenas fruto de uma opção individual, mas decorre igualmente da obrigatoriedade normativa estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que define os requisitos legais e formais para o exercício de funções de diretor[39]. Observa-se ainda a presença de áreas menos habituais na gestão, como a Engenharia Eletrotécnica e de Computadores ou a Geografia Educacional, que demonstram a diversidade de percursos formativos dos diretores.

Entre os representantes dos municípios o perfil formativo apresenta maior diversidade. Encontramos especializações em Ciências da Educação e Gestão Escolar, mas também em áreas como Gestão Pública, Políticas Públicas, Psicologia Social e das Organizações, Nutrição e Economia. Esta heterogeneidade traduz a multiplicidade de trajetórias que podem conduzir ao exercício de funções

[39] De acordo com a alínea a) do ponto 4, do Art.º 21, do D.L. n.º 75/2008, de 22 de abril, uma das condições para os docentes serem qualificados para o exercício de funções de administração e gestão escolar é que "sejam detentores de habilitação específica para o efeito, nos termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 56.º do Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.

políticas autárquicas, trazendo para a governação novas perspetivas. No caso do Presidente da CIM, surge uma formação de base em Economia, coerente com a natureza estratégica, política e financeira do cargo.

Por fim, os diretores de escolas profissionais apresentam perfis mais diversificados, que incluem Educação Física, Musicoterapia, Gestão, Ciência Política e MBA.

Em síntese, o quadro sociodemográfico e das habilitações académicas dos participantes revela um grupo caracterizado por:

- Idade média elevada, o que evidencia experiência profissional significativa;
- Equilíbrio de género, o que assegura diversidade de perspetivas;
- Elevada qualificação académica, com predominância de mestrado e pós-graduação;
- Áreas de especialização diferenciadas, entre a gestão escolar, as ciências da educação, as políticas públicas e domínios disciplinares mais técnicos ou sectoriais.

Por estas razões, julgamos que este conjunto de características assegura uma visão plural e informada sobre os fenómenos em estudo, reforçando a validade e a riqueza interpretativa dos dados recolhidos.

5.7. Categorização das entrevistas à luz do quadro conceptual de investigação

A etapa de leitura e análise dos dados constitui um momento central da investigação, porque é nela que a informação recolhida começa a ser transformada em conhecimento interpretado. Tal como referem Bogdan & Biklen (1994), a análise qualitativa exige um processo sistemático de organização e reflexão, no qual os dados devem ser descritos, categorizados e interpretados à luz das questões de investigação. Nesta perspetiva, importa sublinhar, como lembra Coutinho (2014), que a investigação em Ciências Sociais e Humanas não é um processo neutro, mas uma atividade intencional e situada, que deve ser conduzida com rigor metodológico e em estreita ligação ao contexto em que decorre. Assim, a forma como os dados são organizados e analisados não se limita a uma descrição técnica, mas constitui já uma etapa de construção de sentido e de interpretação.

Assim, a categorização funcionou como ponte entre os dados empíricos e a interpretação teórica, possibilitando identificar padrões de resposta, destacar convergências e divergências e relacionar os discursos dos participantes com as questões de investigação e com o quadro conceptual do estudo. De acordo com Coutinho (2014), as categorias emergem dos próprios dados, "em que o investigador

busca padrões de pensamento ou comportamento, palavras, frases, ou seja, regularidades nos dados que justifiquem uma categorização" (p. 217). Esta perspetiva reforça a ideia de que a categorização não é um processo arbitrário, mas uma etapa sistemática de construção de significado, apoiada na procura de regularidades que permitem interpretar os fenómenos estudados. Desta forma, a categorização não se esgotou numa etapa de classificação, mas assumiu-se como um processo dinâmico de construção de sentido, fundamental para a produção de conhecimento válido e contextualizado.

No quadro seguinte, apresentamos a categorização em dimensões e os indicadores mobilizados na análise de conteúdo das entrevistas, resultantes do processo de categorização anteriormente descrito. Estas dimensões foram construídas a partir de um processo predominantemente indutivo, ancorado no corpus empírico, mas teoricamente informado pelo quadro conceptual da investigação.

Assim a estrutura de categorização articula-se com a pergunta de investigação, na medida em que permite compreender de que forma a CE é reconhecida e mobilizada enquanto instrumento de política educativa e de planeamento estratégico, a partir das interpretações, práticas e significados que lhe são atribuídos pelos diferentes atores envolvidos. Os objetivos assumem, neste quadro, uma função orientadora da leitura interpretativa das dimensões e dos indicadores identificados sem sobrepor uma lógica dedutiva à construção do sistema de categorização. As diferentes dimensões identificadas constituem, assim, a base analítica da investigação e permitem uma leitura integrada e contextualizada da CE enquanto instrumento político e organizacional.

Quadro 30. Categorização do conteúdo das entrevistas

	Dimensões	Indicadores	Objetivos de Investigação associados
Analisar a CE enquanto instrumento de política educativa e de planeamento estratégico e perceber que dinâmicas políticas e organizacionais atravessam a sua construção e implementação	I – Participação das Escolas na elaboração das CE	Participação na CE de 1.ª geração	OE I.2; OE II.1
		Nível de participação dos AE /ENA/EP na elaboração das CE	OE I.2; OE II.1
		Envolvimento dos pais e encarregados de educação na elaboração das CE	OE I.2
		Dinâmicas da autarquia e interesses da comunidade	OE I.2; OE III.2
	II – Maleabilidade da CE às circunstâncias	Potencialidades e limitações da CE	OE II.3
		Influência da tutela e/ou órgãos desconcentrados	OE I.1; OE III.1
		A relevância do Conselho Municipal de Educação	OE I.2
		Maleabilidade da CE ao longo do tempo	OE II.3
		Alterações no número de turmas e salas durante a vigência da CE	OE II.3
		A CE como documento orientador num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico	OE II.3
	III – Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar	Relação entre a CE e a promoção do Sucesso Escolar	OE II.4
		Melhoria do parque escolar	OE II.4
		Melhoria dos níveis de equidade entre as condições dos alunos, decorrente da CE	OE II.4
	IV – Identificação das necessidades formativas do concelho	Identificação e gestão das ofertas formativas	OE II.2
		Oferta de ensino profissionalizante	OE II.2; OE III.2
		Orientação Vocacional	OE II.2
	V – O papel da CE	CE: ferramenta de descentralização ou de municipalização	OE I.1; OE III.1
		Relação entre a CE e a autonomia das Escolas	OE I.1; OE III.1
		Mais-valias da CE	OE II.2
		Valorização da CE como instrumento de planeamento	OE II.2; OE IV.1
		Contributos da CE	OE II.2
	VI – Operacionalização da CE	Tensões político-administrativas	OE I.1; OE III.1; OE IV.1
		Monitorização da CE	OE II.1; OE II.2; OE IV.1
		Articulação com o PEEM/PEL	OE II.1; OE IV.1
		Dificuldades de financiamento	OE II.2; OE III.1
		Perceções do Ensino Profissional	OE II.2; OE III.2
		Transporte e logística	OE II.2

Fonte: Elaboração própria.

A partir desta estrutura de categorização, a análise empírica desenvolvida nos capítulos seguintes organiza-se em torno das dimensões e indicadores identificados, permitindo uma leitura sistemática dos discursos recolhidos e das regularidades e tensões que neles se manifestam. Deste modo, a categorização constitui uma primeira aproximação interpretativa aos dados, procurando captar a complexidade do fenómeno em estudo e articular dimensões normativas, políticas e práticas numa leitura integrada e contextualizada da CE.

No presente capítulo delineámos o percurso metodológico que sustenta a investigação, no qual procurámos assegurar coerência entre a pergunta formulada, os objetivos definidos e as opções assumidas no plano empírico. A delimitação da CIMRL como espaço de análise permitiu concentrar a atenção numa configuração territorial concreta, marcada por interdependências institucionais e por diferentes níveis de decisão, condição indispensável para compreender a CE no seu contexto real de construção, apropriação e implementação. Neste sentido, o estudo de caso qualitativo adotado revelou-se ajustado à compreensão aprofundada de uma realidade intermunicipal, sem a reduzir a uma leitura abstrata ou descontextualizada.

A estratégia metodológica privilegiou a profundidade analítica e a compreensão contextualizada das práticas, interpretações e posições dos atores envolvidos. Ao optarmos por instrumentos que favorecem a explicitação dos sentidos atribuídos à CE e a emergência de dimensões não previamente delimitadas, procurámos captar a complexidade das dinâmicas de governação educativa local, reconhecendo que a sua elaboração e mobilização resultam de processos situados de mediação, negociação e interpretação.

O tratamento do material empírico foi concebido numa lógica sistemática e reflexiva, para que a organização dos dados não se limitasse a uma classificação formal, mas constituísse já um espaço de construção de sentido. A articulação entre a leitura indutiva do corpus e o enquadramento conceptual previamente delineado foi, assim, pensada de modo a assegurar, na fase interpretativa subsequente, um equilíbrio entre abertura analítica e coerência teórica.

Deste modo, o desenho metodológico integrou-se na arquitetura global da investigação como condição de possibilidade da leitura crítica desenvolvida nos capítulos seguintes. Mais do que circunscrever procedimentos, permitiu criar as condições para abordar a CE não como objeto estático, mas como prática territorialmente situada, atravessada por tensões, negociações e articulações próprias da governação educativa local.

CAPÍTULO VI – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

No presente capítulo procedemos à análise dos dados empíricos recolhidos no âmbito desta investigação, resultantes do conjunto de entrevistas realizadas a diferentes atores com responsabilidades na governação educativa ao nível local. Partindo do enquadramento territorial e institucional anteriormente apresentado, iniciamos aqui a exploração sistemática do corpus empírico, mobilizando a informação produzida no trabalho de campo para compreender as dinâmicas, racionalidades e práticas que estruturam as políticas educativas municipais, com particular incidência na CE enquanto instrumento de planeamento, coordenação e regulação da ação pública local.

Articulamos a presente análise com o enquadramento teórico desenvolvido nos capítulos anteriores, em especial com o modelo analítico integrador construído no ponto 4.4., assumindo uma perspetiva interpretativa orientada para a compreensão dos significados que os participantes atribuem às suas experiências, decisões e constrangimentos. Partimos do pressuposto de que a CE não pode ser entendida como instrumento técnico neutro nem como plano linear de aplicação normativa, mas como dispositivo interorganizacional que concentra racionalidades técnicas, políticas, institucionais e simbólicas, manifestando-se de forma diferenciada nos discursos e nas práticas dos diversos atores envolvidos. Neste sentido, não se pretende analisar a CE enquanto documento ou produto final, mas compreender as interpretações que os atores produzem sobre a CE, sobre o contexto interorganizacional da sua elaboração e implementação e, ainda, sobre o seu papel enquanto instrumento de planeamento estratégico. Procuramos, assim, dar visibilidade não apenas às leituras produzidas pelos diferentes atores acerca da CE, mas também às tensões, ambiguidades e convergências que atravessam os distintos níveis da ação educativa, incluindo a relação entre as escalas municipal e intermunicipal. Pretendemos, portanto, construir uma leitura integrada dos dados empíricos, capaz de relacionar as evidências recolhidas com os referenciais conceptuais mobilizados e de responder de forma consistente às questões e objetivos que orientam a investigação.

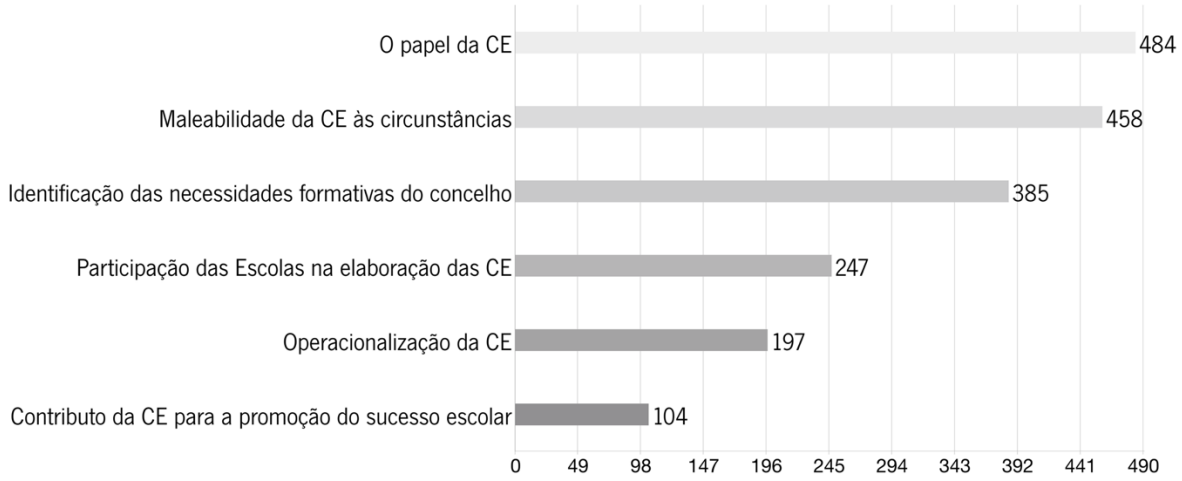
Atendendo à diversidade e extensão da informação recolhida, organizamos o capítulo em dois momentos distintos, mas complementares. Num primeiro momento procedemos à apresentação descritiva dos dados, com o objetivo de evidenciar as dimensões e os indicadores identificados e de dar conta da amplitude e diversidade do corpus empírico. Num segundo momento desenvolvemos a análise interpretativa dos resultados, articulando a informação empírica com o quadro teórico previamente construído, de modo a aprofundar a compreensão das dinâmicas organizacionais e das configurações de governação educativa ao nível local, bem como a explicitar o modo como as

diferentes racionalidades identificadas se relacionam, ou se revelam debilmente articuladas, na construção e operacionalização da CE.

6.1. Apresentação descritiva dos dados

Neste primeiro momento, iniciamos a apresentação descritiva dos dados com a análise da distribuição global das frequências pelas dimensões analíticas, o que permite obter uma visão de conjunto do corpus e identificar os principais eixos de problematização mobilizados pelos diferentes atores.

Figura 18. Distribuição global das frequências por dimensões



Fonte: Elaboração própria.

A leitura da Figura 18. permite observar uma distribuição desigual das frequências pelas diferentes dimensões, o que confirma a centralidade de determinadas temáticas no discurso dos atores locais. A dimensão "O papel da CE" assume o maior peso relativo e afirma-se como o eixo mais recorrente do corpus, confirmando a forte incidência de discursos centrados na avaliação, valorização e problematização da CE enquanto instrumento de política educativa local.

Com expressão igualmente significativa surgem as dimensões relativas à "Maleabilidade da Carta Educativa às circunstâncias" e à "Identificação das necessidades formativas do concelho". Este resultado pode refletir uma preocupação transversal com a capacidade de adaptação do documento a contextos em mudança e com o seu papel na leitura das necessidades educativas e formativas do território.

A dimensão "Participação das Escolas na elaboração da Carta Educativa" ocupa uma posição intermédia no conjunto das frequências, o que sugere que o envolvimento dos estabelecimentos de ensino no processo de conceção do documento constitui um tema presente no discurso dos entrevistados, ainda que menos mobilizado do que as dimensões de natureza mais estratégica. Este dado sugere que, embora a participação seja reconhecida enquanto princípio normativo do planeamento educativo, a sua concretização efetiva não assume igual centralidade na experiência relatada pelos diferentes atores.

Por sua vez, a dimensão associada aos "Contributos da Carta Educativa para a promoção do sucesso escolar" apresenta a expressão mais reduzida, o que indica que os entrevistados não reconhecem de forma explícita contributos diretos do documento neste domínio. A dimensão da "Operacionalização da Carta Educativa" situa-se igualmente num patamar inferior de frequências, com referências à implementação concreta do documento menos intensas face às dimensões de natureza mais estratégica e interpretativa.

A partir desta leitura global, passamos à análise da distribuição das frequências dos indicadores associados às diferentes dimensões em função dos diferentes conjuntos de atores (municípios, EP e AE/ENA). Este procedimento permite examinar a mobilização diferenciada dos indicadores de acordo com as posições institucionais que os atores ocupam no sistema educativo local e aprofundar a compreensão das dinâmicas de governação educativa territorial.

Tabela 17. Distribuição das frequências dos indicadores por conjunto de atores

		Municípios	Escolas Profissionais	AE/ENA	
O papel da CE	*Relação entre a CE e autonomia das escolas*	52	3	76	131
	CE: ferramenta de descentralização ou de municipalização	72	10	90	172
	Contributos da CE	35	17	25	77
	Valorização da CE como instrumento de planeamento	54	24	26	104
Maleabilidade da CE às circunstâncias	*Maleabilidade da CE ao longo do tempo*	30	6	27	63
	Alterações no número de turmas e salas durante a vigência da CE	13	5	33	51
	A influência da tutela e/ou órgãos desconcentrados	40	9	56	105
	A relevância do Conselho Municipal de Educação	42	22	39	103
	A CE como documento orientador num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico	8	7	12	27
	Potencialidades e limitações da CE	47	25	37	109
Identificação das necessidades formativas do concelho	*Identificação e gestão das ofertas formativas*	47	55	95	197
	Oferta de ensino profissionalizante	46	78	53	177
	Orientação vocacional	0	10	1	11
Participação das Escolas na elaboração das CE	*Participação na CE de 1.ª geração*	25	22	13	60
	Nivel de participação dos AE/ENA/EP na elaboração das CE	33	17	36	86
	Envolvimento dos pais e encarregados de educação na elaboração das CE	23	0	16	39
	Dinâmicas da autarquia e interesses da comunidade	25	9	28	62
Operacionalização da CE	*Monitorização da CE*	20	4	9	33
	Articulação com o PEEM/PEL	16	4	13	33
	Dificuldades de financiamento	21	8	2	31
	Transporte e logística	2	5	5	12
	Perceções do Ensino Profissional	0	25	0	25
	Burocracia e rigidez normativa	9	2	3	14
	Tensões político-administrativas	21	13	15	49
Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar	*Relação entre a CE e a promoção do sucesso escolar*	11	10	13	34
	Melhoria dos níveis de equidade entre as condições dos alunos, decorrente da CE	12	2	21	35
	Melhoria do parque escolar	19	2	14	35
		723	*394*	*758*	

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 17. revela diferenças assinaláveis na incidência dos diversos indicadores quando analisados por conjunto de atores, confirmando a existência de diferentes padrões de mobilização da CE em função das posições institucionais ocupadas. No caso dos municípios, observa-se uma expressão

particularmente elevada nos indicadores associados às dimensões da governação educativa, do planeamento estratégico e da redefinição de competências no domínio da educação. Destacam-se, neste âmbito, a relação entre a CE e a autonomia das escolas, a CE enquanto ferramenta de descentralização ou municipalização e a valorização da CE como instrumento de planeamento, o que aponta para uma leitura sustentada nos processos de regulação territorial e na articulação entre política educativa e ação municipal. Este padrão parece ainda sugerir uma apropriação da CE predominantemente orientada por uma lógica político-administrativa, em que o documento assume centralidade enquanto instrumento de orientação estratégica e de legitimação da intervenção local.

As EP concentram a sua expressão sobretudo nos indicadores relativos à identificação e gestão das ofertas formativas e à oferta de ensino profissionalizante, refletindo uma leitura mais funcional da CE, estreitamente associada ao enquadramento da oferta educativa e às especificidades do ensino profissional. A incidência destes indicadores sugere que a CE é mobilizada principalmente enquanto referencial de enquadramento da oferta e de articulação com dinâmicas de financiamento, sem impacto na organização interna ou na gestão destas escolas.

Já os AE/ENA apresentam frequências relevantes em indicadores que remetem para a relação entre a CE e a autonomia das escolas, bem como para a influência da tutela e dos órgãos desconcentrados. Este padrão pode traduzir uma perceção mais diretamente associada aos efeitos da CE no plano da organização e da gestão escolar, salientando a forma como as orientações estratégicas e as decisões tomadas a nível municipal e central se repercutem no quotidiano das escolas. Neste sentido, a CE surge frequentemente relacionada com processos de ajustamento organizacional e com a necessidade de conciliar margens de autonomia com enquadramentos normativos e administrativos externos.

Após esta leitura global da distribuição dos indicadores por conjunto de atores, a apresentação descritiva dos dados segue a ordem do guião das entrevistas. Esta opção permite preservar a sequência que orientou a recolha empírica, acompanhando o modo como os temas foram introduzidos junto dos participantes, favorecendo uma leitura organizada e progressiva das dimensões em análise.

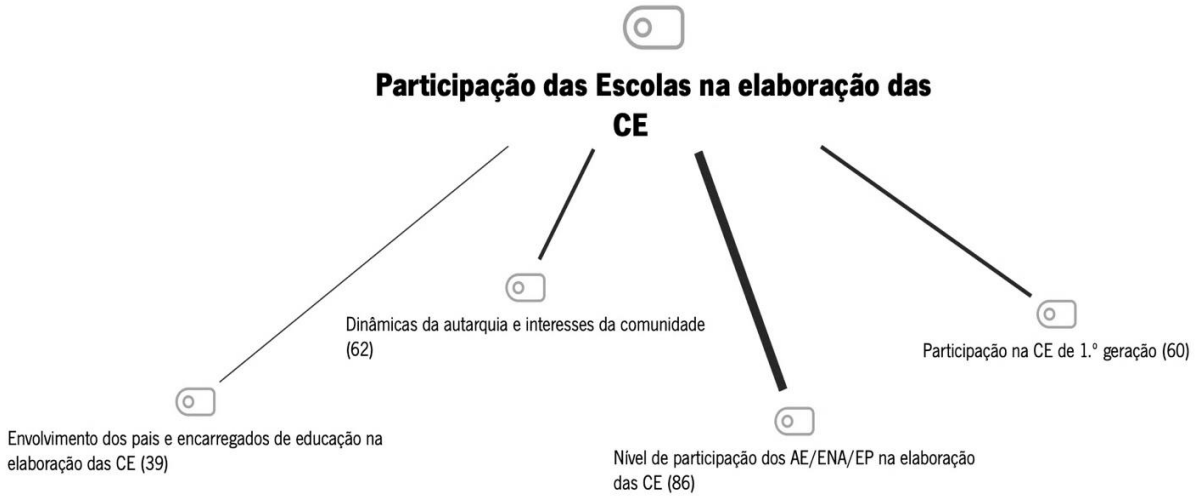
6.1.1. Participação das escolas na elaboração das Cartas Educativas

A dimensão "Participação das Escolas na elaboração das CE" reúne um vasto conjunto de testemunhos que ilustram os modos como as escolas têm sido envolvidas nos processos de construção, revisão e atualização das CE nos diferentes municípios da CIMRL. Esta dimensão permite

identificar em que medida estes atores educativos foram reconhecidos como interlocutores relevantes, que responsabilidades lhes foram atribuídas e quais os limites percebidos da sua intervenção. O corpus associado a esta dimensão evidencia três características gerais que importa destacar. Em primeiro lugar, observa-se uma marcada heterogeneidade das experiências de participação, a qual varia significativamente entre municípios, tipos de escola e momentos históricos, contrastando sobretudo a primeira geração das CE com os processos mais recentes de revisão. Em segundo lugar, verifica-se uma acentuada assimetria nas formas de envolvimento, que oscilam entre contributos de natureza essencialmente informativa, centrados no fornecimento de dados, e dinâmicas mais colaborativas, sustentadas em grupos de trabalho, reuniões de auscultação e contributos sistematizados. Por fim, emerge a presença de tensões que atravessam o processo, sejam elas entre escolas e autarquias, entre ensino público e privado ou entre diferentes interesses comunitários, condicionando de modo relevante a perceção global do grau de participação dos atores educativos.

Organizamos esta dimensão em quatro indicadores, que orientam a leitura descritiva dos dados.

Figura 19. Mapa percetual: Indicadores da Participação das Escolas na elaboração das CE



Fonte: elaboração própria.

O mapa percetual mostra a distribuição interna dos indicadores que o compõem, permitindo visualizar o peso relativo de cada indicador. A Figura 19. sugere, desde logo, que a participação das escolas não constitui um fenómeno homogéneo; pelo contrário, apresenta variações expressivas na intensidade e na frequência com que os diferentes eixos emergem nas entrevistas.

O indicador "Nível de participação dos AE/ENA/EP na elaboração das CE", com um total de 86 ocorrências, destaca-se como o mais robusto. A sua predominância sugere que grande parte dos

entrevistados concentrou o seu discurso na forma concreta como as escolas foram envolvidas nos processos de construção ou revisão das CE. Esta maior expressividade reflete, assim, a centralidade atribuída pelos atores ao modo como são chamados, ou não, a colaborar com os municípios, bem como às perceções sobre a qualidade e profundidade desse envolvimento.

Segue-se "Dinâmicas da autarquia e interesses da comunidade", com 62 referências, o que sugere que as relações entre escolas e municípios constituem igualmente um eixo estruturante na compreensão dos processos de elaboração das CE. O volume de ocorrências sugere que os entrevistados atribuem importância significativa às opções políticas municipais, às prioridades locais e às articulações (ou tensões) existentes entre diferentes interesses comunitários, reconhecendo que estes elementos influenciam de forma significativa o desenho da rede escolar. Muito próximo surge "Participação na CE de 1.ª geração", com 60 ocorrências, revelando que as memórias e os processos históricos ainda desempenham um papel relevante na forma como os atores educativos percecionam o presente. Os testemunhos associados a esta categoria permitem identificar continuidades, ruturas e até aprendizagens que marcaram a evolução da política local de planeamento educativo, nomeadamente no contexto inicial de reorganização da rede escolar e de acesso a financiamentos. Por fim, o indicador "Envolvimento dos pais e encarregados de educação na elaboração das CE", com 39 ocorrências, apresenta o menor número de referências, sugerindo que este eixo, embora presente, surge de forma menos expressiva nas narrativas dos entrevistados. A sua posição periférica no mapa percetual sugere que o papel dos pais, seja através das associações, seja enquanto membros do Conselho Geral ou do Conselho Municipal de Educação, é percecionado como mais limitado, frequentemente indireto e condicionado pelos mecanismos formais de representação existentes em cada município.

6.1.1.1. Participação das escolas na elaboração das CE - Nível de participação dos AE/ENA/EP na elaboração das CE

A análise dos testemunhos associados ao indicador "Nível de participação dos AE/ENA/EP na elaboração das CE" revela uma grande diversidade de experiências no modo como agrupamentos de escolas, escolas não agrupadas e escolas profissionais foram envolvidos na elaboração e revisão das CE. No conjunto das entrevistas, surgem relatos que oscilam entre a perceção de uma participação plena e articulada e narrativas que remetem para um envolvimento mais reduzido, centrado quase

exclusivamente na disponibilização de dados e na validação pontual de informação produzida por entidades externas.

Entre os diretores de AE/ENA, vários entrevistados descrevem um grau de participação que consideram significativo, sublinhando a existência de contactos regulares com a autarquia e com as equipas responsáveis pela elaboração técnica da CE. Um dos diretores refere que "a forma e a exigência e aquilo que se solicita atualmente, quer aos estabelecimentos de ensino, quer aos municípios, é diferente do que era, por exemplo, há 15 anos atrás [...], mas a participação tem sido plena" (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado). Noutro contexto, uma diretora explica que foi "convocada para uma reunião" com o grupo de trabalho de Coimbra, na qual, enquanto diretora da escola pública, respondeu a questões sobre "número de alunos, oferta formativa" e sobre a evolução da "dimensão do agrupamento em termos de número de alunos" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura). Também num cenário de revisão da CE, um diretor sublinha que "na revisão da Carta Educativa, tivemos vários inputs de trabalho e vários momentos em que houve fases de trabalho, sendo que nos últimos dois anos foi quando as coisas se desenvolveram e avançaram mais" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado), evidenciando a existência de um processo prolongado e faseado. Ainda no grupo dos AE/ENA, vários testemunhos caracterizam a participação sobretudo pela disponibilização e atualização de informação, cruzando dados internos com os dados de base utilizados pelas equipas técnicas. Um diretor salienta que, na revisão, foram "solicitados a participar, designadamente na atualização dos dados", embora reconheça que o "nível de participação podia ser mais profundo" (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado). Outro entrevistado destaca que a CE começou a ser revista antes da pandemia e que, por isso, se trabalhava ainda com os dados do Censo de 2011, o que obrigou as escolas a articular "os nossos dados mais atualizados e os dados do Censo de 2011, para que a coisa ficasse mais real" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Há também referências à colaboração com consultores externos ligados ao ensino superior: uma diretora menciona que o município está a rever a CE e que tem existido proximidade com a responsável pelo processo, referindo que esta "tem-nos pedido informação" e que, através do centro de formação, têm trabalhado em conjunto em "algumas matérias" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Noutro agrupamento, o diretor assinala que a nova CE está em fase de construção, na sequência de um contrato com o Instituto Politécnico de Leiria, que se encontra "na fase de recolha de dados", tendo solicitado informação ao agrupamento, ficando o diretor a aguardar que, "quando as coisas já

estiverem mais avançadas, sejamos contactados (...) para darmos também o nosso, o nosso feedback" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura).

Em vários testemunhos, a participação é descrita como ativa, mas claramente circunscrita pela natureza do processo e pelas responsabilidades formais de cada ator. Uma diretora refere que, na elaboração da CE, "fomos muitas vezes ouvidos. Houve várias reuniões, vários encontros, debates, várias estratégias", embora assinale a dificuldade em ver corrigidos alguns elementos na versão final, admitindo que nem tem a certeza "se já corrigiram efetivamente todos estes aspetos" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura). Noutro município, um diretor acrescenta que as escolas foram ouvidas, que deram as suas opiniões e que essas opiniões "foram consideradas" (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura), descrevendo um processo que incluiu pedidos de dados, elaboração de uma primeira versão e apresentação pública, que decorreu na escola sede do AE, de uma "versão quase final", posteriormente ajustada (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura). Ao mesmo tempo, há diretores que, embora reconheçam boas relações com a autarquia, relativizam a profundidade do seu envolvimento na elaboração do documento, afirmando que "não temos propriamente uma participação ativa no sentido de... quem elabora são os municípios", ainda que exista "estreita colaboração" e se esteja "à vontade para opinar quando nos é solicitado" (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura).

Verifica-se igualmente situações em que a participação dos AE/ENA é mais indireta ou limitada por características da própria oferta educativa. Uma diretora menciona, por exemplo, que o agrupamento "não tem ensino secundário" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura), o que condiciona determinados aspetos da discussão sobre a rede. Noutros casos, a ausência de participação explica-se pelo momento de início de funções: uma diretora admite que, como o processo "começou o ano passado", não esteve envolvida (DIR.AE6_Mulher_46_anos_Mestrado). Há também referências a uma representação mediada através do CME, em que um entrevistado indica que "esse grupo incluía todas as sensibilidades representadas no Conselho Municipal de Educação", incluindo "o grupo dos diretores, os pais, as associações, etc." (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura), sugerindo que, em alguns contextos, o nível de participação das escolas pode ser lido à luz dessa representação colegial.

Os testemunhos dos diretores de AE/ENA mostram, assim, que a participação tende a ser reconhecida como existente, embora assuma intensidades e formatos distintos, oscilando entre momentos de auscultação mais estruturada e formas de envolvimento predominantemente informativas.

No que respeita às escolas profissionais, os dados revelam uma perceção frequentemente mais ambivalente ou crítica quanto ao nível de participação. Uma diretora considera que a escola profissional, no concelho, "ainda acaba por ser aqui um elemento de segunda categoria" e que "está nas franjas, acaba por ser vista como um ensino à parte", mesmo quando os agrupamentos também têm oferta profissional (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). A mesma entrevistada afirma que houve "uma reunião prévia" em que foram solicitados dados sobre a comunidade educativa e as atividades desenvolvidas, mas sublinha que, enquanto escola, "gostaria mais de ser ouvida" e de ter "uma participação mais ativa, falando das mais-valias da participação da escola profissional na Carta Educativa". Noutros casos, a participação é descrita quase exclusivamente em termos de recolha de informação: um diretor refere que se tratou de "um conjunto de informação solicitada" sobre número de diplomados e alunos inscritos em projetos, classificando esse contributo como "aquilo que é o nosso contributo efetivo" para a CE (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado). Outro entrevistado resume a intervenção da sua escola indicando que "foram só pedidos alguns dados e nós enviámos" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado), enquanto outra diretora explica que enviaram "o número de alunos, o número de turmas, [...] com uns sete, oito anos de histórico de cursos", incluindo as alterações decorrentes dos contratos de associação (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado).

Apesar desta centralidade do fornecimento de dados, há também diretores de EP que reconhecem momentos de auscultação direta. Um entrevistado indica que foi chamado para uma reunião com a empresa responsável e com a diretora de Qualificação e Aprendizagem, referindo que não se tratou de "um aprofundamento muito, muito pormenorizado", mas que, ainda assim, se sentiram ouvidos, esperando que aquilo que foi partilhado venha a estar "presente e referenciado" na CE (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Outro diretor afirma que não vê a questão da participação como algo específico da EP, defendendo que todas as escolas são agentes do território e que deve existir "uma política concertada" em torno da educação (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado).

A perspetiva dos responsáveis municipais tende a sugerir um elevado nível de participação das escolas, frequentemente descrito como significativo, essencial e amplamente estruturado. Uma vereadora refere que a CE foi elaborada "com a participação das escolas do concelho", incluindo o agrupamento, uma escola privada e diversos parceiros (IPSS, juntas de freguesia, saúde, GNR, etc.), considerando que a participação do agrupamento foi "significativa e essencial no contributo, quer na recolha de elementos, quer na definição de estratégias de rede escolar e de projeto educativo (VE9_Mulher_55_anos_Mestrado). Noutro município, uma autarca salienta que, desde que o executivo

tomou posse, têm existido "reuniões mensais com o Agrupamento e de proximidade", sublinhando que o agrupamento deu "bons contributos" e que a relação é "excelente" (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura). Em termos metodológicos, outra vereadora descreve um trabalho centrado na recolha de informação e na validação conjunta, reconhecendo, contudo, que "ainda não estamos todos numa fase de maturidade para trabalharmos indicadores comuns" e que "cada estrutura, de algum modo, também trabalha os dados de forma diferente" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura), o que evidencia desafios na harmonização dos contributos.

Vários municípios referem a criação de grupos de trabalho e de grupos focais com escolas e restantes parceiros educativos. Uma técnica superior explica que foram feitos "grupos focais, locais" com as diferentes entidades, reunindo com cada um dos AE e ENA (TS_Mulher_50_anos). Noutra autarquia, uma vereadora descreve um processo em que "todas as vertentes que envolvem a comunidade escolar" participam, sublinhando que, desde logo na escolha do parceiro para elaborar a CE, houve "a preocupação de envolver o agrupamento" (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Também se destaca a realização de sessões descentralizadas, com reuniões não só no município, mas também no AE e na EP, o que é apontado como uma experiência participada por parte das várias entidades (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura). Em alguns casos, a participação é descrita como tão intrínseca ao modo de trabalhar que uma vereadora afirma que "nem concebemos um trabalho na área da educação sem haver um envolvimento da escola", considerando que qualquer intervenção concelhia passa por "primeiro que tudo, perceber a recetividade da escola" (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura).

Por fim, alguns responsáveis municipais introduzem uma dimensão prospetiva, sublinhando a necessidade de consolidar mecanismos de monitorização e de uso partilhado de indicadores. A vereadora que referiu as dificuldades na harmonização de dados destaca que, numa fase seguinte, se pretende alcançar "uma monitorização de indicadores que sejam conhecidos por parte das várias entidades", permitindo "uma resposta mais concertada" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura). Importa, contudo, distinguir entre participação enquanto possibilidade de influenciar a definição das orientações e opções estratégicas e formas de envolvimento mais circunscritas, situadas no plano da consulta ou da partilha de informação. Enquanto os representantes autárquicos tendem a afirmar a existência de ampla participação no processo, outros atores descrevem modalidades de intervenção com impacto limitado nas decisões, nalguns casos de carácter pontual ou pouco estruturado. Assim, o que se identifica com maior clareza é a intenção, mais presente no discurso autárquico, de reforçar o

envolvimento das escolas na monitorização e atualização da CE, ainda que esse envolvimento não seja homogéneo e que nem sempre corresponda a uma efetiva influência na definição das orientações adotadas.

6.1.1.2. Participação das escolas na elaboração das CE - Dinâmicas da autarquia e interesse da comunidade

Embora a elaboração da CE seja formalmente uma responsabilidade das autarquias, a forma como cada município conduz o processo apresenta diferenças significativas, variando entre abordagens mais abertas e participadas e modelos mais centralizados ou orientados por decisões políticas previamente definidas. Esta diversidade traduz-se em diferentes experiências, das escolas aos demais atores educativos, relativamente ao grau de diálogo, colaboração e influência no processo.

Em vários municípios, o processo é descrito como amplamente participativo, envolvendo escolas, famílias, juntas de freguesia, associações e até alunos. Alguns responsáveis municipais relatam práticas estruturadas de auscultação em várias fases do processo: diagnóstico, formulação de propostas, validação e revisões sucessivas. Uma técnica municipal destaca que "envolvemos os alunos num projeto que é dar a voz aos alunos", explicando que também as freguesias, a Assembleia Municipal e diversos representantes comunitários foram incluídos na discussão (TS_Mulher_50_anos). Noutro concelho, uma vereadora afirma que "toda a comunidade contribuiu e participou na elaboração da Carta Educativa", sublinhando o carácter abrangente da participação promovida (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura). Estes testemunhos descrevem processos assentes na proximidade, na circulação contínua de informação e na intenção de integrar diferentes perspetivas no planeamento municipal.

Outros responsáveis municipais destacam a existência de mecanismos formais de articulação entre escolas e autarquia. Uma vereadora refere que mantêm "reuniões mensais de proximidade" com os diretores das escolas, o que permite acompanhar problemas, alinhar decisões e recolher contributos para a CE (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura). Um diretor confirma a existência de reuniões mensais com todos os diretores promovidas pela autarquia, afirmando que nesses encontros "discutimos os problemas das escolas" e procuramos definir ações conjuntas (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura).

Paralelamente, outros testemunhos descrevem processos mais hierárquicos ou centralizados, onde a participação das escolas é sobretudo consultiva. Em alguns concelhos, os diretores de agrupamento

referem que, apesar de existirem contactos regulares, o município define de forma bastante autónoma a orientação do processo. Uma diretora sintetiza esta perceção ao afirmar que "quem elabora são os municípios", sendo a escola chamada a intervir apenas quando solicitado (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura). Outro diretor reforça que a iniciativa parte sempre da autarquia, cabendo às escolas fornecer dados, validar informação e pronunciar-se sobre documentos já estruturados (DIR.AE3_Mulher_58_anos_Licenciatura). Podemos considerar que estes contextos revelam processos mais fechados, nos quais a participação das escolas tem alcance limitado.

Noutros, a orientação municipal assume contornos marcadamente estratégicos e politicamente orientados. Uma vereadora afirma que certas opções decorrem do "projeto político da equipa que está na câmara", sugerindo que a participação, embora prevista, se inscreve em margens já delineadas pela estratégia municipal (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura).

A centralidade das autarquias também se manifesta na mobilização de recursos humanos e financeiros, frequentemente além das competências da tutela. Uma vereadora relata que o município disponibiliza às escolas "mais do dobro" dos assistentes operacionais previstos pela DGEstE (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Uma diretora reforça que, em determinadas obras, "a percentagem que compete ao Estado é a Câmara que vai suportar", caso contrário as intervenções não avançariam (DIR.AE6_Mulher_46_anos_Mestrado).

Os testemunhos também mostram que o processo de elaboração da CE pode ser marcado por tensões e divergências locais, resultantes de escolhas políticas, interesses institucionais ou sensibilidades comunitárias. Uma vereadora descreve, por exemplo, um debate acalorado em torno da introdução de uma nova língua no currículo, afirmando que "tivemos uma guerra para a criação de uma terceira língua" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Em territórios com forte presença de ensino privado, um diretor refere que "o calendário político nem sempre coincide" com o das escolas, e que certas decisões são influenciadas pela coexistência de múltiplos estabelecimentos privados no concelho (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado). Estes casos ilustram processos mais complexos, nos quais os municípios deverão negociar interesses divergentes.

A posição das EP surge frequentemente como periférica nestas dinâmicas. Uma diretora relata que a sua escola "acaba por ser vista como estando nas franjas", não sendo integrada no mesmo grau que os agrupamentos (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). Noutra entrevista, é referido que, com um executivo anterior, "não havia relação absolutamente nenhuma com a nossa escola", incluindo ausência de representação formal no CME (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado), sugerindo que a

abertura dos processos municipais varia não apenas entre concelhos, mas também entre tipos de instituições.

Por outro lado, há municípios que procuram articular políticas públicas e planeamento educativo, integrando dimensões como AEC, CAF, tempos livres ou programas de apoio à família na lógica global da CE. Uma técnica municipal defende que todas estas políticas "têm de estar refletidas na Carta Educativa", realçando a necessidade de coerência entre os diferentes instrumentos municipais (TS_Mulher_50_anos). Uma vereadora reforça a mesma visão, afirmando que "a educação é a base de tudo e nós investimos muito na educação" (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura), revelando a importância da CE como instrumento estruturante da ação municipal.

No seu conjunto, estes testemunhos indicam que, apesar de as autarquias serem sempre as entidades condutoras do processo, o grau de abertura, diálogo e participação varia amplamente entre municípios. Existem concelhos que promovem processos amplos e inclusivos, que valorizam a participação das escolas e da comunidade; outros adotam procedimentos mais centralizados ou politicamente orientados; e há contextos intermédios, marcados por tensões, assimetrias e diferentes níveis de integração de escolas públicas, privadas e profissionais. Assim, a condução municipal da CE revela um campo complexo, onde estratégias políticas, relações institucionais e dinâmicas comunitárias são articuladas de forma distinta nos diferentes territórios que compõem a CIMRL.

6.1.1.3. Participação das escolas na elaboração das CE - Participação na CE de 1.ª geração

Ao serem convidados a recuar no tempo e a recuperar, tanto quanto possível, às circunstâncias que marcaram a elaboração da primeira geração das CE, os entrevistados partilham um conjunto de relatos que, embora naturalmente filtrados pela distância temporal, permitem delinear com relativa nitidez as dinâmicas predominantes desse período inicial. Para muitos, trata-se de um exercício que evidencia um contexto político e administrativo substancialmente diferente do atual, no qual a elaboração da CE surgia sobretudo como uma obrigação legal associada à reorganização da rede escolar e ao acesso a financiamento para infraestruturas. Neste esforço de reconstrução, emergem tanto memórias de participação direta, ainda que dispersas, como a perceção generalizada de que, na maioria dos casos, o envolvimento das escolas assumiu contornos essencialmente instrumentais, centrados no fornecimento de dados requeridos pelas equipas técnicas.

Entre os relatos recolhidos, identificam-se casos em que alguns docentes, ainda antes de assumirem funções de direção, participaram de reuniões convocadas especificamente para recolha de contributos. Uma diretora refere que "fomos ouvidos, sim. Numa reunião, opinámos, mas eu aí não me envolvi muito" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura), enquanto outro diretor recorda que "sempre fomos chamados a participar e sempre pudemos manifestar a nossa opinião" (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado). No universo das escolas profissionais encontram-se experiências singulares, nomeadamente de diretores que, à data, desempenhavam também funções políticas, em alguns casos, com o próprio pelouro da educação. Um deles afirma: "a primeira carta fui eu que a elaborei [...]. Era vereador da Educação na altura" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado). Outro acrescenta que integrou "algumas equipas de trabalho" enquanto docente ou representante comunitário (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado). Estas convergências entre percursos educativos e políticos, ainda que pontuais, ajudam a compreender porque determinadas escolas tiveram, nalguns concelhos, uma intervenção mais próxima ou informada no processo.

Contudo, a maioria dos entrevistados descreve o envolvimento das escolas como predominantemente funcional, limitado ao envio de elementos quantitativos sobre alunos, docentes ou ofertas formativas. É recorrente a perceção de que as escolas foram chamadas sobretudo a cumprir uma exigência administrativa necessária à elaboração técnica do documento. Uma diretora sintetiza: "participámos com informações de dados: dados de alunos, dados docentes, eventualmente alguns cursos que pretendíamos implementar" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). No ensino profissional, esta tendência repete-se: "foram só pedidos alguns dados e nós enviámos" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado). Mesmo nos casos em que existiram reuniões de auscultação, o conteúdo destas era, segundo vários entrevistados, relativamente formal e circunscrito à validação de informação.

Por outro lado, são vários os diretores que referem que não participaram na elaboração da primeira CE por não exercerem ainda funções de direção ou por não integrarem, à data, as instituições onde hoje trabalham. "Eu entrei em 2009", recorda um diretor, "portanto, nessa altura não estava ainda como diretor" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Outros afirmam simplesmente: "Não participei" (DIR.AE6_Mulher_46_anos_Mestrado) ou "Não estava na direção" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação).

Do ponto de vista municipal, os testemunhos ajudam a contextualizar este período. A primeira CE é quase unanimemente descrita como um processo impulsionado pela necessidade de cumprir uma determinação legal e, simultaneamente, de abrir portas ao financiamento para obras e requalificação

do parque escolar. Uma técnica municipal refere que "os municípios foram obrigados a implementar a Carta Educativa" (TS_Mulher_50_anos). Um diretor acrescenta que, nessa fase, "a primeira Carta Educativa tinha muito esta missão de responder a uma obrigação" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Outro entrevistado recorda que "uma boa parte, direi 90%, daquelas cartas alinhavam-se muito na obra física" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura), ilustrando o predomínio de uma lógica infraestrutural na intervenção municipal.

As limitações de informação assumiam também um papel relevante. Vários responsáveis municipais referem que detinham conhecimento profundo sobre os níveis de ensino sob gestão direta (pré-escolar e 1.º CEB) mas que "a informação que temos do segundo e terceiro ciclo e secundário era muito insuficiente" (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura). Outro destaca: "não tínhamos a profundidade de conhecimento" relativamente aos restantes níveis (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Esta assimetria informativa ajuda a explicar o carácter municipal e centrado no processo e a forte dependência de dados fornecidos pelas escolas.

Verificámos que a reorganização da rede escolar constitui outro eixo transversal aos testemunhos. Num dos concelhos, a estratégia aprovada previa que cada freguesia mantivesse uma escola central, levando ao encerramento de dezenas de estabelecimentos. Antes da CE, existiam "cerca de 40 escolas do primeiro ciclo", reduzidas posteriormente para 11 (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). O mesmo entrevistado recorda a forte resistência social a esta medida, ilustrada na expressão: "as populações queriam manter a escola a todo o custo, nem que tivesse só o filho e o vizinho como discentes".

As tensões políticas também marcaram este período. Uma vereadora relata que a primeira CE "foi muito problemática ao ponto de ter chumbado na Assembleia Municipal" (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura), revelando divergências profundas entre atores políticos e resistências na comunidade. Há ainda casos em que decisões municipais divergiram da CE aprovada, como a construção de um centro escolar "um pouco à revelia da própria Carta Educativa" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado), evidenciando margens de autonomia política que coexistiam com o quadro normativo.

Consideramos que os testemunhos indicam que a participação na elaboração da primeira geração das CE foi, no essencial, circunscrita, com envolvimento direto apenas em casos pontuais e com forte predominância de contributos formais, sobretudo através do fornecimento de dados. A presença de diretores que desempenharam simultaneamente funções políticas, ou que integraram equipas municipais, introduz exceções relevantes, mas não altera a tendência geral de um processo

dominantemente técnico e infraestrutural, construído num quadro legal e político que oferecia pouca margem para participação substantiva das escolas ou da comunidade.

6.1.1.4. Participação das escolas na elaboração das CE - Envolvimento dos pais e encarregados de educação

Por fim, confirmamos um conjunto de práticas diferenciadas de participação dos pais e encarregados de educação nos processos de elaboração e revisão das CE. De uma forma geral, os testemunhos revelam que a presença dos pais ocorre sobretudo através de estruturas formais de representação, nomeadamente as Associações de Pais, o Conselho Geral e o CME, ainda que a intensidade desta participação varie consideravelmente entre municípios.

Em vários agrupamentos, os diretores destacam que os pais têm sido envolvidos principalmente através dos órgãos colegiais em que possuem assento. Um diretor refere que a autarquia tem tido o cuidado de envolver os pais em diferentes sectores, sublinhando que a Associação de Pais, para além de integrar o Conselho Geral, "está presente no Conselho Municipal de Educação [...] e, portanto, têm voz ativa" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). Outro entrevistado confirma que os pais "também tiveram participação ao nível do Conselho Municipal de Educação, onde houve toda a partilha, [...] um tempo para discussão e para efetuarem contributos" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). No mesmo sentido, uma diretora afirma que os pais "foram envolvidos [...] tanto na apresentação como nesses grupos de auscultação" (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura), reconhecendo que a participação se processou sobretudo por via dos órgãos consultivos existentes.

Ainda assim, vários diretores admitem desconhecer até que ponto a participação dos pais foi efetivamente significativa nos momentos iniciais ou nas revisões mais recentes. Uma diretora afirma que "penso que terá sido por via da Associação de Pais, mas não tenho a certeza absoluta" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura), enquanto outra reconhece não ter memória do envolvimento dos pais e encarregados de educação específico neste processo, assinalando apenas que a Câmara costuma reunir com as associações "uma a duas vezes por ano" (DIR.AE6_Mulher_46_anos_Mestrado). Esta ausência de clareza sobre o tipo de participação dos pais é ainda reforçada por outra diretora, que afirma que "nesta revisão, não sei se o município tem solicitado alguma intervenção das associações" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Desta forma,

consideramos que a participação dos pais é assim apresentada como possível, mas não necessariamente estruturada, nem sempre visível para as direções escolares.

Os dados mostram também que, em muitas situações, a participação ocorre de forma mediada pelas próprias direções escolares, que se assumem como porta-vozes das preocupações e necessidades comunicadas informalmente pelos pais. Um dos diretores explica que, por estarem próximos das associações de pais e dos pais individualmente, as direções conseguem identificar dificuldades e transmiti-las no processo de elaboração da CE, afirmando que "acabamos por veicular aquilo que são as necessidades que os pais partilham connosco" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Esta, digamos, mediação, sugere que a participação dos pais e encarregados de educação não se limita aos órgãos formais, mas que envolverá também os canais informais de comunicação com a escola.

Também aqui, a visão dos municípios sugere uma perceção mais abrangente e frequentemente mais otimista do envolvimento dos pais. Os responsáveis municipais tendem a afirmar que os pais foram envolvidos através dos mecanismos formais de representação. Uma vereadora indica que as Associações de Pais participam por via do Conselho Geral e do CME, descrevendo reuniões e momentos de discussão conjunta (VE9_Mulher_55_anos_Mestrado). Outro responsável municipal reforça esta ideia, afirmando que "é nessa discussão, nesse fórum de discussão como linha de orientação estratégica e de envolvimento dos pais, formação dos pais, sensibilização dos pais que os envolvemos também no processo da carta educativa, por exemplo, a construção da rede escolar" (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura).

Há também municípios que relatam iniciativas específicas destinadas a integrar os pais de forma mais direta na CE. Uma técnica superior refere que "tivemos uma reunião com pais precisamente para discutir a Carta Educativa" (TS_Mulher_50_anos), mostrando que, em alguns contextos, foram criados momentos dedicados à auscultação. Outro município menciona que os pais têm sido envolvidos sobretudo na fase de aprovação do documento, uma vez que "integram o Conselho" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura), embora se reconheça que "na fase de recolha de informação, não" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura), indicando assim uma participação delimitada e dependente das etapas formais do processo.

Em contrapartida, alguns testemunhos municipais revelam uma visão mais crítica do envolvimento dos pais e encarregados de educação, assinalando dificuldades recorrentes na mobilização para participação ativa. Uma vereadora afirma que a participação das Associações de Pais é muitas vezes "mais reativa do que propriamente proativa", acrescentando que surgem sobretudo em momentos de problematização ou contestação, mais do que na fase de construção das decisões

(VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura). A mesma entrevistada admite dificuldade em mobilizar "os outros pais para uma atitude mais participativa", indicando limites estruturais à participação.

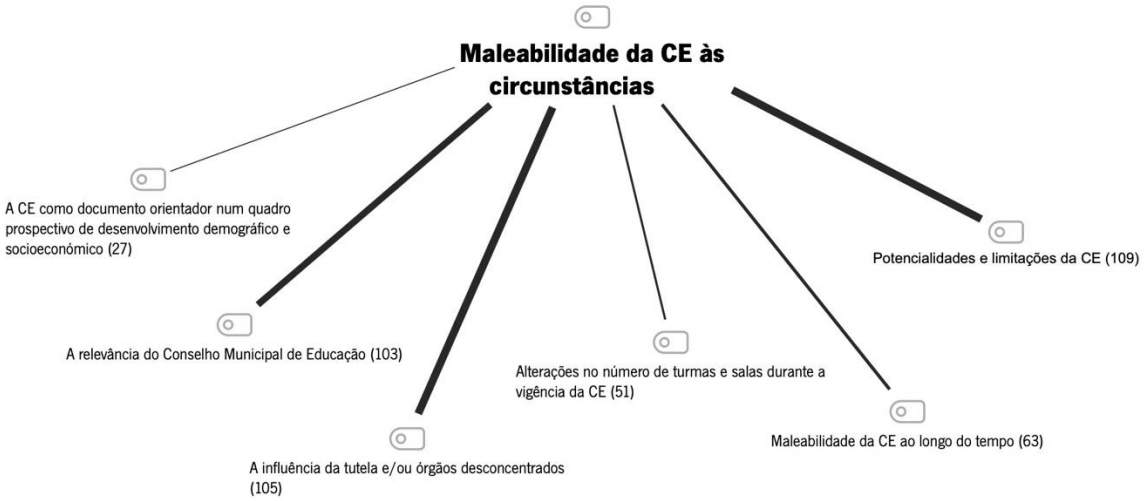
Observa-se que os testemunhos revelam que o envolvimento dos pais e encarregados de educação na elaboração das CE ocorre predominantemente através de instâncias formais como o Conselho Geral e o CME; contudo, na prática, assume intensidades muito distintas.

Em alguns municípios, foram promovidos momentos específicos de auscultação direta, enquanto noutros a participação é descrita como limitada ou mediada pelas direções escolares. Em vários casos, os próprios responsáveis municipais reconhecem que a participação dos pais e encarregados de educação permanece um desafio, marcada por dificuldades de mobilização e por uma tendência para a reatividade. Contudo, também emergem exemplos de envolvimento mais estruturado, em que os pais foram consultados em reuniões específicas ou integrados em grupos de auscultação, revelando que o grau de participação depende fortemente das práticas locais e das dinâmicas organizacionais existentes.

6.1.2. Maleabilidade da Carta Educativa às circunstâncias

Para efeitos de clarificação conceptual, entende-se aqui por maleabilidade a capacidade atribuída à CE para se adaptar a mudanças contextuais, organizacionais e demográficas, em oposição a uma leitura que a configura como documento fixo e pouco sensível à evolução das circunstâncias locais. O conjunto expressivo de testemunhos reunidos nesta dimensão permite compreender em que medida a CE — enquanto instrumento de planeamento estratégico — é percecionada como flexível, adaptável e sensível às transformações demográficas, políticas, sociais e administrativas que atravessam os territórios ao longo do tempo. Ao refletirem sobre a sua vigência, os entrevistados mobilizam experiências concretas que vão desde ajustamentos pontuais na rede escolar até reinterpretações mais amplas do papel da CE nas políticas educativas locais, revelando equilíbrios complexos entre planeamento prospetivo, constrangimentos normativos e exigências de natureza conjuntural.

Figura 20. Mapa percetual: Maleabilidade da CE às circunstâncias



Fonte: elaboração própria.

O mapa percetual construído para esta dimensão permite visualizar, de forma imediata, a distribuição interna dos seis indicadores que estruturam o corpus associado à maleabilidade da CE face às circunstâncias. Assim, a Figura 20. evidencia não apenas a frequência relativa de cada indicador, mas sobretudo o modo como os entrevistados atribuem centralidade a determinados aspetos que influenciam a capacidade da CE para se ajustar a contextos em constante transformação. O indicador mais expressivo é "Potencialidades e limitações da CE", o que indica que os atores interpretam a maleabilidade do documento a partir da discussão das suas virtudes e fragilidades estruturais. Esta predominância sugere que, para os entrevistados, compreender a flexibilidade da CE implica escrutinar a sua utilidade prática, a atualidade dos dados que mobiliza, a aplicabilidade das suas recomendações e o alcance das decisões que contempla. A reflexão sobre a maleabilidade é, assim, indissociável da reflexão sobre o próprio instrumento de planeamento. Muito próxima desta densidade surge "A influência da tutela e/ou órgãos desconcentrados", o que indicia que a maleabilidade da CE é fortemente condicionada pela articulação, nem sempre linear, entre diferentes níveis de governação. A presença deste indicador sugere que, apesar do quadro de intenções descentralizadoras estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a administração central continua a ter um papel decisivo na definição das possibilidades de ação dos municípios, seja através de normas, de validação de propostas ou de controlo da rede escolar. A tutela emerge, assim, como estrutural à compreensão do nível de adaptação da CE às necessidades territoriais. De seguida, "A relevância do Conselho Municipal de Educação" atesta o papel deste órgão enquanto espaço formal de mediação político-administrativa e de auscultação das diferentes sensibilidades locais. A forte presença deste indicador

sugere que o CME é percecionado, apesar da sua natureza consultiva, como dispositivo central na construção de consensos, na validação das opções do município e na integração da multiplicidade de atores que participam, direta ou indiretamente, na configuração da rede educativa. A "Maleabilidade da CE ao longo do tempo" ocupa uma posição intermédia, refletindo uma leitura histórica do instrumento, sensível às alterações legislativas, às mudanças demográficas e às variações nos padrões de governação local. Este subcódigo revela que os entrevistados reconhecem que a CE não é estática; antes, é um documento que se adapta à medida que se transformam as condições do território e os modos de relação entre escolas, autarquias e tutela. "Alterações no número de turmas e salas durante a vigência da CE" surge como um indicador que remete para a dimensão operacional do planeamento. O seu peso revela que muitas das dificuldades à maleabilidade do documento são vividas no quotidiano das escolas, onde variações populacionais, decisões da tutela ou limitações de espaço impõem adaptações que a CE nem sempre prevê ou consegue acompanhar. Por fim, o subcódigo "A CE como documento orientador num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico", com 27 referências, apresenta o menor número de ocorrências, o que não diminui a sua relevância conceptual. Consideramos, que a sua posição periférica indica, sobretudo, que a discussão dos entrevistados se concentra mais nos constrangimentos imediatos e nas dinâmicas institucionais do que na dimensão prospetiva e antecipatória do planeamento. Ainda assim, este indicador remete para a vertente estratégica da CE, fundamental para que os municípios possam antecipar tendências e formular políticas com horizonte temporal mais alargado.

