

# A CONSTRUÇÃO DE POLITICAS EDUCATIVAS LOCAIS: UMA LEITURA SOBRE A CONCEÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DAS CARTAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL

---

*Dora Fonseca Castro<sup>1</sup>, Irene Figueiredo<sup>2</sup> & Jorge Adelino Costa<sup>3</sup>*

<sup>1</sup>CIDTFF - Centro de Investigação Didática e Tecnologia na Formação de Formadores. Universidade de Aveiro. E-mail: dorafonseca@ua.pt.

<sup>2</sup>Escola Superior de Educação. Instituto Politécnico do Porto. E-mail: ifigueiredo2@gmail.com.

<sup>3</sup>CIDTFF - Centro de Investigação Didática e Tecnologia na Formação de Formadores. Universidade de Aveiro. E-mail: jcosta@ua.pt.

## RESUMO

A publicação do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, instituiu a criação da Carta Educativa Municipal considerada como instrumento crucial para o desenvolvimento de políticas educativas locais. A partir de estudos realizados recentemente sobre a conceção, o desenvolvimento e a monitorização das Cartas Educativas, identificamos, neste trabalho, aspetos que, também no plano da ação, continuam a revelar a persistência de fortes regulações do poder central sobre as instâncias/atores locais, traduzida na homogeneização dos discursos nos documentos produzidos, na visão técnico-burocrática dos processos de implementação e na fraca participação dos atores na construção dos documentos. Como metodologia de pesquisa, socorremo-nos de um quadro teórico-concetual suportado pela análise organizacional, com base no qual invocamos *imagens* e dimensões que nos ajudam a “ler” esta realidade específica.

## INTRODUÇÃO

O artigo que apresentamos emerge do recorte de uma investigação realizada na Área Metropolitana do Porto (AMP) sobre a conceção, desenvolvimento e monitorização das Cartas Educativas Municipais. Este estudo integra-se numa pesquisa mais abrangente levada a cabo por uma equipa de investigadores portugueses e brasileiros intitulada “Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal): perspetiva comparada ente regiões/áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto”<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> No Brasil, a investigação foi coordenada por Donaldo Bello de Souza (UERJ), contando com a participação de Maria Celi Chaves Vasconcelos (UERJ/UCP) e de Alzira Batalha Alcântara (FEBF/UERJ). Em Portugal, foi coordenado por Dora Maria Ramos Fonseca de Castro (UA), contando com a participação de Fernando Luís Teixeira Diogo (ESE-IPP), de Maria Irene de Melo Lourenço Fonseca Figueiredo e de Luís Maria Fernandes Areal Rothes (ESE-IPP).

No caso de Portugal, a Carta Educativa Municipal (CEM) tem o seu enquadramento legal com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que regulamenta, também, a criação dos Conselhos Municipais de Educação (CME).

Neste trabalho situar-nos-emos apenas na realidade portuguesa e relativa à conceção, desenvolvimento e monitorização da CEM, concretamente no período da “primeira geração” de Cartas Educativas Municipais. As primeiras experiências de conceção de CEM foram marcadas por várias ações de diferentes atores institucionais, como foi o caso do Ministério de Educação (ME) e da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP). Assim, recordamos que em 2004 é celebrado um Protocolo entre o ME e ANMP que parte da assunção do referido DL 7/2003 como um “passo fundamental no sentido da concretização da descentralização administrativa na área da educação” constituindo-se como um normativo capital para a “execução da descentralização e territorialização de políticas educativas”. Assim, ao nível do discurso político-normativo, a CEM é percecionada como um instrumento estratégico de desenvolvimento da descentralização e autonomia das políticas educativas locais.

Neste trabalho, começamos por apresentar uma síntese do percurso metodológico, depois exploraremos algumas questões teóricas que nos parecem relevantes para a compreensão dos pontos que queremos salientar e, por fim, realizamos uma leitura das conclusões do estudo à luz de um quadro teórico-conceitual suportado pela análise organizacional, com base no qual invocamos as *dimensões* e *imagens* de Costa (2003) e que nos ajudam a “ler” esta realidade específica.

