



**SUSANA COSTA
SANTOS**

**INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA REDE E POLÍTICA
EDUCATIVA – REFERENCIAL DE BOAS PRÁTICAS**



**SUSANA COSTA
SANTOS**

**INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA REDE E POLÍTICA
EDUCATIVA – REFERENCIAL DE BOAS PRÁTICAS**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação científica do Doutor João José Lourenço Marques, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e coorientação do Doutor Aníbal Rui de Carvalho Antunes das Neves, Professor Auxiliar do Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro.

o júri

Presidente

Doutor José Manuel Gaspar Martins
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Vogais

Doutor Fernando Luís Teixeira Diogo
Professor Adjunto do Instituto Politécnico do Porto - Escola Superior de Educação do Porto

Doutor João José Lourenço Marques
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Ao Professor João Marques e ao Professor Rui Neves por toda a orientação, discussão e sugestões.

À minha família por todo o apoio.

Ao meu pai por acreditar e apostar em mim, sem ele não teria chegado até aqui.

À minha mãe pelo apoio permanente, confiança, força e sobretudo pela grande amizade.

Ao Tiago pela companhia, desabafos, motivação, compreensão e empenho.

Aos pais do Tiago por todas as conversas.

Aos meus colegas de trabalho, em especial ao Gonçalo e à Joana pela amizade e contributos.

Ao Xavier por todo o auxílio prestado.

palavras-chave

Planeamento Estratégico, Educação, Desafios, Descentralização, Carta Educativa, Plano Estratégico Educativo Municipal

resumo

O Planeamento Estratégico assume-se como um processo com grande potencial para responder aos desafios Demográficos e Socioeconómicos que têm emergido ao longo do tempo.

As baixas taxas de natalidade, e a fragilidade económica foram alguns dos fatores que levaram a atividade de planeamento a repensar em novas estratégias capazes de responder às necessidades atuais e futuras da população, nomeadamente na área da Educação.

O processo de descentralização que se traduz na transferência de atribuições e competências do Estado central para o poder local, principalmente em matéria educativa, conferiu uma maior eficiência e eficácia ao nível da gestão dos recursos e na prestação de serviços públicos pelas autarquias. Assim, as entidades locais passaram a deter uma maior autonomia para dar resposta aos desafios territoriais e necessidades da comunidade educativa local no curto e longo prazo, através do desenvolvimento de instrumentos como as Cartas Educativas e Projetos Educativos Locais/Planos Estratégicos Educativos Municipais.

Através da análise e comparação das Cartas Educativas e dos Planos Estratégicos Educativos Municipais elaborados pelos Concelhos A e B, concluiu-se que para a definição da política educativa local de forma estratégica, prospetiva e colaborativa, é fundamental incorporar quatro componentes: o i) Diagnóstico Estratégico e Prospetivo, o ii) Processo de Auscultação, a iii) Construção Estratégica e a iv) Monitorização.

O referencial teórico proposto nesta dissertação procurou demonstrar como se articulam as diferentes componentes que constituem os instrumentos de gestão e planeamento da rede e política educativa, contribuindo para a orientação das equipas e municípios no âmbito da construção das políticas educativas locais, capazes de responder estrategicamente aos desafios territoriais e necessidades da comunidade educativa local, hoje e no futuro.

keywords

Strategic Planning, Education, Challenges, Decentralization, Educational Chart, Municipal Educational Strategic Plan

abstract

Strategic Planning assumes itself as process of great potential to answer the Demographic and Socioeconomic challenges that have emerged over time. Low birthrates, and economic fragility were some of the issues that made planning activity rethink new and capable strategies fit to answer the current and future needs of the population, especially in the Education area.

The process of Decentralization which is defined as the transfer of skills and rights from the central State to the local autarkies or municipalities, with special focus on educational matters, granted a bigger efficiency in terms of resource management and provision of public services by the local entities. Therefore, local entities started to have a bigger autonomy to answer the territorial challenges and needs of the educational community in the short and long term, this was achieved through the development of tools like the Educational Charts and Local Educational Projects/ Municipal Educational Strategic Plans.

Through the analysis and comparison of the Educational charts and Municipal Educational Strategic Plans elaborated by the Counties A and B, it was concluded that to define a strategic, prospective and collaborative local education policy it was fundamental to incorporate four key components: i) Strategic and Prospective Diagnosis, ii) Auscultation Process, iii) Strategic Building, and iv) Monitoring.

The theoretical content present in this dissertation has the objective of demonstrating how the different components that constitute the management instruments and network planning and educational policy are articulated or organized, thus contributing with guidance for the teams and counties in the matter of creating local education policies, policies which are able to strategically answer the territorial challenges and needs of the local educational community, now and in the future.

ÍNDICE

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO	1
I.1. MOTIVAÇÃO DO TEMA	2
I.2. DESAFIOS SUBJACENTES AO TEMA.....	3
I.3. OBJETIVOS	6
I.4. METODOLOGIA.....	7
I.5. ESTRUTURA.....	10
CAPÍTULO II – POLÍTICAS EDUCATIVAS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
II.1. ATIVIDADE DE PLANEAMENTO – FUNÇÃO E IMPORTÂNCIA	14
II.2. COMPETÊNCIAS DO PODER LOCAL - PLANEAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	16
II.2.1. Processo de descentralização	16
II.2.2. Planeamento e gestão da rede escolar e políticas educativas locais	20
II.3. ESTRUTURAS E AGENTES EDUCATIVOS	26
II.3.1. Órgãos, estruturas, estratégias e orientações da Administração Central.....	26
II.3.1.1. Papel dos órgãos e estruturas da Administração Central	27
II.3.1.2. Estratégias e orientações.....	33
II.3.2. Atores educativos locais.....	36
II.3.2.1. Município	37
Órgãos, estruturas, estratégias e orientações da Administração Local	37
Estratégias e orientações.....	39
II.3.2.2. Escola	40
Instrumentos de gestão escolar	42
II.3.2.3. Família.....	43
II.3.2.4. Restante comunidade educativa	45
II.4. SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS – ATUAL ORGANIZAÇÃO	48
II.4.1. Educação Pré-escolar	49
II.4.2. Educação escolar	50
II.4.3. Educação extraescolar.....	51
II.5. INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO E GESTÃO DA REDE E POLÍTICA EDUCATIVA	53
II.5.1. Carta Educativa	53
II.5.2. Projeto Educativo Local ou Plano Estratégico Educativo Municipal?.....	61
CAPÍTULO III – ANÁLISE PRÁTICA	67
III.1. CASOS DE ESTUDO: CONCELHO A E CONCELHO B.....	68
III.2. METODOLOGIA.....	69
III.3. CARTAS EDUCATIVAS.....	70
III.3.1. As Cartas Educativas do Concelho A e do Concelho B – análise de conteúdo	70

III.3.2.	As CE de 1ª geração e as Cartas Educativas de 2ª geração – análise de conteúdo	78
III.4.	PLANOS ESTRATÉGICOS EDUCATIVOS MUNICIPAIS	81
III.4.1.	Os Planos Estratégicos Educativos Municipais dos Concelhos A e B - análise de conteúdo .	81
III.5.	PROPOSTA DE UM REFERENCIAL TEÓRICO DE BOAS PRÁTICAS PARA A DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL.....	85
III.5.1.	DESAFIOS SUBJACENTES À CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL	88
III.6.	CONCLUSÕES	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		95
LEGISLAÇÃO CONSULTADA		100
WEBGRAFIA		104
ANEXOS		107
I.	COMPLEMENTOS - ESTRATÉGIAS E ORIENTAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL.....	107
II.	LISTAGEM DAS ENTREVISTAS E REUNIÕES	109
	PROCESSO DE AUSCULTAÇÃO – CONCELHO A	109
	PROCESSO DE AUSCULTAÇÃO – CONCELHO B	110
III.	ANÁLISE DE CONTEÚDO INTERPRETATIVA	111
	ANÁLISE INTERPRETATIVA EVOLUTIVA DO CONTEÚDO DAS CARTAS EDUCATIVAS (2006 E 2017) - CONCELHO A	111
	ANÁLISE INTERPRETATIVA EVOLUTIVA DO CONTEÚDO DAS CARTAS EDUCATIVAS (2006 E 2016) – CONCELHO B.....	113
	ANÁLISE INTERPRETATIVA COMPARATIVA DOS PEEM – CONCELHO A E CONCELHO B (2017)	115
IV.	ENTREVISTAS	117
	GUIÃO DAS ENTREVISTAS	117
	TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS.....	117

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: PROJEÇÃO DO ÍNDICE SINTÉTICO DE FECUNDIDADE SEGUNDO 4 CENÁRIOS ATÉ 2060 (%) 4

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS CASOS DE ESTUDO	8
FIGURA 2: SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL.....	22
FIGURA 3: COMPETÊNCIAS QUE INCUBEM AO ESTADO PARA A REALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ENSINO	27
FIGURA 4: COMPETÊNCIAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	38
FIGURA 5: CONSTITUIÇÃO DA ESCOLA	40
FIGURA 6: VISÃO GERAL SOBRE O MODELO DE GOVERNAÇÃO NA EDUCAÇÃO	47
FIGURA 7: VETORES FUNDAMENTAIS DA EDUCAÇÃO EXTRAESCOLAR.....	52
FIGURA 8: SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS	52
FIGURA 9: OBJETIVOS DA CARTA EDUCATIVA	54
FIGURA 10: OBJETIVOS DO ORDENAMENTO DA REDE EDUCATIVA	55
FIGURA 11: COMPONENTES DAS CARTAS EDUCATIVAS POR CORDEIRO & MARTINS E PELO DECRETO-LEI Nº 7/2003, DE 15 DE JANEIRO	56
FIGURA 12: COMPONENTES DAS CARTAS EDUCATIVAS POR COSTA E BARBOSA.....	57
FIGURA 13: COMPONENTES DOS PLANOS ESTRATÉGICOS EDUCATIVOS MUNICIPAIS	64
FIGURA 14: PRINCÍPIOS DO PLANO ESTRATÉGICO EDUCATIVO MUNICIPAL/PROJETO EDUCATIVO LOCAL ...	65
FIGURA 15: ANÁLISE DAS CARTAS EDUCATIVAS DO CONCELHO A E DO COCELHO B	70
FIGURA 16: ANÁLISE DAS CARTAS EDUCATIVAS DOS CONCELHOS A E B.....	78
FIGURA 17: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS MENSAGENS DA ANÁLISE DAS CARTAS EDUCATIVAS DE 1ª E 2ª GERAÇÃO	80
FIGURA 18: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS MENSAGENS DA ANÁLISE DOS PLANOS ESTRATÉGICOS EDUCATIVOS MUNICIPAIS – CONCELHO A E CONCELHO B	84
FIGURA 19: BASE METODOLÓGICA PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL	85
FIGURA 20: IDENTIFICAÇÃO DAS COMPONENTES ESSENCIAIS PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL	87
FIGURA 21: IDENTIFICAÇÃO DOS DESAFIOS E SOLUÇÕES PARA CADA UMA DAS COMPONENTES	92

LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS

CE – Carta Educativa

CNE – Conselho Nacional da Educação

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

NEE – Necessidades Educativas Especiais

PAE – Programa Aproximar Educação

PE – Projeto Educativo

PEEM – Plano Estratégico Educativo Municipal

PEL – Projeto Educativo Local

PEM – Projeto Educativo Municipal

*“Se planejar para um ano, plante arroz;
Se planejar para 10 anos, plante árvores;
Se planejar para 100 anos, eduque pessoas!”*

Provérbio Chinês

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

Este capítulo faz um enquadramento do tema no âmbito do mestrado em Planeamento Regional e Urbano realçando o seu foco e importância no contexto atual. Num primeiro ponto são apresentadas as razões que motivaram o desenvolvimento desta temática, assim como os desafios que se colocam ao planeamento e gestão de um território para a definição de uma política educativa ao nível local. Este capítulo contém a identificação dos objetivos e a metodologia que se adotou por forma a dar-lhes resposta. Por fim é apresentada a estrutura da dissertação que mostra de que forma se encontram organizados os diferentes pontos que permitiram desenvolver o tema.

I.1. MOTIVAÇÃO DO TEMA

Durante o meu percurso académico foram diversos os conteúdos programáticos e abordagens em torno da evolução e importância do planeamento e das políticas territoriais.

O planeamento físico-territorial, também designado por *blueprint planning*, foi a primeira modalidade de planeamento a surgir entre os finais da Segunda Guerra Mundial e os anos 70. Esta modalidade foi marcada sobretudo pelo controlo disciplinado da expansão urbana¹ e do uso do solo, de forma regular, pelas autoridades centrais e locais, através de mecanismos de controlo e de planeamento urbano como os planos de ordenamento espacial (Fernandes, 2012 e Meirinhos, 2011).

Dos anos 60 aos anos 70 emergiram conceções ligadas ao planeamento racional como a preocupação com a forma como as cidades e regiões funcionavam, procurando adequar os meios aos fins (Fernandes, 2012).

Com o enfraquecimento do planeamento regulatório nos anos 70 e a diminuição da presença do Estado, emergiram correntes que vieram dar origem ao planeamento estratégico como processo de apoio à tomada de decisão (Fernandes, 2012 e Bryson, 1988). Segundo Lima (2011) e Reigado (2000) o planeamento estratégico deve comportar um i) processo de análise do passado e do presente por forma a retratar as dinâmicas do território, um ii) planeamento prospetivo, de antecipação ao futuro, reagindo e adaptando à realidade, e iii) a definição propostas de intervenção locais com o envolvimento da comunidade através de processos participativos, dado que esta é a que melhor conhece as necessidades do território e das famílias que nele habitam.

Assim, o planeamento estratégico territorial deve procurar dar resposta às necessidades da comunidade, com o fim de melhorar a sua qualidade de vida e bem-estar, em áreas como a saúde, a habitação, a educação e a cultura. Neste sentido colocam-se questões ligadas tanto à forma como os diferentes equipamentos se encontram organizados no território, como às políticas que permitem um funcionamento que satisfaça as necessidades da comunidade presente e futura, atendendo aos desafios demográficos e socioeconómicos do território.

O interesse e os desafios subjacentes à temática motivaram-me a i) explorar a forma como são construídas as propostas de reconfiguração da rede escolar e as políticas educativas locais e ii) a propor a construção de um referencial teórico de boas práticas para a definição de uma política educativa local capaz de dar resposta aos desafios territoriais e às necessidades da comunidade.

¹ O fenómeno de expansão urbana foi causado sobretudo pela Revolução Industrial que transformou radicalmente a “conceção e o funcionamento das cidades” provocando um “crescimento demográfico extraordinário nas cidades” e um “estender das infraestruturas pelo território” (Silva *et al*, 2012 e Moura e Sá, 2015)

I.2. DESAFIOS SUBJACENTES AO TEMA

Em Portugal, e um pouco por toda a Europa, tem-se assistido nos últimos anos à emergência de dinâmicas demográficas e socioeconómicas, decorrentes de processos como a globalização e o desenvolvimento dos transportes e tecnologias, que têm colocado grandes desafios à atividade de planeamento e levado à construção de estratégias e políticas territoriais como forma de lhes dar resposta (Fonseca, 2006).

O envelhecimento populacional, o aumento da longevidade, o declínio e o adiamento da fecundidade, a intensidade dos fluxos migratórios e a crise económica² são alguns desafios que colocaram algumas dificuldades às figuras de planeamento, em responder a este contexto de mudança (Fonseca, 2006).

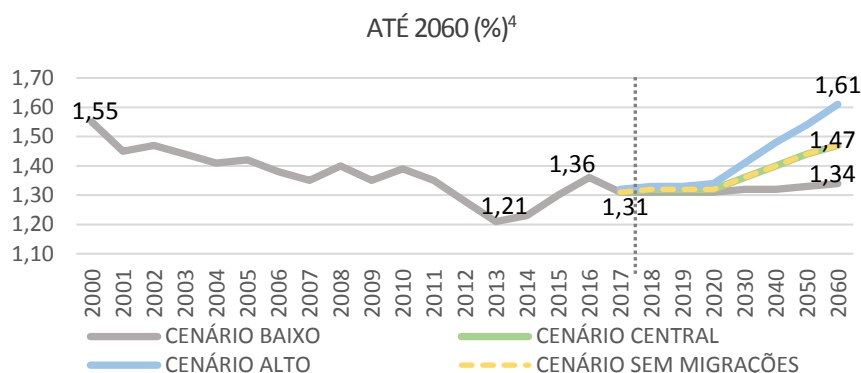
O planeamento estratégico territorial emergiu como forma de resposta aos desafios demográficos e socioeconómicos por meio de uma nova base metodológica que assenta no i) diagnóstico estratégico territorial e prospetivo com vista a obter conhecimento sobre as tendências demográficas e socioeconómicas passadas, atuais e futuras e na ii) construção de estratégias/medidas flexíveis com a comunidade capazes de se adaptarem às mutabilidades do território (Perestrelo, 2002 e Fonseca, 2006).

O índice sintético de fecundidade é um indicador demográfico que traduz o número médio de crianças vivas que nascem por mulher em idade fértil³. Por análise do comportamento deste indicador verifica-se uma inconstância ao longo do tempo. Se no ano 2016 o índice sintético de fecundidade em Portugal era de 1,4% (aproximadamente), em 2060 prevê-se, segundo o cenário alto, um aumento do indicador para 1,6%, já segundo o cenário baixo, uma diminuição para 1,3%.

² Fonte: Revista de Estudos Demográficos do INE, produzida em 2015.

³ Para mais informação consultar o indicador “Índice Sintético de Fecundidade (N.º) em: www.ine.pt.

GRÁFICO 1: PROJEÇÃO DO ÍNDICE SINTÉTICO DE FECUNDIDADE PARA PORTUGAL SEGUNDO 4 CENÁRIOS



Fonte: Autora, com base nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE)

O fator “imprevisibilidade” é um dos grandes desafios que se coloca à atividade de planeamento: como se desenvolvem estratégias que respondam eficazmente às necessidades da comunidade no presente e no futuro?

No âmbito educativo os desafios demográficos também se colocam dado que estes exigem por parte dos planeadores e agentes educativos locais uma atitude proactiva por forma a adequar a vertente material, mas também a vertente imaterial às necessidades da comunidade educativa hoje e no futuro. Deve haver uma reorganização da rede educativa que passa tanto pela construção de novos estabelecimentos de ensino como pelo encerramento ou a requalificação e ampliação dos existentes. Por outro lado, deve haver uma organização interna dos estabelecimentos de educação e ensino em termos de estrutura física, como a adaptação das instalações a crianças com Necessidades Educativas Especiais (NEE), mas também em termos imateriais como as ofertas educativas e formativas, o apoio a crianças e jovens com NEE e com baixo sucesso escolar através de equipas especializadas. Estes são alguns dos aspetos aos quais as estruturas e indivíduos responsáveis por construir propostas de redimensionamento da rede escolar e pela definição da política educativa local devem estar atentos.

Em Portugal, muitos estabelecimentos de educação e ensino encerraram por forma a diminuir os custos associados à gestão e manutenção dos equipamentos educativos e a aumentar as taxas de ocupação das salas de aula. Porém, tal como refere Fernandes (2007), o encerramento dos estabelecimentos de ensino costuma gerar alguma resistência, principalmente por parte dos pais que preferem ter os seus filhos a estudar nos estabelecimentos de educação e ensino da sua localidade e não na comunidade vizinha. Portanto, este deve ser um processo que deve ser desenvolvido com grande cuidado dado que existem questões sociais e culturais associadas

⁴ As projeções do índice de envelhecimento a partir do ano de 2016 foram feitas com base em 4 cenários (1- baixo, 2- central, 3- alto e 4- sem migrações). Os dados são provenientes do INE (última atualização dos dados: março de 2017).

(Fernandes, 2007). O mesmo autor reforça que a participação e o diálogo entre os pais, professores e autoridades locais é fundamental dado que a mudança e a melhoria das condições das escolas é um processo necessário (Fernandes, 2007). Por outro lado, a oferta educativa e formativa também tem sido alvo de algumas transformações por forma a melhorar os níveis de educação e formação da comunidade. Os Cursos de Educação e Formação (CEF)⁵, por exemplo, surgiram em 2004 com o propósito de combater o abandono escolar e a exclusão social através do cumprimento da escolaridade obrigatória permitindo a sua inserção no mercado de trabalho (Clemente, 2010).

Desta forma, percebe-se que existem várias questões associadas ao planeamento educativo que vão para além da estruturação da rede educativa. Por essa razão, antes da construção de estratégias educativas, todas estas e outras questões devem ser analisadas e refletidas por forma a tomar decisões que melhorem a educação, mas também a qualidade de vida e o bem-estar da comunidade. Assim, os municípios têm desenvolvido instrumentos capazes de fornecer orientações estratégicas para a gestão e planeamento da rede e ofertas educativas (Cartas Educativas), mas também da própria política educativa (Planos Estratégicos Educativos Municipais). As Cartas Educativas começaram a ser desenvolvidas anteriormente aos Projetos Educativos Locais⁶ por força do Decreto-Lei 7/2003, de 15 de janeiro⁷. Este Decreto-Lei veio aprovar a elaboração das CE pelos órgãos municipais⁸ e ainda impor reavaliações obrigatórias de 5 em 5 anos que permitem perceber se a rede educativa se encontra “*desconforme com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa*” (número 2, do artigo 20.º). Quando se verifica essa desconformidade é necessário fazer uma revisão obrigatória da Carta Educativa⁹ por forma a adequar a rede escolar aos novos desafios territoriais e às necessidades da população. Já passaram mais de 10 anos desde a elaboração das primeiras Cartas Educativas (elaboradas em 2006) emergindo a necessidade de se fazer a sua revisão dado que as transformações demográficas e socioeconómicas assim o exigem. Por outro lado, como as questões da estruturação da rede e da política educativa andam associadas, urge também a necessidade de desenvolver Planos Estratégicos Educativos Municipais com estratégias capazes de gerar resultados positivos no curto, médio e longo-prazo.

Assim, como se define uma política educativa local capaz de dar resposta às necessidades da comunidade no presente e no futuro?

⁵ Os CEF foram criados em 2004 através do Despacho Conjunto 453/2004, de 27 de julho (Clemente, 2010).

⁶ Recentemente designados por Planos Estratégicos Educativos Municipais

⁷ O Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio, é a versão mais recente do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

⁸ Fonte: alínea b, do número 1, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

⁹ Fonte: número 2 e 3, do artigo 20.º, do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

I.3. OBJETIVOS

Os diversos desafios que se têm colocado à atividade de planeamento, nomeadamente ao nível da educação¹⁰ têm fomentado a construção de políticas educativas com um carácter mais estratégico. A Revisão da Carta Educativa e a elaboração de Planos Estratégicos Educativos Municipais são instrumentos educativos que devem ser capazes de dar resposta de forma eficaz aos desafios territoriais e necessidades educativas da comunidade, no curto e longo prazo.

Desta forma, o principal objetivo desta dissertação prende-se com a **construção de uma proposta de um referencial teórico de boas práticas** que demonstre como pode ser definida uma política educativa local do ponto de vista material (Cartas Educativas) e imaterial (Plano Estratégico Educativo Municipal).

Pretende-se que o referencial teórico possa constituir-se como uma base metodológica que permita orientar as equipas e/ou municípios no desenvolvimento das Cartas Educativas e Planos Estratégicos Educativos Municipais.

Assim, com o objetivo de desenvolver um referencial de boas práticas será fundamental validar primeiramente as seguintes hipóteses:

- Existem diferenças significativas ao nível do conteúdo e processo de elaboração das Cartas Educativas de 1ª geração e de 2ª geração;
- Existem diferenças significativas ao nível do conteúdo e processo de elaboração das Cartas Educativas e Planos Estratégicos Educativos Municipais, em diferentes contextos territoriais (Concelho A e Concelho B).

Após a validação das hipóteses será possível construir uma proposta de um referencial de boas práticas a partir da:

- Identificação das principais componentes que cada um dos instrumentos educativos (CE e PEEM) deve incorporar,
- Justificação da importância de cada uma das componentes para a construção de estratégias educativas,
- Apresentação dos desafios subjacentes à construção de cada uma das componentes e,
- Desenvolvimento de uma abordagem que demonstre, de forma faseada, como deve ser construída a política educativa local com base nos instrumentos educativos (CE e PEEM).

¹⁰ Os desafios identificados encontram-se referidos no ponto anterior 1.2 – Desafios subjacentes ao tema.

I.4. METODOLOGIA

Por forma a dar resposta aos objetivos identificados (no ponto I.3) precedeu-se ao desenvolvimento do trabalho em duas fases.

Primeira fase – Fundamentação Teórica

A fase da fundamentação teórica comporta a reflexão sobre a i) importância do planeamento estratégico, a ii) evolução das competências ao nível local no âmbito da educação e sobre os iii) instrumentos educativos locais (Cartas Educativas e Planos Estratégicos Educativos Municipais)¹¹.

Segunda fase – Componente Prática

A segunda fase compreende a i) análise do conteúdo dos instrumentos educativos locais de dois casos de estudo: Concelho A e Concelho B e a ii) construção da proposta de um referencial de boas práticas para a definição de uma política educativa local.

A análise do conteúdo destes instrumentos assentou em duas formas: 1) **análise evolutiva** e 2) **análise comparativa**. A análise evolutiva apenas foi utilizada na análise de conteúdo interpretativa das Cartas Educativas de 1ª e 2ª geração. Já a análise comparativa utilizou-se na comparação do conteúdo das Cartas Educativas e dos Planos Estratégicos Educativos Municipais desenvolvidos entre os dois concelhos.

¹¹ Para a primeira fase foi necessário a recolha e análise de documentos de base científica como artigos científicos, dissertações, teses, livros, mas também de documentos legais.

Para auxiliar na compreensão dos diferentes temas foram desenvolvidos alguns esquemas como forma de síntese de algumas ideias. Para argumentação de algumas ideias, nomeadamente ao nível dos desafios socioeconómicos (ver gráfico 1 e gráfico 2, do ponto I.2 (desafios subjacentes ao tema), no capítulo I), foi fundamental recorrer à página online do Instituto Nacional de Estatística (www.ine.pt) para consultar e analisar dados. Já para a consulta de normativos legais recorreu-se à página da Procuradoria-Geral da República (<http://www.ministeriopublico.pt/iframe/pesquisar>).

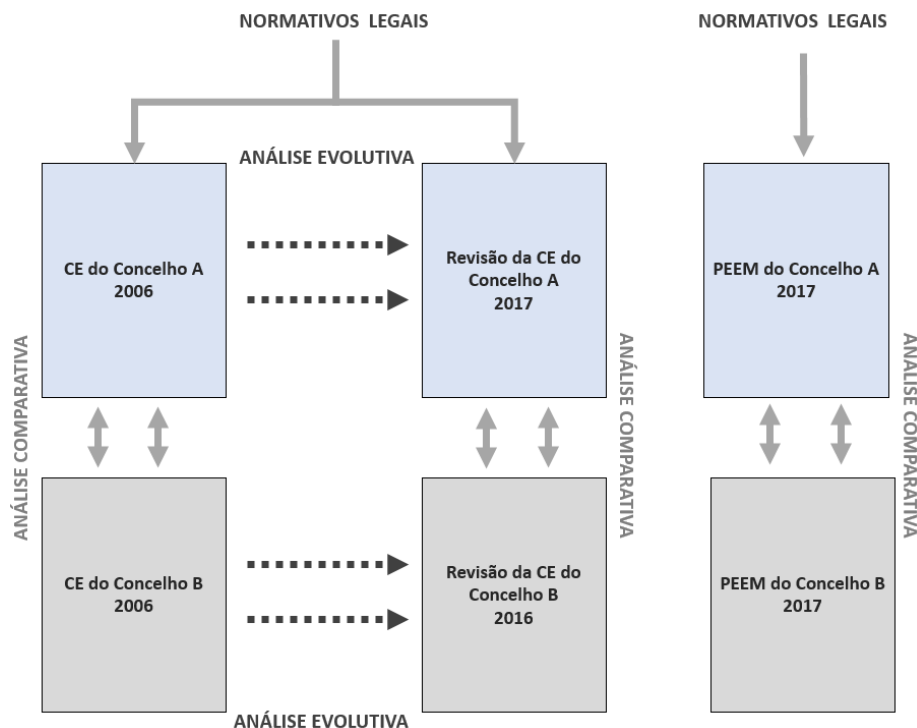


FIGURA 1: METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS CASOS DE ESTUDO

Fonte: Autora

A **segunda etapa** comportou uma compreensão e **análise do processo de construção** destes instrumentos. Com este fim, acompanhei, enquanto elemento observador participante, i) o processo de elaboração da Revisão da CE do Concelho B de 2016 e da Revisão da CE do Concelho A de 2017, e ainda ii) parte do processo de elaboração dos Planos Estratégicos Educativos Municipais de cada Concelho que decorreu desde 2016 e se estendeu até finais de 2017 (no caso do Projeto Educativo Municipal do Concelho B), permitindo-me registar algumas ideias sobre o desenvolvimento do processo.

Esta proximidade com a equipa que desenvolveu estes instrumentos educativos (CE e PEEM) deu-me a oportunidade de aceder a documentos indisponíveis pelas Câmaras (nas plataformas online) fundamentais para a análise de conteúdo interpretativa. Do Concelho B foi-me disponibilizada i) a Revisão da CE do ano 2016 que ainda não se encontra disponível na plataforma da Câmara dado que o processo de aprovação da Revisão da Carta Educativa ainda está a decorrer e ii) o PEEM que ainda não se encontra finalizado dado que o processo, no presente momento, ainda não se encontrar encerrado. Do Concelho A foi necessário solicitar todos os documentos: a CE de 2006, a Revisão da CE de 2017 e o PEEM de 2017. A CE de 2006 foi solicitada à equipa dado que a mesma não se encontra disponível na página da autarquia. Os restantes documentos foram solicitados pelas razões identificadas anteriormente relativamente ao Concelho B.

Por forma a complementar a análise de conteúdo interpretativa e do processo de elaboração da Revisão das Cartas Educativas e dos Planos Estratégicos Educativos Municipais, realizaram-se entrevistas individuais a dois elementos do Departamento da Educação¹² com experiência na elaboração deste tipo de instrumentos e de artigos científicos nesta temática¹³.

Assim, numa **terceira etapa** procedeu-se à **construção da proposta do referencial teórico de boas práticas** para a definição da política educativa local identificando a metodologia mais adequada e os desafios que se colocam à construção de cada uma das componentes que constitui a CE e os PEEM.

Por fim, apresentaram-se as conclusões do trabalho com uma reflexão de todo o trabalho deixando algumas sugestões relativamente à construção da política educativa local.

¹² Na tentativa de recolher uma maior diversidade de opiniões foram estabelecidos contactos para a realização de entrevistas com outras pessoas. Até à data ainda não foram realizadas por motivos de indisponibilidade.

¹³ Os guiões das entrevistas e as respetivas anotações podem ser consultadas no anexo IV – Entrevistas.

I.5. ESTRUTURA

Esta dissertação encontra-se organizada segundo três capítulos.

O **primeiro capítulo** comporta a **introdução** ao tema através da apresentação das principais ideologias que motivaram a desenvolver o tema, enquadrando-o no âmbito do mestrado em Planeamento Regional e Urbano e ainda a identificação de alguns desafios subjacentes ao tema. Neste capítulo encontram-se ainda referidos os principais objetivos do trabalho, a metodologia adotada e a descrição da estrutura.

O **segundo capítulo** denominado por “políticas educativas no contexto da administração pública” comporta o desenvolvimento do tema em cinco pontos principais:

- 1- Atividade de planeamento – função e importância,
- 2- Competências do poder local – planeamento da educação,
- 3- Estruturas e agentes educativos,
- 4- Sistema Educativo Português e,
- 5- Instrumentos de planeamento e gestão da rede e política educativa.

O **primeiro ponto** enquadra a importância da atividade de planeamento territorial no âmbito da área educativa.

O **segundo ponto** apresenta, com base na legislação, a evolução das competências do poder local, por meio do processo de descentralização, no âmbito do planeamento e gestão da rede e política educativa.

O **terceiro ponto** identifica as estruturas e agentes educativos existentes fundamentais para a definição das políticas educativas locais, desde o nível central até ao nível local. Neste ponto para além de ser evidenciado o papel de cada uma das estruturas na área educativa, também são identificadas, em cada um dos níveis, as estratégias e orientações existentes.

No **quarto ponto** encontra-se apresentada a atual organização do sistema educativo português em torno do qual o poder local faz o planeamento e a gestão da rede e da política educativa.

O **quinto** e último ponto deste capítulo, faz uma apresentação de cada um dos instrumentos de planeamento e gestão da rede e política educativa local: Cartas Educativas e Projetos Educativos Locais/Planos Estratégicos Educativos Municipais com ênfase no seu propósito e conteúdo.

O **terceiro capítulo** comporta a componente prática desta dissertação.

O **primeiro ponto** deste capítulo apresenta os casos de estudo (Concelho A e Concelho B) e a metodologia utilizada para a sua análise. No ponto seguinte foi feita a análise do conteúdo das

Cartas Educativas de ambos os municípios seguindo-se a análise de conteúdo dos Planos Estratégicos Educativos Municipais.

No **penúltimo ponto** deste capítulo é apresentada a proposta de um referencial de boas práticas para a definição da política educativa local referindo as suas principais componentes e os desafios subjacentes a cada uma delas.

Por fim, seguem-se as conclusões de todo o trabalho desenvolvido com algumas pistas para a definição de uma política educativa local.

CAPÍTULO II – POLÍTICAS EDUCATIVAS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No capítulo II, numa primeira parte, procurou-se fazer um enquadramento do tema realçando a importância do planeamento estratégico no âmbito educativo. No ponto seguinte, com base na legislação, procurou-se perceber de que forma evoluíram as competências da administração central na área da educação por via do processo de descentralização, referindo de forma concreta, quais as competências que passaram a ser da responsabilidade do poder local (elaboração da Carta Educativa e criação de políticas educativas locais). Por conseguinte, foi feita uma síntese dos principais acontecimentos que marcaram a política educativa com o objetivo de compreender como os diferentes momentos se desenrolaram ao longo do tempo. No respeitante à aplicação das políticas educativas desenvolveram-se alguns pontos com o objetivo de apresentar as estruturas a nível central e local que detêm competências na área educativa, assim como os instrumentos desenvolvidos em cada um dos níveis. Por forma a compreender o âmbito de aplicação das políticas educativas fez-se uma caracterização da estrutura do atual sistema educativo português. O último ponto deste capítulo apresenta de uma forma isolada uma análise à Carta Educativa e uma análise ao Plano Estratégico Educativo Municipal no sentido de realçar o seu conteúdo e o seu propósito, bem como a forma como estes têm evoluído segundo a lei e a visão de diferentes autores.

II.1. ATIVIDADE DE PLANEAMENTO – FUNÇÃO E IMPORTÂNCIA

O planeamento é uma atividade fundamental para a gestão e ordenamento dos territórios.

Para Pinto (2011) a noção de planeamento é indissociável da noção de ordenamento justificando que não é possível ordenar um território se não houver primeiramente o seu planeamento.

Para Amorim (2009) o ordenamento do território trata-se de uma ferramenta administrativa que tem como objetivo a estruturação e a gestão do território. Já para Casaleiro (2012, p. 25) o conceito de planeamento vai para além disso, o autor revela que o planeamento de um território deve conter uma *“visão integrada de atuação da organização resultante do pensamento estratégico”*. Ferrão (2003) acresce que esta noção de planeamento com um sentido mais estratégico, mais processual, mais participativo e onde a responsabilização é maior, constitui-se como uma abordagem recente dado que o planeamento territorial nem sempre foi assim praticado¹⁴. Esta abordagem de planeamento estratégico emerge como forma de resposta aos desafios demográficos e socioeconómicos e necessidades da comunidade por meio da elaboração de planos e instrumentos de planeamento (Moura e Sá, 2015).

A Carta Educativa, antiga Carta Escolar, e os Planos Estratégicos Educativos Municipais/Projetos Educativos Locais constituem-se como instrumentos de gestão da rede escolar da política educativa. Apesar de parecerem instrumentos com o mesmo objetivo, na verdade, tratam-se de instrumentos com propósitos distintos. Enquanto a Carta Educativa se debruça mais concretamente sobre questões que se ligam à organização e gestão da rede e ofertas educativas, os Planos Estratégicos Educativos Municipais/Projetos Educativos Municipais ou Locais, têm uma maior preocupação com a definição de políticas educativas. Isto é, o primeiro prende-se com questões mais ao nível material e o segundo com questões mais ao nível imaterial.

