UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL
LÓGICAS DE PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAIS

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação

por

Celeste Maria Ferreira Riachos Simão

FACULDADE DE EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA

setembro de 2019

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL
LÓGICAS DE PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAIS

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação

Por Celeste Maria Ferreira Riachos Simão

Sob orientação de Professor Doutor José Matias Alves
e Professora Doutora Maria Ilidia Cabral da Rocha

FACULDADE DE EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA

setembro de 2019

Nota: Esta dissertação foi escrita ao abrigo do novo Acordo Ortográfico, com exceção das citações que, por fidelidade aos textos dos autores, são apresentadas na versão original.

Agradecimentos

Esta foi uma longa caminhada de cerca de quatro anos, na qual me acompanharam algumas pessoas que não posso deixar de mencionar neste momento e de lhes dirigir um agradecimento muito sentido pelas palavras e pelos ensinamentos que me foram transmitindo ao longo do percurso e que de forma direta ou indireta contribuíram para que tivesse chegado a este momento. Agradeço a todos "do fundo do coração", mas de uma forma especial:

Ao Professor Doutor José Matias Alves, por ter acreditado em mim, sempre em cada momento, pela fundamental orientação, pelo apoio e disponibilidade transmitidos e pelas palavras sempre de muito incentivo, palavras essas determinantes e que evitaram a interrupção do percurso nos momentos mais angustiantes.

À Professora Maria Ilidia Cabral agradeço os seus ensinamentos e cada palavra que me dirigiu, transmitindo-me sempre um bem estar emocional que me revelava de que tudo era possível.

Aos meus professores do curso de doutoramento que ao longo do primeiro ano me transmitiram conhecimento científico que usei neste estudo, mas que também tem sido imprescindível para a minha prática profissional.

Aos meus colegas de curso agradeço toda a boa disposição demonstrada sempre que nos encontrávamos em cada momento. Cada um destes momentos foi bálsamo na minha vida, quando no final de uma semana de trabalho muito intensa, e durante um ano inteiro, partilhávamos o mesmo espaço de sala de aula. Um agradecimento especial à Ana Camões e à Maria Portela, minhas colegas de turma, que me acompanharam muito nos momentos em que me afastava da família para me aproximar do local de estudo.

Ao meu marido, Paulo, pelo incentivo quando ainda nem tinha decidido enveredar por este caminho e à sua presença constante em palavras e atos que me transmitiram sempre muita confiança em mim e naquilo que seria capaz de fazer. Obrigada por teres concordado comigo no estabelecimento das minhas prioridades.

Aos meus filhos, Alexandra e Miguel, desculpem as minhas ausências mesmo quando fisicamente estava por perto. Obrigada por perceberem, mesmo que muitas vezes os silêncios tivessem sido uma constante. Dedico-vos esta caminhada e partilho-a

convosco esperando que a mesma também possa vir a fazer a diferença nas vossas vidas.

Aos meus pais fico eternamente agradecida, apesar da idade que apresentam, 81 e 86 anos de idade, sempre atribuíram um valor incalculável ao conhecimento, apesar de a ele pouco terem acedido, pelos constrangimentos da vida. Apesar de preocupados por esta minha decisão por variadas razões, sempre se preocuparam durante toda esta minha caminhada. Obrigada pelos valores que me transmitiram ao longo de toda uma vida, e em especial ao meu pai por me ter ensinado de que tudo na vida se consegue mediante muito trabalho e muita dedicação.

A todos o meu muito obrigada!

Resumo

O objeto deste estudo foi estudar o Projeto Educativo Municipal, enquanto modelo de intervenção educativa e formativa, desenhado localmente e como instrumento privilegiado de uma política educativa concelhia, apresentando-se como uma nova forma de governação em que os cidadãos têm o direito de participar e decidir localmente nos assuntos que lhe dizem respeito, porque são estes que melhor conhecem a realidade local e as aspirações da comunidade, nomeadamente a comunidade educativa.

A partir de um trabalho que podemos considerar de reconstituição da "memória" do Projeto Educativo Municipal, num passado ainda muito recente, pretendemos perceber se o mesmo deu contributos para uma política educativa local, mais coerente, mais articulada, mais participada e mais orientada para um serviço distintivo de educação.

Enquadrou-se este estudo numa abordagem qualitativa, tendo sido o estudo de caso a estratégia mais adequada à presente investigação. O objetivo do estudo não é estabelecer conclusões generalizadas, mas estudar e conhecer uma realidade concreta.

Recorremos a várias fontes de informação tais como registos documentais, inquérito por questionário (membros da Equipa Técnica PEM, Observatório PEM e Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação) e narrativa autobiográfica.

Do estudo efetuado, resulta a evidência genericamente assumida pelos diversos atores de que a construção do Projeto Educativo Municipal pode permitir lógicas de participação e capacitação alargadas, contribuindo para melhores estratégias de desenvolvimento local.