6.1.2.1. Maleabilidade da CE às circunstâncias - Potencialidades e limitações da CE

A leitura dos testemunhos revela que as perceções sobre as potencialidades e limitações da CE variam conforme o lugar que cada ator ocupa. Embora exista um núcleo comum de entendimentos, nomeadamente a utilidade da CE como documento orientador e as dificuldades decorrentes das rápidas mudanças do território, emergem diferenças relativamente significativas entre diretores de AE/ENA, EP e representantes municipais.

No conjunto dos diretores de AE/ENA, a leitura dos testemunhos revela uma perceção bastante partilhada das potencialidades da CE, desde que esta não seja concebida nem aplicada como um instrumento estanque. A CE é, em primeiro lugar, reconhecida como um documento que agrega memória, diagnóstico e projeção, funcionando simultaneamente como registo do passado, leitura do presente e enquadramento do futuro. Como refere uma diretora, a CE encerra "potencialidades todas,

em termos da Carta Educativa, porque, no fundo, é o documento onde está registado um determinado histórico, aquilo que é o passado", podendo igualmente constituir "alguma forma de refletirmos aquilo que é o presente e vai ser o futuro" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura).

Neste sentido, vários entrevistados sublinham a sua função estratégica e orientadora, entendendo a CE como um instrumento de gestão e planeamento prospetivo que permite antecipar necessidades e organizar a rede educativa ao longo do tempo. Um diretor refere que a CE "é importante porque é um plano estratégico que nos enquadra e que nos diz como é que a rede vai organizar durante um determinado período de tempo" (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado), enquanto outra entrevistada a caracteriza como "um documento de gestão (...) que ajuda a Câmara Municipal, em conjunto com os agrupamentos, a prever o que se vai passar daqui a uns anos", funcionando como "uma orientação, um norte, um guia" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada).

Para além da dimensão técnica e estratégica, surge de forma consistente a valorização da CE enquanto dispositivo relacional e comunicacional, capaz de criar espaços formais de diálogo entre os diferentes atores locais. Como sintetiza uma diretora, "a grande mais valia da Carta Educativa é fazer com que as pessoas se sentem à mesa e comuniquem e conversem" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada), ideia reforçada por quem reconhece que o processo de elaboração da CE constitui "um momento em que as pessoas se encontram e refletem todas juntas" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura), dificilmente substituível na ausência de um documento estruturante.

Contudo, esta perceção positiva é claramente condicionada pela forma como a CE é concebida e operacionalizada. A maioria dos diretores é explícita ao afirmar que a CE só se transforma num fator limitativo quando perde flexibilidade e se cristaliza em orientações rígidas. Como afirma uma entrevistada, a CE pode tornar-se "um documento muito limitativo (...) se ela for estanque" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura), sendo reiterado que "desde que a carta em si não seja uma limitação da nossa ação (...) se for uma limitação assim forte, é mau" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Pelo contrário, "se der espaço de manobra", então "só [tem] aspetos positivos" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada).

Esta tensão entre orientação e limitação surge também associada à necessidade de visão prospetiva e atualização contínua. Vários diretores alertam para o risco de a CE ficar desfasada da realidade, sobretudo quando os cenários previstos não se confirmam ou quando não existem mecanismos de acompanhamento e monitorização. Um entrevistado descreve que, apesar de a CE ter sido desenhada com base na realidade do momento, "os anos seguintes não tiveram a ver com aquilo que estava previsto" e que estruturas pensadas para avaliar e monitorizar "nunca chegou a existir"

(DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). O mesmo diretor insiste na importância de "ter o cuidado de pensar no futuro" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura) e de integrar dimensões como a evolução tecnológica, antecipando "que em x anos se faça aqui uma reestruturação" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura).

Um outro eixo crítico prende-se com a visão ideológica subjacente à CE. Alguns diretores sublinham que a CE deixa de ser agregadora quando se ancora numa conceção redutora de escola, desalinhada com a diversidade de contextos e projetos educativos. Como refere um entrevistado, "o que a Carta Educativa pode ter como limitadora é se ela estiver agarrada a uma visão de escola que colida muito com a visão de escola de quem tem que aplicar e de quem materializa, que são os diretores" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado), alertando para o risco de uma CE "pouco pluralista" quando não expressa diversidade nem acolhe diferentes perspetivas educativas.

Por fim, apesar do reconhecimento generalizado do seu valor estruturante, alguns diretores introduzem uma leitura mais pragmática e crítica, sublinhando que a eficácia da CE depende menos da sua qualidade formal e mais das condições políticas, financeiras e organizacionais para a sua concretização. Como afirma um entrevistado, "não é por termos uma Carta Educativa bem escrita (...) que isso resolva a vida de um concelho" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado), sendo frequente a referência a situações em que decisões previstas como o encerramento ou concentração de estabelecimentos, esbarram na ausência de condições reais para a sua implementação (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado). Nessa medida, a CE é por vezes mobilizada de forma instrumental, chegando a ser utilizada "como argumento" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura), sem que isso garanta, por si só, a mudança efetiva.

A perspetiva dos diretores das EP, revela uma leitura mais crítica e, em muitos casos, profundamente cética relativamente à capacidade efetiva da CE em afirmar-se como um instrumento dinâmico, estratégico e responsivo às especificidades do ensino profissional.

Desde logo, emerge a perceção de que a CE falhou na sua capacidade de continuidade e adaptação ao longo do tempo, ideia exposta quando se refere que "pronto, esta era a premissa que não se conseguiu, não se conseguiu perpetuar no tempo" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Ainda assim, é reconhecido que a principal potencialidade da CE reside na sua capacidade de ajustamento às circunstâncias, sendo afirmado que "as potencialidades é ajustarem-se ao momento, não é? Portanto, se não houver uma uma atualização da Carta Educativa, ela passa a ficar desatualizada" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Contudo, esta potencialidade surge condicionada pela

forma como a CE é mobilizada na prática. Segundo o mesmo diretor, "percebo que de alguma forma, as cartas educativas só começam a ser são faladas quando há qualquer questão do ponto de vista financeiro em causa", acrescentando que, caso contrário, "elas mantêm-se mais ou menos como adorno". Esta lógica instrumental é reforçada pela crítica de que, enquanto a CE for elaborada ou atualizada apenas para garantir financiamento, "vejo-as como um pouco limitativas, um pouco limitadas, àquele que é o seu verdadeiro interesse também, não é?" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Neste enquadramento, a incapacidade da CE em responder às necessidades concretas das EP é afirmada de forma particularmente contundente, ao considerar-se que "neste momento está perfeitamente incapaz de poder dar respostas positivas aos interesses das escolas profissionais" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Esta leitura crítica é complementada pela referência a "alguma dificuldade de enfrentar os problemas mais negativos de frente" (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado), sugerindo uma abordagem pouco problematizadora das fragilidades do sistema educativo local. Ainda no plano das limitações, a mesma interlocutora, sublinha a falha ao nível da relação da escola com a comunidade, quando se afirma que a CE "está muito bem preparada para formarmos aquilo que é a parte cognitiva e o contexto escolar, e também a parte do saber ser e estar", mas que "falha aqui, acho eu, naquilo que é o saber ser e estar em termos de comunidade", apesar de admitir que "valoriza muito a dinâmica dos trabalhos de projeto, da relação de equipas" (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado).

Em contraponto, surgem referências claras às potencialidades da CE enquanto instrumento de conhecimento do território. Uma das diretoras afirma que "a grande potencialidade é que nos dá a visão global do concelho" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). Esta visão é aprofundada ao referir que a CE permite "ficar com uma visão daquilo que nos pode... o que é expectável para nós num futuro a médio e longo prazo", bem como "dar-nos a conhecer o concelho, dar-nos a conhecer aquilo que nós fazemos internamente na escola, que é a análise, perceber como é que são os agregados familiares" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação).

A CE é também valorizada como um instrumento que induz reflexão estratégica, sendo referido que "acho que tem essa grande mais-valia, porque efetivamente faz-nos pensar e obriga-nos a colocar o preto no branco e pensar aquilo que estrategicamente é importante para nós" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado). No mesmo sentido, destaca-se a sua utilidade enquanto suporte à definição de orientações futuras: "para onde é que nós queremos caminhar? Eu acho que por aí é importante", podendo ainda servir como "um documento que valoriza o fundamento, aquilo que pode ser uma pretensão nossa, qualquer um outro tipo de situação que possa passar por um

projeto, por uma candidatura" ou como "uma defesa clara daquilo que é a nossa pretensão em termos de oferta formativa" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado). Apesar disso, o diretor critica o carácter formal da CE, ao afirmar que "o contra efetivamente é que é um documento só por si, porque é um documento que é aprovado, pronto, fica na gaveta e não vai muito para além disso". Ainda assim, reconhece que a CE pode favorecer a articulação territorial, na medida em que "permite aqui haver uma boa articulação" entre os agentes do território, sendo "claramente de interesse de todos que haja essa boa articulação" para "delinear e traçar uma estratégia em conjunto que seja benéfica para todos e para o território em particular" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado).

Uma das críticas mais estruturais surge associada à cultura organizacional das escolas e da própria CE, ao afirmar-se que "as escolas estão muito fechadas" e que os documentos produzidos são "muito virados para dentro, em vez de perceber qual a utilidade no exterior das organizações" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado). Neste contexto, a CE é percecionada sobretudo como resposta a uma obrigação formal, quando se refere que "sinto muito que uma carta educativa vem mais para corresponder a uma exigência legal do que propriamente como um planeamento, como um instrumento de planeamento" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado). O mesmo diretor reforça esta leitura pela crítica à desproporção entre diagnóstico e prospetiva, ao referir que "estamos a falar de um documento de 300 e muitas páginas em que basicamente temos mais de 300 páginas, que é diagnóstico", contrastando com "20 páginas que tem alguma coisa prospetiva". Para este diretor, uma análise prospetiva deveria ser mais clara e orientadora: "ok, nós queremos ir por aqui e ali...". No que respeita especificamente ao ensino profissional, a crítica é particularmente expressiva, ao referir-se que "uma das partes tinha a ver com o ensino profissional. E pouco ou nada se fez em relação a essa parte. Estava lá para decorar, basicamente". Esta ausência de concretização reforça a sensação de que "aquilo que foi plasmado, foi plasmado apenas para a Carta educativa... para ficar registado", permanecendo "o documento na gaveta" e sem aplicação prática (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado).

Por fim, é sublinhada a necessidade de alinhamento estratégico, defendendo-se que a CE "tem que estar linkada com a estratégia para o território", "para o país", e que deve responder às necessidades territoriais, as quais "têm que ser objetivadas e têm que ser claras" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado). Num registo mais prospetivo, reconhece-se ainda que a CE pode funcionar como "o retrato do concelho em termos de educação" e permitir "fazer previsões e definir alguma estratégia" orientada para a melhoria da qualidade educativa (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado).

A análise das perceções dos representantes municipais e do Presidente da Comunidade Intermunicipal evidencia uma leitura claramente dual da CE, reconhecendo-lhe potencialidades significativas enquanto instrumento estratégico e orientador, mas assinalando limitações estruturais que condicionam a sua maleabilidade face às dinâmicas territoriais e educativas em constante mutação. No que respeita às potencialidades, a CE é amplamente valorizada enquanto instrumento de enquadramento estratégico do território, integrando múltiplas dimensões relevantes para a ação educativa local. Neste sentido, é descrita como um documento que "tem sempre uma referência estratégica daquilo que é as dinâmicas populacionais, demográficas, aquilo que é o estado da arte, no que respeita a equipamentos (...) e aquilo que são as dinâmicas sociais", sendo, por isso, entendida "do ponto de vista estratégico" como "uma Bíblia, não é? Aquilo que é importante" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura). A CE surge também associada à necessidade de planeamento estruturado, em oposição a respostas reativas e fragmentadas, sendo que "para mim, o planeamento" é central, sobretudo num contexto em que "muitas vezes nos queixamos que andamos a apagar fogos (...) não temos planeamento" (TS_Mulher_50_anos). Nesta lógica, a CE é percecionada como uma mais-valia por permitir "responder de forma assertiva e até equitativa", reconhecendo-se que "nem todos os territórios têm de ter as mesmas intervenções, nem as mesmas políticas" (TS_Mulher_50_anos). Outra potencialidade recorrente está relacionada com a capacidade da CE promover uma reflexão estratégica, ao "obrigar-nos a pensar, a pensar o que é que temos, o que é que queremos para o futuro", podendo "dar linhas orientadoras para aquilo que todos queremos", reforçando que a CE deve ser "um documento orientador, mas não castrador" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento).

No plano operacional, a CE é valorizada enquanto instrumento que promove articulação interdisciplinar, sobretudo quando "bem operacionalizada", permitindo integrar saberes da "educação e da pedagogia" com áreas como "a arquitetura, a engenharia" (TS_Mulher_50_anos). Neste sentido, os instrumentos de planeamento são considerados "extremamente importantes para auxiliar os políticos na tomada de decisão" e "os técnicos naquilo que são as suas práticas quotidianas" (TS_Mulher_50_anos).

A definição e racionalização da rede escolar constitui igualmente uma potencialidade, sendo referida "a definição exata da rede escolar, portanto, adequando-a à nossa realidade", bem como a possibilidade de a CE contribuir para uma leitura supramunicipal, enquanto "potencial contributo da rede escolar de um distrito, à rede escolar de uma região", associada à ideia de "eficiência" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Por fim, a CE é também reconhecida como um instrumento de natureza prospetiva, que "nos orienta para um intervalo de tempo" e fornece "um discurso prospetivo

do que é que vai ser a educação daqui a uns tempos", funcionando como "um exercício de reflexão sobre qual é o nosso caminho" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura).

Apesar destas potencialidades, os discursos dos autarcas evidenciam um conjunto consistente de limitações associadas à reduzida maleabilidade da CE face à rapidez das transformações territoriais. Desde logo, sublinha-se que o contexto atual é marcado por "mudanças sucessivas nos territórios", associadas a fenómenos de emigração, tecnológicos e à transformação do próprio ensino, nomeadamente "com a questão do ensino à distância" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura). Neste enquadramento, o Presidente da CIMRL afirma que, se a CE não for atualizada, "irá perder a sua importância", uma vez que "há uma evolução muito grande que não é compaginável com um documento tão estático".

A formalização do processo de atualização surge como uma limitação clara, quando se refere que, "cada vez que queremos alterar uma carta educativa", existem "diferentes procedimentos que temos que passar", alimentando a perceção de que a CE pode ser encarada como um documento "estanque" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Outra limitação relevante prende-se com a dificuldade de monitorização e correção em tempo útil, sendo referido que "o problema é sempre de monitorização e as medidas corretivas" face aos desvios entre metas e resultados (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Neste sentido, o mesmo vereador realça que a CE deveria ser mais dinâmica, uma vez que "não pode só estar à espera de um período temporal mais alargado para ser corrigido", reconhecendo-se que existe "muito, muito pouca flexibilização na gestão das cartas educativas nos municípios".

As assimetrias territoriais, sobretudo ao nível da capacidade financeira, são igualmente apontadas como uma limitação, admitindo-se que "pode haver maior dificuldade aos municípios de baixa capacidade financeira" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Aqui, a rigidez da lei é criticada, ao afirmar-se que "a lei é a lei (...) é igual para todos", defendendo-se que deveria permitir "discriminar positivamente os territórios de baixa densidade". A dimensão temporal da CE constitui outra limitação estrutural, sendo descrita como "um retrato do momento", com o risco de rapidamente se tornar desatualizada, pois "há sempre a possibilidade de amanhã, já não é o que ali está" (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura). Na opinião da mesma autarca, esta limitação é agravada, pela incerteza associada a políticas e programas futuros, que dificultam a sua utilização enquanto instrumento plenamente estratégico.

Por fim, é identificada a ausência de uniformização de indicadores como um obstáculo à leitura integrada do sistema educativo, defendendo-se que "deveríamos trabalhar todos com os mesmos

indicadores", uma vez que "cada concelho faz a sua carta educativa da forma como acha que é ajustada" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura), dificultando o seu uso como suporte a decisões de âmbito nacional.

6.1.2.2. Maleabilidade da CE às circunstâncias - Influência da tutela e/ou órgãos desconcentrados

A leitura dos testemunhos associados a este indicador revela que a influência da tutela permanece como um dos fatores mais determinantes na forma como os atores locais percecionam a maleabilidade da CE. Apesar de existir um reconhecimento generalizado da importância do planeamento local, todos os conjuntos referem, ainda que com intensidades distintas, que a CE continua a operar dentro de limites definidos pela administração central, o que molda decisivamente a sua capacidade de adaptação às circunstâncias reais de cada território.

Entre os diretores de AE/ENA, a tutela surge frequentemente como a instância que baliza, valida ou condiciona as decisões relativas à rede e à oferta educativa. Um diretor sintetiza esta perceção ao afirmar que "a DGEstE define. A aprovação da rede é a DGEstE [...]. Fiquei convencido que, na verdade, quem manda é a DGEstE. Os senhores presidentes de câmara acho que fazem o que a DGEstE define" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado). O mesmo diretor recorda ainda que, quando a CE foi aprovada em CME e remetida à DGEstE, esta "devolveu com um conjunto de sugestões e propostas" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado), evidenciando o papel de escrutínio e de orientação técnica exercido pelo serviço desconcentrado. Outros diretores descrevem uma relação marcada por articulação regular, mas sempre dentro da assimetria de competências que confere à tutela a última palavra. Um deles explica que, anualmente, existe um processo de validação conjunta da rede: "há rede escolar, todos os anos [...] há sempre uma articulação grande entre DGEstE e o município e as escolas", embora reconheça que "obviamente que a decisão final é sempre da DGEstE", ainda que "não tenha havido conflitos" (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado). Também se encontram relatos de decisões diretas com impacto imediato no funcionamento das escolas, como quando uma diretora afirma ter "recusado dois alunos agora no meu 7.º ano, porque a DGEstE não autorizou duas turmas mais pequenas" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura). Contudo, a diretora acrescenta que, apesar da intervenção da tutela, "se localmente houver vontade, a tutela também vai dizer que sim. E esse é o princípio" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura), sugerindo margens de negociação quando existe convergência entre escolas e município. Outros entrevistados recordam intervenções do Ministério em obras de maior escala, como ocorreu quando uma escola recebeu obras diretamente do Ministério

porque este "entendia que tinha que intervir" (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura). Em sentido oposto, há também casos em que a tutela não se fez sentir de forma explícita, como refere uma diretora ao afirmar que "a tutela (a DGEstE) não teve qualquer intervenção" no processo (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura).

Nas EP, a influência da tutela faz-se sentir com particular intensidade, seja pela sua natureza institucional, seja pelos processos de aprovação de cursos e de organização da rede. Um diretor assinala que, no atual funcionamento, "a DGEstE de Coimbra funciona muito bem" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura), demonstrando confiança no serviço desconcentrado. Contudo, outro entrevistado recorda que, noutros momentos, "foi muito mais interventiva a equipa de apoio" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado), evidenciando variações na intensidade da supervisão ao longo do tempo. Ainda assim, o papel da tutela permanece central: o mesmo diretor explica que, no CME, "o apoio relativamente à elaboração [da CE] é visível", quer no processo de parecer, quer na validação final, reforçando que a CE "tem de ser integrada no PDM" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado), o que mostra a articulação entre instrumentos de planeamento. Noutro município, um diretor observa que a tutela exerce pressão direta no sentido de atualizar os instrumentos de planeamento, afirmando que no CME "já foi percetível a pressão que a própria tutela, neste caso a DGEstE, faz sobre o município no sentido de rever a Carta Educativa" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado). Mais crítica é a leitura de outra diretora, que descreve situações em que a DGEstE, ao atribuir turmas, "limita-se a manter e a tentar ao máximo reduzir o número de turmas", ainda que o retrato municipal indicasse um aumento da procura, resultando em turmas de "32 alunos" (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado). A mesma diretora acrescenta que, apesar de existirem alunos no concelho, "fecharam-nos muitas turmas", concluindo que "as indicações vêm muitas vezes mesmo de cima. São centralizadas" (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado). Estas experiências demonstram que a influência da tutela pode reforçar ou contrariar diagnósticos territoriais, com impacto direto na organização da oferta e nas condições de funcionamento das EP.

Do lado dos municípios, a tutela é percecionada numa dupla lógica: como entidade que define e condiciona decisões estruturantes e, simultaneamente, como parceira indispensável na concretização de políticas educativas. A presidência da CIMRL recorda que, historicamente, "houve sempre um forte pendor de ligação municipal com o Ministério da Educação, através da Direção Regional de Educação do Centro" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura), quer na gestão de obras e manutenções, quer na expansão da rede escolar. O mesmo responsável acrescenta que, atualmente, o Ministério mantém sobretudo "a gestão do quadro de pessoal [...] e os conteúdos educativos e as dinâmicas de

aulas", concluindo que "aí é que tem poder" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura). No plano financeiro, esclarece que sempre que é necessário realizar "uma obra profunda", as câmaras "precisam é de financiamento do Ministério", seja através do Orçamento de Estado ou de fundos comunitários, e que tais intervenções "não são financiadas através da descentralização" e "não estão incluídas no pacote da descentralização" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura). Outros responsáveis municipais reforçam esta leitura. Uma vereadora explica que, no processo de constituição de turmas, "a DGEstE tem que se pronunciar", chegando a deslocar-se "ao local, ver se temos condições" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura). Noutro concelho, uma autarca afirma que "quem manda é mesmo a tutela. Manda nisto tudo, não é?" (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura), recordando um episódio em que a DGEstE pediu a retirada temporária da CE da plataforma devido a dificuldades internas de análise, resolução que foi possível apenas através de contacto direto. Há igualmente municípios que gerem tensões com a administração central: uma vereadora menciona que, durante anos, enviaram relatórios à tutela "que nunca se chegou a ter respostas", levando a Câmara a "antecipar-se e a substituir-se de alguma forma à administração central" (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura). Outra responsável destaca que existem situações em que é necessário solicitar "uma autorização especial à DGEstE", nem sempre concedida, questionando: "mas que não porquê?" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Noutras autarquias, a tutela é percecionada como menos interventiva do que no passado, como afirma um vereador ao considerar que, após a descentralização, "tem evoluído" para um papel "cada vez menos interventivo" no planeamento da rede, embora continuando a ser parceira necessária para que o processo avance (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Em municípios onde a coordenação é estreita, uma vereadora assinala que a DGEstE "acolhe as propostas apresentadas" na definição da rede (VE9_Mulher_55_anos_Mestrado), enquanto uma técnica municipal reconhece que, embora a decisão final pertença sempre à tutela, "a articulação acaba por encontrar algumas respostas" (TS_Mulher_50_anos).

Resumindo, para os AE/ENA, a influência da tutela traduz-se sobretudo na aprovação da rede e na imposição de limites à autonomia prevista. Para as EP, assume contornos ainda mais marcados, afetando diretamente a oferta formativa e a organização das turmas. Para os municípios, a tutela é simultaneamente um constrangimento (pela necessidade de autorização e de financiamento) e uma parceira indispensável à concretização das políticas educativas locais. No seu conjunto, estes testemunhos revelam que a maleabilidade da CE continua profundamente condicionada pelas decisões, ritmos e orientações da administração central, mostrando que o processo de transferência de

competências não eliminou, mas antes reconfigurou, as formas de influência da tutela sobre a governação educativa local.

6.1.2.3. Maleabilidade da CE às circunstâncias - A relevância do Conselho Municipal de Educação

As entrevistas revelam que, embora o seu funcionamento e impacto variem consideravelmente entre municípios, o CME surge, de modo geral, como espaço de encontro, mediação e validação, onde diferentes sensibilidades territoriais se articulam e onde a CE ganha densidade política e institucional. A sua relevância decorre tanto da função legal que desempenha, através da emissão de parecer prévio e obrigatório, mas também da capacidade de, em alguns concelhos, funcionar como fórum de debate efetivo, permitindo ajustar, negociar e reinterpretar decisões à luz das realidades escolares e comunitárias.

Entre os diretores de AE/ENA, o CME é frequentemente descrito como um órgão que, quando funciona bem, permite equilibrar posições e garantir que as escolas têm voz nos processos de planeamento. Um diretor explica que, no seu município, o CME "incluía todas as sensibilidades representadas", com "um representante de cada um dos grupos que está lá representado, o grupo dos diretores, os pais, as associações, etc." (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura). Para este entrevistado, a relevância do CME advém precisamente da possibilidade de colocar em diálogo diferentes atores. Noutro agrupamento, um diretor sublinha que estas reuniões "são espaços importantes, porque tudo aquilo que é discutido em termos de rede passa por ali" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado), evidenciando que o órgão funciona como mecanismo de transparência e partilha. Em alguns contextos, o CME é ainda referido como o "bom sítio" para um debate mais alargado, desde que as reuniões sejam preparadas e os pontos bem estruturados, tendo em conta que ali "está a Associação de Pais, está a Associação de Estudantes", bem como vários elementos da escola (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Contudo, os diretores também reconhecem limites no modo como o órgão funciona e na intensidade da sua intervenção. Uma diretora assinala que o CME "não tem reunido dentro daquilo que é a previsão" e que, na prática, "tem reunido uma vez por ano" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura), normalmente no final de julho, concentrando a agenda na aprovação da rede de transportes, ainda que se aproveite esse momento para "fazer um balanço do ano que finda" e uma primeira "prospetiva" para o ano seguinte. Outro diretor descreve um período em que o Conselho estava "meio morto": as reuniões eram essencialmente formais, "era o diretor ir lá fazer um apanhado, um historial dali de meio ano ou de um ano", quase sem discussão, "era só

cumprir um bocado o calendário de haver o Conselho Municipal e de reunir uma vez por ano ou lá o que era" (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura). Noutros casos, os diretores sublinham que o CME é sobretudo informado – "toma conhecimento, não dá parecer" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada) – ou que, em determinadas decisões, "não houve um conselho municipal para dar parecer sobre a rede escolar" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura), revelando práticas diferenciadas de utilização do órgão.

Nas EP, a relevância do CME é percecionada sobretudo na sua dimensão representativa e na forma como traduz o lugar das EP no sistema local. Um diretor sublinha que, idealmente, o Conselho permite "dar conta daquela que é a nossa estratégia enquanto oferta educativa", mas nota que, "como houve a redução do número de reuniões do Conselho Municipal de Educação", passando a existir "só uma reunião no início e outra no fim", a reunião intermédia, em que alinhavam a oferta formativa, "deixou de existir", o que considera "uma lacuna" que o município deveria colmatar (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Esta redução do número de reuniões limita a possibilidade de encaixar calendários e de articular, em tempo útil, decisões sobre a rede e a oferta. Surgem também casos em que as EP não têm assento direto no CME, como partilha uma diretora que, quando assumiu a direção, estranhou não haver "nenhum colega diretor do ensino profissional" no CME (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado), sendo, noutro caso, a representação do privado assegurada por um centro de formação, o que levou a diretora a reivindicar que as escolas profissionais passassem a integrar formalmente o órgão (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). No entanto, há concelhos onde essa integração se concretizou e alterou substantivamente a posição das EP. Uma diretora refere que viveu "dois períodos de escola": num primeiro momento, "não havia relação absolutamente nenhuma com a nossa escola. Era uma escola privada, não tínhamos assento no Conselho Municipal de Educação"; mais tarde, com a mudança de executivo, "a escola passou a fazer parte, tal como o agrupamento faz, de todas as decisões", passando a reunir "atempadamente, antes mesmo destas reuniões de maior grupo" (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado). Noutro município, um diretor caracteriza o CME como "órgão consultivo, mas [...] muito pouco participado e [com] uma comunicação muito unilateral", onde "não há muito espaço" para discussão, sendo os temas apresentados "a serem corroborados" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado).

Na perspetiva intermunicipal, o CME surge como um espaço privilegiado de articulação qualitativa entre diferentes escalas e entidades do sistema educativo local. Como refere o Presidente da CIMRL, trata-se de um órgão com um papel particularmente relevante por lidar "com as juntas de freguesia,

escolas, diretores de escola, associações de pais e, portanto, ter ali um papel importante para dar indicações não das questões mais numéricas, mas das questões mais qualitativas" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura), reforçando a ideia de que o CME ultrapassa uma lógica meramente formal ou estatística, assumindo um papel de mediação e interpretação das dinâmicas educativas locais.

No plano municipal, vários entrevistados sublinham que o CME é mobilizado de forma estruturada ao longo do ciclo de planeamento da CE, desde o diagnóstico até à formulação e validação de propostas. Uma das técnicas municipais descreve este processo de forma clara: "Este é o diagnóstico. Vamos discutir com estes parceiros. A seguir, vamos caminhar para a apresentação de propostas. E vamos sempre discutindo", acrescentando que este percurso assenta numa "política de participação e envolvimento", onde "só podemos construir um caminho onde todos se sintam representados", reforçando que o CME é o espaço onde "foi sempre este o caminho" (TS_Mulher_50_anos). A relevância formal do CME manifesta-se igualmente na obrigatoriedade da sua pronúncia sempre que ocorrem alterações estruturais à CE. Como refere a mesma interlocutora, "sempre que há mudança de plano, sempre que há introdução, por exemplo, de construção de uma nova escola, nós temos que levar a Conselho Municipal a alteração à Carta Educativa" (TS_Mulher_50_anos). Apesar de a técnica admitir constrangimentos associados à dimensão e composição alargada do CME (que inclui a presença regular de representantes da DGEstE e da CCDR), reconhece que essa mesma diversidade é apresentada como um fator potenciador da participação, sobretudo quando os trabalhos são organizados em torno de temas concretos: "uma das preocupações que o atual executivo e atual vereadora da Educação tem é que cada Conselho Municipal tem um tema para ser debatido e isso faz com que haja uma maior participação" (TS_Mulher_50_anos).

Em vários municípios, a frequência das reuniões é reconhecida como variável, oscilando entre uma e duas reuniões anuais, dependendo da existência de matéria substantiva. Uma vereadora admite que "habitualmente, nós, confesso, não reunimos com muita frequência" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento), especificando que "acho que é uma vez por ano", embora nesses momentos sejam discutidas "as necessidades concretas do concelho", com destaque para a articulação da oferta educativa, em particular entre o ensino regular e o ensino profissional, bem como para a gestão das expectativas e vocações dos alunos. O CME surge igualmente como espaço recorrente de discussão de questões operacionais com impacto direto na organização escolar, como os transportes ou os horários. Um exemplo concreto é relatado por um vereador: "este ano a senhora diretora quis antecipar em 15 minutos o início das atividades letivas (...) falou comigo, depois levámos

isso a Conselho Municipal de Educação, e preparámos a mudança dos horários" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Do mesmo modo, o Plano Municipal de Transportes é referido como sendo "normalmente aprovado em sede de Conselho Municipal da Educação" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). De forma transversal, os discursos apontam para um clima globalmente pacífico e consensual nas reuniões do CME. Expressões como "normalmente é pacífico" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento), "foi pacífico" (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura) ou "geraram-se algumas discussões, mas depois chega-se tudo a um consenso" (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura) são recorrentes, sugerindo que, apesar da diversidade de atores, o CME funciona maioritariamente como um espaço de convergência.

Não obstante, quando estão em causa questões sensíveis ou orientações nacionais, o CME assume um papel mais interventivo. Um vereador destaca, por exemplo, a discussão em torno da utilização de telemóveis nas escolas, referindo que foi "muito participada" e que "dali resultaram opiniões que chegaram ao Conselho Geral de Educação", concluindo que o CME "está vivo" (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura).

Finalmente, alguns municípios reconhecem que, apesar do funcionamento regular do CME, ainda existem margens de melhoria ao nível da sua dinamização, nomeadamente através da criação de grupos de trabalho ou de formas mais contínuas de envolvimento. Uma vereadora assume que "não estamos ainda na melhor performance para dinamizar o Conselho Municipal de Educação", apontando limitações de capacidade técnica e de recursos humanos, ainda que identifique esse reforço como "um caminho que vamos ter que trilhar num futuro projeto de executivo municipal" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura).

Em síntese, a análise realizada permite clarificar a relação entre o CME e a CE. Esta relação não se limita à função formal de emissão de parecer ou de validação de alterações ao documento, embora essa dimensão surja expressamente nos discursos municipais, por exemplo. Verificamos que quando funciona de forma regular, preparada e participada, o CME pode constituir um espaço de leitura territorial, de escuta dos atores e de ajustamento das respostas educativas às circunstâncias concretas de cada município. É neste sentido que o CME articula com a maleabilidade da CE: não porque substitua o documento ou altere autonomamente as suas orientações, mas porque pode favorecer a sua interpretação, atualização e operacionalização situada. A sua influência depende, contudo, da regularidade das reuniões, da representatividade dos participantes e da capacidade municipal para transformar o órgão num espaço efetivo de trabalho educativo, e não apenas numa instância formal de tomada de conhecimento.

6.1.2.4. Maleabilidade da CE às circunstâncias - Maleabilidade da Carta Educativa ao longo do tempo

No que respeita à maleabilidade da CE ao longo do tempo, os discursos demonstram que esta flexibilidade resulta menos de ajustamentos pontuais e mais de um processo contínuo de adaptação. O tempo introduz, assim, uma complexidade acrescida ao planeamento educativo, ao confrontar previsões de médio e longo prazo com dinâmicas reais frequentemente imprevisíveis, exigindo a escolas e municípios uma releitura permanente do território, da rede escolar e das prioridades de intervenção.

Pela análise dos discursos dos diretores de AE/ENA torna-se evidente que a CE, ao longo do tempo, não pode ser entendida como um instrumento fixo ou fechado, sendo antes marcada por diferentes graus de maleabilidade, ajustamento e, em alguns casos, desvalorização prática.

Num primeiro plano, surgem referências à estabilidade relativa da rede escolar, associada ao conhecimento prévio por parte do município. Uma diretora sublinha que "a rede escolar já está pré-definida, não é? Portanto, o município tem conhecimento desta rede escolar", acrescentando que "neste momento tem se mantido mais ou menos a rede dos últimos anos" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura). Esta estabilidade é, contudo, apresentada como contingente e não absoluta. Assim, maleabilidade da CE emerge com particular intensidade quando os diretores evocam alterações demográficas e fluxos migratórios recentes, frequentemente descritos como imprevisíveis. Uma diretora refere que "já têm 20 alunos, dois com NEE. Opá, mas veio o não sei quantos de África, veio o não sei quantos do Brasil, da Índia, se eles moram aqui (...), para onde é que os vamos mandar?" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). De forma reiterada, a CE é caracterizada como um instrumento que tem de ser dinâmico, precisamente porque "as pessoas mudam todos os anos" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Neste sentido, é descrita pela mesma diretora como "um instrumento de gestão para prever" o que poderá acontecer nos anos seguintes, embora se reconheça que "uma previsão não é estanque". A mesma interlocutora aponta ainda a mobilidade populacional, interna e externa, como um fator central que impede qualquer leitura rígida do documento, ao afirmar que a CE "não pode ser um documento estanque, tanto em termos de rede escolar como em termos de aspetos socioeconómicos". Por outro lado, distingue aquilo que considera ser dimensões mais previsíveis da CE, nomeadamente o edificado, sublinhando que "aquilo que é mais previsível será o edificado, porque é aquilo que é objetivo, não é? Que é aquilo que se constrói", em contraste com tudo o que envolve pessoas, que é descrito como necessariamente flexível: "de resto, tem que ser um documento... aquilo que trabalha com pessoas e tem que ser dinâmico"

(DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). A necessidade de acompanhamento e monitorização contínuos surge como outro elemento recorrente. Um diretor afirma que "qualquer carta educativa tem de ser acompanhada, tem que ser monitorizada e tem que ser adaptada à nova realidade", justificando que o que "é uma realidade hoje que amanhã é diferente" e alertando para o risco de a CE se tornar irrelevante caso seja apenas formal: "se elas forem só um documento, não tem qualquer impacto no município" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). O diretor completa referindo que a maleabilidade da CE traduz-se numa distância prática em relação ao documento, assumida de forma explícita: "eu vou ser muito sincero, eu acho que nós não olhámos para a carta", acrescentando que "ao longo destes anos não tivemos agarrados à Carta Educativa", tendo ido "muito para além daquilo que estava previsto, porque são aquelas oportunidades que surgem" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). A sua posição é reforçada pela ideia de que nenhuma CE previa certos fenómenos recentes: "nem esta nem nenhuma carta educativa previa este volume de miúdos". Outros diretores descrevem a CE como meramente orientadora, sublinhando a sua flexibilidade. Uma diretora afirma: "acho que ela é meramente orientadora. E acho-a flexível" (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura), associando esta característica à proximidade territorial: "faz sentido, que o agrupamento é próximo, não é? E, portanto, tudo se torna também mais fácil e melhor para um concelho destes" (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura). A mesma diretora reforça que "não estamos agarrados à Carta Educativa elaborada pelo município", caracterizando-a como "um documento muito aberto... e flexível".

A noção de desatualização temporal da CE é particularmente evidente em alguns testemunhos. Uma diretora refere que a carta "foi feita numa altura em que não havia um boom migratório" e que, por isso, "neste momento a carta está desatualizada, como é óbvio", ainda que sublinhe que "anualmente é revista a oferta e também é revista a capacidade de acolhimento das escolas" (DIR.AE6_Mulher_46_anos_Mestrado). A mesma diretora sintetiza: "não é estanque", acrescentando que as respostas são discutidas regularmente, uma vez que "reunimos mensalmente os diretores e muitos destes assuntos são discutidos". A imprevisibilidade surge ainda como traço marcante do contexto atual, sendo referida por um diretor como "a nova normalidade", sublinhando que "já lá vai o tempo em que nós mais ou menos sabíamos como é que ia ser amanhã. Isso já não existe" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado). Em alguns casos, a CE é descrita como inócua, quando excessivamente desfasada do tempo. Um diretor refere que, estando desatualizada, "não constituiu nem um benefício, nem um obstáculo, portanto, era inócua", acrescentando que "o tempo já tinha engolido a carta educativa", fazendo com que esta deixasse de ser "o instrumento que nos balizava do

ponto de vista do planeamento e da estratégia" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Finalmente, surgem discursos que explicitam uma marginalização prática da CE no quotidiano das decisões, resumida de forma lapidar por uma diretora: "ninguém lhe ligou" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura). Nestes casos, o trabalho é descrito como orientado sobretudo "em função da legislação" e dos interesses concretos "dos alunos, dos interesses dos pais, do interesse das autarquias, dos interesses dos professores", bem como dos ciclos eleitorais, sendo a CE apresentada como algo que "estava ali..." (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura). Em contraste, noutra perspetiva, é salientado o esforço municipal de resposta adaptativa, sobretudo no contexto urbano, referindo-se "um esforço grande do Município" para dotar o parque escolar das melhores condições possíveis, de modo a "acolher toda esta gente" e dar resposta à pressão demográfica, enquanto as escolas fora do perímetro urbano continuam, maioritariamente, a ter vagas disponíveis (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura).

Na perspetiva dos responsáveis municipais e intermunicipais, a maleabilidade da CE ao longo do tempo é apresentada como uma exigência estrutural, diretamente associada às transformações rápidas do contexto social, demográfico e territorial. Desde logo, é sublinhado que "o fenómeno da globalização das pessoas e aquilo que é o crescimento populacional assente na imigração tornou grande parte das Cartas Educativas totalmente desatualizadas", o que impõe a necessidade de que "elas têm mesmo que ser dinâmicas" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura).

Esta dinâmica é descrita como ocorrendo em ciclos muito curtos, uma vez que "é ano letivo a ano letivo e às vezes em metade dos anos letivos", sobretudo devido a "épocas específicas em que chega a imigração", tornando "muito difícil pensar numa Carta Educativa com um horizonte temporal de cinco anos, quatro anos, dez anos" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura). Neste quadro, o entrevistado defende que as CE devem assumir "um forte pendor de monitorização e de atualização", incluindo "um conjunto de aberturas e de anexos que permita colocar lá atualizações profundas". A articulação entre a CE e a rede escolar surge como um elemento central do discurso municipal, sendo afirmado que "a rede escolar devia de estar em articulação com a Carta Educativa e a Carta Educativa com a rede escolar" (TS_Mulher_50_anos). Esta articulação é apresentada pela entrevistada como particularmente crítica num contexto de inversão de tendências demográficas, em que, se inicialmente "o nosso objetivo era encerrar escolas com populações muito reduzidas", atualmente o desafio passou a ser "responder à sobrelotação das escolas, nomeadamente na zona urbana", fenómeno que já se estende "para a zona periurbana e até para a zona menos urbana, para as zonas rurais". O mesmo

testemunho enfatiza a natureza contingencial e reativa das decisões, colocando questões como "de um momento para o outro, como é que nós vamos responder?" e sublinhando que a CE "tem que andar sempre muito alinhada àquilo que é a rede... com aquilo que é a oferta em termos de infraestruturas educativas" (TS_Mulher_50_anos). Outros responsáveis políticos consideram que a CE em vigor "não retrata propriamente aquilo que é a realidade atual, porque as coisas já mudaram muito", defendendo que "tem que ser maleável, porque nós temos que responder mediante as necessidades que temos no dia a dia" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). A capacidade de resposta às necessidades emergentes é apresentada pela mesma vereadora como um critério central da maleabilidade, sendo referido que "tem que haver alguma capacidade de resposta daquilo que são as necessidades emergentes", incluindo situações relacionadas com a fixação das famílias: "dar resposta às situações que nos surgem de forma a que as famílias se fixem". Do ponto de vista da governação local, a CE é descrita como um instrumento que só mantém relevância se acompanhar "a velocidade com que acontecem as coisas", uma vez que, "se não fosse maleável, certamente não era instrumento de planeamento e gestão que dirigia a educação" (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Embora este vereador reconheça o documento como "um instrumento de planeamento, diretivo, uma orientação estratégica", sublinha que "as ações podem mudar rapidamente", exigindo uma intervenção gradual e contínua.

A chegada de alunos migrantes é apresentada como um fator de rutura que "mudou o paradigma da educação no nosso concelho", obrigando a que a CE "tenha que ser flexível, tenha que ser orientadora", mas "não exaustiva no sentido de prever tudo", sendo afirmado que "quem quiser prever tudo está a enganar-se a si próprio" (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Assim, refere o entrevistado, a CE deve conter "as guidelines, as linhas de orientação principais, a missão, as políticas", funcionando como um instrumento que, "todos os anos, tem que seguir reajustando as necessidades". De forma mais sintética, outra entrevistada reforça esta ideia com expressões diretas, como "não é estática, é dinâmica" ou "não é estanque", ainda que, faça referências a períodos em que "não houve alterações" (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura). Outros reforçam que a CE "deve ser um documento dinâmico", capaz de antecipar, por exemplo, "alguma capacidade para acolher um eventual aumento" da população escolar, mesmo quando o planeamento se projeta em horizontes de médio prazo (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura).

A monitorização regular é igualmente valorizada, defendendo-se que a CE deve ser "monitorizada anualmente e que, se for necessário, terá de ser revista", sendo reiterado de forma breve: "dinâmico, sim" (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura). Alguns discursos evidenciam a circularidade das políticas

educativas, recordando que, após períodos de encerramento de escolas, os municípios enfrentam agora um cenário de lotação e possível reabertura considerando que "qualquer dia estamos a abrir outra vez escolas que já fechámos", entendendo a CE como um instrumento que deve "dar as linhas de orientação e algumas daquelas que são as necessidades para o futuro", mas que, simultaneamente, "tem de ser um instrumento fácil de atualizar, de usar", tendo em conta "o contexto dinâmico da atualidade" (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura).

Por fim, a CE é sintetizada por alguns entrevistados como "um documento dinâmico" que "refere exatamente essa maleabilidade", reconhecendo, contudo, que os exercícios prospetivos nem sempre coincidiram com a realidade observada, uma vez que "o estudo prospetivo indicava exatamente o contrário do que tem sido a observação da realidade" (VE9_Mulher_55_anos_Mestrado).

Na perspetiva dos diretores das EP, a maleabilidade da CE ao longo do tempo é reconhecida, embora com uma incidência menos direta na sua ação quotidiana, surgindo frequentemente como um referencial distante, pouco mobilizado ou mesmo secundarizado face a outras dinâmicas de regulação. Alguns diretores recorrem a caracterizações breves e genéricas, descrevendo a CE como "flexível... dinâmico, digamos assim" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura), sem grande desenvolvimento, o que desde logo sugere uma relação menos intensa com o documento. Ainda assim, este mesmo diretor reconhece que a CE "ajustou-se ou teve que se ajustar (...) àquela que era a nova realidade", ilustrando essa adaptação através da evolução da rede escolar do concelho: "há 50 anos atrás, as escolas existiam 50 escolas ou 40 escolas no concelho (...) neste momento temos 11 escolas no concelho e temo-las a 50% de ocupação". Sublinha igualmente que houve escolas "previstas e (...) construídas por ação desta Carta Educativa e que já estão encerradas", evidenciando mudanças significativas ao longo do tempo.

A ideia de maleabilidade surge também associada a uma analogia com a prática pedagógica, quando uma diretora refere que "a Carta Educativa tem que funcionar tal e qual como nós, professores, funcionamos em sala de aula", explicando que, apesar da planificação, "aquilo que acontece na aula tem que nos dar a capacidade de ajustar, de alterar, de sermos flexíveis" (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado). Esta leitura reforça a conceção da CE como um documento dinâmico, entendimento que a mesma diretora afirma ter sido partilhado nos contextos em que trabalhou: "havia esta visão, que a Carta Educativa era um documento dinâmico" (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado). Outros discursos evidenciam um afastamento prático relativamente à CE, sendo referido que, na experiência de alguns diretores, "a Carta Educativa acaba por ficar um bocadinho no esquecimento" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado). Por fim, surge a

noção de que a CE, sendo maleável, não constitui um obstáculo à ação das EP. Uma diretora afirma: "eu acho que é maleável", explicando que, mesmo quando são consideradas questões como "o número de turmas ou os projetos que a Câmara propõe para as escolas", existe "sempre abertura para mudar", sendo realizados "pequenos ajustes", frequentemente discutidos em reuniões (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado).

6.1.2.5. Maleabilidade da CE às circunstâncias - Alterações ao número de turmas e salas durante a vigência da CE

Neste indicador, os testemunhos mostram que a dinâmica do número de turmas e de salas constitui uma das dimensões onde o desfasamento entre a planificação indicada pela CE e a realidade quotidiana das escolas é mais evidente. Esta oscilação, frequentemente súbita e difícil de prever, é descrita pelos entrevistados como uma tensão estrutural do processo de planeamento: por um lado, a CE procura estabelecer um quadro estável e previsível; por outro, as variações demográficas, a mobilidade das famílias e as decisões da tutela introduzem alterações que obrigam a reajustamentos contínuos ao longo da vigência do documento.

Na opinião dos diretores de AE/ENA, esta instabilidade é descrita como traço recorrente da operação da rede. Um diretor recorda que, nalguns anos, "temos mais alunos do que previámos e as turmas acabam por ter de ser reorganizadas à pressa" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado), evidenciando as flutuações que desafiam a capacidade de antecipação. Outro entrevistado acrescenta que, frequentemente, os movimentos de famílias ocorridos no verão alteram completamente o cenário projetado: "em julho temos um número, em setembro temos outro" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura), o que torna difícil articular uma gestão coerente dos espaços. Esta imprevisibilidade afeta diretamente a organização interna, levando a situações em que escolas que, à luz da CE, deveriam funcionar com determinado número de turmas se veem obrigadas a abrir mais uma, ou, pelo contrário, a reduzir oferta devido à quebra inesperada de matrículas. Uma diretora refere precisamente essa oscilação: "uns anos subimos, outros descemos, e isso mexe logo com as salas, com os horários e com toda a estrutura" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura). Em alguns casos, esta flutuação repercute-se na própria utilização do parque escolar. Um diretor explica que a pressão demográfica levou à reocupação de salas que, no planeamento de médio prazo, deveriam ser destinadas a outras funções pedagógicas ou de apoio, observando que "salas que tínhamos pensado para biblioteca ou sala de projetos voltaram a ser salas de aula"

(DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura). Outro responsável assinala que a CE pode prever um determinado número de salas para um ciclo, mas que a redistribuição interna acaba inevitavelmente por se ajustar ao número real de alunos: "a Carta Educativa não consegue prever estas pequenas vagas e crescimentos" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado). Em suma, para os AE/ENA, a alteração do número de turmas e o consequente impacto na utilização de salas traduz-se numa prática constante de readaptação, onde a flexibilidade organizacional se torna imprescindível.

No ensino profissional, esta oscilação também se faz sentir, embora de forma distinta. Uma diretora observa que, por dependerem de autorizações anuais de cursos e de flutuações na procura formativa, "há anos em que abrimos menos turmas do que estava inicialmente previsto" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). Outro diretor acrescenta que "a abertura ou não abertura de um curso mexe logo com o número de salas disponíveis e necessárias", o que exige um planeamento mais curto e muito dependente das decisões centrais (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado). Uma diretora indica que esta incerteza pode implicar reorganizações internas rápidas, referindo que "às vezes só sabemos em agosto se temos turma ou não" (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado), circunstância que condiciona fortemente a gestão do espaço e dos recursos. Para as escolas profissionais, a instabilidade no número de turmas está, assim, mais associada às dinâmicas de aprovação de cursos e ao comportamento da procura do que propriamente aos movimentos demográficos previstos pela CE.

Do ponto de vista municipal, estas oscilações assumem contornos particularmente relevantes, na medida em que podem colocar em causa o planeamento desenvolvido ao longo da vigência da CE. O Presidente da CIMRL comprova esta dificuldade ao admitir que "estamos neste momento com a necessidade de ampliar" quando "há dez anos atrás, quinze anos atrás, aquilo que era o mapa das escolas, era para encerrar uma série de escolas e concentrá-las em centros escolares" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura). Outra responsável destaca que, apesar das projeções terem utilidade, "as movimentações das famílias são tantas que às vezes aquilo que planeámos em fevereiro muda completamente em setembro" (TS_Mulher_50_anos). Uma vereadora reforça esta perceção ao explicar que, em determinados anos, é necessário ajustar rapidamente o número de salas ou de turmas previstas, porque "há entradas inesperadas, sobretudo de famílias estrangeiras que chegam já perto do início das aulas" (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura). Outro autarca observa que estas variações exigem uma vigilância constante e um diálogo permanente com as escolas, afirmando que "a rede mexe todos os anos, e isso não há CE que consiga prever ao detalhe" (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Em vários municípios, estas alterações têm implicações diretas

na capacidade de resposta. Uma vereadora relata que, em anos anteriores, foi necessário recorrer a soluções transitórias: "houve necessidade de adaptar espaços que não estavam inicialmente previstos para salas de aula" (VE5_Mulher_56_anos_Mestrado), o que demonstra a tensão entre planeamento e contingência. A técnica municipal acrescenta ainda que estas flutuações afetam também o transporte escolar, uma vez que o número de turmas influencia o número de circuitos e horários, criando desafios adicionais: "quando abre mais uma turma no final de agosto, temos de refazer o mapa todo" (TS_Mulher_50_anos).

No seu conjunto, os testemunhos revelam que as alterações no número de turmas e na afetação de salas durante a vigência da CE constituem uma dimensão particularmente sensível do planeamento educativo local. Para os AE/ENA, traduzem-se num exercício permanente de adaptação interna; para as escolas profissionais, refletem sobretudo a volatilidade da aprovação de cursos e da procura formativa; para os municípios, representam um desafio à previsibilidade da CE e uma exigência contínua de reajustamento operacional.

6.1.2.6. Maleabilidade da CE às circunstâncias - A CE como documento orientador num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico

Nos testemunhos recolhidos, a CE surge igualmente como documento pensado para orientar decisões futuras, articulando tendências demográficas, transformações socioeconómicas e necessidades emergentes do território. Embora menos destacado do que outros mais operacionais, este indicador ocupa um lugar relevante na forma como os atores percecionam a capacidade da CE para antecipar mudanças e estruturar respostas num horizonte temporal alargado.

Alguns diretores reconhecem que a evolução demográfica recente contrariou cenários anteriormente traçados, introduzindo dinâmicas inesperadas que condicionam qualquer exercício prospetivo. É referido que um "cenário um bocadinho mais negativo relativamente ao decréscimo do número de alunos (...) veio a inverter-se depois com a pandemia", em resultado de "um bocadinho a fuga (...) da cidade para o campo por causa das condições sanitárias", acrescida, mais recentemente, da "questão dos migrantes" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura). Ainda assim, sublinha que essa recuperação não corresponde a "uma evolução muito elevada a nível percentual", mas antes a "uma melhoria um bocadinho considerável para aquilo que é a nossa dimensão", revelando prudência na leitura dos dados e nos seus efeitos estruturais. Noutros contextos, a CE surge como um instrumento que, apesar de sistematizar informação demográfica, tem impacto reduzido na definição da oferta educativa

concreta dos agrupamentos. Uma diretora afirma claramente: “não tem impacto na oferta educativa do agrupamento. Nunca senti isso”, reconhecendo apenas um eventual papel indireto ao nível da rede, mas sempre fortemente condicionado “por outras dinâmicas”, nomeadamente pela “capacidade do concelho atrair e reter alunos”, sobre a qual os agrupamentos “estão condicionados” (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura). Ainda assim, a mesma diretora valoriza a CE enquanto síntese informativa, sublinhando que “traça sempre essa evolução demográfica” e que “é sempre um orientador, que é sempre um resumo que nós temos ali ao dispor”, permitindo enquadrar o “contexto social, o contexto económico, o contexto demográfico”.

A questão da desatualização emerge de forma recorrente e transversal nos discursos. Vários diretores referem que a CE foi elaborada num momento anterior a profundas mudanças demográficas, sendo hoje incapaz de responder ao atual “boom migratório”. Uma diretora afirma que “a carta está desatualizada, como é óbvio”, ainda que ressalve que “anualmente é revista a oferta e também é revista a capacidade de acolhimento das escolas” (DIR.AE6_Mulher_46_anos_Mestrado). A mesma diretora generaliza: “neste momento, está desatualizada (...) está o país todo desatualizado”, remetendo a limitação da CE para um problema sistémico e não apenas local. Em contextos de forte crescimento da população escolar, a insuficiência da CE enquanto instrumento prospetivo torna-se particularmente evidente. Um diretor descreve um cenário de sobrecarga das infraestruturas, referindo que “o concelho cresceu muito em população escolar e nós não temos equipamentos disponíveis”, conduzindo à necessidade de “reativar escolas que fechámos” no 1.º ciclo e à situação de “sobrelotação” nas escolas básicas e secundárias (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado). Neste enquadramento, a CE é vista a necessitar de ser “muito reformulada”, dado que “em dois anos nós mudámos muito a população”, configurando-se “uma mudança muito significativa”. Esta pressão demográfica traduz-se também em dilemas éticos e organizacionais, associados à constituição das turmas e à qualidade educativa. O mesmo diretor explicita a dificuldade de conciliar “dois direitos que não são fáceis de conciliar”: por um lado, “quem chega tem o direito à educação” e, por outro, “quem está também tem direito a uma educação de qualidade”. A resistência à sobrelotação de turmas, apesar das “turmas em desconformidade”, é apresentada como uma opção consciente, ainda que geradora de tensões, reforçando a ideia de que “a rede escolar (...) precisa de infraestrutura” para responder adequadamente às novas realidades.

Alguns discursos são particularmente críticos quanto ao esvaziamento estratégico da CE quando esta permanece longos períodos sem revisão. Um diretor refere que, aquando da revisão, a CE “já tinha quase 16 anos” e que, não estando atualizada, “não constituiu nem um benefício, nem um obstáculo

(...) era inócua" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Esta perda de relevância é reforçada pela afirmação de que a CE "não tinha aqui um contributo do ponto de vista daquilo que pudesse ser uma visão", porque "o tempo já tinha engolido a carta educativa".

Em contraste, surgem também posições que relativizam a centralidade da CE no quotidiano dos agrupamentos. Um diretor afirma simplesmente: "Nunca tivemos qualquer questão com a carta", acrescentando que "as situações têm sido ajustadas consoante as necessidades" (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado), enquanto outro sintetiza esta visão ao afirmar que essa flexibilidade "é mesmo essa a natureza do documento" (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado).