## 1. BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O estudo realizado em Portugal, na Área Metropolitana do Porto, seguiu naturalmente a metodologia assumida na investigação atrás identificada. Privilegiámos a investigação de natureza qualitativa, sob perspetiva comparada, tendo como foco de estudo a documentação relativa às Cartas Educativas Municipais dos 16 Municípios que compõem a Área Metropolitana do Porto. O acesso às CEM da AMP fez-se através da pesquisa na Internet bem como presencialmente junto das Câmaras Municipais. A abordagem qualitativa foi a predominante, assumindo a utilização de análise de conteúdo dos objetos de estudo (CEM), e, como estratégia específica de análise, adotámos o sistema de *pattem-matching*, que constitui, em termos gerais, na associação de elementos recolhidos no modelo teórico construído, tendo em conta as categorias e subcategorias analíticas definidas (Laville & Dionne, 1999). Foram, posteriormente, construídas grelhas de análise para um exame aprofundado e que permitisse a comparação entre os objetos de estudo (quer na realidade portuguesa, quer, também, na brasileira). Assinalamos ainda a utilização

da abordagem quantitativa para leituras mais globais e que permitiram contabilizar alguns elementos que nos pareceram de interesse, sobretudo em termos da educação comparada. As categorias definidas para o estudo das CEM foram: enquadramento legal da CEM; concepção e aprovação das CEM; vinculações da CEM; implementação da CEM; acompanhamento /avaliação da CEM; referências bibliográficas utilizadas na CEM. Cada categoria foi depois dividida em subcategorias que permitiram análises mais específicas. Neste trabalho apresentaremos os resultados gerais do estudo sobre as CEM da AMP tendo em conta as categorias identificadas e, posteriormente, realizaremos uma leitura invocando *as dimensões* de análise e *imagens* exploradas por Costa (2003), designadamente aquando do trabalho deste autor sobre os *projetos educativos de escola* (PEE).

## 2. O QUADRO CONCEPTUAL DE REFERÊNCIA: CONSIDERAÇÕES GERAIS

Tendo em conta que as conclusões do nosso estudo sobre a análise das CEM, enquanto instrumentos estratégicos de desenvolvimento de processos autonómicos, apontam para algumas características comuns àquelas identificadas por Costa (1997) quando estudou os PEE, pareceu-nos pertinente desenvolver a nossa leitura recorrendo ao quadro conceptual e respetivo “aparelho interpretativo de análise” utilizado pelo autor.

Assim, para a leitura dos resultados deste estudo, invocamos os trabalhos de Barroso (1992) e de Costa (1997) sobre PEE, porém, centrando-nos, em particular, na análise das dimensões de *participação, liderança e estratégia*, e respetivas *imagens*, apresentadas por Costa (2003).

Relativamente à *participação*, entendemos, com o autor, que “o desenvolvimento de um projeto implica sempre uma atuação conjunta e concertada, o que pressupõe o conhecimento das propostas, a sua discussão, negociação e compromisso, assim como a adesão e o envolvimento dos vários intervenientes” (Costa, 2003, p. 1331). Ainda sobre a importância do desenvolvimento da participação dos atores ao nível da criação e desenvolvimento de instrumentos estratégicos para o desenvolvimento de processos autonómicos, o autor refere que “o projeto implica sempre a contratualização entre as pessoas nele envolvidas, requer uma gestão participada, não se limitando por isso, a um simples processo formal de aprovação ainda que com representação coletiva” (Costa, 2003, p. 1331). Tendo em conta esta dimensão *participação*, recuperamos, em analogia com o estudo realizado sobre o PE, a imagem “*Carta Educativa Standard*” (que decorre do “projeto standard”: Barroso, 1992), ou seja, uma das consequências operativas possíveis da construção deste tipo de documentos quando a dimensão da participação não é efetivamente posta em prática. Trata-se de uma imagem que emerge da burocratização dos processos fomentada quer pelos dispositivos legais disponibilizados aos intervenientes, quer pelas próprias estruturas da administração

“quando impõem à elaboração de projetos determinadas regulamentações e até formulários que praticamente massificam estes processos” (Costa, 2003, p.1331).