Em ambos os níveis importa atender aos desafios demográficos e socioeconómicos¹⁵ existentes no território para o qual se está a planear. Pois ao nível do planeamento na área da educação colocam-se questões como: 1 – Quantos estabelecimentos de educação e ensino e salas de aula serão necessárias para cada ciclo de ensino? 2- Quantos profissionais docentes e não docentes serão necessários? 3- Quantos autocarros escolares serão precisos? Estas e outras questões revelam que as questões demográficas, como a diminuição do número de população em idade escolar e as questões financeiras, como a falta de recursos, importam no âmbito da construção de políticas educativas. Por esta razão, é importante fazer o planeamento do território

¹⁴ Ver ponto I.1. Motivação do tema sobre a evolução do planeamento.

¹⁵ Ver ponto I.2 desafios subjacentes ao tema.

educativo de uma forma estratégica de modo a capacitar o município a fazer uma melhor gestão e utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) atendendo às dinâmicas demográficas e socioeconómicas do território.

Assim, o planeamento estratégico territorial na área da educação assume-se como um processo que permite o desenvolvimento de estratégias com vista a proporcionar uma melhoria ao nível da educação que se reflete numa melhoria da qualidade de vida e bem-estar da comunidade atual mas também das gerações futuras.

II.2. COMPETÊNCIAS DO PODER LOCAL - PLANEAMENTO DA EDUCAÇÃO

O planeamento e a gestão do território, nomeadamente ao nível da área da educação, tem vindo a ser cada vez mais responsabilidade do poder local.

Com a Revolução Democrática de 25 de Abril de 1974 houve uma rutura do modelo político centralizado que imperava durante o Estado Novo, com impactos a nível social e económico (Pacheco, 2012). Desde então, foram publicados um conjunto de diplomas legais que vieram definir as competências das autarquias.

Com a distribuição de competências do Estado Central para o poder local os municípios ficaram responsáveis por fazer a gestão de verbas contempladas no Orçamento Geral do Estado com vista a promoverem o desenvolvimento socioeconómico dos territórios. Por essa razão, os municípios têm feito várias intervenções no território, em diversas áreas, como a área educativa. É neste sentido que se procurou realçar neste ponto como evoluíram as competências das autarquias em torno da área educativa decorrentes do processo de descentralização que concedeu uma maior autonomia e poder de decisão às autarquias locais (Pacheco, 2012).

II.2.1. Processo de descentralização

Por forma a compreender como evoluíram as competências do poder local em torno da educação importa perceber como decorreu todo este processo.

Até meados dos anos 80, do século XX, o Estado Português era um Estado fortemente centralizado. Porém, neste período surgiram algumas mudanças no que diz respeito à forma de governar e regular a administração pública e os seus campos de atuação - como a área educativa - que marcaram o *“processo de municipalização”*, mais conhecido por processo de descentralização (Seabra et al., 2012). Este processo surgiu com o intuito de dar resposta essencialmente *“às críticas do centralismo”*, da *“burocratização do Estado”* mas também *“a outras críticas que durante os anos de 1960-70 tiveram como alvo as instituições em geral e, em particular, a Escola”* (Ferreira & Oliveira, 2007, p. 139). O objetivo passa por tornar a gestão dos recursos e dos serviços públicos prestados pelo poder local mais eficazes e eficientes¹⁶ através da conceção de órgãos com autonomia administrativa e financeira, independentes da tutela do poder central com competências próprias e capazes de representar os interesses locais (Carvalho, 2012).

Na **Constituição da República Portuguesa de 1976**, através da análise de diversos artigos, é perceptível a descentralização de competências do Estado Central para o poder local (freguesias, municípios e regiões administrativas) dando-lhes, portanto, uma maior autonomia. Analisando a

¹⁶ Fonte: Sumário do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro.

primeira versão da CRP de 1976 verifica-se que num dos primeiros artigos (artigo 6.º) é feita uma referência à descentralização democrática da administração pública (número 1). O artigo 239.º refere explicitamente que *“as atribuições e a organização das autarquias locais”* mas também as *“competência dos seus órgãos”*, serão *“reguladas segundo a lei”* e de acordo com o *“princípio da descentralização administrativa”*¹⁷. A completar esta ideia surge o artigo 268.º¹⁸ que vem explicitar que o estabelecimento de formas adequadas de descentralização e de desconcentração (número 2) permitirão estruturar a Administração Pública de uma melhor forma capaz de fomentar a aproximação dos serviços às populações, e ainda assegurar a participação das partes interessadas (...) e evitar a burocratização (número 1).

Para além da Constituição da República Portuguesa de 1976 foram lançados outros diplomas legais que vieram definir as competências das autarquias no campo da política educativa como forma de facilitar a coordenação entre agentes e agilizar recursos.

O **Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março** veio delimitar e coordenar as atuações da administração central e local no que diz respeito a investimentos públicos. Ainda em 1984, aprovou-se o **Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro**, para dar resposta ao cumprimento do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 77/84¹⁹, definindo a transferência de novas competências para os municípios no respeitante à ação social - refeitórios, alojamento e auxílios económicos a crianças e jovens.

Porém, autores como Moreira (2016, p.2) indicam que a descentralização de competências na educação *“começou a ser visível a partir da década de 1980, com a Lei de Bases do Sistema Educativo”*. A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) - Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, cuja última versão corresponde à Lei n.º 65/2015, de 3 de julho, é um importante documento legal pois *“estabelece o quadro geral do sistema educativo”* que, segundo Moreira (2016, p.2), vinha apelar a uma *“maior participação das escolas na sua própria administração”* e uma maior autonomia por forma a diminuir as responsabilidades da Administração Central no âmbito da educação. O número 2, do artigo 48.º da LBSE, vem reforçar a ideia anterior revelando que a gestão e a administração de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos de educação e ensino é feita segundo os *“princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo (...)”*.

¹⁷ O artigo 239.º da primeira versão da Constituição da República Portuguesa corresponde ao artigo 237.º da publicação mais recente (VII Revisão Constitucional – 2005)

¹⁸ O artigo 268.º da primeira versão da Constituição da República Portuguesa corresponde ao artigo 267.º da publicação mais recente (VII Revisão Constitucional – 2005)

¹⁹ Artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, *“a transferência de novas competências em matéria de investimentos públicos será objeto de regulamentação sobre o modo e a forma como se processarão”*.

O **Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro** surgiu com o propósito de conceder uma maior autonomia às escolas do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico mas também aos estabelecimentos de ensino secundário. O aparecimento deste decreto deveu-se sobretudo ao esforço por parte do Estado em aumentar o número de estabelecimentos de ensino do 2º e 3º ciclo no período entre a Revolução Democrática e a aprovação da LBSE com o objetivo de cumprir as metas estabelecidas: i) o cumprimento da escolaridade de 6 anos, ii) a unificação do secundário e iii) a expansão das taxas de frequência (Cordeiro & Martins, 2012). Porém, com o objetivo de criar condições para que os estabelecimentos de ensino básico e secundário tivessem, de facto, um maior grau de autonomia foi lançado o **Despacho Normativo n.º27/97, de 2 de junho**, conferindo-lhes novas responsabilidades devido ao processo de descentralização da administração educativa mas também devido à tendência para desenvolver a dinâmica escolar.

Ainda a par da descentralização no âmbito escolar, o **Decreto-Lei n.º115-A/98, de 4 de maio**²⁰, veio aprovar “o regime de autonomia, administração e gestão” não só dos estabelecimentos de ensino básico e secundário mas também da educação pré-escolar. Segundo Moreira (2016), este decreto-lei surgiu com o objetivo de reforçar a autonomia das escolas através da descentralização, com vista a promover a democratização, uma maior igualdade de oportunidades de acesso à educação e ensino e uma melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados a este nível.

Um ano depois foi criada a **Lei n.º 159/99, de 14 de setembro**²¹, com o objetivo de definir o quadro de “transferência de atribuições e competências para as autarquias locais” mas também a “delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local” (artigo 1.º). No artigo 19.º da referida lei, encontram-se identificadas as competências dos órgãos municipais em matéria educativa como: 1- a participação no planeamento e gestão dos equipamentos educativos e 2- realização de investimentos na “a) construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e b) (...) do ensino básico”. Acresce-se ainda neste artigo, no número 2, que os órgãos municipais devem proceder à elaboração da “carta escolar a integrar nos planos diretores municipais” e “b) criar Conselhos Locais de Educação”, atualmente designados por Conselhos Municipais da Educação pelo número 1, do artigo 2.º. do DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro. O número 3 deste mesmo artigo revela um conjunto de competências respeitantes aos órgãos municipais como o i) transporte escolar, ii) a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de

²⁰ Versão mais recente: Decreto-Lei 75/2008, 22 de abril

²¹A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro foi revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

educação e ensino básico, iii) a garantia de alojamento aos alunos, iv) a prestação de apoio através da ação social, v) a prestação de apoio ao nível do desenvolvimento das atividades que complementam a ação educativa, vi) a participação no apoio à educação extraescolar e ainda vii) gerir o pessoal não docente. Entende-se por esta análise que os municípios passaram a ter um maior número de responsabilidades e autonomia na área educativa assim como as escolas.

A **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro**, veio estabelecer a transferência de um conjunto de competências do Estado Central para o poder local e para as entidades intermunicipais. Mais recentemente o **Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro**, veio definir o *“regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais”*, através da realização de contratos interadministrativos com o objetivo de melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos.

A **Resolução da Assembleia da República n.º 68/2017, de 24 de abril**, é um dos mais recentes diplomas que veio promover a *“continuidade do processo de descentralização no âmbito da saúde, educação e cultura, através da celebração de contratos interadministrativos”*. Esta resolução para além de informar que o processo de descentralização deve continuar veio também reforçar a importância das parcerias, que no caso da educação, facilitam a sua gestão e auxiliam no processo de tomada de decisão.

Através da análise destes documentos legais percebe-se que ao longo do tempo as instituições locais passaram a ter um maior número de competências e uma maior autonomia com vista a tornar os serviços públicos neste âmbito mais eficazes e eficientes.

II.2.2. Planeamento e gestão da rede escolar e políticas educativas locais

O planeamento e gestão da rede educativa de forma eficaz e eficiente é, atualmente, uma das competências do poder local na área da educação. Por forma a compreender como esta questão do planeamento e gestão da rede educativa entrou nas agendas políticas locais importa fazer um enquadramento das questões físicas do território educativo segundo a lei.

Em 1998, a Lei de Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)²² contemplava de forma indireta a importância do planeamento e ordenamento da rede escolar para o território referindo que *“a política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as ações promovidas pela Administração Pública”* com o objetivo de *“assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional”* com vista à sua valorização e desenvolvimento socioeconómico e cultural de forma integrada, harmoniosa e sustentável (número 2, do artigo 1.º e Costa e Barbosa, 2002). É ao nível da *“adequada organização e utilização do território”* e do *“desenvolvimento cultural”* que se insere a Carta Educativa, (anteriormente designada por Carta Escolar no artigo 19.º da **Lei 159/99, de 14 de setembro**). A Carta Educativa é um instrumento desenvolvido pelas autarquias com o objetivo de ordenar a rede e as ofertas de educação e ensino do território educativo local (**Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio**).

Para além da CE como instrumento de ordenamento da rede escolar existem outros instrumentos que têm como propósito gerir a política educativa como os Projetos Educativos de Escola e os Projetos Educativos Locais, mais recentemente designados por Planos Estratégicos Educativos Locais.

No que concerne aos Projetos Educativos de Escola, estes tal como o próprio nome indica são desenvolvidos pelos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas. O **Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril**, que veio aprovar *“o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”* (artigo 1.º) revela que o projeto educativo de escola é um dos instrumentos de autonomia destes estabelecimentos de educação e ensino por consagrar as suas orientações educativas, os seus princípios, valores, metas e estratégias (número 1, artigo 9.º).

Já os Projetos Educativos Locais são instrumentos desenvolvidos pelos municípios como forma de resposta integrada às necessidades educativas e formativas da população e das pessoas que as integram (Cordeiro *et al.*, 2012). Para que estas necessidades sejam respondidas, o Conselho Municipal da Educação assume uma grande importância pois trata-se da estrutura responsável pela

²² Lei n.º 48/98, de 11 de agosto.

“coordenação da política educativa”. Por isso deve promover a articulação dos diversos agentes educativos e parceiros sociais por forma a intervirem no processo de construção de uma política educativa local que responda de forma eficiente e eficaz às necessidades da comunidade e desafios territoriais (artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro²³).

Assim, em forma de síntese percebe-se que existem dois instrumentos principais para o planeamento e gestão da rede e política educativa local: as Cartas Educativas e os Projetos Educativos Locais/Planos Estratégicos Educativos Municipais. O primeiro contém um enfoque mais ao nível da vertente física – da organização espacial e gestão dos equipamentos educativos com uma articulação das ofertas educativas, e o segundo com um foco ao nível da vertente imaterial - políticas educativas. Embora se tratem de documentos com propósitos distintos percebe-se que ambos detêm grande importância para a melhoria da educação ao nível municipal, dada a existência de uma complementaridade entre os dois instrumentos educativos.

²³ Versão mais recente Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio.

EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL



FIGURA 2: SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL

Fonte: autora

A síntese que se segue pretende mostrar de forma resumida o enquadramento de alguns acontecimentos e diplomas legais já referidos, que marcaram cada um dos momentos da política educativa, identificados por Formosinho & Machado (2013).

1974 – 1976: “Revolução de Abril e normalização da educação”

- 1974 - Revolução de 25 de Abril
- 1976 - Constituição da República Portuguesa (artigo 6.º - aborda a descentralização democrática, 239.º - a organização e atribuições das autarquias locais de acordo com o princípio da descentralização administrativa e o artigo 268.º o que se pretende com a descentralização e desconcentração administrativa e normalização da educação – exemplos: artigo 73.º e 74.º)

1976 – 1986: “Ingresso dos pais e dos municípios na educação escolar”

- 1977 – Direito à participação das Associações de Pais e Encarregados de Educação no Sistema Nacional de Ensino (Lei n.º 7/77 de 1 de fevereiro)
- 1984 – “*Movimento de transferência de competências para as autarquias no domínio da educação*” (Azevedo, 2015, p.92)
- 1984 – DL n.º 77/84, de 8 de março, estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos
- 1984 – DL n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, surgiu com o objetivo de dar cumprimento ao artigo 15.º do DL n.º 77/84, de 8 de março.
- 1986 – Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro)

1986– 1996: “Desconcentração de serviços e impulso à autonomia das escolas”

- 1988 –No âmbito da Reforma do Sistema Educativo foi proposto a criação dos conselhos locais de educação, surgindo em 1988, a conceção inicial em vários municípios (Machado, 2004 e Azevedo, 2015, p.92)
- 1989 – Regime jurídico da autonomia da escola (DL n.º 43/89, de 3 de fevereiro)
- 1991 – Regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (DL n.º 172/91, de 10 de maio). Alarga o ordenamento do novo modelo de administração, direção e gestão das escolas a todas as escolas inclusive da educação pré-escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico (Formosinho e Machado, 2013) os quais o DL n.º 43/89, de 3 de fevereiro não referia.
- 1996 – Criação das Direções Regionais da Educação (Azevedo, 2015) com o DL n.º 201/96, de 23 de outubro

- 1996 – Criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) (Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de julho)

1996 – 2004: “*Ligação da escola ao território local*”

- 1997 – Participação dos órgãos de administração e gestão dos jardins-de-infância dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário no novo regime e gestão das escolas secundário (Despacho normativo 27/97, de 2 de junho)
- 1998 – Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar, ensino básico e ensino secundário (DL n.º 115-A/98, de 4 de maio) – Constituição de uma Assembleia em cada escola ou agrupamentos de escolas (número 1 e 2, do artigo 6.º)
- 1999 – Transferência de atribuições e competências para as autarquias locais/elaboração da carta escolar (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro)
- 2000 – Início de um processo de reordenamento da rede escolar
- 2003 – Criação dos Conselhos Municipais da Educação e é aprovado o processo de elaboração das cartas educativas, transferindo competências para as autarquias locais. Reforço da capacidade local para pensar e programar ações e políticas educativas. Criação de agrupamentos verticais com o objetivo de reduzir custos face à diminuição do número de crianças e jovens, aumento da escolaridade obrigatória, etc. Construção e requalificação de espaços escolares e racionalização de recursos (financeiros, humanos e físicos).

2004 - Presente (2017): “*Elaboração de contratos de autonomia entre os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas com os municípios*”

- 2004 – Primeiro contrato de escola realizado (Escola da Ponte) apesar de estarem previstos desde 1998 (Formosinho e Machado, 2013)
- 2008 – Conselhos Gerais das Escolas não agrupadas ou agrupamentos (DL n.º 75/2008, de 22 de abril)
- 2013 – Programa Aproximar – Programa de descentralização de políticas públicas, aumentar a proximidade entre os decisores político-administrativos e os destinatários (Resolução do Conselho de Ministros - n.º 15/2013, de 19 de março)
- 2013 – Transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro)

- 2014 – Divulgação através dos órgãos de comunicação social sobre o Programa Aproximar Educação²⁴
- 2015 – Delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais (DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro)
- 2017 – Publicação da Resolução da Assembleia da República n.º 68/2017 que recomenda o Governo a dar continuidade à descentralização na área da saúde, educação e cultura através da celebração de contratos interadministrativos

Em suma, importa referir que apesar das orientações definidas nos diversos documentos legais sobre os regimes de autonomia das escolas e autarquias locais e distribuição das suas competências, existem algumas “tensões” identificadas por Azevedo (2015). A primeira diz respeito à morosidade de alguns processos devido à burocracia existente tanto nos estabelecimentos de ensino como nas autarquias. Apesar de ter havido um esforço em diminuir o excesso de burocratização através do processo de descentralização de competências a morosidade dos processos é ainda uma realidade. A segunda coloca-se ao nível da adaptação local das normas e o exercício de competências para além das previstas, às quais o autor designa por “não-competências”. A terceira refere-se ao desejo de reforçar *“o poder das autarquias em tensão com o desejo de autonomia das escolas e com o poder de exercício profissional autónomo dos professores”* (Azevedo, 2015, p.93). A quarta foca a redefinição anual da oferta educativa ao nível central que se revela inadequada face ao período temporal da revisão da Carta Educativa (5 anos em 5 anos) na qual devem estar identificadas as ofertas formativas afetas a cada estabelecimento de ensino. Por fim, a quinta tensão coloca-se ao nível da existência de muitas responsabilidades educativas que ainda existem ao nível central apesar do aumento das competências das autarquias.

Porém não se deve desmemoriar que desde 1974 houve grandes progressos no respeitante à política educativa pois tem-se vindo a promover, cada vez mais, a intervenção dos agentes educativos locais na construção das estratégias educativas - com o fim de melhorar a educação nos diversos concelhos e a qualidade de vida dos seus munícipes - resultante da atribuição de um maior número de competências e responsabilidades às autarquias por meio da legislação (Rosário, 2009).

²⁴ Fonte: parecer n.º 01/2015, de 16 de fevereiro

II.3. ESTRUTURAS E AGENTES EDUCATIVOS

Com o processo de descentralização houve a transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para órgãos mais próximos das pessoas como as autarquias. Apesar da maior autonomia que foi concedida ao poder local pelo aumento das responsabilidades em matéria educativa, existem orientações definidas pela administração central às quais os concelhos devem procurar responder em prol da melhoria da educação nos municípios e qualidade de vida dos seus munícipes. Assim neste ponto, serão identificados os órgãos e estruturas existentes ao nível da administração central com funções no âmbito da educação, assim como as estratégias e orientações educativas que comandam a política educativa local. Posteriormente serão enfatizados os agentes educativos locais no que respeita ao seu papel mas também às suas estratégias e orientações.

II.3.1. Órgãos, estruturas, estratégias e orientações da Administração Central

Apesar da transferência de competências para a administração local, a administração central ainda detém um grande papel na educação. Esta comporta um conjunto de órgãos, estruturas e instrumentos capazes de regular a política educativa nacional através da definição de um conjunto de orientações e estratégias sob as quais os municípios se devem socorrer para a gestão da rede e política educativa local. Os resultados obtidos por cada um dos municípios decorrentes da implementação das políticas e estratégias educativas irão refletir-se ao nível nacional, daí a importância da existência de esforços coordenados.

Porém, antes de se partir para a identificação das estruturas e órgãos educativos existentes ao nível central importa primeiro fazer um breve enquadramento à Constituição da República Portuguesa. De acordo com o artigo 9.º da CRP de 1976 (VII Revisão Constitucional – 2005) é tarefa fundamental do Estado assegurar o ensino (alínea f). Além disso, o ensino é um direito (número 1, do artigo 74.º) sendo da responsabilidade do Estado garanti-lo. Por isso o número 2, do artigo 74.º define um conjunto de competências que incumbem ao Estado para a realização da política de ensino.

Na realização da política de ensino incube ao Estado: Artigo 74.º	a) “Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito”;
	b) “Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar”;
	c) “Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo”;
	d) “Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística”;
	e) “Estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino”;
	f) “Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais”;
	g) “Promover e apoiar o acesso dos cidadãos portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário”;
	h) “Proteger e valorizar a língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades”;
	i) “Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa”;
	j) “Assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efetivação do direito ao ensino”.

FIGURA 3: COMPETÊNCIAS QUE INCUBEM AO ESTADO PARA A REALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ENSINO
Fonte: Autora, com base no número 2, do artigo 74.º, da VII Revisão Constitucional de 2005

Através deste enquadramento depreende-se que para a melhoria da educação é fundamental a existência de estruturas a diversos níveis por forma a gerir a política educativa de forma eficaz e eficiente.

II.3.1.1. Papel dos órgãos e estruturas da Administração Central

O Governo é um importante órgão a considerar na ótica educativa dado que é a parte responsável por conduzir a política do país, além disso é também o órgão superior da administração pública (artigo 182.º, da CRP). Este é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários e Subsecretários de Estado (número 1, do artigo 183.º).

Os ministros são importantes organismos a considerar dado que a este nível já existe a atribuição de funções específicas pois estes são responsáveis por “a) executar a política definida para os seus Ministérios” e de “b) assegurar as relações de carácter geral entre o Governo e os demais órgãos do Estado, no âmbito dos respetivos Ministérios” (número 2, do artigo 201.º, da CRP). Apesar de haver Ministros que lidam de uma forma mais direta com as questões educativas como o Ministro da Educação e o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior existem outros que complementam a ação educativa em matéria de segurança, apoios socioeconómicos às famílias, transportes, entre outros.

As designações dos Ministros e respetivos Ministérios por vezes são suscetíveis de alteração de governo para governo, como o exemplo do Ministério da Educação que no anterior governo se designava por Ministério da Educação e Ciência (MEC). Tal como é descrito no decreto-lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro, com o “funcionamento do XXI Governo Constitucional” e a “existência de novos Ministros”, não houve “a criação de novos serviços de apoio” mas sim, uma

“lógica sistematizada de serviços partilhados”. Por esta razão é frequente ver-se a designação “educação e ciência” em muitas estruturas do governo. Apesar de respeitarem a ministérios diferentes²⁵ são muitas vezes dirigidas pelos dois (Ministro da Educação e pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior). Ainda assim, importa especificar quais as competências de cada um por forma a perceber as suas competências na área da educação.

Segundo o número 1, do artigo 21.º do mesmo decreto-lei, o **Ministro da Educação** (ME) tem como missão *“formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional relativa ao sistema educativo”* em todos os níveis de educação e ensino, exceto o ensino superior, e ainda a *“política nacional de juventude e desporto”*. Para além destas competências este ministério deve ainda articular as *“políticas nacionais de promoção da qualificação da população, a política nacional de educação e a política nacional de formação profissional”*. Já o Ministro que ficou responsável pelo Ensino Superior é o **Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior** (MCTES) que tem por missão *“formular, conduzir, executar e avaliar a política nacional para a ciência, a tecnologia e o ensino superior (...)”* (número 1, do artigo 20.º, do mesmo decreto). Apesar da alteração do regime de organização e funcionamento do governo existem diversas estruturas que se têm mantido como a **Secretaria-Geral da Educação e Ciência** que pertence à administração direta do Estado e detém autonomia administrativa (artigo 1.º, do Decreto Regulamentar n.º 18/2012, de 31 de janeiro). Esta estrutura é responsável por prestar apoio a estes dois ministros (decreto-lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro).

Uma importante estrutura que importa também referir é o **Conselho Nacional de Educação (CNE)** que foi criado em 1982 com o Decreto-Lei n.º 125/82, de 22 de abril, com o objetivo de *“discutir e analisar os objetivos fundamentais”* do setor educativo convergindo esforços de todos os que se encontrem ligados à problemática educativa (número 1). Este é um órgão independente com funções consultivas comuns ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e ao Ministro da Educação (número 10, do artigo 20.º, do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro). Importa ainda realçar que este órgão desempenha um papel determinante na construção da política educativa dado que apela à *“participação das várias forças sociais, culturais e económicas na procura de consensos alargados”* em torno da educação (número 1, do artigo 22.º, do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro²⁶).

Já o **Conselho das Escolas** é também um órgão consultivo que visa representar *“(...) os estabelecimentos de educação”* no que diz respeito à *“definição das políticas pertinentes para a*

²⁵ Educação – Ministério da Educação; Ciência – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

²⁶ O Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 3/2012, de 24 de janeiro.

educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário” (número 1, do artigo 23.º, do Decreto-Lei n.º 125/2011 de 29 de Dezembro). Já ao nível da definição das políticas do ensino superior existe como órgão consultivo o **Conselho Coordenador do Ensino Superior** (número 2, do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2009 de 31 de Agosto). Este Conselho visa o *“aconselhamento do membro do Governo responsável pela área do ensino superior no domínio da política do ensino superior”* (número 1, do artigo 24.º, do Decreto-Lei n.º 125/2011 de 29 de Dezembro).

Com o fim de assegurar a concretização das políticas que dizem respeito à *“componente pedagógica e didática”* nos diversos níveis de ensino, exceto o superior, foi criada a **Direção Geral da Educação (DGE)** que pertence à administração direta do estado no âmbito do Ministério da Educação.

Para a concretização das políticas esta estrutura tem como funções a prestação de *“apoio técnico à sua formulação”* assim como o acompanhamento das mesmas *“avaliando a sua concretização”* a coordenação da *“planificação das diversas provas e exames”* e ainda *“conceber, organizar e executar as medidas de prevenção do risco, segurança e controlo da violência nas escolas”* (número 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 125/2011 de 29 de Dezembro).

Já a **Direção Geral do Ensino Superior (DGES)** pertence à administração direta do estado no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Esta estrutura é responsável por *“assegurar a conceção, a execução e a coordenação das políticas”* (número 1, do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 125/2011 de 29 de Dezembro).

A garantia da *“concretização das políticas de gestão estratégica e de desenvolvimento dos recursos humanos da educação (...)”* é missão da **Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE)** (número 1, do artigo 14.º, do mesmo decreto). Esta estrutura pertence à administração direta do Estado assim como a **Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)** que é um serviço central com autonomia administrativa responsável por concretizar a nível regional, através das DSR, as *“medidas de administração e o exercício das competências periféricas relativas às atribuições do Ministério da Educação e Ciência (MEC)”*²⁷ *sem prejuízo das competências dos restantes serviços centrais*²⁸. Esta entidade deve ainda orientar, coordenar e acompanhar as escolas tendo em vista a promoção da sua autonomia, articulando-as com as *“autarquias locais, organizações públicas e privadas nos domínios de intervenção no sistema educativo”*²⁹. O grande objetivo da DGEstE passa por aprofundar as interações ao nível local e prestar apoio ao nível do *“desenvolvimento das boas*

²⁷ Atual designação: Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

²⁸ Fonte: Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, site: <http://www.dgeste.mec.pt/index.php/institucional/a-dgeste/>.

²⁹ Ibidem.

*práticas na atuação dos agentes locais e regionais da educação” e ainda “assegurar o serviço jurídico-contencioso decorrente da prossecução da sua missão”*³⁰.

Para concretizar os seus objetivos fazem parte deste organismo as **Direções de Serviço Regionais (DSR)** que são cinco: 1) DSR Norte (DSRN), 2) DSR do Centro (DSRC), 3) DSR de Lisboa e Vale do Tejo (DSRLVT), 4) DSR do Alentejo (DSRA) e 5) DSR do Algarve (DSRAL)³¹ e a **Direção de Serviço de Segurança Escolar (DSSE)**.

As DSR detêm inúmeras competências desde a) o acompanhamento, a coordenação e apoio na *“organização e funcionamento dos estabelecimentos de educação situados na respetiva circunscrição regional”*, b) *“promover e monitorizar processos de avaliação da organização escolar”*, c) *“colaborar na recolha de informação”* no âmbito da *“educação especial para efeitos de regulação e de monitorização das respostas educativas e de apoio educativo, em articulação com a Direção-Geral da Educação”*, entre outras (artigo 3.º, da portaria n.º 29/2013, de 29 de janeiro). Dada existência de alguns aspetos em comum com as atribuições da DGEstE, as DSR devem articular-se com os serviços centrais.

A **DSSE** também comporta um conjunto de competências desde a a) elaboração e implementação de medidas de prevenção e combate à insegurança e violência escolar, a b) avaliação da capacidade do MEC³² fazer face aos problemas diagnosticados com os recursos disponíveis, c) *“estabelecer prioridades de intervenção e parcerias com outras entidades da administração central ou descentralizadas, tendo em conta a avaliação e o diagnóstico efetuado nos termos das alíneas anteriores”*, entre outras (artigo 2.º, da portaria n.º 29/2013, de 29 de janeiro).

Também a **Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)** segundo o artigo 1.º, do Decreto Regulamentar n.º 13/2012, de 20 de janeiro, é *“um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa”*. Este organismo tem como missão garantir a produção e análise de informação estatística relativamente à educação e ciência. Deve também prestar apoio técnico na formulação das *“políticas e no planeamento estratégico e operacional”*, *“criar e assegurar o bom funcionamento do sistema integrado de informação do MEC”*³³, e *“observar e avaliar globalmente os resultados obtidos pelos sistemas educativo e científico e tecnológico, em articulação com os demais serviços do MEC”* (número 1, do artigo 2.º, do mesmo decreto regulamentar). A disponibilização de dados educativos através deste organismo é de

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Atual designação: Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

³³ Atual designação: Ministério da Educação (ME).

extrema importância por facultar informação imprescindível para o retrato educativo do território nacional e de cada município.

A **Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC)** é um *“serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa”* que resultou da *“fusão das antecedentes Inspeção-Geral da Educação e da Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior”* (Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro). A IGEC tem como missão *assegurar que os “atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do MEC ou sujeitos à tutela do membro do Governo”* cumprem os normativos legais e são praticados com regularidade. Deve também fazer o *“controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, da educação escolar, compreendendo os ensinos básico, secundário e superior”* integrando as modalidades de educação especial, *“da educação extraescolar, da ciência e tecnologia e dos órgãos, serviços e organismos do MEC”* (número 1, do artigo 2.º, do mesmo decreto regulamentar).

Da administração indireta do Estado fazem parte outras entidades com um papel importante na educação tal como o **Instituto de Avaliação Educativa (IAVE)**, anterior Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE). Este *“instituto público de regime especial (...) é dotado de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira e de património próprio”* (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho). Este instituto faz o *“planeamento, a conceção e validação dos instrumentos de avaliação externa”* com o objetivo de avaliar os *“conhecimentos e capacidades dos alunos dos ensinos básico e secundário”*. Deve também fazer o *“tratamento e a divulgação de informação”* determinante ao processo de tomada de decisão para a melhoria da *“qualidade, eficácia e eficiência do sistema educativo nacional”*, entre outras competências (número 1, do artigo 3.º).

O **Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P (IGeFE, I.P.)** também faz parte da administração indireta do Estado. Este instituto sucede à Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira (DGPGF). O objetivo do IGeFE, I.P. é permitir *“uma maior racionalização de recursos e eficiência no controle da despesa no âmbito do MEC”* (Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio). Este instituto com autonomia administrativa tem como missão *“garantir a programação, a gestão financeira e o planeamento estratégico e operacional do MEC”*. Deve fazer também uma gestão fiável e sustentada do orçamento e fazer uma avaliação global do resultado da execução das políticas (número 1, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio).

A **Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP, I. P.)**, também se insere na administração indireta do estado e é responsável por executar de forma coordenada

as “políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos” e garantir o “desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências” (número 1, artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro).

Ainda a nível nacional existe a **Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus + Juventude em Ação**, entidade responsável pela gestão do programa comunitário «Erasmus + Juventude em Ação».

Para além destas estruturas existem outras que, devido aos diagnósticos elaborados a nível nacional vão sendo criadas, com o objetivo de dar resposta às insuficiências identificadas como a **Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ)** dada a consciência de que existem crianças e jovens no país em situação de perigo (risco de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos). Por estes motivos esta Comissão tem como objetivo dar contributos para a “*planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos*” mas também “*da comunidade*” com vista à “*promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens*” (número 1, do artigo 3.º, do Decreto-L n.º 159/2015, de 10 de agosto). Da mesma forma que o **Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPI)** “*através da atuação coordenada dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social, da Educação e da Saúde, conjuntamente com o envolvimento das famílias e da comunidade*” garante uma “*Intervenção Precoce na Infância (IPI)*” através da definição de um “*conjunto de medidas de apoio integrado centrado na criança e na família*”³⁴.

Para além dos organismos referidos existem ainda outros mesmo a nível regional, que também detêm competências na área da educação. Porém, com esta análise, já é perceptível a grande diversidade de estruturas e organismos que existem para darem resposta aos desafios educativos nacionais.

Com a identificação das estruturas e do seu papel importa agora referir que instrumentos/programas existem que ajudam à implementação de medidas em todo o território educativo.

³⁴ Fonte: Serviço Nacional de Saúde, site: <https://www.dgs.pt/sistema-nacional-de-intervencao-precoce-na-infancia/introducao.aspx>.

II.3.1.2. Estratégias e orientações

Ao nível europeu já foram desenvolvidas diversas orientações que preconizam aspetos relacionados com a política educativa como a **Estratégia Europa 2020**³⁵ e os **Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEIE)**³⁶. Decorrente da Estratégia Europa 2020 foi criada a estratégia nacional Portugal 2020 que consiste num *“acordo de parceria (...) entre Portugal e a Comissão Europeia, que reúne a atuação dos cinco FEIE”*³⁷. O **Fundo Social Europeu (FSE)** é um dos cinco FEIE. O FSE é aquele que se debruça de uma forma mais direta sobre a educação, pois o seu objetivo é investir no capital humano estabelecendo como prioridades *“o aumento da adaptabilidade dos trabalhadores”, a melhoria ao “acesso ao emprego”, aposta na “formação profissional” e na “aprendizagem ao longo da vida”, prestar auxílio a pessoas de “grupos desfavorecidos” onde há claramente uma “valorização da «inclusão social»”* por integrar as pessoas na sociedade e na vida quotidiana³⁸.

Segundo o **Programa Operacional do Capital Humano (POCH)**, o FSE começou a ser reconhecido e valorizado por Portugal devido aos impactos positivos ao nível dos resultados na educação e na formação e por servir de alavanca para o investimento no capital humano. Por esta razão, Portugal formulou uma proposta no domínio do capital humano com o objetivo de *“acelerar a trajetória de convergência com os parceiros europeus”* por forma a contribuírem para cinco grandes objetivos: *“1- promoção do sucesso e a redução do abandono escolar (ESL)”*; *“2 - a melhoria da empregabilidade através do ajustamento das ofertas com as necessidades do mercado de trabalho”*; *“3- o aumento da atratividade e do número de diplomados do ensino superior”*; *“4- a melhoria das qualificações da população adulta”* e *“5- a promoção da qualidade e da regulação do sistema de educação e formação”*³⁹. Dado este reconhecimento e importância de se apostar na vertente educativa foram criados diversos planos e programas a nível nacional que tentam dar uma resposta direcionada.

No **Programa Nacional de Reformas (PNR)** através da identificação dos seus 6 pilares é perceptível a importância que é dada à qualificação da população nomeadamente ao nível da mão-

³⁵ Consultar anexo I (complementos ao ponto das estratégias e orientações) para saber quais são as prioridades e os objetivos da Estratégia Europa 2020.

³⁶ Consultar anexo I (complementos ao ponto das estratégias e orientações) para mais informação sobre os 5 Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEIE).