Palavras-chave: política educativa concelhia, democracia participativa, compromisso, articulação, conhecimento, projeto educativo municipal.

Abstract

The objective of this study was to study the Municipal Educational Project as a model of educational and formative intervention. Designed locally and as a privileged instrument of a municipal education policy, it presents itself as a new form of governance in which citizens have the right to participate and decide locally in matters that concern them. This is due to the fact that they are the ones who know the local reality and the aspirations of the community, especially the educational community.

Based on a recent work that may be considered the reconstitution of the "memory" of the Municipal Educational Project, we try to understand whether there was a contribution to a more coherent, more articulated, more participatory and more a distinctive education service.

This study was framed in a qualitative approach, and the case study was the most appropriate strategy for the present investigation. The purpose of the study is not to draw generalized conclusions, but to study and understand a concrete reality.

Various sources of information were used, documentary records, a questionnaire survey (members of the PEM Technical Team, PEM Observatory and Standing Committee of the Municipal Council of Education) and autobiographical narrative.

From the study carried out, there is a greater conviction that the construction of the Municipal Educational Project can allow for broad participation and capacity building on the part of those involved, contributing to better local development strategies.

Keywords: educational policy municipality, participatory democracy, commitment, articulation, knowledge

Índice geral

Agradecimentos i

Resumo iii

Abstract iv

Índice de Quadros ix

Índice de Gráficos x

Siglas xiii

INTRODUÇÃO 1

Parte I – ENQUADRAMENTO CONCETUAL E TEÓRICO 5

1. Da Política Educativa Central à Política Educativa Local 5
   1.1. O Poder Central: Políticas de Educação 6
   1.2. Municípios e Gestão da Educação 12
   1.3. Conhecimento e Decisão Política 28
   1.4. A participação dos cidadãos no desenvolvimento local 32

2. A Regulação em Educação 35
   2.1. Conceito e Modos de Regulação 35
   2.2. Centralização, Delegação e Descentralização de Competências 41
   2.3. O Local como Centro: construção de um Sistema Educativo Local 50

3. Institucionalização da Intervenção das Comunidades Educativas Municipais . 55
   3.1. Conselho Municipal de Educação, enquanto Órgão de Coordenação das Políticas Educativas Concelhias 55
      3.1.1. Objeto, Composição, Competências e Funcionamento 60
   3.2. Modos de Intervenção dos Atores Institucionais 65

4. A Intervenção Municipal na Construção de Políticas Educativas Concelhias .. 67
   4.1. Os Projetos Educativos Municipais enquanto instrumentos de construção, implicação e desenvolvimento das comunidades educativas 67

4.2. Os Projetos Educativos Municipais como contributo para a criação de um Espaço Público de Educação ……... 70
4.3. Estratégias Metodológicas de construção dos Projetos Educativos Municipais ……... 72

Parte II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO ……..…… 75

1. Caraterização do Caso em análise ……...…. 75
1.1. Contexto de intervenção – O concelho de Abrantes ……...……...…. 75
1.1.1. Caraterização social, económica e cultural do município ……...….... 75
1.1.2. Rede escolar / Oferta formativa ……. 79
1.1.3. Estruturas, dispositivos de apoio e parcerias no Município de Abrantes ……. 81
1.1.4. Diagnóstico prévio à elaboração do Projeto Educativo Municipal … 85
1.2. Projeto Educativo Municipal de Abrantes – O caminho percorrido …… 92
1.2.1. Do Conhecimento à Decisão ……...……... 92
1.2.2. Objetivos, Intervenientes, Plano de Ação ……...……... 94
1.2.3. Implementação/Monitorização do PEM …….……...…… 99

2. Objeto de estudo e problemática ……...……. 101

3. Objetivos e questões de investigação ……. 102

4. O sujeito de investigação e a sua relação com o objeto: a proximidade que ofusca e ilumina e os cuidados metodológicos …….. 104

5. Fundamentação das opções metodológicas ……...……. 106
5.1. A abordagem qualitativa ……...….106
5.2. O Estudo de Caso ……...…….. 107

6. Técnicas e instrumentos de recolha de dados …… 108
6.1. O processo de recolha de dados …….. 108
6.1.1. A pesquisa documental …… 109
6.1.2. O inquérito por questionário ……..... 110
6.1.3. A narrativa autobiográfica ……... 112

6.2. Tratamento e análise dos dados ……. 113

Parte III- APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ……...…... 115

1. Perceção dos atores municipais e educativos, acerca da intervenção municipal em matéria educativa …….. 117
   1.1. A investigadora enquanto ator/participante no processo…...……... 117
   1.2. A intervenção do município em matéria educativa …...……... 118

2. A descentralização de competências como processo regulador do sistema educativo local …… 122
   2.1. A disponibilidade de adesão ao processo de descentralização …...…….. 122