Relativamente à dimensão **estratégia**, é considerada como crucial para o desenvolvimento das autonomias, consiste na “antecipação do futuro (...), exprime a decisão estratégica e as prioridades de desenvolvimento” (Estevão, 1998, p.35) e, enquanto materialização num projeto, assume-se como “documento orientador da ação e de vinculação de práticas” (Costa, 2003, p. 1332). Para esta dimensão, teremos em conta novamente as *imagens* de Costa (2003), em particular daquelas perspetivas em que a dimensão estratégica da implementação dos projetos não é concretizada. Assim, surge a imagem da “*Carta Educativa Manutenção*” – que, na senda da imagem do *projeto manutenção*, não pretende “a mudança mas procura a manutenção das estruturas e dos processos existentes, das pessoas e das suas formas de atuação, consolidando rotinas” (Costa, 2003, p. 1333) – e a “*Carta Educativa Diagnóstico*” – que, emergindo da imagem *projeto diagnóstico*, tal como entende Costa (2003), não tendo propriamente uma estratégia, limita-se a descrever a realidade constituindo-se apenas como um registo de diagnóstico da situação.

Relativamente à dimensão **liderança**, entendemos com Costa (2003) que esta é absolutamente central para que os processos, o seu desenvolvimento e operacionalização não fiquem reservados ao cumprimento de formalidades. Nesta dimensão, continuado a assumir uma perspetiva de não exercício da liderança, recuperamos as imagens de Costa adaptando-as para o caso das CEM, temos a “*Carta Educativa Ofício*” e a “*Carta Educativa Cerimónia*” que emergem da analogia com as *imagens* de *projeto ofício* e *projeto cerimónia* (Costa, 2003). A *Carta Educativa Ofício* considera-se como praticamente concluída “nas fases de redação e aprovação finais do respetivo documento. Os objetivos principais da *Carta Educativa Ofício* reduzem-se à sua existência como documento escrito e à sua apresentação formal às instâncias político-administrativas (Costa, 2003). No caso da *Carta Educativa Cerimónia*, recuperamos o entendimento de Costa (2003) para a imagem de *projeto cerimónia*. Trata-se de um documento que é apresentado em cerimónias, rituais e momentos formais, tornando-se “o tema dominante dos discursos oficiais, mas que, usualmente, não ultrapassa a dimensão institucional formal”. Constitui-se, assim, como documento/página da internet, “como “cartão-de-visita”, ou seja, um “mero artefacto”, não passando de um dispositivo “ritual de fachada e de legitimação institucional” (Costa, 2003, p. 1335).

### 3. CARTAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS: UMA PRIMEIRA LEITURA DAS CONCLUSÕES

Recordando as palavras de Costa (2003, p. 1323), podemos dizer que “são inúmeras as organizações que, hoje em dia, estão dependentes, para o seu normal funcionamento, da existência de documentos de planificação (projetos, planos, programas...) devidamente elaborados, formalmente aprovados e cronologicamente

bem determinados”. Quando falamos de processo de desenvolvimento de autonomies e processos de descentralização, o questionamento sobre estes processos é inevitável. A obrigatoriedade da criação e desenvolvimento de determinados documentos com base em diretrizes, normas e recomendações específicas provenientes do poder central dificulta, naturalmente, o desenvolvimento de ações autonómicas dos atores ao nível dos contextos locais. Tal como entende Costa (2003), a “viabilidade de funcionamento de determinadas organizações surge, assim, dependente (por imposição legal) da apresentação de determinados projetos”. Mas, como adverte Costa, se “o único fator que mobiliza as organizações para a conceção de determinado documento for a imposição legal, temos profundas dúvidas acerca da possibilidade de uma relação de causalidade entre as intenções do documento formal e as práticas entretanto concretizadas” (Costa, 2003, p. 1323).

Passamos a apresentar algumas das principais conclusões retiradas do projeto de investigação referido inicialmente (Souza & Castro, 2012; Castro & Rothes, 2014) seguindo de perto, até ao final deste ponto 3, o trabalho já apresentado anteriormente (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015).

Relativamente à categoria **Enquadramento legal da CEM**, constatamos que, em todas as CEM (recorde-se que foram dezasseis as CEM objeto de análise), se invoca o DL nº 7/2003 para enquadrar legalmente o documento. Assim, podemos ler, em todas as CEM, a transcrição retirada do normativo e que se refere à necessidade de criação do respetivo instrumento. Não constam em nenhuma CEM as datas da aprovação em sessão de Assembleia Municipal, da deliberação do CME ou da homologação pelo Ministério da Educação. Na maioria das CEM não constam dados sobre o seu processo de construção. Apenas em duas se registam os processos pelos quais irão passar as CEM até serem homologadas pelo poder central. Tivemos acesso à informação de que a maioria das CEM foi homologada pela Ministra da Educação em 2007. A maioria das CEM (disponível na página da Internet da respetiva Câmara Municipal) mantem a sua primeira versão sem atualizações. Este fato é revelador de que o conteúdo das CEM não foi atualizado, depreendendo-se que o objetivo terá sido o de submeter o documento para cumprir a legislação, transparecendo uma certa visão de “documento encomenda”. Cerca de 37% das CEM apresentam dados relativos ao período de vigência do documento, mas cerca de 21 % não apresenta qualquer referência e cerca de 42% apresenta informação imprecisa e dispersa.