No conjunto dos diretores das EP, alguns reconhecem que a CE procurou adaptar-se às transformações do território, referindo que "esta Carta Educativa que ainda está em vigor, ajustou-se ou teve que se ajustar (...) àquela que era a nova realidade" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Contudo, essa adaptação é simultaneamente relativizada, ao admitir que "ao longo dos tempos esta premissa também não se mostrou muito eficaz", sendo evocadas situações de perda de equipamentos escolares por ausência de alunos – "perdeu a sua escola por falta de alunos, não havia alunos para alimentar" – que fragilizam a ideia de uma orientação prospetiva eficaz. Outras respostas assumem um registo meramente confirmatório e pouco elaborado, como "Sim, sim, sem dúvida" (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado), sugerindo concordância com o princípio, mas sem explicitação do seu alcance enquanto instrumento de leitura e antecipação das dinâmicas demográficas e socioeconómicas. Há ainda quem reconheça a CE como documento estratégico em abstrato, afirmando que "é estratégico. Para nós é um documento estratégico" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado), embora sem estabelecer uma relação clara entre essa dimensão estratégica e a sua função prospetiva no planeamento das EP. Noutros contextos, surgem posições claramente negativas quanto à capacidade da CE desempenhar esse papel orientador. Questionado diretamente, um diretor responde de forma inequívoca: "Não, não, não. De todo. De todo" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado), negando-lhe qualquer eficácia enquanto instrumento prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico. Por fim, algumas leituras condicionam essa eventual função orientadora ao reconhecimento institucional das previsões municipais, admitindo que a CE pode ter relevância "se derem ouvidos e derem atenção ao que os municípios preveem", mas sublinhando que "quando passamos para um patamar superior, deixa de ser entendida dessa maneira" e que "muitas vezes os municípios não são de facto ouvidos" (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado).

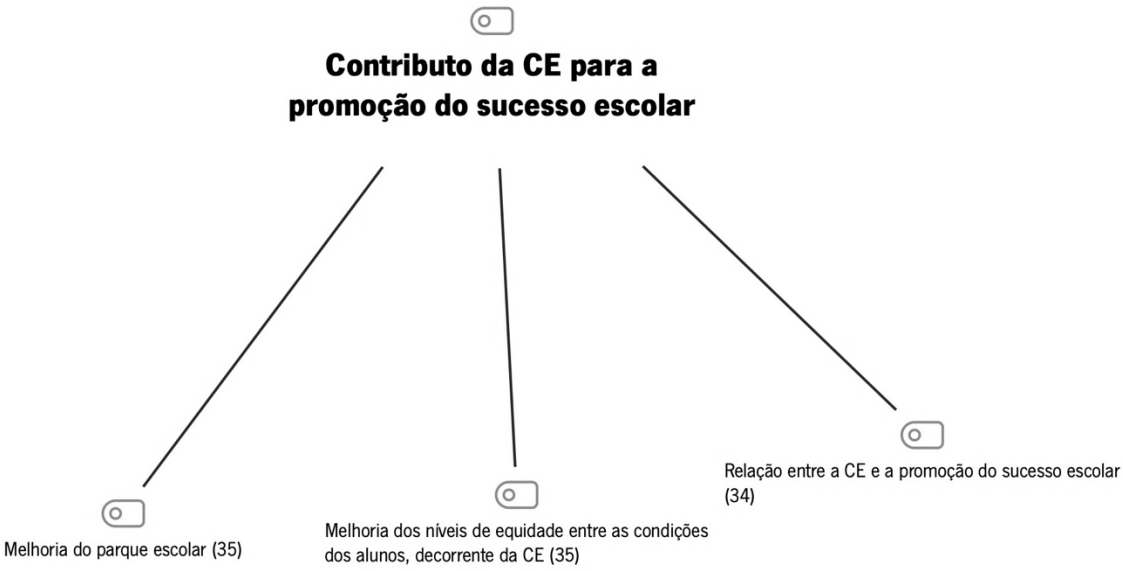
No conjunto, a perspetiva municipal e intermunicipal reconhece à CE um papel orientador num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico, sobretudo enquanto instrumento de apoio à decisão política e ao planeamento da rede, embora essa função seja entendida como necessariamente flexível, dependente de monitorização contínua e, em alguns contextos, relativizada pela proximidade empírica à realidade local. Desde logo, é sublinhada a dificuldade em ancorar a CE em horizontes temporais longos, face à volatilidade dos fluxos populacionais, em particular associados à imigração. Como refere o responsável intermunicipal, "a dinâmica é ano letivo a ano letivo e às vezes em metade dos anos letivos", o que torna "muito difícil pensar numa Carta Educativa com um horizonte temporal de cinco anos, quatro anos, dez anos" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura), não invalidando a função prospetiva do documento, mas reconduzindo essa prospetiva a um exercício contínuo de atualização e ajustamento. Alguns municípios destacam a dimensão analítica da CE, nomeadamente ao nível da identificação de riscos, assumindo-a como um instrumento que permite antecipar cenários e apoiar a governação local. É referido que "na nossa Carta Educativa temos a identificação precisamente dos riscos políticos e os riscos demográficos", ainda que se sublinhe que essa capacidade prospetiva só se concretiza "se tivermos uma boa estratégia de monitorização" (TS_Mulher_50_anos), reforçando a centralidade dos processos de acompanhamento permanente. Outros discursos evidenciam uma conceção claramente prospetiva da CE, recusando uma leitura estritamente descritiva ou conjuntural. Uma vereadora afirma que a carta educativa "não deve ser vista como aquilo que é olhar só para agora, só para aquilo que é a nossa realidade, mas pensar nas coisas daqui para a frente" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Contudo, esta mesma responsável reconhece o desfasamento entre planeamento e realidade, ao admitir que os municípios estão hoje a lidar com fenómenos "que não pensaríamos lidar já", antecipados apenas "daqui a uns quatro anos", o que fragiliza qualquer exercício prospetivo rígido. A CE surge também associada à tomada de decisão política e ao planeamento estrutural da rede escolar. Um vereador sublinha que "é importante para a tomada de decisão política. Sim, sem dúvida", acrescentando que "sem ela, nós não podemos reformular a rede", sendo a CE entendida como "este suporte, esta base" necessária para avançar com projetos, estudos, aquisição de terrenos e definição de localizações (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Noutro sentido, surgem posições que relativizam essa necessidade, remetendo a utilidade da CE para um plano mais formal. Uma vereadora afirma de forma lacónica: "Nem por isso. É um documento", acrescentando que, "na nossa realidade (...) não sentimos essa necessidade", uma vez que a proximidade ao terreno faz com que "esteja tudo a acontecer muito aqui" (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura), o que sugere uma substituição da função

prospetiva do documento por mecanismos informais de acompanhamento. Por fim, alguns discursos reafirmam a CE como expressão de uma visão de futuro sensível à mudança permanente, defendendo que "a alteração dos números, oferta educativa e rede escolar deve ser sempre adaptada à realidade com visão de futuro" e que, num "mundo em constante mudança", a carta educativa "reflete isso mesmo" (VE9_Mulher_55_anos_Mestrado).

6.1.3. Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar

Os testemunhos associados a esta dimensão refletem que a relação entre a CE e a promoção do sucesso escolar é percecionada pelos atores locais de forma indireta, multifacetada e frequentemente mediada por fatores estruturais que ultrapassam o âmbito estrito do planeamento local. Embora poucos entrevistados estabeleçam uma ligação imediata entre a CE e o sucesso escolar, muitos reconhecem que determinados elementos inscritos no documento, como a melhoria do parque escolar, a redistribuição territorial dos recursos, a reorganização da rede e a criação de condições de equidade entre os alunos, criam condições que podem favorecer, ainda que de modo indireto, a aprendizagem e o bem-estar escolar. Esta dimensão revela, portanto, uma leitura do sucesso escolar ancorada nas condições de contexto, nos ambientes educativos e na justiça territorial, mais do que em indicadores formais de desempenho.

Figura 21. Mapa percetual: Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar



Fonte: elaboração própria.

O mapa percetual representado na Figura. 21 permite observar uma distribuição muito equilibrada dos três indicadores que integram esta dimensão, demonstrando que os entrevistados mobilizam de forma próxima e articulada as diferentes formas através das quais a CE é associada à promoção do sucesso escolar. Esta proximidade quantitativa sugere que os atores não estabelecem uma relação linear ou exclusiva entre a CE e o sucesso dos alunos, mas antes, que constroem essa relação a partir de múltiplos eixos complementares, centrados sobretudo nas condições estruturais e organizacionais do sistema educativo local.

Os indicadores "Melhoria do parque escolar" e "Melhoria dos níveis de equidade entre as condições dos alunos, decorrente da CE" apresentam exatamente o mesmo número de ocorrências, o que indica que os entrevistados atribuem relevância equivalente a estes dois indicadores. No primeiro caso, as referências recolhidas revelam que a construção, requalificação ou reorganização dos edifícios escolares é percecionada como um dos contributos mais evidentes da CE, frequentemente associado à melhoria das condições de ensino e à criação de ambientes educativos mais favoráveis. No segundo, a equidade surge como resultado da reorganização da rede e da definição de critérios de investimento que permitem reduzir desigualdades entre escolas e entre comunidades, promovendo condições mais homogéneas de acesso a recursos, equipamentos e contextos educativos. O subcódigo "Relação entre a CE e a promoção do sucesso escolar", embora com um valor a menos de ocorrências do que os demais indicadores, confirma a forte interligação entre os três eixos. As referências associadas a este indicador indicam que os entrevistados tendem a estabelecer uma relação indireta entre a CE e o sucesso escolar, reconhecendo que o documento não atua diretamente sobre os resultados académicos, mas cria condições estruturantes que influenciam as trajetórias educativas. Assim, o sucesso escolar é compreendido como dependente de fatores do contexto local, tais como infraestruturas, equidade territorial e organização da rede, mais do que como resultado imediato das opções inscritas na CE.

6.1.3.1. Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar - Melhoria dos níveis de equidade entre as condições dos alunos, decorrente da CE

Aqui, os testemunhos associados demonstram que muitos atores atribuem à CE um papel relevante na redução das assimetrias existentes entre escolas do mesmo concelho e, sobretudo, entre diferentes zonas do território. A equidade surge, neste contexto, associada não apenas ao acesso a recursos educativos, mas também às condições físicas e organizacionais oferecidas pelas escolas. Embora a CE

não seja percecionada como instrumento que, por si só, consiga resolver desigualdades estruturais, os entrevistados reconhecem que os processos de reorganização da rede, de investimento municipal e de redistribuição territorial das ofertas contribuíram para aproximar condições e mitigar diferenças que anteriormente marcavam o percurso escolar dos alunos.

Da perspetiva intermunicipal, a equidade surge ligada a uma lógica de coesão territorial, sendo descrita como propósito que orienta a ação coletiva: "existe um esforço de coesão", materializado, entre outros aspetos, "naquilo que é a construção de escolas", com a intenção de que "a equidade no ensino na região seja maior" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura). Ao nível municipal verificamos uma leitura que associa a melhoria global do sistema educativo local a efeitos de equidade, como se verifica, "isto da qualidade e da equidade também melhora a equidade do ensino nos concelhos" (VE2_Homem_58 anos_Mestrado). Contudo, emergem igualmente formulações que relativizam essa associação, quer por dúvidas sobre a causalidade, quer pela identificação de outros fatores explicativos; nesse sentido, é clara a afirmação "não diria que seja pela Carta Educativa" (VE5_Mulher_56 anos_Licenciatura), evidenciando que nem todos atribuem a este instrumento um papel determinante na produção de equidade.

Para os diretores de AE/ENA, a equidade é descrita de forma particularmente próxima da experiência concreta das escolas e das diferenças historicamente existentes entre estabelecimentos do mesmo concelho. Alguns entrevistados exprimem esta perceção de modo direto e afirmativo, sublinhando que, na sua realidade, "há mais equidade. Muito mais equidade" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada), associando essa evolução à reorganização da rede e à melhoria das condições de base oferecidas aos alunos. Noutros casos, a equidade surge como princípio que orienta as decisões locais, apesar da dificuldade de concretização. Uma responsável refere que "acaba por... há aqui sempre equidade" (DIR.AE6_Mulher_46_anos_Mestrado), sugerindo uma preocupação constante com a aproximação das condições, mesmo quando persistem limitações estruturais. Esta leitura é aprofundada por outro entrevistado, que reconhece que o processo não foi linear, afirmando que "andámos aqui um bocadinho enganados durante, durante vários anos", mas que, progressivamente, se foi consolidando a consciência de que era necessária a criação de "espaços muito mais promotores das aprendizagens e, sobretudo, que promovessem a equidade" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Embora a maioria dos diretores associe claramente a equidade à superação de desigualdades entre escolas situadas em diferentes contextos territoriais, sublinhando que a reorganização da rede permitiu aproximar realidades anteriormente muito diferenciadas, emergem também leituras mais ambivalentes sobre este processo. Alguns entrevistados reconhecem que a opção pelos centros escolares, em

detrimento das escolas isoladas, comporta sempre duas perspetivas, nomeadamente no que respeita à perda de proximidade com as comunidades locais. Ainda assim, esta leitura é relativizada por responsáveis municipais, que admitem que, apesar desse afastamento, "com a concentração acabamos por ganhar alguma escala e conseguir promover naquele local outras coisas que, isoladamente, nós não conseguiríamos fazer" (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura).

No que respeita às escolas profissionais, a escassez de testemunhos é, precisamente por isso, relevante do ponto de vista descritivo, dado que afasta a CE da promoção direta da equidade e sublinha a sua fraca aplicabilidade prática neste contexto. Uma diretora sintetiza a nossa observação ao afirmar que "o impacto que ela tem aqui interiormente na nossa escola, até ver, tem sido muito pouco" (DIR.EP2_Mulher_49 anos_Mestrado), enquanto outra é ainda mais categórica ao referir: "Essa não se aplica a nós. Nós estamos como privado e isso não se aplica." (DIR.EP6_Mulher_46 anos_Mestrado).

No conjunto, os testemunhos revelam que a equidade entre as condições dos alunos é percecionada como uma das áreas onde os efeitos da CE se tornaram mais visíveis. Para os AE/ENA, manifesta-se sobretudo na homogeneização das condições materiais e dos recursos educativos, enquanto para os municípios, a equidade advém da capacidade de alinhar investimentos, reorganizar a rede e distribuir oportunidades de forma mais equilibrada. Assim, verificamos que mesmo ainda que não referida como produto imediato, a equidade surge como resultado estruturante das transformações desencadeadas pela CE.

6.1.3.2. Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar - Melhoria do parque escolar

A melhoria do parque escolar emerge como particularmente concreta no discurso dos entrevistados, frequentemente associada à modernização de edifícios, à qualificação de espaços e à reorganização da rede. No plano municipal, a melhoria é descrita como processo com expressão material evidente. Uma técnica municipal afirma: "Efetivamente, eu acho que o parque escolar tem melhorado", explicitando mudanças como "melhorar as casas de banho, torná-las mais modernas" (TS_Mulher_50_anos). No entanto, a mesma entrevistada conclui que a melhoria do parque escolar está relacionada "com aquilo que é a sensibilidade e a preocupação de quem está à frente do executivo". Noutro testemunho, a aposta em infraestruturas e equipamentos é descrita como investimento intenso: "Pois nós fizemos um grande investimento (...) Fizemos muito, muito investimento." (VE5_Mulher_56 anos_Licenciatura). Este conjunto de testemunhos sugere que, para os municípios, a qualificação do parque escolar é um

dos domínios em que o planeamento e a ação pública local se tornam mais visíveis, ainda que o grau de concretização varie entre concelhos.

Entre os diretores de AE/ENA, a melhoria do parque escolar surge como experiência que pode ser reconhecida, mas marcada por ritmos desiguais e por oportunidades perdidas. Um diretor lembra que "estas reestruturações físicas só se fazem se houver dinheiro" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura), introduzindo o fator financeiro como condição objetiva para concretização. Numa leitura crítica, um diretor descreve um caso em que as possibilidades de requalificação não se materializaram e sublinha a singularidade do seu concelho, ao declarar que "Eu quase que diria que não sei se há mais algum concelho no país que não tenha centros escolares.", associando essa trajetória a perdas de oportunidades de requalificação do edificado e a opções locais que não permitiram a criação de "melhores condições para os nossos alunos" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Outros diretores reforçam esta leitura ao reconhecerem que, embora tenham ocorrido melhorias pontuais, subsistem diferenças significativas entre escolas, resultantes de opções tomadas em momentos distintos ou da inexistência de investimentos estruturais em determinados territórios. Assim, ainda que a melhoria do parque escolar seja amplamente identificada como um dos objetivos centrais da CE e, em muitos casos, como uma realidade efetiva, os testemunhos evidenciam também bloqueios, adiamentos e assimetrias territoriais que condicionam a perceção do alcance deste contributo.

Do lado das EP, os segmentos codificados voltam a ser reduzidos, mas expressivos. Um diretor é direto ao afirmar: "Neste caso, desta escola, não." (DIR.EP5_Homem_53 anos_Mestrado), sinalizando ausência de impacto percebido da CE sobre o parque escolar da sua instituição. Em contraponto, surge um excerto que associa a melhoria do parque escolar a mecanismos de financiamento e às exigências de atualização da CE como condição de acesso a linhas de apoio: "há mais uma linha de financiamento (...) exigiu-se que realmente utilizassem as suas CE (...) se calhar ainda estávamos a viver à luz do tal documento (...) totalmente desatualizado." (DIR.EP1_Homem_55 anos_Licenciatura). A leitura das EP, portanto, alterna entre a inexistência de impacto direto na sua realidade institucional e o reconhecimento da CE como requisito administrativo e enquadrador para investimento municipal, sem que isso se traduza diretamente em melhorias nas suas próprias instalações.

6.1.3.3. Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar - Relação entre a CE e a promoção do sucesso escolar

Finalmente, verificamos que a relação entre CE e o sucesso escolar manifesta-se, na maioria dos casos, de forma indireta, por mediação das condições estruturais que o documento ajuda a planear e legitimar.

Da perspetiva intermunicipal o sucesso escolar é então uma consequência da organização "das escolas, da rede escolar, da oferta escolar" que contribuíram para "melhorar o desempenho educativo" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura). Para os municípios, a relação entre a CE e a promoção do sucesso escolar surge, em vários testemunhos, de modo claramente afirmativo, ainda que sustentada sobretudo em efeitos igualmente indiretos. Um autarca exprime esta leitura ao afirmar: "Sem dúvida, sem dúvida nenhuma. Acho que sim.", associando o sucesso à melhoria das condições físicas e organizacionais das escolas e à estabilização dos recursos humanos, sublinhando que "as novas condições que foram dadas aos alunos fez com que também os professores quisessem cá ficar" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Nesta perspetiva, a CE é entendida como um instrumento que cria condições de base mais favoráveis ao trabalho educativo, repercutindo-se na qualidade do ensino e, por essa via, nos percursos escolares dos alunos. Outros responsáveis municipais reforçam esta leitura ao relacionar a promoção do sucesso com processos estruturais de reorganização da rede. Outra responsável destaca que a eliminação de escolas de pequena dimensão constituiu uma opção estratégica, sublinhando que esse caminho "está espelhado nesta nova Carta Educativa" (TS_Mulher_50_anos), sugerindo que a concentração de recursos e a reorganização dos estabelecimentos permitiram criar ambientes educativos mais consistentes. Em alguns dos discursos, esta reorganização é associada à melhoria da articulação pedagógica e à possibilidade de oferecer respostas educativas mais diversificadas. Contudo, esta leitura não é consensual. Surge também um registo claramente cético, expresso de forma perentória por uma vereadora ao afirmar: "Não, não, não, não, não." (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura), recusando qualquer relação direta entre a CE e a promoção do sucesso escolar. Estes testemunhos evidenciam que, mesmo no plano municipal, coexistem leituras afirmativas e posições de distanciamento relativamente ao impacto efetivo da CE nos resultados educativos.

A opinião dos diretores de AE/ENA, sobre a relação entre a CE e a promoção do sucesso escolar, é formulada de forma cautelosa e, em muitos casos, também indireta. Os testemunhos revelam que estes atores tendem a dissociar os resultados escolares imediatos do planeamento territorial,

remetendo o sucesso sobretudo para fatores pedagógicos, organizacionais e relacionais que se constroem no quotidiano das escolas. Um diretor é explícito ao afirmar: "Honestamente, eu acho que não." (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura), recusando estabelecer uma ligação direta entre o documento municipal e os percursos escolares dos alunos. Noutros casos, a CE é reconhecida apenas como enquadramento geral, sem impacto visível nos resultados educativos. Um diretor refere que o sucesso "não se decide aí", sublinhando que, embora a CE organize a rede e as infraestruturas, "o que faz a diferença está dentro da escola" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Esta leitura é reforçada por testemunhos que atribuem maior peso à estabilidade das equipas, às práticas pedagógicas e à relação com os alunos do que às opções de planeamento territorial. Contudo, alguns diretores admitem que determinadas condições criadas ou reforçadas no âmbito da CE, como a reorganização da rede ou a melhoria das infraestruturas, podem influenciar indiretamente o contexto em que o trabalho educativo se desenvolve. Essa influência é, contudo, descrita de forma mediada e não determinista. Um entrevistado reconhece que a concentração de alunos e recursos "cria outras condições de funcionamento", mas evita associar essas condições a ganhos imediatos ao nível do sucesso escolar (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura).

No caso das EP, os testemunhos sugerem uma leitura simultaneamente esclarecida quanto aos propósitos da CE e distanciada quanto aos seus efeitos práticos. Alguns diretores reconhecem de forma inequívoca que a CE assume, no plano das intenções, a promoção do sucesso escolar como um dos seus objetivos centrais. Uma diretora afirma expressamente: "Não tenho dúvidas nenhumas que tem claramente esse objetivo. Do sucesso escolar, claro." (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado), evidenciando que, enquanto instrumento de planeamento educativo, a CE é percebida como orientada para a melhoria dos percursos dos alunos. Contudo, este reconhecimento não se traduz, nos testemunhos recolhidos, numa perceção de impacto concreto na realidade quotidiana das escolas. A mesma entrevistada sublinha que, apesar desse objetivo claramente assumido, "na prática, ainda não houve impacto aqui na escola" (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado), introduzindo uma distinção clara entre a intenção expressa no documento e a sua operacionalização efetiva, nomeadamente nas EP. Outros diretores reforçam esta leitura ao sublinhar que os mecanismos que influenciam diretamente o sucesso dos alunos dos cursos profissionais se situam maioritariamente fora do âmbito da CE, dependendo de decisões da tutela, de programas específicos ou da própria organização interna das escolas. Em vários testemunhos, o sucesso escolar é remetido para medidas concretas e para políticas nacionais, mais do que para o planeamento municipal. Uma diretora afirma que o impacto se sente "um bocadinho nas medidas", mas não no documento em si, enquanto sublinha que

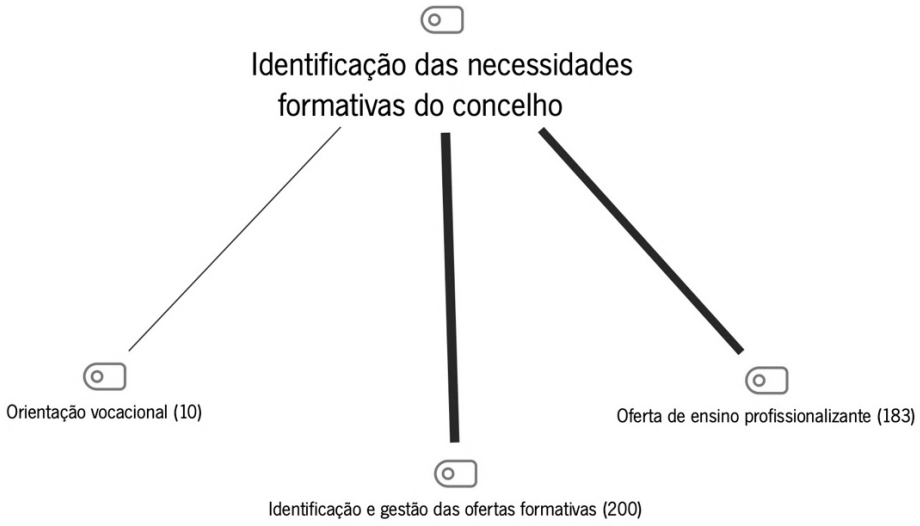
determinadas respostas estruturantes "não chegam aqui", referindo-se a programas de apoio promovidos pelo município e pela CIMRL que não abrangem o ensino profissional (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado). Noutros casos, o discurso desloca-se ainda mais para o plano interno, com diretores a enfatizarem que a promoção do sucesso é construída sobretudo no interior da escola: "É aqui que eu tenho de trabalhar, é aqui que eu tenho de fazer." (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação).

Em resumo, os testemunhos analisados indicam que os contributos da CE para a promoção do sucesso escolar são entendidos como maioritariamente indiretos. A CE surge sobretudo associada à criação de condições estruturais — ao nível da reorganização da rede, da qualificação do parque escolar e da aproximação das condições entre escolas — que podem favorecer contextos educativos mais equilibrados, ainda que raramente seja identificada como fator determinante dos resultados escolares.

6.1.4. Identificação das necessidades formativas do concelho

Nesta dimensão reunimos os testemunhos relativos à forma como os diferentes atores educativos interpretam o papel da CE na identificação, organização e ajustamento das necessidades formativas ao nível concelhio. Em particular, procura-se compreender em que medida a CE é entendida como instrumento de diagnóstico, planeamento e articulação das ofertas educativas e formativas, bem como os limites reconhecidos a esse papel, tendo em conta a diversidade de atores envolvidos, os constrangimentos institucionais e a influência de instâncias superiores. Os dados mostram que a identificação das necessidades formativas constitui um domínio fortemente marcado pela articulação entre planeamento local, dinâmicas territoriais e enquadramentos definidos noutros níveis de decisão, nomeadamente pela tutela. Esta dimensão revela, assim, tensões recorrentes entre a intenção de adequar a oferta às especificidades socioeconómicas locais e a margem efetiva de intervenção dos municípios e das escolas.

Figura 22. Mapa percetual: Identificação das necessidades formativas do concelho



Fonte: elaboração própria.

Pelo mapa percetual desta dimensão, verificamos uma forte concentração de referências nos indicadores "Identificação e gestão das ofertas formativas" e "Oferta de ensino profissionalizante", o que revela a centralidade que a organização da oferta assume nos discursos dos entrevistados quando refletem sobre as necessidades formativas do território. Esta predominância não pode, contudo, ser dissociada da própria tipologia dos agrupamentos de escolas representados no estudo: a maioria dos agrupamentos envolvidos na investigação integra oferta de ensino profissional, o que influencia diretamente o modo como os atores pensam, descrevem e problematizam a identificação das necessidades formativas. Assim, a presença do ensino profissional dentro dos AE/ENA contribui para que a reflexão sobre necessidades formativas se concentre menos em lógicas abstratas de diagnóstico e mais em processos concretos de adaptação, manutenção ou reconfiguração da oferta existente, em articulação com os alunos, com o território e com as orientações da tutela. Neste sentido, a proximidade entre os dois indicadores mais referenciados sugere que, para muitos entrevistados, identificar necessidades formativas é indissociável de gerir a oferta profissionalizante já instalada. A centralidade do ensino profissional no mapa percetual reflete, assim, não apenas uma opção estratégica dos municípios, mas também a realidade organizacional dos agrupamentos, que assumem um papel ativo na concretização dessa oferta. Por contraste, a "Orientação vocacional" apresenta uma expressão residual no mapa percetual. Importa, contudo, sublinhar que esta menor visibilidade resulta, em parte, do seu próprio percurso no processo de investigação. A orientação vocacional não constava inicialmente do guião de entrevista, tendo emergido no decurso das entrevistas, sobretudo a partir dos discursos das escolas profissionais, que manifestaram uma leitura crítica e diferenciada sobre os

processos de encaminhamento dos alunos. Acresce que o número de atores para quem este tema assume centralidade é significativamente mais reduzido: enquanto os AE/ENA perfazem um total de 12 unidades, as EP envolvidas são apenas 6, o que contribui igualmente para a menor frequência de referências registadas. A sua inclusão posterior enquanto indicador autónomo ajuda, assim, a compreender o reduzido número de ocorrências, sem que isso implique uma menor relevância no quadro global da análise.

6.1.4.1. Identificação das necessidades formativas do concelho - Identificação e gestão das ofertas formativas

Neste indicador, verificamos que a identificação das necessidades formativas do concelho é entendida, principalmente, como um processo contínuo de gestão da oferta existente. A análise dos discursos mostra que esta gestão é construída de modo diferenciado pelos vários conjuntos de atores, refletindo posições institucionais distintas e graus variados de intervenção e de decisão no planeamento educativo local.

A leitura dos testemunhos dos diretores de AE/ENA evidencia que a identificação e gestão das ofertas formativas é sentida como um processo contínuo, fortemente condicionado por fatores externos, mas também atravessado por estratégias locais de adaptação. Os entrevistados revelam que as escolas participam ativamente no diagnóstico das necessidades, ainda que a decisão final sobre a abertura, manutenção ou encerramento de ofertas ultrapasse frequentemente a sua esfera de decisão. Vários diretores referem que a gestão da oferta formativa se constrói em articulação com o município, sendo este responsável por agregar propostas e dialogar com as instâncias supraconcelhias. Um diretor explica que "o município é que vai apresentar a oferta educativa do concelho" e que, nesse processo, as escolas indicam quais os cursos que consideram necessários abrir ou manter (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado). Esta concertação é descrita como uma prática recorrente, que envolve diferentes atores e que procura assegurar alguma coerência territorial, ainda que sujeita a validações externas. Entre os diretores, emerge de forma clara a referência aos constrangimentos impostos pela tutela, sobretudo no que respeita à abertura de cursos no ensino regular. Uma diretora de um AE de um dos territórios de baixa densidade sublinha que a oferta formativa está sempre muito condicionada "porque nós temos poucos alunos, por que nunca sabemos quantos alunos vamos ter", confessando que "Dependemos realmente do interesse dos alunos. Dependemos da mobilidade dos alunos. Dependemos da atração que podemos ter sobre os alunos dos concelhos limítrofes"

(DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura). A esta limitação, dependente de critérios demográficos, acrescem os números mínimos de alunos definidos pela tutela, que condicionam a viabilidade de determinadas ofertas. A mesma diretora clarifica que a negociação só é possível se o AE tiver recursos para a oferta: "Esqueça, não vale a pena falarmos. Tendo o recurso, mas não tendo o número de alunos... às vezes estamos ali, por amor de Deus, a pedir quase... que venha um aluno não sei de onde". Noutros contextos, a gestão da oferta é marcada pela inexistência ou pela perda de níveis de ensino considerados estruturantes para o território, como é a perda do ensino secundário regular. Uma diretora de AE, partilhou que a delegada regional da DGEstE transmitiu que "se houver o tal número de alunos mínimo, nós podemos abrir uma exceção para que consigam até abrir" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura). A mesma interlocutora considera que esta possibilidade deveria estar incluída na CE. Outros diretores reforçam esta leitura ao sublinhar que a perda ou a fragilização do ensino secundário é vivida como um problema estrutural, sobretudo em concelhos com menor densidade populacional. Uma diretora refere que "o secundário está sempre por um fio" e que a gestão da oferta implica um esforço permanente para o manter, descrevendo que "fazemos o pino para ter alunos" e garantir a continuidade desse nível de ensino (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura). Este esforço é apresentado como central para evitar a deslocação precoce dos alunos para outros concelhos e para preservar a centralidade da escola no território. Apesar destes constrangimentos, os diretores descrevem também respostas de compensação, procurando oferecer alternativas dentro das possibilidades existentes. Em situações em que determinadas áreas ou cursos não estão disponíveis, a solução passa por reforçar ofertas complementares, projetos educativos ou, em articulação com o município, apoiar a deslocação dos alunos para outras escolas. Uma diretora explica que, quando não existe uma determinada oferta, o território procura garantir resposta:

> Por exemplo, agora imagine que um aluno quer ir para artes visuais, não é? Para artes visuais nós não temos essa oferta, então o município, dentro daquilo que é a sua, a sua rede de apoio à educação, com certeza que poderá vir a apoiar aquela família, porque aquela oferta não existe e o aluno tem que se deslocar, por exemplo para Vermelho ou Azul ou outra, aqui outra localidade mais próxima onde haja o curso. (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura)

É desta forma que os diretores de AE/ENA revelam uma perceção clara de que a identificação e gestão das ofertas formativas é um processo negociado, marcado por limites institucionais e demográficos, mas também por uma leitura atenta das necessidades locais e, em certa medida, uma resposta em rede. A CE surge como instrumento que deveria refletir estas dinâmicas – incluindo as ausências e

fragilidades da rede – ainda que a sua capacidade de resolver essas questões dependa de articulações mais amplas com o município, com a CIM e com a tutela.

Os testemunhos dos responsáveis municipais e intermunicipais permitem compreender que a identificação e a gestão das ofertas formativas constituem um processo contínuo, marcado pela necessidade de articular a organização da rede escolar, a oferta existente no ensino regular e as dinâmicas demográficas e territoriais de cada concelho. Neste âmbito, a CE surge como um referencial que enquadra decisões relativas à manutenção, reorganização ou eventual reforço da oferta, ainda que essas decisões sejam condicionadas por fatores externos, designadamente normativos e demográficos. No plano intermunicipal, o Presidente da CIMRL refere que as escolas apresentam propostas de oferta que carecem de validação e negociação a montante, sublinhando que nem todas as propostas são automaticamente aceites e que esse processo envolve articulação entre diferentes níveis de decisão. Ao nível municipal, os discursos revelam práticas diferenciadas no modo como as autarquias se envolvem na identificação das necessidades formativas. Em alguns concelhos, os responsáveis políticos descrevem processos de articulação regular com os agrupamentos, nos quais se discute a realidade existente, a procura e a oferta disponível. Um vereador refere que este envolvimento é "articulado", sendo precedido por uma análise conjunta da situação educativa local (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Nestes contextos, a gestão da oferta não se limita aos cursos ou percursos profissionalizantes, abrangendo igualmente a organização do ensino secundário regular, a distribuição de turmas e a viabilidade de determinadas áreas ou disciplinas, tendo em conta os recursos disponíveis e a procura dos alunos. Surge também, de forma recorrente, a preocupação com a manutenção da oferta educativa no território, em particular no ensino secundário. Uma vereadora nota que, aquando da elaboração da CE, se verificou que muitos alunos abandonavam o concelho após o 9.º ano, o que levou o município a refletir sobre formas de garantir continuidade formativa local, evitando que os alunos se desloquem sistematicamente para outros territórios (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura). Esta preocupação está associada não apenas à oferta profissionalizante, mas também à ausência ou à fragilidade do ensino secundário regular em alguns concelhos, sendo identificada como factor que afeta a ligação dos jovens ao território. Uma vereadora refere explicitamente que o concelho deixou de ter ensino secundário regular, situação que tem sido discutida no âmbito da CE e que continua a suscitar expectativas por parte da população (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura). A entrevistada descreve as dificuldades associadas à eventual reabertura dessa oferta, nomeadamente a dimensão reduzida das turmas, as opções dos alunos e os constrangimentos impostos pela tutela, sublinhando que "não é fácil" garantir essa resposta, apesar de

ser sentida como necessária no território. Este testemunho evidencia como a gestão da oferta formativa no ensino regular está condicionada por fatores estruturais que extravasam o planeamento municipal.

Noutros municípios, a identificação da oferta formativa surge mais dependente da iniciativa das escolas, cabendo à autarquia um papel sobretudo consultivo. Uma vereadora refere que a escola informa o município das suas intenções e que a Câmara é auscultada enquanto parceira, sem deter competência decisória direta (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura). Este modelo traduz uma intervenção municipal mais limitada, centrada no acompanhamento e na validação informal das propostas, incluindo escolhas relativas a áreas de formação ou opções curriculares no ensino regular.

Outros testemunhos evidenciam, ainda, fragilidades na definição estratégica da oferta. Uma vereadora reconhece que não têm existido momentos estruturados para identificar, de forma sistemática, as necessidades formativas do concelho, admitindo que a definição das áreas desenvolvidas por cada escola resulta sobretudo de processos de autorregulação, com pouca intervenção direta do município (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura). Esta ausência de planeamento mais formalizado reflete-se numa gestão da oferta assente em equilíbrios informais e na tentativa de evitar sobreposições entre escolas próximas.

Concluímos que, do ponto de vista municipal e intermunicipal, os dados mostram que a identificação e a gestão das ofertas formativas se centram sobretudo na organização da rede e na viabilidade da oferta regular, em particular ao nível do ensino secundário, com os municípios a assumirem diferentes papéis, que vão desde uma articulação ativa com os agrupamentos até uma intervenção mais limitada e reativa, mas partilham a preocupação com a adequação da oferta às características do território e com a capacidade de reter os alunos no concelho.

6.1.4.2. Identificação das necessidades formativas do concelho - Oferta de Ensino Profissionalizante

De todas as dimensões e indicadores analisados, este revelou-se um dos mais exigentes e tensos do planeamento educativo local, na medida em que convoca, simultaneamente, interesses institucionais distintos, constrangimentos normativos e expectativas territoriais nem sempre convergentes. Os testemunhos recolhidos evidenciam que este processo envolve múltiplos níveis de decisão – escolas, municípios, comunidade intermunicipal e administração central – exigindo mecanismos permanentes de articulação, concertação e ajustamento. A gestão da oferta formativa profissionalizante confronta diretamente os atores com escolhas concretas, implicando a compatibilização entre recursos disponíveis, procura dos alunos, dinâmicas demográficas e enquadramentos regulatórios. Este

cruzamento de escalas, interesses e margens de autonomia configura, assim, um campo particularmente sensível da ação educativa local, marcado por negociações recorrentes, equilíbrios instáveis e perceções diferenciadas quanto ao grau de influência efetiva de cada ator no processo.

Neste contexto, a CIMRL assume um papel central enquanto espaço de coordenação e mediação. O seu responsável sublinha que o planeamento da rede formativa, em particular no ensino secundário e profissional, é amplamente debatido, envolvendo municípios e escolas, uma vez que "as próprias escolas fazem as suas propostas e analisamos aquilo que é oferta", sendo necessário "compatibilizar as escolas públicas com as escolas profissionais", num processo reconhecido como exigente e sujeito a validação externa, dado que "nem sempre são aceites" as propostas apresentadas, sendo depois "negociado no âmbito da CIM com a ANQEP" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura). Acrescenta ainda que a oferta profissionalizante "tem que ter vocação territorial", razão pela qual "recorremos a consultadoria externa para fazer esse planeamento". Paralelamente, destaca o desenvolvimento de capacidade técnica interna:

> Portanto, e depois, internamente, também temos já dentro da CIM, capacidade de fazer uma avaliação crítica sobre os cursos profissionais e, portanto, também já temos dentro da própria comunidade intermunicipal técnicos que têm essa competência e que resultou naturalmente também daquilo que é o poder e a importância que a educação tem no âmbito das regiões. (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura)

Podemos associar esta referência a uma certa maturidade organizacional por parte da CIM, associada ao reconhecimento crescente da centralidade estratégica da educação no quadro das políticas de âmbito intermunicipal, reforçando a sua capacidade de coordenação e regulação da oferta formativa no território. Contudo, a perceção da CIM como lugar de harmonização territorial, revela, simultaneamente, um espaço onde se tornam visíveis os limites da autonomia local.

Esta lógica de concertação é reforçada por outros responsáveis, que descrevem práticas de coordenação que antecedem e preparam a discussão intermunicipal. Um destes recorda que, já desde a primeira CE, foram identificadas situações de concorrência entre escolas do mesmo concelho, que "ofereciam os mesmos cursos, nunca se sentavam e nunca se preocupavam", levando o município a "chamar as escolas secundárias e os responsáveis do ensino profissional para se sentarem à mesa e negociarem qual era o curso que cediam e qual era o curso que fazia sentido abrir" (TS_Mulher_50_anos). Segundo o seu testemunho, esta prática foi sendo consolidada ao longo dos anos e "passou para a CIM", sendo hoje esta entidade que "define a rede" e "chama também todas as escolas para apresentar quais são as propostas", sublinhando que, quando o processo chega à CIM,

no caso do seu concelho, "já está tudo alinhado". Contudo, considera que "o ensino profissional tem que ser repensado, porque muitas das vezes aquilo que as escolas têm para oferecer não corresponde exatamente àquilo que o território necessita".

Entre vereadores, os discursos revelam diferentes graus de envolvimento e de influência efetiva. Alguns descrevem um envolvimento ativo, em articulação com os diferentes diretores de EP e AE/ENA, através de momentos formais. Um vereador refere que existe um processo articulado ao nível local em que "previamente discutimos a realidade, a procura, a oferta", que é alargado à comunidade local através do CME, onde são ouvidas opiniões de "empresários que estão em determinados sectores da indústria base do concelho" (VE3_Homem_58 anos_Licenciatura). Na perspetiva do vereador, a fase subsequente, ao nível da CIMRL, introduz um nível acrescido de complexidade e exigência:

> É muito mais complicado. Aí tem de haver uma primeira fase dentro dos níveis dos pressupostos existentes e das vagas existentes, temos de nos contextualizar nessa disponibilidade global. E depois há um processo de concertação entre os municípios, entre os agrupamentos, entre o ensino profissional privado e o público. Portanto, e em boa verdade, esse é o processo mais complexo. (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura)

Outra autarca identifica o CME como o espaço em que "são discutidas aquilo que são as necessidades concretas do concelho, nomeadamente, por exemplo, em termos de articulação, por exemplo, da oferta do ensino profissional, comparativamente com aquilo que é oferta do ensino regular no ensino secundário da escola" (VE1_Mulher_43_anos_ Doutoramento). A mesma vereadora alerta ainda para a necessidade de articular a gestão das expetativas dos alunos com o reconhecimento das suas vocações, de modo a evitar encaminhamentos excessivamente direcionados e a assegurar a disponibilização de um conjunto diversificado de opções formativas. Apesar da maioria dos testemunhos evidenciarem uma concertação local antes da reunião na CIM, surgem relatos que evidenciam margens de intervenção mais limitadas ou assimétricas. Alguns responsáveis reconhecem que, apesar de serem informados, não têm poder de decisão, sublinhando que "a decisão é depois do Conselho Pedagógico e da senhora diretora" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado), enquanto outros admitem desconhecer os critérios de seleção das ofertas, sobretudo quando estas são definidas por entidades privadas, referindo explicitamente: "mas a nível de identificação dos cursos e como é que eles selecionam, desconheço" (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura). Há ainda quem assinale falhas na circulação da informação, reconhecendo que "quem vai às reuniões na CIM é o presidente [do município] e às vezes a informação pode não passar" (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura).

Registam-se ainda situações em que vereadores integram órgãos de escolas profissionais privadas ou em que o presidente do município assume funções de administração, permitindo uma intervenção mais direta na definição da oferta formativa.

Noutra perspetiva, uma autarca identifica a oferta profissionalizante como um instrumento de fixação dos jovens ao território, sublinhando que a criação de ofertas ao nível do ensino secundário profissional constitui "uma forma de os ligar à terra" (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura), permitindo manter os alunos no concelho. Reconhece, contudo, que, num momento anterior, o agrupamento abdicou da oferta profissional, reorientando a sua estratégia para o ensino secundário regular, por não conseguir "manter cá os alunos", uma vez que estes "saíam na mesma", o que levou a uma aposta exclusiva no ensino regular, considerado mais viável naquele contexto territorial. No entanto, este posicionamento evoluiu, estando agora prevista a instalação de uma escola profissional no concelho, entendida como uma oferta complementar e como uma nova oportunidade para reforçar a permanência dos alunos no território, numa lógica complementar ao ensino regular.

Entre os diretores de AE/ENA, a oferta de ensino profissionalizante é descrita como uma dimensão estrutural do planeamento educativo local, frequentemente associada à necessidade de assegurar continuidade de percursos no território e de evitar saídas precoces para concelhos vizinhos. Em alguns casos, esta ideia é formulada de modo direto, salientando-se que é "bom que exista no nosso concelho, porque senão vão para Vermelho. Pois quando vão para Vermelho eles nunca mais voltam para cá, não é? Nunca mais voltam para cá" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). A mesma diretora reconhece a articulação interinstitucional e o papel agregador da CIM, descritos como mecanismos necessários para harmonizar propostas e prevenir conflitos entre ofertas concorrentes, ao referir que a "CIM muitas vezes, até agora, nos últimos dois ou três anos, tem sido aqui um bocadinho o pólo agregador destas reuniões". Na mesma linha, a gestão da rede é descrita como processo formalizado, em que "há uma reunião anual em que é concertado, território a território, qual é a oferta formativa que vai existir e tem que ser complementar" (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura), reforçando a ideia de que a concertação é, simultaneamente, regra e exigência de funcionamento.

Claramente evidentes, são as tensões associadas à concorrência, sobreposição e disputas territoriais, bem como à dificuldade em compatibilizar interesses institucionais e a procura efetiva. Um diretor refere de forma explícita: "Uma das coisas que nós temos pedido para que não aconteça, mas que tem acontecido, é a sobreposição da rede", associando essa sobreposição a efeitos diretos na capacidade de abertura de cursos: "nós vamos ter uma concorrência de Amarelo com dois CTE de informática.

Claro que vem dificultar aqui a abertura de alguns cursos no nosso agrupamento" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). Noutro concelho, esta tensão surge formulada como realidade já instalada: "Então no concelho, neste momento, está a haver ofertas sobrepostas" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado), acompanhada da perceção de generalização do fenómeno: "Ah, mas isso é geral, já. Dá-me ideia que isso é geral" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado). Paralelamente, a harmonização é descrita como necessária, mas nem sempre pacífica: "Tem que haver aqui uma harmonização que nem sempre é fácil. Porque às vezes as pessoas travam-se de razões" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada), remetendo para a existência de equilíbrios difíceis entre instituições, "porque eu quero os alunos para mim, mas não pode ser", e para a necessidade de "um ponto de equilíbrio, aqui uma partilha" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada).

Os discursos evidenciam ainda preocupações associadas aos procedimentos e às margens de decisão, com referência a processos formalizados, validações sucessivas e quotas, bem como questões relacionadas com a adequação da oferta às expetativas dos alunos, aos recursos disponíveis e à identidade dos territórios. Um diretor descreve o percurso formal de submissão e validação: "Nós introduzimos a nossa proposta no... no, na plataforma SIGO. Depois a CIM com a DGEstE, e penso também com a ANQEP, olham para as propostas ou validam ou não validam", acrescentando que, em reunião conjunta, "temos espaço para nos manifestarmos e para podermos reclamar alguma coisa" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). Surge também a referência às limitações quantitativas, quando se menciona "as balizas do número de turmas que podem que podem abrir" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura), bem como uma lógica de responsabilidade associada à gestão anual do total, uma vez que "Tem um total e não pode ultrapassar aquele total" (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado) e "se reservarmos uma turma (...) que depois não abrimos, para o ano pagamos por isso" (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado). Em termos de decisão estratégica, o diretor sintetiza o carácter participado do processo: "é uma reunião participada, em que não há, diria assim, imposição" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado), ainda que reconheça que a validação final ocorre a um nível superior.

A adequação da oferta às expetativas dos alunos e aos recursos existentes, onde se cruzam preocupações identitárias, demográficas e pragmáticas, surge igualmente como uma preocupação expressa pelos entrevistados. A necessidade de pensar a procura surge através de uma diretora que refere que "acima de tudo temos sempre pensar o que é que os nossos alunos querem", sendo igualmente sublinhado que determinadas opções não são viáveis em função do público disponível pois "nós não temos público, nem a Quadrada [a EP] tem alunos para continuarem a ter as turmas"

(DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Do mesmo modo, emerge a ideia de que as mudanças são lentas e condicionadas: "Existe estabilidade. E ao longo dos anos a coisa vai mudando um bocadinho, mas lenta, lentamente" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Em paralelo, a oferta é também discutida em termos de coerência identitária e de procura real: "se dissermos ah, agora tem que ir um curso de Queijo do Açafrão (...). Não temos inscritos, não temos, não é?" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Já noutro agrupamento, o desafio é colocado sob a forma de organização territorial e especialização: "faria todo o sentido, do nosso ponto de vista, que, ok, a Escola da Ameixa tem estes recursos físicos e humanos. Ok, vai-se especializar nesta área" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura).

Por fim, surgem referências que explicitam dimensões críticas associadas ao financiamento e aos interesses em presença, sobretudo quando se compara ensino público e privado. Um diretor formula esta distinção de forma incisiva: "o ensino profissional é também um negócio. E o ensino profissional público não é negócio. Mas o ensino profissional privado é negócio" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado). A par destas reservas, outro diretor partilha experiências de articulação sem conflito: "Nós articulamos todos em rede e juntamente com o município. Nunca houve conflito nenhum" e "normalmente não costuma haver colisão. Isso depois harmoniza-se tudo", reconhecendo, ainda assim, que pode existir "pontualmente uma pequena discussão ou outra", associada a "disputa de territórios" (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado).

No conjunto, os diretores de AE/ENA descrevem a oferta profissionalizante como um domínio do planeamento do território onde se materializam decisões concretas e sujeitas a múltiplos condicionamentos, desde a concertação intermunicipal e a validação externa até à concorrência territorial, à gestão de quotas e à adequação entre procura, recursos e coerência da rede.

Entre os diretores das escolas profissionais, é transversal a perceção de insuficiência de espaços formais de concertação local da oferta. Um dos entrevistados identifica explicitamente uma "lacuna no que diz respeito à concertação da rede", referindo que, ao nível concelhio, "não há espaço nenhum onde as escolas possam articular a sua oferta" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura), defendendo que esse papel deveria ser assumido pelo município. Acrescenta que a EP que representa, "define a sua oferta e não a partilha com mais ninguém". Apesar de considerar que "deveria ser o município a precipitar", em alguns momentos por iniciativa da EP, noutros por preocupação do AE do mesmo concelho, procura-se um alinhamento entre ambas as partes, com o objetivo de evitar a sobreposição de ofertas formativas. Esta ausência é associada à alteração do funcionamento do CME. Anteriormente, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, previa que os CME reunissem ordinariamente no início do

ano letivo e no final de cada período escolar, o que, na prática, implicava uma maior regularidade ao longo do ano. O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, veio redefinir este enquadramento, estabelecendo apenas a obrigatoriedade de reuniões no início e no final do ano letivo. Não obstante, embora a alteração normativa constitua um fator explicativo evidente, permanece por apurar em que medida a generalização da organização do calendário escolar assente na semestralização terá igualmente contribuído para a redução efetiva da frequência das reuniões do CME. Outros diretores, apesar de reconhecerem a existência de articulação sobretudo ao nível intermunicipal, assinalam fragilidades a nível local. Uma diretora refere que, embora o município convoque reuniões preparatórias antes da CIM, "muitas vezes há alguma discussão" e é necessário insistir para que a articulação aconteça (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). Outro entrevistado vai mais longe, ao afirmar que, no seu concelho, "não há qualquer articulação com o município. Zero" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado), o que contribui para situações de duplicação e concorrência direta entre ofertas.

A maioria dos diretores reconhece que a definição da rede se encontra hoje fortemente centralizada na CIM, ainda que com graus diferenciados de participação das escolas. Um entrevistado refere que "a rede é discutida e é liderada pela Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado), sendo posteriormente validada em sede própria. Esta leitura é partilhada por outros diretores, que descrevem um processo em que a CIM define o número de turmas disponíveis, com base em orientações da DGEstE e da ANQEP, cabendo às escolas adaptar-se a esse enquadramento (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). Ainda assim, alguns discursos revelam uma perceção de distanciamento, referindo que a reunião conjunta ocorre apenas após as propostas estarem submetidas na plataforma SIGO, reduzindo a margem de negociação efetiva.

Também a natureza concorrencial da rede de ensino profissionalizante é largamente reconhecida pelos diretores das escolas profissionais. Um dos entrevistados sublinha que esta é "uma situação concorrencial" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado), exigindo constantes ajustamentos territoriais. Esta preocupação é reforçada por outros discursos que denunciam explicitamente a duplicação de cursos no mesmo território. Um diretor considera "péssimo" haver "várias escolas dentro do mesmo território a disputar recursos que não fazem sentido" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado), apontando exemplos concretos de escolas a competir pela abertura do mesmo curso. De forma convergente, uma diretora questiona a lógica de atribuição de cursos "em capelinhas", defendendo a especialização das escolas, evitando a repetição da oferta (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado).

A assimetria entre escolas profissionais privadas e escolas públicas com oferta profissional emerge de forma consistente nos discursos dos diretores, sendo apresentada como um dos fatores estruturais que mais condiciona a gestão e a sustentabilidade da oferta. Um diretor explicita esta diferença ao afirmar que "é muito diferente ser uma escola privada (...) do que ser uma escola pública que oferece cursos profissionais", sublinhando que, no caso das escolas públicas, "toda a estrutura de apoio à atividade letiva é suportada pelo Estado", enquanto nas escolas profissionais privadas "as verbas que recebemos para o desenvolvimento da nossa oferta têm que ser geridas pela escola", o que "claramente (...) se apresenta como um problema" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Esta responsabilidade acrescida traduz-se numa pressão financeira permanente, uma vez que todas as despesas associadas à atividade formativa recaem diretamente sobre a instituição. Esta leitura é corroborada por outras diretoras, que destacam as dificuldades associadas ao modelo de financiamento e à gestão administrativa. Uma diretora refere que, ao contrário das escolas públicas, "neste momento somos financiados pelo Pessoas 2030" e que, quando existem "atrasos nos pagamentos" ou "atrasos nos reembolsos", "esta parte da gestão da escola é complicada" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). A mesma interlocutora acrescenta ainda que, no acesso à oferta formativa, as escolas privadas enfrentam exigências adicionais, uma vez que "quando querem oferecer um novo curso profissional" as escolas públicas "chegam ao catálogo, escolhem", enquanto as escolas profissionais privadas "têm que fazer um pedido de aditamento à DGEstE" e demonstrar previamente que "têm condições" e "materiais para o curso". Face a este quadro, vários entrevistados convergem na ideia de que a sobrevivência das escolas profissionais privadas exige estratégias de diversificação. Um diretor afirma de forma clara que "as escolas profissionais, neste momento, para sobreviverem, têm que diversificar claramente a sua atividade" e que aquelas que "vivem exclusivamente do ensino profissional, dificilmente conseguem sobreviver" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). O mesmo diretor revela que esta diversificação traduz-se no desenvolvimento de "uma panóplia de outros projetos (...) relacionados com a formação e com a educação", precisamente para reduzir a dependência de um ensino profissional que é descrito como "claramente deficitário".

A falta de alunos é outra das preocupações transversais, tornando-se particularmente sensível em territórios de baixa densidade e em contextos onde a sustentabilidade da oferta depende de uma captação territorial alargada. Um diretor descreve de forma expressiva esta dificuldade, salientando que "somos reconhecidos como território de baixa densidade, onde efetivamente há muita, muita dificuldade em angariar alunos e preencher os espaços que as escolas neste momento têm"

(DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Neste quadro, a manutenção das turmas implica, segundo o mesmo, procurar estudantes muito para além do concelho, referindo que "para nós conseguirmos este número de alunos, temos que ir buscar alunos a cerca de 12, 13, 14 municípios aqui à volta". A pressão torna-se ainda mais evidente quando acrescenta que, para manter "as salas todas ocupadas", têm de ir "cada vez mais longe buscar alunos", num movimento que já envolve perfis e proveniências externas ao país: "Tão longe, tão longe, que neste momento, 100 dos nossos alunos, das três escolas são provenientes de países estrangeiros", chegando a quantificar que "um terço dos nossos alunos são provenientes de países estrangeiros" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Esta realidade é confirmada por outras diretoras, que evidenciam a dependência estrutural de fluxos interconcelhios. Uma diretora refere que, no seu caso, "50% dos alunos são do concelho", mas "os outros 50% são de concelhos limítrofes" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação), explicitando que a captação se distribui por municípios próximos, o que reforça a ideia de uma procura territorialmente dispersa e competitiva. Em paralelo, a mesma interlocutora associa esta dinâmica a um clima de disputa permanente, afirmando que "sentimos todos a falta de alunos e andamos todos aqui numa luta um bocadinho desigual" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). Já outra diretora assinala que, em determinadas realidades, a própria viabilidade das turmas depende de alunos externos ao concelho, indicando que "mais de 50% são alunos de fora" (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado).

Por fim, vários diretores confluem na identificação do estigma social associado ao ensino profissional como um fator estruturante das dificuldades sentidas. Um dos entrevistados refere que o ensino profissional continua a ser percecionado como "o parente pobre do ensino" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado), sendo frequentemente associado a trajetórias de insucesso escolar e a percursos considerados de menor valor social e académico. Outra diretora sublinha que o ensino profissional "continua a ser visto com estigma, completamente" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação), colocando-o numa posição periférica face ao ensino regular. Esta perceção é agravada, segundo alguns entrevistados, por práticas que contribuem para reforçar essa imagem depreciativa, designadamente a abertura de cursos desajustados às reais necessidades do território ou à procura efetiva, situação que um diretor classifica de forma contundente como "fraude" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado). Nestes discursos, o estigma não é entendido apenas como uma construção externa ao sistema educativo, mas também como um efeito de decisões de planeamento pouco fundamentadas, que fragilizam a credibilidade da oferta profissionalizante e comprometem o seu potencial enquanto via qualificante e estratégica para os territórios.

Resumidamente, pela análise dos testemunhos recolhidos, a oferta de ensino profissionalizante emerge como uma dimensão central, complexa e atravessada por múltiplas tensões no planeamento educativo local, marcada por processos de concertação intermunicipal, validações externas, concorrência territorial, constrangimentos demográficos, assimetrias institucionais e desafios de financiamento.

6.1.4.3. Identificação das necessidades formativas do concelho - Orientação Vocacional

Como referimos, a orientação vocacional, não prevista inicialmente no guião das entrevistas, emergiu de forma clara e recorrente ao longo dos discursos, sobretudo a partir dos diretores das EP. Assim, este tema foi introduzido como um elemento crítico na identificação e gestão das necessidades formativas do concelho, sendo associado a perceções de desequilíbrio, parcialidade e insuficiência dos processos atualmente existentes.