3. Processos de construção e/ou fortalecimento de políticas educativas locais ... 124
   3.1. O (re) conhecimento do espaço educativo local ……...…… 124
   3.2. A decisão política promotora de uma nova estratégia educativa/ formativa …….. 126
   3.3. Transformar uma realidade educativa baseada na autonomia, na vontade e na participação ……....…… 129

4. O Conselho Municipal de Educação enquanto órgão coordenador da política educativa local …… 131
   4.1. Composição e competências do Conselho Municipal de Educação, alterações legislativas recentes ……... 131
   4.2. O papel do Conselho Municipal de Educação na implementação, concretização e monitorização do Projeto Educativo Municipal ..…… 136

5. Articulação entre o Projeto Educativo Municipal e os Projetos Educativos dos Agrupamentos e Escola Não Agrupada ……..... 148
   5.1. PEM/ Projeto Educativo Agrupamento de Escola n.º 1de Abrantes ...…. 150
   5.2. PEM/ Projeto Educativo Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes ….. 151
   5.3. PEM/ Projeto Educativo da Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Abrantes …… 152

5.4. Perceções dos atores acerca da articulação entre o PEM e os Projetos Educativos dos Agrupamentos/Escola Não Agrupada …… 153

6. O Projeto Educativo Municipal enquanto instrumento transformador de uma comunidade educativa …… 156

6.1. O Projeto Educativo Municipal face aos atores/comunidade educativa ... 157

7. A eficácia do PEM face aos objetivos propostos …… 163

7.1. As expetativas dos atores acerca dos resultados a obter, a médio e longo prazo …….. 166

7.2. Resultados obtidos relativos aos eixos de intervenção do PEM ……..... 168

Considerações finais …… 181

Referências bibliográficas ……... 188

Legislação consultada …….. 197

ANEXOS ……. 199

Índice de Quadros

Quadro 1- Quadro comparativo/legislação …… 15

Quadro 2- Conselho Municipal de Educação/legislação ……... 63

Quadro 3- Alunos matriculados no concelho no ano letivo 2016/2017 ……... 78

Quadro 4- Rede escolar pública do concelho …… 80

Quadro 5- Taxa de analfabetismo concelhio (%) 2011 ……..…… 87

Quadro 6- Taxa de abandono escolar …… 87

Quadro 7- Taxa de abandono escolar precoce ……... 87

Quadro 8- Taxa de transição e conclusão (ensino regular e profissional) ……. 88

Quadro 9- Taxa de escolarização no ensino superior (HM) …….. 89

Quadro 10- Análise SWOT ……... 90

Quadro 11- Intervenientes no diagnóstico PEM ……... 95

Quadro 12- Eixo 1- Dispositivos de melhoria dos níveis de qualidade do sucesso escolar …… 96

Quadro 13- Eixo 2- Promoção de ofertas formativas/qualificantes e sua relação com o emprego …… 97

Quadro 14- Eixo 3- Aprendizagem ao longo da vida …… 97

Quadro 15- Eixo 4- Articulação institucional …… 98

Quadro 16- Eixo 5- Valorização educativa dos recursos, equipamentos e infraestruturas …… 98

Quadro 17- Eixo 6- Linha de investigação sobre o desenvolvimento do PEM ……..... 99

Quadro 18- Atores inquiridos …….. 111

Quadro 19- Categorias e fontes mobilizadas para a análise de dados ……. 116

Quadro 20- Estrutura Projeto Educativo Municipal (PEM)/ Projeto Educativo de Agrupamentos de Escolas N.º 1 e N.º 2 e Escola Profissional de Desenvolvimento Rural …… 149

Índice de Gráficos

Gráfico 1- Conselho Municipal de Educação como órgão de regulação socio-comunitária (visão dos membros do CME) ……..... 132

Gráfico 2- Conselho Municipal de Educação como órgão de regulação socio-comunitária (visão da Equipa Técnica PEM) ……...133

Gráfico 3- Conselho Municipal de Educação como órgão de regulação socio-comunitária (visão do Observatório PEM) ……...133

Gráfico 4- Conselho Municipal de Educação como órgão de regulação socio-comunitária (visão da Comissão Permanente do CME) …….. 134

Gráfico 5- O papel do CME na construção do PEM (visão dos membros do CME) . 141

Gráfico 6- O papel do CME na construção do PEM (visão da Equipa Técnica PEM) 142

Gráfico 7: O papel do CME na construção do PEM (visão do Observatório PEM) .. 142

Gráfico 8- O papel do CME na construção do PEM (visão da Comissão Permanente CME ……. 143

Gráfico 9- O papel do CME na monitorização do PEM (visão dos membros do CME) ……... 144

Gráfico 10- O papel do CME na monitorização do PEM (visão da Equipa Técnica PEM) …….. 144

Gráfico 11- O papel do CME na monitorização do PEM (visão do Observatório PEM) …… 145

Gráfico 12- O papel do CME na monitorização do PEM (visão da Comissão Permanente do CME) …….. 145

