O Papel da Carta Educativa na Política Educativa e no Planeamento da Educação dos Municípios

Donato Filipe Nobre ROSA
Doutorando[1]
(Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho)

Maria Fernanda dos Santos MARTINS
(Departamento de Ciências Sociais da Educação/Centro de Investigação em Educação, Universidade do Minho)

RESUMO: A publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação. Um dos elementos contemplados nesse conjunto de novas competências, prende-se com a elaboração da Carta Educativa do Município (CE). 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.

1 Orientação: Prof.ª Dr.ª Maria Fernanda dos Santos Martins, Universidade do Minho.

Palavras-chave: Carta Educativa. Descentralização. Municípios. Política Educativa. Planeamento.

Introdução

A massificação escolar, as mudanças tecnológicas, as crises económicas dos anos 1970, as movimentações demográficas, a atribuição à escola de novas responsabilidades e a democratização dos estados onde vigoravam regimes autoritários conduziram à aceitação da escola com o meio envolvente, iniciando a busca por uma política educativa local (Fernandes, 2005). Desde então, o processo de elaboração normativa em matéria de educação resultou no aprofundamento do conceito de política educativa local, concedendo maior responsabilidade ao poder local por meio da intensificação da proximidade e da negociação da gestão de recursos e competências.

O mais recente normativo, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, além de fortalecer áreas que anteriormente foram transferidas para os municípios, introduz novas competências e consolida, em um único diploma legal, as responsabilidades das autarquias locais e entidades intermunicipais. Essa redefinição das áreas de intervenção dos órgãos municipais e entidades intermunicipais e a transferência de competências da administração central para o governo local obrigaram à construção de instrumentos de política educativa local. A Carta Educativa é um desses instrumentos.

O estudo realizado por nós realizado em 2022 revelou um potencial de aprofundamento significativo, cujas conclusões demonstraram que a CE de 2ª geração pode ir muito além da requalificação, manutenção e/ou modernização de edifícios (Rosa, 2022). A investigação agora em curso pretende ampliar

o estudo aos restantes municípios constituintes da CIMRL[2], de modo a analisar as diferentes abordagens municipais à luz da legislação mais recente e refletir sobre a forma como cada município planeia a política educativa local.

Partindo da questão investigativa "A CE constitui um instrumento eficaz de política educativa e de planeamento estratégico na perspetiva dos municípios e diretores de escolas?", situamos nossa pesquisa dentro do paradigma qualitativo, e o método escolhido para conduzir a investigação é o estudo de caso. A população do estudo compreenderá diretores de agrupamentos de escolas, de escolas não agrupadas e de escolas profissionais, além de vereadores da educação e/ou técnicos com responsabilidade na elaboração das CE, bem como o presidente da CIMRL.

O inquérito a realizar será por entrevista semiestruturada, e prevemos organizar a análise de conteúdo em torno dos três polos cronológicos sugeridos por Bardin: 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos dados, inferência e interpretação (Bardin, 2018, p. 121). Embora o foco da pesquisa seja a CE, a análise documental será ampliada para incluir outros componentes das estratégias educativas locais, como o Projeto Educativo Local ou o Plano de Transporte Escolar, a fim de compreender as inter-relações entre esses documentos e a influência ou o condicionamento que exercem durante a elaboração e a implementação das CE.

2 A regionalização prevista na Constituição da República Portuguesa desde 1976 nunca foi concretizada. As Comunidades Intermunicipais integram o conceito de entidades intermunicipais e têm atribuições próprias que são fixadas diretamente por lei. A CIMRL integra os municípios de Alvaiázere, Ansião, Batalha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Pedrógão Grande, Pombal e Porto de Mós, e está sediada em Leiria.