De forma transversal, os diretores das EP caracterizam a orientação vocacional como um domínio parcial e insuficientemente ajustado às dinâmicas territoriais. Um diretor refere que se trata de uma área "que deveria ser interessante ir atualizando" e que justificaria "chamar as escolas para que pudessem também dar a sua opinião relativamente àquilo que pudesse ser as estratégias para o futuro dessas mesmas escolas", sublinhando que, tal como está organizada, a orientação vocacional "neste momento está perfeitamente incapaz de poder dar respostas positivas aos interesses das escolas profissionais" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Esta leitura é reforçada por outros responsáveis, que consideram que a orientação existente tende a reproduzir lógicas internas às escolas de origem dos alunos, não promovendo uma visão alargada da oferta educativa do território. Neste sentido, a orientação vocacional é descrita por vários entrevistados como excessivamente direcionada para a oferta da própria escola ou agrupamento. O mesmo diretor reforça a sua opinião ao referir que "a única orientação vocacional que as escolas do nono ano fazem é aquela que se dirige para a sua oferta educativa, não para a oferta educativa do território", defendendo que este processo deveria ser assegurado por uma equipa com competências educativas, sediada no município, capaz de realizar uma orientação "imparcial", junto dos alunos do sétimo, oitavo e nono anos, dando a conhecer "as implicações do ensino secundário" e a diversidade da oferta existente (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Outra diretora reforça esta perceção considerando que, apesar da concertação da rede, o discurso dominante junto das famílias continua a ser orientado por estereótipos redutores, relatando que "o que continuamos a ouvir é 'não vais para aquela escola, ficas aqui que esta é melhor'", o que, na sua opinião, revela a ausência de uma orientação vocacional

verdadeiramente isenta (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). A preocupação com a neutralidade do processo surge igualmente associada a práticas institucionais que, segundo alguns entrevistados, acabam por condicionar a mobilidade dos alunos. São, assim, referidas estratégias de contenção por parte de algumas escolas, traduzidas na "estratégia um pouco deselegante por parte das direções (...) de não permitirem que os alunos do nono ano venham até cá" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura) ou, noutros casos, "os maiores agrupamentos de escolas proíbem os seus alunos ou inibem os seus alunos (...) de saber outras ofertas formativas que existem no concelho" (DIR.EP5_Homem_Mestrado). Também surge a ideia de que a orientação vocacional ocorre de forma demasiado tardia e pouco progressiva. Uma diretora considera que o município "não tem intervenção nesse processo" e que cada escola acaba por orientar os seus alunos, o que avalia como problemático. Na sua perspetiva, a orientação deveria ser feita por "pessoas mais isentas", uma vez que sente que "muitos alunos vão erradamente para o ensino geral" (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado). A mesma entrevistada reconhece que estas dinâmicas nem sempre resultam de intencionalidade negativa, admitindo que os Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) tendem a promover mais os cursos que conhecem melhor ou com os quais tem maior histórico, mas defende que a orientação deveria estar associada ao percurso dos alunos e assumir um carácter gradual, não se esgotando na decisão do nono ano.

No seu conjunto, os testemunhos apontam para a perceção de desalinhamentos na forma como a orientação vocacional é concebida e operacionalizada no território, particularmente no que respeita à sua neutralidade, ao momento em que ocorre e à articulação com a oferta formativa existente. Estas perceções contribuem para situar a orientação vocacional como um domínio do planeamento educativo local, estreitamente ligado à equidade no acesso à informação, à coerência territorial da oferta e à construção de percursos escolares mais ajustados aos perfis e expectativas dos alunos.

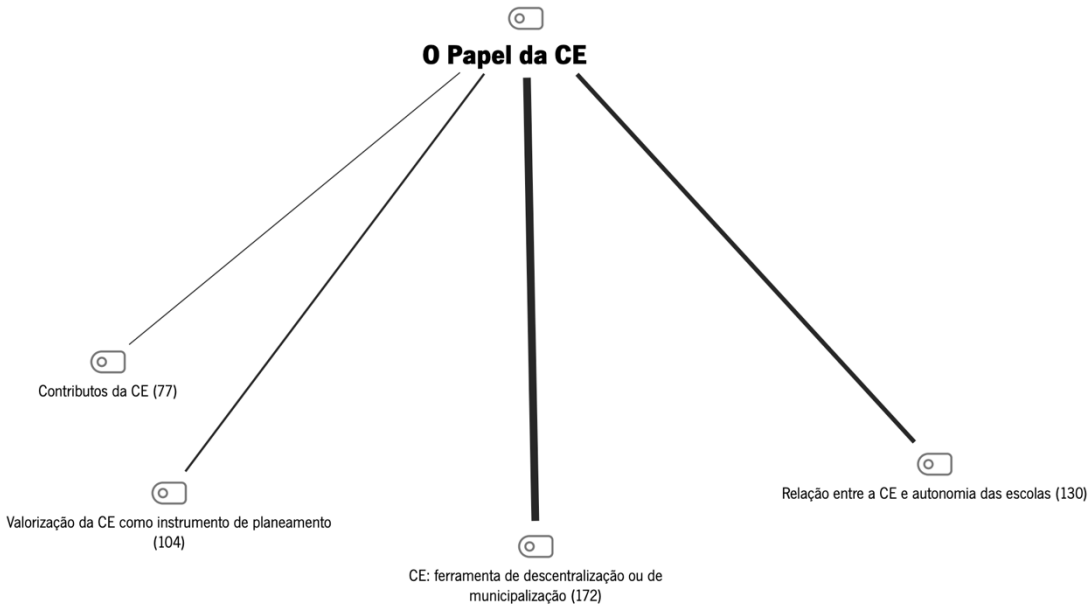
6.1.5. O Papel da Carta Educativa

Os testemunhos dos atores locais permitem aprofundar a forma como a CE é entendida enquanto instrumento de regulação, enquadramento e orientação da ação educativa à escala local. Nesta perspetiva, a CE surge nos diferentes discursos não apenas como documento técnico de planeamento, mas como um referencial que estrutura relações entre níveis de decisão, delimita margens de autonomia e influencia práticas organizacionais nos territórios.

As representações recolhidas evidenciam diferentes leituras quanto ao papel efetivo da CE, quer no quotidiano das escolas, quer no exercício das competências municipais. Estas leituras oscilam entre a valorização da CE enquanto instrumento de coerência territorial e racionalização das decisões e a identificação de limites associados ao seu enquadramento normativo, à sua articulação com outros níveis de governação e a sua capacidade de influenciar, de forma efetiva, os processos de decisão local.

Neste contexto, a análise organiza-se em quatro indicadores que procuram dar conta das principais linhas de problematização expressas pelos entrevistados: a relação entre a CE e a autonomia das escolas, a CE enquanto ferramenta de descentralização ou de municipalização das políticas educativas, os contributos atribuídos à CE no planeamento educativo local, e a sua valorização enquanto instrumento de planeamento.

Figura 23. Mapa percetual: O Papel da CE



Fonte: elaboração própria.

O mapa percetual revela uma distribuição assimétrica dos indicadores, refletindo diferentes níveis de centralidade discursiva e intensidade de problematização. Destaca-se, desde logo, a "CE: ferramenta de descentralização ou de municipalização", que assume a maior expressão no corpus analisado (172 ocorrências), constituindo o indicador mais frequentemente mobilizado pelos entrevistados. Esta centralidade sugere que a CE é frequentemente interpretada à luz dos normativos mais recentes,

sendo associada a tensões entre transferência de competências, redefinição de responsabilidades e redistribuição de poder entre a administração central, os municípios e as escolas.

Com uma expressão igualmente significativa surge a "Relação entre a CE e a autonomia das escolas" (130 ocorrências), evidenciando que a CE é recorrentemente convocada nos discursos como um elemento que condiciona, enquadra ou dialoga com as margens de decisão das organizações escolares. A proximidade entre estes dois indicadores sugere que a reflexão dos atores tende a articular a autonomia das escolas com os processos de descentralização e municipalização, mais do que a abordá-las como dimensões autónomas ou isoladas.

Num plano intermédio, surge a "Valorização da CE como instrumento de planeamento" (104 ocorrências), o que pode apontar que, apesar das reservas e tensões identificadas, a CE é reconhecida por muitos entrevistados como um instrumento útil para estruturar diagnósticos, orientar decisões e promover alguma coerência territorial. Esta valorização não surge, contudo, de forma acrítica, sendo frequentemente acompanhada de referências aos seus limites operacionais e à distância entre o plano formal e a sua operacionalização.

Por fim, "Contributos da CE" (77 ocorrências) apresenta uma expressão mais reduzida no mapa percetual, sugerindo que os entrevistados tendem a referir menos explicitamente impactos concretos ou resultados diretos associados à CE. Esta menor visibilidade não traduz necessariamente uma desvalorização do instrumento, mas antes a dificuldade em identificar contributos tangíveis e imediatos num documento cuja influência é exercida de forma indireta, mediada e, muitas vezes, a médio ou longo prazo.

No seu conjunto, o mapa percetual sugere que a CE é maioritariamente mobilizada pelos atores locais enquanto objeto de reflexão política e organizacional, associado a processos de governação, autonomia e redistribuição de competências, mais do que enquanto instrumento avaliado pelos seus efeitos concretos ou resultados imediatos e mensuráveis.

6.1.5.1.O Papel da CE - Carta Educativa: ferramenta de descentralização ou de municipalização

Na perspetiva dos responsáveis municipais, a CE é recorrentemente mobilizada no quadro dos processos de descentralização de competências na área da educação, sendo entendida como um instrumento estruturante para enquadrar as responsabilidades atribuídas aos municípios, ainda que nem sempre acompanhadas de correspondentes margens de autonomia ou de recursos. Os discursos

mostram uma leitura da descentralização como um movimento que alterou de forma significativa o papel das autarquias locais no sistema educativo, em particular no que respeita à gestão do parque escolar, dos recursos humanos não docentes e das respostas educativas de proximidade.

Na perspetiva do Presidente da CIMRL, a descentralização de competências na área da educação surge associada a uma transformação profunda das responsabilidades atribuídas aos municípios, sublinhando que, com a descentralização, "os municípios passaram a ter responsabilidade nas escolas do segundo e terceiro ciclo e secundário", o que "veio mudar por completo também aquilo que são as exigências dos municípios, sobretudo na reabilitação desses edifícios". Neste contexto, a existência de uma rede educativa atualizada assume, no seu entender, um papel central, sendo referida como "uma das bases principais da descentralização", na medida em que permite dispor de informação "atualizada, completa, em termos de informação". Contudo, o responsável reconhece que esta transferência de responsabilidades não foi acompanhada de forma proporcional pelos meios necessários, afirmando que, com a descentralização, "veio essa informação e esses meios humanos, mas muito, muito incompleta e com isso, subdimensionada", o que obrigou os municípios a "crescer na contratação". Apesar destes constrangimentos, o Presidente da CIMRL assume uma posição favorável à descentralização, defendendo que "os decisores políticos devem estar o mais próximo possível dos problemas reais e das oportunidades", sublinhando que a escola é "um equipamento de proximidade" e que, por isso, "faz sentido nós podermos intervir". Esta proximidade é apresentada como um ganho claro do processo, ainda que acompanhada de riscos quando a descentralização se limita a tarefas operacionais, considerando que "o fenómeno da descentralização é mau quando termina nas partes de sermos tarefeiros de manutenção e de arranjar recursos humanos assistentes operacionais". Um dos principais limites apontados prende-se com a insuficiência de recursos financeiros. O autarca é explícito ao afirmar que "precisam é de recursos financeiros para concretizar" e que é neste ponto que "o fenómeno da descentralização é muito cego e muito limitador". Esta limitação condiciona a capacidade dos municípios para responder às crescentes exigências das famílias, tornando "difícil escalar o nosso investimento na área da saúde, na área da educação", sobretudo quando as expectativas recaem sobre "uma escola com outro tipo de ofertas que já não são compatíveis com o tempo antes da descentralização". Assim, o Presidente da CIMRL reconhece que muitas das respostas educativas que anteriormente cabiam à administração central passaram a ser assumidas localmente, afirmando que "é tudo uma resposta educativa que o Ministério da Educação já não tem que ter e que cai sobre nós". Daí decorre a perceção de um deslocamento efetivo do centro de decisão, expressa de forma direta quando refere que "objetivamente, o poder está connosco",

acrescentando que "a Associação de Pais, o diretor da escola, já só falam connosco", referindo ainda que "aquilo que é o dia a dia da escola, aquilo que é a sua capacidade de funcionamento está entregue em quase na totalidade às Câmaras Municipais e aos diretores das escolas", considerando que estes são "os grandes obreiros da Educação a nível local". Em contrapartida, considera que o papel do Ministério da Educação é hoje mais circunscrito, centrando-se "na gestão do quadro de pessoal, no que diz respeito a professores", bem como "nos conteúdos educativos e nas dinâmicas de aulas". Apesar desta redistribuição de responsabilidades, o Presidente da CIMRL entende que poderia existir uma articulação mais estreita entre a tutela, as direções das escolas e os municípios, defendendo que "acho que podiam partilhar mais", uma vez que "há realidades muito próprias dos territórios" que exigem respostas diferenciadas. Nesta linha, perspetiva a descentralização como um processo em curso, referindo-a como "uma etapa a seguir", numa "escalada de degraus" que aproxima progressivamente as escolas do ensino público "das alçadas dos municípios e do gestor e administrador da respetiva escola".

Os restantes responsáveis municipais apresentam leituras diferenciadas e, em alguns casos, contrastantes sobre a CE enquanto instrumento de descentralização ou de municipalização das políticas educativas. Uma responsável municipal sublinha os limites efetivos da capacidade de decisão local, afirmando que "neste momento, podemos dizer que a decisão está sempre na tutela", acrescentando que "a última palavra é da tutela" (TS_Mulher_50_anos). Esta perceção de centralidade decisória da administração central é partilhada por alguns vereadores, que reconhecem a existência de transferência formal de competências, mas relativizam a sua tradução em poder efetivo de decisão. Uma vereadora refere que, embora a CE possa integrar "as respostas que o município também pode garantir em termos da área da educação", considera que "não é ali que está o vínculo", sublinhando que a concretização das políticas ocorre sobretudo "no dia a dia", na operacionalização quotidiana das respostas educativas (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Esta mesma entrevistada enfatiza a desproporção entre responsabilidades assumidas e recursos transferidos, afirmando que "o financiamento que vem" deveria ser "proporcional às nossas responsabilidades", exemplificando com o facto de receberem "uma ninharia" para atividades como as AEC, apesar de serem mantidas "com muitíssimo orgulho". Reforça ainda que "aquilo que nós recebemos da transferência de competências é ínfimo para aquilo que são as responsabilidades que nós temos". Em sentido parcialmente diferente, um vereador manifesta uma avaliação claramente positiva do processo, afirmando que a CE constitui "uma ferramenta de descentralização" e que "a descentralização é algo muito bom para o ensino e para as escolas e, portanto, para os alunos" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Este entrevistado

associa a descentralização à proximidade e ao conhecimento do território, salientando que a administração central "não tinha mesmo noção daquilo que se passava no terreno" e que, ao transferir competências para os municípios, estes passaram a conseguir "dar uma resposta eficaz". Na sua perspetiva, o processo traduz-se numa efetiva capacidade de decisão local, expressa de forma direta quando afirma: "eu sinto que posso tomar decisões", incluindo decisões concretas como a gestão direta de serviços anteriormente impostos a nível central, como o fornecimento de refeições escolares. Para este vereador, trata-se inequivocamente de "transferência de competências", distinguindo-a explicitamente de uma mera desconcentração. Outros discursos introduzem maior nuance nesta leitura. Um vereador sublinha que a CE "não se sobrepõe" à lei, reconhecendo a existência de "linhas de orientação centrais", mas considera que, no quadro das competências legalmente atribuídas aos municípios, a CE funciona como um instrumento que "garante também alguma estabilidade na nossa ação" (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Este entrevistado define-a como um instrumento de monitorização e planeamento, qualificando-a como "um Plano Diretor da educação no município", ainda que sujeito a adaptações permanentes aos contextos locais. Há também leituras claramente afirmativas quanto ao papel da CE no reforço da intervenção municipal. Uma vereadora descreve-a como "muito, muito útil", afirmando que, com a transferência de competências, o poder de decisão "está do nosso lado", uma vez que os estabelecimentos de ensino e o pessoal não docente passaram para a esfera municipal (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura). Na perspetiva da entrevistada, a CE surge como "uma ferramenta ao serviço da descentralização" e "uma forma de descentralização", reforçando a ideia de que a educação não pertence apenas à escola, mas "a toda a comunidade", atribuindo ao município "uma palavra a dizer".

Em contraste, outra vereadora rejeita explicitamente a ideia de descentralização efetiva, afirmando, de forma categórica, que a CE não constitui uma "ferramenta de descentralização efetiva", respondendo "de todo. Não, não mesmo" quando confrontada com essa possibilidade (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura). Outra vereadora, considera que a CE não serviu propriamente de base a um processo de descentralização, uma vez que este não foi acompanhado "exatamente dos dinheiros que nós precisamos" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura). Na sua perspetiva, a CE não constitui uma ferramenta de descentralização direta, podendo antes funcionar numa lógica "ao contrário, do bottom-up". Ainda assim, esta entrevistada enfatiza os efeitos positivos do processo na articulação local, descrevendo uma dinâmica de trabalho "muito igualitária", com equipas das escolas e do município a trabalharem em conjunto, num processo que caracteriza como "muito pacífico". Reforça, aliás, que "Não é desconcentração. É mesmo descentralização.", embora reconheça que o

titular último da competência "é sempre o ministério", que pode, em qualquer momento, avocar novamente essas competências. Outra vereadora relativiza a ideia de que a CE seja, em si mesma, uma "ferramenta de descentralização" (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura). Recorda que, antes de haver transferência de competências, "já tinha que haver um documento de diagnóstico que dá orientações e tudo o mais", pelo que a CE é entendida sobretudo nesse registo e não como evidência de uma descentralização efetiva. Reforça ainda a perceção de margens de manobra limitadas ao nível municipal: admite alguma intervenção "a nível (...) dos recursos humanos", mas acrescenta que "tudo o resto não", sustentando que "quem manda é mesmo a tutela", isto é, que a decisão permanece essencialmente centralizada. Outra autarca destaca o carácter político da CE, ao afirmar que "é um instrumento político e por isso mesmo sempre o foi" (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura), reconhecendo, contudo, que a decisão "já está mais do lado dos municípios", embora, sublinhe, que "mais responsabilidades" não significam necessariamente "mais poder efetivo". Ainda assim, valoriza a proximidade e a rapidez da intervenção local, assumindo que o município optou por não re-delegar competências, mas "assumimos tudo", implementando aquilo que a lei determina. Outra vereadora destaca a CE como "um documento estratégico de planeamento fundamental" para assegurar "uma educação de qualidade" e um investimento sério numa área considerada prioritária (VE9_Mulher_55_anos_Mestrado). Sublinha ainda que, sendo um documento da autoria e responsabilidade do município, integra a participação de parceiros, sem que isso coloque em causa a autonomia municipal.

No conjunto dos diretores e diretoras de AE/ENA, a relação entre a CE e o processo de descentralização ou de municipalização é descrita de forma menos linear e mais dependente das condições concretas de implementação – quer ao nível das pessoas, quer ao nível das fronteiras de atuação, dos recursos e dos mecanismos de coordenação. Os testemunhos variam entre leituras que aproximam a CE de uma dinâmica de "descentralização", leituras que a relativizam por não a considerarem determinante face à legislação, e posicionamentos que sublinham limites persistentes na autonomia, sobretudo quando "a palavra final é da tutela" e quando os recursos não acompanham a transferência de responsabilidades.

Em alguns dos casos, a experiência local é relatada como um contexto de diálogo institucional facilitado e de proximidade da decisão. Uma diretora descreve como "muito proveitoso" o facto de poder abordar diretamente o Presidente da Câmara ou a vereadora, afirmando que "há sempre abertura para haver diálogo" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura). Neste caso, a CE é referida como elemento que "dará alguma autonomia que já permite falar em descentralizar", distinguindo a

descentralização da desconcentração – "Não é só desconcentrar..." – e identificando a DGEstE como um exemplo de "desconcentração". A mesma entrevistada reforça que, "no caso daqui da Carta Educativa", "já se fala mais em descentralização", sugerindo uma aproximação conceptual entre o instrumento e a reorganização recente das responsabilidades locais. Entre os testemunhos, surge também a ideia de que a CE pode reforçar a autonomia do território, embora enquadrada por limites externos. Uma diretora admite que a CE "deve contribuir para a autonomia (...) do próprio concelho" e que "cada vez mais vai ter aqui uma importância", mas, em simultâneo, introduz a reserva de que "a palavra final é da tutela", associando essa limitação ao Orçamento de Estado e ao "orçamento da Educação", admitindo que "Pode haver (...) alguma flexibilidade, mas não existe muita" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Nesta perspetiva, a relevância atribuída à CE convive com a perceção de que o centro mantém, em última instância, o controlo das decisões estruturantes. Outros entrevistados deslocam o foco para a delimitação de fronteiras entre o município e a escola, sobretudo em matérias pedagógicas. Um diretor relata que, no processo de descentralização, ficou "logo ali (...) bem acordado" que "só avançaríamos se tudo o que tivesse a ver com decisões pedagógicas ficassem do lado da escola", sublinhando que a reabilitação ou reconstrução de edifícios é "uma decisão política" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). O mesmo entrevistado relativiza a centralidade da CE ao afirmar que "o processo de descentralização só depende das pessoas e (...) isso não depende da Carta Educativa", e descreve que o processo incluiu momentos de tensão – "houve um momento difícil" –, sem que isso implique cedência automática: "eu não tenho que dizer sim a tudo", reforça. O tema das condições financeiras e dos modelos de gestão é igualmente enunciado a partir de experiências concretas. Um diretor descreve a alteração na forma de financiamento, referindo que passaram a receber verbas e a geri-las de modo distinto, salientando a diferença entre rubricas rígidas e uma gestão mais ajustada às necessidades: "sendo (...) a própria escola que gere aquela verba (...) o que nos permite dar respostas completamente diferentes" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). Contudo, aponta um entrave procedimental: "ainda temos que entregar essa verba ao IGeFE (...) e depois requisitar", o que introduz um elemento de mediação burocrática mesmo num contexto de maior proximidade local. Noutros casos, a experiência da transferência de competências é descrita com prudência e com uma recusa explícita de certos dispositivos formais. Um diretor refere que "cada caso é um caso" e conta que não assinou um contrato interadministrativo porque este "previa estar um sujeito aqui da Câmara (...) quase a fiscalizar o agrupamento" (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura). Do mesmo modo, explica que "aceitamos bem" o quadro de competências, mas sem formalização contratual: "eu não assino isso, não sou obrigado". Neste

registo, a descentralização é aceite enquanto redistribuição funcional, mas é recusada quando percecionada como ingerência ou vigilância sobre a escola. A delimitação de responsabilidades é ainda explicitada na nota de que "a Câmara não é obrigada a dar material informático para fins pedagógicos" e que "ainda continua a ser o Ministério" a assegurar certos equipamentos, recorrendo ao exemplo do programa "Escola Digital", que incluiu a disponibilização de projetores para as escolas.

Em geral, os contextos com um único agrupamento, o processo é descrito como menos conflituoso. Uma diretora observa que, em territórios "com um só agrupamento", "às tantas não traz muito problema (...) porque não há nada para disputar" (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura), relatando que a transferência de algumas competências "foi um alívio" e que "nunca houve nenhum problema" (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura). Acrescenta ainda perceções de reforço de recursos uma vez que o município "dá-nos muito mais assistentes operacionais" e "Está muito acima do rácio". A mesma diretora admite ainda margem de ação pois "Delegam, neste caso no diretor... eu nunca notei que me impossibilitassem de agir, de opinar" indiciando que, no seu caso, a descentralização surge sobretudo como facilitação e reforço de meios, com baixa conflitualidade.

Noutras leituras, a descentralização é valorizada pela rapidez e pela proximidade na resolução de problemas, sendo igualmente sublinhada a não ingerência em matérias nucleares da escola. Uma diretora afirma que a autarquia "não invade o nosso espaço", ajudando "mais em termos de infraestruturas e de gestão até de pessoal não docente", enquanto "tudo o resto eles não se metem" (DIR.AE6_Mulher_46_anos_Mestrado). Numa formulação direta, acrescenta: "Tem, tem mais poder decisivo. Muito mais" e compara o tempo de decisão entre Ministério e município uma vez que "com um telefonema, conseguimos resolver ali ao lado", associando esta proximidade a um determinado ganho de eficiência administrativa.

Alguns depoimentos introduzem, porém, a necessidade de distinguir entre descentralização efetiva e condições para a sua concretização. Um diretor afirma que a CE pode "contribuir para (...) descentralizar a política educativa" se "as autarquias definirem a sua política educativa e tiverem orçamento" e "autonomia orçamental" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado). Este diretor acrescenta dificuldades muito concretas na gestão de assistentes operacionais, referindo "rigidez administrativa na contratação pública", "um processo burocrático" e a falta de agilidade "porque não se consegue ser ágil". A descentralização aparece, assim, como desiderato dependente de enquadramento normativo e de capacidade administrativa. Paralelamente, descreve modelos híbridos de manutenção e financiamento (município, DGEstE, Construção Pública, IGeFE), indicando uma arquitetura de responsabilidades fragmentada e tecnicamente exigente.

Uma leitura mais crítica e conceptual é apresentada por outro diretor que caracteriza o processo como ainda "uma forma de desconcentração", num sistema "muito centralizado", onde "estamos a transferir aquilo que é nosso, mas nós continuamos aqui para ver o que é que vocês fazem" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Sublinha, ainda, que "aquilo que a gente hoje transfere, amanhã pode ir buscar outra vez", concluindo que "nunca é um processo de autonomia total". Este entrevistado defende, contudo, que "é fundamental que este processo se inicie, mesmo que (...) seja uma desconcentração, mas que caminhe para uma efetiva descentralização", sugerindo mesmo a hipótese de uma CE intermunicipal por considerar "mais facilmente" transferíveis certas competências para uma CIM. A descrição inclui também a perceção de uma transição brusca pois "num segundo, passámos de estar numa posição para outra", e o reconhecimento de limitações municipais face à transferência súbita de recursos humanos e responsabilidades, embora se valorize a possibilidade de as escolas se centrarem "nas questões de natureza mais pedagógica" e de aliviar "questões mais burocráticas" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado).

Em contraponto, surgem depoimentos que recusam atribuir à CE um papel causal no processo. Uma diretora responde de forma taxativa "Não!" e clarifica: "Não por causa da Carta Educativa e só por causa da legislação" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura). Ainda assim, reconhece a vantagem da proximidade territorial porque "eles aqui percebem melhor porque é que eu preciso. Porque estão tão próximos", embora note que "têm também tanta burocracia que às vezes não facilita". De forma semelhante, outro diretor lembra que "a Carta Educativa já existia antes" e recentra a discussão na definição de "fronteiras" e "verbas" (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado). Este entrevistado atribui os problemas sobretudo à dimensão relacional e política: "os problemas (...) têm a ver com as pessoas", podendo surgir interferência "por questões políticas", e defende que, quando "cada um respeita as suas fronteiras", "estes problemas normalmente nunca se põem". Reconhece também efeitos positivos concretos, como a resolução do problema da contratação de pessoal não docente: "foi um problema que com a entrada do município, desapareceu".

Por fim, aparece a persistência de limites na autonomia, sobretudo na dimensão financeira e na carga acrescida de prestação de contas. Um diretor afirma que "a nossa autonomia é sempre muito limitada", explicando que, mesmo quando existe autonomia pedagógica "dentro daqueles normativos", "em termos de autonomia financeira, não temos" (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado). Descreve ainda o acréscimo de exigências administrativas: a escola "foi chamada a prestar contas ao município" e passou a ter "dois relatórios anuais (...) um relatório semestral", o que constituiu "acréscimo de trabalho". Outro diretor valoriza a coordenação entre diretores através "reuniões mensais" promovidas

pelo município, a perceção de problemas comuns – "praticamente 90% dos problemas são os mesmos" – e a maior facilidade de comunicação com a autarquia face a entidades centrais, confidenciando que "é muito mais fácil para mim falar com a Câmara Municipal (...) do que ter que falar com a DGEstE". No entanto, reconhece uma multiplicidade de instâncias de tutela como a "DGEstE... DGAE... IGeFE" e a inclusão do município nesse quadro, pois "o município, claramente, também é a nossa tutela", embora sublinhe que "a experiência tem sido excelente" e que "o diálogo é muito franco e aberto" (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura).

Na perspetiva dos diretores e diretoras de EP, a discussão sobre a CE como ferramenta de descentralização ou de municipalização surge ancorada na experiência recente transferência de competências e na forma como essa transição foi experimentada no terreno. Uma diretora assinala que "a altura mais complexa" coincidiu com o momento em que "os municípios assumiram competências ao nível da educação", referindo uma "revolução" que se fez sentir "muito mais ao nível da gestão de recursos financeiros e recursos humanos" (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado). Neste quadro, a qualidade do processo é apresentada como dependente das dinâmicas de liderança e coordenação: "As lideranças é que definem a forma como as redes vão funcionar bem ou vão funcionar menos bem". Ainda assim, a proximidade ao território, frequentemente associada à CE, é descrita de forma heterogénea. Por um lado, é reconhecida a vantagem de existir "uma Carta Educativa que também tem uma proximidade muito direta com o terreno"; por outro, essa mesma proximidade pode produzir efeitos de sobreposição ou de intrusão percebida, quando "este órgão ache que pode mandar muito diretamente (...) em quem está abaixo" (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado). A entrevistada introduz, em paralelo, a ideia de um nível intermédio com responsabilidades crescentes, mas com capacidade decisória limitada, ao referir que "a tutela também não dá todas as ferramentas a este mediador intermédio (...)", que pode ser visto "como um capataz", porque ainda que "não é um decisor", pois "as competências continuam a quem está acima", o que indica que o processo é, assim, descrito pela tensão entre as expectativas de gestão local e os limites efetivos de decisão. Outros testemunhos desviam a atenção para obstáculos de natureza político-organizacional e para a morosidade de alguns circuitos administrativos no plano municipal. Uma diretora afirma que "eles (...) nunca se vão entender", sublinhando que tal não depende de "política" nem de "partido político", mas da condição de governabilidade local como fator de bloqueio: "Enquanto não houver uma maioria absoluta na Dourada, não conseguimos chegar aí" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). No plano operacional, a mesma entrevistada contrasta

tempos de resposta entre instâncias: "Eu sempre que solicito à DGEstE de Coimbra alguma coisa para resolver, resolvo. Se solicitar à Câmara tem que passar pelo X, Y ou Z. Pode passar três meses". Em termos conceptuais, há quem proponha a necessidade de articulação entre diferentes lógicas de governação. Um diretor sustenta que "o ideal é que fosse sempre aqui uma dualidade, um binómio entre descentralização e desconcentração", defendendo que "uma coisa nunca deve estar dissociada uma da outra" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado). Contudo, crítica ao reconhecer que "ainda estamos muito aquém" porque "Portugal é perito nisso", pois "ficamos para sempre pelo documento e não conseguimos dar um passo em frente". A mesma prudência surge quando se sublinha que transferir competências implica preparação e garantias. Um diretor refere: "Nós estamos a falar de descentralizar competências. Deve ser um processo que não deve ser simplesmente atravessar a passadeira", advertindo que, "se não houver essa parte educacional, primeiro essa garantia", a transferência pode gerar "uma confusão no país", com competências "não (...) exercidas com proveito" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado), sugerindo que, nesta perspetiva, a descentralização é apresentada como processo exigente, que requer condições, técnicas e de responsabilização, sob pena de produzir fragmentação e incoerência.

Por sua vez, uma diretora reconhece na CE uma "base de trabalho" a partir da qual "pode partir (...) a definição de como é que vamos descentralizar e como é que vamos gerir isto", mas introduz uma distinção importante: "esta questão da descentralização é muito mais do que uma Carta Educativa" (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado). A mesma entrevistada identifica "alguns perigos" e explicita as condições para evitar uma reprodução de lógicas centralistas: "as coisas têm que ser feitas com muitos técnicos na Câmara, (...) técnicos de terreno, técnicos de escolas, não técnicos de gabinetes", caso contrário "vamos correr o risco de termos quase aquilo que acontece nos gabinetes de Lisboa", com "diretrizes que não são adequadas à realidade", valorizando a descentralização enquanto princípio, mas condicionada à qualidade dos dispositivos técnicos e à articulação com o conhecimento local. Assumindo-se como "adepta da descentralização", considera que a descentralização pode funcionar como hipótese de resolução antecipada de problemas, pois "algumas situações estavam resolvidas à partida" e como possibilidade de rever matérias concretas de regulação educativa. Em particular, propõe que "uma das questões da descentralização devia ser mesmo a atribuição de turmas", associando-a a parâmetros de gestão, "um número mínimo e máximo", e à leitura de indicadores do concelho, sugerindo que "isso podia ser descentralizado". Este exemplo reforça a ideia de que, para alguns atores, nomeadamente das EP, a descentralização ganha sentido quando incide

sobre dimensões efetivamente estruturantes do planeamento e da gestão educativa local, e não apenas sobre a transferência administrativa de encargos.

6.1.5.2. O Papel da CE - Relação entre a Carta Educativa e autonomia das escolas

Na perspetiva dos diretores de AE/ENA, a CE surge maioritariamente como um referencial que não constitui, por si só, um obstáculo ao exercício da autonomia escolar, desde que assente em processos de articulação e diálogo com o município. Nesse sentido, vários diretores sublinham que a CE "não é qualquer obstáculo" nem um fator "dificultador", desde que exista "articulação entre a escola e o município" e "abertura para haver diálogo" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura). Esta perceção é reforçada pela referência a contextos concretos em que a proximidade institucional permite resolver questões de forma célere, bastando "abordar o senhor Presidente ou a senhora vereadora da Educação" para encontrar disponibilidade para diálogo. Ainda assim, a mesma diretora reconhece a existência de zonas de indefinição, particularmente associadas aos contratos interadministrativos, identificadas como "zonas sombra" que geram cautela por parte de algumas direções. Noutro caso, a opção por não assinar contrato prende-se com a perceção de potenciais riscos para a autonomia, nomeadamente quando estes preveem mecanismos de acompanhamento considerados excessivos, como a presença de elementos municipais "quase a fiscalizar o agrupamento" (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura). Nesta situação, o diretor sublinha que presta contas "ao Estado" e não ao município, preferindo cumprir estritamente o quadro legal das competências transferidas, sem assumir vínculos adicionais. Outro diretor partilha que "este contrato administrativo tem algumas coisas que foram sendo melhoradas ao nível dos anos. Os nossos contratos administrativos, interadministrativos têm sido revistos todos os anos" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado), conclui.

No plano financeiro e administrativo, os discursos revelam experiências diferenciadas. Alguns diretores reconhecem que, numa fase inicial, a transferência de competências implicou processos de ajustamento por parte dos municípios, com impactos temporários na autonomia em áreas como as aquisições, admitindo que "talvez tenhamos perdido alguma autonomia em termos de aquisições" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada). Contudo, esta perda é frequentemente relativizada à medida que se consolida uma relação de confiança, sendo valorizada a capacidade de ultrapassar entraves burocráticos através de contacto direto, "pegarem no telefone" e resolverem situações sem prejuízo dos procedimentos formais. Um diretor admite apenas falta de autonomia "em termos de autonomia

financeira, não temos", reconhecendo que "nós temos alguma autonomia pedagógica, dentro daqueles normativos que já são muito abertos e nos permitem alguma criatividade a esse ponto" (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado). Neste sentido, em termos pedagógicos, a maioria dos diretores é clara ao afirmar que a CE não interfere nem condiciona a autonomia das escolas, sublinhando que "em momento algum faz ou restringe a ação do diretor" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado) e que as decisões pedagógicas permanecem inequivocamente do lado da escola. Vários entrevistados referem que o município respeita esse limite, "não invade o nosso espaço" e intervém sobretudo ao nível das infraestruturas e da gestão do pessoal não docente (DIR.AE6_Mulher_46_anos_Mestrado). No que respeita ao pessoal não docente, outro diretor esclarece:

> (...) mas também é verdade que não estávamos com autonomia total porque dependíamos da aplicação de rácios que o próprio Ministério da Educação, enquanto detinha a competência, não os aplicava em conformidade com o que tinha definido na lei e, portanto, eram os primeiros a não cumprirem. (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado)

Registamos, que ao longo da investigação, verificámos que na maioria dos contextos os rácios de pessoal não docente se encontram a ser cumpridos, verificando-se, em alguns casos, designadamente em territórios de baixa densidade, uma dotação que ultrapassa largamente os mínimos legalmente definidos, com o encargo a ser assumido pelos municípios.

A relação entre CE e autonomia é também descrita como dependente das pessoas e da forma como são definidas as fronteiras institucionais. Alguns diretores salientam que os problemas "têm a ver com as pessoas" e com eventuais interferências de natureza política, sendo mais prováveis quando essas fronteiras não estão claramente estabelecidas (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado). Pelo contrário, quando os papéis estão bem definidos, os entrevistados referem não ter existido "qualquer questão" relevante no exercício da autonomia.

Finalmente, emerge a ideia de que a autonomia escolar é entendida como um processo progressivo e relacional, nunca absoluto, dado que "aquilo que a gente hoje transfere, amanhã pode ir buscar outra vez" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Ainda assim, vários diretores consideram que a CE, articulada com processos de descentralização negociados, contribui para libertar as escolas de encargos burocráticos e permitir uma maior concentração nas questões pedagógicas, reconhecendo que as autonomias "são um processo de construção e são um processo de conquista" e não um estado plenamente alcançado (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Uma diretora resume:

> Portanto, perdemos alguma autonomia. Contudo, contudo, há aqui um grande ganho quando é, quando isso acontece? Que é quando existe uma boa relação. Quando, quando não existe... Se não existisse, era mais difícil. As coisas tinham que se fazer à mesma, porque os alunos não podem ficar prejudicados na escola. Mas existe aquela capacidade de das pessoas pegarem no telefone e dizerem olha, como é que é isto? Olha, isto não está a funcionar muito bem, por favor, altera ou vice-versa. Não é? Daqui para lá ou de lá para cá. Isso é muito bom quando isso acontece, porque se consegue ultrapassar muitas questões burocráticas e sem prejuízo dos procedimentos, que são corretos, mas avança-se e avança-se, avança-se com mais facilidade. (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada)

Este verbatim resume o discurso dos diretores, evidenciando que a perda de alguma autonomia formal é compensada quando existe uma relação de proximidade e comunicação eficaz com o município, permitindo resolver constrangimentos de forma mais célere, sem comprometer os procedimentos e salvaguardando o interesse dos alunos.

No que respeita à relação entre a CE e a autonomia das escolas, os discursos dos atores municipais evidenciam diferentes formas de enquadrar os modos de articulação entre responsabilidades locais, capacidade de decisão e limites impostos pelo quadro normativo.

O Presidente da CIMRL sublinha que aquilo que se pretende construir vai além do documento formal, apontando para a criação de "conselhos educativos, onde os municípios têm capacidade de planear em conjunto com as escolas, com os gestores das escolas, ferramentas, estratégias de promoção do ensino, da qualidade do ensino, do aproveitamento escolar" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura). Neste enquadramento, emerge também um discurso que assume de forma explícita a centralidade do município no processo decisório. O mesmo entrevistado afirma de forma direta que "objetivamente, o poder está connosco, não é?", reforçando esta ideia ao acrescentar que "a Associação de Pais, o diretor da escola, já só falam connosco e, portanto, aí o poder está connosco". Ainda assim, este reforço do papel municipal é apresentado como um processo em construção, defendendo-se que a partilha poderia ser maior, uma vez que "há realidades muito próprias dos territórios e, portanto, acho que podia haver já uma ligação maior nesses temas", entendendo esta aproximação como "uma etapa a seguir nesta escalada de degraus, de aproximar as escolas do ensino público nas alçadas dos municípios".

A melhoria da capacidade de resposta das escolas surge associada, de forma recorrente, ao processo de transferência de competências. É referido que os próprios diretores reconhecem este ganho, afirmando que "nós estávamos à espera meses e meses da tutela e anos para resolver uma infiltração", enquanto atualmente "eles têm um mecanismo, têm o dinheiro que é transferido, mais ou menos de três em três meses para os agrupamentos, e eles próprios fazem a gestão do dinheiro"

(TS_Mulher_50_anos). A relação entre município e escola é também descrita como assente numa lógica de reciprocidade e proximidade. Uma vereadora sublinha que "quando eles precisam, nós estamos lá. Quando nós precisamos, eles também estão lá", reconhecendo, contudo, que existem momentos de discordância: "temos tido momentos em que, pronto, lá está, não estamos de acordo" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Apesar desta proximidade, os autarcas afirmam de forma clara a separação entre responsabilidades financeiras e pedagógicas. A mesma entrevistada refere que "nós não podemos ser só a entidade pagadora da transferência de competências", mas simultaneamente ressalva que "não me quero imiscuir em nada daquilo que é pedagógico, porque eu percebo que quem decide o que é pedagógico é a escola", ainda que reconheça que as decisões pedagógicas "têm depois de ser validadas em Conselho Geral, onde nós temos assento também". Esta tensão é reforçada quando a entrevistada afirma que o município não pode ser apenas chamado "para pagar, mandarem-nos a conta e paguem", defendendo que "temos de realmente fazer parte da escola", considerando este envolvimento como "o grande desafio", que deve envolver "o município, com os pais, com toda a gente a fazer parte da escola". Os conflitos emergem sobretudo em torno de decisões organizacionais e da relação com a comunidade. A mesma vereadora recorda que "essa, por exemplo, foi uma das guerras que nós tivemos", quando o agrupamento entendia que "os pais não deveriam poder entrar dentro da escola para ir buscar os filhos". Situações semelhantes são descritas no âmbito da definição da oferta educativa, como a criação de uma terceira língua, referida como "uma guerra para a criação de uma terceira língua", num contexto em que "o que tínhamos era o clássico, o inglês e francês".

Outros autarcas relativizam a questão do poder, sublinhando antes as vantagens operacionais da proximidade. Um vereador refere que "o facto de agora as autarquias terem alguma capacidade financeira para dar resposta às necessidades do dia a dia de funcionamento na escola trouxe vantagens significativas", acrescentando que, no seu contexto, "não vejo as coisas como uma questão de poder" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Este mesmo entrevistado clarifica a repartição de responsabilidades ao afirmar que "o que é da responsabilidade pedagógica é da Senhora Diretora", enquanto "o que é da responsabilidade do Município... refeições, leite escolar, contas, eletricidade, gás, é tudo da nossa responsabilidade".

A formalização de responsabilidades surge como elemento estruturante da relação entre os municípios e as escolas. Um vereador refere a existência de "uma matriz de responsabilidades partilhadas" que deu origem a "um contrato-programa", através do qual o município disponibiliza meios financeiros, esclarecendo que "não tocamos na componente pedagógica, a não ser com a participação nestes

fóruns do Conselho Geral e do Conselho Municipal de Educação" (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Apesar da valorização da proximidade, alguns discursos alertam para os riscos de uma intervenção excessiva. Uma vereadora considera que "haver aqui uma intromissão naquilo que é a gestão, que deve ser de uma escola, acho perigoso, muito perigoso", reconhecendo que a transferência de competências "pode criar aqui assimetrias", sobretudo quando "um município esteja muito mais direcionado e atento à área da educação do que outro" (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura). Esta preocupação é reforçada pela referência a um "envelope financeiro forte, que pode condicionar ou impulsionar o funcionamento da escola", admitindo que "não digo que não senti esse perigo". No entanto, recomenda que "tem que haver aqui bom senso e ponderação".

Noutros contextos, o processo de transferência é descrito como rápido, mas colaborativo. Uma vereadora refere que o processo foi feito "de uma forma diria quase abrupta", mas sublinha que se trabalhou "de igual para igual, numa grande equipa da educação no território educativo", afirmando que "as decisões são muito partilhadas" e que "foi muito pacífico todo esse processo de articulação" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura). Por fim, alguns autarcas evidenciam os limites da autonomia municipal, sobretudo na esfera pedagógica. Uma vereadora afirma que, apesar de receberem competências, "nós não temos autonomia naquilo que é a parte pedagógica" e que "não conseguimos intervir nessa parte", mesmo quando identificam necessidades específicas do território, como a valorização do meio rural (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura).

Em síntese, os discursos dos autarcas revelam uma relação entre a CE e a autonomia das escolas marcada pela proximidade, pela responsabilização partilhada e pela tentativa de equilíbrio entre intervenção municipal e respeito pela esfera pedagógica, ancorada num processo de negociação contínua.

Do ponto de vista das EP, a relação entre a CE e a autonomia institucional surge de forma pouco expressiva e pouco ou nada problematizada, sendo referida de modo pontual e, em alguns casos, quase inexistente. Uma das diretoras reconhece que a existência da CE comporta simultaneamente "vantagens e desvantagens", destacando a sua "proximidade muito direta com o terreno", mas alertando que essa proximidade pode levar a que o órgão municipal "ache que pode mandar muito diretamente" sobre quem está abaixo na hierarquia (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado). A mesma entrevistada acrescenta, contudo, que esta tensão é também explicada pelo facto de "a tutela não dar todas as ferramentas a este mediador intermédio para poder gerir como ele desejaria", relativizando, assim, o impacto direto da CE na autonomia da escola. Outra diretora refere que as principais

variações sentidas não decorrem tanto da CE em si, mas antes da "oscilação dos executivos camarários", afirmando que já passou "pelo menos uma mudança de executivo" e que "já noto diferenças de uns para outros" (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação), sugerindo que a autonomia percebida pelas escolas profissionais está mais dependente das orientações políticas conjunturais do que do enquadramento estratégico da CE. Por fim, um dos diretores é categórico ao afirmar que, no seu caso, a questão simplesmente não se coloca: "Não. No nosso caso, não" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado), reforçando a ideia de um impacto inexistente da CE na autonomia da escola profissional que dirige. Resumindo, os discursos das EP indicam que a relação entre a CE e a autonomia coloca-se de forma ténue e pouco estruturante, surgindo associada mais à proximidade do município e às mudanças dos executivos locais do que a constrangimentos diretos sobre a gestão e a ação educativa destas escolas.

6.1.5.3. O Papel da CE - Valorização da Carta Educativa como instrumento de planeamento

A perspetiva das autarquias revela uma valorização transversal da CE enquanto instrumento estruturante de planeamento educativo local, ainda que marcada por leituras diferenciadas quanto ao seu alcance, operacionalização e efetiva apropriação política e técnica.

Ao nível intermunicipal, a CE é claramente assumida como um instrumento de planeamento de natureza estratégica, sendo descrita como "instrumentos de planeamento muito importantes, decisivos" (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura). Esta valorização é acompanhada pela perceção de que o planeamento educativo deve evoluir para uma lógica mais integrada e articulada com outras respostas do território, nomeadamente no domínio da primeira infância. Neste sentido, o Presidente da CIMRL salienta a ausência de articulação entre a CE e a rede de creches, entendida como uma fragilidade estrutural do planeamento: "as Cartas Educativas deviam fazer links, mas que ainda não estão preparadas para isso (...) a ligação com as creches existentes nos concelhos". O entrevistado completa ao referir que esta lacuna é agravada pelas transformações nas dinâmicas familiares e laborais, que introduzem novas pressões sobre a rede educativa formal, com impactos diretos no pré-escolar e na organização global da oferta pois "cria uma pressão enorme com consequências depois naquilo que é as dinâmicas da própria Carta Educativa". Assim, defende um planeamento que inclua explicitamente respostas com "uma componente iminentemente social", como as creches.

A centralidade do planeamento surge igualmente associada à necessidade de superar práticas reativas e avulsas. Esta ideia é particularmente expressiva no discurso técnico, onde o planeamento é apresentado como condição para evitar decisões fragmentadas: "se nós não planearmos, vamos fazendo as coisas", reconhecendo que, na ausência de planeamento, "andamos a apagar fogos" (TS_Mulher_50_anos). Esta dificuldade é enquadrada num contexto mais amplo de resistência cultural ao planeamento, à avaliação e à monitorização, ao referir que "a sociedade portuguesa tem muita resistência ao planeamento, à avaliação, à monitorização". A mesma interlocutora sublinha ainda que a CE, enquanto instrumento, permite um exercício de reflexão territorial e institucional que "ajuda-nos a olhar para aquilo que é o nosso território, para aquilo que são as nossas práticas quotidianas e refletir sobre aquilo que fazemos".

A CE é também valorizada como instrumento de suporte à decisão política e técnica. Vários autarcas reconhecem que a sua existência é condição necessária para reformular a rede escolar e fundamentar opções estruturantes: "sem ela, nós não podemos reformular a rede. Portanto, é impossível" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Neste sentido, continua, o documento é entendido como base para a tomada de decisão, permitindo sustentar investimentos, justificar necessidades junto da tutela e "para podermos avançar com um projeto, com estudo, com compras de terrenos, localização". Para o autarca, a CE assume ainda uma função de proteção face à administração central, sendo considerada "fundamental e essencial (...) para nos defendermos depois perante a tutela".

Em contraste, principalmente em territórios de baixa densidade, surgem discursos mais pragmáticos e críticos relativamente ao peso do documento na ação quotidiana. Alguns responsáveis políticos reconhecem a importância da CE enquanto momento de reflexão e diagnóstico, mas relativizam a sua utilidade prática, afirmando uma preferência por abordagens assentes no diálogo e na proximidade institucional: "não gosto muito de perder tempo com grandes documentos que podem parecer muito bonitos, mas que depois, do ponto de vista prático, eu vejo pouca utilidade" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Ainda assim, o mesmo discurso reconhece que a CE teve um papel relevante enquanto exercício coletivo de reflexão, reconhecendo que "foi importante porque fizemos uma reflexão, discutimos, sentámo-nos à mesa sobre ela", apesar de questionar a sua capacidade efetiva de condicionar decisões futuras. A valorização da CE é também atravessada por críticas à sua excessiva focalização nas infraestruturas e no investimento físico. Alguns entrevistados defendem uma reorientação do documento para dimensões mais estratégicas e imateriais, sublinhando que a Carta Educativa "não pode ser só um conjunto de ações de investimento" (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura), devendo integrar metas, orientações estratégicas e uma visão

mais ampla do desenvolvimento educativo. Para isso, este vereador defende uma abordagem mais holística, centrada nas pessoas e nas competências: "não vamos olhar só para as infraestruturas (...) vamos estar preocupados na visão holística do ser humano".

Por fim, emerge de forma consistente a ideia de que a CE deve ser um instrumento inteligível, apropriado e utilizado para além dos serviços municipais de educação. Alguns autarcas defendem que o documento deveria assumir um estatuto semelhante a outros instrumentos estruturantes do território, orientando decisões e ser conhecido pelos cidadãos: "a Carta Educativa devia ser um bocado um documento assim (...) ok, eu estou a pensar fazer isto. O que é que a Carta Educativa me diz?" (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura). Neste sentido, o principal desafio identificado por esta diretora não reside na elaboração do documento, mas na sua interiorização, vivência e utilização efetiva pelos diferentes parceiros educativos: "está feito o documento. E agora? Como é que cada parceiro da educação o vive e o interioriza e depois o utiliza?".

Da análise das entrevistas realizadas aos diretores de AE/ENA ressalta uma valorização da CE enquanto referência estruturante do planeamento educativo local, ainda que essa valorização seja atravessada por reservas quanto à sua natureza operacional, ao seu grau de atualização e à sua efetiva capacidade de orientar decisões num contexto condicionado pela dimensão política.

De forma recorrente, os diretores sublinham que a CE só cumpre plenamente as suas potencialidades quando se afasta de uma lógica formalista e se assume como um instrumento dinâmico. Neste sentido, é afirmado que "o mais importante para que a Carta Educativa de facto tenha as suas potencialidades (...) é, fundamentalmente, não ser um documento estanque" (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura). Esta abertura é associada à centralidade do diálogo e da comunicação entre os diferentes atores, reconhecendo a mesma diretora que "se houver diálogo, se houver comunicação, eu acho que a Carta Educativa funciona muito bem", preservando "os seus valores e os seus propósitos". Nesta perspetiva é, assim, entendida como um documento que deve resultar da prática e da adequação à realidade local, permitindo mobilizar a leitura do passado para orientar a ação presente e projetar o futuro: "se ela for um documento aberto, se resultar daquilo que é a prática (...) pode ser exemplo para se funcionar no presente e até depois perspetivar o futuro". Vários diretores reconhecem que a capacidade da CE para influenciar opções estruturais é sempre relativa face à natureza política da decisão. A este propósito, é sublinhado que "a decisão de construir ou não construir, de reformular ou não reformular será sempre uma decisão política, independentemente da Carta Educativa o prever ou não" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). Ainda assim, o diretor

valoriza o documento enquanto referência coletiva e enquadradora, na medida em que permite "termos aqui algumas linhas para o concelho" e constituirá, idealmente, "a voz de todos".

A credibilidade da CE surge, contudo, condicionada por experiências de descontinuidade e desatualização. Alguns diretores referem que, em determinados contextos, a CE "não estava atualizada" e, por isso, "não era precisa para nada, deixaram estar" (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura). Mesmo quando se trata de uma CE recente, o responsável escolar refere a rapidez das dinâmicas demográficas como fator de fragilização, observando que, no seu concelho, "as projeções (...) a nível de população escolar até 2030 (...) num ano foram ultrapassadas", revelando a dificuldade em assegurar a atualidade do instrumento num território em permanente mutação.

Noutras situações, a CE é reconhecida como instrumento de planeamento, mas acompanhada de exigências quanto à sua densidade e qualidade. Uma diretora afirma que "se presume que (...) a Carta Educativa (...) é um instrumento de planeamento", defendendo, contudo, que deveria integrar "indicadores qualitativos" e assumir-se como "um instrumento vivo, participado", acrescentando que, "a existir, que seja assim" (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura).

A valorização do instrumento é igualmente associada ao seu grau de adequação às respostas e projetos existentes no território. Nalguns casos, a CE é considerada "completa", na medida em que "já contempla (...) todos os projetos que a Câmara" desenvolve (DIR.AE6_Mulher_46 anos_Mestrado), ainda que se reconheçam limites decorrentes da incorporação de iniciativas mais recentes. Aqui, o documento surge como elemento de sistematização e coerência das intervenções municipais. De forma particularmente expressiva, alguns diretores defendem que a CE deve ser entendida, antes de mais, como instrumento estruturante do planeamento territorial, sublinhando que "as Cartas Educativas são um instrumento de planeamento, em primeiro lugar" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). O mesmo entrevistado amplia o alcance do documento para além da comunidade educativa estrita, defendendo que deve articular-se com "outras instituições da comunidade", como o tecido empresarial e a realidade socioeconómica local. Aqui, a CE é associada a uma visão de médio e longo prazo, orientada para o desenvolvimento do concelho e para a construção de respostas ajustadas às necessidades do território, assumindo-se como "um instrumento de promoção de igualdade" e "de promoção de inclusão", na defesa de um planeamento que percorra todo o percurso educativo, reconhecendo-se que o planeamento estratégico "começa na educação pré-escolar e acaba no superior". O mesmo diretor associa ainda a CE à organização de dimensões logísticas, como a rede de transportes escolares, considerada "fundamental" para garantir a

deslocação de crianças e jovens, bem como à clarificação das responsabilidades municipais na resposta às populações.

Entre os diretores de AE/ENA, a valorização da CE surge também associada à necessidade de articulação com instrumentos de curto prazo e com mecanismos de responsabilização. É defendida a sua ligação a um plano anual ou bianual de atividades, capaz de operacionalizar a visão estratégica e de obrigar à definição de prioridades e à "prestação de contas do que fez e do que não fez" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado). Nesta perspetiva, o documento é entendido como suporte à clarificação de prioridades e ao alinhamento entre decisão política e execução.

Não obstante, os diretores reconhecem a possibilidade de divergência entre visões institucionais, admitindo que "estas visões às vezes podem não coincidir" (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado), por força da dimensão política do processo. Ainda assim, é reiterada a importância de um documento claro e estruturado, no qual "as coisas fiquem lá claras e bem definidas" (DIR.AE10_Homem_64_anos_Mestrado), nomeadamente no que respeita à reorganização da rede e à definição de zonas de influência, principalmente em concelhos de maior densidade populacional, entendida como elemento central para uma distribuição mais equitativa das escolas.

Finalmente, alguns diretores sintetizam a valorização da CE atribuindo-lhe um estatuto orientador inequívoco, afirmando que "é o grande documento orientador" (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado) e que "espelha aquilo que o Município (...) projeta em termos de educação no longo prazo" (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado). Deste ponto de vista, a CE é associada à necessidade de planear a rede escolar em função das condições existentes e das necessidades futuras, questionando-se "que rede escolar é que temos, que rede escolar é que precisamos" e como "concertar tudo isto com as escolas que temos e com as instalações que temos" (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura). Neste sentido, o diretor resume o documento a duas dimensões essenciais: por um lado, "faz um diagnóstico da situação" e, por outro, constitui "um documento de intenções", evidenciando a sua natureza simultaneamente analítica e prospetiva.

Por sua vez, os diretores de EP expressam uma valorização consistente da CE enquanto instrumento de planeamento estratégico, embora acompanhada por críticas quanto à sua operacionalização efetiva, ao seu uso predominantemente formal e à dificuldade em traduzir orientações estratégicas em ação concreta no território.