Gráfico 13- Papel regulador da Comissão Permanente (visão dos membros do CME) ……... 146

Gráfico 14- Papel regulador da Comissão Permanente (visão da Equipa Técnica PEM) …… 147

Gráfico 15- Papel regulador da Comissão Permanente (visão do Observatório PEM) …… 147

Gráfico 16- Papel regulador da Comissão Permanente (visão da Comissão Permanente do CME) …….. 148

Gráfico 17- PEM instrumento gerador de valor na construção dos PEs (visão dos membros do CME) ……..... 154

Gráfico 18- PEM instrumento gerador de valor na construção dos PEs (visão da Equipa Técnica PEM) ……..... 154

Gráfico 19- PEM instrumento gerador de valor na construção dos PEs (visão do Observatório PEM) ……..... 155

Gráfico 20- PEM instrumento gerador de valor na construção dos PEs (visão da Comissão Permanente do CME) …….. 155

Gráfico 21- O envolvimento dos atores na construção do PEM (visão dos membros do CME) …….. 159

Gráfico 22- O envolvimento dos atores na construção do PEM (visão da Equipa Técnica PEM) …….. 160

Gráfico 23- O envolvimento dos atores na construção do PEM (visão do Observatório PEM) …… 160

Gráfico 24- O envolvimento dos atores na construção do PEM (visão da Comissão Permanente CME) ……... 161

Gráfico 25- O PEM enquanto plataforma de construção coletiva (visão dos membros do CME) …….. 164

Gráfico 26- O PEM enquanto plataforma de construção coletiva (visão Equipa Técnica PEM) …… 164

Gráfico 27- O PEM enquanto plataforma de construção coletiva (visão do Observatório PEM) …… 165

Gráfico 28- O PEM enquanto plataforma de construção coletiva (visão da Comissão Permanente CME) ……... 165

Siglas

AAAF- Atividades de Animação e Apoio à Família

AEC- Atividades de Enriquecimento Curricular

ANMP- Associação Nacional de Municípios Portugueses

ANQEP- Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional

CAF- Componente de Apoio à Família

CCDR- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CLA-Aberta- Centro Local de Aprendizagem de Abrantes

CLE- Conselho Local de Educação

CMA- Câmara Municipal de Abrantes

CME- Conselho Municipal de Educação

CNE- Conselho Nacional de Educação

CPCJ- Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CP-CME- Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação

CRP- Constituição da República Portuguesa

CRSE- Comissão de Reforma do Sistema Educativo

DGEEC-ME- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência-Ministério da Educação

DGEstE- Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares

EPDRA- Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Abrantes

ESTA- Escola Superior de Tecnologia de Abrantes

FEP-UCP- Faculdade de Educação e Psicologia-Universidade Católica Portuguesa

IEFP- Instituto de Emprego e Formação Profissional

IPSS- Instituição Particular de Solidariedade Social

IPT- Instituto Politécnico de Tomar

LBSE- Lei de Bases do Sistema Educativo

ME- Ministério da Educação

NERSANT- Núcleo Empresarial da Região de Santarém

NUT- Nomenclatura das Unidades Territoriais

PEM- Projeto Educativo Municipal

PEEM- Plano Estratégico Educativo Municipal

RSE- Reforma do Sistema Educativo

UAb- Universidade Aberta

INTRODUÇÃO

O presente estudo corresponde a uma dissertação académica intitulada "Projeto Educativo Municipal – Lógicas de Participação e Desenvolvimento Locais", tendo sido elaborado no âmbito do curso de doutoramento em Ciências da Educação da Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa (FEP-UCP), área de aprofundamento em Administração e Organização Escolar.

Partindo do pressuposto de que a educação é um assunto que a todos diz respeito, todos somos convocados a nela intervir. A escola não se constitui como um espaço estático e fechado às tensões da sociedade, devendo privilegiar-se as relações com o exterior exigindo-se também à comunidade envolvente uma profunda reflexão sobre novos caminhos a tomar, incluindo-se nesta reflexão o papel que as autarquias podem desempenhar como parceiros estruturantes nestas relações.

O ponto de partida foi estudar um novo modelo de intervenção educativa e formativa, desenhado localmente e que se apresenta como um instrumento privilegiado de uma política educativa concelhia. Defende-se, deste modo, uma nova forma de governação em que os cidadãos têm o direito de participar e decidir localmente nos assuntos que lhe dizem respeito, porque são estes que melhor conhecem a realidade local e as aspirações da comunidade, incluindo a comunidade educativa. Podem, deste modo, ser criadas sinergias nas comunidades potenciadoras do desenvolvimento local.

Este estudo foi fortemente influenciado pelo facto da investigadora ser também interveniente, enquanto Vereadora com o pelouro da Educação, na construção, implementação e monitorização do Projeto Educativo Municipal de Abrantes, desenvolvido a partir de 2013, pretendendo ao mesmo tempo a procura de conhecimento que sustente a sua ação e servir de base na tomada de decisão da estratégia concelhia a seguir.