³⁷Fonte: Programa Operacional do Capital Humano, site: <https://www.poch.portugal2020.pt/pt-pt/Programa/Paginas/portugal-2020.aspx>.

³⁸ Fonte: Comissão Europeia – Fundo Social Europeu, site: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>.

³⁹ Fonte: Relatório do Programa Operacional do Capital Humano, versão 1.3, p. 4.

de obra, da população adulta e ativa, para fazer face às necessidades do tecido empresarial⁴⁰. Em Portugal existe alguma dificuldade na transição entre a educação e o trabalho (vida adulta), por esta razão, o **Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem (PNI-GJ)** foi criado com o objetivo de “*proporcionar a todos os jovens com menos de 30 anos*” oportunidades de “*emprego*”, “*formação permanente, de educação e formação profissional ou estágio, no prazo de quatro meses após ficarem desempregados ou saírem da educação formal*”⁴¹.

O **Programa de Educação e Formação 2010-2020** (lançado no âmbito da Estratégia Europeia 2020) tem vindo a ser implementado em Portugal com o objetivo de 1- concretizar a “*aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade*”; 2 – “*melhorar a qualidade e eficácia da educação e formação*”; 3 – “*promover a equidade, coesão social e cidadania ativa*” e 4 – “*promover a criatividade, inovação e empreendedorismo*”⁴². Já foram produzidos diversos relatórios de avaliação de desempenho da educação em Portugal pelo Monitor da Educação e da Formação, que reúnem um conjunto de indicadores de referência⁴³ que permitem comparar os resultados nacionais com os da União Europeia percecionando a realidade de Portugal. A partir desta monitorização é possível avaliar o resultado da implementação das políticas educativas.

Com o objetivo de “*promover um ensino de qualidade para todos*” e “*combater o insucesso escolar*” com “*igualdade de oportunidades*” e o “*aumento da eficiência e qualidade da escola pública*”⁴⁴ foi criado o **Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar**. O Ministério da Educação assume neste âmbito um “*papel de apoio às escolas e aos docentes*” com a disponibilização de “*apoio específico a medidas que se revelem essenciais na melhoria do trabalho pedagógico em sala de aula*”. Verifica-se através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016 que há uma preocupação em reforçar o papel dos diversos agentes educativos na “*promoção do sucesso escolar*” e “*na valorização da aprendizagem*” com vista à melhoria das qualificações da população portuguesa com vista à “*redução das desigualdades*”.

Com o reconhecimento de que existem jovens “*que se encontram em risco e/ou perigo de exclusão escolar e social depois de esgotadas todas as outras medidas de integração escolar*” foi criado o **Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF)** por forma a promover a inclusão social dos jovens dos 15 aos 18 anos, que se encontrem nessa situação. O objetivo passa por

⁴⁰ Fonte: Consultar os seis pilares em Mais Crescimento, Melhor Emprego, Mais Igualdade – Programa Nacional de Reformas, 2016, p. 3, site: <http://www.portugal.gov.pt/media/22615395/20160421-pm-pnr2016.pdf>.

⁴¹ Fonte: Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem, site: <http://www.qren.pt/np4/4065.html>.

⁴² Fonte: Comissão Europeia – Quadro Estratégico – Educação e Formação 2020, site: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework_pt.

⁴³ Fonte: Monitor da Educação e da Formação de 2016 – Portugal, site: http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-pt_pt.pdf.

⁴⁴ Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril.

facilitar-lhes a conclusão da escolaridade obrigatória e a *“promoção social conferindo uma habilitação escolar de 2.º e/ ou 3.º ciclo”*⁴⁵.

Existem alguns territórios que são assumidamente territórios, que pela sua dinâmica económica e social, são desfavorecidos. Isto é, tratam-se de territórios *“marcados pela pobreza e exclusão social”*, marcados pela *“violência, indisciplina, abandono e insucesso escolar”*⁴⁶. Por isso existe uma iniciativa governamental designada por **Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária** que tem como principal objetivo *“a prevenção e redução do abandono escolar precoce e do absentismo, a redução da indisciplina e a promoção do sucesso educativo de todos os alunos”*⁴⁷.

Por forma a proporcionar a disponibilização de recursos necessários *“à leitura, ao acesso, uso e produção da informação em suporte analógico, eletrónico e digital”* foi criado o **Programa Rede de Bibliotecas Escolares (PRBE)** em 1996, com o grande objetivo de *“instalar e desenvolver bibliotecas em escolas públicas de todos os níveis de ensino”*⁴⁸.

Para além destes programas também existem metodologias que visam combater dificuldades sentidas pelos alunos ao nível da aprendizagem, promovendo o sucesso escolar. A **Metodologia Fénix** visa *“proporcionar condições para que todos os alunos possam efetuar aprendizagens e consolidar saberes”* através de um apoio mais personalizado aos alunos com maiores dificuldades ao nível da aprendizagem *“nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, ou outra identificada pela escola de acordo com a taxa de sucesso”* criando Turmas Fénix que abarcam temporariamente alunos que necessitam de um maior apoio⁴⁹. Já a **Metodologia Turma Mais** é um projeto que adota *“pedagogias diferenciadas e formas diversificadas de organização do grupo turma”* promovendo o desenvolvimento de parcerias pedagógicas através do trabalho colaborativo. O objetivo passa por criar *“uma turma sem alunos fixos que agrega temporariamente alunos provenientes das várias turmas do mesmo ano de escolaridade, com dificuldades idênticas numa determinada disciplina”*⁵⁰.

Para além destes programas existem muitos outros a nível nacional mas também a nível regional e intermunicipal que têm como objetivo dar resposta às necessidades educativas de áreas territoriais distintas. O município ao formular as suas políticas educativas deve estar atento às

⁴⁵ Fonte: Direção-Geral da Educação – Programa Integrado de Educação e Formação, site: <http://www.dge.mec.pt/programa-integrado-de-educacao-e-formacao>.

⁴⁶ Fonte: Direção-Geral da educação – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, site: <http://www.dge.mec.pt/teip>.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Fonte: Rede de Bibliotecas Escolares, site: <http://www.rbe.min-edu.pt/np4/programa.html>.

⁴⁹ Fonte: Direção-Geral da Educação – Fénix, site: <http://www.dge.mec.pt/fenix>.

⁵⁰ Fonte: Direção-Geral da educação, Turma Mais, site: <http://www.dge.mec.pt/turma-mais>.

orientações que existem a níveis superiores, por isso é importante fomentar a articulação entre o poder local e os níveis superiores.

II.3.2. Atores educativos locais

Atualmente, o processo de produção e de coordenação das políticas educativas não resulta apenas da ação ao nível do governo e da sua administração. Os diferentes atores que se distribuem pelos restantes níveis, como o local, também têm um papel determinante neste processo - lógica de governação em rede (Barroso, 2015). O município assume um papel fundamental no estabelecimento de relações com a comunidade e com outras entidades locais.

No ramo educativo há uma interação a diferentes níveis entre os diversos indivíduos que, no sistema educativo, desempenham diferentes papéis, dada a posição que ocupam. Podem-se identificar diversas relações como por exemplo a relação entre o município e as escolas, entre o município e a comunidade, entre o professor e o aluno, entre o professor e o Encarregado de Educação, entre os professores e os auxiliares educativos, entre outras. Muitas vezes, a estes diversos agentes é associada a expressão de agentes educativos que, segundo Frade (2014), engloba as crianças, equipas educativas, famílias e os demais intervenientes no processo educativo.

Apesar das relações estabelecidas entre eles deve haver uma melhor articulação capaz de produzir melhores resultados ao nível da educação, visando a formação de bons alunos com bons valores pessoais e cívicos, preparados para enfrentarem o seu futuro enquanto profissionais. O papel de cada um deve ser valorizado, se todos trabalharem em conjunto em prol do mesmo objetivo, torna-se mais fácil alcançar os resultados esperados. Pois tal como refere Cardo (2014), com vista a obter um menor domínio da Administração Central é fundamental haver um reforço das ligações de cooperação entre os diferentes intervenientes do sistema educativo com a partilha de projetos e a criação de parcerias e redes. É com vista a clarificar melhor o papel de cada interveniente e a relação que estabelece com os restantes intervenientes do sistema educativo que se procurou fazer uma análise segundo a seguinte divisão: município, escola, família e restante comunidade.

II.3.2.1. Município

Atualmente os municípios assumem uma grande responsabilidade e competências na área da educação (Pinho, 2012). Estes mais do que fazer a regulação da política educativa local devem ser também autores das suas próprias políticas educativas. Tal como reforça Carvalho (2012), os municípios devem apostar cada vez mais na educação com vista ao desenvolvimento social e humano dado que detêm poderes públicos e legitimidade democrática para o seu exercício. Desta forma, o planeamento e gestão da rede e política educativa é uma das grandes responsabilidades das autarquias.

Aquando a intenção da realização de investimentos por parte do município nomeadamente ao nível da construção de infraestruturas ou a oferta de serviços complementares à ação educativa, estes devem comunicar à administração central as suas intenções por forma a terem acesso a financiamento (Tristão, 2009). Além dos investimentos as autarquias necessitam também da aprovação da tutela como o exemplo das Cartas Educativas ou da ampliação das ofertas educativas da educação pré-escolar pública (Tristão, 2009). Assim verifica-se que apesar dos municípios assumirem atualmente uma maior autonomia ao nível da educação estes ainda dependem em grande parte da Administração Central para melhorar a educação no Concelho nomeadamente no que diz respeito a propostas de reconfiguração da rede escolar que dependem de financiamento.

Porém, apesar desta “dependência”, o município já não é visto apenas como uma entidade promotora e coordenadora das políticas educativas provenientes do nível central, mas como uma entidade capaz de produzir e interpretar as suas próprias políticas educativas (Neto-Mendes, 2007). É neste sentido, da criação das políticas educativas que importa sublinhar a importância do envolvimento da comunidade e representantes educativos locais na construção das políticas educativas locais por meio da elaboração das Cartas Educativas e com maior relevância ao nível da construção dos Planos Estratégicos Educativos Municipais dado que este último se dedica especificamente à construção de políticas educativas.

Desta forma nos pontos que se seguem será feita uma abordagem aos diferentes organismos entidades e indivíduos da administração local e respetivos papéis e competências ao nível da educação assim como as estratégias e orientações existentes.

Órgãos, estruturas, estratégias e orientações da Administração Local

À semelhança do que acontece ao nível estrutural na administração central, existem diversas entidades ao nível local com um papel semelhante às estruturas existentes ao nível da Administração Central com responsabilidades ao nível da educação. Isto é, na Administração

Central existe um Ministro responsável pela área da educação, ao nível da administração local também existe uma estrutura responsável pelo pelouro da educação – **o vereador**. Para além do vereador responsável pela área da educação existe uma instância responsável pela coordenação da política educativa que é o **Conselho Municipal de Educação** (CME). O CME é constituído por diversos representantes tais como representantes de instituições de ensino, do pessoal docente, das associações de pais e encarregados de educação e as associações de estudantes (número 1, do artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio). A versão mais recente do Decreto-Lei que aprova o processo de elaboração das Cartas Educativas (Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio) comparativamente com as versões anteriores, comporta uma alteração ao nível da constituição dos representantes que constituem o CME dada “experiência de vários anos de funcionamento dos conselhos municipais da educação” e do próprio processo de descentralização de competências na área da educação (sumário do decreto-lei). Esta alteração traduz-se na inclusão dos “*diretores dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas da área do município*” (alínea f, do artigo 5.º), verificando-se assim uma maior participação por parte do CME “*no processo de elaboração e de atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM)*” (alínea i, artigo 4).

Para além da constituição do CME importa também referir quais as suas funções. De uma forma geral, o CME deve ser responsável por articular a “*intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados*”, “*analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema*” e ainda propor “*ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo*” (artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio).

Competências do Conselho Municipal da Educação Artigo 4.º	a) “Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais (...)”;
	b) “Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa (...)”;
	c) “Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia (...)”;
	d) “Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal”
	e) “Adequação das diferentes modalidades de Ação social escolar às necessidades locais (...)”;
	f) “Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais (...)”;
	g) “Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos”;
	h) “Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar”;
	i) “Participação no processo de elaboração e de atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal”.

FIGURA 4: COMPETÊNCIAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Fonte: Autora, com base no número 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, atualizado pelo Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio

Para além do CME, existem algumas estruturas que fazem parte de grande parte das autarquias do país com o intuito de prestar apoio e acompanhamento à comunidade do município

fazendo face às suas dificuldades e dando resposta às suas necessidades como o caso do **Serviço/Gabinete Municipal de Psicologia**⁵¹, da **Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)**⁵², do **Serviço/Gabinete de Ação Social**⁵³, entre outros. Os territórios não são todos iguais, cada qual com as suas necessidades e fragilidades, embora existam pontos comuns, o que justifica o aparecimento de estruturas comuns.

Estratégias e orientações

No respeitante às estratégias e orientações educativas locais importa reforçar a elaboração da **Carta Educativa** - competência dos órgãos municipais - assim como a construção de um referencial de gestão estratégica da educação ao nível local por meio dos **Planos Estratégicos Educativos Municipais**.

Tanto a Carta Educativa como os Planos Estratégicos Educativos Municipais têm vindo a assumir-se, cada vez mais, como instrumentos de gestão da rede e política educativa, participados. Por isso as estruturas municipais e agentes educativos locais - como as escolas, a família e restante comunidade - devem ser auscultadas, podendo dar grandes contributos para a construção do diagnóstico do território (identificação das suas fragilidades e potencialidades) e construção de estratégias e políticas educativas, contribuindo para um planeamento estratégico participativo e colaborativo.

⁵¹ Fonte: Tomando a título de exemplo o concelho de Vagos: http://www.cm-vagos.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=33387, Estarreja http://www.cm-estarreja.pt/gabinete_de_psicologia, Valpaços http://valpacos.pt/?page_id=2434.

⁵² Fonte: Tomando a título de exemplo o concelho de Águeda: <https://www.cm-agueda.pt/pages/136#.WQsARvnyvcs>, Leiria <http://www.cm-leiria.pt/pages/429>, Mangualde <http://www.cmmangualde.pt/atividade-municipal/acao-social/comissao-protecao-criancas-jovens-cpcj/>.

⁵³ Fonte: Tomando a título de exemplo o concelho de Vagos: http://www.cm-vagos.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=38776, do Fundão: <https://www.cm-fundao.pt/servicos/accaosocial>, de Reguengos de Monsaraz: <http://www.cm-reguengos-monsaraz.pt/pt/site-viver/social/Paginas/acao-social.aspx>.

II.3.2.2. Escola

Segundo o Dicionário de Língua Portuguesa⁵⁴ o conceito escola pode definir-se como uma:

“1- instituição que tem o encargo de educar, segundo programas e planos sistemáticos, os indivíduos nas diferentes idades da sua formação”;

“2 - edifício onde se ministra o ensino”;

“3- conjunto formado por alunos, professores e outros funcionários de um estabelecimento de ensino”. Através desta definição verifica-se que o conceito de escola vai para além do edifício enquanto estrutura que ministra o ensino. A escola é vista também como o conjunto formado pelos indivíduos que desempenham funções determinantes para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem no meio escolar (crianças e jovens, pessoal docente e não docente).

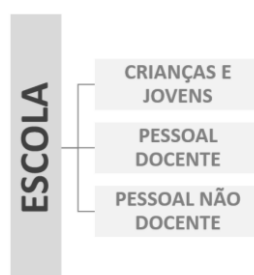


FIGURA 5: CONSTITUIÇÃO DA ESCOLA

Fonte: Autora

Gaspar (1992) afirma que a tarefa da escola é ensinar, mas também educar. É através dela que o indivíduo assimila um conjunto de conhecimentos, capacidades e valores que lhe são inculcados ao longo de todo o processo de aprendizagem. Além disso, a escola assume um papel especial por ser o espaço onde as crianças e jovens passam grande parte do seu tempo, quer no seu dia-a-dia, quer na sua vida.

Para Abreu (2012) trata-se de um espaço dedicado ao processo de ensino-aprendizagem, que deve ao mesmo tempo contribuir para a construção do desenvolvimento das crianças e jovens não apenas de forma intelectual mas também ao nível da sua personalidade, carácter e cidadania. Para que este processo se concretize é fundamental o envolvimento de todos aqueles que de alguma forma contribuem para a formação e desenvolvimento pessoal das crianças e jovens.

O **pessoal docente** é determinante para que o processo de ensino-aprendizagem ocorra, sem eles não há transmissão de conhecimento de uma forma formal. *“A ação docente é a base de uma boa formação escolar e contribui para a construção de uma sociedade pensante”* (Bulgraen, 2010, p. 31, com base em Freire, 1979). Para além da autoridade que devem exercer sobre os alunos

⁵⁴ Fonte: Infopédia – Dicionários Porto Editora, conceito de escola, site: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/escola>.

devem também ter um *“comportamento afetivo”* (Lima, 1996). As relações de proximidade estabelecidas entre o professor e as crianças e jovens são determinantes para que a os discentes criem relações de confiança e tenham uma maior abertura e transparência com o professor. Desta forma o professor compreenderá melhor as suas dificuldades permitindo ter uma atitude ativa para a superação das suas dificuldades.

No grupo do **peçoal não docente** inserem-se os *“funcionários e agentes que (...) contribuem para apoiar a organização e a gestão, bem como a atividade socioeducativa das escolas”* assim como os *“serviços especializados de apoio socioeducativo”* (artigo 2.º, do decreto-lei n.º 184/2004, de 29 de julho), ou seja, os *“técnico-profissionais, administrativos, de apoio educativo e auxiliar”* (número 2, do mesmo artigo), *“psicólogos, técnicos superiores de serviço social (...)”* (número 3, do mesmo artigo). Percebe-se que deste grupo fazem parte diversos indivíduos fundamentais para o desenvolvimento educativo com sucesso das crianças e jovens.

As **crianças** a partir do momento que começam o seu percurso escolar passam grande parte do seu tempo na escola. Por esta razão, a escola deve ser mais do que um espaço de aprendizagem dos conteúdos programáticos, deve ser, portanto, um local que fomente as ligações de cooperação e de confiança entre diferentes indivíduos capaz de transmitir bons valores cívicos através das inter-relações formadas (Vasconcelos, 2007 e Abreu, 2012).

Se o peçoal docente, não docente e discentes são de alguma forma aqueles que se encontram mais diretamente ligados à escola, existem outros agentes educativos fundamentais para o funcionamento da própria escola como a autarquia que possui recursos financeiros para, por exemplo, requalificar e fazer a gestão dos estabelecimentos de educação e ensino e os pais/encarregados de educação que colocam os seus filhos nas escolas.

Assim depreende-se que existe um *“número significativo de interações contínuas e complexas”* e o envolvimento de *“uma gama de pessoas com características diferenciadas”* fundamentais para que o processo de ensino ocorra (Dessen & Polonia, 2007).

Instrumentos de gestão escolar

Os agrupamentos de escolas e as escolas não agrupadas contêm alguns instrumentos que permitem fazer uma melhor gestão do estabelecimento e/ou agrupamento. Segundo o Decreto-Lei 75/2008 o *“projeto educativo, o regulamento interno, os planos anual e plurianual de atividades e o orçamento constituem instrumentos do exercício da autonomia de todos os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (...)”* (número 1, do artigo 9.º).

O **Projeto educativo de escola**, segundo a alínea a) do mesmo artigo, consiste num documento que orienta a ação educativa segundo os princípios, valores, metas e estratégias do agrupamento de escolas ou das escolas não agrupadas. A sua elaboração e aprovação é feita pelos órgãos de administração e gestão para um período de três anos.

O **Regulamento Interno** também deve ser elaborado pelos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas. Neste é definido o seu regime de funcionamento assim como os direitos e os deveres dos membros da comunidade escolar (alínea b);

Os **Planos anual e plurianual de atividades** são documentos que contêm de forma planeada, e em função do projeto educativo, a programação das atividades que serão desenvolvidas ao longo do tempo. Para além da identificação do objetivo da atividade e da forma como será organizada devem ser identificados também os recursos necessários ao seu desenvolvimento (alínea c);

Para além destes documentos deve ser elaborado também um **orçamento** que discrimine as receitas a obter e as despesas a realizar (alínea d).

Todos estes instrumentos são essenciais para os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas exercerem a sua atividade de uma forma planeada.

II.3.2.3. Família

A partir do momento em que nasce uma criança, esta irá deparar-se, ao longo da sua vida, com diversos fatores que irão influenciar o seu desenvolvimento intelectual e pessoal. Reis (2012) realça que as primeiras aprendizagens da criança desenvolvem-se no seio familiar, ou seja, a família desempenha um papel primordial na educação das crianças ao nível afetivo, social cognitivo e motor. Por isso, esta é vista como o primeiro e mais importante agente educativo (Reis, 2012).

Sarmiento (2005) reforça que a família detém uma enorme responsabilidade na educação das crianças. Porém, como defende Filho (2000) esta ação educativa deve ser complementada com o papel das instituições de educação e ensino. Filho (2000) revela a existência de alguma desconfiança no que toca às competências da família no que toca à forma de educar realçando que a família nem sempre os consegue educar da melhor forma dado o desinteresse por parte dos pais em participar na escola, revelando um distanciamento na educação das crianças. Por vezes não é o desinteresse que prevalece, apesar de demonstrarem preocupação pelo acompanhamento do filho ao longo do seu percurso escolar é-lhes muitas vezes impossível devido ao comprometimento do horário laboral. É neste sentido que a escola assume muitas vezes o papel primário na educação das crianças e jovens porque a família, devido ao número de horas de trabalho, tem uma menor disponibilidade para lhes prestar o apoio e o acompanhamento necessários. Além disso é na escola que eles passam grande parte do seu tempo. Para além deste aspeto existem ainda outros fatores que podem vir a justificar o papel secundário que a família assume na educação como os contextos sociais. Por vezes, no mesmo território, encontram-se crianças que provêm de contextos sociais distintos (raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual⁵⁵). Um destes exemplos são as crianças de etnia cigana. Os ciganos têm uma cultura muito própria principalmente no que diz respeito à escola. Geralmente saem muito cedo do sistema escolar, porque *“a decisão de ir ou não à escola é muitas vezes deixada ao seu critério”* (Mischi, 2011, p.22). Este é apenas um exemplo de vários, em que o contexto familiar muitas vezes influencia o percurso escolar das crianças e jovens. Nestes casos existe algum conflito entre as leis, nomeadamente entre o princípio da igualdade (artigo 13.º) da CRP que remete para o respeito por cada indivíduo independentemente da raça, género (...). Por outro lado a lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, estabelece a escolaridade obrigatória até ao 12º ano ou até o indivíduo completar 18 anos⁵⁶. Contrapondo os aspetos culturais da comunidade cigana como a i) fidelidade à lei cigana, o ii) respeito pelas decisões que são tomadas pelos mais velhos e

⁵⁵ Fonte: número 2, do artigo 267.º e número 2, do artigo 13.º, da VII revisão da Constituição da República Portuguesa (2005).

⁵⁶ Fonte: número 4, do artigo 2.º, da Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto.

a iii) livre escolha pela frequência ou não da escola (Guerra, 2012) percebe-se que existe um conflito entre a lei e as práticas culturais das comunidades ciganas. Por isso não deve haver apenas uma educação direcionada para crianças e jovens mas também para a família e comunidade, com uma aposta na educação e formação ao longo da vida.

É fundamental elucidar a família e a comunidade da importância que a educação representa no desenvolvimento e crescimento das crianças e jovens. Como a família assume um papel primordial na educação das crianças é importante que estes valores estejam presentes por forma a motivar as crianças a aprender. Em algumas famílias a educação é uma dimensão que não é muito valorizada por isso assume-se a importância de educar a comunidade e as famílias para que esses valores possam ser transmitidos às crianças e consequentemente de geração em geração. Os pais ou Encarregados de Educação são os principais responsáveis pela educação das crianças e jovens em torno daqueles que são os seus interesses e ainda promover de forma ativa o seu desenvolvimento (intelectual, físico e cívico)⁵⁷. Desta forma é fundamental fomentar a participação ativa dos pais e/ou Encarregados de Educação na escola por forma a contribuírem para o aproveitamento escolar dos alunos, por compreenderem melhor o processo educativo dos seus filhos, sentindo-se mais esclarecidos e capazes de prestar um maior apoio em casa dando continuidade aos trabalhos desenvolvidos no contexto sala de aula (Abreu, 2012). Estes devem ser capazes de criar um ambiente familiar que propicie às crianças e jovens a aquisição de valores e a consolidação de informação fornecida pela escola a partir, por exemplo, da realização de trabalhos de casa, criando momentos de interação entre os pais e os filhos, ou com outros familiares (Abreu, 2012). Pois tal como refere Gaspar (1992) o processo educacional não se desenvolve apenas em instituições de ensino mas também “*em casa*”, nas “*experiências do dia-a-dia*”.

Assim, os pais devem prestar um acompanhamento contínuo ao seu educando através da participação ativa na escola, mas também em casa.

⁵⁷ Fonte: artigo 43.º, da Lei n.º 51/2012, de 05 de setembro retificada pela Declaração de Retificação n.º 46/2012, de 17 de setembro.

II.3.2.4. Restante comunidade educativa

Apesar do meio escolar ter um papel determinante na educação dos indivíduos a família, a sociedade e outros agentes educativos também têm um papel fundamental devido às ligações que a escola estabelece com o *“meio, com as comunidades, com as famílias, com as populações, e com as autarquias”* (Cardo, 2014, p.24).

Neste tópico, entende-se por restante comunidade os restantes indivíduos que ainda não foram referidos como as empresas, as associações e coletividades municipais, partidos políticos, e até mesmo os guias dos museus quando é realizada alguma visita de estudo, ou os senhores e senhoras que conversam na mesma paragem de autocarro que a criança que vai à escola, entre outros. No dia-a-dia, as crianças e os jovens cruzam-se com diversos indivíduos que contribuem, mesmo de uma forma informal, para o desenvolvimento dos seus conhecimentos e para a construção do seu quadro pessoal de valores cívicos.

Antes de se falar do papel propriamente dito desempenhado pela restante comunidade importa primeiro esclarecer os conceitos de educação formal, educação não formal e de educação informal. A **educação formal** *“refere-se a uma estrutura organizada, hierarquizada e administrada sob normas rígidas, ligadas a um sistema educacional estabelecido à escola”* (Gaspar, 1992, p.157). Para Chagas (1993, p.2) esta desenvolve-se nos estabelecimentos escolares e nas universidades *“onde o aluno é formado segundo “um programa pré-determinado, semelhante ao dos outros alunos que frequentam a mesma instituição”*. Já a **educação não-formal** comporta *“uma ampla variedade de atividades educacionais organizadas e desenvolvidas fora do sistema educacional formal destinadas, em geral, a atender a interesses específicos de determinados grupos”* tal como o *“ensino por correspondência, cursos livres, universidade aberta, etc.”* (Gaspar, 1992, p.157). De uma forma mais simplista, Chagas (1993, p.2) refere que esta última *“processa-se fora da esfera escolar”,* ou seja, pode ser *“veiculada pelos museus, meios de comunicação e outras instituições que organizam eventos de diversa ordem, tais como cursos livres, feiras e encontros (...)”* é, portanto, desenvolvida *“de acordo com os desejos do indivíduo, num clima especialmente concebido para se tornar agradável”*.

Por último, a **educação informal** *“distingue-se das demais por não se constituir num sistema organizado ou estruturado, sendo frequentemente accidental ou não intencional”* (Gaspar, 1992). Trata-se da educação obtida de forma espontânea do dia-a-dia, através das experiências de vida, ou até mesmo em conversas e vivências com familiares, amigos, colegas e interlocutores ocasionais ou através de jornais, revistas, programas de rádio e televisão, entre outros (Chagas, 1993 e Gaspar, 1992). É neste sentido que se insere a restante comunidade educativa – a sociedade. Pois tal como

é reforçado por Abreu (2012) a criança terá um maior enriquecimento cultural e um maior número de experiências se a escola dispuser abertura para as crianças explorarem o mundo e trocarem ideias e experiências com os restantes grupos sociais e culturais. Tomando como exemplo o caso das empresas, estas através da realização de estágios em articulação com os estabelecimentos de ensino permitem que os alunos ganhem experiência profissional colocando na prática os conhecimentos adquiridos. Para além desta vertente, as empresas, por vezes, também realizam ações de formação direcionadas para os jovens e até mesmo adultos para se darem a conhecer e divulgar as ofertas de emprego que necessitam ver ocupadas. Para além de proporcionar o aumento de conhecimentos à população alvo das ações de formação, por perceberem a missão das empresas e a forma como se labora, aumenta também as suas oportunidades de trabalho devido ao contacto direto que é estabelecido com os recursos humanos da empresa. As relações estabelecidas entre os estabelecimentos escolares, as empresas e os jovens e adultos, potencia a formação de ligações entre eles que proporciona a criação de relações de confiança e de cooperação, permitindo desta forma dar resposta às necessidades das partes envolvidas. Neste âmbito é fundamental desenvolver estratégias que estimulem a sua participação por forma a estimular a sua colaboração e cooperação (Abreu, 2012).

Para além das empresas, o conjunto aqui designado por “restante comunidade” insere também as associações culturais, as associações desportivas, a polícia de segurança pública, as universidades, entre outras. Importa reter que a comunidade insere uma diversidade de indivíduos que desempenham diferentes funções e papéis na sociedade a diferentes níveis, todos com uma função educativa mais direta ou indireta (dependendo do nível de contacto e aproximação com esta realidade).

Para sintetizar, é importante realçar que para se ter uma resposta educativa concertada é fundamental envolver e articular todos os órgãos, entidades e indivíduos que fazem parte do sistema educativo. Para além da importância que é dada à relação entre a escola e a família também existem outras relações que potenciam a ação educativa como as relações que são estabelecidas entre o município e os representantes das diversas entidades do sistema educativo na construção da Carta Educativa e do Plano Estratégico Educativo Municipal.

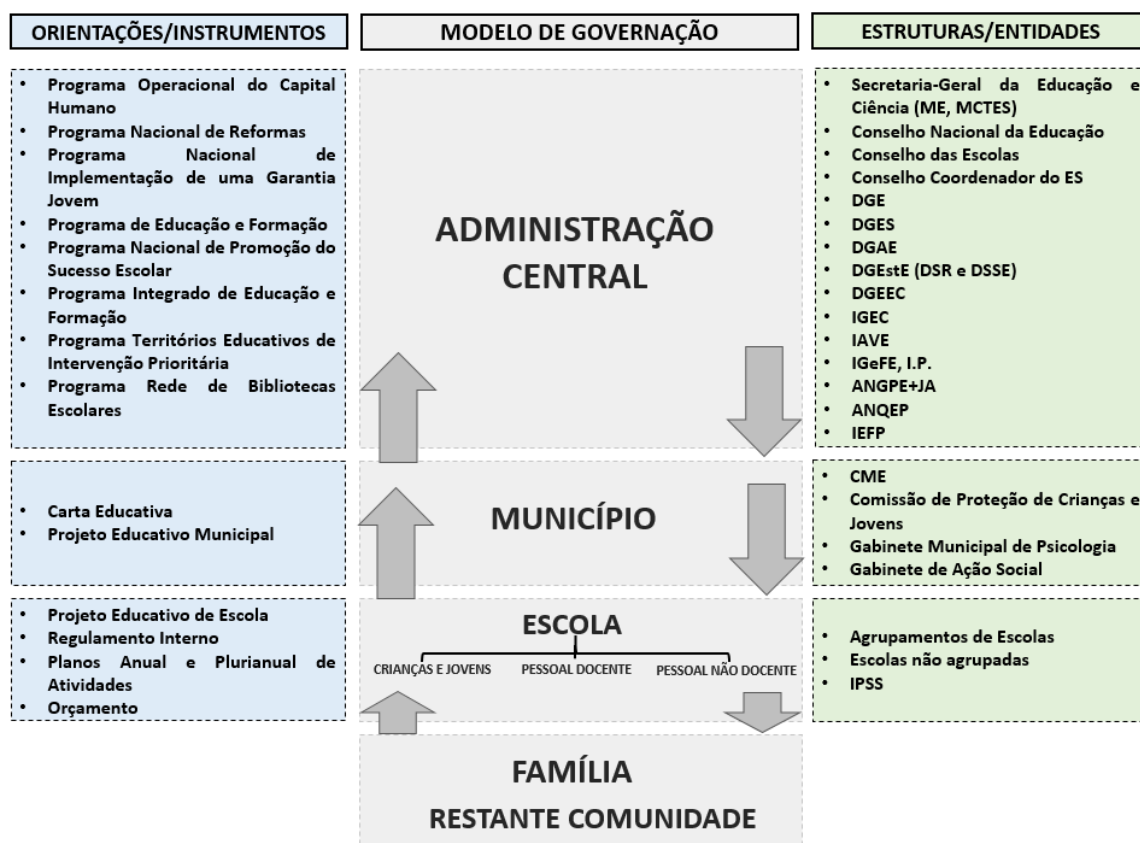


FIGURA 6: VISÃO GERAL SOBRE O MODELO DE GOVERNAÇÃO NA EDUCAÇÃO

Fonte: Autora

II.4. SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS – ATUAL ORGANIZAÇÃO

O Sistema Educativo Português tem passado por algumas transformações ao longo do tempo devido a factos históricos que levaram à alteração e criação de legislação orientada para o contexto educativo. Tal como salienta Pereira (2014) são evidentes as transformações que ocorreram nos últimos 40 anos ao nível do sistema de ensino e da educação em Portugal. Pode-se afirmar que Portugal passou por uma “*viragem estratégica*” que colocou grandes implicações no que diz respeito às políticas públicas na área da educação (Teodoro & Aníbal, 2007).

Teodoro & Aníbal (2007, p.77) revelam que nos anos sessenta do século XX, em Portugal, assistiu-se ao início de um processo “*de renegociação da sua inserção no sistema mundial*”. Este facto deveu-se sobretudo a fatores como 1- “*a viragem da economia portuguesa para o espaço europeu na década de sessenta*”, 2- “*a Revolução de Abril de 1974*”, 3- “*o fim do ciclo do império*”, 4- “*o processo de integração na Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, desde 1976*”, e, mais recentemente, 5- “*a participação na primeira fase da união económica e monetária (...)*” (Teodoro & Aníbal, 2007, p.77). Porém, apesar de se ter evidenciado, de facto uma maior preocupação com a educação no período pós 25 de abril, importa realçar que Portugal começou a ter essa preocupação antes desse período tal como salienta Santos (2000). Pois no período anterior ao 25 de Abril a preocupação com a Educação ao nível político e social da população já era evidente (Santos, 2000). Em 1835, Portugal, foi o quarto país do mundo a introduzir o princípio da escolaridade obrigatória até ao 4.º ano de escolaridade na lei (Teodoro & Aníbal, 2007 e Abrantes, 2016) que se manteve até à aprovação da CRP de 1976. No período em que a escolaridade obrigatória era apenas até ao 4º ano de escolaridade, muitas crianças e jovens começavam a trabalhar numa fase muito precoce das suas vidas. Após o surgimento da CRP de 1976, a educação em Portugal foi fortemente marcada através dos seus princípios (Abrantes, 2016) pois houve um aumento das possibilidades das crianças e jovens poderem ingressar novamente à escola para aprofundarem os seus conhecimentos com a extensão da escolaridade obrigatória até ao ensino básico, sendo este universal e gratuito (artigo 74.º). Atualmente a escolaridade obrigatória é até ao 12.º ano ou até o aluno completar os 18 anos (alínea a e b, do número 4, do artigo 2.º, da Lei n.º 65/2015, de 3 de julho).

Contudo, tal como refere Santos (2000) “os primeiros anos após o 25 de abril (...) foram anos riquíssimos, tanto em medidas de política educativa como de experiências nas escolas”. Para além deste aspeto também se tem evidenciado uma grande transformação no que respeita aos níveis de educação da população portuguesa através de indicadores como a taxa de analfabetismo

que diminuiu significativamente (33,1% em 1960, 5,2% em 2011)⁵⁸. Estes indicadores revelam em certa parte o resultado positivo da implementação das políticas educativas.