Relativamente à categoria **Construção e aprovação da CEM**, podemos constatar que dados relevantes e claros sobre os processos de construção e elaboração das CEM não constam na grande maioria dos documentos. É apresentado um discurso pouco objetivo, omitindo datas das etapas e não esclarecendo os processos nessa construção/elaboração. Quando são avançadas informações, elas

são vagas e não conseguimos identificar no texto dos documentos evidências desses processos, exceto numa CEM. Em relação aos atores envolvidos no processo de construção da CEM, podemos constatar que os responsáveis são elementos das Câmaras Municipais, aparecendo em duas CEM elementos do CME, mas apenas numa posição de apoio à equipa dinamizadora. Podemos também perceber que a maioria desses elementos pertence aos departamentos de planeamento e urbanística, sendo os restantes ligados ao departamento da educação das CM. Numa situação identificámos que a equipa responsável pertencia ao departamento de ação social e cultural. Inferimos ainda que, embora se percebam participações externas de outras entidades no processo, elas não são assumidas nem identificadas na maioria das CEM. Apenas em três é referenciada a Fundação Manuel Leão, sendo unicamente em duas dado destaque a esta entidade: numa, o coordenador da equipa de trabalho da elaboração é um membro desta Fundação e, na outra, aparece o logótipo da Fundação em todas as páginas do documento junto do logótipo da CM. Salienta-se que só numa CEM é identificado o apoio técnico de uma empresa (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284).

Em relação à categoria *Estrutura básica e eixos da CEM*, constatamos que todos os documentos são longos, no mínimo com cem páginas, chegando alguns a atingir mais de trezentas páginas. Em termos do tipo de estrutura, a quase totalidade (cerca de catorze) segue o Modelo de Carta Educativa proposto pelo ME/ANMP e o Manual de Elaboração da Carta Educativa (ME), adotando explicitamente a conceção de CEM constante no DL 7/2003 e a estrutura do Modelo. Em dez documentos podemos ver que é seguido o Modelo de Carta Educativa de forma rígida e linear. Apenas duas rompem com a estrutura proposta de Modelo. Quando dizemos que rompem com a estrutura proposta pelo Modelo referimo-nos a que não o seguem de forma linear e que introduzem itens novos ou formas de organização distintas. De um modo geral, percebemos que cerca de doze Cartas Educativas não “apresentam equilíbrio entre as partes que compõem o documento, sendo a grande parte dedicada à descrição (bastante pormenorizada) e caracterização do contexto e dos diferentes níveis educativos acompanhando esta informação inúmeros gráficos e tabelas (tal como apresentado no Modelo de CEM proposto), sendo um número de páginas significativamente inferior destinado à síntese e planificação das medidas de desenvolvimento estratégico” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284).

De um modo geral, as CEM constituem essencialmente documentos técnicos, de planeamento, elaborados a partir de modelos pré-definidos. No caso das CEM que foram elaboradas “com apoio externo (como o apoio da Fundação Manuel Leão) constata-se que existem sintonias ao nível dos conteúdos, verificando-se mesmo partes dos textos iguais, sobretudo ao nível da introdução e monitorização, indiciando que a perspetiva educacional veiculada nos documentos é importada” de outros espaços e atores, revelando que há uma contaminação clara de construções

discursivas externas. (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284). Relativamente a esta categoria percecionamos várias regulações que influenciaram a construção da CEM (os modelos e manuais produzidos pelo ME/ANMEP) e “as construções discursivas produzidas pelas entidades que colaboram com os atores a nível local que acabam por produzir efeitos de homogeneização ao nível da organização das CEM e, também, ao nível do conteúdo nos vários pontos da estrutura do documento” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284).