Pretende-se conhecer e avaliar o papel que as autarquias podem desempenhar, na concretização de estratégias educativas locais, mais próximas dos cidadãos e cidadãs, visando sobretudo os interesses da população, encontrando resposta para a questão central: O Projeto Educativo Municipal deu contributos para uma política educativa local, mais coerente, mais articulada, mais participada e mais orientada para um serviço distintivo de educação?

Considerando os objetivos delineados e as questões de investigação, este estudo enquadrou-se numa abordagem qualitativa, tendo sido o estudo de caso a estratégia mais adequada à presente investigação, que se centrou num período temporal de 2013 a 2017. Não se pretende estabelecer conclusões generalizadas, mas sim estudar e conhecer uma realidade concreta, podendo no entanto o conhecimento obtido ser disseminado, contribuindo para a compreensão de outros contextos que apresentem configurações idênticas.

Tendo em conta a especificidade do objeto de estudo, recorreu-se a várias fontes de informação tais como registos documentais, inquérito por questionário e narrativa autobiográfica por se considerar esta última uma mais-valia partindo do principio de que a investigadora não se encontra desprovida do conhecimento relativo à matéria em estudo, pelo que se considera importante a inventariação e avaliação do seu próprio conhecimento e a sua experiência profissional, mobilizando-a de forma crítica ao invés de a renegar como se a mesma fosse um obstáculo ou limitação ao estudo.

O trabalho foi dividido em três partes:

Na parte I, denominada de "Enquadramento Concetual e Teórico", contextualizámos teoricamente o estudo, tendo sido feita a revisão da literatura acerca de aspetos relacionados com a política educativa central e local e suas relações de poder, nomeadamente a gestão da educação nos municípios, a implicação do conhecimento nas decisões políticas e a importância da participação dos cidadãos no desenvolvimento local. Foram ainda abordados modos de regulação em educação, centralização, descentralização e delegação de competências e os contributos para a construção de um sistema educativo local. Focados ainda os aspetos relacionados com o Conselho Municipal de Educação enquanto órgão de institucionalização das comunidades educativas e particularmente qual o papel que os municípios podem desempenhar na construção de políticas educativas concelhias, não só no contributo que podem oferecer na criação de um espaço público de educação como que metodologias de construção dos projetos concelhios nesse espaço público.

Na parte II "Enquadramento Metodológico", caraterizámos o caso em análise, caraterização do seu contexto e o caminho já percorrido desde a construção do Projeto Educativo Municipal bem como a sua implementação e monitorização, de 2013 a 2017. Descrevemos ainda as dinâmicas metodológicas adotadas bem como o tipo de

investigação utilizada. Apresentamos as técnicas e instrumentos de recolha e tratamento de dados, dos quais destacamos a pesquisa documental, o inquérito por questionário e a narrativa autobiográfica.

Na parte III "Apresentação e Discussão dos Resultados" apresentamos os dados através das categorias de análise construídas, resultantes de toda a análise de conteúdo efetuada e de todos os registos efetuados.

Terminamos o estudo com a apresentação das considerações finais enunciadas em dez pontos que consideramos fundamentais para a compreensão do presente estudo, enunciados da seguinte forma:

1. O território educativo pode ser construído através de lógicas de auscultação, interação e deliberação; 2. Os atores institucionais locais têm legitimidade para construírem uma ordem educativa mais participada e por mais eficaz na promoção das aprendizagens de todos; 3. O poder municipal pode ter iniciativa e ser promotor de medidas educativas sem precisar da prescrição e orientação dos poderes centrais; 4. O projeto educativo municipal (e as demais dinâmicas de orientação e de suporte) pode ser um referencial importante para conferir sentido e unidade estratégica aos projetos educativos dos estabelecimentos de ensino locais; 5. O processo educativo tem melhores condições de sucesso se puder contar com o trabalho em rede das instituições locais; 6. A revitalização de uma ordem educativa local é viável se for construindo uma dinâmica de participação e deliberação, fazendo dos sujeitos os construtores de um presente e de um futuro com mais sentido; 7. As lideranças locais assumem um papel relevante na construção das sintonias e na rendibilização das oportunidades educativas; 8. A política nacional, designadamente a recente lei da descentralização de competências e a nova regulamentação do CME introduz uma possível restrição à construção de uma ordem educativa socio-comunitária, autónoma e responsável; 9. O conhecimento pode ter um papel determinante na escolha de uma estratégia educativa/formativa para o território, influenciando deste modo a decisão política; 10. Numa sociedade em permanente transformação, os desafios que todos os dias se colocam ao poder local podem ser potenciadores de produção de mais conhecimento científico, nomeadamente na área da educação e na construção de políticas educativas locais.