Desde logo, a CE surge associada a mecanismos de financiamento e a processos de qualificação do edificado e da oferta educativa. Um diretor sublinha que a exigência de utilização da CE esteve

diretamente associada à existência de linhas de financiamento, reconhecendo que "se não fosse essa a premissa, se calhar ainda estávamos a viver à luz do tal documento que, neste momento, já estava totalmente desatualizado" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Nesta perspetiva, o diretor reconhece a CE como um "documento estratégico" que permite "ajustar as políticas municipais no âmbito da educação", funcionando como enquadramento para priorizar investimentos e orientar intervenções consideradas mais pertinentes. O mesmo interlocutor associa a dimensão estratégica do planeamento à articulação entre a oferta educativa, a orientação vocacional e as necessidades do tecido económico local, sublinhando a importância de "encontrar formas de financiar aquelas que são as intervenções mais pertinentes", mas também de direcionar políticas para "a oferta que melhor se ajusta às necessidades de formação das nossas empresas e das nossas pessoas". Esta articulação é ainda enquadrada, mais uma vez, numa lógica de desenvolvimento territorial, defendendo políticas educativas capazes de "atrair jovens para estes territórios de baixa densidade" (DIR.EP1_Homem_55 anos_Licenciatura).

Em contrapartida, alguns diretores assinalam que, noutros contextos, a CE corre o risco de assumir um carácter meramente formal, podendo "passar simplesmente pelo mundo, por um documento que tem muito pouco de operacionalização" (DIR.EP2_Mulher_49 anos_Mestrado). Esta crítica é acompanhada pela defesa de uma maior capacidade de resposta às vulnerabilidades sociais e educativas, sendo referido que a CE "tem que ter mais programas de resposta para as vulnerabilidades e para os cenários menos positivos do contexto educativo e familiar". Apesar destas reservas, a CE é reiteradamente qualificada como um instrumento essencial. Um diretor afirma que "é um documento essencial" (DIR.EP4_Homem_59 anos_Mestrado), embora reconheça que, na prática, "depois cai um pouco no esquecimento", incidindo a crítica não sobre a existência do documento, mas sobre a dificuldade em avançar para a sua concretização, sublinhando que "ficamos para sempre pelo documento e não conseguimos dar um passo em frente". Neste sentido, defende a necessidade de promover uma efetiva concertação territorial, considerando que "trazer todos à mesa e olhar para o território como deva ser olhado" permite construir "um documento rico" e com "uma grande mais-valia".

De forma transversal, os diretores de escolas profissionais rejeitam uma leitura sectorial da CE, afirmando que esta "não é uma questão específica da escola profissional" (DIR.EP5_Homem_53 anos_Mestrado), mas sim "um instrumento de planeamento" aplicável ao conjunto do sistema educativo. Nesta perspetiva, planear implica perceber "para onde é que queremos ir" e compreender "o território onde estamos" (DIR.EP5_Homem_53 anos_Mestrado). É a partir desse conhecimento que

se torna possível "traçar o trajeto" e reconhecer que "a Carta Educativa pode ser importante nisso", evitando um sistema educativo "divorciado daquilo que são os objetivos" (DIR.EP5_Homem_53 anos_Mestrado).

Por fim, a CE é associada à necessidade de estratégias integradas de equidade e sucesso educativo. Uma diretora defende "estratégias conjuntas do município" que permitam equilibrar respostas, nomeadamente no apoio a alunos com necessidades educativas especiais, evitando concentrações excessivas e promovendo "estratégias para promover o sucesso" (DIR.EP6_Mulher_46 anos_Mestrado). Esta visão é alargada à totalidade dos alunos do território, independentemente da rede ou da tipologia de ensino, defendendo que "devia haver aqui um procedimento que fosse para todos os alunos, independentemente do ano, independentemente do curso que escolheram", valorizando a CE como um instrumento potencial de articulação, equidade e coerência das políticas educativas locais.

6.1.5.4. O Papel da CE - Contributos da Carta Educativa

No discurso do Presidente da CIMRL, a CE é valorizada, desde logo, enquanto dispositivo estruturante de planeamento e de capacitação organizacional no seio dos municípios. O entrevistado sublinha que "as primeiras cartas educativas que foram bons exemplos de estimular dentro das organizações municipais, a criação de massa crítica, nomeadamente técnicos que ao longo dos anos foram melhorando o seu desempenho, pensando a escola" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura). A centralidade da CE enquanto instrumento de planeamento é ainda reforçada de forma incisiva quando o mesmo ator afirma: "Se não existissem Cartas Educativas, eles estariam a fazer outra coisa qualquer sem estar a planear, não é?".

Esta ideia é recuperada quando o autarca reconhece a CE como um ponto de partida determinante para uma visão mais integrada da educação ao nível local, referindo que "a Carta Educativa foi um bom começo e um importante começo para que (..) as diversas unidades orgânicas municipais pudessem pensar a educação no seu concelho de uma maneira mais completa, não é?", enfatizando a articulação entre unidades orgânicas e sugerindo a CE como mecanismo de coordenação interna e de construção de uma leitura global do sistema educativo local. Esta perspetiva é consolidada na afirmação seguinte: "E global, coisa que não, que não aconteceria tão rapidamente se as primeiras cartas educativas não tivessem sido implementadas", reforçando a ideia de que a CE acelerou processos de integração e de visão sistémica da educação no território.

Por sua vez, outra responsável introduz uma leitura mais centrada nos processos participativos e na dimensão reflexiva da CE. Aqui, o contributo da CE depende do grau de envolvimento dos atores, afirmando que "se as pessoas se envolverem verdadeiramente e entrarem no espírito da Carta Educativa, é extremamente importante porque nos ajuda a olhar para aquilo que é o nosso território, para aquilo que são as nossas práticas quotidianas e refletir sobre aquilo que fazemos" (TS_Mulher_50_anos). Esta perspetiva é aprofundada quando a técnica sublinha a dimensão coletiva e relacional do planeamento educativo, referindo que "as pessoas terem consciência que contribuem e ao estarem a contribuir para este plano, também estão a contribuir para a melhoria do território. E que não o podemos fazer de forma isolada". Finalmente, a entrevistada inscreve de forma clara a CE no domínio das políticas públicas e do desenvolvimento territorial ao afirmar que "Cada vez mais esta ideia da flexibilidade, da partilha, da interdisciplinaridade tem que estar patente naquilo que são as políticas públicas" e concluindo que "quando falamos da Carta Educativa, falamos de políticas públicas. E falamos de desenvolvimento de um território", reforçando a CE como instrumento de planeamento estratégico local, ultrapassando uma leitura meramente técnica ou administrativa e assumindo-se como alavanca de desenvolvimento integrado.

Os autarcas também reconhecem um conjunto de contributos atribuídos à CE que se concentram, sobretudo, na sua função estruturante enquanto referencial de decisão, instrumento de reflexão estratégica, suporte político-institucional e base legitimadora da ação municipal no domínio educativo. Em primeiro lugar, vários autarcas sublinham a CE como um referencial que sustenta a decisão política, afastando a ideia de decisões assentes em opções casuísticas ou exclusivamente dependentes do executivo municipal ou das escolas. Neste sentido, a CE é valorizada por introduzir uma base comum que enquadra as decisões, reforçando a sua racionalidade e coerência. Esta função é expressa de forma clara quando se afirma que "as decisões não podem ser sustentadas apenas por uma decisão do Executivo ou uma decisão do agrupamento de escolas" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento), sendo a CE entendida como um quadro estruturante que confere consistência às opções tomadas. Associada a esta dimensão, surge de forma recorrente a CE enquanto instrumento de reflexão estratégica, permitindo aos municípios pensar o presente e projetar o futuro. A ênfase colocada na ideia de reflexão – "é saber reflectir (...) sobre aquilo que é a situação atual e o que é que nós queremos para o futuro" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento) – expressa a perceção da CE como um dispositivo que organiza o pensamento estratégico e orienta a definição de prioridades, mais do que como um documento meramente técnico ou burocrático. Outro contributo fortemente salientado prende-se com o papel da CE como base para a reformulação da rede escolar.

Para alguns autarcas, a CE não é apenas importante, mas condição indispensável para qualquer intervenção estrutural nesse domínio. É descrita como o suporte que permite avançar com projetos concretos, estudos prévios, opções de localização e mesmo aquisições de terrenos, sendo considerada imprescindível para sustentar processos de mudança de maior envergadura (VE2_Homem_58_anos_Mestrado).

Neste contexto, ganha particular relevo a leitura da CE enquanto instrumento com força normativa, frequentemente expressa através da ideia de que a CE "faz lei" (VE2_Homem_58_anos_Mestrado). Na perspetiva deste vereador, a aprovação da CE em Assembleia Municipal é entendida como um momento que lhe confere estatuto formal e vinculativo, permitindo ao município não só regular o funcionamento da rede escolar no seu território, mas também fundamentar reivindicações junto da administração central.

Outros autarcas destacam a CE enquanto documento orientador e de compromisso político, sublinhando que as metas e objetivos nela inscritos assumem um carácter vinculativo para os diferentes órgãos municipais. Esta dimensão é associada à aprovação formal do documento, que implica o compromisso coletivo com uma estratégia educativa, "para o bem e para o mal", reforçando a CE como referência estável da ação pública local (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura). A existência deste compromisso é ainda valorizada pela sua capacidade de conferir continuidade e previsibilidade às políticas educativas locais.

A dimensão diagnóstica da CE surge também como um contributo relevante, na medida em que permite fundamentar as opções estratégicas em dados e análises sistematizadas. Esta ideia é explicitamente enunciada por uma das autarcas quando refere que "a carta educativa em si tem a parte de diagnóstico. Não é? Que aí sim, é muito interessante, porque sem dados, sem essa análise, é difícil depois definir estratégias" (VE5_Mulher_56_anos_Licenciatura). Do mesmo modo, a CE é reconhecida como instrumento que possibilita um conhecimento mais aprofundado da realidade educativa local, sendo sublinhado que "o que posso ver aqui, a nível de diagnóstico sim, não é? Porque ficámos a conhecer muito melhor (...) a comunidade educativa em si" (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura). Outro contributo reconhecido prende-se com o papel da CE enquanto instrumento de planeamento territorial da educação, balizando a ação municipal num horizonte temporal alargado. Nesta perspetiva, a CE funciona como referência para decisões futuras e para a definição de opções estratégicas de médio prazo. Tal entendimento é claramente expresso quando se afirma que "a Carta Educativa é um instrumento importante para balizar todo o planeamento para este intervalo dos próximos anos" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura). Esta

opinião é reforçada por outra autarca ao sublinhar que a CE constitui "um documento essencial na definição das políticas educativas e um documento de planeamento fundamental" (VE9_Mulher_55_anos_Mestrado), evidenciando a sua centralidade enquanto referência estruturante da ação municipal no domínio educativo ao longo do tempo. A CE surge igualmente associada ao acesso ao financiamento, em particular no que respeita a investimentos em infraestruturas escolares. Esta associação é explicitada quando uma autarca refere que "a Carta Educativa é um instrumento fundamental para que nós possamos recorrer a financiamentos para as obras, porque só podemos recorrer quando o investimento está plasmado na Carta Educativa", reforçando que "é uma ferramenta importante porque eu digo: eu tenho a Carta Educativa, vocês têm que me fazer financiamento, porque ela está prevista" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura), assumindo-se como um suporte formal essencial na relação com entidades e níveis de decisão superiores.

Finalmente, é também reconhecido à Carta Educativa o contributo de estruturar momentos de clarificação e de balanço, funcionando como referência quase incontornável da ação municipal em educação. Esta leitura é explicitada quando uma autarca afirma: "não digo que seja a Bíblia do trabalho, mas porque sempre qualquer coisa que se faça, nós temos que recorrer à Carta Educativa" (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura). Ainda que não seja entendida como um documento imutável ou absoluto, a CE é apresentada como um ponto de passagem obrigatório no processo decisório, sendo valorizada, pela mesma autarca, pelas mais-valias que introduz enquanto momento de "partilha e de discussão sobre o que é a educação e que caminho é que nós estamos a percorrer (...) e qual é o papel de cada um", reforçando a sua função de suporte comum de orientação e enquadramento da ação educativa local.

Na perspetiva dos diretores de AE/ENA, a CE é maioritariamente reconhecida pelos seus contributos enquanto instrumento estruturante de orientação e de projeção estratégica da ação educativa no território, ainda que com diferentes níveis de expectativa quanto ao seu impacto efetivo. Um primeiro contributo salientado prende-se com a CE enquanto espaço e momento de diálogo estruturado, sendo valorizada pela sua capacidade de reunir diferentes atores em torno da reflexão da educação no território. Aqui, a CE é identificada como um dispositivo que "faz com que as pessoas se sentem à mesa e comuniquem e conversem" (DIR.AE2_Mulher_62_anos_Licenciada), assumindo-se como catalisador de processos de reflexão coletiva. Esta perspetiva é articulada com a perceção da CE enquanto processo dinâmico, cuja relevância reside na sua capacidade de sustentar decisões a médio e longo prazo, permitindo "planear o futuro com tempo e em conjunto" e projetar a educação "não

para o presente, mas em termos do futuro" (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). Neste quadro, a CE é entendida como documento orientador da ação educativa local, funcionando como referência para as decisões, tal como explicitado quando se afirma "vejo a Carta Educativa como um documento orientador" (DIR.AE5_Mulher_52_anos_Licenciatura). Paralelamente, a CE é reconhecida como um instrumento de política educativa que contribui para estruturar a organização da oferta e conferir coerência à intervenção no território. Esta função é expressa na ideia de que a CE "é um instrumento de gestão de política educativa" que "ajuda a dar sentido àquilo que as unidades orgânicas fazem em prol de um tecido social" (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado). Em articulação com esta leitura, a CE assume uma clara dimensão diagnóstica, permitindo uma análise integrada do território educativo, ao "pensar o território, (...) os espaços, (...) as pessoas" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado).

A CE surge ainda como um referencial legitimador das decisões, funcionando como suporte para a justificação de opções e reorganizações, sendo sublinhado que "o momento da elaboração da carta é o momento em que a comunidade pára e pensa" e que, posteriormente, "se alguém viesse contestar, olha, isso não está na Carta Educativa" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura). Por fim, alguns diretores destacam a CE enquanto documento de projeção estratégica, associando-a à antecipação de necessidades futuras e à orientação da ação municipal no longo prazo, ao referirem que "está muito ligada à projeção em termos de necessidades educativas que o município projeta para o futuro" (DIR.AE11_Homem_56_anos_Mestrado).

Na perspetiva dos diretores das EP, os contributos atribuídos à CE surgem de forma contida e predominantemente associados a dimensões instrumentais concretas, sem grande desenvolvimento ao nível estratégico ou conceptual. Um dos contributos mais referidos prende-se com a função da CE enquanto suporte formal para o acesso a financiamento, sobretudo no âmbito da renovação e requalificação do parque escolar. Aqui, a CE é entendida como condição necessária para a candidatura a fundos, funcionando como documento enquadrador e legitimador desses processos, sendo reconhecido que a sua mobilização ocorre, em grande medida, quando estão em causa questões de natureza financeira (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura).

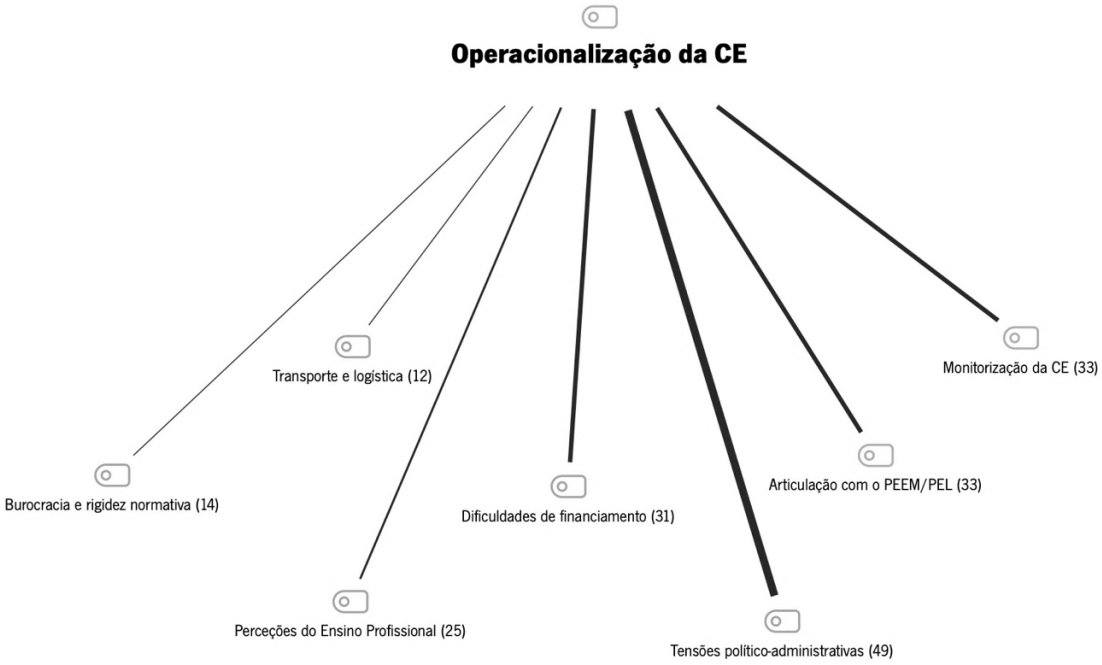
Para além desta dimensão, surgem referências à CE enquanto documento de enquadramento institucional, utilizado como base de apoio e de legitimação da atuação das escolas profissionais, nomeadamente em contextos de defesa da proposta de rede ou de fundamentação junto dos serviços centrais. Neste sentido, a CE é apresentada como "uma referência constante" e como um "documento de suporte (...) àquilo que é a nossa atuação" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado). Alguns

diretores reconhecem ainda à CE um contributo potencial ao nível da articulação entre escolas e da aproximação institucional, referindo que, em determinados contextos territoriais, permitiu reduzir distâncias entre os diferentes estabelecimentos de ensino, funcionando como uma "ponte" entre escolas (DIR.EP2_Mulher_49_anos_Mestrado). Contudo, este contributo é frequentemente relativizado, sendo salientado que essas possibilidades nem sempre são plenamente aproveitadas. De forma mais residual, a CE é também associada à integração das EP no sistema educativo concelhio, contribuindo para que estas deixem de ser percecionadas como estruturas periféricas e passem a ser reconhecidas como parte integrante da oferta educativa do território (DIR.EP3_Mulher_48_anos_PósGraduação). Ainda assim, esta leitura surge mais como expectativa do que como resultado plenamente consolidado. Por fim, importa referir que alguns diretores manifestam uma perceção crítica quanto ao impacto efetivo da CE no quotidiano das EP, apontando para a sua fraca mobilização ou mesmo para o seu esquecimento. Esta leitura é explicitada quando se afirma que "a Carta Educativa acaba por ficar um bocadinho no esquecimento" (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado), sendo ainda reforçada pela ausência de expectativas claras relativamente aos seus efeitos futuros, expressa na afirmação "não tenho essa expetativa" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado). Concluindo, na perspetiva dos diretores das EP, os contributos da CE são percecionados como limitados e essencialmente funcionais, destacando-se sobretudo o seu papel enquanto suporte formal ao financiamento, referência institucional e instrumento de legitimação da ação, com impacto mais reduzido ao nível da orientação estratégica.

6.1.6. Operacionalização da Carta Educativa

A operacionalização da CE constitui uma dimensão central para compreender a forma como este instrumento estratégico se traduz, ou não, em práticas efetivas de planeamento, gestão e regulação das políticas educativas locais. Para além da sua formulação enquanto documento orientador, a CE é confrontada, no quotidiano dos atores locais, com constrangimentos administrativos, financeiros, políticos e logísticos que condicionam a sua aplicação concreta. Esta dimensão permite, assim, captar, no discurso dos atores, as tensões entre o plano normativo e o plano da ação, tornando visíveis os limites e potencialidades da CE enquanto instrumento operativo no contexto da governação educativa local.

Figura 24. Mapa percetual: Operacionalização da CE



Fonte: elaboração própria.

O mapa percetual ilustrado pela Figura 24., mostra um conjunto de indicadores que traduzem os principais focos de problematização identificados pelos entrevistados: as tensões político-administrativas, a monitorização da CE, a articulação com outros instrumentos de planeamento (PEEM/PEL), as dificuldades de financiamento, as perceções associadas ao Ensino Profissional, a burocracia e rigidez normativa, bem como as questões de transporte e logística. A distribuição e o peso relativo destas categorias permitem uma leitura integrada das dinâmicas que atravessam a implementação da CE nos territórios analisados.

A análise do mapa revela, desde logo, a centralidade das tensões político-administrativas, que emergem como a subdimensão mais expressiva. Os discursos evidenciam que a operacionalização da CE é frequentemente atravessada por mudanças de executivos municipais, reconfigurações de prioridades políticas e ambiguidades na repartição de competências entre a administração central e o poder local. Estas tensões contribuem para uma aplicação irregular da CE, marcada por avanços e recuos, dependentes dos contextos políticos e das relações institucionais estabelecidas em cada momento. Com um peso igualmente significativo surgem a monitorização da CE e a articulação com o PEEM/PEL, evidenciando uma preocupação recorrente dos atores com a ausência de mecanismos sistemáticos de acompanhamento, avaliação e atualização do documento. A CE é frequentemente percecionada como um instrumento cuja elaboração não é acompanhada por processos estruturados

de monitorização, o que fragiliza a sua capacidade de orientar decisões a médio e longo prazo. Paralelamente, a articulação com outros instrumentos de planeamento em educação local surge como uma condição necessária, mas nem sempre plenamente concretizada, para garantir coerência e alinhamento das políticas educativas municipais. As dificuldades de financiamento constituem outro eixo estruturante da operacionalização da CE, sendo associadas à dependência de programas de financiamento externos, à rigidez das linhas de apoio disponíveis e à insuficiência de recursos para responder às necessidades identificadas no documento. Esta limitação financeira condiciona a materialização das intenções estratégicas da CE, remetendo muitas das suas orientações para um plano meramente declaratório. As perceções do Ensino Profissional assumem igualmente relevo no mapa percetual, refletindo ambiguidades quanto ao seu enquadramento estratégico no planeamento educativo local. Os discursos revelam tensões entre a valorização discursiva do Ensino Profissional e as dificuldades práticas na sua integração coerente na rede educativa, nomeadamente no que respeita à articulação com o tecido económico local e à estabilidade das ofertas formativas.

Com menor expressão relativa, mas ainda relevantes, surgem os indicadores associados à burocracia e rigidez normativa e ao transporte e logística. A primeira evidencia a perceção de que os enquadramentos legais e administrativos tendem a limitar a flexibilidade necessária à adaptação da CE às especificidades locais. A segunda remete para constrangimentos operacionais concretos – como transportes escolares, distâncias e organização logística – que afetam diretamente a execução das orientações previstas na CE. Em síntese, o mapa percetual da operacionalização da CE revela um quadro marcado por tensões estruturais entre intenção estratégica e capacidade de execução, ao mesmo tempo que emerge como um instrumento reconhecido na sua importância, mas cuja eficácia operacional depende fortemente de fatores externos ao próprio documento, nomeadamente da estabilidade política, da articulação, da disponibilidade financeira e da capacidade administrativa dos territórios. Esta leitura reforça a necessidade de compreender a CE não apenas como um produto técnico, mas como um processo político-organizacional inscrito em dinâmicas locais mais complexas.

6.1.6.1. Operacionalização da CE - Tensões político-administrativas

A análise descritiva da operacionalização da CE, centrada exclusivamente nas tensões político-administrativas, evidencia um campo marcado por discordâncias, ambiguidades de competências e assimetrias de poder entre os diferentes níveis de governação educativa.

Desde logo, ao nível intermunicipal, emergem tensões associadas à fragmentação estratégica e à dificuldade de construção de uma visão concertada. À pergunta sobre eventuais orientações ao nível da CIM para a elaboração das CE de 2.ª geração, o presidente de CIMRL sublinha que, "a partir do momento em que há uma pasta, uma câmara, ter o seu próprio, a sua própria estratégia de planeamento que faz com que os dez não funcionem" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura), demonstrando como a autonomia municipal pode, paradoxalmente, comprometer a coerência supramunicipal. Esta fragmentação acentua-se em momentos críticos de reorganização da rede, como o processo de criação dos mega-agrupamentos, descrito como "um momento que houve um choque muito grande (...) onde mais uma vez os municípios também se articularam individualmente, porque cada um tinha realidades próprias" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura).

O fenómeno da descentralização surge também como um dos principais focos de tensão. Por um lado, é reconhecido o peso acrescido colocado sobre os municípios, designadamente na gestão de recursos humanos e na consequente regularização de vínculos precários: "o fenómeno da descentralização veio colocar em cima do desbaste dos municípios, realidades (...) contratos à tarefa, pessoas que tinham tarefeiros (...) tivemos que limpar, ir limpando todas essas situações" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura). Por outro, essa transferência é criticada pela sua limitação estratégica: "se for só isso, é muito pouco ou não é suficiente (...) aquilo que nós queremos mesmo criar são conselhos educativos". A descentralização é ainda descrita como uma mera devolução de responsabilidades que "o Ministério da Educação já não tem que ter e que cai sobre nós".

Do ponto de vista técnico-político, as tensões decorrem também do desfasamento entre ciclos políticos e instrumentos de planeamento de médio e longo prazo. Uma técnica refere explicitamente que "aquilo que é a agenda política, não é exatamente aquilo que é a agenda dos planos estratégicos" (TS_Mulher_50_anos), acrescentando que a CE, enquanto instrumento projetado para dez anos, fica exposta a "mudanças de executivos" e a "mudanças dos governos", configurando o "risco político" como uma variável estrutural do processo. Esta instabilidade é agravada por orientações normativas rígidas, como se observa na relação com a DGEstE: "seguem à risca o tal guia e não dão abertura (...) é muito centrada no edificado" (TS_Mulher_50_anos).

Ao nível municipal, os autarcas reconhecem a existência de divergências e conflitos, ainda que enquadrados num discurso de cooperação institucional. Uma vereadora afirma: "nem sempre estamos de acordo, atenção" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento), sublinhando, contudo, que "tem sido sempre um caminho (...) de um bom trabalho em equipa". Ainda assim, surgem críticas claras ao desenho normativo da transferência de competências: "o que é que nós sentimos? Não é tanto com o

agrupamento de escolas, mas (...) com a forma como foi construído o próprio decreto". Uma das tensões mais recorrentes prende-se com a perceção de que os municípios são reduzidos a entidades financiadoras, sem verdadeira capacidade de decisão: "nós não podemos ser só a entidade pagadora da transferência de competências" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Esta crítica é acompanhada de uma reivindicação de participação efetiva na vida das escolas: "temos de ser realmente fazer parte da escola", entendendo esta tensão como "o grande desafio" não apenas entre município e escola, mas envolvendo "os pais, com toda a gente". Os conflitos concretizam-se também em decisões curriculares e organizacionais, como ilustra o episódio da introdução de uma terceira língua: "tivemos uma guerra para a criação de uma terceira língua", evidenciando resistências administrativas, constrangimentos de recursos e processos de autorização centralizada. O relato expõe um espaço persistente entre escola, município e pais, onde "o município dizia (...) não nos chamam para nada" e a escola alegava falta de apoio municipal, num ciclo de responsabilização cruzada. Outros contextos, reforçam a leitura de assimetria de poder, assumindo que "não temos assim, muita margem de manobra (...) acho que quem manda é mesmo a tutela" (VE7_Mulher_49 anos_Licenciatura), chegando mesmo a ironizar sobre o "acompanhamento técnico por parte da tutela" durante a elaboração da CE de 2.ª geração.

Nas EP, as tensões político-administrativas assumem contornos específicos, associados à governação híbrida e à forte presença do poder local. Uma diretora descreve um modelo em que "a Câmara [tem] 90% (...) do poder" nos órgãos de decisão (DIR.EP2_Mulher_49 anos_Mestrado), reconhecendo simultaneamente vantagens e constrangimentos: "por vezes também faz com que este órgão ache que pode mandar muito diretamente", enquanto a tutela "não dá todas as ferramentas", remetendo estas estruturas para um papel de "capataz", sem verdadeira autonomia decisória. Outros diretores evidenciam tensões de natureza claramente política, como processos bloqueados ou desbloqueados por influência externa: "isto foi influência política (...) passar um bocadinho por cima da Delegação Regional" (DIR.EP4_Homem_59 anos_Mestrado). Surgem ainda críticas à ausência de concertação intermunicipal na rede formativa, considerando que assim" Não faz sentido", denunciando duplicações de oferta e decisões desarticuladas.

Nas escolas e agrupamentos, a tensão com a tutela é recorrente, sobretudo na definição da rede e do número de turmas. Uma diretora afirma que a DGEstE "limita-se a manter e a tentar ao máximo reduzir o número de turmas", mesmo quando os estudos municipais apontam para crescimento demográfico (DIR.EP6_Mulher_46 anos_Mestrado). A leitura centralizada é descrita como desconfiada

e redutora: “a DGEstE também não confiou no estudo”, reforçando a perceção de que “as indicações vêm muitas vezes mesmo de cima. São centralizadas”.

Esta lógica centralizadora estende-se à relação com os agrupamentos e à clarificação de responsabilidades, gerando confusão e desgaste administrativo, neste caso sobre a questão os alunos sem aulas: “tínhamos que (...) ir dar satisfações” (DIR.AE1_Mulher_58_anos_Licenciatura). Em alguns casos, estas tensões traduzem-se em processos longos, queixas formais e mesmo litigância, como as reclamações efetuadas pelos pais e encarregados de educação às matrículas/colocações dos alunos que iniciam o secundário: “foram horas e horas (...) responder a queixas (...) à DGEstE, (...) à inspeção e também responder a tribunal” (DIR.AE7_Homem_56_anos_Mestrado).

Em síntese, os verbatins analisados evidenciam que as tensões político-administrativas na operacionalização da CE são transversais a municípios, escolas e ensino profissional, assumindo múltiplas formas: conflitos de competências, centralização da decisão, instabilidade política, rigidez normativa e responsabilização assimétrica. Longe de constituírem episódios isolados, estas tensões configuram-se como um traço estrutural da governação educativa local, condicionando a concretização da CE enquanto verdadeiro instrumento estratégico de planeamento da ação educativa territorial.

6.1.6.2. Operacionalização da CE - Monitorização da Carta Educativa

A monitorização da CE emerge, de forma transversal e consistente, como uma condição estruturante da sua operacionalização, sendo reiteradamente concebida pelos diferentes atores como um processo contínuo, dinâmico e indissociável da atualização do próprio documento. Nesta perspetiva, a CE é entendida como um instrumento que “obrigatoriamente tem que ser dinâmica e tem que estar sempre a ser monitorizada e atualizada”, assumindo um “forte pendor de monitorização e de atualização” (PRES_CIM_Homem_50_anos_Licenciatura), sob pena de rapidamente se tornar desfasada face às dinâmicas educativas e territoriais. A centralidade da informação atualizada é particularmente enfatizada pelo entrevistado, ao sublinhar a importância de “estatística atualizada, informação atualizada”, numa lógica que associa a monitorização à capacidade de leitura permanente da realidade educativa local. Aqui, a monitorização não é concebida apenas como um exercício técnico, mas também como um processo relacional e institucional, no qual o CME assume um papel relevante, uma vez que “lida com as juntas de freguesia, escolas, diretores de escola, associações de pais” e pode fornecer “indicações não das questões mais numéricas, mas das questões mais qualitativas”.

Do ponto de vista técnico, a monitorização é descrita como uma prática regular e sistemática, associada a rotinas de acompanhamento próximas do terreno. É reforçado que, após a elaboração da CE, "foram sendo feitas monitorização das quais acompanhei sempre", explicitando uma prática sustentada em reuniões frequentes, "todos os meses nós reunimos, reunimos com os diretores de escola e também, sempre que necessário, envolvemos a DGEstE através da delegada" (TS_Mulher_50_anos). Esta regularidade reforça a ideia de que "a monitorização é extremamente importante" enquanto mecanismo de ajustamento contínuo e à gestão do risco, nomeadamente ao reconhecimento antecipado de fatores críticos, como os riscos políticos e demográficos. Neste sentido, refere a mesma interlocutora, que a CE identifica esses riscos, mas que "isto tudo só é possível conseguir minimizar se tivermos uma boa estratégia de monitorização". A mesma responsável acrescenta que a monitorização deve ser entendida como um processo flexível e não rígido, em que o plano não deve ser seguido de forma inflexível, mas permanentemente avaliado: "quando nós estabelecemos um plano, não temos que levar aquele plano à risca. Temos que o ir avaliando e temos que ir tendo consciência que a sociedade vai evoluindo" (TS_Mulher_50_anos).

Entre os responsáveis autárquicos, é recorrente a referência à necessidade de monitorização permanente: "a monitorização permanente. Sim." (VE3_Homem_58_anos_Licenciatura). Em alguns casos, a ausência total de monitorização no passado é apontada como um fator crítico, conduzindo à revisão integral do documento: "não tinha, nem sequer tinha monitorização, não tinha absolutamente nada e que necessitava de ser revista (...) revimos a carta educativa, elaborámos um novo documento" (VE4_Mulher_56_anos_Licenciatura). A revisão é, assim, apresentada como inevitável, sendo sublinhado que "era um documento mesmo essencial ser revisto" e projetando-se novas revisões futuras.

A monitorização anual é apontada como desejável por vários entrevistados, associada às "dinâmicas educativas que nos exigem é uma atualização" (VE6_Mulher_48_anos_Licenciatura). Neste contexto, a vereadora partilha a necessidade da existência de estruturas técnicas internas, defendendo que "a Carta Educativa deveria ter (...) alguém internamente, um técnico que todos os anos fizesse atualização dos principais indicadores", abrangendo dados como número de alunos, turmas, ciclos, pessoal docente e não docente e equipas multidisciplinares. De forma complementar, considera que o ideal seria criar "uma equipa de monitorização de informação que atualize estes dados com carácter anual", acompanhando o ciclo letivo.

Esta lógica anual é reforçada por outros atores, que defendem que a CE deve ser "monitorizada anualmente e que, se for necessário, terá de ser revista" (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura),

implicando “olharmos para os números que temos e pensarmos que evolução é que nós estamos a ter” (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura). A natureza dinâmica do documento é reiterada: “a carta educativa sendo um documento dinâmico poderá ser atualizado e reformulado sempre que necessário” (VE9_Mulher_55_anos_Mestrado).

A perspetiva das EP converge com esta leitura, sublinhando que a ausência de monitorização conduz inevitavelmente à desatualização: “se não houver uma atualização da Carta Educativa, ela passa a ficar desatualizada” (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). A monitorização é vista como condição para ajustar as políticas educativas aos territórios e aos ciclos temporais previsíveis. Para além disso, é defendida uma monitorização mais inclusiva, que vá além das questões infraestruturais e financeiras e envolva as escolas no processo, permitindo-lhes contribuir para a definição de estratégias futuras, incluindo áreas como a orientação vocacional, atualmente percecionada como insuficientemente contemplada (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura).

Alguns diretores de escolas profissionais questionam mesmo a periodicidade tradicional da CE, considerando que “dez é demasiado tempo”, e defendem revisões mais frequentes, “até (...) de três em três anos” (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado), atendendo às rápidas transformações do território, aos programas comunitários e a fenómenos como a imigração.

Também os diretores de AE/ENA reforçam a necessidade de acompanhamento contínuo, afirmando que “qualquer carta educativa tem de ser acompanhada, tem que ser monitorizada e tem que ser adaptada à nova realidade” (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). O mesmo diretor refere que a ausência de monitorização é associada a respostas tardias a fenómenos como o aumento inesperado do número de alunos, originando “falta de espaço e falta de condições”. Daí a necessidade de “um processo de monitorização e de acompanhamento para percebermos o que é que está bem, o que é que não está bem”, evitando que a CE se reduza a “mais um documento” (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). Este entendimento é reforçado pela ideia de que a CE “não pode ser um instrumento estanque, tem de ser um instrumento aberto” (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura), sustentado por processos regulares de acompanhamento e atualização. Em alguns casos, é ainda salientado que o documento “esteve em vigor uma série de anos, já mais do que aquilo que devia” (DIR.AE4_Homem_64_anos_Licenciatura), sendo a monitorização articulada com planos anuais, relatórios de execução e mecanismos de prestação de contas.

Por fim, a monitorização é associada a uma lógica de responsabilização pública, defendendo-se que a existência de planos anuais ou bianuais “obrigue a que a própria autarquia faça esta prestação de

contas do que fez e do que não fez" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado), submetendo essa informação aos órgãos competentes e ao CME. Neste enquadramento, as "reuniões mensais na Câmara Municipal" (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura) assumem-se como um dispositivo institucional de acompanhamento regular da CE, embora não configurado explicitamente como um mecanismo formal de monitorização.

6.1.6.3. Operacionalização da CE - Articulação com o PEEM/PEL

A articulação entre a CE e instrumentos de planeamento em educação de natureza mais estratégica e operacional, designadamente o PEEM ou o PEL, surge nos discursos dos diferentes atores como uma dimensão reconhecida, mas marcada por níveis diferenciados de formalização, intencionalidade e apropriação prática.

Do ponto de vista intermunicipal, é sublinhada a coexistência entre uma lógica estratégica mais vertical, organizada por prioridades temáticas e projetos, e uma multiplicidade de iniciativas autónomas desenvolvidas ao longo do tempo, muitas das quais convergem com os domínios estruturantes da CE. Como refere o Presidente da CIMRL, no caso do seu concelho e da própria comunidade intermunicipal, existem "projetos muito valiosos que muitos deles (...) tocam alguns temas da CE, mas que são muito autónomos e muito dinâmicos", destacando-se áreas como "o combate ao insucesso escolar, a modernização dos equipamentos escolares, com tecnologia, [e] as questões das crianças e dos jovens com necessidades especiais e educativas" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura), evidenciando uma articulação sobretudo temática e programática, nem sempre formalmente estruturada num único documento integrador.

A articulação entre CE e PEEM/PEL surge de forma mais explícita, associada a uma visão alargada da educação enquanto política pública territorial no testemunho da técnica superior. A CE é aqui entendida como um documento que ultrapassa a dimensão infraestrutural, procurando "cruzar com aquilo que é o projeto educativo municipal", uma vez que "uma escola não é só edificado, existem outros fatores" (TS_Mulher_50_anos). Neste caso, são valorizadas dimensões como a escolaridade ao longo da vida, a qualificação de adultos e a educação não formal, assumindo que "as ofertas em termos culturais, em termos daquilo que é a educação não formal (...) devem estar refletidas na Carta Educativa". A evolução das CE é igualmente associada a uma maior capacidade de integração com programas e projetos educativos municipais, nomeadamente no domínio do sucesso escolar. A referência à superação de modelos escolares de pequena escala e à consolidação de redes educativas

mais eficientes é associada ao facto de que "o programa do sucesso escolar está espelhado nesta nova Carta Educativa e na primeira não" (TS_Mulher_50_anos). Paralelamente, descreve a CE como um documento estruturante que integra diagnóstico, estratégia e áreas complementares – como o desporto escolar, a música ou o ensino articulado – permitindo "estabelecer estas pontes e essa rede" num único referencial estratégico.

Ao nível político, vários vereadores da educação reconhecem explicitamente a coerência entre a CE e os instrumentos estratégicos municipais. Em alguns casos, essa articulação é descrita de forma direta, afirmando-se que a CE "está de acordo com o nosso plano estratégico" (VE4_Mulher_56 anos_Licenciatura). Noutros, a articulação concretiza-se através de planos de atividades municipais que envolvem a comunidade educativa alargada, integrando agrupamentos, instituições sociais e parceiros locais, como "o Centro Paroquial e a CERCI", numa lógica de corresponsabilização territorial (VE4_Mulher_56 anos_Licenciatura).

Alguns municípios demonstram uma operacionalização particularmente ativa desta articulação, através da implementação de projetos específicos no âmbito do PEEM/PEL, como programas de literacia digital dirigidos a alunos e professores, coadjuvação pedagógica em áreas como a atividade física ou a mobilização de equipas técnicas multidisciplinares nas escolas (VE5_Mulher_56 anos_Licenciatura; VE6_Mulher_48 anos_Licenciatura). Todavia, surgem também discursos que revelam uma utilização menos consciente ou sistemática da CE como documento de referência, reconhecendo-se que "se calhar nunca olhámos ainda para a carta educativa" em determinados processos (VE8_Mulher_45 anos_Licenciatura).

Em contrapartida, nalguns contextos, a articulação entre a CE e o planeamento estratégico municipal é descrita como altamente estruturada, sendo o plano estratégico entendido como "linha condutora das atividades do município", à qual a educação e a CE devem necessariamente alinhar-se (VE8_Mulher_45 anos_Licenciatura). Esta perspetiva reforça a ideia de coerência vertical entre documentos estratégicos de médio e longo prazo.

Os discursos mais elaborados sublinham ainda que a CE tem vindo a assumir uma visão mais abrangente, orientada para a criação de "melhores condições de ensino-aprendizagem aliadas com o bem-estar de toda a comunidade educativa", integrando projetos complementares, apoios socioeducativos e equipamentos ajustados às novas necessidades (VE9_Mulher_55 anos_Mestrado). Neste quadro, destaca-se a articulação com programas específicos, como o PIPSE (projeto intermunicipal, operacionalizado por equipas multidisciplinares locais), bem como a definição anual de temas mobilizadores do projeto educativo municipal, trabalhados transversalmente pela comunidade

educativa (VE9_Mulher_55 anos_Mestrado). A elaboração de documentos de divulgação pública dos PEEM/PEL, reforça esta lógica de transparência e alinhamento estratégico (VE9_Mulher_55 anos_Mestrado).

Do lado das escolas profissionais, a CE é reconhecida como um documento estratégico relevante, desde que não seja reduzida a um instrumento meramente instrumental ao financiamento. Um diretor sublinha que, quando as CE são utilizadas apenas "com vista a garantir financiamentos, vejo-as como um pouco limitadas", defendendo antes a sua monitorização contínua como forma de integrar prioridades educativas mais amplas (DIR.EP1_Homem_55 anos_Licenciatura). É ainda salientada a possibilidade de os projetos educativos municipais funcionarem como instrumentos intermédios que fracionam e operacionalizam os ciclos temporais dos planos estratégicos (DIR.EP5_Homem_53 anos_Mestrado).

Nos AE/ENA, a articulação com o PEEM/PEL é frequentemente associada a processos participativos e a uma forte dependência do apoio municipal. Em alguns casos, é referida a participação direta na construção do plano estratégico educativo municipal, reconhecendo-se que este integra problemáticas ainda atuais (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura). Simultaneamente, sublinha-se que muitos projetos escolares só são viáveis com "o apoio financeiro do município", evidenciando uma relação de parceria funcional. Contudo, surgem também tensões associadas à sobreposição de instrumentos e à intensificação da atividade. Alguns diretores alertam para a dificuldade de conciliar o plano anual de atividades das escolas com a multiplicidade de iniciativas decorrentes dos projetos municipais, reconhecendo que "acaba por ser tanta atividade que é difícil conciliar" (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura). Esta situação revela os limites práticos da articulação quando não acompanhada por mecanismos de coordenação temporal e organizacional mais concertados.

Em síntese, os discursos evidenciam que a articulação entre a CE e o PEEM/PEL é amplamente reconhecida como desejável e estratégica, assumindo formas diversas: desde a coerência temática e programática, passando pela integração em planos estratégicos globais, até à operacionalização através de projetos educativos municipais e planos anuais de atividades. Contudo, esta articulação revela-se desigual, oscilando entre modelos mais estruturados e outros mais difusos, dependentes da intencionalidade e da capacidade organizacional dos municípios.

6.1.6.4. Operacionalização da CE - Dificuldades de financiamento

Na sua generalidade, os diferentes atores entrevistados, consideram que a operacionalização da CE é condicionada por constrangimentos financeiros de natureza estrutural. Estes constrangimentos surgem associados aos processos de descentralização de competências, às dinâmicas de investimento e reinvestimento no parque escolar e ao acréscimo significativo de responsabilidades e exigências colocadas, de forma continuada, quer aos municípios, quer às escolas.

Desde logo, ao nível municipal, as dificuldades de financiamento surgem fortemente associadas à transferência de responsabilidades decorrente da descentralização, sobretudo no que respeita aos edifícios do 2.º e 3.º ciclos e do ensino secundário. Como refere o Presidentes da CIMRL, "os municípios passaram a ter responsabilidade nas escolas do segundo e terceiro ciclo e secundário, com a descentralização que veio mudar por completo também aquilo que são as exigências dos municípios, sobretudo na reabilitação desses edifícios" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura). Completa, ao referir que este esforço de reabilitação "só é possível também com fundos comunitários ou com PRR", funcionando estes mecanismos como resposta tardia a um "atraso de investimento na área da educação". A mesma fonte destaca ainda a descontinuidade histórica das políticas de investimento, recordando que a intervenção da Parque Escolar beneficiou sobretudo o ensino secundário, deixando de fora o 2.º e 3.º ciclos, situação que "é agora que se está a recuperar com o PRR", reforçando a perceção de que o financiamento em educação surge de forma reativa e episódica, mais do que integrada numa lógica estrutural e continuada de planeamento. As dificuldades de financiamento são igualmente associadas à expansão de políticas públicas ambiciosas, nomeadamente no domínio da educação de infância. Acrescenta ainda que (recente) gratuitidade das creches é percecionada como uma medida politicamente consensual, mas financeiramente exigente, colocando os municípios "num campeonato" semelhante ao que foi vivido aquando do alargamento do pré-escolar, agora "mas com muita dificuldade". No plano dos recursos humanos, o discurso é particularmente expressivo quanto ao desajustamento entre responsabilidades transferidas e meios financeiros efetivamente disponibilizados. Enquanto o Presidente da CIMRL caracteriza a descentralização como "muito, muito incompleta e com isso, subdimensionada", outra autarca reitera a ideia de que "aquilo que nós recebemos da transferência de competências é ínfimo para aquilo que são as responsabilidades que nós temos" (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). Esta insuficiência manifesta-se, sobretudo, na contratação e manutenção de assistentes operacionais, marcada por elevada rotatividade e fraca atratividade,

principalmente nos maiores concelhos: "podemos colocar 50 assistentes operacionais por ano e novos. E ao fim do ano, desses 50, se calhar, saem 20 ou 30" (PRES_CIM_Homem_50 anos_Licenciatura).

Vários vereadores da educação explicitam que os rácios definidos centralmente não acompanham a realidade concreta dos agrupamentos, obrigando os municípios a suportar financeiramente recursos humanos "extra-rácio". Como afirma uma responsável municipal, "há autorização para a abertura de novas turmas, não há é depois o respetivo financiamento" (VE8_Mulher_45 anos_Licenciatura), acrescentando que "financeiramente, a educação é um poço de problemas", com défices que atingem "cerca de 2 milhões", maioritariamente associados a recursos humanos não comparticipados. Este esforço financeiro municipal é assumido como inevitável, mas desigual entre territórios, dependendo do seu "arcabouço financeiro" (VE8_Mulher_45 anos_Licenciatura). Tal desigualdade introduz uma dimensão política ao problema, na medida em que "quando as coisas correm bem é bom, politicamente é bom; quando as coisas correm mal, politicamente é mau", mesmo quando os constrangimentos "não dependem só de nós".

Do ponto de vista do planeamento, alguns atores reconhecem que a CE identifica prioridades de investimento e organiza temporalmente as intervenções – "a curto, a médio e a longo prazo" (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado) –, mas sublinham que a sua concretização depende, em larga medida, da capacidade financeira e da vontade política das autarquias. Como refere uma diretora de agrupamento, "se a autarquia não disponibilizar esses recursos, a voz do Agrupamento não chega" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura).

No caso das EP, as dificuldades de financiamento assumem contornos próprios e particularmente críticos. Os diretores evidenciam a rigidez e desatualização das tabelas de financiamento, sublinhando que "as tabelas de financiamento do ensino profissional têm-se mantido praticamente as mesmas desde 2011", num contexto de inflação acumulada significativa (DIR.EP1_Homem_55 anos_Licenciatura). Esta situação conduz à perceção de que "neste momento a gestão do ensino profissional é deficitária", obrigando as escolas a diversificar atividades ou a recorrer a estratégias de sobrevivência que extravasam a lógica estritamente educativa. É ainda assinalada a desigualdade no investimento público entre o ensino regular e o ensino profissional, com referências explícitas a montantes claramente assimétricos: "350.000 € versus 50 milhões" (DIR.EP5_Homem_53 anos_Mestrado), questionando, assim, o lugar efetivo do ensino profissional nas prioridades do planeamento educativo municipal.

Em síntese, os dados evidenciam que as dificuldades de financiamento resultam de uma combinação de fatores: descentralização subfinanciada, dependência de fundos extraordinários, desajuste entre rácios e realidades locais, crescimento das exigências sociais e educativas e assimetrias territoriais na capacidade financeira dos municípios. Apesar de reconhecida como instrumento de planeamento, a CE surge, neste domínio, condicionada por limites financeiros que extravasam a sua dimensão técnica e remetem para opções políticas e estruturais mais amplas.

6.1.6.5. Operacionalização da CE - Perceções do Ensino Profissional

As perceções do ensino profissional, tal como expressas pelos diretores das EP, evidenciam uma leitura crítica e estruturada sobre o posicionamento desta via educativa no sistema educativo e no território. De forma transversal, os discursos revelam a persistência de uma subalternização simbólica e estratégica do Ensino Profissional, apesar do reconhecimento do seu contributo efetivo para a qualificação, a empregabilidade e a coesão territorial.

Um primeiro eixo remete para a diferença estrutural entre o ensino profissional público e o desenvolvido pelas escolas profissionais privadas, sendo sublinhado que, neste último caso, a sustentabilidade institucional depende fortemente da capacidade de diversificação. Como refere um dos diretores, "as escolas profissionais que neste momento vivem exclusivamente do ensino profissional, dificilmente conseguem sobreviver" (DIR.EP1_Homem_55 anos_Licenciatura), razão pela qual a diversificação da atividade é apresentada como uma estratégia estrutural e permanente. Associada a esta leitura surge uma crítica consistente à organização da rede e à fraca concertação territorial, com impactos diretos na mobilidade dos alunos e na duplicação da oferta formativa. A necessidade de captar alunos fora do concelho é descrita pelo mesmo diretor como prática recorrente, sendo referido que "para conseguirmos manter as nossas salas todas ocupadas temos que ir buscar alunos a 12, 13, 14 municípios". Esta situação é entendida como sintoma de uma planificação insuficientemente articulada à escala intermunicipal.

A orientação vocacional emerge como um dos domínios sensíveis. Os discursos denunciam práticas de encaminhamento marcadas por lógicas negativas e estigmatizantes, onde o ensino profissional surge como solução de recurso. Uma diretora refere de forma expressiva que continua a ouvir-se que "não dás para a escola, tens que ir para o ensino profissional" (DIR.EP3_Mulher_48 anos_PósGraduação), sublinhando que a orientação é frequentemente condicionada pela oferta existente e não pelo perfil ou interesses dos alunos, o que compromete a justiça e a eficácia do processo. Neste contexto, o estigma

do ensino profissional é analisado de forma particularmente reflexiva. Um dos diretores alerta que "o estigma pode ser criado e pode ser alimentado" e que "os principais responsáveis pelo estigma estão dentro das próprias escolas profissionais" (DIR.EP5_Homem_53 anos_Mestrado), apontando para a responsabilidade institucional na oferta de percursos desajustados aos territórios ou desenvolvidos sem condições adequadas, o que fragiliza a credibilidade desta via formativa.

Em contraste com estas leituras críticas, vários discursos valorizam o sucesso e a relevância do ensino profissional, sobretudo em contextos internacionais, sendo referido que esta modalidade é "muito respeitada e valorizada" noutros países e que os alunos provenientes deste percurso chegam ao ensino superior "muito melhor preparados", nomeadamente ao nível da componente prática e da exigência técnica (DIR.EP4_Homem_59_anos_Mestrado).

Por fim, a CE é percecionada como um instrumento com potencial ainda pouco explorado no que respeita ao Ensino Profissional. Um dos diretores sublinha que a CE "pode ser muito mais do que isso", defendendo que deveria orientar estrategicamente a oferta formativa, contribuir para a fixação da população jovem e apoiar uma concertação mais efetiva da rede educativa (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura).

Em resumo, verificamos que as perceções do Ensino Profissional revelam uma tensão persistente entre o reconhecimento do seu valor formativo, social e económico e a manutenção de práticas, representações e opções de planeamento que continuam a remetê-lo para uma posição secundária no quadro das políticas educativas locais.

6.1.6.6. Operacionalização da CE - Burocracia e rigidez normativa

A operacionalização da CE é também atravessada por constrangimentos de natureza eminentemente procedimental e administrativa, que limitam a sua flexibilidade operativa e a sua capacidade de resposta às especificidades territoriais. Estes constrangimentos não se traduzem apenas em atrasos formais ou na complexidade de processos, mas assumem-se como elementos estruturantes que condicionam a margem de decisão dos atores locais, mesmo quando estes dispõem de conhecimento aprofundado sobre as dinâmicas educativas do território.

Assim, emerge a perceção que os instrumentos normativos e tecnológicos associados à CE – em particular a plataforma nacional de submissão das CE – estão excessivamente orientados para uma lógica padronizada, centrada sobretudo na dimensão física da rede e dos edifícios escolares, deixando pouco espaço para leituras contextuais mais amplas. Como é referido, "a plataforma está muito

vocacionada para aquilo que são os edifícios e para aquilo que é a rede e não nos deixa ir muito além disso" (TS_Mulher_50_anos). Esta limitação é reforçada pela ideia de que o modelo subjacente à plataforma assenta numa lógica uniforme para todo o país, dificultando a incorporação de análises alternativas ou de perspetivas ajustadas às realidades locais, uma vez que, de acordo com a mesma entrevistada, "não deixa margem para podermos adaptar às diferentes realidades".

Paralelamente, a burocratização dos processos de decisão surge associada à multiplicação de níveis hierárquicos e instâncias de validação, que prolongam os tempos de execução e reduzem a capacidade de ajustamento da CE. Esta dimensão é explicitamente reconhecida por responsáveis municipais, que sublinham que, apesar de se tratar de uma entidade pública, tal não justifica inteiramente os atrasos, ainda que reconheçam que "somos muito burocratas, quase como todas as instituições públicas" (VE8_Mulher_45_anos_Licenciatura). A necessidade de obtenção de pareceres formais, como o da Assembleia Municipal, constitui um exemplo concreto dessa rigidez processual, uma vez que apenas após esse circuito institucional é possível proceder à submissão final na plataforma educativa (VE7_Mulher_49_anos_Licenciatura), apesar de poder ser novamente devolvida aos municípios para eventuais correções ou esclarecimentos.

Do ponto de vista das escolas, esta rigidez normativa manifesta-se de forma ainda mais evidente na dissonância entre o planeamento expresso na CE e as decisões tomadas por instâncias centrais. Os discursos evidenciam situações em que previsões fundamentadas, como o aumento do número de turmas decorrente de dinâmicas demográficas positivas, são desconsideradas por entidades como a DGEstE, resultando em decisões que contrariam o planeamento local e conduzem a soluções de pressão organizacional, como a constituição de turmas com elevados números de alunos (DIR.EP6_Mulher_46_anos_Mestrado). Esta perceção é sintetizada pela diretora na ideia de que, "quando passamos para um patamar superior, deixa de ser entendida dessa maneira", sendo frequente a sensação de que os municípios não são efetivamente ouvidos nos processos decisórios.

Situação semelhante é relatada pelos diretores de AE com recurso ao exemplo dos anteriores contratos de autonomia, cuja concretização foi descrita como limitada e fortemente condicionada por interpretações restritivas das entidades reguladoras. Apesar de constarem formalmente nos documentos estratégicos, determinadas opções curriculares ou formativas acabaram por não ser autorizadas, esvaziando o potencial transformador desses instrumentos e reduzindo-os a ganhos marginais, como o acréscimo residual de horas docentes (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura).

Em contraste com esta rigidez, surge, ainda que de forma residual, a referência a boas práticas intermunicipais que demonstram a viabilidade de modelos mais ágeis quando existe enquadramento normativo favorável, como os concursos internacionais prévios promovidos pela CIM. Estes exemplos são mobilizados para sustentar a ideia de que a proximidade territorial e o conhecimento contextual permitem decisões mais céleres e ajustadas às necessidades reais, defendendo-se que esta lógica poderia ser extrapolada para outras áreas da governação educativa (DIR.AE8_Homem_61_anos_Mestrado).

Em síntese, este indicador revela que a CE, apesar do seu potencial estratégico, confronta-se com um enquadramento administrativo que tende a cristalizar procedimentos, a uniformizar soluções e a recentralizar decisões, limitando a autonomia efetiva dos atores locais e a capacidade de resposta às dinâmicas educativas concretas dos territórios.

6.1.6.7. Operacionalização da CE - Transporte e logística

A mobilidade dos alunos constitui uma dimensão estruturante da ação educativa local, particularmente relevante em contextos de reorganização da rede escolar e de acentuada dispersão territorial. As opções tomadas ao nível do planeamento educativo produzem efeitos diretos sobre a organização dos transportes escolares, exigindo soluções que conciliem previsibilidade estratégica, capacidade financeira e ajustamento permanente às dinâmicas reais de frequência e mobilidade.

Do ponto de vista municipal, é reconhecida a necessidade de articular o carácter orientador dos instrumentos de planeamento com a resposta a necessidades concretas e emergentes. Uma vereadora sublinha que, apesar da existência de referenciais formais, "tem que haver alguma capacidade de resposta daquilo que são as necessidades emergentes", uma vez que as decisões não podem assentar exclusivamente em opções pontuais do executivo ou das escolas (VE1_Mulher_43_anos_Doutoramento). De acordo com a autarca, esta lógica materializou-se, por exemplo, na decisão de assegurar transporte escolar gratuito e porta a porta aquando da concentração da rede em centros escolares, permitindo que "todos os alunos iam ter transporte porta a porta para este centro escolar, pré-escolar e primeiro ciclo". Completa, referindo que se trata de uma medida estruturante, assumida financeiramente pelo município, envolvendo "valores de muitos milhares de euros por ano" e a criação de "circuitos especiais".