Em relação à categoria ***Princípios e conceções da CEM***, identificámos três grandes grupos: um grupo de CEM em que a maioria se constitui essencialmente um instrumento técnico (procurando apenas estar em consonância com a lei); outro grupo em que as CEM se constituem como instrumentos de planeamento percecionando-se que existe uma preocupação com as questões de natureza educativa e pedagógica; e um pequeno grupo constituído por apenas duas em que a CEM se assume “como mais do que um instrumento de planeamento e gestão da rede educativa, revelando uma componente sociopolítica no discurso, mas também indiciando no corpo do próprio documento evidências dessa natureza (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284). Em todas as CEM é assumido, ao nível discursivo, a visão de instrumento estratégico (veiculado pelo DL 75/2003) em que a principal função é a gestão da rede educativa ao nível local. A maioria fica “apenas neste registo assumindo a importância do documento ao nível local apenas no âmbito de gestão territorial; um pequeno grupo combina as diretrizes definidas a nível central com um ou outro aspeto de natureza pedagógica e de âmbito local; e duas assumem uma visão de CEM que combina a visão de gestão e planeamento da rede com uma visão sociopolítica e com uma importância significativa no desenvolvimento de políticas educativas locais” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1284).

Relativamente à categoria ***Vinculações da CEM a outros instrumentos de gestão***, consideramos que, em relação à *Previsão da articulação com outros instrumentos de gestão (a nível nacional)*, podemos inferir que todas as CEM se vinculam à documentação legal emitida pelo poder central, nomeadamente o DL 72003. São ainda invocados e referenciados outros normativos que enquadram as competências dos municípios ao nível de gestão educacional. Salienta-se como anteriormente descrito o Protocolo entre o ME e a ANMP, bem como o Manual de Elaboração da Carta Educativa. Em algumas foram apresentados outros Programas orientados ou recomendados pelos órgãos do poder central como, por exemplo, o “Programa Prolongamento de Horário”, o “Programa Critérios de reordenamento da rede educativa”, publicado pelo GIASE do ME, o Acordo relativo a cartas educativas e rede escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico assinado pelo ME e ANMP e as suas recomendações e diretrizes. Em poucas CEM é feita referência a outros programas de natureza supranacional como é o caso do Programa Associação Internacional das Cidades Educadoras. Nesses casos são utilizados muitos dos objetivos desse documento como ações importantes a desenvolver. Também numa CEM é referido

o PNAI (Planos Nacionais de Ação para a Inclusão) como importante para a definição dos objetivos. No que diz respeito à previsão de articulação com outros instrumentos de gestão municipal, podemos inferir que todas as CEM referem a ligação com o Plano Diretor Municipal (PDM). De notar que em poucas CEM é referida a importância de interligação com os Projetos Educativos das escolas (PEE) e, das que referem, apenas em duas está apresentada a necessidade de integração das opções feitas nesses instrumentos de gestão das escolas/agrupamentos. Salientamos ainda que em todas as CEM é perceptível a importação de dados de outros documentos de gestão local nomeadamente de planeamento urbanístico. No que diz respeito à articulação com instrumentos de gestão local, o instrumento mais referenciado é o PDM (um documento de gestão/planeamento urbanístico).

Na categoria **Implementação das CEM**, verificamos que em todas as CEM os responsáveis pelo processo de desenvolvimento e implementação das mesmas são elementos dos municípios, pertencendo a sua maioria aos Departamentos de Planeamento e Urbanística do Município. Não aparece em termos de discurso a valorização e a evidência da participação do CME nem na elaboração, nem na implementação da CEM. Apenas numa CEM “essa situação é explorada e desenvolvida havendo evidências de que ocorreu efetivamente uma participação do CME, em especial na consulta para a elaboração da CEM. Só numa CEM aparecem informações claras sobre as formas e canais de publicitação constatando-se que de facto ocorreram pois existem registos no *dossier* de acompanhamento e avaliação da CEM” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1285).

Relativamente à categoria **Acompanhamento e avaliação das CEM**, podemos verificar que, na maioria das CEM, os processos de avaliação/monitorização são descritos “de forma sumária e pouco clara, com poucos elementos de organização do processo de recolha e tratamento de dados, ausência de critérios de análise, identificação dos intervenientes, identificação de instrumentos de recolha de dados e identificação de processos de tratamento de dados” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1285). Neste ponto é clara a regulação do poder central e de outras instituições que apoiaram os processos. Só numa CEM podemos encontrar um relatório atualizado e disponível *on-line* para consulta sobre o processo de acompanhamento e avaliação da CEM.