A análise das considerações finais acima enunciadas pode despoletar questões pertinentes a serem abordadas em estudos posteriores ou um alargamento do presente

estudo tendo em conta toda a avaliação e monitorização já produzida desde o término deste estudo até à presente data, coincidindo com o processo de aceitação da transferência de competências na área da educação para os municípios.

Parte I – ENQUADRAMENTO CONCETUAL E TEÓRICO

1. Da Política Educativa Central à Política Educativa Local

A vida sempre representou para o Homem, para todos os homens, uma sucessão de desafios, embora assumidos e vividos de diferentes modos. Como nos diz Legrand (1970) estes desafios continuam sempre presentes e nada perderam da sua força, atualidade ou pressão. Os novos desafios que vão transformando em grande medida as condições do destino individual ou social tornam a ação dos homens cada vez mais exigente e complexa.

O mundo está em transformação constante, as ideias, os costumes, as conceções têm-se alterado de geração para geração. A aceleração e o ritmo das transformações que no passado exigiam o trabalho de várias gerações ocorrem hoje rapidamente numa única geração. O mundo já em nada se compara, à imagem que o homem fazia dele na sua infância. É imperioso e necessário adquirir a agilidade e a maleabilidade para interpretar os dados que são sempre instáveis neste mundo. Neste sentido, levantam-se à educação e aos educadores outras exigências que reclamam novas ideias e novos métodos pedagógicos. Torna-se evidente que a educação, sob todas as suas formas, tem uma grande responsabilidade, no sentido de proporcionar ao homem uma vida mais harmoniosa, mobilizando todas as forças e todos os recursos do ser humano.

> (…) a educação deveria ser continuamente renovada nos seus objectivos particulares, nos seus conteúdos e métodos, de forma a levar em conta as transformações em curso, os novos problemas que surgem e as perspectivas de vida que aguardam os indivíduos implicados nas diferentes modalidades do processo educativo. (Legrand, 1970, p. 32)

Partindo do pressuposto de que a educação é um assunto que a todos diz respeito, família, escola, cidadãos, associações e poder local, todos somos convocados a nela intervir. A escola não se constitui como um espaço estático e fechado às tensões da sociedade, exigindo-se a toda uma comunidade uma reflexão sobre a realidade e mudanças nas formas de relações e interações baseadas na participação e no compromisso.

Os novos desafios exigem que a ação do homem se torne mais exigente e complexa e necessariamente apela a novas formas de participação geradoras de compromissos. No entanto, ao nível das políticas educativas temos vindo a assistir a alguns avanços e recuos que têm mantido o sistema educativo demasiado centralizado, impedindo uma

efetiva participação por parte dos atores, no que se refere à construção de sistemas educativos locais.

Apesar de um lento processo de descentralização de competências do Estado Central para o poder local e do papel excessivamente centralizador exercido pelo primeiro, o enquadramento legislativo tem ao mesmo tempo permitido a assunção de novas responsabilidades por parte das autarquias, como é o exemplo da criação dos Conselhos Municipais de Educação, a elaboração da Carta Educativa, a gestão das Atividades de Enriquecimento Curricular, das Atividades de Animação e Apoio à Família na Educação Pré-escolar e da Componente de Apoio à Família no 1.º Ciclo do Ensino Básico, entre outros exemplos.

No presente capítulo, procuramos dar conta dos enredos de uma política que se foi construindo em torno de uma dissidência entre o legislado e praticado, de uma focalização na transformação de currículos e programas sem cuidar de uma visão articulada e integrada, uma proclamação da autonomia das escolas e as suas múltiplas dependências, avanços tímidos na descentralização de competências e meios para os territórios locais e uma dificuldade permanente de reinventar os processos de escolarização e de educação das pessoas, considerando os seus contextos e circunstâncias.

1.1. O Poder Central: Políticas de Educação

Foi, sobretudo, a partir da II Guerra Mundial que os Estados tomaram a educação como tarefa sua, como uma estratégia de desenvolvimento económico e cultural da sociedade. Em Portugal, é através da Reforma Veiga Simão (Lei n.º 5/73, de 25 de Julho) que se visava introduzir avanços substantivos na democratização do ensino, após um período de procura mais acentuada da educação. Esta democratização focava-se numa política de alargamento da escolaridade obrigatória e no aumento do número de estabelecimentos de ensino mais próximos das populações.

Na sequência do 25 de Abril de 1974, assistimos nas escolas a uma auto-organização da gestão escolar, que leva a administração a intervir para que, de certa forma se dê cobertura legal às iniciativas tomadas tanto por alunos, como por professores. É assim que logo em Dezembro de 1974, é publicado o Decreto-Lei n.º 735-A/74, que vem

regular os órgãos de gestão das escolas, numa tentativa de normalizar o sistema. E a normalização haveria de ser definitivamente conseguida com a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de outubro e que haveria de estar em vigor mais de duas décadas, até à publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de maio.