Nas EP, a análise revela constrangimentos específicos associados à diversidade territorial da origem dos alunos e à inexistência de um modelo uniforme de transporte escolar. Um diretor explica que o

transporte é apenas assegurado para alunos residentes no concelho, sendo necessário recorrer a contratualizações ou a meios próprios quando os alunos provêm de territórios vizinhos: "ou nós temos que o garantir por contrato [...] ou são as nossas viaturas a garanti-lo" (DIR.EP1_Homem_55_anos_Licenciatura). Acrescenta que estas soluções implicam um esforço significativo de gestão financeira, ainda que reafirme que, para os alunos, "o transporte é gratuito [...] os alunos não têm que pagar absolutamente nada".

Outro dos problemas mais recorrentemente assinalados pelas EP prende-se com a fraca articulação entre os calendários escolares e a organização da rede de transportes a nível intermunicipal. A coexistência de regimes semestrais e trimestrais associada à necessidade de ocupar períodos de interrupção letiva ou prolongar a atividade letiva, conduz, em determinados períodos de tempo, à interrupção do serviço de transporte, colocando os alunos das EP numa situação de elevada vulnerabilidade: "estamos na iminência dos nossos alunos não terem transporte" (DIR.EP5_Homem_53_anos_Mestrado). Esta dificuldade é descrita pelo diretor como persistente, repetindo-se "ano, após ano, após ano", o que alimenta a perceção de que esta tipologia de ensino "não é levada em conta" nos processos de decisão. Para além dos horários, emergem igualmente problemas associados às condições físicas e de segurança das paragens. O mesmo diretor descreve situações em que centenas de alunos utilizam diariamente o transporte escolar, aguardando em espaços sem iluminação adequada ou abrigo suficiente, apesar de pedidos reiterados em sede de Conselho Municipal de Educação: "os nossos alunos, às 18h00, horário de Inverno, estão às escuras num sítio que se estiver a chover não dá para mais de cinco ou seis pessoas". Estas situações são interpretadas como expressão de "falta de sensibilidade" e de desvalorização institucional do ensino profissional.

Nos AE/ENA, o transporte escolar surge igualmente como uma condicionante relevante da organização do trabalho escolar, sobretudo em territórios com forte dependência de operadores externos. Embora alguns contextos disponham de ligações diretas e horários considerados adequados (DIR.AE3_Homem_57_anos_Licenciatura), outros enfrentam dificuldades persistentes na negociação com as empresas de transporte, reconhecendo que "não temos tido sucesso junto da rodoviária ou das empresas de transporte" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura). Estas limitações traduzem-se em horários rígidos e pouco compatíveis com apoios educativos ou atividades complementares, sendo assumido que soluções autónomas não são viáveis: "se nós fôssemos um agrupamento rico [...] comprava um autocarro e contratava um motorista. Mas não dá" (DIR.AE9_Mulher_59_anos_Licenciatura).

Por fim, mesmo quando a percentagem de alunos utilizadores de transporte não é maioritária, o seu impacto organizacional revela-se significativo. Num agrupamento com cerca de 1300 alunos, "12% ainda é bastante", correspondendo a mais de duas centenas de utilizadores regulares (DIR.ENA_Homem_56_anos_Licenciatura). Esta realidade reforça a necessidade de uma maior uniformização entre calendários escolares, redes de transporte e decisões de planeamento, sob pena de se perpetuarem disfunções que condicionam o funcionamento das escolas e a experiência educativa dos alunos.

Verificamos, portanto, que a mobilidade escolar é um eixo crítico da ação educativa local, onde se tornam particularmente visíveis os limites da articulação entre planeamento, administração intermunicipal e práticas organizacionais. Os testemunhos mostram que, sem uma integração mais sensível às especificidades das diferentes ofertas educativas e territórios, o transporte escolar tende a funcionar como fator de desigualdade e de fragilização da operacionalização das políticas educativas locais.

A apresentação descritiva dos dados permitiu identificar regularidades, assimetrias e diferenças de posicionamento entre os vários atores envolvidos na CE. Mais do que oferecer conclusões em si mesmas, estas tendências constituem a base a partir da qual se desenvolve, no ponto seguinte, a análise interpretativa, orientada para a compreensão das lógicas organizacionais, dos modos de regulação e das formas de apropriação local do instrumento.

6.2. Análise interpretativa dos dados

A análise interpretativa que agora iniciamos parte da ideia, já sustentada nos capítulos anteriores, de que a CE não se esgota na sua condição de instrumento formal de planeamento. Mais do que isso, constitui um dispositivo interorganizacional integrado num sistema debilmente articulado. Compreendida nestes termos, a CE concentra e torna visíveis racionalidades técnicas, políticas, institucionais e simbólicas cuja articulação não dá lugar a uma integração hierárquica rígida nem a uma correspondência linear entre orientação estratégica e ação concreta. Como argumentámos no ponto 4.4. do capítulo IV, a relação entre municípios, escolas, Comunidade Intermunicipal e Administração Central organiza-se através de formas de coordenação em que coexistem articulação e identidades organizacionais próprias, margens de decisão diferenciadas e convergências construídas de forma situada, parcial e contingente entre os diferentes atores.

Nos eixos interpretativos que se seguem, retomamos as dimensões e os indicadores mobilizados na análise descritiva, reinscrevendo-os num plano analítico mais denso. Indicadores como a influência da tutela, a maleabilidade da CE, a sua monitorização, a autonomia das escolas, a identificação das ofertas formativas ou as tensões político-administrativas passam, deste modo, a ser lidos à luz de questões mais amplas de regulação, coordenação e ação territorial. A CE deixa, assim, de surgir como mera tradução territorial de orientações normativas, afirmando-se antes como espaço de articulação instável entre níveis de governação, racionalidades institucionais e capacidades organizacionais e territoriais diferenciadas.

Para tornar mais visível a articulação entre a análise descritiva e a análise interpretativa, apresenta-se de seguida um quadro de correspondência entre os quatro eixos interpretativos e as dimensões e indicadores que mais diretamente os sustentam. Esta correspondência não deve, contudo, ser lida de forma linear ou exclusiva, uma vez que vários indicadores atravessam mais do que um eixo e são reagrupados em função do problema analítico dominante em cada caso. A análise interpretativa não substitui, assim, a estrutura de categorização anteriormente construída. Retomamo-la, antes, num plano de leitura mais denso, mais atento às relações entre atores e mais aberto à problematização.

Quadro 31. Da análise descritiva aos eixos interpretativos

EIXOS DA ANÁLISE INTERPRETATIVA	DIMENSÕES DA ANÁLISE DESCRITIVA MAIS DIRETAMENTE MOBILIZADAS	INDICADORES MAIS DIRETAMENTE MOBILIZADOS	QUESTÃO ANALÍTICA DOMINANTE
VALIDAÇÃO REGULATÓRIA CENTRAL E AUTONOMIA MUNICIPAL CONDICIONADA	II - Maleabilidade da CE às circunstâncias; V – O Papel da CE; VI - Operacionalização da CE;	- A influência da tutela e/ou órgãos desconcentrados; - A CE: ferramenta de descentralização ou de municipalização; - Relação entre a CE e a autonomia das escolas; - Dificuldades de financiamento; - Tensões político-administrativas;	Compreender de que modo a CE, embora territorialmente elaborada e apropriada, permanece enquadrada por mecanismos de regulação, validação e condicionamento central que limitam as margens de autonomia local.
A CE ENTRE O PLANO E A AÇÃO: A ARTICULAÇÃO DÉBIL DO SISTEMA INTERORGANIZACIONAL	II - Maleabilidade da CE às circunstâncias; III - Contributos da CE para a promoção do sucesso escolar; V – O papel da CE; VI - Operacionalização da CE;	- Maleabilidade da CE ao longo do tempo; - Potencialidades e limitações da CE; - A CE como documento orientador num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico; - Monitorização da CE; - Articulação com o PEEM/PEL; - Relação entre a CE e a promoção do sucesso escolar;	Interpretar a distância entre planeamento e concretização não como simples falha de implementação, mas como expressão do modo de funcionamento de um sistema interorganizacional debilmente articulado, em que a eficácia da CE reside menos na prescrição linear da ação do que na estruturação de possibilidades de coordenação, legitimação, negociação e antecipação.
A CONSTRUÇÃO LOCAL DE DECISÕES EDUCATIVAS EM CONTEXTOS DE REGULAÇÃO E INICIATIVA	I - Participação das Escolas na elaboração das CE; IV - Identificação das necessidades formativas do concelho; V - O papel da CE; VI - Operacionalização da CE;	- Nível de participação dos AE/ENA/EP na elaboração das CE; - Envolvimento dos pais e encarregados de educação na elaboração das CE; - Dinâmicas da autarquia e interesses da comunidade; - Identificação e gestão das ofertas formativas; - Oferta de ensino profissionalizante; - Orientação vocacional; - Valorização da CE como instrumento de planeamento;	Analisar de que modo, no plano local, a construção das decisões educativas resulta da articulação entre enquadramentos regulatórios, capacidades de iniciativa municipal, participação das escolas e leitura situada das necessidades educativas e formativas do território.
COMPATIBILIZAÇÕES INSTITUCIONAIS E CONVERGÊNCIAS CONTINGENTES NUM SISTEMA INTERORGANIZACIONAL	I - Participação das Escolas na elaboração das CE; II - Maleabilidade da CE às circunstâncias; V - O papel da CE; VI - Operacionalização da CE;	- Participação na CE de 1.ª geração; - Nível de participação dos AE/ENA/EP na elaboração das CE; - A relevância do Conselho Municipal de Educação; - Potencialidades e limitações da CE; - Tensões político-administrativas;	Compreender de que modo a CE favorece processos de compatibilização institucional e aproximações contingentes entre atores, traduzidas em entendimentos parciais e situados, sem eliminar tensões, assimetrias e margens diferenciadas de decisão.

Fonte: elaboração própria.

A partir desta correspondência, os quatro eixos interpretativos retomam e reagrupam analiticamente dimensões e indicadores já antes mobilizados, permitindo evidenciar o que os dados permitem compreender sobre a CE enquanto realidade interorganizacional, territorialmente situada e atravessada por dinâmicas de regulação.

6.2.1. Validação regulatória central e autonomia municipal condicionada

Entre as várias lógicas de funcionamento evidenciadas pelos dados, sobressai a persistência de uma centralidade regulatória do Estado no interior de um processo que, no plano normativo e discursivo, designadamente no quadro da transferência de competências consagrada no D.L. n.º 21/2019, de 30 de janeiro, tende a ser apresentado como descentralizador. O próprio preâmbulo do diploma inscreve este movimento numa lógica de modernização do Estado e de reforço da proximidade, sublinhando a concretização dos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública, bem como a valorização de uma tomada de decisão ancorada nos territórios.

No entanto, a tensão entre um discurso descentralizador e a persistência de mecanismos de regulação central não se manifesta de forma linear, revelando-se antes numa configuração em que a construção territorial da CE convive com dispositivos de validação e enquadramento que permanecem centralmente definidos. À luz do modelo conceptual anteriormente delineado, entendemos que a articulação entre os diferentes níveis institucionais não conduz ao desaparecimento da hierarquia. Traduz, antes, a sua recomposição em modalidades mais difusas de regulação, mediadas por processos de interação institucional, negociação e validação entre diferentes níveis da administração. A autonomia municipal surge, por isso, menos como expressão de uma capacidade plena de definição estratégica própria e mais como autonomia municipal condicionada, entendida aqui como uma margem de ação efetiva, mas exercida dentro de referenciais normativos, financeiros e administrativos previamente definidos a nível central, que delimitam possibilidades, orientam decisões e enquadram os processos de validação. Tal como os testemunhos recolhidos permitem evidenciar, esta condição traduz-se, em particular, em quatro dimensões empiricamente identificáveis: a dependência de enquadramentos normativos centralmente definidos, a necessidade de validação externa de decisões estruturantes, a limitação decorrente de recursos financeiros disponíveis e a exposição diferenciada a fragilidades territoriais. O contributo desta análise não reside, por isso, na identificação da existência de regulação central, amplamente reconhecida na literatura, mas na explicitação do modo como essa regulação se concretiza no interior de um dispositivo territorial como a CE, através de mecanismos de validação, enquadramento e condicionamento que coexistem com margens efetivas de ação local. É precisamente neste plano que a leitura da CE enquanto sistema interorganizacional debilmente articulado revela a sua fecundidade analítica, ao permitir compreender por que razão a existência de

competências municipais alargadas não se traduz automaticamente em capacidade autónoma de decisão educativa.

Esta configuração é, aliás, frequentemente assinalada pelos atores entrevistados, que identificam a existência de margens de decisão local, mas sublinham simultaneamente o peso dos enquadramentos normativos, financeiros e procedimentais definidos centralmente. Foi nesse sentido que, no capítulo IV, situámos a CE numa tensão estrutural entre construção territorial e validação regulatória central, entendendo-a como forma híbrida de regulação na qual a autonomia municipal não elimina a persistência de um poder central de última instância. A leitura aproxima-se, assim, do que Barroso (2005) descreve como reconfiguração da ação do Estado em funções de metarregulação e reencontra, em Joaquim Azevedo (2007), a articulação entre perspetiva vertical e dimensão sociocomunitária. Os testemunhos dos atores locais tornam esta leitura particularmente nítida. Em diferentes contextos, a intervenção da DGEstE surge não apenas como acompanhamento formal, mas como instância reguladora com impacto efetivo sobre decisões estruturantes relativas à revisão da CE, à constituição de turmas ou à organização da oferta educativa. Uma diretora de agrupamento afirma de forma inequívoca que "a tutela tem sempre a última palavra", precisando que, do 1.º ciclo ao ensino secundário, "é claramente a tutela" quem decide em última instância (DIR.AE2_Mulher, 62 anos, Licenciada). Noutro caso, um diretor reforça a mesma perceção ao afirmar que "a aprovação da rede é a DGEstE" e que "quem manda é a DGEstE" (DIR.AE7_Homem, 56 anos, Mestrado). Do lado municipal, a dependência também é reconhecida, ainda que em termos mais diretos, quando uma vereadora admite que "nós não temos assim, muita margem de manobra" e conclui que "acho que quem manda é mesmo a tutela" (VE7_Mulher, 49 anos, Licenciatura). Estes excertos tornam visível, no plano empírico, aquilo que, no capítulo IV, designámos por validação regulatória central, isto é, um mecanismo através do qual decisões produzidas no plano territorial permanecem enquadradas por dispositivos de regulação definidos fora dele.

A dimensão financeira assume aqui particular relevo. A transferência de competências em educação é frequentemente descrita como um processo que ampliou responsabilidades locais sem assegurar, na mesma medida, os recursos necessários à sua concretização. Questões como a reabilitação do parque escolar, a contratação de assistentes operacionais ou a sustentação do funcionamento quotidiano das escolas surgem como áreas em que o município assume encargos significativos, muitas vezes dependentes de financiamento ministerial ou comunitário para intervenções de maior dimensão. Em alguns contextos, essa transição é descrita em termos particularmente expressivos. Uma vereadora admite que, no início do processo, "estávamos quase a atirar-nos da janela porque não dava",

acrescentando que gerir "as despesas de água, luz, tudo, de manutenção dos equipamentos, da cantina" "foi muito difícil" (VE7_Mulher, 49 anos, Licenciatura). Noutro município, a crítica dirige-se ao próprio carácter indiferenciado do enquadramento legal, quando um vereador observa que "por vezes a lei é a lei. Quando nasce, é cega, é cega, é igual para todos", defendendo que deveria ser "flexível" e permitir "discriminar positivamente os territórios de baixa densidade" (VE2_Homem, 58 anos, Mestrado). A insuficiência de financiamento, bem como a aplicação uniforme de regras a territórios com condições muito distintas, reforçam, deste modo, a ideia de uma reconfiguração das responsabilidades educativas sem correspondência plena numa transferência efetiva de capacidade de decisão política. Esta leitura aproxima-se do que se procurou esclarecer no capítulo II, onde a distinção entre centralização, descentralização e desconcentração permitiu problematizar se a territorialização da política educativa traduz reforço efetivo da autonomia municipal ou, pelo contrário, redistribuição de responsabilidades num quadro normativo centralmente definido. Os dados sugerem ainda que esta dependência não se faz sentir de forma homogénea. Os municípios com menor dimensão e menor densidade populacional enfrentam constrangimentos acrescidos, tanto pela fragilidade da procura escolar como pela limitada capacidade de absorver encargos adicionais. A sustentabilidade de determinadas ofertas educativas surge, por vezes, como precária, exigindo estratégias permanentes de captação de alunos e negociação institucional. Num território de baixa densidade, uma diretora refere que, para conseguir abrir certas respostas, o município "tem sempre sido um aliado", prontificando-se a argumentar junto da DGEstE para sustentar necessidades locais e reconhecendo que essa concertação "tem havido sempre" (DIR.AE5_Mulher, 52 anos, Licenciatura). A mesma diretora sublinha a vulnerabilidade estrutural da escola ao afirmar: "nós somos pequeninos e precisamos também (...) e às vezes é preciso deixar abrir uma turma (...) com poucos" (DIR.AE5_Mulher, 52 anos, Licenciatura). Embora a regulação central incida sobre o conjunto do sistema, os seus efeitos tendem a intensificar-se nos contextos mais vulneráveis, onde a autonomia formal convive com maior exposição a condicionamentos materiais. Neste ponto, os dados reencontram a leitura desenvolvida no capítulo I, segundo a qual o município tende a afirmar-se como instância de mediação territorial e de operacionalização situada de orientações cuja definição permanece, em larga medida, localizada noutros níveis de governação. Não significa isto, porém, que todos os municípios exerçam esse papel do mesmo modo ou com a mesma capacidade de intervenção. O que os dados permitem sustentar é a existência de formas diferenciadas de mediação entre o Estado e as escolas, dependentes das condições institucionais de cada território, da robustez financeira disponível, da proximidade relacional entre município e agrupamentos e da capacidade local de sustentar, negociar e operacionalizar

respostas no interior de um quadro regulatório centralmente definido. Essa desigualdade de condições é, aliás, explicitamente reconhecida pelos próprios entrevistados. Um vereador refere que "pode haver maior dificuldade aos municípios de baixa capacidade financeira ou de baixa capacidade de arrecadação de receita", contrapondo essa situação à de municípios como Leiria, que "tem capacidade financeira" para avançar com obras antes da aprovação formal das candidaturas (VE2_Homem, 58 anos, Mestrado). Noutra entrevista, esta desigualdade surge sintetizada na ideia de que o esforço municipal varia em função do respetivo "arcabouço financeiro" (VE8_Mulher, 45 anos, Licenciatura).

Ainda assim, esta configuração não se traduz numa atitude de mera passividade por parte dos municípios. É precisamente no interior destas margens condicionadas que emergem formas de iniciativa local, frequentemente associadas à proximidade territorial, à maior rapidez de resposta e à possibilidade de intervir em problemas concretos do quotidiano escolar que antes dependeriam de instâncias mais distantes. A relação com os agrupamentos é descrita, em vários testemunhos, em termos de reciprocidade e colaboração continuada. Uma vereadora exprime esta exigência de forma muito direta quando observa que "nós não podemos ser só ouvidos para pagar, mandarem-nos a conta e paguem. (...) Temos de ser realmente fazer parte da escola" (VE1_Mulher, 43 anos, Doutoramento). Em contexto escolar, essa proximidade surge descrita de modo muito concreto: "estamos aqui muito próximos" e "temo-nos um ao outro" (DIR.AE5_Mulher, 52 anos, Licenciatura). Ainda assim, estes movimentos de aproximação não anulam a estrutura de condicionamento anteriormente descrita. O que os dados sugerem é a existência de uma autonomia situada, relacional e contingente, exercida dentro de margens previamente definidas e profundamente dependente das condições financeiras e institucionais de cada município. A proximidade territorial potencia a capacidade de adaptação e intervenção, mas não altera, por si só, o quadro regulatório em que essa ação se inscreve. Surge, deste modo, menos como expressão de uma autonomia política plena e mais como dimensão sociocomunitária de uma regulação multinível, em que a adaptação local coexiste com mecanismos persistentes de enquadramento central.

A leitura empírica não só confirma, assim, a pertinência do enquadramento conceptual proposto no ponto 4.4., como ajuda a densificá-lo à luz das dinâmicas observadas. A CE surge, então, como dispositivo inscrito numa configuração interorganizacional debilmente articulada, na qual diferentes níveis institucionais interagem, com identidade própria, e permanecem simultaneamente ligados por mecanismos de validação que conservam no Estado um poder de regulação de última instância. Embora a construção do instrumento ocorra no plano territorial, os ajustamentos sejam produzidos localmente e os municípios assumam responsabilidades crescentes, a viabilidade de determinadas

decisões, a manutenção de parte da oferta educativa e a concretização de investimentos estruturantes continuam dependentes de critérios e recursos definidos fora do território. Nesse sentido, os dados permitem compreender o funcionamento desta configuração como expressão de uma regulação educativa que articula uma perspetiva vertical, associada aos dispositivos centrais de enquadramento e legitimação, com uma lógica sociocomunitária construída no plano territorial através da ação dos municípios, das escolas e de outros atores locais. Longe de traduzir uma oposição simples entre centralização e descentralização, esta dinâmica evidencia antes um processo de regulação multinível, no qual a produção local de orientações educativas convive com a persistência de formas de regulação central que condicionam, enquadram e validam as decisões territoriais. É também por isso que se torna possível compreender a distância, frequentemente assinalada pelos atores, entre as orientações estratégicas inscritas na CE e os modos concretos da sua operacionalização no plano da ação.

Um dos elementos mais relevantes que emerge da análise diz respeito à diferenciação de posições institucionais face a este quadro regulatório. Os dados tornam sistematicamente visível uma diferença importante: escolas e municípios tendem a relacionar-se com a regulação central a partir de lógicas institucionais distintas, que condicionam o modo como experienciam e mobilizam a CE. Para os responsáveis municipais, o condicionamento central é predominantemente sentido na dimensão financeira e na necessidade de validação das opções estratégicas. A CE é descrita como instrumento de reivindicação face à tutela: "a carta educativa faz lei... é fundamental e essencial que ela exista para nós podermos também defender-nos depois perante a tutela" (VE2_Homem, 58 anos, Mestrado). Uma vereadora é direta: "o financiamento que vem devia ser proporcional às nossas responsabilidades... recebemos uma ninharia" (VE1_Mulher, 43 anos, Doutoramento).

Para os diretores de escola, o condicionamento manifesta-se principalmente na esfera curricular e organizacional. Um diretor delimita o campo: "ela em momento algum faz ou restringe a ação do diretor... o diretor é soberano para ter uma visão pedagógica" (DIR.AE7_Homem, 56 anos, Mestrado). Outro refere que a CE "é meramente orientadora... flexível", associando esta flexibilidade à proximidade relacional com o município (DIR.AE5_Mulher, 52 anos, Licenciatura). Esta diferença não traduz oposição, mas antes a expressão de lógicas institucionais distintas na relação com o mesmo quadro regulatório. A autonomia condicionada não assume, assim, uma forma homogénea. A sua expressão varia consoante a posição institucional dos atores, os recursos de que dispõem e o tipo de decisão em causa.

6.2.2. A Carta Educativa entre o plano e a ação: a articulação débil do sistema interorganizacional

Nos contextos em que a CE é descrita como pouco mobilizada no quotidiano, os dados mostram que isso não corresponde à ausência de relevância, mas a um modo específico de existência do instrumento: como quadro de referência mobilizado quando é necessário justificar, negociar ou antecipar. Um diretor reconhece que "eu acho que nós não olhámos para a carta", mas acrescenta que isso não impediu que escola e município fossem "muito para além daquilo que estava previsto, porque são aquelas oportunidades que surgem" – como o centro tecnológico, para o qual "nenhuma Carta Educativa previa centros tecnológicos" (DIR.AE3_Homem, 57 anos, Licenciatura). A CE existe menos no documento e mais na relação que os atores estabelecem com ele: nas discussões e reflexões que desencadeia, nas decisões que legitima e nas negociações que possibilita. É precisamente neste modo de presença indireta e relacional do documento, mobilizado em momentos críticos que reside uma parte significativa da sua eficácia.

Um diretor de agrupamento manifesta a mesma ideia em termos organizacionais: a CE "é um instrumento de gestão de política educativa" que "ajuda a dar sentido àquilo que as unidades orgânicas fazem em prol de um tecido social", sem que isso implique a prescrição das decisões concretas (DIR.AE7_Homem, 56 anos, Mestrado). Como sintetiza um vereador: o instrumento "é diretivo, é uma orientação estratégica. Mas as ações podem mudar rapidamente e, portanto, temos que intervir paulatinamente. E no Conselho Municipal da Educação é onde nós encontramos essa concertação" (VE3_Homem, 58 anos, Licenciatura). Entre orientar e prescrever existe um espaço analiticamente relevante. É precisamente nesse espaço que a CE opera. A eficácia da CE reside, por isso, menos na imposição direta de decisões do que na sua capacidade para estruturar possibilidades de coordenação, legitimação, negociação e antecipação entre atores colocados em posições institucionais diferenciadas.

Na configuração interorganizacional que propomos para compreender a CE, a relação entre o que é definido ao nível estratégico e aquilo que se concretiza na prática não é linear nem totalmente previsível. A passagem do plano estratégico para o plano da ação ocorre através de processos situados de interpretação, ajustamento e negociação, nos quais os diferentes atores mobilizam a CE como referencial, mas não como guião fechado de decisão. A articulação entre níveis institucionais traduz-se, assim, menos numa correspondência direta entre o que é formalmente definido e aquilo que se concretiza no quotidiano das políticas educativas territoriais e mais em processos de coordenação dependentes das condições organizacionais, dos recursos disponíveis e das prioridades localmente

construídas. O valor da CE não reside em determinar linearmente a ação, mas em estruturar processos de coordenação, legitimação, negociação e antecipação entre atores, no interior de um sistema interorganizacional marcado por articulações débeis.

Os testemunhos recolhidos dão particular densidade a esta leitura. A CE é frequentemente mobilizada pelos atores como referencial orientador, mas não como dispositivo prescritivo capaz de determinar, por si só, as decisões organizacionais. Um vereador afirma de modo muito claro: "eu acho que a Carta Educativa ainda não consegue fazer isso. (...) eu acho que o que faz isso é aquilo que é o nosso bom senso e o diálogo que nós temos com as entidades" (VE2_Homem, 58 anos, Mestrado). No mesmo registo, acrescenta que as cartas são "documentos orientadores" e que, no plano prático, "nós também temos que ter o nosso próprio cunho e bom senso nisso" (VE2_Homem, 58 anos, Mestrado). Estas formulações mostram que a CE não desaparece do processo de decisão, mas deixa de funcionar como matriz exaustiva da ação, integrando antes um conjunto mais amplo de mediações e interpretações situadas.

Também do lado das escolas esta ideia de orientação não prescritiva emerge com clareza. Uma diretora considera que a CE é "meramente orientadora" e acrescenta: "acho-a flexível" (DIR.AE5_Mulher, 52 anos, Licenciatura). Noutro momento da mesma entrevista, reforça que a carta "não tem impacto" e, mais concretamente, "não tem impacto (...) no nosso dia a dia" (DIR.AE5_Mulher, 52 anos, Licenciatura). Esta leitura converge com a de um vereador que define a CE como "um instrumento de planeamento, diretivo, uma orientação estratégica", sublinhando que "as ações podem mudar rapidamente" e que, por isso, a CE exige "monitorização permanente" (VE3_Homem, 58 anos, Licenciatura). Estes testemunhos reforçam, assim, a ideia de que a CE estrutura o horizonte da ação, mas não o fecha nem o determina automaticamente.

A maleabilidade do instrumento prolonga esta lógica de apropriação situada. Em vários testemunhos, a sua mobilização aparece associada a usos diferenciados, consoante a incerteza dos contextos organizacionais, e as oportunidades e capacidades de decisão disponíveis em cada momento. Uma autarca observa que a CE tem valor "nem que seja pelo momento de partilha e de discussão" e acrescenta que todos os intervenientes deveriam "olhar para a Carta Educativa como um documento estratégico" (VE8_Mulher, 45 anos, Licenciatura). Já uma vereadora sublinha que, numa fase seguinte, importa alcançar "uma monitorização de indicadores que sejam conhecidos por parte das várias entidades", permitindo "uma resposta mais concertada" (VE6_Mulher, 48 anos, Licenciatura). A CE surge, deste modo, como quadro relacional e estratégico que favorece o entendimento e a coordenação, embora a sua utilidade dependa da capacidade dos atores para a transformar numa

referência viva, sujeita a revisão e ajustamento. É também neste ponto que a leitura do capítulo IV dialoga com Bush, Morgan, Ellström e Lima, ao evidenciar que a operacionalização da CE mobiliza simultaneamente lógicas formais, políticas, culturais e ambíguas, sem que nenhuma delas, isoladamente, esgote o funcionamento do instrumento.

Em certos contextos, a distância entre o que está inscrito no documento e o que efetivamente orienta a ação é assumida de modo ainda mais direto. Uma diretora insiste em que a carta "tem que ser dinâmica" e não pode ser "um documento estanque", porque trabalha com pessoas, contextos demográficos mutáveis e decisões que exigem reajustes permanentes (DIR.AE2_Mulher, 62 anos, Licenciatura). Noutro agrupamento, um diretor reconhece sem rodeios: "eu acho que nós não olhámos para a carta" (DIR.AE3_Homem, 57 anos, Licenciatura). O que estes testemunhos tornam visível é que a articulação débil entre o plano e a prática não significa ausência de orientação. Significa, antes, que o documento permanece dependente de processos de releitura, negociação, contextualização organizacional e da sua promoção. A leitura reencontra, também aqui, a tensão entre orientação normativa e apropriação local que, no capítulo IV, aproximámos da proposta de Weick e da leitura díptica de Licínio Lima.

Ao mesmo tempo, esta articulação débil não impede a construção de convergências entre atores. Pelo contrário, cria condições para que elas possam emergir de forma situada. Os dados mostram que, apesar de contextos marcados pela ambiguidade e incerteza, pela pluralidade das configurações e interpretações das organizações, municípios, escolas e estruturas intermédias conseguem produzir entendimentos operacionais que tornam possível a concretização de determinadas orientações educativas no plano territorial. Quando um vereador assinala que é no Conselho Municipal de Educação que "nós encontramos essa concertação" (VE3_Homem, 58 anos, Licenciatura), torna visível que tais entendimentos não resultam de imposições hierárquicas nem de harmonização plena de prioridades, mas de processos de aproximação progressiva, negociação e ajustamento mútuo. A CE funciona, assim, como espaço de mediação que permite a construção de correspondências suficientes entre racionalidades institucionais distintas para sustentar a ação coletiva. As convergências observadas assumem, por isso, um carácter operativo e contingente, resultando de processos de aproximação e adaptação mútuos que tornam possível a ação coletiva sem eliminar tensões ou assimetrias.

Em síntese, a análise dos dados permite-nos compreender que a articulação entre a orientação estratégica e a ação concreta não se organiza segundo uma lógica de correspondência direta, mas através de processos situados de interpretação, negociação e ajustamento. A distância observada entre

o plano estratégico e a concretização prática não traduz, por isso, uma falha de implementação. Exprime antes a dinâmica própria de um sistema debilmente articulado, no qual a existência de referências comuns coexiste com margens de autonomia que possibilitam adaptações contextuais e formas diferenciadas de apropriação institucional. É neste movimento que se tornam visíveis aproximações contingentes e convergências operacionais entre os diferentes atores, sustentadas por processos de aproximação e reconhecimento mútuo que tornam possível a construção de consensos parciais sem eliminar diferenças ou margens diferenciadas de decisão. Assim compreendida, a CE afirma-se menos como instrumento prescritivo e mais como dispositivo de coordenação relacional, através do qual diferentes níveis institucionais compatibilizam orientações estratégicas com exigências concretas da ação educativa territorial.

6.2.3. A construção local de decisões educativas em contextos de regulação e iniciativa

Na configuração interorganizacional da CE, as margens de condicionamento anteriormente evidenciadas não anulam a capacidade de iniciativa dos atores locais e definem o campo em que se constroem as decisões educativas. Os dados sugerem que municípios e escolas não se limitam a executar orientações previamente definidas, mas mobilizam a CE como recurso estratégico para interpretar problemas, redefinir prioridades e construir respostas ajustadas às especificidades locais. A ação educativa territorial assume, assim, um carácter processual e relacional, no qual decisões formais, leituras organizacionais e oportunidades contingentes se articulam e fazem emergir formas situadas de construção da política educativa, dificilmente compreensíveis a partir de categorias normativas ou da ideia de que o que é definido se concretiza de forma direta. Esta leitura reencontra o que procurámos mostrar no capítulo IV, ao aproximar a CE de uma dinâmica em que regulação e apropriação local coexistem em tensão produtiva. O instrumento não pode ser entendido apenas como prolongamento da regulação central, mas também não decorre de uma autonomia local plenamente constituída. Entre uma e outra dimensão, abre-se um espaço de mediação em que os atores locais interpretam, ajustam e mobilizam a CE em função das condições concretas do território. Nalguns contextos, esta iniciativa emerge menos como expressão de uma autonomia local consolidada do que como resposta pragmática a constrangimentos persistentes, oportunidades emergentes e necessidades territoriais concretas. É nesse espaço intermédio, marcado por enquadramentos persistentes e por margens de iniciativa diferenciadas, que a ação educativa local ganha forma.

Os testemunhos recolhidos revelam que a CE é frequentemente mobilizada como instrumento de ação e não apenas como documento de enquadramento formal. Em diferentes contextos territoriais, a sua invocação surge associada à abertura ou reorganização de ofertas educativas, à negociação da constituição de turmas, à captação de alunos ou à redefinição de prioridades de investimento. Nestas situações, a negociação não assume uma natureza meramente técnica ou administrativa. Pelo contrário, torna visível uma dimensão claramente política, na medida em que convoca a defesa do território, a sustentabilidade das respostas educativas, a fixação de população e a reivindicação de soluções ajustadas às especificidades locais. A constituição de turmas torna-se, assim, um dos lugares em que a tensão político-administrativa se torna mais visível, uma vez que nela se confrontam critérios uniformes definidos centralmente e argumentos territoriais ancorados em necessidades concretas dos concelhos. Uma autarca formula esta dimensão de modo particularmente expressivo ao afirmar que a CE é "um instrumento fundamental" para recorrer a financiamentos para obras, porque "só podemos recorrer quando o investimento está plasmado na Carta Educativa"; acrescenta ainda que o documento "serve de base a decisões superiores" e funciona numa lógica "de baixo para cima" (VE6_Mulher, 48 anos, Licenciatura). A CE surge, assim, não apenas como referência geral, mas como suporte operativo que permite transformar necessidades territoriais em argumentos reconhecíveis pelos mecanismos de financiamento, validação e decisão central.

Esta utilização estratégica prolonga-se na relação com outras instâncias e no processo de legitimação política da ação local. Um vereador define a CE como "um Plano Diretor da educação no município", sublinhando que o documento assegura estabilidade à ação municipal e serve de orientação no planeamento da rede (VE3_Homem, 58 anos, Licenciatura). Noutro caso, um autarca acentua ainda o seu valor normativo ao afirmar que "a Carta Educativa (...) faz lei" e que, aprovada em Assembleia Municipal, "ela é lei" (VE2_Homem, 58 anos, Mestrado). Nesta perspetiva, a produção contextualizada de decisões educativas não se limita à adaptação local do que vem de cima. Inclui também a capacidade de inscrever necessidades, problemas e investimentos num instrumento que, ao ganhar densidade política, reforça a legitimidade da intervenção territorial. A leitura converge, aqui, com o capítulo III, onde a CE foi entendida como instrumento de planeamento estratégico territorializado, com componentes simultaneamente técnicas e políticas. A análise então desenvolvida mostrou que a CE não se esgota na recolha de dados, na projeção da rede ou na organização formal das respostas educativas. Nela cruzam-se também escolhas, prioridades, negociações e formas de legitimação da ação pública que remetem para uma lógica política, na medida em que implicam a hierarquização de necessidades, a definição de rumos e a sustentação de decisões com efeitos no território. É esta dupla

natureza que permite compreender por que razão a CE pode assumir, em certos contextos, um papel efetivo na definição de orientações e na construção de decisões educativas situadas no território.

Noutros contextos, a ação territorial apoiada na CE assume um carácter mais contingente, porque depende da capacidade dos atores para reconhecer oportunidades e incorporá-las no percurso do território. Os centros tecnológicos, já anteriormente referidos, ilustram esta dinâmica: não resultaram de uma previsão inicial inscrita na Carta Educativa, mas de uma oportunidade posteriormente integrada através da articulação entre escola e município. Como refere um diretor, perante essa possibilidade, "sentámo-nos à mesa com o município" para construir uma resposta conjunta (DIR.AE3_Homem, 57 anos, Licenciatura). O mesmo testemunho, acrescenta que a escola e o município têm ido "muito para além daquilo que estava previsto, porque são aquelas oportunidades que surgem" (DIR.AE3_Homem, 57 anos, Licenciatura). Este testemunho mostra que a produção situada de política educativa não decorre automaticamente da existência da CE. Depende, antes, da capacidade dos diferentes parceiros para a mobilizar, reinterpretar e ampliar em função de novas circunstâncias.

Ao mesmo tempo, a produção situada de decisões educativas depende também do modo como os próprios atores atribuem valor operativo ao instrumento. Quando uma autarca sustenta que todos os intervenientes devem "olhar para a Carta Educativa como um documento estratégico" (VE8_Mulher, 45 anos, Licenciatura), torna visível que a eficácia do planeamento não reside apenas na existência formal do texto, mas no trabalho organizacional e institucional que permite a sua apropriação. Tal como procurámos mostrar nos capítulos III e IV, a eficácia do planeamento e da coordenação não reside apenas na formalização do instrumento, mas no trabalho relacional e de promoção da CE que a converte em referência operativa para a ação.

Esta capacidade de iniciativa territorial não se exerce, contudo, em condições homogéneas nem ilimitadas. Os dados evidenciam que as possibilidades de mobilização estratégica da CE variam em função da robustez institucional dos municípios, da sua capacidade financeira, da densidade da rede escolar e da intensidade das relações estabelecidas com as estruturas da administração educativa. Em territórios com maior fragilidade demográfica ou com recursos mais escassos, a margem de produção situada de decisões educativas tende a revelar-se mais estreita, exigindo esforços acrescidos de negociação e adaptação institucional. Por outro lado, mesmo em contextos organizacionalmente mais estáveis, a iniciativa local permanece condicionada por dispositivos de validação externa, por critérios de financiamento e por orientações regulatórias que delimitam o campo de possibilidades de ação. Os dados mostram, assim, que a capacidade de intervenção dos atores locais oscila entre margens de

iniciativa próprias e enquadramentos institucionais que, ao mesmo tempo que a permitem, também a condicionam. Neste ponto, reencontra-se o que se problematizou no capítulo II, isto é, a ideia de que a redistribuição de responsabilidades e a valorização do nível municipal não anulam os limites impostos pelo quadro regulatório e institucional em que a ação municipal se desenvolve. Na análise realizada revelámos que o reforço do papel dos municípios não equivale a uma autonomização plena da decisão educativa. O que se verifica é, antes, o alargamento da intervenção municipal num quadro que continua a ser fortemente condicionado por normas, critérios de validação e dispositivos de enquadramento definidos fora do território. Os dados agora analisados confirmam, assim, que o aumento das responsabilidades municipais convive com a persistência de formas relevantes de regulação central. Os dados não permitem, por isso, afirmar com igual intensidade estas dinâmicas em todos os territórios, sendo antes necessário reconhecê-las como processos desigualmente distribuídos e dependentes da robustez institucional, financeira e relacional de cada contexto municipal.

Desta forma, a leitura desenvolvida permite compreender que a ação educativa territorial, neste quadro interorganizacional, não resulta apenas de orientações previamente definidas nem se reduz a uma resposta imediata às circunstâncias, construindo-se localmente na articulação entre condicionamentos institucionais, margens de iniciativa e oportunidades emergentes. A CE surge, assim, simultaneamente como referência estratégica, recurso de negociação e suporte de legitimação da ação local, contribuindo para a produção de soluções que resultam menos de uma lógica de implementação linear e mais de dinâmicas relacionais de ajustamento e reconfiguração. É neste movimento contínuo entre enquadramento e iniciativa que se tornam visíveis os modos concretos de governação educativa territorial, marcados por equilíbrios instáveis, convergências seletivas e formas situadas de produção de política educativa.

Longe de traduzir um funcionamento linear ou estabilizado, a CE revela-se, portanto, como espaço de regulação, negociação e produção situada de decisões educativas. É a partir daqui que importa aprofundar a análise das compatibilizações institucionais e das convergências contingentes que sustentam a ação coletiva.

6.2.4. Compatibilizações institucionais e convergências contingentes num sistema interorganizacional

Se a análise anterior permitiu evidenciar a persistência de dispositivos de regulação vertical, a articulação débil entre orientação estratégica e prática e a existência de margens de iniciativa territorial, importa agora sublinhar outra dimensão igualmente decisiva: a capacidade da CE para produzir

compatibilizações entre racionalidades institucionais distintas. A sua relevância não decorre apenas do facto de enquadrar decisões, orientar prioridades ou sustentar processos de negociação. Resulta também de constituir um espaço em que diferentes atores, posicionados em níveis diversos do sistema educativo e portadores de interesses, temporalidades e lógicas de ação nem sempre coincidentes, constroem correspondências suficientes para tornar possível a ação coletiva no plano territorial.

Estas correspondências não decorrem, contudo, de uma convergência espontânea de racionalidades educativas, mas da coexistência de interesses que não são apenas educativos, mas também institucionais, territoriais e políticos, tal como a lente política permite compreender. É neste sentido que a CE pode ser compreendida como lugar de compatibilização progressiva entre diferentes modos de olhar o território educativo. Mais do que pressupor uma convergência estrutural ou estável, os dados permitem interpretar estas aproximações como entendimentos parciais e situados, produzidos no interior de um sistema debilmente articulado, em que persistem diferenças, assimetrias e oportunidades diferenciadas de decisão. Assim, municípios, escolas, estruturas intermédias e administração central não intervêm a partir de uma racionalidade homogénea nem partilham, à partida, uma leitura inteiramente convergente das prioridades, dos problemas e das respostas educativas. As escolas ocupam, neste processo, uma posição particularmente reveladora, pois participam simultaneamente em lógicas de proximidade territorial e em enquadramentos regulatórios definidos pela administração central, tornando visível a sua dupla inscrição organizacional. Ainda assim, o processo de elaboração, revisão e mobilização da CE obriga estes atores a produzir pontos de contacto, a estabilizar linguagem comum e a definir, ainda que de forma provisória, horizontes partilhados de ação. Uma vereadora assinala, por isso, que "foi sempre enraizado este trabalho muito em conjunto" e acrescenta que "nem concebemos um trabalho na área da educação nos municípios sem haver um envolvimento da escola" (VE5_Mulher, 56 anos, Licenciatura). A CE não elimina diferenças nem dissolve tensões. Cria, isso sim, condições para que elas possam ser trabalhadas no interior de um quadro minimamente inteligível para os vários intervenientes. É nessa capacidade de acolher a diferença sem deixar de produzir orientação que reside uma das marcas mais expressivas desta configuração interorganizacional. Este movimento reencontra o que, no capítulo IV, designámos como compatibilizações simbólicas, culturais e estratégicas, isto é, formas de aproximação entre racionalidades distintas sem que isso implique harmonização plena ou integração rígida.

Estas compatibilizações assumem, além disso, naturezas distintas. Em alguns momentos, adquirem carácter simbólico, na medida em que contribuem para construir legitimidade pública em torno de determinadas prioridades educativas e para afirmar uma imagem coerente do território e das suas

necessidades. Noutros casos, ganham dimensão cultural, porque exigem aproximação entre culturas organizacionais diferenciadas, como as dos municípios, das escolas ou dos serviços da administração educativa, cada uma com os seus tempos, linguagens, critérios de decisão e modos de legitimar a ação. Noutros ainda, tornam-se claramente estratégicas, quando implicam a articulação entre recursos disponíveis, reorganização da oferta, projeções demográficas, investimentos infraestruturais e opções de desenvolvimento educativo local. O que os dados mostram é que estas várias dimensões não surgem separadas. Cruzam-se e reconfiguram-se mutuamente no próprio movimento através do qual a CE é apropriada, discutida e utilizada pelos atores. Neste sentido, a leitura do capítulo IV dialoga com Bush, Morgan, Ellström e Lima, ao evidenciar que o funcionamento da CE mobiliza simultaneamente lógicas formais, políticas, culturais e ambíguas, sempre atravessadas por tensões entre orientação normativa e ação concreta.

É também neste plano que a leitura dos dados pode ser aproximada, em sentido interpretativo, da noção de afinidade electiva. Não para sugerir qualquer convergência estrutural ou permanente entre os atores, mas para ajudar a compreender processos de aproximação contingente e situada que emergem no decurso da ação. O que aqui se torna visível não é uma harmonização plena entre posições institucionais, nem uma coincidência estável de interesses, mas a construção de entendimentos parciais em torno de problemas, prioridades e possibilidades de ação que, em determinados momentos, permitem sustentar decisões e compromissos.

Uma técnica municipal exprime este movimento quando refere que foram "sempre discutindo com aqueles que (...) são os nossos parceiros", designadamente "associações de pais, juntas de freguesia, os agrupamentos de escolas..." (TS_Mulher, 50 anos). Em contexto escolar, a mesma lógica aparece quando um diretor assinala que as reuniões mensais na Câmara são "uma excelente iniciativa", porque permitem "uma ação conjunta" e fazem com que, "quando decidimos alguma coisa, fazemos todos da mesma maneira" (DIR.ENA_Homem, 56 anos, Licenciatura).

A CE funciona, assim, como espaço relacional onde essas convergências podem ganhar forma, não porque elimine assimetrias ou conflitos, mas porque permite transformar diferenças em possibilidades de coordenação. O consenso construído que daí decorre nunca é absoluto nem definitivo, sendo sempre parcial, negociado e sujeito a reconfiguração, sem eliminar tensões, desacordos, assimetrias ou margens diferenciadas de decisão. Isto mesmo é reconhecido por uma vereadora quando observa que, apesar do trabalho conjunto desenvolvido entre município e escola, "nem sempre estamos de acordo" (VE1_Mulher, 43 anos, Doutoramento), tornando visível que a compatibilização entre atores não elimina divergências.

Essa aproximação torna-se particularmente visível quando o trabalho conjunto já permitiu construir uma leitura suficientemente partilhada da realidade educativa do território. Tal torna-se particularmente visível quando uma diretora de escola profissional refere que "foi tudo conversado, foi tudo analisado, foi tudo debatido" e acrescenta que, no momento da concertação, as escolas já "concordávamos com aquilo que o município tinha transcrito na Carta Educativa", sublinhando também que "concordávamos com as projeções" apresentadas (DIR.EP6_Mulher, 46 anos, Mestrado). O que este testemunho deixa ver não é a eliminação das diferenças entre atores, mas a construção de um entendimento situado e provisório, tornado possível por um trabalho prévio de aproximação, validação e reconhecimento mútuo. Estes testemunhos sugerem, assim, não uma convergência total de racionalidades, mas uma aproximação progressiva de sentidos e interesses que torna possível, em determinados momentos, a construção de orientações comuns e de compromissos operativos.

A convergência não decorre aqui de uniformidade, mas de trabalho prévio de aproximação, reconhecimento mútuo e validação partilhada dos dados e das projeções. Foi neste sentido que, no capítulo IV, mobilizámos a noção de afinidade electiva, a partir de Löwy, não como categoria descritiva rígida, mas como chave de leitura para compreender a CE enquanto espaço de convergência seletiva e de construção negociada de entendimentos. Esta perspetiva permite compreender que estes entendimentos entre atores não decorrem de uma coincidência plena de interesses ou posições, mas de entendimentos parciais, situados e provisórios, e, por vezes, contingenciais, que vão sendo construídos em torno de problemas, prioridades e possibilidades de ação comuns. O que os dados mostram é justamente isso: as convergências que emergem em torno da CE não anulam diferenças, mas tornam possível, em determinados momentos, a construção de orientações partilhadas e de compromissos construídos em comum.

Deste modo, a leitura empírica permite aprofundar uma das ideias centrais do enquadramento conceptual proposto no ponto 4.4.: a CE não se limita a articular níveis institucionais, nem apenas a mediar entre orientações centrais e respostas territoriais. Opera também como dispositivo de compatibilização entre racionalidades distintas, tornando possível a construção de convergências seletivas que sustentam a ação coletiva sem eliminar tensões, ambiguidades, desacordos ou margens diferenciadas de autonomia. É por isso que esta configuração interorganizacional não pode ser lida apenas em termos de regulação ou de coordenação funcional, exigindo também atenção às compatibilizações simbólicas, culturais e estratégicas que tornam possível a ação coletiva. É neste plano que a CE se afirma, em última instância, como ponto de convergência necessariamente instável entre múltiplas lógicas de ação. Mais do que traduzir um simples alinhamento entre níveis

institucionais, torna visível o trabalho contínuo de compatibilização sem o qual a governação educativa territorial dificilmente poderia adquirir consistência. É precisamente essa combinação entre regulação, articulação débil, iniciativa situada e convergência contingente que permite compreender a densidade organizacional e política da CE.

6.3. Síntese

Este capítulo permitiu aprofundar a compreensão da CE a partir de um duplo movimento de leitura dos dados recolhidos. Num primeiro plano, a componente descritiva tornou visíveis os modos como os diferentes atores percecionam, mobilizam e avaliam este instrumento nos respetivos contextos institucionais e territoriais. Os testemunhos recolhidos evidenciaram regularidades, diferenças de posicionamento e zonas de tensão entre os atores locais, revelando a pluralidade de sentidos atribuídos à CE. Ficou, desde logo, claro que a CE está longe de ser entendida apenas como documento técnico ou formalidade administrativa, surgindo antes associada a processos de planeamento, negociação, legitimação, coordenação e ajustamento das respostas educativas no território.

Num segundo plano, a leitura interpretativa permitiu deslocar o foco da descrição das perceções e práticas para a compreensão das lógicas de funcionamento da CE enquanto realidade interorganizacional. Foi neste nível que os dados revelaram maior densidade analítica. A persistência de mecanismos de validação regulatória central, a autonomia territorial condicionada, a distância entre o plano e a prática, a produção situada de decisões educativas e a construção contingente de compatibilizações entre racionalidades institucionais distintas indiciam que a CE dificilmente pode ser lida apenas como instrumento de execução normativa ou como expressão de uma autonomia local plena. Pelo contrário, os dados sugerem que a sua construção e operacionalização decorrem num contexto marcado por articulações débeis, margens diferenciadas de decisão, constrangimentos materiais, assimetrias territoriais e processos de convergência sempre parciais, situados e negociados. Estes eixos interpretativos reagrupam, em especial, dimensões e indicadores que haviam emergido com maior densidade na análise descritiva, como a influência da tutela, a maleabilidade da CE, a relação entre reforço das competências municipais em matéria de educação e a autonomia das escolas, a valorização da CE como instrumento de planeamento, a identificação das ofertas formativas e as tensões político-administrativas.

Deste modo, neste capítulo não nos limitámos a reunir informação empírica sobre a presença da CE na ação dos atores locais. Procurámos, sobretudo, evidenciar de que modo essa presença se inscreve

numa configuração organizacional e política mais complexa. A leitura desenvolvida confirma a pertinência do quadro conceptual construído nos capítulos anteriores, em especial da compreensão da CE como sistema interorganizacional debilmente articulado. Ao mesmo tempo, permitiu densificá-lo à luz das dinâmicas observadas, mostrando que a CE funciona como espaço de regulação multinível, de mediação territorial, de produção situada de decisões e de compatibilização entre diferentes lógicas de ação educativa. Importa, por fim, sublinhar que nem todas as dimensões surgiram com o mesmo peso interpretativo. As associadas à leitura dos atores sobre a CE, à sua maleabilidade e à identificação de necessidades formativas foram aquelas que permitiram um desenvolvimento analítico mais consistente, ao passo que os contributos diretos para o sucesso escolar e alguns aspetos da operacionalização surgiram de forma mais indireta ou menos desenvolvida nos discursos dos entrevistados.

A leitura da CE como sistema interorganizacional debilmente articulado permite explicitar um contributo analítico relevante deste estudo. Ao deslocar o foco de uma compreensão predominantemente normativa do instrumento para os modos concretos da sua mobilização na ação, torna-se possível compreender por que razão as orientações inscritas na CE não se traduzem linearmente na prática. Neste quadro, a CE surge menos como dispositivo prescritivo e mais como estrutura de coordenação, legitimação e negociação entre atores.

Reconhecemos, no entanto, que nem todas as dimensões analisadas emergem com igual densidade interpretativa nos dados. Em alguns domínios, a CE surge mais associada a lógicas formais ou administrativas, enquanto noutros a sua presença aparece de forma mais indireta. Este aspeto não invalida a leitura proposta, mas recomenda prudência e diferenciação na apreciação do alcance empírico de cada eixo interpretativo.

É a partir deste percurso, simultaneamente descritivo e interpretativo, que se torna possível avançar para a conclusão da tese. Aí será retomada a questão de investigação que orientou o estudo, bem como os objetivos que lhe estiveram subjacentes, procurando demonstrar de forma integrada o seu cumprimento à luz dos resultados alcançados. Mais do que reiterarmos conclusões dispersas, procuraremos, no ponto seguinte, dar unidade à resposta global da investigação, explicitar o contributo da CE para a compreensão da intervenção municipal em educação e clarificar o lugar que este instrumento ocupa no quadro da governação educativa em Portugal.

CONCLUSÃO

O percurso desenvolvido ao longo desta tese permitiu construir uma compreensão aprofundada da CE no quadro contemporâneo da governação educativa em Portugal. Mais do que encerrar o trabalho com uma síntese dos capítulos anteriores, esta conclusão assume uma função integradora, interpretativa e demonstrativa do percurso realizado. É aqui que retomamos a questão investigativa, verificamos a consecução dos objetivos definidos e explicitamos o contributo científico da investigação.

O enquadramento teórico e conceptual construído nos primeiros capítulos permitiu situar a CE num campo mais amplo de transformação das políticas educativas, de territorialização da ação pública e de reconfiguração das relações entre Estado, municípios, escolas e entidades intermunicipais. A componente empírica, por sua vez, permitiu acompanhar os modos concretos de elaboração, apropriação e mobilização do instrumento, tornando visíveis tensões, ajustamentos, convergências e condições desiguais de ação que dificilmente seriam apreensíveis a partir de uma leitura exclusivamente normativa ou procedimental.

Da investigação desenvolvida decorre uma conclusão de base: a CE não pode ser compreendida apenas como instrumento técnico de ordenamento da rede nem como formalidade administrativa sem espessura política e organizacional. A sua construção e operacionalização decorrem num campo relacional atravessado por regulação central, mediação municipal, iniciativas territoriais, capacidades institucionais diferenciadas e processos contingentes de negociação e compatibilização. É precisamente esta leitura que permite compreender a CE como dispositivo estratégico, político e organizacional inscrito num sistema interorganizacional debilmente articulado.

Esta conclusão ganha particular relevância num momento em que a transferência de competências para os municípios e para as entidades intermunicipais reconfigura o campo da ação educativa local. Compreender o lugar da CE deixou, por isso, de corresponder apenas a um exercício de descrição instrumental e passou a constituir uma via de acesso privilegiada à análise das formas contemporâneas de governação educativa. É a partir deste enquadramento que retomaremos, em primeiro lugar, a questão investigativa. De seguida, procuraremos verificar em que medida os objetivos do estudo foram alcançados. Por fim, apresentaremos algumas considerações finais que permitam consolidar o alcance global da investigação, explicitar a sua pertinência e tornar mais claro o contributo da tese para a leitura da intervenção municipal em educação em Portugal.

Resposta à questão investigativa

Retomamos, neste momento conclusivo, a questão investigativa que orientou o estudo:

Em que medida a Carta Educativa se afirma como um instrumento de política educativa e de planeamento estratégico, na perspetiva dos municípios e dos diretores de escola, e que dinâmicas políticas e organizacionais atravessam a sua construção e implementação?

A resposta construída ao longo da investigação permite sustentar que a CE ocupa um lugar efetivo na governação educativa local, embora esse lugar assuma configurações distintas consoante os contextos institucionais, territoriais e organizacionais em que o instrumento é elaborado, apropriado e mobilizado. Os dados revelam formas diferenciadas de reconhecimento, leitura e uso da CE, fortemente condicionadas pelas capacidades institucionais dos municípios, pelas condições materiais dos territórios e pelas dinâmicas de articulação estabelecidas entre níveis de governação.

Desde logo, tornou-se claro que a CE não é percecionada, de forma dominante, como mero documento técnico de ordenamento da rede nem como formalidade administrativa sem efeitos substantivos. Os testemunhos recolhidos mostram que, para muitos atores, a CE funciona como referencial de enquadramento das decisões educativas, como base de legitimação da ação local e, em diversos casos, como suporte de reivindicação perante instâncias superiores.

A investigação mostrou igualmente que tal reconhecimento não conduz a uma centralidade absoluta na definição das decisões nem a uma mobilização contínua e uniforme. A CE oscila entre usos mais formais, simbólicos ou legitimadores e usos mais operacionais, pragmáticos e construídos em contexto. Em alguns casos, surge sobretudo como documento necessário para enquadrar opções, justificar investimentos, sustentar candidaturas ou assegurar conformidade com exigências legais e administrativas. Noutros, aparece mais diretamente ligada à reorganização da rede escolar, à negociação da constituição de turmas, à definição da oferta educativa ou à construção de respostas territoriais ajustadas. A sua eficácia decorre, por isso, menos da sua existência formal e mais da capacidade dos atores para a converterem numa referência operativa no interior de processos institucionais concretos.