Ao longo do tempo foram feitos vários ajustes no que diz respeito à configuração do Sistema Educativo Português por forma a melhorar os níveis de educação em Portugal, isto é, a diminuição do abandono escolar precoce, a diminuição das taxas de retenção, a diminuição do insucesso escolar, a melhoria dos resultados escolares, entre outros. Alguns desses ajustes são identificados por Rodrigues (2012) que revela que com o aparecimento das opções vocacionais como os cursos profissionais, os cursos de aprendizagem, os cursos do ensino artístico, os cursos de educação e formação, vieram conferir uma dupla certificação isto é, escolar e profissional. Estas opções vieram aumentar as qualificações da população até ao 12.º ano de escolaridade. Para além deste fator aumentou por um lado, o leque de oportunidades no mercado de trabalho devido a uma maior qualificação dos jovens, por outro proporcionou o prosseguimento de estudos para o ensino superior (Rodrigues, 2012). Este é um dos exemplos em que se denota uma alteração ao nível do Sistema de Ensino Português por forma a melhorar os níveis de qualificação da população e consequentemente a sua qualidade de vida.

Por forma a entender-se de que forma se encontra estruturado atualmente o Sistema de Ensino Português importa fazer uma breve análise da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto)⁵⁹ que define o quadro geral do sistema educativo.

Atualmente o Sistema Educativo Português é constituído pela educação pré-escolar, educação escolar e educação extraescolar (número 1, do artigo 4.º).

II.4.1. Educação Pré-escolar

A educação pré-escolar é de carácter facultativo, visto que a família também desempenha um papel fundamental na educação da criança (número 8, do artigo 5.º). Esta *“destina-se às crianças com idade compreendida entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico”* (número 3, do artigo 5.º). A Direção-Geral da Educação define educação-pré-escolar como a *“primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida”*⁶⁰, dado que, nesta fase, a criança estabelece o primeiro contacto com o ambiente mais aproximado do ambiente escolar onde lhe são transmitidas capacidades que favoreçam a sua formação e o seu desenvolvimento equilibrado, a sua estabilidade, segurança, formação moral, integração em diferentes meios, entre outros

⁵⁸ Fonte: INE

⁵⁹ Fonte: Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto - versão mais recente da Lei de Bases do Sistema Educativo (primeira versão – Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro).

⁶⁰ Fonte: Direção-Geral da Educação, site: <http://www.dge.mec.pt/educacao-de-infancia>.

aspectos⁶¹. Nesta etapa da vida da criança a família detém um papel primordial na educação da criança na transmissão de bons valores cívicos e morais com vista a proporcionar um *“desenvolvimento equilibrado (...) tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário”*⁶².

II.4.2. Educação escolar

A educação escolar é constituída pelo ensino básico, ensino secundário e pelo ensino superior integrando ainda *“modalidades especiais e atividades de ocupação de tempos livres”* (número 1, do artigo 4.º). O **ensino básico** comporta 3 ciclos de ensino (1.º, 2.º e 3.º ciclo do ensino básico). Este nível de ensino tem a duração de 9 anos, é *“universal, obrigatório e gratuito”* (artigo 6.º) tendo como principal objetivo *“assegurar uma formação geral comum a todos os alunos, proporcionando a aquisição dos conhecimentos basilares que permitam o prosseguimento de estudos”*⁶³. Após esta etapa segue-se o Ensino Secundário que comporta 3 anos de escolaridade (10.º, 11.º e 12.º anos).

Ainda ao nível do ensino básico importa referir os Cursos de Educação e Formação e os Cursos de Educação e Formação de Adultos que apesar de prestarem formação com equivalência ao nível do ensino secundário também prestam formação ao nível do ensino básico. Os Cursos de Educação e Formação (CEF) têm como principal objetivo formar os jovens com mais dificuldades ao nível da aprendizagem com vista à conclusão do 2.º e 3.º CEB e ainda do Ensino secundário⁶⁴. Já os cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) tal como o próprio nome indica, são dirigidos a pessoas com idade igual ou superior a 18 anos e que pretendam completar o 1.º, 2.º, 3.º CEB ou o ensino secundário⁶⁵.

No **ensino secundário**, segundo a Direção-Geral da Educação pretende-se que os alunos tenham uma *“formação e aprendizagens diversificadas”*⁶⁶. O ensino secundário comporta os Cursos Científico-Humanísticos (CCH), os Cursos Profissionais (CP) e os Cursos do Ensino Artístico Especializado, embora estes dois últimos e se encontrem mais focados na formação profissional do aluno permitindo a inserção dos jovens formados no mercado de trabalho. Ambos os cursos permitem a entrada dos jovens no Ensino Superior. Por isso esta fase é determinante para os jovens que têm como objetivo a prossecução dos estudos após o ensino secundário.

⁶¹ Com base nas diferentes alíneas que compõem o número 1, do artigo 5.º da Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto.

⁶² Ibidem.

⁶³ Fonte: Direção-Geral da Educação, site: <http://www.dge.mec.pt/ensino-basico>.

⁶⁴ Fonte: Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP., site: <http://www.angep.gov.pt>.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Fonte: Direção-Geral da Educação, site: <http://www.dge.mec.pt/ensino-secundario>.

Por último importa referir o **ensino superior** como o último nível que constitui a educação escolar. O ensino superior comporta o *“ensino universitário e o ensino politécnico”* (número 1, do artigo 11.º). O Ensino Superior Universitário encontra-se orientado para a *“investigação e criação de saber”*, assegurando *“uma sólida preparação científica e cultural”*, proporcionando também *“uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais”*, e o *“desenvolvimento das capacidades de conceção de inovação e de análise crítica”* (número 3, do artigo 11.º). O Ensino Superior Universitário comporta a Licenciatura, o Mestrado e o Doutoramento.

O Ensino Superior Politécnico encontra-se *“orientado para a investigação aplicada e de desenvolvimento, dirigido à compreensão e solução de problemas concretos”* proporcionando uma *“formação cultural e técnica”* e o desenvolvimento da *“capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais”* (número 4, do mesmo artigo). Este é constituído por Cursos Técnico Superiores Profissionais (CTeSP), pela Licenciatura e pelo Mestrado, sendo que para a obtenção do grau de doutoramento terá de frequentar o Ensino Universitário.

II.4.3. Educação extraescolar

A educação extraescolar integra as 1- *“atividades de alfabetização e de educação de base”*, 2- atividades *“de aperfeiçoamento e atualização cultural e científica”* e 3- *“a iniciação, reconversão e aperfeiçoamento profissional”*. Deve-se ainda realçar que a educação extraescolar *“realiza-se num quadro aberto de iniciativas múltiplas, de natureza formal e não formal”* (número 4, do artigo 4.º). Segundo o artigo 26.º, o objetivo da educação extraescolar é *“1- (...) permitir a cada indivíduo aumentar os seus conhecimentos e desenvolver as suas potencialidades, em complemento da formação escolar ou em suprimimento da sua carência”*. Esta *“2- (...) integra-se numa perspetiva de educação permanente e visa a globalidade e a continuidade da ação educativa”*. As atividades de educação extraescolar podem ser realizadas em *“estruturas de extensão cultural do sistema escolar, ou em sistemas abertos”* (número 4). O Estado é responsável por promover a realização destas atividades e de apoiar aquelas que são da iniciativa das *“autarquias, associações culturais e recreativas, associações de pais”* entre outras (número 5).

Vetores fundamentais da educação extraescolar: Número 3, do artigo 26.º	a) “Eliminar o analfabetismo literal e funcional”;
	b) “Contribuir para a (...) igualdade de oportunidades educativas e profissionais dos que não frequentaram” ou “abandonaram precocemente” o ensino regular, “através da alfabetização e da educação de base de adultos”;
	c) “Favorecer atitudes de solidariedade social e de participação na vida da comunidade”;
	d) “Preparar para o emprego, mediante ações de reconversão e de aperfeiçoamento profissionais, os adultos cujas qualificações ou treino profissional se tornem inadequados face ao desenvolvimento tecnológico”;
	e) “Desenvolver as aptidões tecnológicas e o saber técnico que permitam ao adulto adaptar-se à vida contemporânea”;
	f) “Assegurar a ocupação criativa dos tempos livres de jovens e adultos com atividades de natureza cultural”.

FIGURA 7: VETORES FUNDAMENTAIS DA EDUCAÇÃO EXTRAESCOLAR

Fonte: Autora, com base no número 3, do artigo 26.º, da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, atualizada pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto

SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS																			
IDADE DE ACESSO																			
3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18 +				
ANO DE ESCOLARIDADE																			
Educação Pré-Escolar Facultativa	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	7.º	8.º	9.º	10.º	11.º	12.º	-						
	ENSINO BÁSICO									ENSINO SECUNDÁRIO			ENSINO SUPERIOR						
	1.º CEB			2.º CEB			3.º CEB												
	ENSINO BÁSICO REGULAR									ENSINO SECUNDÁRIO REGULAR CCH			ENSINO UNIVERSITÁRIO						
	Cursos de Iniciação ao Ensino Artístico				Ensino Artístico Especializado														
	Cursos EFA				CEF Jovens			Cursos Profissionais		ENSINO POLITÉCNICO									
					Cursos EFA			CEF Jovens									Cursos TeSp		
	LICENCIATURA + MESTRADO INTEGRADO							LICENCIATURA			MESTRADO			DOUTORAMENTO					
LLICENCIATURA + MESTRADO INTEGRADO																			
LICENCIATURA							MESTRADO												

FIGURA 8: SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS

Fonte: Autora, com base na Direção-Geral da Educação

(<http://euroguidance.gov.pt/index.php?c=int&id=2>)

Em suma, é importante garantir o acesso ao ensino a toda a população. Não são apenas as crianças e jovens que necessitam de educação e formação, os adultos e pessoas idosas também precisam de aprofundar os seus conhecimentos. Seja para melhorar os seus níveis de qualificação (no caso dos adultos) ou para fomentar um envelhecimento ativo (no caso da população envelhecida). Neste último caso também já existem estruturas com esse propósito como as Universidades Seniores que promovem a autovalorização de cada sénior (Machado e Medina, 2012).

Desta forma depreende-se que quando se fala em educação toda a comunidade desde as crianças até aos idosos deve ser englobada, e por isso, aquando o desenho de estratégias educativas todas as classes etárias devem ser consideradas.

II.5. INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO E GESTÃO DA REDE E POLÍTICA EDUCATIVA

A Carta Educativa e o Projeto Educativo Local (mais recentemente designado por Plano Estratégico Educativo Municipal) são dois instrumentos de planeamento e gestão da rede e política educativa elaborados pelo município. Assim, neste ponto será feita uma abordagem a cada um dos instrumentos referidos percebendo, segundo a lei e a perspetiva de alguns autores qual o seu propósito e enquadramento no âmbito educativo.

II.5.1. Carta Educativa

A Carta Educativa nem sempre foi assim designada. A Carta Educativa foi primeiramente denominada de Carta Escolar pela Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que veio atribuir aos municípios competências no domínio do planeamento e gestão dos equipamentos da rede escolar local⁶⁷. Com o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, a Carta Escolar passou então a designar-se por Carta Educativa (artigo 2.º).

A Carta Escolar, segundo alguns municípios⁶⁸ era um documento pouco abrangente que continha pouco mais do que o levantamento das edificações escolares de cada concelho. A Carta Escolar foi uma *“tentativa falhada”* dada a existência de uma densa rede escolar ao nível do 1.º CEB desajustada às *“transformações demográficas e acessibilidades”* (Cordeiro & Martins, 2012, p. 347) Segundo os mesmos autores, a densa rede escolar potenciou o aparecimento de graves problemas relacionados com a sua *“manutenção”* e *“governabilidade”*. Os estabelecimentos escolares, principalmente do 1.º CEB, demonstraram grandes dificuldades em dar resposta às *“novas exigências de aprendizagem e de resposta social”* pois estes tinham:

- 1-*“reduzido número de alunos”,*
- 2- *“problemas ao nível dos sistemas de aquecimento”,*
- 3- *“materiais pedagógicos débeis”,*
- 4-*“inexistência de espaços para a prática desportiva, atividade de leitura, refeições, entre outros”* (Cordeiro & Martins, 2012, p. 347).

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 7/2003⁶⁹, de 15 de janeiro surgiram as Cartas Educativas de 2003 como forma de resposta às “novas” exigências através de novas formas de analisar as questões subjacentes ao planeamento e gestão da rede escolar, como os cenários

⁶⁷ Fonte: artigo 19.º, Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

⁶⁸ Tomando como exemplo o Município de Ourique, site: <http://www.cm-ourique.pt/pt/menu/267/carta-educativa.aspx>, o Município de Oliveira do Bairro (ver Carta Educativa de Oliveira do Bairro de 2007, pág. 11), site: https://www.cm-olb.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=29133 e o Município de Penafiel (ver Carta Educativa de Penafiel de 2006, pág. 3), site: <http://www.cm-penafiel.pt/pt-pt/servicos-municipais/educacao/carta-educativa.aspx>.

⁶⁹ Fonte: Versão mais recente: Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio

prospetivos e a componente de monitorização. Porém, apesar de este conceito ter surgido oficialmente no Decreto-lei anteriormente referido, Costa & Barbosa (2002, p. 189) revelam que o conceito de Carta Educativa entrou em vigor a partir do ano de 2000 assumindo *“uma conceção dinâmica de planeamento”* através da *“prática sistemática e continuada de análise e intervenção na realidade escolar”*. O Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, veio regulamentar *“os conselhos municipais de educação e aprovar o processo de elaboração da carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais”*. Segundo o artigo 10.º, deste Decreto-Lei, a Carta Educativa consiste num instrumento de *“planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho”* segundo as *“ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer”* com o objetivo de fazer uma *“melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município”*.

É da responsabilidade da Câmara Municipal elaborar a Carta Educativa, sendo a sua aprovação feita pela respetiva Assembleia Municipal após discussão e parecer do Conselho Municipal da Educação (número 1, artigo 19.º). Após a sua aprovação deve ser feita uma reavaliação obrigatória de 5 em 5 anos pelo Ministério da Educação e Câmaras Municipais da necessidade de se fazer uma revisão da Carta Educativa (número 3, do artigo 20.º). A Revisão da Carta Educativa é obrigatória quando se verifica uma desconformidade *“com os princípios, objetivos e parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa”* (número 2, do artigo 20.º).

Após a sua aprovação e ratificação, a Carta Educativa passa ser *“um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo (...)”* (artigo 21.º). Esta obrigatoriedade imposta pela Administração Central ao poder local (elaboração das Cartas Educativas) permitiu que as autarquias se pudessem candidatar a fundos comunitários essenciais para a requalificação da rede escolar.

A Carta Educativa comporta um conjunto de objetivos que remetem para a organização e gestão de toda a rede educativa.

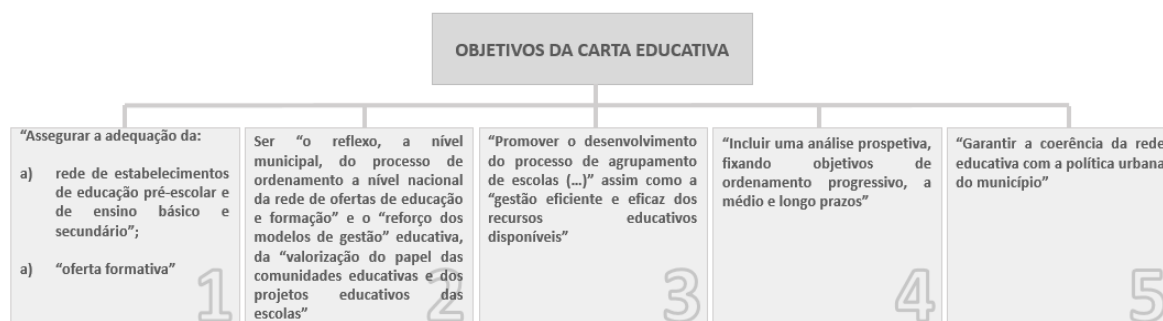


FIGURA 9: OBJETIVOS DA CARTA EDUCATIVA

Fonte: Autora, com base nos números de 1 a 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro

Com o artigo 12.º percebe-se que para além da identificação dos edifícios e equipamentos educativos que integram a rede escolar local (estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino da rede pública, privada, cooperativa e solidária) que era feito na Carta Escolar, deve ser feita a identificação da oferta educativa e formativa de cada estabelecimento (número 1). Para além da identificação da organização da própria rede escolar, deve ser feita ainda a “*identificação dos recursos humanos necessários à prossecução das ofertas educativas*” e “*análise da integração dos mesmos a nível municipal (...)*” visando também a “*concretização da ação social escolar no município*” (número 2, artigo 12.º). Neste sentido verifica-se que a Carta Educativa comporta uma análise mais completa da realidade educativa comparativamente com a Carta escolar.

Com a leitura do artigo 16.º percebe-se que com a elaboração da Carta Educativa pretende-se dar resposta a necessidades muito específicas que tinham sido já reconhecidas e que por essa razão justificavam o reordenamento da rede educativa. O esquema que se segue apresenta os diversos objetivos que se pretendem atingir com o ordenamento da rede educativa.

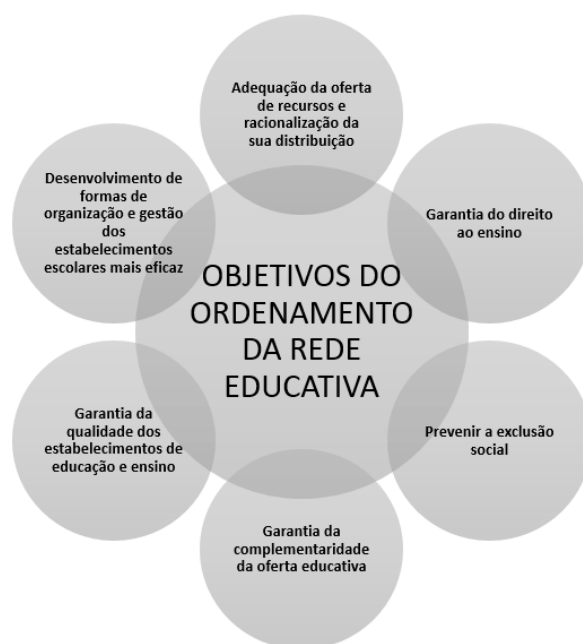


FIGURA 10: OBJETIVOS DO ORDENAMENTO DA REDE EDUCATIVA

Fonte: Autora, com base nas alíneas de a) a f) do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio

Reconhece-se que em todos os territórios existem necessidades e respostas que devem ser garantidas. Há crianças e jovens que devido à fragilidade económica das suas famílias vêm o direito ao ensino condicionado por falta de meios financeiros para suportar as despesas ligadas à educação. Apesar do ensino obrigatório ser em grande parte, gratuito, a verdade é que existem

despesas associadas ao mesmo como, por exemplo, o material escolar, o transporte e as refeições. Estas despesas justificam a necessidade de apoios socioeducativos, como a ação social escolar prestados pelo município como: a comparticipação ao nível das refeições escolares, apoio financeiro para os manuais e material escolar para crianças e jovens em situação de carência económica. A prevenção da exclusão social definida como um dos objetivos do ordenamento da rede educativa vai de encontro ao princípio da igualdade definido no artigo 13.º da CRP que refere que ninguém pode ser “(...) prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual”. No planeamento da rede educativa todas estas questões devem ser consideradas para se conseguirem atingir melhores resultados.

Assim, por forma a comportar estas questões nas Cartas Educativas estas devem ter, segundo Cordeiro & Martins (2012) e o artigo 18.º do Decreto-Lei 7/2003, dois momentos:

- 1- Caracterização técnica e,
- 2- Componente política.

CARTA EDUCATIVA	
1º momento Caracterização Técnica	2º momento Componente Política
<ul style="list-style-type: none"> • Caracterização da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos; • Diagnóstico estratégico; • Projeções de desenvolvimento; • Propostas de intervenção à rede pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório que mencione as principais medidas a adotar e a sua justificação; • Programa de execução, com a calendarização da concretização das medidas propostas no relatório; • Plano de financiamento, com a estimativa do custo e entidades responsáveis pela sua execução.

FIGURA 11: COMPONENTES DAS CARTAS EDUCATIVAS POR CORDEIRO & MARTINS E PELO DECRETO-LEI Nº 7/2003, DE 15 DE JANEIRO⁷⁰

Fonte: Autora, com base em Cordeiro & Martins (2012) e no número 1 e 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro

Já para Costa e Barbosa (2002) as Cartas Educativas são constituídas por 4 componentes:

- 1- Caracterização socioeconómica,

⁷⁰ O primeiro Decreto-Lei que veio estabelecer a elaboração das Cartas Educativas (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro) e a última atualização a este Decreto-Lei (Decreto-Lei n.º 72/2015, 11 de maio) referem exatamente o mesmo no que diz respeito ao conteúdo das Cartas Educativas no artigo 18.º.

- 2- Caracterização e evolução do sistema educativo,
- 3- Reordenamento da rede educativa e
- 4- Monitorização/avaliação.

I	II	III	IV
CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÓMICA	CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO	REORDENAMENTO DA REDE EDUCATIVA	MONITORIZAÇÃO/AVALIAÇÃO
ATIVIDADES ECONÓMICAS <ul style="list-style-type: none"> - Localização e dinâmica - Estratégia e perspetivas de desenvolvimento DEMOGRAFIA <ul style="list-style-type: none"> - População residente - Cenários prospetivos 	PROCURA DA EDUCAÇÃO E ENSINO <ul style="list-style-type: none"> - População escolar e sua distribuição espacial - Cenários prospetivos da população escolar OFERTA DA EDUCAÇÃO E ENSINO <ul style="list-style-type: none"> - Caracterização do parque escolar público e privado - Condições de segurança, acessibilidade e infraestruturas da área envolvente 	SÍNTESE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DO CONCELHO PROPOSTAS DE REORDENAMENTO DA REDE ESCOLAR HIERARQUIZAÇÃO DOS NOVOS EMPREENDIMENTOS	MONITORIZAÇÃO DA CARTA EDUCATIVA MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA MONITORIZAÇÃO DA ADERÊNCIA DA CARTA EDUCATIVA/SISTEMA

FIGURA 12: COMPONENTES DAS CARTAS EDUCATIVAS POR COSTA E BARBOSA
 Fonte: Adaptado de Costa & Barbosa (2002)

Na abordagem de Costa & Barbosa (2002) as primeiras 3 componentes referidas encontram-se evidenciadas no Decreto-lei 7/2003 e Cordeiro & Martins (2012). Porém, em termos comparativos, a componente de monitorização é uma nova metodologia introduzida por Costa & Barbosa (2002). As dinâmicas socioeconómicas que têm ocorrido têm assim justificado a necessidade de monitorizar as ações, de forma contínua, com o objetivo de obter uma *“rede educativa ajustada no espaço e no tempo (...) a fim de serem detetados os desajustamentos e lhe ser introduzida maior eficiência”* (Costa & Barbosa, 2002, p. 197). Além disso, a monitorização contribui também para a construção de um observatório capaz de recolher e tratar informação setorial de carácter estatístico (Costa & Barbosa, 2002).

Atendendo à definição de alguns autores indicados por Oliveira (2010) a monitorização consiste numa tarefa autónoma que pressupõe uma análise crítica do processo de planeamento do sistema educativo, tendo como objetivos a i) identificação e medição do grau de cumprimento dos objetivos e metas pré-definidas, ii) a adequação das vias para o cumprimento dos objetivos, iii) a implementação das ações que visam dar resposta a esses objetivos e a iv) obtenção de informação capaz de suportar os processos de decisão e de implementação diferidos.

Pereira (2003, p. 196) acresce que o processo de monitorização deve implicar a *“reavaliação permanente dos resultados alcançados face às metas programáticas estabelecidas e a identificação dos desvios em tempo útil”* permitindo desta forma o *“controlo efetivo das ações a prosseguir, conferindo carácter adaptativo ao planeamento a partir de ajustamentos sucessivos, ao contrário das atualizações periódicas associadas à revisão”*.

O sistema de monitorização é constituído por um conjunto de indicadores (de realização e de avaliação de resultados) que permitem avaliar o processo de implementação das ações assim

como os seus resultados. Segundo o glossário do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)⁷¹, os **indicadores de realização** servem para medir “o produto material, ou output, gerado diretamente pela atividade da intervenção, podendo ser expresso em unidades físicas ou monetárias”. Já os **indicadores de avaliação de resultados** medem “o efeito direto e imediato do produto gerado por uma intervenção sobre os seus beneficiários, podendo ter um carácter material ou imaterial”⁷².

Os indicadores permitem fazer uma recolha da informação que necessita de ser sistematizada e atualizada de forma contínua colocando-a acessível. Esta necessidade de atualizar a informação surge das constantes transformações que ocorrem no território como as dinâmicas demográficas e socioeconómicas, sendo fundamental a recolha de dados que permitam atender à evolução das diferentes dimensões de análise. Desta forma, torna-se fundamental a existência de um método que faça um acompanhamento contínuo de todo o processo por forma a permitir o ajuste e a adaptação das ações à realidade, atendendo à evolução da realidade, visto que estas produzirão resultados a médio e longo prazo.

Como a componente de monitorização não foi definida no Decreto-Lei 7/2003 é expetável que as Cartas Educativas elaboradas após a aprovação deste documento legal não aborem esta componente.

Segundo Cordeiro & Martins (2012) foi a partir de 2005 que se começaram a elaborar, aprovar e a homologar as Cartas Educativas, sendo que em 2006 foram homologadas 38 (as primeiras). Volvidos mais de 10 anos desde a elaboração das primeiras Cartas Educativas, urge um novo período que exige uma revisão e atualização destes instrumentos estratégicos dado que as dinâmicas demográficas e socioeconómicas exigem uma adequação dos equipamentos e estabelecimentos de educação e ensino que constituem a rede escolar às necessidades da população.

Em muitos concelhos está a decorrer atualmente⁷³ o processo de Revisão das Cartas Educativas elaboradas no ano 2006/2007, também conhecidas por Cartas Educativas de 2ª geração. Porém, segundo Cordeiro & Martins (2012), existem algumas características que diferenciam as Cartas Educativas de 1ª geração⁷⁴ e as de 2ª geração⁷⁵.

⁷¹ Fonte: Quadro de Referência Estratégico Nacional – glossário, site: <http://www.qren.pt/np4/3085.html>.

⁷² Ibidem.

⁷³ Presente ano (2017).

⁷⁴ Primeiras Cartas Educativas elaboradas após o período de aprovação do Decreto-Lei 7/2003, de 15 de janeiro.

⁷⁵ Atual período em que estão a ser revistas as primeiras Cartas Educativas elaboradas.

As Cartas Educativas de 2ª geração são marcadas pelo acréscimo de novos dados e de novas perspectivas e ainda pela participação de toda a comunidade na construção de estratégias que permitam dar respostas aos desafios territoriais e às suas necessidades. Esta ideia é reforçada por Cordeiro & Martins (2012, p. 347) que referem que existem dois planos principais que assinalam mudanças conceptuais nas CE:

- 1- O **“planeamento” estratégico “da rede educativa a nível municipal”** de uma forma *“prospetiva, interativa e de base territorial municipal”*;
- 2- A **“valorização da participação dos municípios, através da intervenção de vários órgãos municipais (executivo municipal; assembleia municipal e conselho municipal de educação) na definição preponderante das políticas de planeamento e reorganização da rede educativa municipal”** (Cordeiro & Martins, 2012, p. 347).

Estas são duas grandes diferenças que marcam as Cartas educativas de segunda geração comparativamente com as primeiras.

A forma como as Cartas Educativas são elaboradas varia consoante a equipa técnica que é responsável pela sua elaboração, pois, segundo uma investigação feita por Cordeiro & Martins (2012, p. 349), as equipas técnicas que elaboram as CE nem sempre têm a mesma abordagem e perspectiva colocando *“características diferenciadoras na conceção e concretização desses projetos”*, acrescentado que as opções políticas municipais condicionam a CE e as suas propostas de reorganização da rede.

Em suma, a elaboração da Carta Educativa deve comportar:

- i) Uma *“visão prospetiva”*, dada a necessidade de construir propostas capazes de responder às necessidades da população no curto e longo prazo;
- ii) Um *“sistema flexível de soluções (...) intra e intermunicipal”*, capaz de adaptar e adequar as ações propostas com o fim de alcançar os objetivos definidos;
- iii) A *“participação dos atores locais na construção das propostas e na tomada de decisão”*, permitindo a recolha de contributos a partir da auscultação da comunidade local construindo propostas com e para a comunidade dando-lhes a conhecer o processo e os resultados das diferentes etapas;
- iv) O *“envolvimento de equipas de planeamento (Universidades, empresas, técnicos municipais, etc), exteriores à estrutura institucional do Ministério da Educação”*, pois as universidades têm novos conhecimentos que permitem construir políticas educativas de uma forma estratégica e mais eficazes, o envolvimento das empresas permite

elaborar um diagnóstico de necessidades do tecido empresarial permitindo adequar as ofertas educativas e os técnicos municipais para mediar o processo de auscultação e fornecer contributos determinantes para a melhoria da educação a nível local;

- v) O “Estado” como entidade “*reguladora e cofinanciador da rede escolar*”, para regular as autarquias em torno da matéria educativa;
- vi) A “*necessidade de monitorização periódica*” com o objetivo de perceber se as ações propostas produziram os resultados esperados, identificar os desvios que ocorreram face às metas definidas e ajustar as ações sempre que se verifiquem desvios à concretização das metas e objetivos (Cordeiro & Martins, 2012, pp. 341 e 342).

II.5.2. Projeto Educativo Local ou Plano Estratégico Educativo Municipal?

Antes de se falar da designação de Projeto Educativo Local/Municipal e de Plano Estratégico Educativo Municipal importa em primeiro lugar perceber o que está na sua origem. Tal como as Cartas Educativas, os Projetos Educativos Locais sofreram a influência da descentralização de competências do Estado Central para o poder local, dando uma maior autonomia às autarquias no que diz respeito à gestão educativa. Tal como refere Cordeiro *et al.* (2012, p. 307), as atribuições que resultaram da descentralização, ainda em curso, veio atribuir um maior número de competências e autonomia ao poder local como a dinamização de um Projeto Educativo Local.

Esta conceção foi introduzida pelo movimento das ‘Cidades Educadoras’ que teve início “*nos anos setenta do século XX e reatualizado em Barcelona duas décadas mais tarde*” (Cordeiro *et al.* 2012, p. 307). A Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras (RTPCE) é constituída pelos municípios portugueses membros da Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), que aceitaram os princípios definidos na Carta das Cidades Educadoras através da assinatura da mesma.

Segundo Ribeiro *et al.* (2010, p. 150) o “*paradigma da cidade educativa*” reconhece a potencialidade da relação entre a escola e a cidade como elementos de educação formal, sendo a cidade vista também como agente educador, por isso o “*desenvolvimento de um projeto Educativo Integral, Integrador e Sistémico, desenhado a nível local*” assumiu-se como “*tarefa indispensável*” neste âmbito. Para a mesma autora isto significa que o projeto educativo deve assumir uma “*perspetiva de educação global*” e “*valorizar e rentabilizar os recursos locais, numa perspetiva de gestão participada e de administração relacional do território*” passando o município a ter um papel central na definição de políticas educativas locais que concretizem “*um projeto educativo global para a cidade*” (Ribeiro *et al.*, 2010, p. 151). A partir desta ideologia entende-se que o movimento das Cidades Educadoras foi determinante para o desenvolvimento dos projetos educativos.

Neste sentido tem-se ouvido falar de várias designações como os Projetos Educativos de Escola (PEE), os Projetos Educativos Locais (PEL), os Projetos Educativos Municipais (PEM) e os Planos Estratégicos Educativo Municipais (PEEM). Atendendo a estas terminologias há uma que se destaca das demais que é o Projeto Educativo de Escola pelo seu âmbito de aplicação. Enquanto as restantes têm como área de atuação a totalidade do município, os projetos educativos de escola tal como o próprio nome indica são “*documentos fundamentais para qualquer instituição que se dedique exclusivamente às atividades de ensino ou de formação*” (Carvalho, 2013, p. 18). Guimarães (2014, p. 86) define projeto educativo de escola como um “*instrumento dotado de um carácter globalizador e multidimensional que reflete um ideal comum e que clarifica a filosofia adotada pela instituição educativa nos âmbitos pedagógico, político, organizacional e de gestão*”. A mesma

autora acrescenta que o projeto educativo de escola deve ser visto como um documento orientador da própria instituição de ensino *“que contém a conceção de educação e valores a defender, a caracterização do meio e finalidades a atingir durante um período de tempo”* (Guimarães, 2014, p. 86). Estes projetos educativos de escola começaram a ser desenvolvidos sobretudo após a *“publicação do decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio⁷⁶, em que as escolas começaram a elaborar o seu Projeto Educativo, através de uma decisão legislativa, que o impunha como base de uma autonomia anunciada”* (Carvalho, 2013, p. 19).

Porém, apesar de serem instrumentos com um âmbito de aplicação diferente os Projetos Educativos Locais/Municipais e os Planos Estratégicos Educativos Municipais (PEEM) devem ser capazes de incorporar as ideologias dos diversos Projetos Educativos de Escola.

Os Projetos Educativos Locais/Municipais e os Planos Estratégicos Educativos Municipais têm o mesmo propósito: a construção de políticas educativas locais. Os conceitos de Projeto Educativo Local ou Projeto Educativo Municipal são aqueles que têm mais tradição na área da Educação em termos dos Municípios. Confrontando a visão de diferentes autores verifica-se que existe a adoção das diferentes designações.

Para Cordeiro *et al.* (2012) e Cardo (2014) o Projeto Educativo Local contém um carácter estruturante, participado e prospetivo com a definição de um conjunto de políticas educativas locais por forma a articular as diferentes ofertas educativas existentes, os serviços sociais educativos, a gestão integrada dos recursos e a intervenção educativa numa perspetiva de desenvolvimento da comunidade através do seu envolvimento no processo de construção de políticas educativas.

Segundo Cordeiro *et al.* (2012, p. 307) o PEL *“deve traduzir a vertente educativa do projeto estratégico de desenvolvimento local”* através da definição do *“sentido da ação educativa do município e o seu modo específico de se organizar e de encontrar soluções próprias para os seus problemas e anseios”*. Este deve evidenciar de forma clara a *“vontade do município”* em alcançar os seus objetivos no que respeita à *“educação e formação para todas as pessoas, em todos os tempos e espaços das suas vidas”* (Cordeiro *et al.*, 2012, p. 308). Não é só a população em idade escolar que importa quando se desenham políticas educativas, mas também todas aquelas que, independentemente da idade, manifestam vontade por aprofundar os seus conhecimentos. Todas as pessoas têm o direito ao ensino, incluindo seniores, pelo que toda a população deve ser tomada como imprescindível para o desenvolvimento das políticas educativas, planeando para as pessoas

⁷⁶ Versão mais recente: Decreto-Lei 75/2008, de 22 de abril

e com as pessoas. Os Projetos Educativos Locais devem ser capazes de refletir as orientações dos projetos educativos das escolas do concelho por forma a essas escolas se reverem no PEL.

Já Orvalho (2014) refere-se ao Projeto Educativo Local como Projeto Educativo Municipal (PEM) referindo que este integra a construção de estratégias com o objetivo de afirmar a identidade dos territórios educativos, tratando-se, portanto, de um instrumento capaz de orientar e mobilizar a ação educativa.

As designações de Projeto Educativo Local/Municipal foram introduzidas por vários autores (como Cordeiro *et al.*, 2012, Pacheco, 2012 e Neto-Mendes, 2007), assim como a designação de Projeto Educativo Municipal⁷⁷ (como Orvalho, 2014). Apesar das designações serem distintas os autores referem-se ao mesmo instrumento de política educativa.

A designação de Plano Estratégico Educativo Municipal é mais recente, tendo surgido no âmbito do Programa Aproximar (resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março e Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro). A Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, define no seu preâmbulo que a prioridade política é a *“descentralização administrativa, de forma a garantir uma forte proximidade (...) entre os decisores político-administrativos e os destinatários”*. É com esta resolução que o Conselho de Ministros criou o programa *“Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas”*. Desde meados de 2014 o programa *“Aproximar Educação”* já se fazia ouvir nos órgãos de comunicação social com o objetivo de atribuir competências na área da educação e formação aos municípios através da elaboração de um contrato interadministrativo entre o Governo e a autarquia designado por *“contrato de educação e formação municipal”*⁷⁸.

Através do artigo 8.º, no Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, verifica-se a aplicação deste conceito quando se refere que *“no âmbito da gestão escolar e das práticas educativas são delegáveis nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais a i) definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa (...)”*. Entende-se assim que a diferença entre um Projeto Educativo Local/Municipal e Plano Estratégico Educativo Municipal é que neste último existe um contrato formal. Até ao momento foram realizados 15 contratos de municipalização (contratos de educação e formação municipal) entre o governo e autarquias locais, publicados em Diário da República, 2.ª série – N.º 145 – 28 de julho de 2015 no âmbito do programa *“Aproximar Educação (PAE)”* que tem como objetivo a

⁷⁷ A designação de Projeto Educativo Local e Projeto Educativo Municipal referem-se exatamente ao mesmo instrumento.