Naturalmente, após o 25 de Abril assistiu-se a um período de mobilização política, sendo a escola um lugar privilegiado para o aparecimento de novos projetos pedagógicos, envolvendo tanto professores como alunos, apesar de, segundo Lima (1992) a administração responder *"com atraso e por reacção"* (Lima, 1992: 231).

Os anos imediatamente subsequentes foram de resposta à situação de crise e transformação nacional que se vivia. Como refere Costa, a metamorfose *"tem sido tão forte que as decisões se sucedem sem uma reflexão profunda sobre o seu significado na dinâmica de uma política de educação adequada"* (Costa, 1981b: 243).

Em meados da década de 80, é Fraústo da Silva et al. (1988), que refere ser necessário um grande esforço para que se consigam as condições de enquadramento mínimas, permitindo assim reformas de fundo, apontando ainda realidades muito deficitárias como taxas de escolarização muito baixas, grandes taxas de retenção por repetência, grande abandono escolar, parque escolar muito degradado e o enorme problema de docentes sem qualificação.

Tendo em conta os inúmeros problemas existentes, o mesmo autor reconhece que *"é tempo de reconhecer que o processo educativo não é uma atribuição exclusiva da Escola ou do Estado"*. O esforço a ser empreendido deveria ser assumido por todos os atores sociais,*" todos os protagonistas do processo educativo – professores, alunos, famílias e comunidade envolvente, (...)* (Fraústo da Silva et al., 1988: 13-14). Num diagnóstico pertinente e lúcido, reconhecia-se que

> - a escola e os outros parceiros educativos não se têm organizado no sentido de poder responder às diversidades de antecedentes e condicionamentos sócio-culturais e económicos dos alunos que a massificação do ensino implicou, reproduzindo estratificações culturais, em sentido amplo, que, na prática, cerceiam o direito ao sucesso educativo e à cidadania.
>
> - A escola e as autoridades regionais e locais não se têm solidarizado na procura de melhores respostas contra as discriminações de natureza qualitativa e quantitativa que afectam gravemente áreas e zonas bem determinadas, potenciando, por razões meramente geográficas, sucessos e insucessos, pessoais, profissionais e até cívicos.

> - A escola e a comunidade não têm podido, pela desejável interpretação e complementaridade de vivências escolares e não escolares, fomentar a compreensão do povo que somos e dos povos e culturas a que estamos indissoluvelmente ligados, base indispensável à nossa firmação e participação na solução dos problemas e desafios que se perspectivam no futuro." (Fraústo da Silva et al, 1988, p. 14)

É neste contexto que ganha acuidade e relevância a necessidade de uma reinvenção da escola inscrita no seu território.

Também Câncio Martins (1981) nos refere que

> Intacto o sistema centralizado e centralizador da Administração, frustradas as tentativas da sua transformação quando da ruptura político-administrativa de 1974, o processo de descentralização e regionalização parece inevitável a prazo, não só pelas razões anteriormente invocadas, mas sobretudo pelo desencadear de alguns mecanismos e actuações no âmbito do poder local que, de certa forma, o tornam irreversível. (Câncio Martins, 1981: 109)

É importante referir que, mesmo após a aprovação da Constituição da República Portuguesa em 1976, e depois de um período em que algumas escolas ganharam algum protagonismo, passaram cada vez mais e segundo nos diz Licínio Lima, *"a actuar por reacção às iniciativas do ministério"* (Lima, 1992: 256)

Passaram dez anos até à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986, de forma a vir orientar o sistema, dando corpo ao estabelecido na Constituição da República Portuguesa. Com a aprovação desta Lei, ficou concluído o processo de tentativa de normalização do sistema político no domínio da educação.

Consideramos como um marco importante na história da Administração Educacional em Portugal, depois de 1974, a aprovação e publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, conhecido pelo já citado decreto da "gestão democrática das escolas", consagrando o princípio da elegibilidade dos órgãos de topo da gestão escolar e da colegialidade na composição e funcionamento dos órgãos referidos. Registe-se, no entanto, só com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de outubro), 10 anos mais tarde, é que se reconfigura a imagem de uma escola aberta à comunidade.

Podemos resumir de forma muito clara um conjunto de alterações, traduzidas em três grandes áreas de intervenção, que vieram a ser introduzidas no sistema.