A análise permitiu ainda sustentar que a CE não pode ser compreendida como expressão de uma autonomia local plena. Embora a sua construção ocorra no plano territorial e envolva municípios, escolas e outros parceiros, a sua validade institucional e parte significativa da sua operacionalização

permanecem enquadradas por mecanismos de regulação central. A intervenção da DGEstE, os critérios de financiamento, a necessidade de validação de determinadas opções e a persistência de orientações normativas definidas fora do território tornam visível a existência de um quadro de regulação multinível em que a iniciativa local convive com dispositivos persistentes de regulação, enquadramento e legitimação externa. Mesmo quando o processo integra discussão territorial e pareceres provenientes dos órgãos municipais, a validação final da CE permanece dependente de instâncias centrais. A autonomia municipal surge, deste modo, como autonomia situada, efetiva em certos planos, mas condicionada por enquadramentos, validações e recursos que não dependem exclusivamente do território.

Foi também possível verificar que a perspetiva dos municípios e a dos diretores de escola, embora frequentemente convergente quanto à relevância da CE, não coincide inteiramente quanto aos modos da sua leitura e utilização. Os responsáveis municipais tendem a enfatizar com maior nitidez a dimensão estratégica, política e operativa do instrumento, destacando a sua utilidade para organizar a rede, sustentar investimentos, estruturar prioridades e enquadrar relações com outras escalas de governação. Os diretores de escola, sem deixarem de reconhecer a importância da CE, sublinham com frequência a sua flexibilidade, a sua natureza orientadora e a necessidade de a adaptar às exigências concretas do quotidiano organizacional e educativo. Esta diferença de posicionamento não traduz uma oposição irreconciliável entre atores. Torna visível, isso sim, a pluralidade de racionalidades institucionais a partir das quais a CE é lida, apropriada e mobilizada no território.

É precisamente nesta pluralidade que se encontra uma das conclusões mais relevantes do estudo. A CE não opera como matriz prescritiva capaz de determinar de forma automática as decisões educativas locais, nem como instrumento meramente simbólico sem eficácia real. O seu alcance constrói-se na interação entre enquadramento normativo, mediação territorial e usos construídos em contexto. Adquire relevância porque orienta, legitima, articula, apoia negociações, sustenta reivindicações e, em certos contextos, contribui diretamente para a produção de decisões concretas.

A resposta à questão investigativa afasta, por isso, uma formulação dicotómica entre instrumento determinante e formalidade vazia. A CE é reconhecida e mobilizada como instrumento de política educativa e de planeamento estratégico, mas esse reconhecimento é plural, relacional e contingente. O instrumento ocupa um lugar efetivo na governação educativa local porque oferece referências comuns e pontos de ancoragem à ação coletiva, mesmo em contextos atravessados por incerteza, diferenças de posição institucional e multiplicidade de interesses.

É aqui que se encontra o núcleo interpretativo mais forte da investigação. Os resultados suportam a pertinência da leitura da CE como sistema interorganizacional debilmente articulado. A existência de referências comuns não elimina margens de interpretação, negociação e adaptação aos contextos. Entre o plano e a prática, entre a orientação e a decisão, entre a estratégia e a operacionalização, abrem-se espaços de mediação que não constituem falhas do instrumento, mas expressão da sua própria lógica de funcionamento.

Em termos mais amplos, a resposta à questão investigativa permite sustentar que a CE representa uma forma específica de territorialização da política educativa, na qual o município emerge não como instância plenamente autónoma nem como mero executor de orientações externas, mas como mediador ativo na produção construída em contexto das políticas educativas. É precisamente nesta condição intermédia, simultaneamente condicionada e operativa, que o instrumento adquire a sua maior densidade analítica.

Grau de cumprimento dos objetivos da investigação

A resposta construída à questão investigativa permite agora verificar em que medida o percurso desenvolvido assegurou a consecução dos objetivos definidos no ponto 5.1.. Esta verificação não corresponde a um exercício meramente formal de correspondência entre intenções iniciais e resultados alcançados. Constitui, antes, um momento de consolidação do próprio alcance da investigação, na medida em que torna visível o que cada objetivo permitiu iluminar e o modo como a sua articulação contribuiu para a leitura final da tese.

O objetivo geral consistia em analisar a CE enquanto instrumento de política educativa e de planeamento estratégico, na perspetiva dos municípios e dos diretores de escola. Os resultados obtidos permitem considerar este objetivo amplamente alcançado. O estudo mostrou que a CE é efetivamente reconhecida e mobilizada como instrumento relevante no âmbito da política educativa local, embora essa mobilização assuma intensidades, sentidos e formas distintas. A investigação mostrou que a CE tanto pode funcionar como referencial estratégico, suporte de legitimação e base de reivindicação institucional, como pode assumir usos mais formais, simbólicos ou predominantemente enquadradores. Ficou igualmente demonstrado que a relevância do instrumento não pode ser avaliada apenas a partir da sua formulação legal ou da sua existência documental, devendo antes ser compreendida à luz dos modos concretos de apropriação, interpretação e mobilização pelos diferentes atores em contextos territoriais específicos. O objetivo geral foi, assim, alcançado não apenas por via

da descrição de perceções, mas pela construção de uma interpretação consistente sobre o lugar efetivo da CE na governação educativa local.

No que respeita ao OE I, centrado nas tensões entre centralização, desconcentração e descentralização, bem como nos níveis de participação dos atores locais, os resultados permitem considerar que este objetivo foi igualmente alcançado de forma robusta. O estudo evidenciou que a transferência de competências no domínio da educação não conduziu a uma autonomia plena do nível municipal, ao mesmo tempo que tornou visível uma configuração marcada pela persistência de mecanismos de validação e enquadramento central. A intervenção da DGEstE, os critérios de financiamento, a necessidade de validação de determinadas decisões e o próprio quadro normativo em que a CE se move revelaram tensões persistentes entre reforço do papel dos municípios e manutenção de formas significativas de regulação central. Importa ainda sublinhar que, embora esta configuração possa sugerir aproximações à ideia de desconcentração, ela não coincide plenamente com esse modelo. Ao contrário do que acontece em situações de delegação executiva de competências da administração central para instâncias territoriais, no caso da CE está em causa a construção local de um instrumento de planeamento cuja validade institucional continua dependente de aprovação central. Esta especificidade ajuda a compreender por que razão a perspetiva vertical de regulação, apresentada por Joaquim Azevedo, não desaparece, mesmo num quadro de regulação: a iniciativa territorial alarga-se, a participação local intensifica-se, mas as condições de validação e aplicação do instrumento permanecem fortemente enquadradas por instâncias centrais. A investigação permitiu ainda analisar os níveis de participação dos atores locais, ao revelar que a construção da CE envolve municípios, escolas e outras entidades territoriais, embora essa participação decorra em condições institucionalmente diferenciadas e nem sempre equilibradas. O objetivo foi, pois, alcançado na medida em que o estudo demonstrou que a valorização do nível local não elimina as tensões estruturais que atravessam o atual quadro de governação educativa.

No que respeita ao OE II, dedicado à elaboração, monitorização e operacionalização da CE, os resultados evidenciam com particular clareza a consecução deste objetivo. O trabalho empírico permitiu caracterizar os processos de elaboração, revisão e monitorização do instrumento, identificar os atores envolvidos e analisar os mecanismos de articulação institucional mobilizados ao longo desses processos. Tornou-se possível distinguir entre usos predominantemente formais ou simbólicos e usos efetivamente operacionais, bem como compreender de que modo a CE é acionada em decisões relativas à rede escolar, à constituição de turmas, à reorganização da oferta educativa, à definição de prioridades de investimento ou ao acesso a financiamento. Foi igualmente possível analisar as

perceções dos entrevistados quanto à maleabilidade da CE, verificando que o instrumento é frequentemente descrito como orientador, aberto e flexível, ainda que se reconheça a necessidade de maior flexibilidade, condicionada pelas margens de ação efetivamente disponíveis. Por fim, a investigação permitiu identificar relações entre a CE e a promoção do sucesso escolar. Verificamos que as relações nem sempre emergem de forma direta ou uniforme, mas aparecem associadas, em vários discursos, à capacidade de o território organizar respostas educativas ajustadas, articular recursos e antecipar necessidades, o que confere à CE um papel indireto, mas relevante, nesse domínio. Este objetivo foi, assim, alcançado de forma analiticamente consistente.

No que toca ao OE III, orientado para a leitura organizacional da CE, os dados sustentam de forma consistente a consecução do objetivo. O estudo permitiu interpretar a CE como processo organizacional e político atravessado por dinâmicas de interação entre municípios, escolas e tutela, e não apenas como instrumento técnico de planeamento. A mobilização dos modelos de análise organizacional desenvolvidos no capítulo IV revelou-se particularmente decisiva. A leitura da CE como sistema interorganizacional debilmente articulado mostrou-se empiricamente consistente, ao tornar possível compreender a distância entre orientação estratégica e ação concreta, a coexistência entre regulação e situações de ajustamentos pragmáticos e o carácter contingente das convergências construídas entre atores. Deste modo, foi possível não apenas descrever práticas e perceções, mas interpretá-las à luz de um quadro organizacional mais denso e mais amplo. O objetivo foi alcançado, precisamente, porque a tese conseguiu transformar um instrumento habitualmente lido com chave normativa para um campo de interpretação organizacional consistente.

Por sua vez, o OE IV, relativo à escala intermunicipal, foi também alcançado, embora num plano mais delimitado. A opção por alargar o estudo ao conjunto dos municípios da CIMRL permitiu identificar dinâmicas intermunicipais de articulação e esforços de consenso, sobretudo no que respeita à oferta educativa e, de forma mais clara, à oferta de ensino profissional. Os dados mostraram que a escala intermunicipal constitui, neste domínio, um espaço relevante de circulação de informação, concertação e aproximação entre municípios. Ao mesmo tempo, tornaram visíveis os limites dessa articulação, resultantes das especificidades territoriais, das diferenças de recursos, da densidade populacional e das margens diferenciadas de ação municipal. O estudo permitiu, deste modo, identificar potencialidades e limites da governação educativa articulada no âmbito da CIMRL, mostrando que a dimensão intermunicipal reforça possibilidades de coordenação, mas não elimina a singularidade dos contextos locais nem os constrangimentos que os atravessam. Este objetivo reveste-se, aliás, de particular importância, dado que introduz uma escala de análise menos frequente nos estudos sobre

CE e contribui para deslocar o olhar de uma leitura exclusivamente municipal para uma leitura mesoterritorial mais ampla e mais sensível às articulações intermunicipais.

Em síntese, a verificação da consecução dos objetivos permite afirmar que o percurso desenvolvido respondeu de forma consistente ao quadro inicialmente delineado. Cada objetivo iluminou uma dimensão específica da CE, mas foi sobretudo na articulação entre eles que se tornou possível compreender a complexidade do instrumento. Esta leitura integrada permite considerar cumpridos os objetivos da investigação e sublinhar a coerência interna do percurso desenvolvido.

Contributos, limites e perspetivas futuras

A investigação realizada permite sustentar que a CE constitui um elemento estruturante da governação educativa territorial contemporânea, assumindo relevância na articulação entre níveis de administração, na organização da rede escolar, na definição de orientações estratégicas locais e na produção construída em contexto de decisões educativas. O seu impacto resulta da capacidade de concentrar funções de enquadramento, legitimação, mediação institucional e coordenação territorial, contribuindo para dar inteligibilidade e sentido estratégico à ação educativa em contextos atravessados por constrangimentos e oportunidades diferenciadas.

A análise permitiu igualmente demonstrar que a participação e a concertação associadas à CE desempenham um papel relevante na construção de entendimentos operacionais e na consolidação de formas de governação territorial mais democráticas. Sempre que a elaboração, revisão e mobilização do instrumento integram momentos efetivos de diálogo e de construção partilhada de prioridades educativas, emergem condições mais favoráveis à legitimação das decisões e à estabilização de orientações estratégicas comuns. A participação não surge, neste quadro, como procedimento acessório ou formalidade consultiva, mas como dimensão substantiva da própria qualidade democrática da governação educativa no território.

Esta dimensão torna-se particularmente relevante quando os participantes reconhecem que uma das principais mais-valias da CE reside na sua capacidade de criar espaços de encontro, diálogo e reflexão conjunta entre atores educativos. Neste sentido, o valor do instrumento não decorre apenas do documento produzido, mas também do processo que convoca, ao reunir municípios, escolas e outros parceiros, em trono da leitura partilhada dos problemas educativos e da construção de entendimentos possíveis sobre prioridades comuns.

Um dos contributos mais relevantes desta tese reside precisamente no deslocamento analítico que permite ler a CE não apenas na sua dimensão jurídico-formal, mas como dispositivo estratégico e organizacional que revela, de forma particularmente expressiva, as formas contemporâneas de territorialização das políticas educativas em Portugal.

Do ponto de vista científico, a tese acrescenta, desde logo, uma leitura da CE à escala da comunidade intermunicipal, ultrapassando abordagens centradas exclusivamente no município isolado. Este alargamento permitiu captar dinâmicas intermunicipais, identificar variações contextuais e mostrar que a governação educativa territorial é construída através de articulações que excedem o plano municipal, sem anularem a singularidade de cada contexto local. Em segundo lugar, o estudo propõe uma leitura organizacional da CE, sustentada num quadro conceptual que a compreende como sistema interorganizacional debilmente articulado. Esta perspetiva permite interpretar a coexistência entre regulação central, oportunidades de decisões nos contextos e convergências contingentes entre atores. Em terceiro lugar, a investigação contribui para clarificar o lugar dos municípios na governação da educação em Portugal, demonstrando que a intervenção municipal ocorre num espaço intermédio entre mediação territorial, responsabilidade acrescida e enquadramento persistente por dispositivos centrais de validação e regulação.

A pertinência do estudo decorre também do momento político e institucional em que o objeto foi analisado. Num contexto marcado pela consolidação da transferência de competências no domínio da educação e pela valorização crescente do papel dos municípios e das entidades intermunicipais, compreender o lugar da CE tornou-se especialmente relevante. O estudo mostra que a governação educativa local não pode ser apreendida através de categorias simplificadoras, nem a partir de oposições binárias entre centralização e descentralização. O que emerge é, pelo contrário, uma configuração interorganizacional complexa, atravessada por formas híbridas de regulação, por desigualdades territoriais e por processos contínuos de ajustamento entre níveis de decisão.

Cumpre, contudo, reconhecer alguns limites inerentes ao próprio desenho da investigação. A opção por um estudo de caso centrado na Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria permitiu aprofundar a compreensão das dinâmicas de governação educativa territorial num contexto concreto, garantindo densidade analítica e proximidade aos processos organizacionais observados. Essa mesma opção impõe, porém, cautela perante qualquer tentativa de generalização direta dos resultados. Acresce que as comunidades intermunicipais portuguesas apresentam composições territoriais muito diferenciadas, integrando municípios com dimensões, densidades populacionais e capacidades institucionais diversas. Esta heterogeneidade condiciona os modos de mobilização da CE e impede leituras uniformizadoras

sobre o seu funcionamento à escala nacional. Mesmo no interior de uma mesma comunidade intermunicipal, as condições de ação municipal não apresentam homogeneidade plena, o que reforça a necessidade de interpretar os resultados à luz das especificidades territoriais.

Neste quadro, investigações futuras poderão beneficiar do alargamento do campo empírico a outras comunidades intermunicipais do país, permitindo verificar em que medida as dinâmicas identificadas na CIMRL assumem configurações semelhantes ou distintas noutros contextos. Particular interesse poderá assumir o estudo das áreas metropolitanas, onde a maior densidade populacional, a diversidade institucional e a presença de um número mais elevado de atores tendem a intensificar a complexidade dos processos de coordenação educativa e territorial. Compreender de que modo se articulam os atores pertencentes a essas entidades intermunicipais poderá contribuir para aprofundar o conhecimento sobre os fatores que potenciam ou limitam a eficácia da CE enquanto instrumento de política educativa e de planeamento estratégico.

Em termos globais, o estudo permite compreender a CE como dispositivo estratégico inscrito num sistema interorganizacional debilmente articulado, no qual convergem regulação multinível, decisões construídas em contexto, compatibilizações institucionais e convergências contingentes entre atores. Esta leitura contribui para clarificar o lugar dos municípios na governação educativa, demonstrando que estes não ocupam apenas uma posição de execução, nem alcançam uma soberania plena sobre a política educativa local. Os municípios afirmam-se, antes, como instâncias de mediação ativa na produção situada das políticas educativas, num campo relacional atravessado por enquadramentos regulatórios, interesses territoriais e necessidades educativas concretas.

Neste sentido, mais do que encerrar uma reflexão sobre um instrumento de planeamento, esta tese procura contribuir para uma compreensão mais profunda do modo como, nos territórios, a ação pública em educação ganha forma, sentido e direção. É aí que se decide, em última instância, o alcance efetivo da governação educativa local.

BIBLIOGRAFIA

Afonso, A. J. (2000). Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-formistas. In A. M. Catani & R. P. de Oliveira (Orgs.), *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil* (pp. 17–40). Autêntica Editora.

Afonso, A. J. (2001). Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, *22*(75), 15–32. https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003

Afonso, A. J. (2002). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entro o velho e o novo espaço público. In L. C. Lima & A. J. Afonso, *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 75–90). Edições Afrontamento.

Afonso, A. J. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, *13*(13), 13–29.

Almeida, L. S., & Freire, T. (2008). *Metodologia de Investigação em Psicologia e Educação*. Psiquilíbrios Edições.

Amado, J., & Freire, I. (2014). Estudo de caso na investigação em educação. In *Manual de Investigação em Educação* (2.ª, pp. 121–144). Imprensa da Universidade de Coimbra.

Amaral, D. F. (1994). *Curso de Direito Administrativo: I*. Livraria Almedina.

Amaral, D. F. de, & Coutinho, J. F. (2019). *Estudo aprofundado sobre a problemática da Regionalização - Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais*.

Amaro, R. R. (1996). Descentralização e desenvolvimento em Portugal - algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In J. Barroso & J. Pinhal (Orgs.), *A administração da educação - os caminhos da descentralização* (pp. 15–24). Edições Colibri.

Antunes, F. (2004). Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa: A estruturação global de uma inovação nacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (70), 101–125. https://doi.org/10.4000/rccs.1051

Antunes, F. (2006). Governação e Espaço Europeu de Educação: Regulação da educação e visões para o projecto 'Europa.' *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (75), 63–93. https://doi.org/10.4000/rccs.901

Antunes, F. (2016). Europeização e educação de adultos: apontamentos. *Laplage Em Revista (Sorocaba)*, *02*(4), 22–35.

Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial: ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Fundação Manuel Leão. http://hdl.handle.net/10400.14/3073

Azevedo, J. M. (1996). Nove tópicos sobre a descentralização. In J. Barroso & J. Pinhal (Eds.), *A administração da educação - os caminhos da descentralização* (pp. 125–130). Edições Colibri.

Banco Mundial. (2018). *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1096-1

Banco Mundial. (2024). *Choosing our Future: Education for Climate Action*. World Bank.

Bardin, L. (2022). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.

Barroso, J. (1996). *Autonomia e gestão das escolas*. Ministério da Educação.

Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade*, *24*(82), 63–92.

Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, *26*(92), 725–751. https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002

Barroso, J. (2006). O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Ed.), *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41–70). EDUCA.

Barroso, J. (2007). A história das instituições escolares: a escola como objecto de estudo. In J. Pintassilgo, L. Alves, L. Correia, & M. Felgueiras (Eds.), *A História da Educação em Portugal. Balanço e Perspectivas* (pp. 147–177). ASA.

Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas de regulação das políticas educativas. *Educação: Temas & Problemas*, (12_13), 13–25.

Barroso, J. (2017). Centralização, descentralização, autonomia e controlo. In L. C. Lima & V. Sá (Eds.), *O governo das escolas* (pp. 23–40). Edições Húmus.

Barroso, J. (2018). A Transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade*, *39*(145), 1075–1097. https://doi.org/10.1590/es0101-73302018214219

Batista, S. (2014). Políticas de descentralização para o nível local: sentidos de evolução do papel dos municípios na educação. In M. de L. Rodrigues (Org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal - vol. II - conhecimento, atores e recursos: II* (pp. 405–420). Edições Almedina, SA.

Bell, J. (2002). *Como realizar um projecto de investigação: um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação*. Gradiva.

Berten, J., & Kranke, M. (2022). Anticipatory Global Governance: International Organisations and the

Politics of the Future. *Global Society*, *36*(2), 155–169. https://doi.org/10.1080/13600826.2021.2021150

Bethencourt, F. (2010). Configurações políticas e poderes locais. In F. Bethencourt & D. R. Curto (Eds.), *A expansão marítima portuguesa, 1400-1800* (pp. 207–264). Edições 70.

Bilhim, J. (2001). *Teoria Organizacional: estruturas e processos*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais*. SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação.

Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação - uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.

Bravo, A. B. S. (2023). Reflexão sobre a descentralização em Portugal. In J. C. Ribeiro (Ed.), *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 63–79). UMinho Editora. https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.4

Bush, T. (1995). *Theories of Educational Management*. Paul Chapman Publishing.

Câmara Municipal de Cascais. (2024). *Carta Educativa*. https://www.cascais.pt/sub-area/carta-educativa

Canário, M. (1996). Descentralização e Projeto Educativo Local. In J. Barroso & J. Pinhal (Orgs.), *A administração da educação - os caminhos da descentralização* (pp. 67–74). Edições Colibri.

Canário, M. (1999). Construir o projecto educativo local: relato de uma experiência. In *Cadernos de Organização e Gestão Curricular*. Instituto de Inovação Educacional.

Canário, R. (1996). Os estudos sobre a escola: problemas e perspectivas. In J. Barroso (Org.), *O Estudo da Escola* (pp. 121–149). Porto Editora.

Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da Investigação: guia para a auto-aprendizagem* (2.ª edição). Universidade Aberta.

CCDR. (2024). *Zoom Territorial*. DataCentro. https://datacentro.ccdrc.pt

Charlot, B. (2007). Educação e globalização: Uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sísifo: Revista de Ciências Da Educação*, (4), 129–136.

Chiavenato, I. (2004). *Introdução à teoria geral da administração*. Editora Campus.

Chisté, P. S., & Sgarbi, A. D. (2015). Cidade educativa: reflexões sobre educação, cidadania, escola e formação humana. *Revista Eletrônica Debates Em Educação Científica e Tecnológica*, *5*(4), 84–114.

CIMRL. (2023). *Plano de Ação da Região de Leiria - RL 2030*.

CIPD. (2019). *Relatório - Volume I*.

CNE. (2019). *Recomendação n.º 1/2019, de 30 de janeiro: Transferência de Competências para as Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais*. https://www.cnedu.pt/pt/deliberacoes/recomendacoes?start=10

Cohen, M. D., & March, J. G. (1986). *Leadership and Ambiguity: The American College President*. Harvard Business School Press. https://archive.org/details/leadershipambigu0000cohe/page/n5/mode/2up

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly*, *17*(1), 1–25. https://www.jstor.org/stable/2392088?seq=1

Comissão Europeia. (2001). *European report on the quality of school education - sixteen quality indicators*.

Comissão Europeia. (2020). *Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027*.

Comité das Regiões. (2009). Livro Branco do Comité das Regiões sobre a governação a vários níveis. In *Jornal Oficial da União Europeia*.

Conselho da Europa. (1985). *Carta Europeia de Autonomia Local*. Conselho da Europa.

Conselho da União Europeia. (2021). Resolução do Conselho sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação rumo ao Espaço Europeu da Educação e mais além (2021-2030). *Jornal Oficial Da União Europeia*, *C 66/1*, 1–21.

Cordeiro, A. M. R. (2014). O lugar dos municípios no planeamento e gestão da rede escolar. In M. de L. Rodrigues (Org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal: II* (pp. 421–444). Edições Almedina, S.A.

Cordeiro, A. M. R., Alcoforado, L., & Ferreira, A. G. (2012). Projeto Educativo Local. Um processo associado a estratégias de desenvolvimento integrado e sustentável. *Cadernos de Geografia*, (30/31), 305–315.

Cordeiro, A. M. R., & Martins, H. A. (2012). A Carta Educativa Municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: tendências de mudança. *Cadernos de Geografia*, (32). https://doi.org/10.14195/0871-1623_32_30

Cordeiro, A. M. R., Martins, H. A., & Gomes Ferreira, A. (2014). As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, *22*(84), 581–608.

Correia, J. A. (1999). As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos. *Revista Portuguesa de Educação*, *12*(1), 81–110.

Correia, J. A., Stoleroff, A. D., & Stoer, S. R. (2012). A ideologia de modernização no sistema educativo em Portugal. *Educação, Sociedade & Cultura*, (37), 169–193.

Costa, J. A. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Edições ASA.

Costa, L. (2023). 4. A regionalização do continente português: um processo conturbado. In *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 81–100). UMinho Editora. https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.5

Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática*. Almedina.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: Les contraintes de l'action collective*. Éditions du Seuil. https://archive.org/details/lacteuretlesyste0000croz_q0x6

CRSE, C. de R. do S. E. (1988). *Documentos preparatórios II*. Ministério da Educação/Gabinete de Estudos e Planeamento.

Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, *14*(1), 1–17. https://doi.org/10.1080/026809399286468

Dale, R. (2005). A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. In A. Teodoro & C. Torres (Orgs.), *Educação crítica e utopia. Perspectivas para o Século XXI* (pp. 53–69). Edições Afrontamento.

Dale, R. (2008). Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação. *Revista Lusófona de Educação*, (11), 13–30. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34911875002

DGEEC. (2024). *Educação em números*. Dashboards. https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDQwZGQ1NGUtZDBiNS00MzViLTk2MDYtYzc5ODIyZDRiYTkxIiwidCI6ImQ0MWIzMGNmLTgzMzEtNGJkNC05YTJkLTg3NGY1MmIwMDQxNSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection160253c4e08848c860a8

Duarte, J., Wolf, J., & Marques, J. L. (n.d.). Métodos e desafios no planeamento da rede de equipamentos escolares. In *Compêndio de Políticas Urbanas, no âmbito do Projeto de Investigação SPLACH* (pp. 1–24). CITTA-FEUP. Retrieved January 13, 2024, from https://projectsplach.up.pt/compendium-urban-policies-pt/

Ellström, P.-E. (1983). Four faces of educational organizations. *Higher Education*, *12*, 231–241.

Etzioni, A. (1964). *Organizações Modernas*. Livraria Pioneira.

Eurydice. (2025). *Organização e Governança - organização do ensino privado*. National Education Systems. https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/portugal/organisation-private-

education?etrans=pt

Fernandes, A. S. (1996). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. In J. Barroso & J. Pinhal (Orgs.), *A administração da educação - os caminhos da descentralização* (pp. 113–124). Edições Colibri.

Fernandes, A. S. (2005a). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193–223). ASA Editores, S.

Fernandes, A. S. (2005b). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira, *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53–89). ASA Editores.

Ferreira, I. F. (2005). Metáforas organizacionais: o centro e a rede. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & I. F. Ferreira, *Administração da Educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 165–191). Edições ASA.

Formosinho, J. (1986). A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais, Revista de Ação Regional e Local*, (38–39), 63–68.

Formosinho, J. (2005a). A construção da autonomia das escolas: lógicas territoriais e lógicas afinitárias. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira, *Administração da educação - lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 307–319). Edições ASA.

Formosinho, J. (2005b). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13–52). ASA Editores.

Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, H. da C. (2010). *A autonomia da escola pública em Portugal*. Fundação Manuel Leão.

Formosinho, J., & Machado, J. (2004). Evolução das políticas e da administração da educação em Portugal. *Revista Do Fórum Português de Administração Educacional*, (4), 6–32.

Fortin, M.-F. (1999). *O processo de investigação: da concepção à realização*. Lusociência.

G. Centeno, V. (2017). *The OECD's Educational Agendas – Framed from Above, Fed from Below, Determined in Interaction*. Peter Lang. https://doi.org/10.3726/b12774

Ghiglione, R., & Matalon, B. (2001). *O Inquérito*. Celta Editora.

Giddens, A. (1991). *As consequências da modernidade*. Editora UNESP.

González-Delgado, M., & Groves, T. (2022). Historia de la educación y organismos internacionales:

nuevas líneas de trabajo en perspectiva transnacional. *História Da Educação*, *26*. https://doi.org/10.1590/2236-3459/124119

Gornitza, Å. (2005). *Coordinating policies for a "Europe of Knowledge" - Emerging practices of the "Open Method of Coordination" in education and research* (16). http://www.arena.uio.no

Gouveia, J. B. (2004). A autonomia creditícia das autarquias locais: critérios, procedimentos e limites. *Lusíada. Direito*, (2), 199–258. http://hdl.handle.net/10362/15151

Grifo, A., Duarte, J., & Marques, J. L. (2021). Construção de Instrumentos de Política Local: processos participados em contexto de pandemia. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, (21), 1–31.

Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers, changing times: teacher's work and culture in the postmodern age*. Cassel. https://books.google.pt/books?redir_esc=y&hl=pt-PT&id=yGX8P-O_O9QC&q=contrived#v=snippet&q=contrived&f=false

INE. (2022). *Instituto Nacional de Estatística - Censos 2021*. https://www.ine.pt/xurl/pub/65586079

Infopédia. (2025a). *Alvaiázere*. Porto Editora. https://www.infopedia.pt/artigos/$alvaiazere

Infopédia. (2025b). *Ansião*. Porto Editora. https://www.infopedia.pt/artigos/$ansiao

Infopédia. (2025c). *Castanheira de Pera*. Porto Editora. https://www.infopedia.pt/artigos/$castanheira-de-pera

Infopédia. (2025d). *Figueiró dos Vinhos*. Porto Editora. https://www.infopedia.pt/artigos/$figueiro-dos-vinhos

Infopédia. (2025e). *Marinha Grande*. Porto Editora. https://www.infopedia.pt/artigos/$marinha-grande

Infopédia. (2025f). *Pedrógão Grande*. Porto Editora. https://www.infopedia.pt/artigos/$pedrogao-grande

Infopédia. (2025g). *Porto de Mós*. Porto Editora. https://www.infopedia.pt/artigos/$porto-de-mos

Justino, D., & Batista, S. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. *Educação/Temas e Problemas*, (12_13), 41–60.

Lima, L. C. (1992). Organizações Educativas e Administração Educacional. *Revista Portuguesa de Educação*, *5*(3), 1–8.

Lima, L. C. (1996). Construindo um objeto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In J. Barroso (Org.), *O estudo da escola* (pp. 15–39). Porto Editora.

Lima, L. C. (1998). *A Escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. http://hdl.handle.net/1822/12031

Lima, L. C. (2002a). Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotaylorianas na

organização e administração da educação. In L. C. Lima & A. J. Afonso, *Reforma da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 17–32). Edições Afrontamento.

Lima, L. C. (2002b). Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. In L. C. Lima & A. J. Afonso, *Reforma da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 61–74). Edições Afrontamento.

Lima, L. C. (2003). *A escola como organização educativa*. Cortez Editora.

Lima, L. C. (2011). Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In L. C. Lima (Org.), E. A. da Silva, L. L. Torres, V. Sá, & C. V. Estêvão, *Perspectivas de Análise Organizacional das Escolas* (pp. 15–57). Fundação Manuel Leão.

Lima, L. C. (2015). O programa "Aproximar Educação", os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa. *Questões Atuais de Direito Local*, (5), 7–24.

Lima, L. C. (2018). Agrupamentos de escolas: Choques de racionalidades e práticas de dominação burocrática. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. M. Gonçalves, & D. Fonseca (Orgs.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios. Atas do VIII simpósio de organização e gestão escolar* (pp. 31–55). Universidade de Aveiro Editora.

Lima, L. C., & Torres, L. L. (2020). Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. *Análise Social*, *55*(237), 748–774. https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/23452/17451

Lima, Licínio. C. (2010). A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na "sociedade da aprendizagem." *Revista Lusófona de Educação*, *15*(15), 41–54.

Lingard, B., & Sellar, S. (2016). The Changing Organizational and Global Significance of the OECD's Education Work. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, & A. Verger (Eds.), *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 357–373). Wiley. https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch19

Löwy, M. (1989). *Redenção e Utopia - o judaísmo libertário na Europa central (um estudo de afinidade eletiva)*. Editora Schwarcz Ltda.

Löwy, M. (2011). Sobre o conceito de "afinidade eletiva" em Max Weber*. *PLURAL - Revista Do Programa de Pós-Graduação Em Sociologia Da USP*, *17*(2), 129–142.

Machado, J. (2004). Cidade Educadora e administração local da educação na cidade de Braga. In Associação Portuguesa de Sociologia (Ed.), *Atas do V Congresso Português de Sociologia – "Sociedades Contemporâneas. Reflexividade e Acção"* (pp. 83–89). Associação Portuguesa de Sociologia.

Machado, J. (2015). A gestão local da educação escolar. *Revista Portuguesa de Investigação*

Educacional, *15*, 11–34.

Marôco, J. (2020). International Large-Scale Assessments: Trends and Effects on the Portuguese Public Education System. In H. Harju-Luukkainen, N. McElvany, & J. Stang (Eds.), *Monitoring Student Achievement in the 21st Century: European Policy Perspectives and Assessment Strategies* (pp. 207–222). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-38969-7_17

Marques, F., Aníbal, G., Graça, V., & Teodoro, A. (2008). A unionização das políticas educativas no contexto europeu. *Revista Iberoamericana De Educación*, (48), 93–110. https://doi.org/https://doi.org/10.35362/rie480691

Marques, J. (2019). Os municípios portugueses dos primórdios da nacionalidade ao fim do reinado de D. Dinis: alguns aspectos. *História: Revista Da Faculdade de Letras Da Universidade Do Porto*, *10*, 69–90. https://ojs.letras.up.pt/index.php/historia/article/view/5677

Martins, É. (2000). *Manual para Elaboração da Carta Educativa*. Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento.

Martins, É. (2005). Carta Educativa: ambiguidades e conflitualidades. *Revista Lusófona de Educação*, (6), 139–151. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34900610

Martins, H. A., Neto-Mendes, A. A., & Cordeiro, M. R. (2011). Cartas Educativas: um olhar sobre soluções de reordenamento da rede escolar e mudanças no(s) território(s). In A. Moreira, A. Oliveira, F. Cruz, I. Naves, M. L. Quaresma, S. M. da Silva, & P. Carvalho (Eds.), *Atas do II Encontro de Sociologia da Educação* (pp. 309–337). Faculdades de Letras da Universidade do Porto.

Martins, J. (2007). *O papel dos municípios na construção das políticas educativas* [Tese de Doutoramento, FPCE -UP]. https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/21556

Martins, J. (2016). Constituição da República, Regionalização e Recentralização da Educação. *Revista APOGEO*, (48), 6–13.

Martins, J. (2023). *A descentralização e a administração autárquica da educação*. Fórum Português de Administração Educacional. https://fpae.com.pt/wp/wp-content/uploads/2023/07/eBook_1_ADescentralizacaoAdministracaoAutarquicaEducacao_Jorge Martins.pdf

Matos, F. R. N., & Lima, A. C. (2007). Organizações modernas e a burocracia: uma "afinidade eletiva"? *RAE Eletrônica*, *6*(2). https://doi.org/10.1590/S1676-56482007000200008

Menashy, F., & Manion, C. (2016). The Historical Evolution and Current Challenges of the United Nations and Global Education Policy-Making. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, & A. Verger

(Eds.), *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 319–334). Wiley. https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch17

Mendes, J. F. G. (2023). Regionalizar Portugal a norte e a sul. In *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 117–128). UMinho Editora. https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.7

Ministério da Educação, DGEEC, DGESTE, & IGEFE. (2021). *Carta Educativa - guião para elaboração*. https://www.igefe.mec.pt/Files/DownloadDocument/17?csrt=5181717585019156157

Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Publicações Dom Quixote, Lda.

Montalvo, A. M. R. (2021). *Os níveis de governo dos países da Europa - Estado, Regiões, Municípios*. Edições Almedina, SA.

Monteiro, N. G. (1996). A sociedade local e os seus protagonistas. In C. Oliveira (Dir.), *História dos municípios e do poder local [dos finais da Idade Média à União Europeia]* (1st ed., pp. 29–77). Círculo de Leitores e Autores.

Morgado, J. C. (2014). Dos projetos educativos das escolas ao projeto educativo municipal: desafios curriculares. In T. Estrela (Ed.), *Educação, Economia e Território: o papel da educação no desenvolvimento - XXI Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE* (pp. 467–475). Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Éducation.

Morgan, G. (1996). *Imagens da organização*. Editora Atlas.

Morgan, G. (2011). Reflections on Images of Organization and Its Implications for Organization and Environment. *Organization & Environment*, *24*(4), 459–478. https://doi.org/10.1177/1086026611434274

Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, *78*(3), 555–573. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218

Mundy, K., Green, A., Lingard, B., & Verger, A. (2016). Introduction: The Globalization of Education Policy - Key Approaches and Debates. In *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 1–20). Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch0

Mundy, K., & Verger, A. (2016). The World Bank and the Global Governance of Education in a Changing World Order. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, & A. Verger (Eds.), *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 335–356). Wiley. https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch18

Município de Pombal. (2025). *Uma economia pulsante*. CMP. Uma economia pulsante

Niemann, D. (2022). International Organizations in Education: New Takes on Old Paradigms. In K. Martens & M. Windzio (Eds.), *Global Pathways to Education: Cultural Spheres, Networks, and*

International Organizations (pp. 127–161). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-78885-8_5

Niemann, D., Krogmann, D., & Martens, K. (2022). Between Economics and Education: How International Organisations Changed the View on Education. In F. Nullmeier, D. González de Reufels, & H. Obinger (Eds.), *International Impacts on Social Policy: Short Histories in Global Perspective* (pp. 189–200). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-86645-7_15

Niemann, D., & Martens, K. (2021). Global Discourses, Regional Framings and Individual Showcasing: Analyzing the World of Education IOs. In K. Martens, D. Niemann, & A. Kaasch (Eds.), *International Organizations in Global Social Governance* (pp. 163–186). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-65439-9_7

Nogueira, J. F. H. (1851). *Estudos sobre a reforma em Portugal*. Typographia Social.

Nóvoa, A. (1995). Para uma análise das instituições escolares. In A. Nóvoa (Coord.), *As organizações escolares em análise* (pp. 13–43). Publicações Dom Quixote.

OCDE. (2019). *Education Policy Outlook 2019*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/2b8ad56e-en

OCDE. (2020a). *Back to the Future of Education: Four OECD Scenarios for Schooling*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/178ef527-en

OCDE. (2020b). *Lessons for Education from COVID-19: A Policy Maker's Handbook for More Resilient Systems*. OECD Publisher. https://doi.org/10.1787/0a530888-en

OCDE. (2023). *Education Policy Outlook 2023*. OECD. https://doi.org/10.1787/f5063653-en

Oliveira, A. C. (2021). *A Democracia Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Oliveira, C. (1996a). A República e os municípios. In C. Oliveira (Dir.), *História dos municípios e do poder local [dos finais da idade média à União Europeia]* (pp. 243–283). Círculo de Leitores e Autores .

Oliveira, C. (1996b). Os municípios no liberalismo monárquico constitucional. In C. Oliveira (Dir.), *História dos municípios e do poder local [dos finais da idade média à União Europeia* (pp. 179–241). Círculo de Leitores e Autores.

Oliveira, A. C. de. (1993). *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra Editora.

Oliveira, A. C. de. (2023). Constituição, descentralização e regionalização. In J. C. Ribeiro (Ed.), *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 129–144). UMinho Editora.

Pereira, N. M. (2016). Organização municipal e autonomia em Portugal. *Dereito: Revista Xurídica Da Universidade de Santiago de Compostela*, *25*(Ext), 197–214. https://doi.org/10.15304/dereito.25.ext.3345

Perestrelo, M. (2002). Planeamento estratégico e avaliação. Metodologias de análise prospectiva. *Cidades, Comunidades e Territórios*, (4), 33–43.

Pinhal, J. (2010). A construção do Sistema Educativo Local. *Revista Do Fórum Português de Administração Educacional*, (7/8), 43–51.

Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação - Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Pinhal, J. (2017). Os municípios, as escolas a as políticas educativas - revisitando as políticas de descentralização e os debates da atualidade. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva – Volume II* (pp. 887–907). Conselho Nacional de Educação.

Prata, A. R. (2022). *Descentralização e Educação em Portugal: os (novos) desafios das Autarquias Locais*. Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

Prata, M. (2004). Autarquias e educação: das competências legais às competências morais - uma intervenção emergente. In J. A. Costa, A. N. Mendes, & A. Ventura (Orgs.), *Políticas e gestão local da educação* (pp. 173–190). UA Editora.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. Van. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.

Reis, J. (2023). 5. A regionalização como projeto de reforma do Estado e recuperação do país. In *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 101–115). UMinho Editora. https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.6

Robertson, S. L. (2007). "Reconstruir o Mundo": Neoliberalismo, a Transformação da Educação e da profissão (do) professor. *Revista Lusófona de Educação*, (9), 13–34.

Robertson, S. L. (2022). Guardians of the Future: International Organisations, Anticipatory Governance and Education. *Global Society*, *36*(2), 188–205. https://doi.org/10.1080/13600826.2021.2021151

Rocha, J. F., & Silva, P. C. (2017). Municípios em Portugal. In A. C. Oliveira & R. Hermany (Eds.), *Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo* (pp. 171–211). CNM, Confederação Nacional de Municípios.

Rosa, D. (2022). *A Carta Educativa de Leiria como instrumento de planeamento estratégico: a opinião*

dos diretores das escolas e da autarquia. [Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Leiria - ESECS]. http://hdl.handle.net/10400.8/7739

Rutkowski, D. J. (2007). Converging us softly: how intergovernmental organizations promote neoliberal educational policy. *Critical Studies in Education*, *48*(2), 229–247. https://doi.org/10.1080/17508480701494259

Sá, V. (2023). Imagens organizacionais de escola e qualidade(s) em educação. *Cadernos CEDES*, *43*(121), 112–123. https://doi.org/10.1590/cc270314

Santomé, J. T. (2003). *A Educação em Tempos de Neoliberalismo*. Artmed Editora.

Santos, B. de S. (2001). Os processos da globalização. In B. de S. Santos (Org.), *Globalização: fatalidade ou utopia?* (pp. 31–106). Edições Afrontamento.

Santos, L., Cordeiro, A. M. R., & Alcoforado, L. (2014). O novo paradigma do planeamento da rede educativa: do planeamento pela oferta ao planeamento pela procura. In A. M. R. Cordeiro, L. Alcoforado, & A. G. Ferreira (Coords.), *Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Sustentável* (pp. 57–67). Departamento de Geografia – Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Santos, S. (2017). *Instrumentos de Gestão da Rede e Política Educativa - referencial de boas práticas*. Universidade de Aveiro.

Santos, S. C., Duarte, J. M. F., & Marques, J. L. (2019). Quadro de referência aplicado aos instrumentos de gestão da rede e da política educativa à escola local. *Revista de Desarrollo Sustentable, Negocios, Emprendimiento y Educación*, (1). http://hdl.handle.net/20.500.11763/rilcoDS01politica-educativa

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.

Sarmento, M. (1996). Instituições educativas: organização e acção. In E. L. Pires (Org.), *Educação Básica: reflexões e propostas* (pp. 173–208). Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Schleicher, A., & Zoido, P. (2016). The Policies that Shaped PISA, and the Policies that PISA Shaped. In K. Mundy, A. Green, B. Lingard, & A. Verger (Eds.), *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 374–384). Wiley. https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch20

Seabra, T., Carmo, R., Baptista, I., & Fontes, A. (2012). *Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios*. Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência - Ministério da Educação.

Silva, M. M. M., & Alves, D. R. (2019). O Estado unitário, o federalismo e o regionalismo. In J. J. Ruiz & J. M. Pureza, *Os Estados e a ordem internacional contemporânea: actas do V Encontro Luso-Espanhol de Professores de Direito Internacional e Relações Internacionais* (pp. 157–170). Imprensa da Universidade de Coimbra. https://doi.org/10.14195/978-989-26-1524-0_8

Stewart, F. (1996). Globalization and education. *International Journal of Educational Development*, *16*(4), 327–333.

Tavares, J. F. F. (2007). *Administração pública e direito administrativo* (3.ª). Almedina.

Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Teodoro, A. (2001). Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In S. R. Stoer, L. Cortesão, & J. A. Correia (Orgs.), *Transnacionalização da educação: da crise da educação à "educação" da crise* (pp. 121–161). Edições Afrontamento.

Teodoro, A. (2013). The Political Construction of European Education. In C. A. Torres, R. F. Arnove, & L. I. Misiaszek (Eds.), *Comparative Education: the dialectic of the global and the local* (pp. 455–471). Rownman & Littlefield.

Teodoro, A. (2022). O PISA e as limitações e riscos de um programa de governação global da OCDE. *Revista Lusófona de Educação*, (56), 45–64. https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle56.04

Torres, L. L., & Martins, F. (2019). *Projeto Educativo Local: Braga, Cidade Integradora*. Câmara Municipal de Braga.

Tuckman, B. W. (2002). *Manual de investigação em educação*. Fundação Calouste Gulbenkian.

UNESCO. (2015). *Rethinking education: towards a global common good?* UNESCO. https://doi.org/10.54675/MDZL5552

UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together: a new social contract for education*. UNESCO. https://doi.org/10.54675/ASRB4722

União Europeia. (1992). Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 191, 1–112.

União Europeia. (1997). *Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses tratados*. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 340.

União Europeia. (2000). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 364.

União Europeia. (2001). *Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os tratados que*

instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses tratados. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 80, 1–87.

União Europeia. (2007). *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 306, 1–229.

Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, *21*(1), 1–19. https://doi.org/10.2307/2391875

NORMATIVOS E LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa (versão consolidada).
- Lei n.º 46/86, de 14 de outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.
- Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro – Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar.
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – 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.
- Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.
- Lei n.º 2/2020, de 31 de março – Aprova o Orçamento do Estado para 2020 (inclui alteração ao regime transitório do Decreto-Lei n.º 21/2019).
- Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro – Regula o transporte escolar
- Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho – Estabelece o ordenamento jurídico do desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar pública e privada e define o respetivo sistema de organização e financiamento
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro – Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais.
- Despacho n.º 13313/2003, de 8 de julho – Reordenamento da rede educativa.
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

- Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho – Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.
- Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro – Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais.
- Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro – Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação.
- Retificação n.º 10/2019, de 25 de março – Retifica o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.
- Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho – Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.
- Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto – Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, prorrogando o prazo de transferência de competências no domínio da educação.
- Decreto-Lei n.º 16/2023, de 27 de fevereiro – Procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

APÊNDICES

Universidade do Minho
Instituto de Educação

Centro de Investigação em Educação

Entrevista | Presidente CIM

- Boa tarde. Quero em primeiro lugar agradecer a disponibilidade. Autoriza a gravação desta entrevista?

1. Perceber o nível de participação das Escolas e Agrupamentos de Escolas na elaboração da Carta Educativa (CE);

1.1. Em 2007, as CE de alguns municípios (Leiria, Alvaiázere, Batalha, Marinha Grande e Porto de Mós) foram elaboradas com recurso a uma empresa externa, a PROGITAPE, numa iniciativa da AMAE (Associação de Municípios da Alta Estremadura). No entanto, no caso das CE de 2.ª geração, há municípios que mantêm a opção de recorrer a uma empresa externa, mas há outros – como é o caso de Leiria - que assumem a responsabilidade. A forma como os municípios iriam construir as novas CE foi alvo de discussão dentro da Comunidade intermunicipal? Tratou-se de uma decisão autónoma, de uma necessidade sentida, ou houve algum tipo de orientação por parte da tutela?

1.2. Houve alguma orientação a nível intermunicipal que pudesse garantir que a construção da nova CE envolveria os AE, as ENA, e as EP nessa construção?

1.3. E relativamente aos pais e encarregados de educação? Foram envolvidos? De que forma? Como caracteriza a sua participação?

2. Compreender a maleabilidade da carta educativa às circunstâncias (aumento de alunos, aumento de turmas, ...);

2.1. Como presidente da CIM, como avalia a maleabilidade das primeiras CE? Considera que a CE demonstrou ser um documento capaz, num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico?

2.2. Por diferentes razões, sendo uma delas as diferentes dinâmicas demográficas de cada município, há necessidades de alterações à rede (abertura ou fecho de salas, aumento ou diminuição do número de turmas/salas, etc). Esta questão é debatida em sede da CIM?

2.3. Considera a CE como uma ferramenta de descentralização?

2.4. Qual o papel que fica reservado para a CIM?

2.5. Considera que os municípios ganharam poderes face às Escolas e face à tutela?

3. Identificar relações entre a carta educativa e a promoção do sucesso escolar;

3.1. Quais são para si as potencialidades da CE?

3.1.1. E as limitações?

3.2. Considera que as primeiras CE tiveram impacto direto na promoção do sucesso escolar do concelho de Leiria? Quais são os indicadores (num caso ou noutro?)

3.3. O conceito de CE prevê uma melhor utilização dos recursos educativos e uma racionalização dos recursos existentes. Considera que os alunos dos municípios que integram, a CIM, num sentido de equidade, beneficia agora de condições mais favoráveis à aprendizagem?

3.4. As CE prevêem também a reparação, manutenção e/ou construção de edifícios. Considera que houve uma melhoria efetiva do parque escolar da CIM? Quem participou e tomou as decisões nestas matérias? Tutela, a CIM, os municípios, os AE, as ENA e EP?

4. Compreender como são identificadas as necessidades formativas para o concelho, nomeadamente ao nível do ensino profissional;

4.1. As necessidades formativas dos municípios que compõem a CIM são alvo de debate, e/ou articulação dentro da CIM?

4.2. Como é distribuída a oferta do ensino profissionalizante de cada concelho?

4.3. Considera que a CE trouxe "mais valias" para os municípios?

4.4. Há algum aspeto crítico? O que considera que seria importante contemplar para uma maior efetivação da CE como instrumento de planeamento e também quanto ao seu processo de elaboração?

4.5. Considera que a CE contribui para a verdadeira descentralização dos poderes da Administração Central, uma ferramenta ao serviço da municipalização? Ou, constitui ainda uma forma de desconcentração? Num caso, ou noutro, qual é o espaço de participação e de decisão dos Municípios?

- Boa tarde. Agradeço a sua disponibilidade. Autoriza a gravação áudio desta entrevista?

1. **Perceber o nível de participação das Escolas e Agrupamentos de Escolas na elaboração da Carta Educativa (CE);**
   - 1.1. Como avalia o nível de participação dos AE, das ENA e da EP na elaboração da CE?
   - 1.2. Quais as iniciativas do município para a efetivação desse envolvimento?
   - 1.3. Os pais e encarregados de educação são envolvidos no processo diagnóstico prospetivo? De que forma?

2. **Compreender a maleabilidade da carta educativa às circunstâncias (aumento de alunos, aumento de turmas, ...);**
   - 2.1. Depois de definida a rede escolar e a oferta educativa do território, como avalia a maleabilidade da CE ao longo do tempo?
   - 2.2. Como é que o Município responde às diferentes necessidades de alterações à rede (abertura ou fecho de salas, aumento ou diminuição do número de turmas/salas, etc)? Nalgum momento, a tutela, ME e órgãos desconcentrados interferiram nesse processo?
   - 2.3. O CME pronunciou-se sobre estas questões?
   - 2.3.1. SIM - neste órgão a Carta Educativa gerou discussão e alguma negociação ou foi um debate pouco participado?
   - 2.3.2. NÃO - Houve outros 'espaços' para o AE e ENA e EP para discutirem estas questões?
   - 2.4. É conhecido o problema de lotação das turmas no concelho de Leiria. Considera que a CE demonstrou ser um documento capaz, num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico?
   - 2.5. Considera a CE como uma ferramenta de descentralização?
   - 2.6. Qual o papel que fica reservado para a autarquia e para as escolas? A autarquia ganhou poderes face a estas unidades? Concorda ou há algum aspeto que deva ser alterado?

3. **Identificar relações entre a carta educativa e a promoção do sucesso escolar;**
   - 3.1. Quais são para si as potencialidades da CE?
     - 3.1.1. E as limitações?
   - 3.2. Considera que a primeira CE (2007) teve impacto direto na promoção do sucesso escolar do concelho?
   - 3.3. O conceito de CE prevê uma melhor utilização dos recursos educativos e uma racionalização dos recursos existentes. Considera que os alunos do concelho, num sentido de equidade, beneficiam agora de condições mais favoráveis à aprendizagem?
   - 3.4. A CE prevê também a reparação, manutenção e/ou construção de edifícios. Considera que houve uma melhoria efetiva do parque escolar do concelho? Quem participou e tomou as decisões nestas matérias? Tutela, Município e AE, ENA e EP?

4- Compreender como são identificadas as necessidades formativas para o concelho, nomeadamente ao nível do ensino profissional;

- 4.1. Como são identificadas as necessidades formativas no concelho?
- 4.2. Como é distribuída a oferta do ensino profissionalizante do concelho? Quem participa neste processo de decisão (Autarquia, Escolas, Associações de pais...) ou a decisão é tomada pela tutela?
- 4.3. Tendo em conta período de vigência das CE, como é feita a gestão das ofertas ao longo do tempo? A articulação com o município e/ou outros agrupamentos é constante?
- 4.4. Considera que a CE trouxe "mais valias" para o município?
- 4.5. Há algum aspeto crítico? O que considera que seria importante contemplar para uma maior efetivação da CE como instrumento de planeamento e também quanto ao seu processo de elaboração para o município?
- 4.6. Considera que a CE contribui para a verdadeira descentralização dos poderes da Administração Central, uma ferramenta ao serviço da municipalização? Ou, constitui ainda uma forma de desconcentração? Num caso, ou noutro, qual é o espaço de participação e de decisão dos Municípios?

Entrevista | Diretor(a) da Escola Profissional

- Boa tarde. Agradeço a sua disponibilidade. Autoriza a gravação áudio desta entrevista?

1. **Perceber o nível de participação das Escolas Profissionais na elaboração da Carta Educativa (CE);**
   - 1.1. Participou na elaboração da primeira CE?
   - 1.2. Como avalia o nível de participação da EPL na elaboração da CE?
   - 1.3. Considera que os procedimentos adotados pelo município no processo de elaboração das CE são suficientes e que respondem aos interesses da EP e da comunidade que representa?
   - 1.4. Nalgum momento, a tutela, ME e órgãos desconcentrados interferiram nesse processo?
   - 1.5. Esta escola está representada no CME?
     - 1.5.1. Se sim, neste órgão a CE gerou discussão e alguma negociação ou foi um debate pouco participado?
     - 1.5.2. Se não, considera que seria importante a representação das Escolas Profissionais, nomeadamente no que se refere às CE?

2. **Compreender a maleabilidade da carta educativa às circunstâncias (aumento de alunos, aumento de turmas, ...);**
   - 2.1 Depois de definida a rede escolar e a oferta educativa, como avalia a maleabilidade da CE ao longo do tempo?
   - 2.2. As alterações efetuadas durante o período de vigência da CE são articuladas com o município ou apenas com a tutela?
   - 2.3. É conhecido o problema de lotação das turmas (como acontece no concelho de Leiria, por exemplo) no que diz respeito ao ensino regular. Qual a taxa de ocupação dos cursos ministrados nesta EP?
   - 2.4. Considera que a CE demonstrou ser um documento capaz, num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico?

3. **Identificar relações entre a carta educativa e a promoção do sucesso escolar;**
   - 3.1. Quais são para si as potencialidades da CE?
     - 3.1.1 E as limitações?
   - 3.2. Considera que que existe relação entre a CE e a promoção do sucesso escolar dos alunos da EPL?
   - 3.3. O conceito de CE prevê uma melhor utilização dos recursos educativos e uma racionalização dos recursos existentes assim como a reparação, manutenção e/ou construção de edifícios. Houve alterações nas condições e recursos da EP?
     - 3.3.1 A tutela teve algum papel nesse processo? E a própria EP?

4. **Compreender como são identificadas as necessidades formativas para o concelho, nomeadamente ao nível do ensino profissional;**
   - 4.1. Como são identificadas as necessidades formativas na EP? As EP participam nesse processo? De que forma? São tidas como parceira em situação de igualdade com os AE e ENA?
   - 4.2. Considera que a CE contribui para a verdadeira descentralização dos poderes da Administração Central, uma ferramenta ao serviço da municipalização? Ou, constitui ainda uma forma de desconcentração? Num caso, ou noutro, qual é o espaço de participação e de decisão da EP?
   - 4.3. Considera que a implementação das CE trouxe "mais valias" para a EP?
   - 4.4. Algum aspeto a melhorar na construção da CE? O que considera que seria importante contemplar para uma maior efetivação da CE e também quanto ao seu processo de elaboração?

- Boa tarde. Agradeço a sua disponibilidade. Autoriza a gravação áudio desta entrevista?

1. **Perceber o nível de participação das Escolas e Agrupamentos de Escolas na elaboração da Carta Educativa (CE);**
   1.1. Participou na elaboração da primeira CE do concelho?
   1.2. Como avalia o nível de participação do Agrupamento de Escolas na elaboração da CE?
   1.3. Os pais e encarregados de educação foram envolvidos no processo diagnóstico prospetivo? De que forma?
   1.4. Considera que os procedimentos adotados pelo município no processo de elaboração das CE são suficientes e que respondem aos interesses do Agrupamento e da comunidade que representa?
   1.5. Notou, ao longo deste processo, alguma interferência ou decisão por parte da tutela?