⁷⁸ Fonte: parecer n.º 01/2015, de 16 de fevereiro.

*“descentralização, por via de delegação contratual, de competências na área da educação e formação, dos serviços centrais do Estado para os municípios”*⁷⁹.

Nesses contratos⁸⁰ encontra-se expressamente referido na cláusula 12.^a que *“1 — até ao final do primeiro ano letivo completo de vigência do contrato são elaborados ou atualizados pelo Município os seguintes documentos estratégicos educativos: a) Carta Educativa; b) Plano Estratégico Educativo Municipal”*.

No que diz respeito ao conteúdo do Plano Estratégico Educativo Municipal este é revelado pela cláusula 11.^a e 12.^a do Contrato Interadministrativo de Educação e Formação, pois a cláusula 12.^a revela no número 2, que este *“contempla o diagnóstico municipal previsto na cláusula 11.^a, as linhas gerais de ação a considerar e as respetivas metas/indicadores de melhoria de desempenho educativo, estratégias, atividades, recursos e respetiva calendarização”*.

CONTEÚDO DOS PLANOS ESTRATÉGICOS EDUCATIVOS MUNICIPAIS

CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONTRATO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO MUNICIPAL	
Cláusula 11. ^a	Cláusula 12. ^a
<p>DIAGNÓSTICO E CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO</p> <p>a) Caracterização territorial; b) Caracterização dos AE/E; c) Oferta educativa e formativa; d) Necessidades educativas e formativas por parte das famílias, crianças, alunos e formandos; e) Áreas de apoio à família como atividades de animação e de apoio à família (AAAF), componente de apoio à família (CAF) e ação social escolar; f) Resultados escolares — avaliação interna e avaliação externa dos alunos; g) Taxa de abandono escolar e saída precoce do sistema educativo; h) Taxa de conclusão dos ciclos e níveis de ensino.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Linhas gerais de ação, - Metas, - Indicadores de melhoria de desempenho educativo, - Estratégias, - Atividades, - Recursos, - Calendarização.

FIGURA 13: COMPONENTES DOS PLANOS ESTRATÉGICOS EDUCATIVOS MUNICIPAIS

Fonte: Autora, com base na cláusula 11.^a e 12.^a do Contrato de Educação e Formação Municipal

Segundo o número 3 da mesma cláusula, *“após a aprovação do Plano Estratégico Educativo Municipal pelo Município, os Projetos Educativos de cada AE são ajustados, no prazo de três meses”* verificando-se que a elaboração do PEEM influencia os Projetos Educativos de cada AE.

Em suma, tanto os Planos Estratégicos Educativos Municipais como os Projetos Educativos Locais/Municipais têm o mesmo propósito. Independentemente da designação o seu conteúdo é a

⁷⁹ Fonte: PAE — Programa Aproximar Educação, descentralização de competências na área da educação — Contrato de Educação e Formação Municipal, site: <http://www.sipe.pt/doc.php?co=538>.

⁸⁰ Ver contrato interadministrativo de delegação de competências - contrato de educação e formação municipal, site: <http://www.spn.pt/media/default/info/10000/400/30/7/minuta%20contrato%20jan%2015.pdf>.

peça-chave para a definição de estratégias educativas, assim como a forma como é trabalhado e utilizado.

Atendendo às diferentes ideologias associadas ao PEEM, Costa *et al.* (2016) definiram um conjunto de princípios orientadores dos PEEM/PEL:



FIGURA 14: PRINCÍPIOS DO PLANO ESTRATÉGICO EDUCATIVO MUNICIPAL/PROJETO EDUCATIVO LOCAL
Fonte: baseado em Costa *et al.* (2016)

1. **Participação cidadã**, o objetivo deste princípio passa por promover a participação de toda a comunidade na construção do PEEM com a valorização da opinião e visão de cada um em torno da educação;
2. **Mobilização e implicação**, para que haja a participação de toda a comunidade é fundamental criar estratégias que a mobilize, motivando-a a participar nas diferentes etapas do processo de elaboração do PEEM, assim como a construção do plano de ação estratégica;
3. **Sustentabilidade**, através de um diagnóstico e da participação da comunidade é possível identificar um conjunto de pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças⁸¹ que permitem perceber quais as principais prioridades de atuação no território e que parceiros devem ser envolvidos, avaliando de forma sustentada os melhores recursos e opções a tomar;
4. **Transversalidade e integração**, o PEEM deve procurar criar estratégias de ação educativa tendo em conta áreas setoriais transversais à área da educação, com o objetivo de

⁸¹ SWOT

promover a sua articulação assim como a criação de sinergias e a cooperação entre diversas entidades;

5. **Prospetiva e Inovação**, o PEEM é um documento de planeamento da ação educativa local e por isso deve comportar uma componente de análise prospetiva através da identificação de eixos estratégicos para os quais serão definidas ações inovadoras, capazes de produzir resultados positivos no território;
6. **Autonomia Institucional**, este princípio vem reforçar a ideia da transferência de competências para as instituições como as escolas às quais é fundamental uma adequação da autonomia em diferentes domínios como a pedagogia, administração, financiamento e cultura;
7. **Liderança**, é fundamental a existência de líderes capazes de criar uma ação mobilizadora tanto na fase de construção do PEEM como na fase de aplicação do Plano de Ação;
8. **Monitorização**⁸², esta é uma etapa essencial para o acompanhamento da implementação das ações no terreno percebendo se os objetivos definidos serão alcançados e identificar os desvios que impossibilitaram a sua concretização, ajustando e adequando as ações;
9. **Inacabamento**, este princípio prende-se com o reconhecimento de que o PEEM deve ser visto como um documento que reúne contributos e esforços coletivos, que ao longo do tempo, tenderá a ser melhorado e aperfeiçoado.

Desta forma verifica-se que os PEEM comportam um conjunto de dimensões que devem ser trabalhadas de forma conjunta com vista à construção de estratégias e políticas educativas capazes de gerar resultados positivos no curto e longo prazo. Portanto, as equipas responsáveis pela sua elaboração devem atender a cada um dos aspetos referidos com vista a desenhar um bom plano que na prática produza os resultados desejados e que proporcione uma melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população de cada Concelho.

⁸²No Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, encontra-se referido que na celebração de contratos interadministrativos (como os de Educação e Formação) devem ser estabelecidos “*mecanismos de monitorização e acompanhamento da evolução da respetiva execução*” com vista a garantir uma “*adequação do modelo de descentralização adotado e o cumprimento dos níveis de qualidade dos serviços públicos prestados*”, divulgando periodicamente os resultados obtidos da monitorização e do acompanhamento (número 1 e 2, artigo 7.º).

CAPÍTULO III – ANÁLISE PRÁTICA

Este capítulo comporta a análise de dois casos de estudo: Concelho A e Concelho B com o objetivo de construir uma proposta de um referencial teórico capaz de orientar as equipas e municípios no âmbito da construção da política educativa local por meio da elaboração de Cartas Educativas e Planos Estratégicos Educativos Municipais. Neste capítulo fez-se uma análise de conteúdo interpretativa dos instrumentos de gestão da rede e política por forma a i) compreender o que comporta cada um deles e quais as principais diferenças entre as Cartas Educativas de 1ª geração e de 2ª geração e ii) comprar os instrumentos elaborados por cada um dos municípios nos mesmos períodos. A parte final do capítulo comporta a apresentação de um esquema metodológico para a construção de uma política educativa local e ainda a identificação de desafios subjacentes a cada uma das componentes essenciais para a sua construção: i) Diagnóstico Estratégico e Prospetivo, ii) Auscultação da Comunidade Educativa Local, iii) Construção Estratégica – Plano de Ação e iv) Monitorização. As conclusões do trabalho e do estudo desenvolvido encontram-se na última parte deste capítulo.

III.1. CASOS DE ESTUDO: CONCELHO A E CONCELHO B

Por forma a perceber como deve ser construído um referencial teórico capaz de pensar e efetivar políticas educativas que respondam de forma eficaz às necessidades da população hoje e no futuro, foram utilizados dois casos de estudo: Concelho A e Concelho B. Foram utilizados os instrumentos de planeamento e gestão da rede e política educativa (CE e PEEM) de cada um dos Concelhos para compreender, na prática, como tem vindo a ser construída a política educativa local.

Para a análise interpretativa do conteúdo das Cartas Educativas do Concelho A e do Concelho B, foi necessário recorrer ao artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 72/2015⁸³, de 11 de maio, que estabelece o conteúdo das Cartas Educativas (ver figura 12, capítulo III). O objetivo passa por 1) identificar as diferenças ao nível do conteúdo das Cartas Educativas, 2) verificar se integram todas as componentes referidas na lei e 3) perceber o grau de desenvolvimento de cada uma delas.

Com base na estrutura definida na lei, procedeu-se à análise do conteúdo de duas formas:

- i) **Análise evolutiva**, que tem como objetivo identificar as alterações evidenciadas das CE de 2006 para as CE de 2016/2017 para cada um dos municípios e a;
- ii) **Análise comparativa**, que visa identificar diferenças e semelhanças entre a CE do Concelho A e a CE do Concelho B, elaboradas em 2006 e a Revisão da Carta Educativa dos dois Concelhos, elaboradas em 2016/2017.

Para a análise de conteúdo interpretativa dos Planos Estratégicos Educativos Municipais foi adotado apenas uma análise: a análise comparativa entre os dois Concelhos pois tratam-se de documentos que começaram a ser elaborados recentemente, existindo, atualmente, apenas um PEEM em cada um dos Concelhos alvo de estudo. Para a análise do conteúdo destes documentos, recorreu-se à cláusula 11ª e 12ª do *Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências - Contrato de Educação e Formação Municipal* (ver figura 13).

⁸³ Do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro ao Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio, não houve qualquer alteração ao artigo 18.º que define o conteúdo das Cartas Educativas.

III.2. METODOLOGIA

Com o fim de responder aos desafios identificados, foi necessário o acesso às Cartas Educativas alvo de análise através dos sites das câmaras ou de solicitação formal às mesmas dado que algumas versões das CE não se encontram, até à data, disponíveis no site. Já o acesso aos Planos Estratégicos Educativos Municipais foi permitido pela equipa técnica que os produziu, pois dada sua recente elaboração e não conclusão do processo, estes ainda não se encontram disponíveis *online*. Assim os documentos utilizados nos casos de estudo foram os seguintes:

Concelho A:

- A Carta Educativa do Concelho A de 2006 (primeira versão) e a Revisão da Carta Educativa do Concelho A de 2017 (versão mais recente) e
- O Plano Estratégico Educativo Municipal do Concelho A (2017).

Concelho B:

- A Carta Educativa do Concelho B de 2006 (primeira versão) e a Revisão da Carta Educativa do Concelho B de 2016 (versão mais recente) e
- O Plano Estratégico Educativo Municipal do Concelho B (2017)⁸⁴.

Para a análise de conteúdo interpretativa das Cartas Educativas foram desenvolvidas duas tabelas. Uma tabela comporta a análise do conteúdo das Cartas Educativas do Concelho A e a outra tabela comporta a análise de conteúdo das Cartas Educativas do Concelho B. Desta forma é possível fazer i) a análise comparativa das Cartas Educativas entre os dois Municípios, nos dois períodos (2006 e 2016/17) e ii) a análise evolutiva das Cartas Educativas (de 2006 para 2016/17). Para a análise do conteúdo dos PEEM foi elaborada apenas uma tabela que permite comparar os PEEM dos dois municípios.

Com o objetivo de perceber os desafios subjacentes ao processo de construção da política educativa local, tive oportunidade de acompanhar, enquanto elemento observador participante, as diversas entrevistas realizadas no âmbito do processo de auscultação, nos dois municípios, pela equipa, no âmbito do processo de elaboração do PEEM de 2017 do Concelho A e do Concelho B e a Revisão da CE do Concelho A de 2017. Com o fim de complementar as conclusões do trabalho de campo realizado (recolha de informação relativa ao processo de auscultação), foram realizadas ainda duas entrevistas individuais a dois membros do Departamento da Educação e Psicologia (DEP) com experiência na elaboração deste tipo de instrumentos (CE e PEEM) por forma a perceber quais os desafios subjacentes à construção das CE e dos PEEM e de que forma se pode dar resposta a esses desafios.

⁸⁴ Apesar da adoção do nome de Projeto Educativo Municipal pelo Concelho B será utilizada a designação mais recente imposta pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro – Plano Estratégico Educativo Municipal – para a análise.

III.3. CARTAS EDUCATIVAS

III.3.1. As Cartas Educativas do Concelho A e do Concelho B – análise de conteúdo

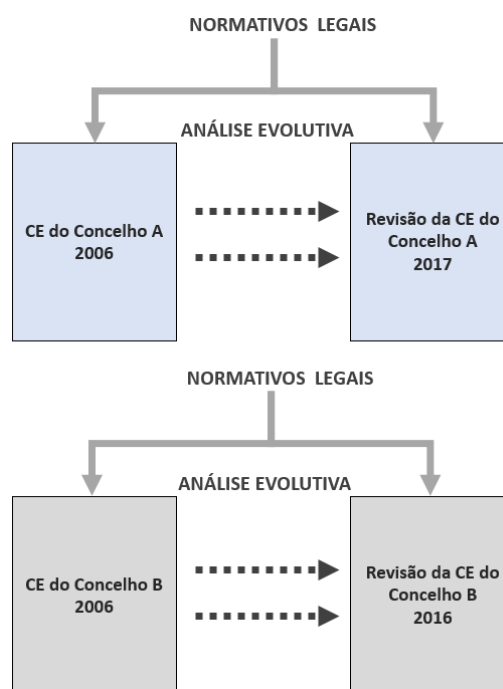


FIGURA 15: ANÁLISE DAS CARTAS EDUCATIVAS DO CONCELHO A E DO COCELHO B

Fonte: autora

CONCELHO A⁸⁵

- **Equipa**

Segundo a lei⁸⁶, a elaboração da Carta Educativa é da responsabilidade da Câmara Municipal (número 1, artigo 19.º). Porém, comparando a Carta Educativa de 2006 com a Revisão da Carta Educativa de 2017 do Concelho A, verifica-se que a primeira Carta Educativa foi elaborada por técnicos da Câmara, tal como se encontra referido na lei. Já a Revisão da Carta Educativa, foi elaborada por uma equipa da Universidade de Aveiro em articulação com os serviços técnicos da Câmara Municipal.

- **Caracterização sumária da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos**

Tanto a CE de 2006 como a CE de 2017 apresentam a georreferenciação dos edifícios e equipamentos educativos. Porém, a CE de 2006 faz uma caracterização de cada um dos edifícios de uma forma mais criteriosa referindo especificamente a quantidade de espaços de apoio existentes

⁸⁵ As tabelas com a análise do conteúdo das Cartas Educativas do Concelho A encontram-se nos anexos – Análise de Conteúdo das Cartas Educativas do Concelho A.

⁸⁶ A análise do conteúdo das Cartas Educativas foi feita com base no Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio.

em cada um dos estabelecimentos, assim como as condições de higiene e segurança. Ambos apresentam também o estado de conservação dos estabelecimentos de educação e ensino. A caracterização da rede escolar torna-se fundamental para compreender se a oferta existente é suficiente para dar resposta às necessidades da procura. Para além desse aspeto, permite identificar de forma concreta quais os estabelecimentos que devem ser priorizados ao nível de obras de requalificação. Este diagnóstico é necessário para que a autarquia tenha acesso a fundos estruturais que permitirão dar resposta às deficiências identificadas ao nível da rede escolar.

- **Diagnóstico estratégico**

Ambas as Cartas Educativas comportam um Diagnóstico Estratégico que inclui a caracterização territorial, a caracterização demográfica, a caracterização socioeconómica e a caracterização da educação. Apesar de na lei não constar o grau de especificidade de análise do Diagnóstico Estratégico nem o seu conteúdo, percebe-se que a forma como este é feito é deixado ao encargo da equipa. Por este motivo, verificam-se algumas diferenças na elaboração do Diagnóstico Estratégico.

Apesar de ambas apresentarem um conjunto de indicadores oriundos de plataformas de estatística como o INE e de bases de dados provenientes de outras fontes (Câmara Municipal, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência), verifica-se que existe diferença ao nível da utilização dessa informação. Isto é, a primeira CE apresenta, ao longo de todo o diagnóstico, uma descrição dos comportamentos dos diferentes indicadores que o integram. Porém, não apresenta uma explicação causal das variações com maior expressão ao nível demográfico e económico (por exemplo). Já na Revisão da Carta Educativa, denota-se que ao nível da análise de dados, existe uma **relação estratégica entre os diferentes indicadores** que caracterizam o território, a demografia, a socioeconomia e a educação e uma **justificação/explicação dos fenómenos** mais divergentes. O diagnóstico estratégico é fundamental para a compreensão e explicação das tendências do território que têm implicações diretas no planeamento da rede escolar.

Outro aspeto que importa destacar ao nível do diagnóstico prende-se com as **formas de apresentar a informação**. Apesar da CE de 2006 apresentar os dados de forma perceptível através de representações gráficas e de tabelas de fácil leitura, verifica-se que a Revisão da CE insere “novas” formas de análise e de ilustração da informação como a análise *shift-share* para o emprego.

Ao nível do diagnóstico estratégico, no âmbito educativo, importa ressaltar um aspeto que se prende com a forma como se enquadraram as questões associadas ao planeamento da rede educativa. A CE de 2006 faz uma caracterização da rede educativa e das ofertas educativas e formativas (primeiro ponto solicitado na lei) e uma análise da população escolar. Porém, a Revisão

da CE enquadra outras dimensões de análise para além destas como por exemplo i) a caracterização do corpo docente e não docente, ii) os resultados das provas nacionais por ano letivo, e as iii) respostas de apoio socioeducativo: Atividades de Animação e de Apoio à Família (AAAF), Componente de Apoio à Família (CAF) e Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC). Apesar de se tratarem de questões que se ligam com a vertente imaterial da educação, entende-se a importância de inserir estas questões dado que se encontram interligadas com o propósito da Carta Educativa que visa não apenas o redimensionamento da rede escolar, mas também a resposta às necessidades imateriais da comunidade educativa.

Em conversa informal com a equipa responsável pela Revisão da CE deste Concelho, percebeu-se que houve uma diferença ao nível do processo de construção do diagnóstico estratégico – o envolvimento da comunidade educativa local. Como o processo de Revisão da CE decorreu em simultâneo com o processo de elaboração do PEEM⁸⁷ no Concelho A, o processo de auscultação foi desenvolvido com dois propósitos: i) o de recolher contributos para a construção do PEEM e ii) o de recolher contributos para validar e complementar a informação presente no Diagnóstico Estratégico da revisão da CE. A análise comparativa do diagnóstico estratégico de cada uma das CE revela que a inclusão dos contributos no diagnóstico da Revisão da CE permitiu elaborar um retrato do território mais rigoroso.

- **Projeções de desenvolvimento**

No respeitante às projeções de desenvolvimento verifica-se também algumas diferenças. O **horizonte temporal** das projeções de desenvolvimento na CE de 2006 apresentam um período de tempo mais diminuto (14 anos – até 2020) comparativamente com o período das previsões demográficas da Revisão da CE de 2017 (23 anos – até 2040). Com a apresentação de um horizonte temporal mais alargado, consegue-se ter uma maior perceção do comportamento previsto das variáveis demográficas e económicas no longo prazo. O período considerado tem especial relevância dado que as propostas de reconfiguração da rede devem dar resposta às necessidades da comunidade educativa no presente, mas também no futuro. Por essa razão, torna-se fundamental construir modelos de projeções demográficos cada vez mais rigorosos para evitar que as propostas de reconfiguração da rede se revelem desadequadas e ineficazes.

As projeções demográficas da Revisão da CE foram produzidas com base no **modelo DEMOSPIN**⁸⁸ que procura articular as questões demográficas com o modelo económico (fluxos

⁸⁷ A componente de auscultação da comunidade educativa é peça-chave para a construção do Plano Estratégico Educativo Municipal.

⁸⁸ DEMOSPIN (PTDC/CS-DEM/100530/2008) - “Demografia Economicamente Sustentável: reverter o declínio em áreas periféricas”. Este projeto, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, foi desenvolvido numa parceria entre

migratórios com as oportunidades de emprego). A introdução da componente económica tenta prever, de uma forma mais precisa, as tendências demográficas dos territórios no futuro. A CE de 2006 apresenta projeções demográficas baseadas apenas nos critérios demográficos. Ao inserir as questões económicas (como a Revisão da CE), que têm implicações ao nível da demografia, consegue-se ter uma visão mais “rigorosa” dos comportamentos esperados no futuro. Esta análise vem **reforçar a importância** de estudar os comportamentos previstos no futuro para o desenho de propostas de alteração da rede **escolar mais** eficazes.

- **Propostas de intervenção à rede pública**

Ao nível da apresentação das propostas de intervenção à rede pública, ambas as Cartas Educativas identificam de forma concreta, as alterações que devem ser feitas e a sua justificação. Porém, em conversa com a equipa da Universidade de Aveiro, salientou-se um aspeto que diferencia a forma como as propostas foram construídas nos dois instrumentos. As propostas de reconfiguração da rede escolar presentes na Revisão da CE passaram por um processo de apresentação e discussão junto do executivo e do Conselho Municipal da Educação. A sessão de apresentação das propostas permitiu a validação de alguns pontos das propostas e a adequação e reformulação de algumas ideias (nomeadamente ao nível das ofertas educativas).

- **Componente política (relatório, programa de execução, calendarização, plano de financiamento, estimativa de custos, fontes de financiamento e entidades responsáveis)**

No que respeita à componente política, nomeadamente as componentes que devem integrar as Cartas Educativas, importa referir que ambas as Cartas educativas apresentam as propostas/medidas e a sua justificação no documento intitulado por Carta Educativa. Ao nível das restantes componentes (programa de execução, calendarização, plano de financiamento, estimativa de custos, fontes de financiamento e entidades responsáveis) não foram ainda definidas na Revisão da Carta Educativa, dado que estas ficaram ao encargo da Câmara⁸⁹.

as Universidades de Aveiro, Coimbra e da Beira Interior e os Institutos Politécnicos de Castelo Branco e Leiria. Objetivo: construir uma ferramenta de apoio ao processo de tomada de decisão, com vista à definição de estratégias que articulam modelos de projeção demográfica com modelos de desenvolvimento e crescimento económico. (Mais informação em http://www.ua.pt/getin/InvestigCientifica_DEMOSPIN).

⁸⁹ Dada a recente elaboração da Revisão da CE do Concelho A, ainda não foram definidas as restantes peças que fazem parte da componente política.

CONCELHO B⁹⁰

- **Equipa**

Apesar da elaboração da Carta Educativa ser da responsabilidade da Câmara Municipal (número 1, artigo 19.º), a Carta Educativa de 2006 foi elaborada por uma empresa designada por Neoterritório – Planeamento e Ordenamento do Território, Lda. Já a Revisão da Carta Educativa do Concelho B de 2016, resultou de um protocolo estabelecido entre a Câmara Municipal e a Universidade de Aveiro.

- **Caracterização sumária da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos**

No que respeita à georreferenciação dos edifícios e equipamentos verifica-se que tanto a CE 2006 como a CE de 2016, apresentam a sua localização através de mapas que ilustram de forma clara o posicionamento de cada estabelecimento de educação e ensino. Relativamente à forma como se encontram organizados, a CE de 2006 fez um diagnóstico dos equipamentos mais detalhado dado que, para além da indicação do número de salas de aula e o estado de conservação dos estabelecimentos de ensino, como se encontra na Revisão da CE, também se referem a outros aspetos como o abastecimento de água, o aquecimento e os cobertos dos recreios. Todos estes aspetos devem ser considerados no planeamento da rede educativa dado que, as condições dos estabelecimentos de educação e ensino afeta a aprendizagem das crianças e jovens. Por isso, é necessário garantir que os diferentes estabelecimentos reúnem as condições adequadas à sua aprendizagem.

- **Diagnóstico estratégico**

A CE de 2006 e a Revisão da CE de 2016 apresentam, de uma forma geral (dado que a informação não se encontra organizada da mesma maneira), a caracterização do território, da demografia, da socioeconomia e da educação do Concelho. A forma como se encontram estruturados os documentos, nomeadamente por análise da estrutura do diagnóstico, revela que o produto final reflete a forma de pensar das equipas. Isto é, a CE de 2006 comporta um conjunto de informação no Diagnóstico Estratégico que não foi adotada pela equipa que desenvolveu a Revisão da CE de 2016 como por exemplo, o número de população com deficiência, as tipologias de deficiência e os graus de incapacidade.

Ainda no que respeita ao Diagnóstico Estratégico evidencia-se uma diferença que se relaciona com a forma de apresentação dos diferentes indicadores. Denota-se que o Diagnóstico

⁹⁰ As tabelas com a análise do conteúdo das Cartas Educativas do Concelho A encontram-se nos anexos – Análise de Conteúdo das Cartas Educativas do Concelho A.

Estratégico da CE de 2006 apresenta uma análise territorial, demográfica, socioeconómica e educacional ao nível do contexto territorial local (município e suas freguesias). Porém, a Revisão da CE de 2016, para além do contexto local, apresenta unidades geográficas de referência (NUTS⁹¹ II e NUTS III, por exemplo), que permitem estabelecer uma análise comparativa dos números. Desta forma permite-se perceber o posicionamento do Concelho face a outros contextos territoriais ou seja, se este tem acompanhado a tendência nacional a nível demográfico e económico, por exemplo. Apesar do foco no local da CE de 2006, verifica-se que ao nível da formação existe uma preocupação com as apostas que estão a ser feitas por outros territórios como as tecnologias de informação, exploração do ciberespaço, tecnologias energéticas (exploração de hidrogénio e da energia solar), tecnologias da vida, entre outros exemplos⁹².

Para além da CE de 2006 apresentar um diagnóstico bastante completo, esta, ao contrário da Revisão da CE de 2006, inseriu uma componente que não é solicitada na lei mas determinante para o desenho de estratégias: a análise SWOT. Através da sistematização dos pontos fortes e fracos do Concelho e das ameaças e oportunidades a ele subjacentes, depreende-se de uma forma simplificada quais devem ser as suas prioridades de atuação.

Ainda ao nível do diagnóstico da CE do Concelho B de 2006, a equipa responsável pela sua elaboração, procedeu à **recolha de informação por meio da realização de inquéritos** sobre a educação no concelho como o estado de conservação e adequação do material didático, mobiliário escolar, necessidades educativas especiais, transporte escolar, entre outros. O levantamento de informação permitiu enriquecer o diagnóstico educativo através da caracterização da oferta (estabelecimentos escolares), mas também auxiliar na construção das propostas de reconfiguração da rede escolar. Importa referir também que a componente dos inquéritos não se encontra definida na lei tratando-se, portanto, numa etapa acrescida pela equipa com o objetivo de melhorar o diagnóstico.

As diferenças evidenciadas ao nível do detalhe dos diagnósticos estratégicos podem ser explicadas pelo facto da Revisão da Carta Educativa ter sido elaborada com o propósito de submeter a candidatura, atempadamente, a fundos⁹³ que visam a requalificação da estrutura física do Concelho. Por essa razão, pode não ter havido espaço para o desenvolvimento de um diagnóstico mais desenvolvido ao nível das entidades formadoras e formações (por exemplo).

⁹¹ NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

⁹² Fonte: Carta Educativa do Concelho B, de 2006 - Volume II, pág. 27.

⁹³ Os fundos provêm do “Pacto para o desenvolvimento e coesão territorial da Comunidade Intermunicipal de Aveiro”, documento acessível em: http://www.regiaodeaveiro.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=29289&projectId=35

- **Projeções de desenvolvimento**

Ao nível das projeções de desenvolvimento, para além de se notarem diferenças ao nível do horizonte temporal que na CE de 2006 é mais diminuto (14 anos – até 2020), comparativamente com o período das previsões demográficas da Revisão da CE de 2016 (23 anos – até 2040), verificam-se diferenças ao nível da elaboração das projeções demográficas. As **projeções demográficas** da CE de 2006 do Concelho B foram feitas com base no modelo de **Cohort Survival** considerado pela equipa responsável pela elaboração desta CE como o modelo de projeção demográfica com o maior rigor ao nível dos resultados. Este modelo de projeções foi complementado com a análise dos fluxos migratórios dado que o modelo não considera a vertente económica. Na Revisão da CE de 2016 utilizou-se o Modelo DEMOSPIN que já considera os fluxos migratórios nos seus *inputs*.

- **Propostas de intervenção à rede pública**

Ao nível da apresentação das propostas, a CE de 2006 apresenta um cruzamento entre a população prevista e a capacidade de resposta dos estabelecimentos de ensino que não estavam previstos ser encerrados, percebendo se a oferta se encontrava adequada à procura futura. A CE de 2006 e a Revisão da CE de 2016 apresentam as propostas de reconfiguração da rede e adequação das ofertas através de mapas que facilitam a compreensão, de forma visual, das alterações sugeridas.

Para além da identificação das propostas de intervenção à rede, a CE de 2006 comporta uma dimensão que não se encontra definida por lei para o desenvolvimento das Cartas Educativas: **pistas de monitorização**. O processo de monitorização permite acompanhar a fase de implementação das propostas no terreno percebendo se estas estão de facto a ir ao encontro das necessidades da comunidade escolar.

- **Componente política (relatório, programa de execução, calendarização, plano de financiamento, estimativa de custos, fontes de financiamento e entidades responsáveis)**

No que concerne à componente política deve-se referir que a apresentação das propostas e sua justificação se encontram definidas em ambas as Cartas educativas. No que respeita às restantes componentes, estas ainda não se encontram definidas na Revisão da Carta Educativa dado que ficaram ao encargo da Câmara⁹⁴.

Em suma, da análise estabelecida entre as Cartas Educativas em cada um dos Concelhos conclui-se, de uma forma geral, que o envolvimento de diferentes equipas na conceção das Cartas educativas

⁹⁴ Dada a recente elaboração da Revisão da CE do Concelho B, ainda não foram definidas as restantes peças que fazem parte da componente política.

se reflete na sua construção devido às diferentes ideologias e formação da equipa responsável pela sua elaboração.

Conclui-se também que a Revisão das Cartas Educativas não deve incorporar apenas uma atualização do Diagnóstico Estratégico, mas também uma melhoria das componentes da anterior CE através do estabelecimento de uma relação explicativa entre os indicadores e fases que compõem o documento. Como a lei não é muito específica quanto à identificação dos aspetos que cada uma das componentes se deve debruçar, as equipas ao elaborar as Cartas Educativas têm liberdade para inserir novas formas de análise que enriqueçam o diagnóstico estratégico.

III.3.2. As CE de 1ª geração e as Cartas Educativas de 2ª geração – análise de conteúdo

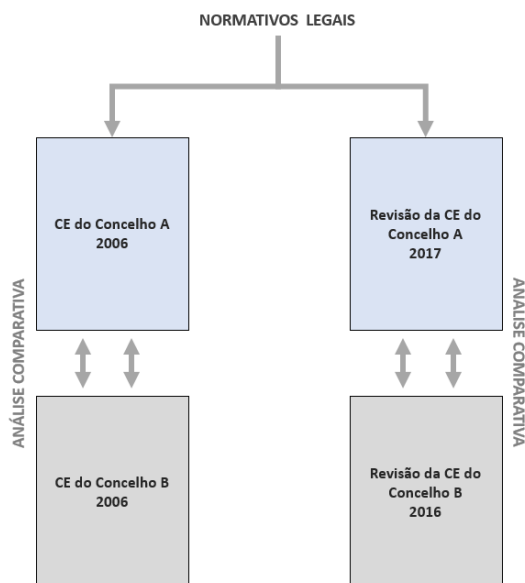


FIGURA 16: ANÁLISE DAS CARTAS EDUCATIVAS DOS CONCELHOS A E B

Fonte: autora

Cartas Educativas de 1ª geração (2006)

Da análise anterior às Cartas Educativas é possível tirar conclusões sobre as Cartas Educativas desenvolvidas em 2006 (1ª geração).

Ao nível das equipas conclui-se que as primeiras Cartas Educativas eram desenvolvidas recorrendo a empresas que prestavam esse serviço ou por técnicos da Câmara.

No que concerne à caracterização sumária da localização e organização espacial dos equipamentos educativos verifica-se que as primeiras Cartas Educativas detinham uma caracterização mais detalhada dos equipamentos (ao nível das instalações e estado de conservação).

No que respeita ao Diagnóstico Estratégico depreende-se que a construção deste baseava-se, em grande parte, na descrição dos dados, com enfoque no local recorrendo, pontualmente, a outros territórios.

As projeções de desenvolvimento apesar de serem cruzadas com a componente económica, foram produzidas tendo por base apenas o contexto demográfico, não considerando os fluxos migratórios nos seus *inputs*.

As propostas de intervenção à rede pública, de uma forma geral, estavam bem representadas sob a forma de mapas e de análises que pretendiam demonstrar que a oferta tinha capacidade de resposta para satisfazer as necessidades da procura no médio e longo prazo.

No respeitante à componente política verifica-se que ambos os instrumentos deram resposta a todas as componentes solicitadas na lei.

Cartas Educativas de 2ª geração (2016 e 2017)

No que diz respeito à equipa conclui-se por análise dos dois casos de estudo que ambas foram desenvolvidas por uma equipa da Universidade de Aveiro em articulação com a Câmara Municipal do respetivo Concelho.

Ao nível da caracterização sumária da localização e organização espacial dos equipamentos educativos verifica-se que as Cartas Educativas de 2ª geração não são tão detalhadas no que respeita à caracterização dos espaços de cada um dos estabelecimentos de ensino, porém, revelam de uma forma geral a sua organização.

O Diagnóstico Estratégico de ambos os Concelhos evidencia uma análise explicativa dos fenómenos com maior expressividade no território, assim como a inserção de novas formas de análise de dados (análise *shift-share*). Verifica-se também a este nível a inclusão de contributos para complementar e validar mensagens presentes no Diagnóstico a partir do processo de auscultação (no caso do Concelho A).

As projeções de desenvolvimento foram elaboradas nos dois casos com base no mesmo modelo – DEMOSPIN. A utilização deste modelo revela que os resultados têm um maior grau de rigor dado que inclui nos seus *inputs* os fluxos migratórios.

As propostas de intervenção à rede, no caso do Concelho A foram apresentadas e discutidas junto do executivo, verificando-se a participação da comunidade educativa local na construção de estratégias. Dado que desde 2006 já decorreram diversas transformações na rede educativa dos diferentes concelhos, marcadas principalmente por encerramentos de diferentes estabelecimentos de educação e ensino, as propostas à rede escolar desenhadas nas Cartas Educativas de 2ª geração têm ido de encontro à manutenção dos estabelecimentos atualmente em funcionamento.

Relativamente à componente política verifica-se que em ambos os Concelhos a Revisão da Carta Educativa define as medidas a tomar e a sua justificação, porém não foram ainda definidas as outras peças dado que a autarquia tem responsabilidade nesse âmbito.

O esquema que se segue sintetiza as principais mensagens decorrentes da comparação das Cartas Educativas de 1ª geração com as de 2ª geração.

		Equipa da CM Empresa	Equipa da UA + CM
		CE de 2006	Revisão da CE 16/17
CARACTERIZAÇÃO TÉCNICA	Conteúdo das CE segundo a lei*		
	Diagnóstico Estratégico + Caracterização da localização e organização dos equipamentos educativos	Análise descritiva dos dados	<ul style="list-style-type: none"> Relação estratégica dos dados (explicativa) Olhar global Novas formas de análise (<i>shift-share</i>) Acréscimo de novas abordagens (educação) Envolvimento da comunidade (validação + contributos)
	Projeções de Desenvolvimento	Horizonte temporal mais diminuto (2020 – 14 anos) Projeções: modelo <i>Cohort Survival</i> (não inclui os fluxos migratórios)	<ul style="list-style-type: none"> Horizonte temporal mais alargado (2040 – 23 anos) Modelo de projeções demográficas mais rigoroso (DEMOSPIN → demografia + modelo económico)
	Propostas de Intervenção	Identificação e justificação das propostas de reordenamento da rede	Identificação, justificação e discussão das propostas/cenários com a comunidade educativa (validação/reformulação)
COMPONENTE POLÍTICA	Relatório com as medidas e sua justificação	✓	✓
	Programa de execução e calendarização da concretização das propostas	✓	✗
	Plano de financiamento (estimativa de custos e entidades responsáveis)	✓	✗

* Artigo 18.º do DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro (versão mais recente DL n.º 72/2015, de 11 de maio)

FIGURA 17: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS MENSAGENS DA ANÁLISE DAS CARTAS EDUCATIVAS DE 1ª E 2ª GERAÇÃO⁹⁵

Fonte: autora

⁹⁵ Nota: a tabela reúne um conjunto de aspetos comuns às CE de 1ª geração e de 2ª geração. Com a cor vermelha encontram-se destacados os aspetos que foram evidenciados apenas na revisão da CE do Concelho A e considerados fundamentais para a construção das estratégias.