Desenvolvimento

Da análise já concretizada ao Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, destacamos dois pontos. O primeiro prende-se com o facto de as Câmaras Municipais poderem delegar competências previstas no presente decreto ao diretor do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada. Dessa forma, a descentralização poderá otimizar a gestão escolar, conferindo aos diretores maior autonomia nas decisões. No entanto, a efetividade desse modelo de gestão depende da real vontade das autarquias em delegar poder aos agrupamentos e escolas, evitando que estas se tornem subordinadas aos interesses políticos locais. Essa opinião é partilhada pelo Conselho Nacional de Educação[3] (CNE) em sua recomendação sobre transferência de competências. A criação de uma relação hierárquica que sujeitaria as escolas a duas tutelas (poder central e autarquias) pode ir contra a parca autonomia de que as escolas usufruem atualmente. Outra recomendação[4], desta feita emanada pelo Conselho das Escolas[5], refere precisamente que a autonomia das escolas é essencial para a qualidade do serviço educativo, alertando que as competências das autarquias e das escolas devem ser bem definidas, de modo a não deixar espaço para o livre-arbítrio de futuros decisores.

O segundo ponto está diretamente relacionado à CE. À semelhança do normativo anterior, o recente normativo deter-

3 O CNE é um órgão independente, com funções consultivas, ao qual compete emitir opiniões, pareceres e recomendações sobre todas as questões relativas à educação, por iniciativa própria ou em resposta a solicitações apresentadas pela Assembleia da República e pelo Governo.

4 Recomendação n.º 2/2022.

5 O Conselho das Escolas é um órgão consultivo do Ministério da Educação, constituído pelos diretores de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, 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.

mina que 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 sido acrescentada, "a pronúncia do departamento governamental com competência na matéria" (Portugal, 2019), o que pode indiciar que estamos na presença de uma legislação de índole centralizadora desconcentrada. Isso porque, de acordo com o documento, a CE pode ser devolvida à Câmara Municipal, "caso o departamento governamental com competência na matéria identifique eventuais desconformidades entre a carta educativa e os princípios, objetivos e parâmetros técnicos a que a elaboração da mesma está sujeita" (Portugal, 2019). Por outro lado, o mesmo artigo refere que o apoio técnico, as informações e a prestação dos serviços adequados serão asseguradas pelo departamento governamental com competência na matéria. Neste caso, não só o poder decisional mantém-se centralizado, como os "técnicos" e as "informações" são disponibilizados ao nível central.

A revisão da literatura e a pesquisa bibliográfica conduziram-nos ainda à conclusão (ainda provisória) de que 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 em uma "lógica de modernização e requalificação da administração pública" (Barroso, 2013, p. 17). Desta forma, podemos considerar que a descentralização pode estar a servir como ferramenta para implementar uma lógica mais ampla de modernização do Estado, que vai além da simples transferência de poderes.

Considerações finais

Pelo trabalho desenvolvido até ao momento, cremos que responderemos à pergunta investigativa e que os resultados desta pesquisa poderão contribuir para a discussão sobre a descen-

tralização da educação e a importância da participação local na definição de políticas educacionais, contribuindo para a avaliação da CE como instrumento de planeamento, ao mesmo tempo que conferimos se a transferência de competências recentemente concretizada corresponde a uma ruptura com o passado ou se ela se limita a reproduzir as mesmas estruturas de poder.

Agradecimento

Este trabalho é financiado pelo CIEd - Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2018.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas de regulação das políticas educativas. **Educação: Temas e Problemas**, n. 12-13, p. 13-25, 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 21, de 30 de janeiro de 2019. Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação. **Diário da República**, Lisboa, série 1, p. 674-749, 2019.

FERNANDES, A. S. Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. *In*: FORMOSINHO, J. *et al.* (eds.). **Administração da Educação**: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Porto: ASA Editores, 2005. p. 193–223.

ROSA, D. **A Carta Educativa de Leiria como instrumento de planeamento estratégico**: a opinião dos diretores das escolas e da autarquia. 2022. Dissertação - Instituto Politécnico de Leiria, Leiria, 2022. Disponível em: http://hdl.handle.net/10400.8/7739. Acesso em: 24 mar. 2025.