Por fim, relativamente à categoria **Referências bibliográficas utilizadas na CEM**, percebemos que apenas em três CEM existem referências bibliográficas e legais, sendo “que o que prevalece nestes casos são as relativas à legislação e de uma forma muito evidente, inferindo-se, portanto, que a importância atribuída à dimensão legal foi maior do que a atribuída à dimensão teórica” (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p.1285).

#### 4. CARTAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS: UMA LEITURA ATRAVÉS DE IMAGENS SOCIO-ORGANIZACIONAIS

Invocando as dimensões de análise *participação, estratégia e liderança* e as imagens atrás identificadas (com base em Costa, 2003), procederemos agora a uma leitura de pendor mais sócio-organizacional relativamente à descrição dos resultados exposta anteriormente.

Relativamente à dimensão de análise *Participação*, consideramos que a maioria das CEM se assumiu como **Carta Educativa Standard**, pois foi notória a forte burocratização dos processos “fomentada pelos dispositivos legais ou pelas próprias estruturas da administração educacional”. Constatámos que o poder central acabou por determinar um conjunto de regulamentações e até de formulários para elaboração das CEM que “praticamente massificaram estes processos” (Costa, 2003). Esta situação foi ainda acentuada com a ação de outras entidades externas (outras instituições que apoiaram os processos de conceção, desenvolvimento e monitorização das CEM) e que acabaram por desenvolver, também, outras regulações, contribuindo para a homogeneização dos discursos. Neste sentido, ao nível da participação, foram fracos os movimentos de atuação conjunta dos diferentes agentes locais, a construção, desenvolvimento e monitorização da CEM não envolveu ativamente na discussão, negociação e compromisso os distintos atores e também não foi reconhecida a adesão e o envolvimento desses intervenientes. A assinalar ainda a falta de participação ativa do CME na maioria dos documentos estudados. Relembrando Costa (2003), uma “gestão participada, não se pode limitar, por isso, a um simples processo formal de aprovação ainda que com representação coletiva” (Costa, 2003, p. 1331).

Relativamente à dimensão de análise *Estratégia*, consideramos que a maioria das CEM pode ser “lida” pelas *imagens Carta Educativa Manutenção e Carta Educativa Diagnóstico*. A *Carta Educativa Manutenção* é uma *imagem* que permite a leitura de documentos que revelam ausência de uma visão estratégica e política, que reforçam a legitimação de tomadas de decisão já feitas pelo poder central e ou local, depreendendo-se não a mudança e transformação, mas a “manutenção das estruturas e dos processos existentes, das pessoas e das suas formas de atuação consolidando rotinas” (Costa, 2003, 1333). Pelo fato de a maioria das CEM se constituírem como documentos em que a componente de diagnóstico é bastante relevante, com uma faceta de registo de natureza fortemente descritiva e a ausência de uma componente estratégica e política forte, entendemos que também a *imagem Carta Educativa Diagnóstico* se adequa à leitura interpretativa da realidade em estudo.

Em relação à dimensão de análise *Liderança*, consideramos que a maioria da CEM pode ser “lida” pelas *imagens Carta Educativa Ofício e Carta Educativa Cerimónia* pois não são visíveis, nem expressas as entidades locais responsáveis

pelos processos, enquanto lideranças locais proactivas na implementação e desenvolvimento deste instrumento, percebendo-se que, na sua maioria, a elaboração destas CEM fica limitada ao cumprimento de formalidades. Nesta acessão, a *imagem Carta Educativa Ofício* permite perceber que o principal objetivo da elaboração do documento é atingido quando se “cumpre a encomenda” do poder central e, assim, considera-se como praticamente concluída “nas fases de redação e aprovação finais do documento”, pois os seus objetivos principais traduzem-se na sua “existência como documento escrito e na sua apresentação formal às instâncias da administração educativa”. Por outro lado, na ausência de intervenientes ativos, tecnicamente qualificados e funcionalmente responsabilizados pela implementação efetiva da CEM, esta poder-se-á reduzir a mero mecanismo de publicitação no espaço público, como nos *sites da internet* e nas vitrinas municipais, bem como ser artefacto de destaque em eventos autárquicos, enquanto objeto de retórica discursiva apelativa, constituindo-se assim como *Carta Educativa Cerimónia*. Neste sentido, reduzindo-se à sua “exibição pública” em momentos e espaços formais, nomeadamente em cerimónias e rituais das Câmaras Municipais e mesmo sendo “tema dominante dos discursos oficiais, (...) não ultrapassa a dimensão institucional formal”, acabando por constituir-se como “mero artefacto” enquanto “ritual de fachada e de legitimação institucional” (Costa, 2003, p. 1335).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

São várias as considerações que poderíamos tecer tendo em conta a análise efetuada. Optamos por salientar algumas questões que nos parecem mais importantes.