III.4. PLANOS ESTRATÉGICOS EDUCATIVOS MUNICIPAIS

III.4.1. Os Planos Estratégicos Educativos Municipais dos Concelhos A e B⁹⁶ - análise de conteúdo

A análise de conteúdo do PEEM do Concelho A, de 2017, e do PEEM do Concelho B⁹⁷ de 2017, foram feitas recorrendo à cláusula 11ª e 12ª do Contrato de Educação e Formação Municipal. O objetivo desta análise passa por perceber de que forma foram desenvolvidas as diferentes componentes que cada um deles integra para a definição de estratégias educativas.

O desenvolvimento de Planos Estratégicos Educativos Municipais é da competência das autarquias. Porém, os PEEM de ambos os Concelhos, foram elaborados pela mesma equipa da Universidade de Aveiro responsável pela Revisão da Carta Educativa (do Concelho A e do Concelho B), em articulação com os técnicos de cada autarquia.

Ambos os instrumentos apresentam, antes da elaboração da componente de diagnóstico e caracterização do município (cláusula 11ª), uma **introdução** com o objetivo de explicar o propósito do PEEM. O PEEM do Concelho A, comparativamente com o PEEM do Concelho B, apresenta ainda os princípios sob os quais foi desenhado. A **Metodologia** é também uma componente comum aos dois planos, pois é essencial para a compreensão do processo que levou à sua construção.

O **enquadramento e quadro de referência** é também um ponto comum. Este foi incluído com o objetivo de i) enquadrar legalmente os instrumentos educativos de planeamento e de ii) apresentar o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias com a sistematização das diversas orientações existentes ao nível supramunicipal. Este enquadramento permite perceber de que forma evoluíram as **competências e responsabilidades do poder local em torno da educação** e realçar a importância do seu papel para a definição das políticas educativas.

- **Cláusula 11ª diagnóstico e caracterização do município**

Segundo a cláusula 11ª o diagnóstico e caracterização do município deve comportar, de uma forma geral, i) a caracterização do território educativo do concelho, ii) a caracterização das ofertas educativas, iii) identificação das necessidades educativas e formativas de toda a população (crianças, jovens, famílias, formandos), iv) identificação das estruturas e dinâmicas de apoio existentes nomeadamente ao nível da AAAF e CAF e v) o diagnóstico relativo ao desempenho escolar dos alunos (resultados escolares, taxas de abandono, taxas de conclusão).

⁹⁶ A tabela com a análise do conteúdo dos Planos Estratégicos Educativos Municipais encontra-se no anexo II – análise comparativa do PEEM do Concelho A e do Concelho B (2017).

⁹⁷ O Plano Estratégico Educativo Municipal do Concelho B encontra-se em fase de conclusão.

Este diagnóstico, no PEEM do Concelho A, encontra-se em forma de **síntese** dado que já tinha sido elaborado e concluído na Revisão da Carta Educativa incluindo todas as componentes solicitadas na cláusula 11ª. Já no Concelho B, apesar do diagnóstico do PEEM apresentar também uma síntese do diagnóstico também já concluído da Revisão da CE, inclui o **acréscimo de algumas componentes** que não tinham sido inseridas como as entidades formadoras, as formações existentes e os apoios e estratégias educativas existentes. Verifica-se que a componente de diagnóstico é comum aos dois instrumentos (CE e PEEM). A síntese da informação presente na Revisão da CE evita alguma duplicação de informação. Este diagnóstico é fundamental para a compreensão dos fenómenos que ocorrem no território, visto que é sobre este que serão definidas políticas educativas.

- **Cláusula 12ª linhas de ação, metas, indicadores, recursos e calendarização**

A cláusula 12ª identifica as componentes que o PEEM deve incluir: i) linhas gerais de ação, ii) metas, iii) indicadores de melhoria de desempenho escolar, iv) estratégias, v) atividades, vi) recursos e vii) a calendarização.

Apesar de não se encontrar referido no *Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências - Contrato de Educação e Formação Municipal* que o processo de auscultação deve ser uma etapa a considerar no desenvolvimento dos PEEM, este considera o envolvimento/participação da comunidade educativa imprescindível na gestão do sistema educativo.

Por forma a permitir o envolvimento da comunidade educativa, realizou-se o **processo de auscultação** nos dois casos. Esta etapa permitiu enriquecer o diagnóstico estratégico com os contributos recolhidos e a construção de estratégias conjuntas (com a comunidade educativa).

A **construção estratégica**, em ambos os planos, integra uma análise SWOT e a definição da visão municipal. A **SWOT** permite fornecer pistas para a construção estratégica (como a definição das prioridades) por meio da identificação dos pontos fracos e fortes do território e das ameaças e oportunidades a ele subjacentes. A **visão** apresentada nos dois casos, revela que o trabalho desenvolvido *à priori* (diagnóstico estratégico, inclusão dos contributos do processo de auscultação dos diversos agentes educativos e análise SWOT) foi essencial para identificar as linhas orientadoras que deverão guiar a ação local.

O **plano de ação** é uma das principais peças que compõe os PEEM pois, é nele que se encontram definidas as estratégias para a melhoria da educação. O plano de ação, de uma forma geral, integra a identificação dos **eixos estratégicos**, dos **objetivos**, das **ações/atividades**, das **metas** que se pretendem alcançar e os **intervenientes/recursos** que são necessários mobilizar para a

concretização das ações. Por análise do Plano de Ação do Concelho A⁹⁸ e do Plano de Ação do Concelho B⁹⁹, verifica-se que ambos espelham as vontades coletivas dado que para a sua construção houve a sua apresentação e discussão pública. Importa realçar que para além das questões imateriais, ambos os PEEM apresentam ações ao nível das questões materiais/físicas por forma a permitir a monitorização das ações definidas no PEEM e das propostas definidas na Revisão da CE. Este aspeto revela que os instrumentos mostram uma relação de complementaridade.

Apesar da cláusula 11ª e 12ª não solicitarem de forma concreta a integração da componente de monitorização no PEEM, verifica-se por análise das cláusulas 26ª, 42ª e 44ª que este processo é reconhecido como parte fundamental do mesmo. Neste sentido, os dois concelhos apresentam **pistas de monitorização** que pretendem guiar a equipa no âmbito da aplicação do plano de ação, com vista ao alcance dos objetivos e metas inicialmente propostos. Esta etapa é determinante para o acompanhamento da implementação do plano de ação, percebendo se as ações estão a gerar os resultados esperados. A fase de monitorização acontece no momento em que o plano é aplicado. Dado que ambos os PEEM foram desenvolvidos recentemente ainda não se pôde apurar os resultados do processo de monitorização.

O PEEM do Concelho A e o PEEM do Concelho B integram ainda um **modelo de governação** que, de alguma forma, identifica os agentes educativos que são necessários mobilizar para a concretização do plano de ação.

Em suma, conclui-se que ambos os Planos Estratégicos Educativos Municipais foram desenvolvidos pela mesma equipa, tendo sido adotada a mesma metodologia.

O processo de elaboração dos PEEM envolveram, desde uma fase inicial, a comunidade educativa local na definição de estratégias e políticas educativas consensuais que produzam, no curto e longo prazo, resultados positivos no território educativo.

Da análise dos PEEM e das CE deve-se ainda referir que se verificou a complementaridade entre os documentos dada existência de componentes comuns (diagnóstico estratégico) e de processos comuns (processo de auscultação, no caso do Concelho A).

⁹⁸ A estruturação do processo de auscultação do Concelho A encontra-se nos anexos – Listagem das Entrevistas e Reuniões – Processo de Auscultação do Concelho A.

⁹⁹ A estruturação do processo de auscultação do Concelho B encontra-se no anexo II – Listagem das Entrevistas e Reuniões – Processo de Auscultação do Concelho B.

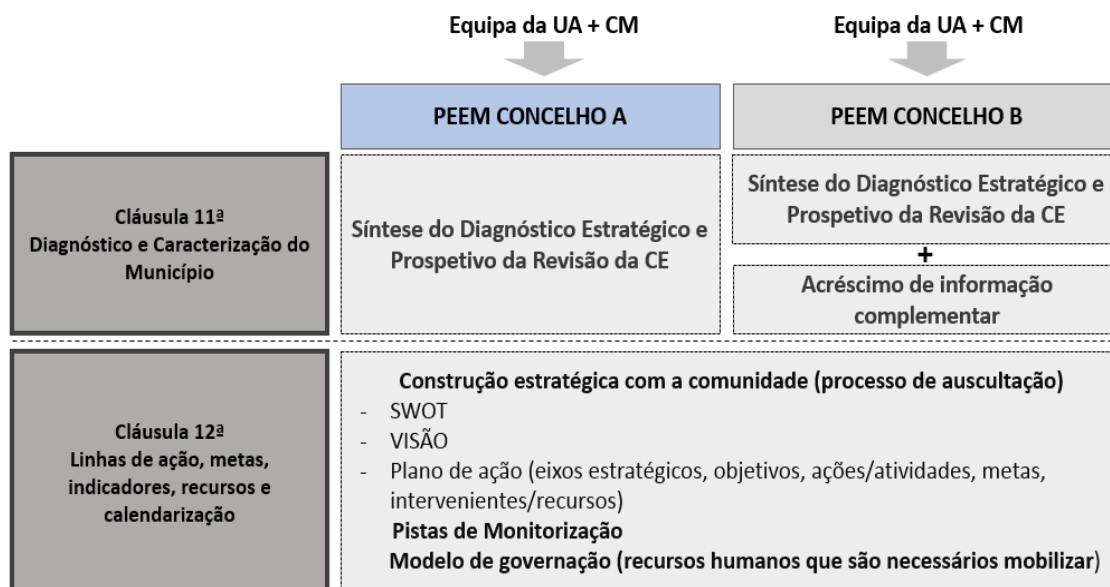


FIGURA 18: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS MENSAGENS DA ANÁLISE DOS PLANOS ESTRATÉGICOS EDUCATIVOS MUNICIPAIS – CONCELHO A E CONCELHO B

Fonte: autora

III.5. PROPOSTA DE UM REFERENCIAL TEÓRICO DE BOAS PRÁTICAS PARA A DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL

Após todo o trabalho de pesquisa e de fundamentação teórica realizado e análise dos casos práticos partiu-se para a construção de uma tabela que pretende demonstrar de uma forma teórica e sintética, uma proposta de um referencial com o objetivo de dar contributos para a definição da política educativa local.

A proposta que se segue resultou i) de todo o trabalho de fundamentação teórica desenvolvido, ii) da análise de conteúdo das Cartas Educativas e dos Planos Estratégicos Educativos Municipais, iii) das entrevistas realizadas, iv) do acompanhamento do processo de Revisão das CE e dos PEEM e v) da participação na sessão sobre Política Educativa Local – desafios emergentes realizada no 24º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR).



FIGURA 19: BASE METODOLÓGICA PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL

Fonte: autora

A Carta Educativa e o Plano Estratégico Educativo Municipal são instrumentos que devem ser elaborados em simultâneo tal como demonstra o esquema, pois os instrumentos complementam-se. Por forma a compreender melhor a complementaridade dos documentos, segue uma descrição de cada uma das fases.

1ª Fase

Numa primeira fase deve ser elaborada uma versão prévia do **Diagnóstico Estratégico e Prospetivo** que integre a Componente de Caracterização e do Estudo Prospetivo por forma a perceber antes de mais, o território para o qual serão construídas propostas. A **Componente de Caracterização** é fundamental para retratar as dinâmicas demográficas e socioeconómicas do território por meio da análise do comportamento dos indicadores desde o passado até ao presente. Já o **Estudo Prospetivo** tenta de alguma forma prever o comportamento das variáveis tanto no médio como no longo prazo, devendo este conter projeções de desenvolvimento para uma escala temporal alargada.

Apesar do Diagnóstico Estratégico integrar ainda as **Propostas de Intervenção à Rede Pública** que comportam os diferentes cenários e propostas de reconfiguração da rede e a sua justificação, estas não devem ser construídas sem antes haver um processo de auscultação e um processo de construção estratégica (este último associado aos Planos Estratégicos Educativos Municipais).

2ª Fase

Assim, numa segunda fase, deve haver um processo de **auscultação da comunidade educativa local** por forma a recolher contributos por meio da realização de entrevistas individuais e *focus group* com dois propósitos principais: i) completar e validar a análise já feita na primeira versão do Diagnóstico Estratégico com informação recolhida das entrevistas permitindo elaborar a primeira parte que deve compor um PEEM – a síntese do Diagnóstico Estratégico e Prospetivo da Carta Educativa e ii) iniciar a Construção Estratégica – Plano de Ação.

3ª Fase

Nesta fase deve ser construída uma das principais componentes que integra os Planos Estratégicos Educativos Municipais – a **Construção Estratégica – Plano de Ação**. Esta componente congrega um conjunto de etapas: i) a análise SWOT que sistematiza um conjunto de pontos fortes, pontos fracos, oportunidade e ameaças, ii) a Visão Estratégica do Município que irá guiar o iii) desenho do Plano de Ação no qual são definidos os eixos e objetivos estratégicos, ações e metas a serem alcançadas com a aplicação do Plano de Ação.

Após a construção do Plano de Ação deve ser feita a sua apresentação e discussão. A apresentação deve comportar uma breve apresentação do Diagnóstico Estratégico e a apresentação do Plano de Ação por meio de i) reuniões formais e informais com o executivo e outros agentes educativos e ii) de debates públicos junto dos agentes educativos locais por forma a validar e retificar os diferentes pontos que compõem o Plano de Ação. Nas sessões de discussão

das propostas do PEEM devem ser aqui discutidas as propostas para a Carta Educativa, que após a construção estratégica (do PEEM) já são possíveis desenhar. Assim, nesta fase já é possível ter uma primeira versão da Carta Educativa completa integrando as 3 componentes: i) componente de caracterização, ii) estudo prospetivo e, por fim, iii) as propostas de intervenção à rede pública. A identificação das entidades fundamentais para a concretização das ações, a calendarização, a estimativa dos custos e as fontes de financiamento também devem ser definidas junto do executivo nesta fase.

4ª Fase

Por fim, importa perceber se as ações desenhadas irão produzir os resultados esperados. Por essa razão é fundamental uma **Monitorização** do Plano de Ação através de indicadores de realização e de avaliação de resultados que compõem a última fase deste processo de construção, aplicação e avaliação de resultados das políticas educativas locais. Esta monitorização permitirá detetar os desvios que comprometem a concretização das ações e o alcance dos resultados pretendidos. Desta forma as ações devem ser ajustadas com vista ao alcance dos resultados esperados. Neste âmbito seria importante realizar sessões de auscultação com a comunidade educativa local por forma a perceber os resultados da aplicação do Plano de Ação.

Assim, percebe-se que existem 4 componentes fundamentais para a definição da política educativa local: 1) Diagnóstico Estratégico e Prospetivo, 2) Auscultação da Comunidade Educativa Local, 3) Construção Estratégica e 4) Monitorização.

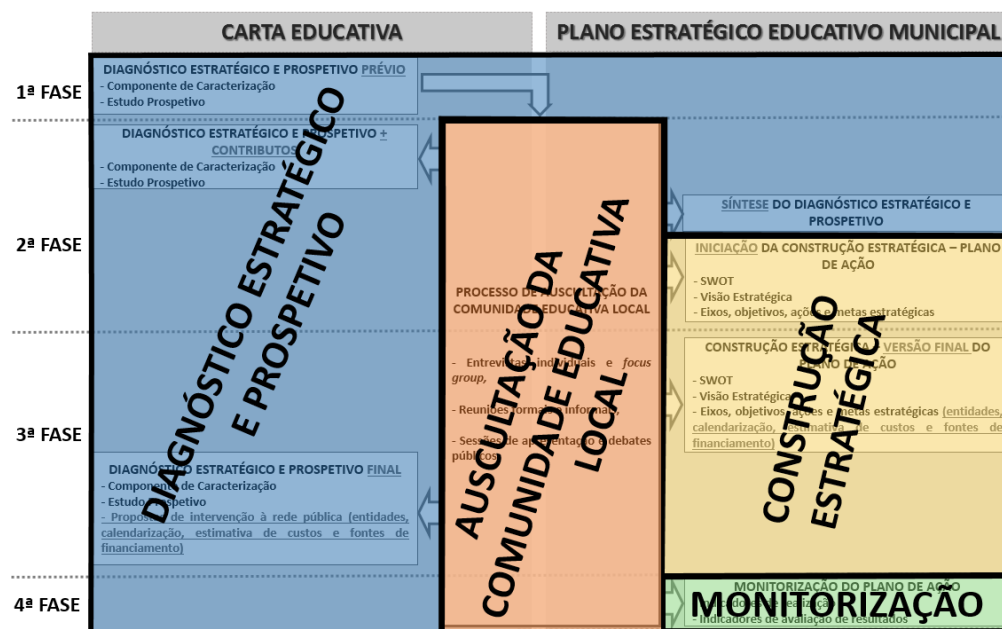


FIGURA 20: IDENTIFICAÇÃO DAS COMPONENTES ESSENCIAIS PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL
Fonte: autora

III.5.1. DESAFIOS SUBJACENTES À CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL

No âmbito do processo de construção da política educativa no Concelho A e do Concelho B foram vários os desafios identificados nas diferentes componentes: 1) Diagnóstico Estratégico e Prospetivo, 2) Auscultação da Comunidade Educativa Local, 3) Construção Estratégica e 4) Monitorização. Os desafios identificados emergiram a partir das conversas informais com a equipa da Universidade de Aveiro, da minha participação nos processos de auscultação enquanto elemento observador participante e das entrevistas realizadas com este propósito¹⁰⁰.

1. Diagnóstico Estratégico e Prospetivo

Na fase de elaboração do Diagnóstico Estratégico e Prospetivo existem alguns desafios que se colocam. A primeira parte do Diagnóstico Estratégico comporta uma análise do território, da sua demografia e socioeconomia. Esta caracterização é feita, geralmente, recorrendo a plataformas de estatística como o INE. Porém, no âmbito da recolha de dados existe um desafio que se prende com a forma como os dados estão disponibilizados. Devido à reorganização administrativa do território das freguesias em 2013¹⁰¹ e das regiões (NUTS 2013)¹⁰² que começaram a ser aplicadas desde 1 de janeiro de 2015, a maior parte dos dados disponíveis encontram-se organizados segundo a antiga organização administrativa (anterior a 2013). Porém, a forma mais adequada e aconselhada para a apresentação dos dados seria segundo a nova organização administrativa dado que a informação utilizada deve-se aproximar o máximo da realidade. Dado que as plataformas de estatística não contêm todos os indicadores disponibilizados dessa forma, a equipa responsável pela elaboração das CE vê-se forçada a calcular esses valores para que o Diagnóstico Estratégico e Prospetivo apresentado tenha um maior rigor.

Para a caracterização da realidade educativa do território, grande parte da informação provém das bases de dados da Autarquia e dos estabelecimentos de ensino. Em alguns casos os dados fornecidos não vêm com o mesmo grau de detalhe, ou com a mesma organização o que dificulta, em parte, a análise comparativa dos dados. Um exemplo que ilustra a ideia anterior é o caso do indicador do número de alunos. Alguns estabelecimentos de ensino fornecem estes dados com um nível de desagregação mais fino - por ciclo de ensino e por ano de escolaridade, outros, por outro lado, fornecem os valores apenas de forma agregada (por ciclo de ensino), que permite

¹⁰⁰ O guião e os resultados das entrevistas encontram-se nos anexos.

¹⁰¹ Lei n.º 11-A/2013 – Reorganização administrativa do território das freguesias

¹⁰² Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - aprovação do estatuto das entidades intermunicipais. A nova organização das regiões portuguesas para fins estatísticos foi instituída pelo Regulamento (UE) n.º 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto de 2014. A nova divisão regional (NUTS 2013) começou a ser aplicada pelo Sistema Estatístico Nacional e Europeu a 1 de Janeiro de 2015 (fonte: INE, (2015). As Novas Unidades Territoriais para Fins Estatísticos – NUTS 2013).

apenas estabelecer uma leitura geral. Deve-se ainda salientar a não uniformização dos dados pelas diferentes instituições dado que, para o mesmo indicador, os valores rececionados poderão apresentar-se sob a forma de percentagem e número absolutos, comprometendo a sua comparabilidade.

Ainda neste âmbito, a ausência de dados é um dos desafios que também se coloca. As plataformas de estatística (como o INE), os estabelecimentos de ensino e autarquias, por vezes não têm todos os dados necessários disponíveis. Voltando ao exemplo anterior do indicador do número de alunos, por vezes verifica-se que nem sempre existem dados recolhidos para os anos letivos solicitados para a elaboração do Diagnóstico Estratégico no âmbito educativo. Desta forma, a análise comparativa destes dados, nos períodos em falta, entre os diferentes estabelecimentos de ensino, fica comprometida.

Uma possível solução para os desafios identificados, passa por ter uma equipa técnica responsável pela recolha da informação de forma uniforme e continuada e a alojá-la numa base de dados que deve ser atualizada sempre que se justifique.

Por outro lado, na fase de construção do Diagnóstico Estratégico, a autarquia desempenha um papel fundamental no estabelecimento de contactos entre os diversos estabelecimentos de ensino, IPSS, associações, entre outros, com o objetivo de obter informação necessária para a elaboração do Diagnóstico. Porém, a resposta nem sempre se faz chegar, ou chega tardiamente ou incompleta. Por essa razão, a CE do Concelho A de 2017 apresenta a ausência de dados em alguns campos. Por forma a contornar estes desafios, deve-se procurar clarificar às diferentes instituições a importância dos dados e do seu envolvimento para a definição de estratégias educativas.

2. Auscultação da Comunidade Educativa Local

No âmbito da realização do processo de auscultação colocam-se sempre algumas expectativas. Espera-se que o processo de auscultação tenha um grande número de participantes predispostos a partilhar contributos para a construção da estratégia educativa. Porém os resultados nem sempre correspondem às expectativas.

O processo de auscultação que decorreu no Concelho A e no Concelho B foi organizado pela equipa da Universidade de Aveiro e as autarquias. Ambas as autarquias desempenharam, neste processo, um papel determinante no estabelecimento de contactos entre os diversos indivíduos, associações e entidades por forma a estes terem conhecimento do processo e serem chamados a participar nas entrevistas e *workshops*. Porém nem todos aqueles que foram chamados a participar compareceram por diversas razões como a i) falta de disponibilidade por razões profissionais e pessoais, o ii) desinteresse pelo próprio processo achando que a sua participação

não será útil ao processo ou não será contabilizada, iii) falta de confiança e de proximidade com a equipa responsável pela realização do processo de auscultação, entre outros motivos. Delgado (2013) e Cabral *et al.* (2008) reforçam esta ideia referindo que existe uma falta de predisposição para participar por parte da população dado que a grande maioria dos Portugueses sente-se distante do poder (Delgado, 2013 e Cabral *et al.*, 2008).

Quando se trata apenas de um indivíduo que não se disponibilizou a participar o impacto não é significativo na recolha de contributos, porém quando se trata de vários indivíduos os resultados do processo de auscultação ficam condicionados pois não se garante a representatividade de todas as partes no processo.

No caso do Concelho A, no primeiro *workshop* apareceram mais de 60 pessoas superando as expectativas da equipa. Porém, no segundo *workshop* realizado apareceram apenas cerca de 30 pessoas para a realização do exercício que se pretendia fazer em conjunto – validação das linhas orientadoras do Plano de Ação e trabalho reflexivo conjunto sobre os eixos, dimensões, ações, indicadores e intervenientes e posterior discussão. Nos exercícios reflexivos conjuntos existe um desafio que se coloca ao nível da presença de determinados indivíduos que podem de alguma forma “abafar” os interesses coletivos em prol dos seus próprios interesses.

Por outro lado, há ainda um outro desafio que se coloca no âmbito da realização de entrevistas individuais e *focus group*: o tipo de discurso adotado. Um exemplo é o discurso partidário/político que compromete a recolha de contributos essenciais à construção estratégica. Outro exemplo é a “ausência de um discurso” que se revela, por exemplo, em alunos muito jovens, que de certa forma se sentem constrangidos no momento da realização da entrevista, colocando dificuldades ao nível do levantamento de opiniões e da adequação dos informantes. Com o objetivo de recolher contributos destes agentes educativos, por vezes deve haver uma adequação do guião e da exposição oral consoante a “tipologia” de agente educativo.

3. Construção Estratégica – Plano de Ação

O Plano de Ação é uma das principais componentes que compõe os Planos Estratégicos Educativos Municipais e que resulta essencialmente dos contributos decorrentes da elaboração do Diagnóstico Estratégico e Prospetivo e dos contributos do Processo de Auscultação. Porém existem alguns desafios que se colocam ao nível da sua construção.

O facto de se tratar de um processo de construção estratégica com a comunidade por vezes torna-se difícil a construção de ações consensuais, pois a existência de interesses contraditórios e heterogéneos torna difícil a construção de uma ação coletiva.

Um outro desafio coloca-se ao nível da forma. Tanto a Carta Educativa como os Planos Estratégicos Educativos Municipais são documentos que devem conter uma linguagem simples para que os leitores compreendam as mensagens de forma clara. Porém, o Plano de Ação nos casos analisados, apesar de se encontrar estruturado de formas diferentes, é apresentado sob a forma de uma tabela que identifica um conjunto de eixos estratégicos, objetivos, dimensões, ações concretas, metas e intervenientes. Esta forma de apresentação do Plano de Ação, no geral, parece adequada. Como o Plano de Ação agrega uma diversidade de informação, por vezes torna-se difícil a sua construção de uma forma clara e pouco extensa, ficando à responsabilidade da equipa técnica questionar se o objetivo é construir um plano abrangente ou direcionado para questões muito concretas. A grande dimensão do Plano pode comprometer a leitura da totalidade do Plano. O facto de agregar uma diversidade de ideias também pode dificultar a compreensão de algumas mensagens pelos leitores nomeadamente no que respeita à alocação de algumas dimensões pelos eixos estratégicos. Porém por forma a esclarecer a comunidade educativa local sobre possíveis dúvidas acerca do Plano de Ação final e/ou outras componentes que compõem o PEEM e a CE, devem ser realizadas sessões conjuntas com esta finalidade tal como foi feito no caso do Concelho A.

O Plano de Ação é uma componente que deve espelhar a vontade da comunidade educativa local evidenciada nos diferentes momentos de contacto realizados (entrevistas, workshops) nos diferentes casos de estudo. Porém, aquando a sua discussão em sessões de apresentação do PEEM surgiu um outro desafio. Alguns interesses privados podem-se fazer ouvir por forma a “forçar” a introdução dos seus interesses no Plano. Por outro lado, também se questiona se o plano de ação de facto espelha a vontade da comunidade educativa local ou da equipa que o desenvolveu, ou do próprio executivo. Porém o Plano de Ação deve refletir as vontades da comunidade e não os interesses privados. Apesar de se tratar de uma tarefa difícil não a torna impossível. Por isso as apresentações públicas do plano assumem neste âmbito uma importância extrema.

A incerteza quanto à aplicação prática do plano de ação também é um grande desafio que não só depende da vontade política para o fazer mas também da força e vontade da comunidade que deve pressionar para que este seja de facto colocado em prática e não ficar apenas guardado “na gaveta” do executivo.

4. Monitorização

A componente de Monitorização encontra-se inteiramente dependente da aplicação do plano de ação. Se este não for aplicado é impossível fazer a monitorização das ações. Por outro

lado, um plano que seja de difícil compreensão dificilmente será aplicado comprometendo a realização do processo de monitorização.

Apesar de não ter sido feito até à data a monitorização da CE e dos PEEM dos casos de estudo dado o pouco tempo que decorreu desde a sua elaboração, o objetivo passa por garantir um acompanhamento da implementação das ações e da análise dos seus resultados adequando-as sempre que haja essa necessidade. Um grande desafio que se coloca no âmbito da monitorização prende-se muito com aquela que é a vontade dos munícipes e do município. Tal como foi evidenciado pela realização das entrevistas, alguns autarcas não têm vontade de implementar o plano de ação desenvolvido na prática. Porém se houver vontade e força da comunidade o plano tem maiores probabilidades de ser implementado.

Porém importa salientar outro desafio que se coloca ao nível da constituição da equipa responsável pela monitorização do plano, se esta é constituída apenas por técnicos da autarquia local, se esta é totalmente externa à autarquia ou se comporta um misto entre técnicos internos e externos, sendo que esta última seria a solução mais adequada. Por outro lado também se colocam alguns desafios ao nível das suas competências, se estes detêm capacidades para a monitorização do plano e ainda ao nível da sua disponibilidade em assegurar a monitorização contínua do plano e não apenas na fase final.

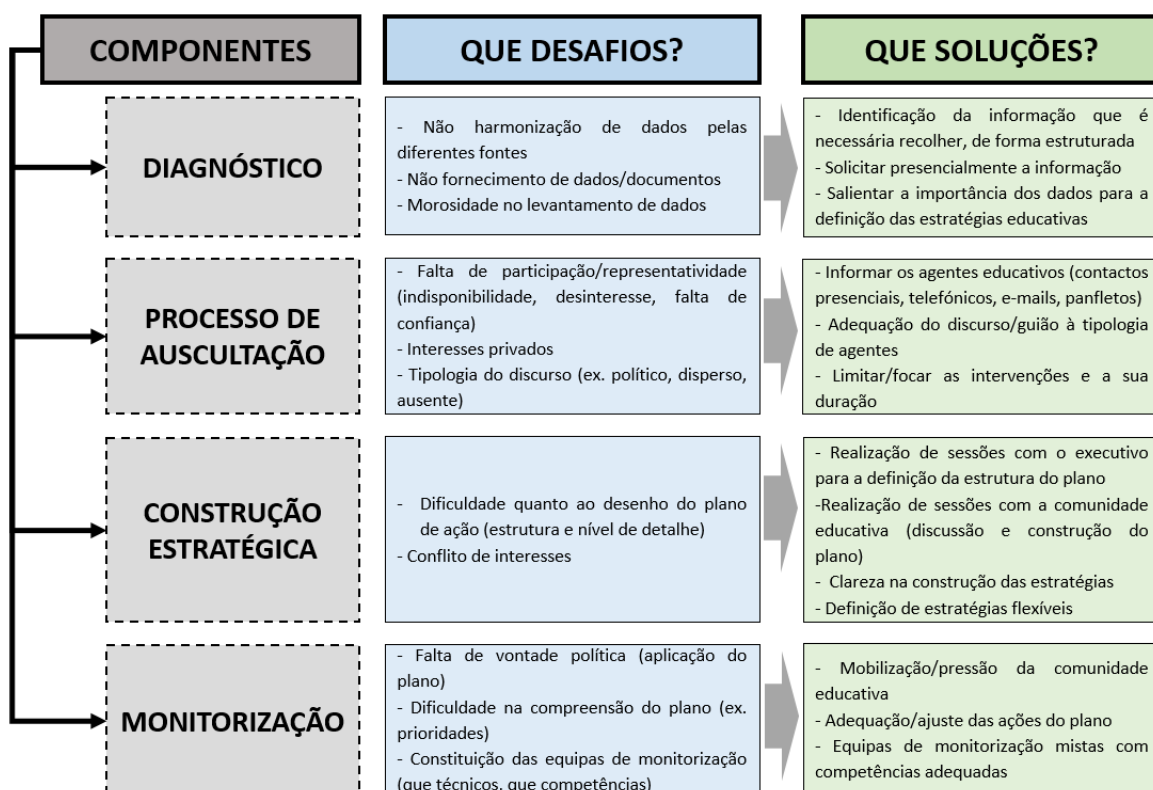


FIGURA 21: IDENTIFICAÇÃO DOS DESAFIOS E SOLUÇÕES PARA CADA UMA DAS COMPONENTES

Fonte: autora

III.6. CONCLUSÕES

A descentralização de competências do Estado Central para o poder local traduziu-se na atribuição de um maior número de competências e numa maior autonomia às entidades locais, nomeadamente ao nível da educação. Desta forma as autarquias locais passaram a ter uma maior responsabilidade no âmbito do planeamento e gestão da rede e política educativa local por meio da elaboração de Cartas Educativas e de Projetos Educativos Locais, mais recentemente designados de Planos Estratégicos Educativos Municipais. Estes instrumentos têm como principal objetivo a construção de estratégias que respondam de forma eficaz e eficiente aos desafios territoriais (demográficos e socioeconómicos) e às necessidades educativas e formativas da comunidade local no curto e longo prazo. Através da análise dos casos de estudo (Concelho A e Concelho B), da realização das entrevistas, do acompanhamento do processo de elaboração das Cartas Educativas e dos Planos Estratégicos Educativos Municipais de cada Concelho e de todo o trabalho desenvolvido de pesquisa e fundamentação teórica identificaram-se diferenças claras entre as CE de 1ª geração e de 2ª geração. As CE de 1ª geração apresentam-se quase como meros diagnósticos descritivos de educação e de desenvolvimento de infraestruturas pouco debruçadas nos objetivos do Concelho, isto é, nas suas necessidades. Tratavam-se de instrumentos com pouco sentido estratégico. Contudo, com o surgimento dos PEL/PEEM o sentido das Cartas Educativas alterou-se, estas passaram a comportar um sentido mais estratégico como forma de resposta aos desafios do território e das necessidades da comunidade educativa no presente e no futuro.

Assim, para a definição de uma política educativa local capaz de dar resposta a esses desafios e necessidades identificaram-se quatro componentes fundamentais: i) Diagnóstico Estratégico e Prospetivo, ii) Processo de Auscultação, iii) Construção Estratégica e iv) Monitorização.

A componente de Diagnóstico Estratégico e Prospetivo aparece mais fortemente associada à Carta Educativa dado que para a construção de propostas de reconfiguração da rede escolar e de adequação das ofertas formativas é fundamental retratar as tendências passadas, do presente e do futuro em termos demográficos, socioeconómicos e educativos. Porém, esta é também uma componente que deve integrar os Planos Estratégicos Educativos Municipais dado que a construção das políticas educativas visam dar resposta às fragilidades do território. A componente de auscultação assume uma importância central no desenvolvimento de ambos os documentos dado que contribui para o enriquecimento do Diagnóstico Estratégico através da recolha de contributos, permite a construção de um plano de ação no qual a comunidade educativa se reveja, e permite perceber no âmbito da monitorização se a aplicação do plano de ação está a gerar os resultados esperados ou se é necessário reajustar as ações para que os objetivos sejam alcançados. A

componente de construção estratégica e a componente de monitorização são determinantes para a composição dos Planos Estratégicos Educativos Municipais dado que a construção de estratégias educativas é o propósito dos PEEM e a monitorização só é feita se o plano de ação for implementado.

Do que se pôde apurar das entrevistas, apesar da CE e do PEEM se tratarem de documentos com sentidos distintos, poderia ser apresentada uma hipótese de eventualmente os tornar num documento único com alguns ajustes ao nível da estrutura, dado que o facto de se ter dois documentos isolados causa alguma duplicação de processos nas autarquias, causando-lhes alguma entropia. Além disso, através da análise feita aos instrumentos educativos desenvolvidos pelos dois concelhos percebeu-se a existência de componentes comuns.

Porém, como se tratam de instrumentos desenvolvidos de forma separada, dado que a legislação assim o exige, propõem-se que ambos os documentos sejam desenvolvidos em simultâneo para que as estratégias das CE e dos PEEM sejam construídas em conjunto com a comunidade educativa local.

Contudo, ao nível da construção das estratégias e políticas educativas emergem diversos desafios tais como a ausência de dados, a falta de participação por parte da comunidade educativa, a dificuldade existente ao nível da reunião de consensos e a incerteza quanto à aplicabilidade efetiva do plano de ação. Estes desafios exigem portanto, uma articulação entre as equipas técnicas e municípios por forma a minimizá-los.