2. **Compreender a maleabilidade da carta educativa às circunstâncias (aumento de alunos, aumento de turmas, ...);**
   2.1. Depois de definida a rede escolar e a oferta educativa do Agrupamento, como avalia a maleabilidade da CE ao longo do tempo?
   2.2. As alterações efetuadas, abertura ou fecho de salas, aumento ou diminuição do número de turmas/salas, são articuladas com o município? Ou apenas com a DGESTE Centro?
   2.3. Como caracteriza esta articulação? Afinal, quem toma a decisão?
   2.4. O Conselho Municipal de Educação tem uma palavra dizer?
   2.5. Considera a CE como um instrumento facilitador ou como um instrumento dificultador da autonomia da Escolas?
   2.6. É conhecido o problema de lotação das turmas pelo país fora. Considera que a CE demonstrou ser um documento capaz, num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico?

3. **Identificar relações entre a carta educativa e a promoção do sucesso escolar;**
   3.1. Quais são para si as potencialidades da CE?
   3.1.1. E as limitações?
   3.2. No caso do Agrupamento que dirige, considera que a primeira CE teve impacto direto na promoção do sucesso escolar?
   3.3. O conceito de CE prevê uma melhor utilização dos recursos educativos e uma racionalização dos recursos existentes. Considera que os alunos do Agrupamento, num sentido de equidade, beneficiam agora de condições mais favoráveis à aprendizagem?
   3.4. A CE prevê ainda a reparação, manutenção e/ou construção de edifícios. Considera que houve uma melhoria efetiva do parque escolar deste agrupamento?
   3.5. (Em caso de melhoria) Considera que o ME teve algum protagonismo nesta questão?

4. **Compreender como são identificadas as necessidades formativas para o concelho, nomeadamente ao nível do ensino profissional;**
   4.1. Como são identificadas as necessidades formativas neste Agrupamento? A oferta formativa é proposta de forma individualizada, ou há necessidades comuns definidas em rede, neste contexto local/municipal?
   4.2. Como são identificadas as necessidades e as ofertas de ensino profissionalizante no Agrupamento?[1] O município está envolvido? É assunto do CME? Qual o papel do ME?
   4.3. Considera que a CE contribui para a verdadeira descentralização dos poderes da Administração Central, uma ferramenta ao serviço da municipalização? Ou, constitui ainda uma forma de desconcentração?
   4.4. Num caso, ou noutro, qual é o espaço de participação e de decisão dos Agrupamentos de Escolas?
   4.5. Algum aspeto a melhorar na construção da CE? O que considera que seria importante contemplar para uma maior efetivação da CE e também quanto ao seu processo de elaboração?

a) [1] AE sem ensino profissionalizante
b) AE com ensino profissionalizante

Entrevista | Técnico/Chefe de Divisão da Educação

- Boa tarde. Agradeço a sua disponibilidade. Autoriza a gravação áudio da entrevista?

1. **Perceber o nível de participação das Escolas e Agrupamentos de Escolas na elaboração da Carta Educativa (CE);**

1.1. Quais são as suas responsabilidades, no que à CE diz respeito?
1.2. Acompanhou a elaboração da primeira CE?
1.3. Quais foram as iniciativas do município para o envolvimento e auscultação dos AE, ENA e EP?
1.4. Considera que esse envolvimento foi reforçado e/ou melhorado no diagnóstico da CE de 20-30?
1.5. Relativamente aos pais e encarregados de educação, foram envolvidos nesse processo diagnóstico prospetivo?

2. **Compreender a maleabilidade da carta educativa às circunstâncias (aumento de alunos, aumento de turmas, ...);**

2.1. Depois de definida a rede escolar e a oferta educativa do território, como avalia a maleabilidade da CE ao longo do tempo?
2.2. Como é que o Município responde às diferentes necessidades de alterações à rede (abertura ou fecho de salas, aumento ou diminuição do número de turmas/salas, etc)? Estas decisões são discutidas e negociado no plano local, com os órgãos dos AE e ENA, nomeadamente com os seus diretores? Qual o papel da tutela?
2.3. É conhecido o problema de lotação das turmas no concelho de Leiria (LEIRIA e MG). Considera que a CE demonstrou ser um documento capaz, num quadro prospetivo de desenvolvimento demográfico e socioeconómico?
2.4. Como avalia a monitorização da CE? A monitorização foi desenvolvida por qual entidade? Houve participação do CME? Houve alguma apresentação pública? Teve de ser reportada à tutela?
2.5. Poderão existir diferenças significativas entre a primeira e a segunda CE-30?

3. **Identificar relações entre a carta educativa e a promoção do sucesso escolar;**

3.1. A CE prevê também a reparação, manutenção e/ou construção de edifícios. Considera que houve uma melhoria efetiva do parque escolar do concelho?
3.2. Considera que a primeira CE teve impacto direto na promoção do sucesso escolar do concelho?

4. **Compreender como são identificadas as necessidades formativas para o concelho, nomeadamente ao nível do ensino profissional;**

4.1. Como são identificadas as necessidades formativas no concelho?
4.2. Como é distribuída a oferta do ensino profissionalizante do concelho? Quem participa nesse processo e com que papel? O CME é auscultado? Os órgãos da escola, nomeadamente o diretor, através ou não do CME? A tutela tem algum papel nesse processo? Qual?

5. **Outros**

5.1. Muito certamente conhecerá o Guia de Elaboração das CE, publicado pelo IGEFE.
Quais as vantagens e as limitações da plataforma que agora se encontra disponível para submissão das CE?
5.2. Em que ponto está a nova CE?
5.3. Na sua opinião, quais são os aspetos positivos da existência e do processo de elaboração da CE e quais os aspetos críticos?
5.4. O que necessitaria de ser feito para uma maior efetivação da CE?

Apêndice II – Termo de consentimento



Universidade do Minho
Instituto de Educação



CONSENTIMENTO INFORMADO, ESCLARECIDO E LIVRE PARA PARTICIPAÇÃO EM ESTUDO DE INVESTIGAÇÃO

(de acordo com a Declaração de Helsínquia e a Convenção de Oviedo)

O papel da Carta Educativa na política educativa e no planeamento da educação dos municípios.

A presente entrevista surge no âmbito de uma investigação realizada para a obtenção do grau de doutoramento em Ciências da Educação – Organização e Administração Escolar, do Instituto de Educação – Universidade do Minho, orientada pela Professora Doutora Maria Fernanda Santos Martins.

A investigação propõe-se a analisar a importância da CE para as políticas educativas locais, com foco nos dez municípios da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria. A pesquisa, enquadrada no paradigma qualitativo, pretende responder à questão: *A CE constitui um instrumento eficaz de política educativa e de planeamento estratégico, na perspetiva dos municípios e diretores de escolas?* .

Através de entrevistas e análise documental, pretende-se comparar as duas diferentes gerações de CE, avaliar a opinião de diversos atores sobre a sua utilidade, analisar os níveis de participação na sua elaboração e a sua flexibilidade face a diferentes contextos. Os resultados desta investigação permitirão avaliar a pertinência da CE como ferramenta de planeamento, contribuindo para o debate sobre a descentralização da educação e a importância da participação local na definição das políticas educativas.

As entrevistas terão uma duração estimada de 45 minutos, podendo este tempo ser ajustado conforme o estender da conversa e a disponibilidade do(a) participante. Serão realizadas preferencialmente de forma presencial ou através de videoconferência, por preferência do participante. Mediante consentimento prévio do(a) participante, serão gravadas em áudio. As gravações serão mantidas em segurança e destruídas no prazo máximo de 6 meses após a defesa pública da tese de doutoramento. Será feita uma transcrição do conteúdo das entrevistas, e, na apresentação dos resultados ou na redação da tese, poderão ser incluídos excertos dos participantes, devidamente citados, mas garantindo o anonimato e confidencialidade total.

A participação nesta entrevista é voluntária, e a decisão de não participar não trará qualquer tipo de prejuízo, seja assistencial ou de outra natureza. Todos os dados recolhidos serão tratados de forma anónima e confidencial, sendo utilizados exclusivamente para fins desta investigação. Em nenhum momento a identificação dos participantes será divulgada ou tornada pública.

A sua colaboração é da maior importância e contributo fundamental para atingir os objetivos a que nos propomos. Muito obrigado pela sua participação e contributo!

Donato Filipe Nobre Rosa
931151762 | | donatorosa@gmail.com

Universidade do Minho
Instituto de Educação

Centro de Investigação em Educação

Por favor, leia com atenção a seguinte informação. Se achar que algo está incorreto ou que não está claro, não hesite em solicitar mais informações. Se concorda com a proposta que lhe foi feita, queira assinar este documento.

Assinatura de quem pede consentimento: Assinado por: **Donato Filipe Nobre Rosa**
Num. de Identificação: 11227310
Data: 2025.02.15 12:27:52 +0000

_____

.....

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações que me foram fornecidas. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação e nas garantias de confidencialidade e anonimato que me são dadas pelo investigador.

Nome:_____

Assinatura_____

Data:___/___/2025

Apêndice III – Exemplar de transcrição de entrevista

VE1_Mulher, 43 anos, Doutoramento

S1 - Investigador

S2 - Vereadora da Educação

S1: Boa tarde. Agradeço a sua disponibilidade. Autoriza a gravação áudio da entrevista?

S2: Sim, sim.

S1: A primeira categoria. Perceber o nível de participação das escolas e agrupamento de escolas na elaboração da Carta Educativa. Como é que avalia o nível de participação dos agrupamentos de escola, neste caso é um, e da Escola Profissional na elaboração da Carta Educativa?

S2: Ora bem, então esta a carta educativa que nós temos que está, por acaso acho que ainda não está publicada, porque nós estamos à espera do parecer do IGeFE. Acho que é do IGeFE.

S1: Sim.

S2: Portanto, foi submetida naquela plataforma e estamos à espera da validação completa delas. Mas portanto, aquela que já foi inclusive aprovada em Assembleia Municipal e que foi discutida em Conselho Municipal de Educação, foi elaborada por uma equipa da Universidade de Coimbra, mas essa equipa reunia com os com as diversas entidades que estavam envolvidas em toda a componente educativa do concelho. Portanto, a participação do agrupamento de Escolas e, no caso da ETP [redacted], concretamente do polo daqui de [redacted], foi muito significativa, até porque muito daquilo que lá vem transcrito também diz respeito àquilo que é a realidade atual, portanto, tanto de uma escola como outra, não é?

S1: Sim.

S2: Mas depois também é aquilo que se perspetiva para o futuro do concelho. Portanto, a articulação foi sempre ótima. Aliás, como trabalhamos muito próximos e portanto, acho que está tudo ótimo e pleno. Acho que traduz exatamente aquilo que são as vontades de todas as partes e aquilo que são... sim, as perspetivas, sim.

S1: Pronto, essa então foi a iniciativa. Tem instituições de de IPSS ou...?

S2: Algumas sim.

S2: Temos. Temos duas IPSS no concelho que tem creche. Cada uma delas com aquele número limite de vagas que cada uma tem, tem acordo com a Segurança social e depois não temos mais nenhuma também. E essas foram também envolvidas, portanto, são respostas educativas e foram

envolvidas também na, para a elaboração do documento. Dar nota de que esta elaboração desta Carta Educativa foi um projeto que começou ainda com o Executivo anterior. Portanto, antes de 2021.

S1: Ok.

S2: E, portanto, nós, quando entramos, já as coisas estavam a correr, não é?

S1: Exatamente.

S2: Assim como outras cartas que já estavam contratadas com esta equipa e pronto. E, portanto, já havia aqui trabalho, já há algum feito e outro que, entretanto, se foi continuando a elaborar e a concretizar?

S1: Sim, exato.

S1: E os pais e encarregados de educação também foram envolvidos?

S2: Eu penso que a Associação de Pais, sim, nós temos uma proximidade muito significativa com a Associação de Pais, em concreto com a Associação de Pais do Agrupamento de Escolas de [redacted]. No que diz respeito à Associação de Pais e Encarregados de Educação da Escola Tecnológica e Profissional [redacted], não sei se eles terão sido envolvidos aí. Se calhar assim é capaz de ser mais fácil de informar. Mas eu tenho uma sensação de que a própria Associação de Pais não foi constituída há muito tempo, pois eles já terão seguramente... Eu já conheci três líderes da Associação de Pais de toda a escola, mas eu não sei se nessa altura eles terão sido envolvidos ou não no sim, sim, nesse diálogo de preparação do documento. Sim.

S1: Muito bem. Já agora, só uma dúvida, a Associação de Pais do Agrupamento representa todos os estabelecimentos do Agrupamento?

S2: Sim. O Agrupamento de Escolas de [redacted] é constituído por duas escolas do ensino básico, que tem pré-escolar e primeiro ciclo e depois uma escola que é a Escola [redacted], que tem no segundo ciclo ao 12.º ano. Pronto, portanto. No fundo...

S1: Então a Associação de Pais é de todos.

S2: Sim, tem membros de todos. E, portanto, em concreto, a Escola [redacted], do segundo ciclo em diante, e uma das escolas do ensino básico, localizam-se aqui no concelho de [redacted], na freguesia de [redacted], na freguesia de [redacted]. Aqui as duas muito próximas uma da outra e depois temos um centro escolar que tem então o primeiro ciclo e pré-escolar na freguesia de [redacted].

S1: Muito bem. A segunda categoria é compreender a maleabilidade da carta educativa face às circunstâncias. Ora, o executivo entrou em funções em 21, disse.

S2: Sim.

S1: Antes da senhora vereadora...

S2: Nenhum de nós fazia parte.

S1: Ok, pronto.

S1: Então, pela sua experiência, de 21 até agora, considera...

S2: Mas sou mãe e tenho cá filhos.

S1: Ah, ok.

S2: Portanto não é muito difícil...

S1: Considera que que depois de definida a rede escolar, a primeira carta aqui deve ter sido de 2008. Não foi mais tarde?

S2: Não sei se é 12, por aí assim, sim, mas já... já tem mais de dez anos.

S1: Sim, ok.

S2: É a que nós temos divulgada no nosso site, inclusive. Sim.

S1: Está bem. Sim.

S1: Acha que depois de definida a rede escolar e a oferta educativa para os alunos, considera que a Carta Educativa foi um instrumento maleável ao longo do tempo?

S2: Lá está, como... esta aqui, a que está atualmente ainda em vigor, que será esta de 2012, não retrata propriamente aquilo que é a realidade atual, porque as coisas já mudaram muito, não é?

S1: Exato.

S2: Ainda que nessa altura já se perspetivava aquilo que é a organização funcional que temos hoje em dia. Portanto, esta distribuição de escolas e aqui, concretamente, em relação ao agrupamento de escolas, que é onde houve mais, mais diferença, porque no polo da escola ele já funciona há muitos anos e tem se mantido sempre estável. Ainda que vão aumentando o número de turmas, vão... oferta também vai sendo diferente. E aí também crescemos muito nos últimos dois ou três anos, as coisas estão muito modificadas. Pronto, porque estava muito centrado... Mas depois também pode falar isso com eles. Estava muito centrado na área da oferta, era muito de restauração, pastelaria, aquela área assim, e agora está a diversificar um bocadinho. Ainda pensando na lógica do turismo e bem-estar, mas está a ir para a oferta de cabeleireiro, massagem e bem-estar. Portanto, pensando assim, numa área um bocadinho mais de lazer.

S1: Exato.

S2: Pronto. E aí eles modificaram assim a oferta deles. Relativamente ao agrupamento de escolas, nesta altura já se perspetivava aquilo que foi o encerramento das diferentes escolas de ensino básico, primeiro ciclo e pré que existiam nas diferentes freguesias, para juntar tudo no centro escolar cá em [redacted]. Portanto, naquela tal do ensino básico e pré-escolar que que temos hoje em funcionamento

e mantendo a de [redacted], a única freguesia que tem um centro escolar próprio, não é? O que é que agora nós estamos a sentir? E aqui claro que tem que ser maleável, porque nós temos que responder mediante as necessidades que temos no dia a dia, não é? Independentemente daquilo que é a Carta Educativa e eu compreendo que tenha que haver um referencial, até porque as decisões não podem ser sustentadas apenas por uma decisão do Executivo ou uma decisão do agrupamento de escolas. Tem que haver alguma capacidade de resposta daquilo que são as necessidades emergentes. Por exemplo, em concreto, foi deliberado de quando se fez esta junção de todas as escolas das diferentes freguesias no Centro Escolar de [redacted], que a partir daí todos os alunos iam ter transporte porta a porta para este centro escolar, pré-escolar e primeiro ciclo. Este transporte é totalmente gratuito.

S1: Sustentado pelo município?

S2: Sustentado pelo município. E isto estamos a falar de um valor de muitos milhares de euros por ano, não é? São circuitos especiais que nós fazemos e que vamos financiando e obviamente que fazemos também para [redacted]. Portanto, em todos os nossos meninos, desde o pré escolar, primeiro ciclo têm... aliás, agora até têm, depois os outros também por deliberação do Governo, mas até aqui tinham todos gratuitamente, de porta a porta, coisa que os outros não têm, não é? É nas paragens de autocarro, mas pronto, de porta a porta até ao centro escolar. Isso foi uma medida tomada precisamente quando se fez esta confluência. O que é que estamos a sentir agora? Estamos a começar a receber tantos meninos que vêm essencialmente por povos migratórios... costumam vir, não é? Que as famílias vêm, querem matricular os meninos na escola de ...nome... porque ou vêm a residir para aqui, para esta zona ou para uma das outras freguesias, efetivamente já não temos vaga, principalmente no pré-escolar e estamos, já já é o segundo ano que nos acontece isto, a meio do ano os meninos que vêm novos para o pré-escolar têm que ir para o Centro Escolar de [redacted] e o município tem que os transportar para lá, fazer quase um circuito inverso daquilo que era o habitual. Mas fazemo-lo porque queremos que as famílias cá fiquem. Portanto, eu acho que é a capacidade... A maleabilidade também tem que vir um bocadinho daí, da capacidade de dar resposta às situações que nos surgem de forma a que as famílias se fixem.

S1: Sim. Exatamente.

S2: É um bocadinho nesse sentido.

S1: Exato.

S2: Portanto, deve ser um documento orientador, mas não castrador.

S1: Exato. Exatamente. Pronto, respondeu-me aqui também como é que o município responde às diferentes necessidades alterações da rede? A abertura ou fecho de salas?

S2: Sim. Nós trabalhamos em muita parceria com o Agrupamento de escolas. O nosso diálogo, felizmente, é muito próximo. Se calhar era uma realidade que não existia tanto anteriormente, mas conseguimos. A partir do momento em que entrámos, de tornar realmente uma proximidade muito... Também tivemos aqui sorte que ao mesmo tempo foi um desafio, que foi a transferência de competências da área da educação, o que nos obrigou efetivamente ao diálogo e à proximidade. E isto significa que nós, diariamente, trabalhamos em proximidade com a escola. Por acaso, ainda hoje recebemos um pedido de reunião com a senhora diretora, ela provavelmente vai falar sobre isso porque é uma necessidade que estamos a sentir relativamente ao próximo ano letivo, que tem a ver com a necessidade, eventualmente abrir mais uma sala de pré-escolar. Pronto, porque nós temos então quatro aqui em [redacted] e uma em [redacted]. E com o número de crianças estamos a ter com necessidades educativas especiais, com RTP, não é? Estão a balizar muito o número de crianças que podemos ter por turma e isso vai significar que teremos que, eventualmente pedir uma abertura de mais uma turma. E isto significa gerir espaço.

S1: Claro.

S2: E, portanto, vamos ter que falar sobre isto. Aliás, eu estou para lhe ligar a ela para marcarmos uma reunião.

S1: Nestas questões, o Conselho Municipal de Educação também se pronuncia?

S2: Sim. Habitualmente, nós, confesso, não reunimos com muita frequência. Acho que é uma vez por ano nós fazemos reunião do Conselho Municipal da Educação, mas habitualmente são discutidas aquilo que são as necessidades concretas do concelho, nomeadamente, por exemplo, em termos de articulação, por exemplo, da oferta do do ensino profissional, comparativamente com aquilo que é oferta do ensino regular no ensino secundário da escola, naquilo que deve ser uma boa integração também daquilo que é a gestão das expetativas dos miúdos, mas também aquilo que são as vocações deles, ou seja, não haver uma tendência para puxá-los só para aquilo, porque têm que ir para aquele lado, mas oferecer-lhes a panóplia toda. E habitualmente em Conselho Municipal de Educação tocamos nestes assuntos. Tocamos nestes, tocamos nestas realidades da questão do de ter que providenciar transporte para garantir que temos os miúdos na escola e que não temos transtorno para os pais, apesar de irem para uma escola distante. E tem sido sempre assim. Aliás, o Plano Municipal de Transportes normalmente é aprovado em sede de Conselho Municipal da Educação também.

S1: Muito bem. E o órgão... o Conselho Municipal de Educação, alguma vez já... algum tipo de negociação entre os atores que lá estão, uma vez que estão lá representados todos os atores locais... Alguma discussão, alguma negociação? Costuma ser...

S2: Normalmente é pacífico. Nunca houve assim nada aceso, nunca houve assim nada aceso. Eu acho que se calhar o assunto mais sensível é este que eu falei, que tem a ver com a oferta do profissional e a vocação dos miúdos irem para um lado ou irem para o outro. Porque de resto é sempre relativamente pacífico, não é? Sim, eu acho que sim.

S1: Aqui... então já está a dizer que há aqui um desenvolvimento demográfico, pelo...

S2: Sim, felizmente.

S1: Exatamente. Portanto, podemos considerar que a Carta Educativa é um documento capaz? Porque, como disse há pouco, que é flexível, não é?

S2: Sim. Eu... E eu tenho muito essa perspetiva. Nós não devemos olhar para uma, seja para a Carta Educativa, para a Carta Social, para uma carta de habitação, não deve ser vista como aquilo que é olhar só para agora, só para aquilo que é a nossa realidade, mas pensar nas coisas daqui para a frente. O que é que nós queremos efetivamente para o concelho em termos de educação e não deixar as coisas muito fechadas. Porque hoje a nossa perspetiva pode ser uma, daqui a dois ou três anos a realidade que estamos a viver é completamente distinta. Ainda há pouco eu falava, não sei se por acaso, se foi consigo ou não, talvez não, porque ainda agora estive a falar com uma senhora por causa da oferta das creches. Nós estamos a lidar com uma realidade hoje no concelho que não pensaríamos lidar já. Estávamos à espera que era para aí daqui a uns quatro anos, se calhar.

S1: Já é segundo concelho que refere isso...

S2: Que é a falta de vagas nas creches, principalmente para o berçário. Nós temos... No fundo eu penso que são 20 vagas, portanto dez... dez, em cada uma. Temos duas IPSS com berçário. Acho que são dez em cada uma. No que diz respeito a berçário, não é?

S1: Sim, sim.

S2: E efetivamente não consegue dar resposta, porque tivemos aqui anos em que nasciam cerca de 20 crianças em [redacted], mas agora já estamos com o nascimento um bocadinho superior. Tivemos aqui 2023, salvo erro, já foi perto dos 40 e agora em 2024 provavelmente também será um valor acima de 30. E também a nossa expectativa é que depois daqui para a frente também seja mais, estamos a dar agora um apoio à natalidade, estamos a dar um valor de 1.000 € a cada criança que nasce no concelho e na realidade também isso é numa perspetiva de inverter aquilo que era a tendência demográfica do envelhecimento populacional. Não esperávamos era que o efeito fosse tão repentino. E também, se calhar tem a ver com a [redacted], não é? Por causa da gratuitidade, mas a verdade é que estamos com esse problema. Os pais, principalmente quem precisa trabalhar, não tem onde deixar os miúdos para poderem ir trabalhar, porque está tudo sobrelotado. E aí acho que deveria

haver ou a própria Segurança Social eventualmente permitir uma abertura maior de vagas, sei lá, uma abertura extraordinária, não é? Ou então nós inclusive já ponderámos a hipótese de avançar para uma creche municipal. Pronto, porque na realidade tem que haver resposta. Alguém tem que o fazer. Não é?

S1: Sim, exatamente.

S1: Muito bem. Considera que a Carta Educativa é uma ferramenta de descentralização efetiva?

S2: Pode ser... sim. Acho que não traduz exatamente aquilo que nós fazemos em termos de descentralização. Quando diz, descentralização, descentralização de competências...

S1: E de poder... mais descentralização de poder.

S2: Sim, mas acho que não traduz exatamente... Quer dizer, podem vir vertidos lá aquilo também que são as respostas que o município também pode garantir em termos de na área da educação. Mas eu acho que não é ali que está o vínculo. Eu acho que depois é no dia a dia que que as coisas depois se efetivam, não é?

S1: Ok.

S2: Nós temos feito, temos trabalhado muito. A área da educação tem sido o nosso menino. Nós temos falado disto desde o início que cá chegamos e damos imensos apoios em tudo o que é da área da educação. E por exemplo, as visitas de estudo não são propriamente da nossa competência, não é? Não vêm transcritas numa Carta Educativa e, no entanto, nós queremos garantir que todas as crianças têm acesso a uma visita de estudo por ano totalmente gratuita, independentemente do escalão dela, da Segurança Social ou independente do apoio que possa ter pela ação social escolar. E, no entanto, isso não vem lá vertido, não é? Acho que é uma responsabilização nossa também, é uma iniciativa nossa, mas que entendemos que também seja importante. Até numa perspetiva de diminuição das desigualdades.

S1: Muito bem. Muito bem. Aqui com o 21/2019, como falou, qual é que é o papel que fica reservado para a autarquia e para as escolas? Considera que a autarquia ganhou algum tipo de poder face às escolas? Isto é um bocadinho provocatório...

S2: Pois...

S1: Não. Não há muitas. Não, não. Mas já me disse que trabalham em comunicação..., portanto, trabalham...

S2: Sim. Nem sempre estamos de acordo, atenção.

S1: Sim...

S2: Mas felizmente, e isto eu acho que a senhora diretora vai dizer exatamente o mesmo, nem sempre

estivemos de acordo até aqui, mas tem sido sempre um caminho que temos que traçado de um bom trabalho em equipa.

S1: Exatamente.

S2: Quando eles precisam, nós estamos lá. Quando nós precisamos, eles também estão lá. Temos tido momentos em que, pronto, lá está, não estamos de acordo, não é? Mas a nossa disponibilidade também tem sido sempre presente. Agora, o que é que nós sentimos? Não é tanto com o agrupamento de escolas, mas se calhar tem a ver com aquilo da forma como foi construído o próprio decreto, quando, quando foi publicado.

S1: Sim.

S2: Que é aquilo que é o financiamento que vem, que seja proporcional às nossas responsabilidades, não é? Nós recebemos uma ninharia, por exemplo, para desenvolver as atividades de enriquecimento curricular, que é uma coisa que nós fazemos com muitíssimo orgulho e não queremos largar, seja ela...

S1: Está ao cargo do município?

S2: Estão connosco e não queremos largar, mesmo que fique com totalmente do nosso encargo. Não é? Porque efetivamente conseguimos iniciar um projeto completamente diferente daquilo que os miúdos estavam habituados a ter em contexto do primeiro ciclo. Aí porque se calhar foi um grande desafio para a escola aceitar que o projeto ia ser nosso e que nós nos íamos imiscuir naquilo que era o tempo de escola. Nós sentimos um bocadinho aquela coisa, agora vêm estes a achar que sabem dar aulas, não é? E nós fizemos um projeto um bocadinho... virado para a comunidade, mas ao mesmo tempo levar a comunidade à escola. Tem sido um desafio muito grande, mas é extremamente gratificante. E vemos isto também do lado dos pais, de perceberem que os miúdos têm uma oferta que é de enriquecimento. Efetivamente sai fora daquilo que é o objeto normal de sala de aula de aprendizagem fechada, não é? Não é? Efetivamente é diferenciador porque os miúdos têm contactos com o território, com as instituições do território, com imensas atividades, com a natureza ou com a prática de desporto. Portanto, ensinamos modalidades diferentes, portanto, fizemos... E depois, claro, aqui também houve um diálogo com a escola. Aceitámos... porque a escola então pediu-nos. Ok. Então se vão propor isso, ficam... Na prática, é quase uma tarde inteira por semana. Todos os meninos do primeiro ciclo estão entregues às AEC. O que é que acontece? Permite que os professores possam ter praticamente uma tarde sempre livre para aquelas reuniões que eles têm que ter ou então livre mesmo, não é? Mas para nós é um desafio. Inicialmente dissemos que sim, porque vamos aceder, porque estamos a falar de 150 meninos e temos que ter técnicos para esta gente toda, não é?

S1: Exato. Exatamente.

S2: E às vezes temos 150 meninos e temos de lhes dar ocupação. E que tem de ser variada...

S1: Em simultâneo.

S2: E em simultâneo, não é? Mas tem sido muito, muito gratificante. Temos feito atividades espetaculares com os miúdos. Chamamos a esta sexta... às sextas-feiras chamamos sempre atividade interdisciplinar, porque é isso que nós pretendemos, é que eles liguem as diversas disciplinas no contacto com a natureza, com o território... Uns vão para a natação, outros vão para o projeto que temos com a Federação Portuguesa de Futebol, fazemos os Super Quinas. Outros vão para fazer uma atividade no museu alusivo a um tema que seja uma efeméride nessa semana, por exemplo. Outros vão aos bombeiros fazer uma atividade relacionada com os bombeiros. Pronto. E vamos assim semana após semana, tem uma calendarização diferente, rotativa entre turmas, mas também que seja um bocadinho levar a comunidade à escola e trazer os miúdos para a comunidade.

S1: Muito bem. Aqui no terceiro ponto...

S2: Mas há uma coisa muito importante que eu quero dizer que é...

S1: Diga, diga.

S2: E digo isto muitas vezes nas reuniões. Por isso é que às vezes não se entende, não é? Porque nós não podemos ser só a entidade pagadora da transferência de competências. E com todo o respeito, e eu não me quero imiscuir em nada daquilo que é pedagógico, porque eu percebo que quem decide o que é pedagógico é a escola. Ainda que em último, em última análise, aquilo que é decidido em conselho pedagógico tem de depois ser validado em Conselho Geral, onde nós temos assento também. Pronto. Mas tudo bem. Mas nós não podemos ser só ouvidos para pagar, mandarem-nos a conta e paguem. Não é? Temos de ser realmente fazer parte da escola. Pronto, eu acho que isto é, é o grande desafio. Mas não é só com o município. É o município, com os pais, com toda a gente a fazer parte da escola.

S1: Sim, sim, eu compreendo. Eu sou professor, também fui subdiretor de um Agrupamento de Escolas e eu sei a dificuldade. Os professores ainda estão muito fechados na sua sala, no "meu" espaço... Aliás, quando foi a questão do COVID e as portas abertas, foi um problema...

S2: Sim, é.

S2: Mas acho que o COVID depois trouxe a permissão de fecharem as portas com argumento, por causa do COVID, e não deixarem os pais entrarem dentro do espaço de escola. Essa, por exemplo, foi uma uma das guerras que nós tivemos porque o agrupamento de escolas, mas já foi há uns dois anos, se calhar, o agrupamento de escolas entendia que, em concreto no Centro Escolar, que os pais não

deveriam poder entrar dentro da escola para ir buscar os filhos. E nós dissemos nós, a Associação de Pais, dissemos não. Os pais vão. Porque eu, enquanto mãe, gosto de ver onde é que o meu filho está. Porque é que eu não posso aparecer e ir ver? Olha, o meu filho está a brincar no chão com outro menino. Ok. Qual é o problema? É bom ver. Dá confiança aos pais, dá tranquilidade. Não devemos fechar as paredes da escola. Pronto, aí tem sido isto...

S1: É um clássico. Não é só aqui.

S2: É, mas eu acho que com tudo, com tudo aquilo que eu acho que hoje em dia há pais que estão a abusar daquilo que são as proximidades que têm com a escola. Pois eu percebo que têm de se encontrar aqui um equilíbrio, porque eu vejo, lá está, também sou mãe e vejo muitas das vezes até nos grupos de pais, a conversa que há de crítica ao professor, a atitude do professor... Ou é porque o professor manda trabalhos a mais, ou porque o professor não avisa que vai fazer ficha, ou porque o professor não manda recado a dizer que o menino se portou mal, ou porque o professor não avisa que ele não fez os trabalhos de casa... Portanto, também não há pachorra. Pronto. Portanto temos que ver, tem que haver equilíbrio.

S1: O município está aqui a tentar equilibrar...

S2: E nós tentamos efetivamente mediar porque queremos que tudo fique bem e, acima de tudo, que percebam que nós queremos ter um ensino de excelência em ...nome.... É isso.

S1: Relativamente, outra vez a Carta Educativa. Quais são para si as potencialidades da Carta Educativa? E as limitações.

S2: As limitações? Lá está, é olharmos para ela como possa ser estanque que está ali definido, está, não está, já não se pode fazer diferente, não é? E aí é a necessidade, cada vez que queremos alterar uma Carta Educativa, os diferentes procedimentos que temos que passar para alterar a Carta Educativa. As potencialidades é fazer-nos refletir sobre as necessidades reais do território. E eu acho que isso é muito importante porque obriga-nos a pensar, a pensar o que é que temos, o que é que queremos para o futuro. E sim, isso pode ser dar linhas orientadoras para aquilo que todos queremos. Sim, acho que pode ser por aí.

S1: Não sei se é de ...nome... ...

S2: Nascida, criada e fixada cá.

S1: Cá, considera que a primeira Carta Educativa teve algum impacto na promoção do sucesso escolar do concelho, depois, nomeadamente desse fecho de escolas, criação de centros escolares?

S2: Provavelmente terá saído daí o resultado mais visível para a população. Eu aí não estava. Eu estava totalmente afastada da política. Nunca. Nunca fui política político na minha vida, nem nunca

diria em... nesta altura, em 2021, que deveria estar nesta posição. Pronto. Portanto.

S1: Mesmo em 2021...

S2: Mesmo em 2021. Em abril de 2021 eu não diria que em outubro de 2021 estaria nesta posição.

S2: Pronto. Mas é uma coisa que faço e que me dá imenso prazer fazer. Pronto. Mas já tinha cá três filhos a estudar. Pronto, fiquei cá a minha família, nasci cá, casei cá, depois estivemos fora, mas estava em [redacted]. Pronto e a partir do momento em que fiquei grávida da minha primeira filha, optámos por vir morar para cá, ainda que trabalhasse em [redacted]. Mas ia e vinha todos os dias porque era aqui que eu queria ter a minha família. E nessa altura, enquanto mãe, portanto, não estava de todo em contacto com nenhuma daquilo que pudessem ser as decisões políticas que existissem, a não ser naquilo que era o resultado prático, não é? Sei lá, oferta de...

S1: Algumas mudanças.

S2: Alguma mudança que houvesse, não é? Mas não havia propriamente uma um efeito público daquilo que era a apresentação de uma Carta Educativa. Acho que estava muito fechada. Estava.... Pelo menos é a sensação que eu tenho. Estava, na realidade, muito entre as diferentes partes. Era quase como se fosse um acordo. Ali está ali, pronto. O efeito prático, se calhar que teve, foi a decisão de se fechar as diferentes escolas e passar a centralizar tudo aqui em ...nome... e ...nome... , que na verdade é um efeito prático, que não foi comunicado à população, que surgiu de uma Carta Educativa, não é? Mas se calhar surgiu de uma reflexão e as pessoas entenderam que ok, fazendo uma reflexão, faz sentido centralizar. Pronto, acho que foi assim um maior efeito...

S1: Considera que, na sequência dessa reorganização da rede, que os alunos do concelho, no sentido de equidade, têm melhores condições do que quando estavam espalhados pelas diferentes...

S2: É difícil...

S1: Há duas perspetivas, pois se por um lado há a questão da proximidade, por outro, há a questão dos recursos, eventualmente...

S2: É assim, e temos de recursos, se calhar, em termos de recursos humanos nós temos exatamente o mesmo número de recursos que tínhamos quando estávamos nas diferentes escolas, porque é outra coisa que nós... independentemente daquilo que são os rácios que a própria DGEstE impõe, aquilo que são o número de funcionários que nós disponibilizamos à escola são... eu acho que neste momento já são mais do dobro, mas acho que de certeza que já são mais do dobro. Poderia fazer assim.... Nós temos um rácio de 27, mas seguramente que nós temos para aí já umas 50 pessoas a trabalhar em todas as escolas. Acho que posso dar esse número em concreto, mas temos muita gente. Portanto, partindo do princípio que logo em cada uma das salas do pré-escolar temos uma funcionária, em cada

uma das salas de prolongamento temos depois duas, portanto mais quatro aqui e mais as de [redacted], mais cinco. Depois temos as funcionárias de apoio, que apoiam na vigilância das refeições e nas vigilâncias dos recreios. Além disso, no nosso próprio contrato das refeições, prevemos um número de funcionárias que possam fazer vigilância dos recreios também. E só essas, estamos a falar de 13 só para este efeito, não é? E portanto...

S1: Ok.

S2: Muita, muita, muita gente. Portanto, nós inclusive e costumamos dizer que a nossa encarregada, que já cá está há muitos anos e que chegou a estar numa dessas escolas das outras freguesias e ela dizia, eu era sozinha e dava comida a 20 e agora é uma guerra... Portanto, não se percebe, não é? Pronto.

S1: Compreendo.

S2: Portanto, em termos de recursos, eu não sei, sinceramente, não sei se pouparíamos. Agora, Eu acho que a centralização faz sentido na questão da equidade, até da oferta de serviços, não é? Porque é que o menino que é da freguesia mais afastada, não há de ter exatamente o mesmo tipo de oferta de um menino que é da freguesia, que é mais próxima? Ou seja, diminui aquilo que às vezes nós até ainda sentimos entre os de ...nome... e os de [redacted], se eles depois se juntam todos no final, na outra escola? Ou não, e, portanto, até se calhar devia estar tudo mais junto sempre, desde o início, que isso é outra coisa que nós fazemos com os miúdos das AEC. Juntamos todos, trazemos os de [redacted] para cá e às vezes levamos os de cá lá, não é? Porque eles têm todos que se conhecer, tem que se conhecer desde cedo, porque eles, depois, a partir do quinto ano vão estar todos juntos. Portanto, aí acho que tem muita vantagem. Agora, perde-se aquilo que era o... eu não sei se perdeu o...

S1: Ir a pé para escola...

S2: Sim, mas pronto, vem também têm transporte porta a porta, não é? Pronto

S1: Exato.

S2: Mas perde-se aquilo que era o colinho.

S2: Não é?

S1: Compreendo.

S2: É diferente, mas eu também não sei se isso tem a ver com as escolas terem sido centralizadas ou se tem a ver com a mentalidade, que também está muito diferente do método de ensino, das barreiras que são criadas entre o professor e os miúdos. Não sei. Pode ter a ver com diferentes fatores.

S1: Mas sim, que terão mais equidade agora.

S2: Eu acho que sim. Isso sem dúvida nenhuma. Sim, sim, sim.

S1: Já agora, só uma dúvida as AAAF são por conta do município e as CAF do 1.ºCEB também são?

S2: Gratuitas.

S1: São gratuitas.

S1: As AAAF também?

S2: Sim.

S1: Então os pais só pagam as refeições...

S2: Nada.

S1: Também não pagam refeições? Ok.

S2: Então o município oferece para o pré-escolar, oferece refeição, oferece o almoço, oferece o leite de manhã e uma peça de fruta... E não é no regime da fruta escolar. No caso do leite, é o regime de leite escolar, mas no caso da fruta não. E à tarde oferece o lanche da tarde e, além disso, para os que ficam até às sete, oferece um reforço e oferece o transporte gratuito. Pronto. As AAAF.

S1: Isso é mesmo a escola a tempo inteiro a...

S2: Durante o tempo letivo. Estamos a falar durante o tempo letivo. Para o primeiro ciclo é exatamente a mesma coisa. A meio da manhã, almoço, lanche da tarde, reforço, tudo gratuito. E depois as AEC gratuitas e a componente de apoio à Família que funciona todos os dias das 17 às 19. Ou então de manhã, das 07h30 da manhã até às nove. Também é totalmente gratuita, sendo que a componente de apoio à família, no caso do primeiro ciclo, é assegurada por técnicos das AEC.

S1: Ok. Sim.

S2: Mas é totalmente gratuito.

S1: Muito bem, sim senhora. Então considera que a nível do Parque Escolar do concelho, já que a carta prevê a reparação desde o início e a manutenção construção de edifícios, considera que o parque escolar do concelho melhorou, que estará melhor agora?

S2: Agora estamos a fazer requalificação...

S1: Estão na fase de voltar a requalificar.

S2: Não, não. Melhorou aquilo que diz respeito às escolas do ensino básico. Sim. Não é? Portanto, a escola de daqui de [redacted], o centro escolar é de 2015. Se eu não estou em erro. Ou 2016. Portanto, é relativamente recente. E o Centro Escolar de [redacted] também foi requalificado. Talvez um bocadinho antes disto, mas é mais ou menos dessa altura. No que diz respeito à escola sede, ou seja, do quinto ano até ao 12.º ano, estamos agora a fazer a requalificação e financiamento do PRR. Estão neste momento, estão em instalações provisórias. Já está a decorrer a obra. Estão... Já está a

decorrer. Temos até maio de 2026 para acabar.

S1: Esperemos que sim.

S2: Mas é um...

S2: Grande investimento e o maior investimento de sempre alguma vez feito em [redacted], portanto, é assim.

S1: Quem é que aqui? Quem? Quem é que participou nessa, nessa decisão? E quem é? Quem é que toma realmente a decisão? Aqui é a tutela, o município. Hoje, as escolas...

S2: A necessidade de requalificação da escola sede, em concreto, era uma necessidade que já vinha de há muito tempo. Era uma escola que já tinha mais de 30 e tal anos e era uma escola já bastante antiga. Já tinha graves problemas de portas, paredes, janelas, tudo. E mesmo assim pronto. Mas em termos de condições acústicas, térmicas e assim, na verdade, já precisava de uma intervenção há algum tempo. Teve há uns anos atrás, há uns anos, há uns 20 anos, se calhar, uma construção de um outro edifício que ainda está em funcionamento e que, aliás, isso agora não vai ter... esse agora só vai ter uma substituição do telhado e vai, vai ser colocado também um elevador que não, não tinha e tem um edifício só em primeiro andar, mas de resto nunca teve praticamente obra nova, não é? Desde que foi instalada aquela escada ali, mais de 30 anos, tem. Tem muito, muito tempo, mais de 30, muito mais. Aquela escola já é capaz de ser dos anos 70, 70, já era já muito antiga, pronto. Portanto, já era uma pretensão que havia já há algum tempo. Efetivamente, com o que é que aconteceu? Houve uma tentativa de uma elaboração de um projeto que já era de 2020, mas na verdade nunca chegou a haver financiamento para ele, porque na altura achava se que era uma, era um projeto demasiado ambicioso para aquilo que era a nossa comunidade em termos de per capita, não é? Um projeto... Na altura estava orçamentado há cerca de 4 milhões € e agora, depois de passado este tempo passou para o 7 milhões ou 6 milhões e tal. Portanto, se calhar, se naquela altura tivesse havido a possibilidade, agora já estava a escola feita e na realidade tinha sido mais barato e pronto. O que é que aconteceu? Em conjunto... Na altura esse projeto foi elaborado pelo ainda pelo executivo anterior, mas sempre em articulação com o Agrupamento de Escolas e com a DGEstE. E aí o trabalho tem sido sempre muito bem em articulação. Depois, quando nós viemos, logo a seguir, houve uma uma possibilidade de uma candidatura. Nós preparámos a candidatura, atualizamos o projecto naquilo que podíamos e preparámos a candidatura. Só que não nos foi dada a resposta. Ficou assim tipo... Não, não éramos nós que tínhamos que passar, por assim dizer. E entretanto, no ano, portanto, no final do 2023, se calhar não é? Houve novamente uma abertura, desta vez com o PRR, em que um dos critérios era precisamente a ordem de chegada da candidatura. Nós atualizamos em tempo recorde aquilo que

tínhamos atualizado tinha a ver essencialmente com a eficiência energética e estabilidade sísmica. Atualizamos em tempo recorde o que podíamos e, na verdade, fomos contemplados com esse financiamento. Para nós foi ótimo.

S1: Por isso é que já estão...

S2: E por isso é que já está em obra. Pronto, portanto, mas sempre em articulação. Aliás, mesmo a decisão da planificação de como é que ia decorrer a obra, tudo isso é em articulação com o agrupamento de escolas, Ok?

S1: Muito bem. Aqui a decisão acaba por ser a tutela que é quem financia... Depois, no final.

S2: Sim.

S1: Decisão final...

S2: Será sim. Mas a nossa voz é muito importante. Eu acho que se não houver entendimento das partes todas que estão interessadas.

S1: A vossa força, não é?

S1: Sim, muito bem. Então aqui já estamos na reta final. Aqui já me falou das necessidades formativas do concelho, nomeadamente ao nível do nível profissional, falou-me que inicialmente estavam mais canalizadas para então para a pastelaria e afins.

S2: Aliás, inicialmente quando este polo [redacted] foi criado nem era com esta finalidade, era construção civil, design era uma coisa que tinha a ver com uma área completamente distinta. Mas há muitos anos, não é?

S1: Então como é que foram identificadas essas novas áreas?

S2: Ah, pois, isso é que eu não sei.

S1: Ok

S2: Porque isso já não é isso já é bastante anterior. Diria que se calhar já vem dos últimos 15, 20 anos que se mudou para a restauração pastelaria e depois então é que se começou agora, nestes últimos dois três anos, a canalizar para abrir a uma vertente mais de lazer e bem estar.

S1: A doutora participa na distribuição da oferta do ensino profissionalizante no concelho?

S2: Eu por acaso...

S1: Ou será o senhor presidente?

S2: Não, por acaso sou convidada para ir e por outro lado, sou presidente do Conselho Consultivo da ETP [redacted], ou seja, da entidade que gere [redacted] formação e nós somos convidados a participar nessas reuniões. O que é que acontece? Muitas vezes pode haver muito boa vontade e muita iniciativa, mas há sempre alguém superior ou alguma entidade superior que vai balizar. Não para aqui só podem

haver duas turmas... Para aqui só pode haver uma turma... Portanto, dependendo das áreas. Eu acho que essa tem sido uma dificuldade também no ensino profissional, porque depois existe o financiamento também vem tudo na dependência disso. Uma das reclamações que eles têm também.... Sei que é a questão do, salvo erro, o financiamento que eles recebem é por turma e o que eles têm que fazer muitas vezes é abrir na mesma turma dois cursos.

S1: Uma variante para haver um tronco comum.

S2: Exatamente. E o que acontece é que depois eles têm despesas a duplicar, mas só têm aquele financiamento fechado e depois é não haver uma descrição, um tratamento discricionário, neste caso, se calhar positivo, no sentido de porque é que nos territórios do interior tem de ter, pelo menos acho que é 15 alunos para abrir uma turma, no caso do profissional, e não pode ser, no território do interior, não devia ser permitido, por exemplo, só com dez, não é? Porque isso obriga-os a ter que arranjar miúdos para conseguirem ter mais turmas. Não é? É a mesma coisa acontece em relação ao ensino regular. Eu acho que as regras que são estabelecidas para haver um determinado número de alunos por turma ou para haver um determinado número de turmas, deveriam ser diferentes de território para território. Nós, por exemplo, na Escola de [redacted], o primeiro ciclo atualmente e [redacted] têm 18 alunos, que é pouquíssimo. Quem olha para 18 alunos do primeiro ao quarto ano pensa, ok, isto se calhar é uma turma, mas não é. Felizmente, esta última, portanto, este ano está a decorrer agora conseguimos que a DGEstE aprovasse uma turma com, salvo erro, no primeiro e segundo ano e depois terceiro e quarto, que na prática, eles têm um ensino daquele ensino de proximidade do colinho. Não é? Porque tem onze num lado e sete do outro ou alguma coisa deste género. Não é? Que é uma realidade que se calhar não vamos conseguir manter muito mais tempo.

S1: Pois. Mas ao mesmo tempo, se calhar é aí que tem possibilidade de acolher mais...

S2: Sim. E pronto. Mas o problema é que é numa freguesia específica. E como é que se explica às outras freguesias que têm aqui a escola à porta?

S1: Pois, pois, pois, pois.

S2: São aqui estes pequenos constrangimentos. Sim, mas na realidade, porque é que a própria tutela não diz ok, em territórios abaixo dos 6000 habitantes, o número de alunos que pode existir por turma pode ser inferior?

S1: Exato.

S2: Nós tivemos aqui uma... uma, guerra, mais ou menos. Não foi bem guerra, mas tivemos uma guerra para a criação de uma, uma terceira língua. No fundo, uma segunda língua de opção no terceiro ciclo porque o que tínhamos era o clássico, não é? Era o inglês e francês, o inglês e francês. E os

miúdos andavam nisto por cá. Não, não, não se pode ter mais nada. Até que chegou uma altura em que estão. Mas temos aqui um conjunto de miúdos que quer ter espanhol em vez de francês. Ah, não pode, não pode! Porquê? Ah, não há professor! Porque é que não há? Tem que se arranjar. Então mas quantos miúdos temos? Então temos... Vamos arranjar. Tínhamos, juntámos... não sei se foram 17 miúdos ou 18 miúdos ou o que foi. Tivemos que pedir uma autorização à DGEstE, especial, depois a DGEstE a dizer que não, mas que não porquê? E aí eu, por exemplo, era uma das mães envolvidas, mas na altura e deixei muito claro que não queria estar... a minha interferência não... era enquanto mãe, não era enquanto vereadora, mas enquanto mãe, que acho que não devemos castrar e ou hipotecar o futuro dos miúdos por aquilo que... Porque não tentar? Ok. E na verdade é uma coisa que veio e ficou, não é? E agora temos miúdos a quererem mais.

S1: A DGEstE permitiu a abertura da turma?

S2: Sim.

S1: E deu a possibilidade à escola de contratar um docente?

S2: Sim.

S2: E contratar, contratou-se. Naquela altura era um pouquinho... Ah, não vamos arranjar docente que venha só para dar estas horas. Mas arranjámos. Foi tudo... pronto, lá está, eu acho que tem que se tentar.

S1: Ok, pronto. E aí é força também do município...

S2: Sim, sim, tem que ser, tem que ser. Porque também nós não podemos deixar que os miúdos vão para escolas fora daqui, não é? Porque isso é meio caminho andado para as famílias depois irem atrás. E para os miúdos não se quererem fixar cá, não é? Eu fiz cá parte do meu ensino, não é? E tenho muito orgulho em que os meus filhos façam cá também o ensino deles. E se não fiz cá o resto foi porque também ou os meus pais foram trabalhar para fora e eu tive que ir. É. Mas acho que aqui estão bem. Aqui tem a oferta que precisam. Quando tiverem alguma área que queiram ir e que aqui não há, aí já é um bocadinho diferente, não é? Mas enquanto houver...

S1: Muito bem. Então aqui quem participa neste processo de decisão das várias ofertas, não só do profissional, acaba por ser a autarquia, a escolas, eventualmente os pais.

S2: Sim. Sim. Associação de pais.

S1: Tendo em conta o período de vigência das cartas educativas, esta é para dez anos, não é? A próxima. A articulação com o município anterior é difícil. Mas esta gestão das ofertas ao longo do tempo considera que podem ser articuladas constantemente.

S2: Sim, sim.

S2: Eu acho que é isso. Deve haver alguma. E atenção que com o executivo anterior também havia diálogo. Não?

S1: Sim.

S2: Longe de mim, não é? Não é? Porque o que eu sentia e enquanto mãe, sentia isso era que havia uma dificuldade era a escola dizia ah, mas o município não dá apoio. E então depois os pais perguntavam, mas já pediram? Na verdade, não, mas já sabemos que eles não dão. E andávamos nesta coisa aqui, não é? E depois o município dizia nós também... não damos apoio, também não nos chamam para nada, não é? E, portanto, andava aqui um atrito, não é?

S1: Cada um no seu espaço.

S2: Exatamente. Sim. Na verdade, não havia uma, uma interligação muito fácil. Agora é aquilo que eu acho é que não deve ser estanque e deve precisamente acontecer isso. Ok, é daqui a dez anos, não interessa. Mas se à data de hoje, nós temos que tomar uma decisão relativamente a um, como já aconteceu aquela questão dos transportes que eu falei há bocadinho, temos que transportar para outra escola porque já não temos vaga aqui, estamos cá para isso. Não, não... O que interessa é que as crianças se fixem cá.

S1: Exato. Muito bem. Considera que a Carta Educativa trouxe alguma mais-valia para o município?

S2: Sim.

S2: É só a reflexão.

S2: Eu acho que essencialmente é isso. É saber, saber refletir. Refletir sobre aquilo que é a situação atual e o que é que nós queremos para o futuro aqui.

S1: Considera que seria... o que é que acha que consideraria mais importante? Já me falou da parte financeira...

S2: Sim, a revisão do financiamento.

S1: O que é que seria importante contemplar na Carta Educativa para ser um verdadeiro instrumento de planeamento e facilitar o processo de elaboração. Para o município...

S2: Não sei.

S1: O que seria importante contemplar...

S1: Para se afirmar como um verdadeiro instrumento de planeamento. Já é considerado como tal? Considera que já...

S2: É um instrumento de planeamento em termos de respostas. Isso eu acho que é. Agora, no que diz respeito a isso, das dificuldades de financiamento que nós possamos ter.... Nós, felizmente, em termos da autarquia, nós somos das autarquias com menos endividamento e estamos financeiramente muito

estáveis. E, portanto, isso para nós, felizmente, não é um problema.

S1: Conseguem avançar sem resposta imediata da tutela...

S2: Não temos, nós, aliás, não eu... aquilo que nós recebemos da transferência de competências é ínfimo para aquilo que são as responsabilidades que nós temos e aquilo que são os apoios que nós damos. Pronto. Portanto, não. Por exemplo, a questão das visitas de estudo. Nós não recebemos nada, mas financiamos tudo.

S1: Pronto. Vocês fizeram um contrato administrativo e a Câmara é que paga a luz e a água da escola.

S2: Somos nós que pagamos a luz e a água. Sim, somos nós. E o gás.

S1: Os contratos que existiam nas escolas ficaram...

S2: Posição contratual para nós, sim, sim.

S1: Pronto. Finalmente, a Carta Educativa é uma ferramenta ao serviço da municipalização. Ou acha que ainda é uma forma de desconcentração?

S2: Eu não sou muito de papéis, sou da área das ciências, sou muito pragmática e, portanto, é assim. Não gosto muito de perder tempo com grandes documentos que podem parecer muito bonitos, mas que depois, do ponto de vista prático, eu tenho pouca utilidade daquilo.

S1: Pois.

S2: Pronto. E isso é uma coisa que me... Pronto. Não consigo. Tenho dificuldade em lidar. Eu acho que as coisas, quando existem, têm de ter uma finalidade prática e que nós consigamos que ela seja visível numa forma muito rápida. Ok, eu tenho aqui uma dúvida preciso tomar uma decisão. O que é que me diz a minha Carta Educativa? E na realidade eu acho que a Carta Educativa ainda não consegue fazer isso. Pronto, eu acho que o que faz isso é aquilo que é o nosso bom senso e o diálogo que nós temos com as entidades. Pronto. Ok, temos uma Carta Educativa, é importante, sim. E foi importante porque fizemos uma reflexão, discutimos, sentámo-nos à mesa sobre ela. Pronto. Se ela vai ou não modificar aquilo que possam ser as decisões que nós tenhamos que tomar? Não sei. Tenho algumas dúvidas. Porquê? Porque é que tem que ser? Para já, nós podemos alterá-la.

S1: Exato.

S2: Não é? A qualquer momento, ainda que seja um processo relativamente burocrático, mas podemos alterá-la. Mas isto não tem a ver só com a Carta Educativa. Tem a ver com a Carta Educativa, com a Carta Social, com qualquer carta, não é? São documentos orientadores, muitas vezes com uma contextualização que é gigante, não é? Pronto. Mas é importante. Nós temos que conhecer aquilo que é o nosso diagnóstico atual, mas que depois, do ponto de vista prático, nós também não podemos querer que sejam as pessoas que elaboram as cartas, que nos deem as indicações do que é que nós

queremos para o território, não é? Portanto, nós também temos que ter o nosso próprio cunho e bom senso nisso, não é? E eu acho que isso é que prevalece.

S1: Muito bem.

S1: Muito bem. Muito obrigado pela entrevista.

S2: Espero ter respondido.

ANEXOS

Anexo A - Parecer da Comissão de Ética para a Investigação em Ciências Sociais e Humanas

Universidade do Minho

Conselho de Ética

Comissão de Ética para a Investigação em Ciências Sociais e Humanas (CEICSH)

Identificação do documento: CEICSH 033/2025

Título do projeto: *O papel da Carta Educativa na política educativa e no planeamento da educação dos municípios.*

Equipa de Investigação: Donato Filipe Nobre Rosa (IR), Doutoramento em Ciências da Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho; Doutora Maria Fernanda Santos Martins (orientadora), Instituto de Educação, Universidade do Minho.

PARECER

A Comissão de Ética para a Investigação em Ciências Sociais e Humanas (CEICSH) analisou o processo relativo ao projeto de investigação acima identificado, intitulado *O papel da Carta Educativa na política educativa e no planeamento da educação dos municípios.*

Os documentos apresentados revelam que o projeto obedece aos requisitos exigidos para as boas práticas na investigação com humanos, em conformidade com as normas nacionais e internacionais que regulam a investigação em Ciências Sociais e Humanas.

Face ao exposto, a Comissão de Ética para a Investigação em Ciências Sociais e Humanas (CEICSH) nada tem a opor à realização do projeto nos termos apresentados no Formulário de Identificação e Caracterização do Projeto, que se anexa, emitindo o seu parecer favorável, que foi aprovado por unanimidade pelos seus membros.

Braga, 17 de março de 2025.

O Presidente da CEICSH

Assinado por: **Emanuel Pedro Viana Barbas de Albuquerque**
Num. de Identificação: 07089799
Data: 2025.03.17 19:56:38 +0000

Anexo: Formulário de identificação e caracterização do projeto