Tendo em conta a análise desenvolvida, parece claro que o processo de elaboração, desenvolvimento e monitorização da CEM foi objeto de elevado controlo por parte do poder central, contrariando, de certa forma, o discurso político-normativo que encarava este documento como um crucial instrumento estratégico (ao lado do CME) de desenvolvimento de processos de descentralização educativa e de autonomia dos poderes locais. Os estudos realizados revelam que estes documentos continuam a padecer dos mesmos problemas (já identificados por diversos investigadores) de outros documentos produzidos no domínio educacional, parecendo que esta situação é, em grande parte, explicada pelo tipo de relação estabelecida entre o poder central e os atores ao nível local. As *imagens* que selecionamos para a leitura desta realidade ajudaram-nos a esclarecer que estes documentos continuam a ser desenvolvidos numa perspetiva racional-burocrática e, especialmente, de resposta às demandas do poder central e, portanto, ainda numa lógica pouco emancipatória.

Contudo, convém ter em atenção que a maioria das situações apontadas e a leitura global efetuada não deverá ser sinónimo de generalização. No estudo em

apreciação, levado a cabo na Área Metropolitana do Porto, verificou-se a existência de duas CEM que rompem (em alguns pontos) com o modelo dominante, revelando uma face mais sociopolítica. Isto permite afirmar que, num mesmo quadro fortemente regulador, é possível encontrar exemplos de realidades específicas que se afastam do instituído mostrando que no plano de ação, ao nível local, os atores têm um papel importante de contra-regulação, podendo transformar instrumentos de natureza técnica (meramente de planeamento) em instrumentos de natureza política contribuindo assim para desenvolver espaços de autonomia e de decisão ao nível local (Castro, Figueiredo & Diogo, 2015, p. 1287). Poderíamos afirmar, tendo em conta Barroso (1992), que estes documentos já se aproximam de *projetos construídos* e se afastam de *projetos decretados*.

Porém, estes dois casos assumiram feição de exceção no quadro global do estudo, não sendo despiciendo poder continuar a afirmar que existem fortes regulações do poder central sobre a ação dos agentes locais, bem como regulações produzidas por outras entidades que apoiam as equipas de trabalho das CEM, que têm contribuído mais para a homogeneização de discursos e para a prevalência de instrumentos de natureza burocrática do que para o desenvolvimento de instrumentos de natureza política capazes de promover a construção de efetivas e autónomas políticas educativas locais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barroso, J. (1992). Fazer da escola um projecto. In R. Canário (Org.). *Inovação e Projecto Educativo da Escola*. Lisboa: Educa, 17-55.
- Castro, D. F.; Rothes, L. (2014). As Cartas Educativas em Portugal: conceção, implementação e monitorização. *Porto Alegre, Revista de Educação*, v.37, nº 2, 232-238.
- Castro, D. F.; Figueiredo, I.; Diogo, L. (2015). A regulação do poder central no processo de construção das Cartas Educativas e a homogeneização dos discursos. In *Atas do II Colóquio Internacional de Ciências Sociais de Educação - "O Governo das Escolas, Atores, Políticas e Práticas"*. Braga, Universidade do Minho, Departamento de Educação, 1278-1285.
- Costa, J. A. (1997). *O Projecto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais: Discursos e Práticas*. Aveiro: Editorial da Universidade de Aveiro.
- Costa, Jorge Adelino (2003). Projectos educativos das escolas: um contributo para a sua (des)construção. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 24, n.º 85, 1319-1340.
- Laville, C.; Dionne, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed.
- Portugal. *Decreto-Lei n. 7/2003, de 15 de janeiro*. Reativa os Conselhos Municipais de Educação e regulamenta as Cartas Educativas Municipais. Diário da República, n. 12, I Série - A, 15 janeiro de 2003.
- Souza, D. B.; Castro, D. F. (2012) Gestão democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, nº 121, 1195-1213.