Em suma, os instrumentos de planeamento e gestão da rede e política educativa devem ser desenhados numa lógica de desenvolverem ações com uma aplicação a médio e longo prazo, capazes de possibilitar uma adaptação das políticas educativas, face a um mundo de incertezas, com vista à melhoria da educação nos diferentes concelhos e da qualidade de vida e bem-estar das suas comunidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, P. (2016). *A Educação em Portugal – Princípios e fundamentos constitucionais*. Sociologia, Problemas e Práticas, número especial, pp. 23-32.

ABREU, A. (2012). *A importância da cooperação entre a escola e a família – um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado em Educação Pré-escolar e Ensino do 1.º Ciclo do Ensino Básico. Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Educação de Castelo Branco.

AMORIM, C. (2009). *Ordenamento e Planeamento Ambiental de Zona Costeira: Balanços e Perspetivas*. Dissertação de Mestrado em Ciências do Ambiente. Universidade do Minho.

AZEVEDO, J. (2015). *Descentralização administrativa e autonomia das escolas. 2015: o ano em que se dá mais um passo em frente?* Comunicação ao I Seminário sobre “Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano” organizado pela Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa a 24 de julho de 2015. Porto.

BARROSO, J. (2015). *A Administração Local da educação: da descentralização à territorialização das políticas educativas*. Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa.

BRYSON, J. (1988). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations – A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

BULGRAEN, V. (2010). *O Papel do Professor e sua mediação nos processos de elaboração do conhecimento*. Revista Conteúdo, Capivari, V. 1, N.º4, pp. 30-38.

CABRAL, M.; SILVA, F.; SARAIVA, T. (2008). *Cidade e Cidadania*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

CARDO, M. (2014). *O Conselho Municipal de Educação na configuração da política educativa local*. Dissertação de Mestrado em Gestão Escolar, Faculdade de Economia, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Coimbra.

CARVALHO, A. (2013). *Projeto Educativo de Escola. Relatório de Atividade Profissional*. II Ciclo de Estudos em Ciências da Educação, Administração e Organização Escolar. Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Católica Portuguesa.

CARVALHO, M. (2012). *A (Des)centralização e a intervenção dos municípios na educação – a perceção dos diversos atores educativos*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação. Universidade Católica Portuguesa, Viseu.

CASALEIRO, L. (2012). *Planeamento Estratégico: o plano estratégico nas instituições de Ensino Superior – O caso da Universidade de Coimbra*. Relatório de Estágio. Mestrado em Gestão. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

CHAGAS, I. (1993). *Aprendizagem não formal/formal das ciências: Relações entre museus de ciência e escolas*. Revista de Educação, 3 (1), pp. 51-59. Lisboa.

CLEMENTE, A. (2010). *Cursos de educação e formação na escolaridade obrigatória: um caso*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação – Formação Pessoal e Social. Universidade de Aveiro, Aveiro.

CORDEIRO, R.; ALCOFORADO, L.; FERREIRA, A. (2012). *Projeto Educativo Local: um processo associado a estratégias de desenvolvimento integrado e sustentável*. Cadernos de Geografia, N.º 30/31, pp. 305-315, Coimbra.

CORDEIRO, R.; MARTINS, H. (2012). *A Carta Educativa Municipal como Instrumento Estratégico de Reorganização da Rede Educativa: Tendências de Mudança*. Cadernos de Geografia, N.º 30/31, pp. 339-356, Coimbra.

CORDEIRO, R.; MARTINS, H.; 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. Rio de Janeiro, V. 22, N.º 84, pp. 581-608.

COSTA, D.; BARBOSA, D. (2002). *A Carta educativa como instrumentos de planeamento e gestão*. GeolNova, V. 5, pp. 187-204.

COSTA, J.; NETO-MENDES, A.; NEVES, R.; VIEIRA, R.; OLIVEIRA, J. (2016). *Plano Estratégico Educativo Municipal: Princípios Orientadores*. Universidade de Aveiro.

DUARTE, J.; MARQUES, J.; CASTRO, E. (2017). *Política Educativa Local, desafios emergentes*. 24º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional – Capital Intelectual e Desenvolvimento Regional: Novas paisagens e desafios para o planeamento do espaço.

DELGADO, C. (2013). *Cidadãos, técnicos e políticos: do que falamos, quando falamos de participação pública?*. Fórum Sociólogo, série II, N.º 23.

DESSEN, M.; POLONIA, A. (2007). *A Família e a Escola como contextos de desenvolvimento humano*. Paidéia, 17 (36), pp. 21-32, Universidade de Brasília, Brasil.

FERNANDES, D. (2007). *A avaliação das aprendizagens no Sistema Educativo Português*. Educação e Pesquisa, V. 33, N.º 3, pp. 581-600, São Paulo.

FERNANDES, M. (2012). *Planeamento Urbano Participativo: o mapeamento dos problemas da cidade pelos seus diversos atores*. Opção editora: Vila Velha, 1ª edição.

FERRÃO, J. (2003). *Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo*. Publicado in PORTAS, N.; DOMINGUES, Á.; CABRAL, J. (2003). *Políticas Urbanas, Tendências, Estratégias e Oportunidades* (pp. 218-225). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

FERREIRA, F.; OLIVEIRA, J. (2007). *Escola e Políticas Educativas: lugares incertos da criança e da cidadania*. Perspetiva, Florianópolis, V. 25, N.º1, pp. 127-148.

FILHO, L. (2000). *Para entender a relação escola-família – uma contribuição da história da educação*. São Paulo em Perspetiva, 14 (2), pp. 44-50.

FONSECA, F. (2006). *O planeamento estratégico em busca de potenciar o território – o caso de Almeida*. Dissertação de Mestrado em Engenharia Municipal. Universidade do Minho.

FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. (2013). *A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à democracia*. Educação: Temas e Problemas, N.º 12 e 13, pp. 27-40.

FRADE, A. (2014). *O papel do educador no envolvimento das famílias no contexto educativo – a interação dos agentes educativos*. Dissertação de Mestrado em Educação Pré-Escolar, Escola Superior de Educação de Lisboa, Instituto Politécnico de Lisboa.

GASPAR, A. (1992). *O Ensino informal de ciências: de sua viabilidade e interação com o ensino formal à conceção de um centro de ciências*. Caderno Brasileiro de Ensino de Física. V.9, n.2, p.157-163, agosto.

GUERRA, C. (2012). *Jovens ciganos olhando para o futuro: perspetivas sobre expectativas, escola, recursos e necessidades*. Dissertação de Mestrado Integrado em Psicologia, Faculdade de Psicologia, Universidade de Lisboa.

GUIMARÃES, D. (2014). *A participação dos professores na construção do projeto educativo de escola: um estudo na área do Porto*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação. Universidade Portucalense.

INE (2015). *Revista de Estudos demográficos*. N.º 54. Edição 2015.

LIMA, J. (1996). *O Papel de Professor nas Sociedades Contemporâneas*. Educação, Sociedade e Culturas, N.º6, pp. 47-72.

LIMA, J. (2011). *A Componente Estratégica nos Planos Municipais*. Dissertação de Mestrado em Engenharia do Território. Universidade Técnica de Lisboa.

MACHADO, F.; MEDINA, T. (2012). *As Universidades Seniores – Motivações e repercussões de percursos em contextos de aprendizagem*. Educação, Sociedade e Culturas, N.º 37, pp. 151-167.

MACHADO, J. (2004). *Cidade educadora e administração local da educação na cidade de Braga*. Atas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação. Atelier: Cidades, Campos e Territórios pp.83-89

MEIRINHOS, V. (2011). *Mobilidade metropolitana: níveis de motorização e padrões de sinistralidade pedonal na cidade de Lisboa*. Forum Sociológico, N.º 21, pp. 85-94.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA. (2015). *Contrato interadministrativo de delegação de competências - contrato de educação e formação municipal*. Acedido a 6 de setembro. 2017. Disponível em: <http://www.spn.pt/media/default/info/10000/400/30/7/minuta%20contrato%20jan%2015.pdf>.

MISCHI, G. (2011). *A relação das famílias de etnia cigana com a escola pública: um estudo multicaso*. Dissertação de Mestrado em Ensino do Português – Língua Segunda e Língua Estrangeira.

MOREIRA, T. (2016). *Municipalização da Educação – resistir e mudar*. Dissertação de Mestrado em Docência e Gestão da Educação. Universidade Fernando Pessoa, Porto.

MOTA, J. (2013). *Planeamento do Território: metodologias, atores, e participação*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais. Universidade de Aveiro.

MOURA e SÁ, F. (2015). *A Infraestrutura como Referencial para o Ordenamento do território*. Tese de Doutoramento em Arquitetura. Universidade do Porto.

NETO-MENDES, A. (2007). *A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do Estado – elementos para uma reflexão*. In XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso LusoBrasileiro de Política e Administração da Educação, I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação – Por uma Escola de Qualidade para Todos: programação e trabalhos completos. Org. Benno Sander, ANPAE, Porto Alegre, UFRGS/FACED/PPGEDU.

OLIVEIRA, M. (2010). *Plano Diretor Municipal de Oeiras – Avaliação dos Programas Estratégicos e seus Impactes Territoriais*. Dissertação de Mestrado em Gestão do Território Área de Planeamento e Ordenamento do Território. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas Universidade de Lisboa.

ORVALHO, M. (2014). *A intervenção dos Municípios na educação: O caso de Matosinhos*. In Município, Território e Educação – A Administração Local da Educação e da Formação. Universidade Católica Editora, Porto.

PACHECO, A. (2012). *Construção e Desenvolvimento de Políticas Educativas Locais. A Carta Educativa como instrumento estratégico*. Dissertação de Mestrado, Escola Superior de Educação de Lisboa, Lisboa.

PEREIRA, M. (2003). *Os próximos desafios do planeamento municipal*. GeolNova, V. 7, pp. 179-199.

PEREIRA, R. (2014). *Educação em Portugal (1974-2014). Tempos, ideias e combates*. Dossier temático “educação em Portugal 40 anos após o 25 de Abril de 1974”. Educação, Sociedade e Cultura, N.º 43, pp. 11-24.

PERESTRELO, M. (2002). *Planeamento Estratégico e Avaliação: Metodologias de Análise prospetiva*. Cidades – Comunidades e Territórios, N.º 4, pp. 33-43.

PINHO, L. (2012). *A descentralização de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais em Matéria de Educação*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública – Gestão Pública. Escola de Economia e gestão, Universidade do Minho.

PINTO, A. (2011). *Pensar os Territórios Rurais – Paisagem, Planeamento e Desenvolvimento em Sever do Vouga*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana. Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.

PORTUGAL 2020. (2014). *Programa operacional ao abrigo do objetivo de investimento no crescimento e no emprego*. Versão 1.3. Acedido a 6 de junho. 2017. Disponível em: https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Programas%20Operacionais/TEXTOS%20INTEGRAIS%20DOS%20PO/PO_ISE_17Nov14.pdf.

REIGADO, M. (2000). *Desenvolvimento e Planeamento Regional: Uma abordagem sistémica*. Editorial Estampa, Lisboa.

REIS, V. (2012). *O envolvimento da família na educação de crianças com necessidades educativas especiais*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação na Especialidade em Domínio Cognitivo-Motor. Escola Superior de Educação João de Deus, Lisboa.

REPÚBLICA PORTUGUESA. (2016). *Programa Nacional de Reformas – Mais Crescimento, melhor emprego, maior igualdade*. Acedido a 3 de julho. 2017. Disponível em: <https://www.poch.portugal2020.pt/pt-pt/Noticias/Documents/pnr.pdf>.

RIBEIRO, E.; DINA LUZ, A.; GOMES, E. (2010). *Cidades educadoras: do conceito ao potencial solidário na prevenção dos maus-tratos na infância*. Centro de Estudos em Educação, Tecnologias e Saúde, N.º 38 (15), pp. 147-159.

RODRIGUES, M. (2012). *Políticas Públicas em Portugal*. Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

ROSÁRIO, M. (2009). *O contributo das Autarquias na Educação: Um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado em Gestão Pública. Universidade de Aveiro, Aveiro.

SANTOS, M. (2000). *Educação para a cidadania em Portugal: Os vinte cinco anos de democracia*. Instituto da Defesa Nacional, 2ª série, N.º 93, pp. 53-61.

SARMENTO, T. (2005). *(Re)pensar a interação escola-família*. Revista Portuguesa de Educação, V. 18, N.º 1, pp. 53-75.

SEABRA, T.; CARMO, R.; BAPTISTA, I.; FONTES, A. (2012). *Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios*. Direção-Geral de Estatísticas e Ciência – Ministério da Educação e Ciência.

TEODORO, A.; ANIBAL, G. (2007). *A Educação em tempos de Globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal*. Revista Lusófona de Educação. V.10, N.º 10, pp. 13-26.

TRISTÃO, E. (2009). *As políticas educativas municipais. Estudo extensivo nos municípios da comunidade urbana da Lezíria do Tejo*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.

UNIÃO EUROPEIA. (2016). *Monitor da Educação e da Formação de 2016 – Portugal*. Serviço das Publicações da União Europeia. Acedido a 10 de junho. 2017. Disponível em: http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-pt_pt.pdf.

VASCONCELOS, T. (2007). A importância da Educação na Construção da cidadania. Saber (e) Educar, N.º 12, pp. 109-117.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição da República Portuguesa de 1976, de 25 de abril. Presidência da República. I série, N.º86 (1976). Acedido a 21 de abril. 2017. Disponível em www.cne.pt.

Constituição da República Portuguesa – Sétima Revisão. (2005). Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto Diário da República: série I-A, N.º 155 (2005). Acedido a 12 de abril. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 7/77, de 1 de fevereiro. Participação das associações de pais e encarregados de educação no sistema nacional de ensino. Diário da República: série I, N.º 26 (1977). Acedido a 11 de abril. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 125/82, de 22 de abril. Ministério da Educação e das Universidades. Diário da República: série I, N.º 93 (1982). Acedido a 11 de abril. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna. Diário da República: série I, N.º 57 (1984). Acedido a 15 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro. Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da Administração Interna, dos Negócios Estrangeiros, da Justiça, das Finanças e do Plano e da Educação. Diário da República: série I, 1º suplemento, N.º 299 (1984). Acedido a 15 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 46/86, de 14 de janeiro. Lei de Bases do Sistema Educativo. Diário da República: série I, N.º 237 (1986). Acedido a 9 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. Ministério da Educação. Diário da República: série I, N.º 29 (1989). Acedido a 9 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio. Ministério da Educação. Diário da República: série I-A, N.º 107 (1991). Acedido a 9 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de julho. Ministério da Educação. Diário da República: 2ª série, N.º 177 (1996). Acedido a 13 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 201/96, de 23 de outubro. Ministério da Educação. Diário da República: série I-A, N.º 246 (1996). Acedido a 6 de abril. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de junho. Ministério da Educação. Diário da República: série I-B, N.º 126 (1997). Acedido a 14 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Ministério da Educação. Diário da República: série I-A, N.º 102 (1998). Acedido a 4 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 48/98, de 11 de agosto. Bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. Diário da República: série I-A, N.º 184 (1998). Acedido a 11 de abril. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Diário da República: série I-A, N.º 215 (1999). Acedido a 12 de abril. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. Diário da República: série I-A, N.º 12 (2003). Acedido a 14 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho. Ministério da Educação. Diário da República: série I-A, N.º 177 (2004). Acedido a 13 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Ministério da Educação. Diário da República: série I, N.º 79 (2008). Acedido a 12 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto. Regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade. Diário da República: série I, N.º 166 (2009). Acedido a 3 de abril. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto Regulamentar n.º 15/2009 de 31 de agosto. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Diário da República: série I, N.º 168 (2009). Acedido a 11 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro. Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: série I, N.º 249 (2011). Acedido a 3 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto Regulamentar n.º 13/2012, de 20 de janeiro. Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: série I, N.º 15 (2012). Acedido a 3 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Declaração de Retificação n.º 3/2012, de 24 de janeiro. Presidência do Conselho de Ministros – Centro Jurídico. Diário da República: série I, N.º 19 (2012). Acedido a 3 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro. Conselho de Ministros. Diário da República: série I, N.º 20 (2012). Acedido a 4 de maio. 2017. Disponível em www.ige.min-edu.pt.

Decreto Regulamentar n.º 18/2012, de 31 de janeiro. Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: série I, N.º 22 (2012). Acedido a 5 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 51/2012, de 05 de setembro. Estatuto do aluno e ética escolar. Diário da República: série I, N.º 172 (2012). Acedido a 4 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Declaração de Retificação n.º 46/2012, de 17 de setembro. Estatuto do Aluno e Ética Escolar. Diário da República: série I, N.º 180 (2012). Acedido a 3 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Portaria n.º 29/2013, de 29 de janeiro. Ministérios das Finanças e da Educação e Ciência. Diário da República: série I, N.º 20 (2013). Acedido a 4 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março. Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: série I, N.º 55 (2013). Acedido a 6 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho. Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: série I, N.º 142 (2013). Acedido a 7 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. 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. Diário da República: série I, N.º 176 (2013). Acedido a 9 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: série I, N.º 30 (2015). Acedido a 14 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Parecer n.º 01/2015, de 16 de fevereiro. Ministério da Educação e Ciência. Acedido a 8 de junho. 2017. Disponível em www.spn.pt.

Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio. Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: série I, N.º 90 (2015). Acedido a 16 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio. Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: série I, N.º 104 (2015). Acedido a 14 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 65/2015, de 3 de julho. Universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade. Diário da República: série I, N.º 128 (2015). Acedido a 14 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto. Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Diário da República: série I, N.º 154 (2015). Acedido a 14 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Decreto-lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro. Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: série I, N.º 246 (2015). Acedido a 13 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril. Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: série I, N.º 70 (2016). Acedido a 5 de maio. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Resolução da Assembleia da República n.º 68/2017, de 24 de abril. Continuidade ao processo de descentralização no âmbito da saúde, educação e cultura, através da celebração de contratos interadministrativos. Diário da República: série I, N.º 80 (2017). Acedido a 3 de setembro. 2017. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto. Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Diário da República: série I, N.º 157 (2017). Acedido a 12 de setembro. 2017. Disponível em www.dre.pt.

WEBGRAFIA

Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP. (2017). Acedido a 16 de abril. 2017. Disponível em: <http://www.anqep.gov.pt>.

Comissão Europeia. (2013). Fundo Social Europeu. Acedido a 14 de abril. 2017. Disponível em: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>.

Comissão Europeia. (2017). Quadro Estratégico – Educação e Formação 2020. Acedido a 16 de abril. 2017. Disponível em: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework_pt.

Direção-Geral da Educação. (2015). Sistema Educativo Português. Acedido a 8 de junho. 2017. Disponível em: www.euroguidance.gov.pt/index.php?c=int&id=2.

Direção-Geral da Educação. (2017). Ensino Básico. Acedido a 16 de abril. 2017. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/ensino-basico>.

Direção-Geral da Educação. (2017). Ensino Secundário. Acedido a 15 de abril. 2017. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/ensino-secundario>.

Direção-Geral da Educação. (2017). Fénix. Acedido a 3 de julho. 2017. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/fenix>.

Direção-Geral da Educação. (2017). Programa Integrado de Educação e Formação. Acedido a 17 de junho. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/programa-integrado-de-educacao-e-formacao>.

Direção-Geral da Educação. (2017). Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Acedido a 4 de junho. 2017. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/teip>.

Direção-Geral da Educação. (2017). Turma Mais. Acedido a 19 de junho. 2017. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/turma-mais>.

Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares. (2016). Natureza. Acedido a 15 de abril. 2017. Disponível em: <http://www.dgeste.mec.pt/index.php/institucional/a-dgeste/>.

Porto Editora. (2017). Infopédia – Escola. Acedido a 14 de junho. 2017. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/escola>.

Portugal 2020. (2017). Programa Operacional do Capital Humano. Acedido a 14 de abril. 2017. Disponível em: <https://www.poch.portugal2020.pt/pt-pt/Programa/Paginas/portugal-2020.aspx>.

Quadro de Referência Estratégico Nacional. (2013). Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem. Acedido a 6 de junho. 2017. Disponível em: <http://www.qren.pt/np4/4065.html>.

Quadro de Referência Estratégico Nacional. (2013). Glossário. Acedido a 6 de junho. 2017. Disponível em: <http://www.qren.pt/np4/3085.html>.

República Portuguesa. (2017). Rede de Bibliotecas Escolares. Acedido a 6 de junho. 2017. Disponível em: <http://www.rbe.min-edu.pt/np4/programa.html>.

Serviço Nacional de Saúde. (2016). Sistema Nacional de Intervenção Precoce da Infância. Acedido a 14 de abril. 2017. Disponível em: <https://www.dgs.pt/sistema-nacional-de-intervencao-precoce-na-infancia/introducao.aspx>.

ANEXOS

I. COMPLEMENTOS - ESTRATÉGIAS E ORIENTAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

ESTRATÉGIA EUROPA 2020	
PRIORIDADES ¹⁰³	
1.	Crescimento Inteligente
2.	Crescimento Sustentável
3.	Crescimento Inclusivo
OBJETIVOS ¹⁰⁴	
1.	Emprego
2.	I&D
3.	Alterações Climáticas
4.	Educação
5.	Luta contra a pobreza e a exclusão social

FUNDOS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO EUROPEUS (FEIE) ¹⁰⁵	
FUNDOS DA POLÍTICA DE COESÃO	
1.	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)
2.	Fundo Social Europeu (FSE)
3.	Fundo de Coesão (FC)
FEADER & FEAMP	
4.	Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural (FEADER)
5.	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)

FUNDO DE COESÃO (FC) ¹⁰⁶	
OBJETIVO	
1.	Redução das disparidades económicas e sociais
2.	Promoção do desenvolvimento sustentável

FUNDO EUROPEU AGRÍCOLA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (FEADER) ¹⁰⁷	
OBJETIVO	
1.	Incentivar a competitividade da agricultura
2.	Assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e ações no domínio do clima
3.	Alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, nomeadamente através da criação e manutenção de emprego

¹⁰³ Fonte: Comissão Europeia – Europa 2020, prioridades, site: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_pt.htm.

¹⁰⁴ Fonte: Comissão Europeia – Europa 2020, objetivos, site: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pt.htm.

¹⁰⁵ Fonte: Comissão Europeia - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, site: http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_pt.htm.

¹⁰⁶ Fonte: Comissão Europeia - Fundo de Coesão, site: http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/cohesion-fund/

¹⁰⁷ <https://infoeuropa.eu/ocid.pt/registo/000057517/>.

PROGRAMA OPERACIONAL DO CAPITAL HUMANO (POCH) ¹⁰⁸	
OBJETIVOS	
1.	A promoção do sucesso e a redução do abandono escolar (ESL);
2.	A melhoria da empregabilidade através do ajustamento das ofertas com as necessidades do mercado de trabalho;
3.	O aumento da atratividade e do número de diplomados do ensino superior;
4.	A melhoria das qualificações da população adulta;
5.	A promoção da qualidade e da regulação do sistema de educação e formação
EIXOS	
1.	Promoção do sucesso educativo, do combate ao abandono escolar
2.	Reforço do ensino e da formação avançada
3.	Aprendizagem, qualificação ao longo da vida
4.	Qualidade e inovação do sistema de educação e formação
5.	Assistência Técnica

PROGRAMAS OPERACIONAIS DO PORTUGAL 2020¹⁰⁹	
TEMÁTICOS	
•	Competitividade e Internacionalização (FEDER/FSE & FC)
•	Inclusão Social e Emprego (FSE)
•	Capital Humano (FSE)
•	Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (FC)
REGIONAIS DO CONTINENTE (Fundos da Política de Coesão)	
•	Norte, Centro e Alentejo
•	Lisboa
•	Algarve
REGIONAIS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS (Fundos da Política de Coesão)	
•	Açores
•	Madeira
DESENVOLVIMENTO RURAL (FEADER)	
•	Continente, Açores e Madeira
ASSOCIAÇÃO MARÍTIMA E DAS PESCAS (FEAMP)	
•	Portugal

¹⁰⁸ Fonte: Programa Operacional Capital Humano, site: <https://www.poch.portugal2020.pt/pt-pt/Programa/Paginas/quem-somos.aspx>.

¹⁰⁹ Fonte: Objetivos, desafios e Operacionalização, AD&C, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. e Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento por Programa Operacional, site do Portugal 2020: <http://www.pt2020.pt/>.

II. LISTAGEM DAS ENTREVISTAS E REUNIÕES

PROCESSO DE AUSCULTAÇÃO – CONCELHO A

CALENDÁRIO	REUNIÕES/ PARTICIPANTES	TÉCNICAS/ INSTRUMENTOS	PROPÓSITOS
março de 2016	Câmara Municipal Equipa UA	Análise documental	Definir linhas de trabalho Calendarizar tarefas Identificar atores sociais Validar processo de audição
março de 2016	Conselho Municipal de Educação	Reunião Plenária	Definir linhas de trabalho Calendarizar tarefas
20 de maio de 2016	Reunião com o Executivo	Reunião	Apresentar a estrutura do PEEM e alguns resultados
8 de junho de 2016	Entrevistas Presidente/Vereadora	Entrevista individual	Audição no âmbito do PEEM
30 de junho de 2016	Entrevista às direções de escola	<i>Focus Group</i> , Audiogravação e Registos	Audição no âmbito do PEEM
30 de junho de 2016	Entrevista com Técnicos Superiores de Educação da Câmara Municipal	<i>Focus Group</i>	Audição no âmbito do PEEM
30 de junho de 2016	Entrevista Comissão Educação	Entrevista individual	Audição no âmbito do PEEM
21 de julho de 2016	Entrevista com as Associações de Pais	<i>Focus Group</i>	Audição no âmbito do PEEM
22 de julho de 2016	Entrevista com direções de IPSS	<i>Focus Group</i>	Audição no âmbito do PEEM
21 de julho de 2016	Entrevista com representantes de coletividades culturais	<i>Focus Group</i>	Audição no âmbito do PEEM
21 de julho de 2016	Entrevista com representantes de coletividades desportivas	<i>Focus Group</i>	Audição no âmbito do PEEM
10 de outubro de 2016	Entrevista com Presidentes de Juntas de Freguesia	<i>Focus Group</i>	Audição no âmbito do PEEM
10 de outubro de 2016	Entrevista com professores	<i>Focus Group</i>	Audição no âmbito do PEEM
10 de outubro de 2016	Entrevista com CPCJ e IEFP	<i>Focus Group</i>	Audição no âmbito do PEEM
10 de outubro de 2016	Entrevista com Associação de Jovens	Entrevista individual	Audição no âmbito do PEEM
10 de outubro de 2016	Entrevista com Associação de Empresas	Entrevista individual	Audição no âmbito do PEEM
16 de novembro de 2016	Reunião com o Presidente da Câmara e com a Vereadora e Chefe de Divisão: (Ponto de situação dos trabalhos)	Análise documental	Análise do Diagnóstico Estratégico e da Análise SWOT
23 de novembro de 2016	Workshop com representantes dos parceiros do Município (Escolas, IPSS, Associações; Professores, pais, jovens, pessoal não docente)	+ de 60 pessoas	Apresentação de linhas do PEEM Recolha de opiniões sobre a análise SWOT Aferição do definido
23 de março de 2017	Reunião com a Vereadora	Análise documental	Ponto de situação dos trabalhos e agendamento de ações futuras
7 de abril de 2017	Reunião com o Presidente da Câmara, Vice-Presidente e Vereadora		Ponto de situação dos trabalhos e ações futuras; Apresentação da primeira versão do Plano de Ação do PEEM (eixos estratégicos)

10 de abril de 2017	Entrevistas realizadas num agrupamento de escolas: <ul style="list-style-type: none"> • Diretor do AE e Coordenadora do Estabelecimento • Assessor da Coordenação de Estabelecimento • 2 Professores (1 de 1.º CEB e outro do 2.º CEB) • 2 alunos • 1 Representante dos pais/EE; • 2 assistentes operacionais 	Entrevistas Individuais e <i>Focus Group</i>	Auscultação da realidade educativa de um Agrupamento de Escolas
27 de abril de 2017	Workshop	Aproximadamente 30 pessoas	Apresentação da proposta do Plano de Ação Trabalho reflexivo sobre os eixos, dimensões, ações, indicadores e intervenientes Apresentação e discussão de ideias
11 de maio de 2017	Reunião com os partidos políticos	Entrevista <i>Focus Group</i>	Apresentação do Plano de Ação Recolha de contributos
27 de julho de 2017	Reunião com o executivo	Reunião	Apresentação do PEEM Discussão dos cenários para a Revisão da CE

PROCESSO DE AUSCULTAÇÃO – CONCELHO B

CALENDÁRIO	REUNIÕES/ PARTICIPANTES	TÉCNICAS/ INSTRUMENTOS	PROPÓSITOS
4 de abril de 2017	Presidente e Técnicos da educação Diretor de uma escola profissional Diretor de um Colégio	1 Entrevista <i>focus group</i> e 2 Entrevistas individuais	Audição no âmbito do PEEM
19 de abril de 2017	Diretor do AEV	Entrevista Individual	Audição no âmbito do PEEM
22 de maio de 2017	Provedor e Técnica Pedagógica da Santa Casa da Misericórdia	Entrevista Individual	Audição no âmbito do PEEM
25 de maio de 2017	Comissão de Apoio Social e Desenvolvimento Juntas de Freguesia	1 entrevista individual 1 entrevista <i>focus group</i>	Audição no âmbito do PEEM
2 de junho de 2017	Diretor de uma IPSS Partidos Políticos	1 entrevista individual 1 entrevista <i>focus group</i>	Audição no âmbito do PEEM

III. ANÁLISE DE CONTEÚDO INTERPRETATIVA

ANÁLISE INTERPRETATIVA EVOLUTIVA DO CONTEÚDO DAS CARTAS EDUCATIVAS (2006 E 2017) - CONCELHO A

		CONTEÚDO DAS CE SEGUNDO A LEI	CARTA EDUCATIVA DE 2006	REVISÃO DA CARTA EDUCATIVA DE 2017
CARACTERIZAÇÃO TÉCNICA	• Caracterização da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos		<ul style="list-style-type: none"> - Introdução que enquadra o propósito do documento com base na legislação - Esquema metodológico - Missão - Visão - Caracterização e Evolução do Sistema Educativo (área de influência de cada agrupamento de escolas e escolas não agrupadas, caracterização e georreferenciação dos estabelecimentos de ensino - Edifícios/Equipamentos Escolares (levantamento do espaço físico – espaços de apoio, desportivos, infraestruturas, equipamentos, taxas de ocupação dos estabelecimentos de educação e ensino, estado de conservação dos estabelecimentos de ensino, segurança e higiene, obras de beneficiação, requalificação, ampliação e construção) 	<ul style="list-style-type: none"> - Introdução que enquadra o propósito do documento com base na legislação - Georreferenciação da rede educativa atual 2015/16 – equipamentos educativos - Caracterização por nível de educação e ensino (os equipamentos escolares afetos a cada nível de educação e ensino – pré-escolar, 1.ºCEB, 2.ºCEB, 3.ºCEB e Ensino Secundário e taxas de ocupação dos equipamentos)
	• Diagnóstico Estratégico		<ul style="list-style-type: none"> - Enquadramento territorial do concelho (área, freguesias, principais eixos viários) mais à frente aparece uma caracterização da rede viária e das acessibilidades, hierarquização dos aglomerados, - Caracterização socioeconómica (evolução da pop. residente empregada por setor de ativ., pop residente empr. por tipo de profissão 1991 e 2001) - Análise demográfica (evolução da pop., evolução dos nados-vivos, óbitos e saldos fisiológicos, densidade pop., evolução da estrutura etária da pop., pop residente por nível de instrução, taxa de analfabetismo no concelho, mais à frente é apresentada a distribuição espacial da pop. por freguesia em 2001 - População Escolar do ensino regular (n.º de alunos por nível de ensino pré-escolar, 1.º CEB, 2.º CEB, 3.º CEB e sec., por estabelecimento de ensino e tipo de ensino (público e privado), evolução da procura de ensino de 2000 a 2006 por estabelecimento de ensino e nível e tipo de ensino, taxas de retenção, Ensino Recorrente (evolução do n.º de alunos no ensino recorrente, por idades, sexo), Educação extraescolar (nº de alunos por curso de educação extraescolar entre 2003 e 2006), Cursos de Educação e Formação (CEF) (nº de alunos, por idade e por sexo, a frequentar os CEF's, cursos tecnológicos), Cursos de Especialização Tecnológica (nº de alunos por idade e sexo, proveniência dos alunos). - Rede de Transportes Escolares (distância em km, nº de alunos transportados por localidade e nível de ensino, mapeamento dos percursos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Enquadramento e Caracterização Territorial (enquadramento regional, limites administrativos do município e ocupação do solo, georreferenciação da informação); (rede de equipamentos e parque habitacional – distribuição geográfica dos equipamentos municipais, distribuição geográfica dos espaços edificados e projetados, edifícios e alojamentos, edifícios por ano de construção, taxa de variação do número de alojamentos familiares clássicos) - O Perfil Demográfico (Dinâmica populacional – densidade populacional em 2011 por tabela e mapa, população residente, evolução da pop residente, taxas de crescimento natural e migratório) (Estrutura etária da pop. representação comparativa gráfica, taxa de variação da pop., pop por grandes grupos etários, e por grupos quinquenais, indicadores de envelhecimento) - O perfil Socioeconómico (Condições socioeconómicas – beneficiários de RSI, poder de compra per capita, taxa de desemprego por nível de escolaridade completo, desemprego registado a nível municipal de 2013 ate 2016, proporção das qualificações da pop ativa, taxa de analfabetismo) (Padrões de especialização setorial - população empregada por setor de atividade económica 2001 a 2011, pessoas ao serviço nos estabelecimentos e sua proporção por setor de atividade, pessoas ao serviço nos estabelecimentos por ramo de atividade, evolução das pessoas ao serviço nos estabelecimentos por ramo de atividade, análise shift-share para o emprego por ramo de atividade, dinâmicas da estrutura produtiva do município comparada com o país) - Rede Educativa e Oferta Formativa (Caracterização geral – evolução do número de crianças e jovens por nível de educação e ensino, pop estudantil por ciclos de estudo, taxas brutas de escolarização, fluxos de entrada e saída da população discente, origem geográfica da população discente, tipos de intervenções nos equipamentos da rede educativa atual, conservação e condições de higiene e segurança do parque escolar em 2015)

COMPONENTE POLÍTICA		<ul style="list-style-type: none"> - Equipamentos Públicos (instalações desportivas, equipamentos de cultura e lazer, equipamentos sociais nas diferentes freguesias) - Diagnóstico da situação (que comporta uma síntese do que foi feito ao longo do documento: caracterização geral em termos demográficos e de desenvolvimento das freguesias, rede educativa por nível de educação e ensino) - Referência a projetos não de forma descritiva mas através de ilustrações (ex. projeto chapinhar, projeto teatro na escola, 	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterização por nível de educação e ensino – pré-escolar, 1.ºCEB, 2.ºCEB, 3.ºCEB e Ensino Secundário (taxas de ocupação, evolução do número de crianças e jovens nos estabelecimentos de educação e ensino públicos e privados, estabelecimentos encerrados, taxas brutas de pré-escolarização e de escolarização) - Corpo Docente e não docente (Professores – n.º de educadores da rede de IPSS, corpo docente e não docente) (pessoal não docente - estrutura etária, categorias e proveniência do corpo não docente, n.º de profissionais não docentes da rede de IPSS) (Formação docente, não docente e parental) - Desempenho Escolar e dinâmicas educativas (aproveitamento escolar – taxa de retenção e desistência, taxa de transição/conclusão, sucesso escolar) (abandono escolar – pop residente w taxa de abandono escolar) (Desempenho escolar em provas nacionais – médias obtidas nos exames nacionais) - Apoios Socioeducativos e complementos (ação social escolar – alunos subsidiados, n.º de alunos que utiliza transporte escolar) (outras respostas de apoio socioeducativo – AAF, CAF, AEC).
	• Projeções de desenvolvimento	- Estimativas de crescimento da população no concelho para 2010 e 2020, por classes etárias, por freguesia, por nível de instrução	<ul style="list-style-type: none"> - Análise prospetiva da rede de equipamentos escolares (projeção da população a partir do modelo DEMOSPIN para 2040, cenários projetados para o município, evolução dos saldos migratórios para o município 2001 a 2011, projeções calculadas para as freguesias ate 2040, pirâmide etária da população em 2011 e em 2040, estrutura etária da população das freguesias em 2040) - Rede Educativa face aos cenários de evolução (evolução da pop estudantil ate 2040, taxas brutas de escolarização no município, projeção da pop estudantil no município e por freguesia até 2040)
	• Propostas de intervenção à rede pública	- Propostas de reordenamento da rede escolar (propostas de ação por freguesia de forma descritiva)	<ul style="list-style-type: none"> - Rede de equipamentos escolares – localizações ótimas dos equipamentos em 2040 e alocação de crianças e jovens em 2040 - Propostas de reconfiguração da rede pública (apresentação de 3 cenários e mapeamento das propostas e das alterações à rede)
	• Relatório que mencione as principais medidas a adotar e a sua justificação	- Justificação das propostas no próprio documento	- Justificação das propostas no próprio documento
	• Programa de execução, calendarização das medidas	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de execução, por agrupamento, identificando o tipo de proposta e o ano em que será feito - Mapeamento das propostas 	-
	• Plano de financiamento, com a estimativa do custo, fontes de financiamento e entidades responsáveis pela execução	<ul style="list-style-type: none"> - Programação financeira (não contém um plano de financiamento justificando que a definição das fontes de financiamento está dependente de fatores externos à vontade e poder dos órgãos locais e por isso não foi possível concretizar. Porém é referido que o protocolo entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e os Ministério da Educação cofinancia 65% do financiamento das ações que concretizam o reordenamento da rede educativa) - Monitorização/Avaliação do Processo (refere de uma forma geral que a monitorização será feita com base na recolha de informação em suporte digital através de uma base de dados) 	-

ANÁLISE INTERPRETATIVA EVOLUTIVA DO CONTEÚDO DAS CARTAS EDUCATIVAS (2006 E 2016) – CONCELHO B

	CONTEÚDO DAS CE SEGUNDO A LEI	CARTA EDUCATIVA DE 2006	REVISÃO DA CARTA EDUCATIVA DE 2016
CARACTERIZAÇÃO TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> Caracterização da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos 	<ul style="list-style-type: none"> - Introdução que enquadra o propósito da CE e abordagem à legislação - Equipamentos coletivos de educação (segundo o PDM) - Rede educativa (mapeamento dos diferentes estabelecimentos de ensino, caracterização do agrupamento de escolas - n.º de alunos e ofertas formativas de cada estabelecimento de ensino, registo fotográfico dos estabelecimentos de ensino, condições infra estruturais dos equipamentos de educação e ensino da rede pública e privada – cobertura do recreio, água, esgoto e aquecimento a eletricidade/gás, cantina, infra estruturas desportivas escolares – campos de jogos, pavilhões, salas de desporto, balneários) - Equipamentos coletivos do Ensino Recorrente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Introdução que enquadra o propósito da CE e abordagem à legislação - Caracterização da rede educativa atual geral e por nível de educação e ensino, estado de conservação dos estabelecimentos, taxas de ocupação
	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico Estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> - Enquadramento Territorial do Concelho B (área, densidade populacional, concelhos limítrofes, freguesias) - Caracterização e diagnóstico da demografia e socioeconomia do concelho (área, pop em 2011 e mapeamento da densidade populacional das freguesias, evolução da pop no concelho e por freguesias, distribuição espacial (%) da pop por freguesia, pop por grandes grupos etários 1991-2001, pirâmide etária, taxa de natalidade, taxa de mortalidade, taxa de crescimento natural, taxa de nupcialidade, índice de envelhecimento, comparação dos indicadores demográficos com os valores nacionais e da região Centro, pop com deficiência por grupos etários, tipologia de deficiência, graus de incapacidade dos deficientes, níveis de instrução, habilitações da pop escolarizada, principais fontes de rendimento da pop com + de 15 anos, - Habitação (natureza da ocupação dos alojamentos) - Migração (migrações e saldo migratório) - Economia (taxas de atividade, taxas de desemprego) - Emprego e tecido económico (profissões dominantes, distribuição da pop por sector de atividade, pessoal ao serviço por sector de atividade) - Caracterização das acessibilidades do concelho (vias rodoviárias por classificação e extensão, enquadramento da rede rodoviária nacional) - Transportes (transportes coletivos, transportes escolares – mapeamento dos percursos, - Caracterização e diagnóstico da componente urbanística (enquadramento urbano do concelho e extraconcelhio hierarquia dos núcleos urbanos, dinâmica urbana - evolução do n.º de edifícios licenciados e fogos, área de influência do centro urbano, enquadramento aos instrumentos de gestão territorial, n.º de fogos previstos pelos PMOT, investimentos previstos nos sectores pelo PDM, infraestruturas, equipamentos coletivos, património cultural e paisagístico, proposta de revisão do plano diretor municipal 2006, PU – índices urbanísticos do PU para zonas de preenchimento, Planos Pormenor - Caracterização e Diagnóstico do Sistema Educativo (alunos matriculados por rede e nível de ensino, evolução da pop escolar por níveis de ensino, caracterização e diagnóstico por nível de ensino da educação pré-escolar, 1.º CEB, 2.º e 3.º CEB e ensino secundário e profissional - estabelecimentos escolares por freguesia e tipo de rede, taxas de escolarização, evolução do numero de alunos, relação entre os recursos humanos e a população escolar dos equipamentos de educação, relação entre os recursos físicos e a pop escolar, taxas de ocupação, estado de conservação e grau de adequação do material didático, taxas de retenção, taxas de abandono escolar, taxas de ocupação) - Caracterização e diagnóstico do transporte escolar (alunos e equipamentos coletivos de ensino servidos por transporte escolar) 	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterização socioeconómica e da rede educativa (enquadramento e caracterização territorial – enquadramento regional, limites administrativos e ocupação do solo, taxa de variação do n.º de alojamentos familiares clássicos) - Caracterização Demográfica (distribuição das taxas de crescimento da pop residente, pop residente, saldos migratórios históricos, estrutura etária da pop residente, pop total por grupo etário) - Caracterização socioeconómica (poder de compra per capita, taxa de desemprego por nível de escolaridade completo, desemprego registado a nível municipal, desemprego registado e pessoas ocupadas no Concelho, proporção das qualificações da pop ativa, taxa de analfabetismo, evolução do emprego nas freguesias) - População escolar e rede de equipamentos (caracterização geral da pop escolar – evolução do n.º total de crianças e jovens por nível de educação e ensino, taxas brutas de escolarização, taxa de sucesso escolar, pop residente 10-15 anos e taxa de abandono escolar, fluxos de entrada e saída da população discente) (evolução do n.º de crianças, taxas brutas de pré-escolarização e de escolarização, aproveitamento escolar, e resultados dos exames nacionais, taxas de

		<ul style="list-style-type: none"> - Caracterização da educação extraescolar - Síntese (com o mapeamento do estado de conservação dos equipamentos e das taxas de ocupação) - Análise SWOT 	<p>retenção/desistência, sucesso escolar por ciclo de ensino)</p> <ul style="list-style-type: none"> - População não discente (professores – estrutura e qualificações do corpo docente, pessoal não docente – estrutura e qualificações)
	• Projeções de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Breve diagnóstico global do Presente do país (demografia e qualificação populacional – variação da população, densidade populacional, índice de envelhecimento, alunos inscritos no ensino superior por tipo de ensino, pop em idade escolar, abandono escolar, taxas de retenção) - Análise da especificidade da economia regional (especialização económica regional) - Análise global da Economia Portuguesa - Análise local (breve síntese demográfica do concelho, das qualificações e da indústria, assim como as áreas com maior potencial de inovação) - Exercício prospetivo (tendência pesadas – áreas de aposta, variáveis incertas) - Projeções demográficas (projeção demográfica em crescimento natural - introdução com uma análise da evolução histórica dos nascidos vivos e dos óbitos por freguesia, por grupo etário, da população residente, taxas médias de natalidade e de mortalidade, de sobrevivência e evolução da população em crescimento natural até 2015) - Projeções demográficas prospetivas (análise das migrações – evolução dos imigrantes e sua distribuição por distrito, origem da imigração, autorizações de permanência, migrações) - Análise dos Indicadores Demográficos (Evolução das taxas de natalidade e mortalidade até 1998, mortalidade infantil até 1998, variáveis incertas – migração, abordagem à quantidade fogos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo Prospetivo – modelo DEMOSPIN (projeção da pop para 2040 no concelho e por freguesias, cenários de evolução da pop do município, pirâmide etária da pop do Concelho em 2011 e 2040, estrutura etária da pop por freguesia em 2040, projeção da pop escolar, localizações ótimas dos equipamentos por ciclo de estudos,
	• Propostas de intervenção à rede pública	<p>(Volume III)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abordagem teórica dos territórios educativos - Proposta de território educativo (resumo das projeções demográficas prospetivas para 2016 por freguesias; taxas de escolarização, retenção e abandono por ciclos de educação e ensino atuais e em 2016; resumo das projeções da pop escolar após taxa de escolarização, retenções e abandonos); Território Educativo (evolução da pop escolar do Território Educativo até 2016, mapeamento da área geográfica do território educativo, evolução dos alunos por nível de ensino no território educativo, projeção da população escolar para o território educativo, distribuição dos alunos por nível de ensino no horizonte de projeto, capacidade instalada no ano 2004/05 na futura área geográfica do TE); Território Educativo do Concelho – Intervenções (encerramentos de estabelecimentos de ensino em algumas freguesias e criação de centros escolares e ampliação e adequação de outros estabelecimentos já existentes, mapeamento das propostas) - Configuração projetada da rede educativa pública (propostas bem representadas – número e tipologia de espaços físicos, valências educativas, e fotografia do estabelecimento ou projeto dos futuros estabelecimentos de educação e ensino) 	<ul style="list-style-type: none"> - Propostas da reconfiguração da rede educativa
COMPONENTE POLÍTICA	• Relatório que mencione as principais medidas a adotar e a sua justificação	Volume III refere as propostas de reconfiguração da rede educativa e a articulação com as respetivas ofertas educativas e formativas e ainda a justificação de cada uma das propostas – adequação da oferta e da procura	- Medidas e justificação no próprio relatório
	• Programa de execução, calendarização das medidas	<p>Volume III</p> <ul style="list-style-type: none"> - No plano de execução encontra-se o período em que serão concretizadas as propostas 	-
	• Plano de financiamento, com a estimativa do custo e entidades responsáveis pela execução	<p>Volume III</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manutenção da rede educativa pré-escolar e do 1.ºCEB (custos de manutenção da rede educativa de 2002 a 2005) - Comparação dos custos de manutenção da rede educativa atual e proposta - Plano e execução e financiamento das disposições da Carta Educativa 	-

ANÁLISE INTERPRETATIVA COMPARATIVA DOS PEEM – CONCELHO A E CONCELHO B (2017)

CLÁUSULA 11ª E 12ª DO CONTRATO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO MUNICIPAL	PLANO ESTRATÉGICO EDUCATIVO MUNICIPAL DO CONCELHO A	PLANO ESTRATÉGICO EDUCATIVO MUNICIPAL DO CONCELHO B
	<p>Introdução que enquadra o propósito do PEEM (princípios orientadores)</p> <p>Metodologia</p> <p>Enquadramento e quadro de referência (evolução dos instrumentos educativos de planeamento com base na legislação, quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias)</p> <p>Orientações Supramunicipais (europeias, nacionais, regionais, intermunicipais)</p>	<p>Introdução (objetivos e estrutura)</p> <p>Metodologia (processo de recolha e tratamento de informação, processo de auscultação, processo de elaboração do plano de ação)</p> <p>Enquadramento e Quadro de Referência (enquadramento jurídico e sua evolução – competências dos municípios na área sectorial da educação)</p> <p>Orientações supralocais (orientações europeias, nacionais, regionais, intermunicipais)</p>
<p>CLAÚSULA 11ª - DIAGNÓSTICO E CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO</p> <p>a) Caracterização territorial;</p> <p>b) Caracterização dos AE/E;</p> <p>c) Oferta educativa e formativa;</p> <p>d) Necessidades educativas e formativas por parte das famílias, crianças, alunos e formandos;</p> <p>e) Áreas de apoio à família como atividades de animação e de apoio à família (AAAF), componente de apoio à família (CAF) e ação social escolar;</p> <p>f) Resultados escolares – avaliação interna e avaliação externa dos alunos;</p> <p>g) Taxa de abandono escolar e saída precoce do sistema educativo;</p> <p>h) Taxa de conclusão dos ciclos e níveis de ensino.</p>	<p>Síntese do Diagnóstico Estratégico de Educação (da Caracterização Geral do Concelho, Rede Educativa e Oferta Formativa da Revisão da Carta Educativa, Desempenho Escolar e Dinâmicas Educativas, Análise Prospetiva da Rede de equipamentos Escolares)</p>	<p>Território educativo do concelho (caracterização geral do concelho, população escolar e a rede educativa)</p> <p>Oferta educativa e formativa nos estabelecimentos escolares municipais (educação pré-escolar, 1.º, 2.º e 3.º CEB e ensino secundário)</p> <p>Entidades formadoras e formações</p> <p>Apoios Complementos e estratégias socioeducativas (ação social escolar, outras respostas de apoio socioeducativo)</p> <p>Estruturas, parcerias e projetos socioeducativos</p>
<p>CLAÚSULA 12ª</p> <p>- Linhas gerais de ação,</p> <p>- Metas,</p> <p>- Indicadores de melhoria de desempenho educativo,</p> <p>- Estratégias,</p> <p>- Atividades,</p> <p>- Recursos,</p> <p>- Calendarização.</p>	<p>Análise SWOT e VISÃO</p> <p>Visão Educativa para o Município</p> <p>Plano de Ação (Eixos Estratégicos e sua justificação, Propostas de Intervenção – Dimensões, objetivos, atividades, intervenientes e metas)</p> <p>Monitorização (pistas para a monitorização)</p> <p>Governança no contexto do PEEM (funções dos organismos e entidades, pistas para a Governança no âmbito do PEEM)</p>	<p>Análise SWOT e Visão Municipal</p> <p>SWOT</p> <p>Visão para a educação</p> <p>Plano de ação</p> <p>Propostas de intervenção (focos temáticos, objetivos, ações e metas e intervenientes)</p> <p>Monitorização e avaliação</p> <p>Governança da política educativa local – princípios gerais</p> <p>Contexto do PEEM</p>

IV. ENTREVISTAS

GUIÃO DAS ENTREVISTAS

- 1- Qual a sua opinião acerca das Cartas Educativas e dos Planos Estratégicos Educativos Municipais enquanto instrumentos de planeamento e gestão da rede e política educativa?
- 2- Relativamente às CE de 1ª e 2ª geração, denota alguma diferença no que toca à forma e conteúdo destes instrumentos?
- 3- Tanto as CE como os PEEM integram a componente “**Diagnóstico Estratégico**”. Qual a sua opinião sobre esta componente? Que desafios se colocam à construção do diagnóstico?
- 4- O **processo de auscultação** é uma etapa que tem vindo a ser cada vez mais apostada para a construção estratégica pela comunidade. Qual a sua opinião sobre esta etapa? Que desafios se colocam? Como se dá resposta aos desafios?
- 5- Qual a importância da **construção estratégica – Plano de Ação**? Que desafios se colocam?
- 6- Qual a importância da **monitorização das ações**? Que desafios se colocam?

TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

António Augusto Neto Mendes – Departamento de Educação e Psicologia

- 1- Vamos começar por clarificar o âmbito das políticas e posteriormente o plano das práticas. Sem essa clarificação temos alguma dificuldade em perceber do que estamos a falar. Há geralmente um divórcio entre estes dois planos, entre o plano do discurso e o plano das práticas. Do ponto de vista do discurso sabemos que os poderes instituídos desde um nível central até a um nível regional, e neste caso a um nível local, ou até intermunicipal (dimensão importante nesta questão), os poderes são muito hábeis de se apoderarem do discurso com objetivos, com finalidades bem determinadas. Podem ser objetivos de preocupação legítima com a mudança das práticas com a instauração de procedimentos inovadores, etc. ou podem ser simplesmente um instrumento de luta política que depois acaba por não ter grande reflexo ao nível da alteração das práticas e nós observamos isso. Se andarmos por aí pelo território apercebemo-nos da diversidade de motivações que muitas vezes levam os decisores locais (executivos municipais e o presidente – que tem um papel preponderante – protagonismo que pode ser dividido com vereadores e outras referências importantes na comunidade) as motivações podem ser muito diferentes e percebemos isso nos contactos que vamos tendo. Há pessoas que têm princípios/visão para o território em termos educacionais mas há outros que não têm essa visão e podemos admitir como hipótese de trabalho que eles estão genuinamente apostados em aprender e em descobrir mais nessa área daí socorrerem-se de parcerias que vão desde a universidade e empresas que estão no mercado e que prestam este tipo de assessoria especializada e nós sabemos que isso existe. É preciso termos muito cuidado pois quando olhamos para as forças políticas estejam elas sob a forma de documentos ou programas, etc. Se ficarmos apenas por esta análise podemos criar uma ideia de que a realidade será a reprodução quase a “papel químico” dessas orientações. E as coisas são mais complexas do que isso.

Daí que a importância das CE do PEEM tenham que ser vistos nesta dimensão. Os PEEM (assim designado porque o legislador assim o entendeu para os municípios que estão no programa aproximar educação porque para os outros continua a ser projeto educativo local/municipal) e não vejo mal nenhum que se mantenha essa designação (e eu até prefiro que seja projeto educativo local/municipal por causa da discussão que tem a ver com uma maior centralização ou governamentalização do poder local com uma maior autonomia da comunidade local) nessa perspetiva temos de olhar para esses documentos pois eles estão ao serviço de uma determinada lógica política, estão datados e sabemos que neste caso essa marca até é bem forte dada a polémica do próprio programa na sociedade portuguesa e na área da intervenção educativa com a famosa questão da municipalização da questão que levanta resistência entre as escolas e ao nível dos professores pois estes têm receio de voltarem a ser funcionários municipais.

Nesta altura ainda é difícil separar a poeira no que diz respeito ao que vai ficar depois de tudo isto depois desta primeira (de 2015 para cá) temos ainda pouco tempo. Estamos na fase de construção dos primeiros planos estratégicos ainda não há muito tempo de experiência desta nova fase. Diria que a conjuntura da campanha eleitoral (neste momento) é interessante por um lado pois permite ver as várias propostas que se candidatam à câmara municipal e como elas se posicionam face a esta descentralização de competências e importância que estes documentos possam ter no executivo local para os próximos quatro anos pois há casos em que o executivo vai ter continuidade (aparentemente) mas há outros casos em que o executivo vai terminar dado o limite do mandato. É uma incógnita, mesmo ganhando o mesmo partido há casos onde existem conflitos internamente dentro do mesmo partido. Será que o documento vai ficar na gaveta ou vai ter uma efetiva utilização prática. São incógnitas que estou ansioso para acompanhar. Tudo pode acontecer. Há municípios para quem este período pré eleitoral não foi problema para concluir o processo de construção do documento e divulgação junto dos parceiros locais, mas por outro lado há outros que fizeram um tipo de veto da gaveta e que não querem que se divulgue ou que se fale disso.

- 2- Não fiz uma análise de conteúdo para perceber quais as diferenças. Porém o que conheço melhor da 1ª fase é sobretudo algumas CE da Região de Aveiro e de uma forma geral a maioria foi construída com recurso a empresas. Isto não é bom nem é mau, as empresas têm o seu lugar. Agora as CE pela conjuntura em que foram construídas foram atropeladas pela realidade. Pois foi um período político de grandes mudanças sobre o sistema educativo, nomeadamente sobre a rede. A rede foi objeto de grandes alterações com mais impacto no 1ºCEB. As projeções que foram feitas na CE, em muitos casos e em alguns municípios aqui da região, rapidamente se transformaram ou os agentes perceberam que a mudança social e política não se compadecia com um instrumento de planificação da rede porque as escolas cuja construção e requalificações verificou-se que passado algum tempo foram encerradas pois percebeu-se que afinal não eram necessárias. Há também decisões que são mais bairristas – vamos satisfazer aquela freguesia que quer uma escola porque prometemos na campanha eleitoral que fazíamos uma escola na freguesia A, B e C. O poder local é mais permeável a este tipo de decisões. Houve muita irracionalidade. As Cartas Educativas agora tendem a não cometer esse tipo de erros. Quem decide comete sempre erros, mas este tipo de erros que se prendem com a projeção de escolas que não serão necessárias há uma cautela maior mesmo devido aos tempos difíceis que vivemos e percebemos que há recursos limitados mais do que imaginamos e que têm de ser bem geridos e os investimentos têm de ser bem calculado e bem medidos. Agora afirmar que a CE e os PEEM transformam a realidade educativa é mais discutível. Pois depende de outros fatores para além da existência dos documentos como a vontade política e pressão social. Tem de haver dinâmicas de baixo para cima para que as coisas sejam feitas.

Por vezes os processos podem ser mais importantes que os produtos, dada a forma como se constrói e se interage com os agentes locais nesse processo de construção. É um processo um bocado contraditório pois alguém que não conhece o território vai ter o papel de fermento e motor de processo, e as pessoas numa primeira reação desconfiam. E é fundamental gerar mínimos de confiança com as pessoas no processo, se não se conseguir gerar é difícil ter um processo bem-sucedido. Porém se se conseguir gerar esse mínimo de confiança é evidente que pode ser importante. As pessoas estão ávidas para participar. As pessoas que participam são umas dezenas (não se consegue chegar a todas as pessoas interessadas, há sempre limitações principalmente logísticas como o tempo) mas as pessoas estão ávidas de participar, gostam de ser ouvidas e fazem questão de ser ouvidas. Porém é evidente que o processo decorre e nos criamos expectativas nas pessoas. Os agentes políticos e da sociedade civil devem ser ouvidos. Criamos expectativas mas não estamos em condições de assegurar que essas expectativas tenham alguma forma de concretização. Chegamos ao final do processo e apresentamos o produto (CE ou PEEM) mas isto não é o fim do processo é o início porque o mais importante há-de-vir depois. E há pessoas que não gostam muito disto, nós não estamos a fazer campanha eleitoral para prometer que vamos mudar tudo ao produzir o documento.

- 3- Temos as bases de dados nacionais porém as bases de dados têm um alcance reduzido do ponto de vista daquele território e aí entram os serviços do município. Há municípios que socorrem de serviços especializados para as projeções demográficas (por ex.). Há municípios com dimensões semelhantes mas com diferentes fases de desenvolvimento dos próprios recursos humanos, há deles que já despertaram para a especialização dos recursos humanos porém há outros que só agora despertaram. O que pode facilitar ou dificultar o próprio processo de elaboração das CE. Há municípios que já começaram a olhar para estas áreas (sociais) como a educação cultura e ação social, já acordaram para elas há algum tempo, não foi só agora com o programa aproximar. É evidente que o diagnóstico estratégico tem sempre alguma dificuldade porque por um lado há a descentralização que em Portugal ainda esta mal definida. Ainda não sabemos se queremos regionalizar, municipalizar ou se queremos as duas coisas. Muitas vezes confunde se a descentralização territorial com a descentralização política. Não é colocar serviços no outro local isso é desconcentração. Ainda há alguma indefinição a este nível. Qual o papel das regiões. O governo regional da madeira e açores têm competências distintas das do continente.
- 4- Quando vamos para o terreno por mais experiencia que se tenha nesse envolvimento e dinâmicas podem haver muitas incertezas. Às vezes quando vamos com poucas expectativas por vezes é onde recebemos os contributos mais interessantes e o contrário também acontece. Nos percebemos também que nos também temos de ter consciência de que somos olhados pelo poder político que nos contrata. Eles esperam de nós aquele contributo e a nossa participação como produto não final. Eles pensam muitas vezes “você fazem isso depois vão se embora e nos é que gerimos isso e nos é que orientamos de acordo com as nossas prioridades”. Porém cabe aos grupos de pressão e sociedade e mesmo CME e CML que podem dar força às suas vontades pois alguns até têm dinâmica para isso e que deve ser aproveitada. Porém às vezes no CME é difícil ter quórum e as pessoas não participam porque não querem estar a chatear-se. Mas o contrário também acontece, há município onde há vida para além do executivo e das estruturas municipais. É evidente quando passamos a estar algum tempo ali e conversamos com as pessoas e cruzamos a informação. E verifica-se que por vezes é difícil arranjar uma articulação. Já que não temos essas regiões vamos meter os municípios a fazer essas coisas. Porém há municípios com diferentes escalas. Muitas vezes vêm-se as regiões como fontes de financiamento apenas.

Às vezes quando o município não tem prática a reunir as pessoas depois quando chega a equipa e faz pressão para que o processo de auscultação seja feito, por vezes há uma certa desconfiança pela pessoas pois o município não tinha essa prática e do nada isso é feito. E há pessoas que só vão lá para dar o recado e vão se embora. Isso também é sempre um risco.

- 5- Às vezes temos a tendência para olhar para a comunidade local como se essa não estivesse sujeita a forças políticas mas isso esta presente. Às vezes pensamos vamos construir grandes consensos que é fácil, mas não é. As associações de pais nas escolas, as direções das IPSS são parceiros locais educativos. Têm estruturas, recursos logísticos importantes (autocarros, alojamentos, cantinas) são estruturas com grande importância no contexto local e a câmara procura uma relação privilegiada com estas estruturas. Porém esta relação privilegiada depende muito do presidente da Câmara. Para uns as relações privilegiadas podem passar por ter pessoas importantes a gerir aquelas instituições, pessoas do mesmo partido, por outros já não colocam tanta pressão e preferem ter uma relação mais pragmática e privilegiada questionando se as pessoas querem ter ou não uma relação privilegiada com a câmara que acabam por aceitar também pela sobrevivência das instituições. A capacidade de fazer é determinante para a sobrevivência e por isso as pessoas também são pragmáticas. Por vezes as pessoas só se aproximam para que os seus interesses sejam ouvidos e praticados.
As pessoas participam na construção do plano porém há algumas incertezas em relação à aplicação do plano e isso deve ser acompanhado mesmo posteriormente à fase de construção do plano.
- 6- Em alguns territórios não será difícil construir uma equipa responsável pela coordenação do plano e monitorização. Porém há um desafio que se coloca que é ao nível da construção da equipa. São os técnicos que a vão constituir? Se houver dinâmicas mais abertas e se houver técnicos que já trabalham nesta área e que haja abertura para a entrada de outras pessoas (diversidade alargada mas não de forma exagerada). E quando o CME não funciona na prática? O que vai acontecer? Dificilmente será aplicado. Porém as coisas para alguns serão abordadas com alguma seriedade. Há alguma falta de interesse por este tipo de interesses mesmo presidentes da Câmara. Gerir os transportes escolar, a ação social escolar e tudo o que lhes compete em termos educativos é demasiado para as Câmaras. Os municípios que envergaram no programa aproximar têm mais carga em termos de educação do que os outros.

Jorge Adelino Rodrigues da Costa – Departamento de Educação e Psicologia

- 1- Em termos gerais são documentos que são fundamentais para as políticas locais (a nível municipal). Muitas vezes (embora com algumas duvidas) a existência de mais do que um documento destes em uma organização pode criar alguma duplicação de processos. Tudo o que é mais do que um documento e que poderia ser tornado num único cria entropia no funcionamento de várias organizações e nas escolas isso acontece muito. Ao nível local apontaria para isso embora com algumas dúvidas. Sei que os documentos têm sentidos diferentes os processos de elaboração (embora próximos) têm sentidos diferentes e noções diferentes, mas se calhar podia haver algum benefício em haver apenas um só documento do que dois. E era possível isso acontecer com algumas adaptações anuais, podia haver uma outra forma de resolver isto ao invés de ser duplicativa para o funcionamento. A importância para mim é óbvia.
- 2- Formalmente e teoricamente deveria de haver diferenças atendendo aos contextos em que apareceram. Ou seja, as primeiras cartas surgem como estas. As CE em si, a sua razão e origem são

as mesmas mas as cartas algumas delas (embora não conhecendo todas), as CE de 1ª geração poderiam aparecer de dois modos. Podia aparecer como meros diagnósticos de educação e de desenvolvimento de infraestruturas e pouco interesse nos objetivos do concelho, mas não sei se em todas aconteceu assim. Aquilo que mais tarde se transformou em Planos Estratégicos/Projeto educativo, poderia haver algumas CE que o tinham nesta altura e que neste momento se essas autarquias tivessem o projeto educativo essa parte cai. Há uma parte da Carta educativa que poderia estar, mas nem todas tinham e que poderiam estar nas de 1ª geração que era o plano de desenvolvimento educativo independentemente das infraestruturas. Muitas CE não tinham isto ou tinham pouco, essa pode ser uma diferença das cartas educativas de 1ª geração para 2ª. Outra diferença: estas primeiras cartas educativas tinham pouco sentido estratégico de prognóstico essa dimensão de planificação e de antecipação ao futuro era pouca. Eram quase feitas por arquitetos pois passava mais por construir, não construir ou reconstruir escolas não passava por projeções sustentadas. Muitas destas de 2ª geração poderão ter ou poderão não ter dependendo de como são feitas. Bem ou mal feitas eu diria tanto a questão das projeções demográficas poderia estar como agora, deveria de existir nas duas. A existência do Plano Estratégico Educativo Municipal vai alterar um pouco o sentido da Carta (pelo menos deveria de alterar na pratica).

Em 1º lugar deveríamos de ter um PEEM e depois a CE ser feita em função desse plano. Na prática muitas vezes faz se em simultâneo (que também esta correto) ou às vezes ao contrario (se é ao contrario nem sempre diria que é a melhor forma). Não posso desenhar uma carta educativa para o concelho se eu não souber o que quero para o concelho, esta última informação é dada pelo PEEM e muitas vezes isso é feito ao contrário.

- 3- Há desafios que são mais simples de resolver que é a recolha de informação documental em que o diagnóstico estratégico que se faz em função da informação que existe recolhida e trabalhada e é necessário ver o que existe e é a partir dessa informação que é construído o diagnóstico. Depois é preciso saber o que se faz com a informação i) se pegamos na informação e fazemos apenas um diagnóstico para a estratégia é um mero diagnóstico, ii) se utilizamos essa informação para construir o futuro, para o planeamento ou não se ela esta ou não desenvolvida por forma a termos planeamento essa é uma questão, mas à partida isso e relativamente mais fácil. O mais difícil será o levantamento de opiniões, expectativas (consulta, participação e intervenção das populações/municípios neste processo. A dimensão da participação é que às vezes é mais difícil de colher e muitas vezes pode ser enviesada, controlada, embora quem faça este trabalho saiba como controlar mas as vezes depende de informantes privilegiados que muitas vezes a equipa que esta a trabalhar pode não ter os informantes mais adequados para isso e pode haver controlo por parte da autarquia para que algumas dessas opiniões sejam mais desvalorizadas. A questão da genuinidade e fiabilidade da informação é extremamente importante e o envolvimento das populações/municípios neste processo. Normalmente as pessoas não estão disponíveis de um modo geral para participar.
- 4- Para além de sermos capazes de ouvir ou não as pessoas e recolha de informação que é mais ou menos difícil pois as pessoas nem sempre estão disponíveis para participar muitas vezes deve-se tentar conciliar interesses e lógicas de atuação técnicas ou técnico-científicas com lógicas políticas. Muitas vezes temos de começar a fazer uma divulgação publicitada pelos meios de comunicação como estratégia de marketing político da autarquia e as equipas por vezes são envolvidas em processos político partidários que não gostariam de estar. E por vezes há um envolvimento forçado de quem trabalha nestes processos de auscultação para responder aos interesses políticos de quem esta a pagar este serviço. E essa é uma questão: há dificuldade em articular interesses e lógicas,

técnicos com interesses e processos políticos. Devemos ter instrumentos necessários para recolher a informação e que instrumentos precisamos para recolher a informação.

- 5- Muitas vezes há dificuldade em construir o plano em se saber o nível de especificidade a que podemos chegar se é mais abrangente em que depois as instituições aplicam ou devem ser mais operatórios/mais concretos há uma questão complexa a este nível e há uma questão que se coloca portanto à própria construção do documento, que é discutível com as instituições. Há questões que se colocam também ao nível do planeamento para 5/4 anos e são limitações do planeamento e que depois são questionadas quando são colocadas em prática. Há questões que se colocam com o próprio plano que se está a construir.

Há duas questões que estão ligadas que é saber até que ponto este plano de ação não é apenas um plano de ação da equipa que o está a fazer ou um plano de ação das pessoas e instituição que está a trabalhar. Embora o objetivo não seja esse mas fica sempre no ar: até que ponto as propostas são dos agentes educativos ou se são propostas dos técnicos que estão a elaborar. Tenho sempre esta questão: se não somos nós que não estamos a dizer aos outros como se faz ou como o devem fazer. Embora possa haver sempre essa dimensão e outra questão é saber até que ponto aquilo que se fez vai ser implementado ou não, ou seja, até que ponto as propostas estão feitas de modo a serem concretizáveis ou se são muitas delas artificiais ou demasiado vagas, saber até que ponto se aquilo que estamos a fazer deve ser demasiado amplo ou concreto. Qual é a margem de manobra e de autonomia das instituições que depois vão por em prática estes planos. Se ao fazermos estes planos estamos a dar autonomia as instituições - se elas participam desde o início para serem coautoras do plano e o ideal era mesmo isso. Era que as várias instituições e parceiros fossem coautores daquele programa, que se implicassem nesse programa, e assim os planos seriam naturalmente executados ou se eles surgem mais artificiais em relação às instituições se surgem mais ao nível da equipa e depois quem vai pegar nesses documentos pode colocar ou não isso em prática em que a instituição decide o que quer ou não por em prática. E ainda, no limite pode não servir mesmo para mais nada. Os documentos existem, como muitos projetos, e que são meros artefactos documentais que depois não servem para mais nada.

- 6- Se o plano de ação está desfasado da realidade (ou porque está demasiado ao lado ou demasiado acima da realidade) se ele é artificial em relação à realidade dificilmente seria cumprido. É claro que a monitorização existe sempre mesmo para dizer que determinadas propostas não são viáveis e que não têm sentido. O processo de monitorização é sempre fundamental. Muitas vezes estamos à espera que o processo de monitorização vá monitorizar aquilo que está a ser feito e não o que não está a ser feito. Mas o processo de monitorização é também para isto. Há objetivos, há metas, há concretizações e se isto está a ser feito ou não porque as pessoas não estão a ser envolvidas, o programa está a ser demasiado ambicioso? Não houve recursos para os concretizar? As pessoas inicialmente sentiam-se motivadas para o fazer e agora não? Porque mudou a autarquia ou a escola? Há uma série de aspetos que acabam por surgir. O processo deve ocorrer continuamente e não só no final do processo para ver se isso está a acontecer ou não?

Ao nível das equipas... Há desafios que se colocam ao nível da competência técnica se há equipas com competência ou não (há a dimensão técnica) e depois há a questão da monitorização que é mais complexa. Esta pode ficar ao encargo da autarquia e esta por vezes pode não haver técnicos nem técnicos competentes, ou se tem técnicos não têm disponibilidade, depois sabemos que um dos principais órgãos devia de fazer quer a própria construção quer o desenvolvimento dos projetos educativos e de monitorização devia ser o CME e que muitas vezes não tem condições para funcionar quer pela condição das pessoas quer pela disponibilidade e interesse das câmaras e autarcas em por

as coisas a funcionar. São poucos os CME que funcionam e essa monitorização podia ser feita aí se os CME estivessem empenhados em fazê-lo. O processo de monitorização tem desde já problemas técnicos da sua funcionalidade rigorosa: quem é que o faz? Se não houver nem a autarquia nem se contratualizou um serviço a monitorização não se faz... Pode haver a recolha de alguns dados e indicadores mas a monitorização não é feita. A monitorização é a comparação entre objetivos e resultados no fundo e se os objetivos não estiveram bem definidos o processo de monitorização tem dificuldade em saber o que vai monitorizar. O plano estratégico devia de ser bem construído com indicadores, metas para saber o que se vai monitorizar e isso deve estar presente e os planos devem ser bem construídos para que o plano seja concretizado e monitorizado. A monitorização pode ficar ao encargo da autarquia ou pode ser através de uma equipa contratualizada e se essa contratualização for totalmente exterior à autarquia vejo alguns problemas nisso pois devia de haver um misto entre agentes externos e alguns internos que permite um maior conhecimento pelas pessoas que trabalham internamente, não devia de ficar apenas ao encargo de uma equipa, devia de haver esta articulação entre o exterior e interior e que podia passar pelo CME em que havia 2 ou 3 pessoas do CME com vontade de fazer parte dessa equipa e com competências para isso. O normal é não ter havido grande monitorização porque as cartas educativas não precisavam de grande monitorização, essa é mais uma componente dos projetos educativos/planos e por isso é um trabalho mais recente.