Em primeiro lugar, a estrutura do sistema e a duração da escolaridade obrigatória:

> a principal alteração nesta área foi o aumento da escolaridade obrigatória de 6 para 9 anos, designando-se estes nove anos por "ensino básico" (que seria subdividido em três ciclos). A chamada "educação escolar "completar-se-ia com o ensino secundário e o ensino superior e incluiria ainda um conjunto de "modalidades especiais" (a educação especial, a formação profissional, o ensino recorrente de adultos, o ensino à distância e o ensino português no estrangeiro). Para além da educação escolar, o sistema educativo integrava também a educação pré-escolar e a educação extra-escolar. (Pinhal, 2012, p. 230)

Em segundo lugar, o sentido e os objetivos consignados à educação:

> Orientou-se o sistema para a promoção do sucesso escolar e educativo dos alunos, definindo-se novos temas e objectivos associados à sua "formação pessoal e social", deste modo contrariando a configuração demasiado académica do currículo antecedente. (Pinhal, 2012. p. 230)

Por fim, a organização e administração do sistema:

> O sistema educativo passou a orientar-se no sentido da descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas e das acções educativas, favorecendo-se a integração comunitária dos estabelecimentos de educação e ensino e a adopção de modelos participativos de gestão da educação. (Pinhal, 2012, p. 230)

Posteriormente à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, muitos outros diplomas foram sendo publicados de forma a proporcionar o desenvolvimento da educação, focando muitos outros aspetos relacionados do sistema. É exemplo disso mesmo a publicação do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, estabelecendo um quadro orientador da autonomia da escola, reforçando-a, pelo menos no plano discursivo, aos níveis cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, o que poderia facilitar e possibilitar o diálogo com a comunidade em que a escola se inseria. É disso prova retórica o que é referido no preâmbulo do referido Decreto.

> na elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro dos princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere. (Preâmbulo do D. L n.º 43/89, de 3 de fevereiro)

Apesar das muitas alterações que se foram verificando, é só na segunda metade da década de 90, que se observam, no campo específico da descentralização de competências, algumas mudanças nas políticas educativas. Após as eleições legislativas

de 1995, um novo governo apresentou um programa para a área da educação que viria depois a assumir a forma de Pacto Educativo para o Futuro.

Um pacto educativo deve assentar, segundo Marçal Grilo (1996), fundamentalmente na educação como uma prioridade política, a educação como uma questão nacional, exigindo a co-responsabilização de toda a sociedade e em que as políticas educativas devem definir áreas prioritárias de intervenção.

Este programa apresentava-se mais descentralizador, abordando novamente o reforço da autonomia da escola e intenções de reforço das competências das autarquias.

Abandona-se desta forma a ideia das grandes reformas globais, que marcaram os 10 anos anteriores [1],sendo importante mudanças graduais e mais centradas na escola.

> territorializar as políticas educativas dinamizando e apoiando formas diversificadas de gestão integrada de recursos e favorecendo a sua adaptação às especificidades locais. (Lima, 2004: 15)

Ainda segundo Lima (2004), a escola seria o centro privilegiado das políticas educativas. Seria esta a tónica que marcaria os discursos oficiais sobre a administração educacional até à atualidade.

É João Barroso que em 1996 elabora um estudo de lançamento do novo programa, propondo uma reorganização do Estado, a nível central e regional no que diz respeito à prestação do serviço público de educação, articulado com o processo de transferência de competências para as escolas.

Podemos dizer que o estudo de João Barroso veio influenciar alguns aspetos da legislação publicada na época, no entanto, no que diz respeito à complementaridade e articulação entre as diferentes medidas, esta não se verificou, aquando da implementação de algumas delas.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, o novo regime jurídico de autonomia, administração e gestão das escolas públicas, a administração local da educação fez-se com base nos agrupamentos de escolas.

[1] Em rigor, só há uma grande reforma educativa formal resultante de uma conglomeração de vários dispositivos e atores: a Lei de Bases nº 46/86 de 14 de outubro, a nomeação, pelo Ministro João de Deus Pinheiro, de uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo [1986], e a ação governativa do Ministro Roberto Carneiro no XI Governo Constitucional [1987 – 1991]. Para além da Lei de Bases, registe-se a publicação da Reforma Curricular e o diferimento das alterações no campo específico da avaliação dos alunos que só ocorrem em 1992 e 1993.

Com a publicação em 1999, de nova legislação sobre as autarquias locais, são reforçadas as competências dos municípios no que diz respeito à educação (Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro). É através desta Lei que o poder central atribui aos municípios a competência da elaboração da Carta Escolar e constituição dos conselhos locais de educação. No entanto, neste último caso foi imposta uma composição e competências iguais para todo o país, contrariando as lógicas já assumidas de descentralização, prevalecendo as lógicas centralizadoras.

As autarquias continuaram a ter algumas competências na área da educação, apesar do momento de viragem que se vislumbrava, mas que ainda não foram suficientes para que se conseguisse desenvolver verdadeiras políticas educativas autárquicas sustentáveis e duradoiras.

Apesar de verificarmos a existência de políticas de educação demasiado centralizadas, assistimos a processos liderados por professores e autarcas, de procura de soluções para os problemas existentes.

> (…) foram conquistando margens de iniciativa, puxando pela descentralização (ou seja, pela conquista efectiva de um real poder de decisão) e realizando uma espécie de subsidiariedade ao contrário (com o "local" a acudir ao "central", já que este não consegue cumprir eficazmente as atribuições respectivas. (Pinhal, 2012: 244)

Todo o processo legislativo desenvolveu-se ao longo de mais de vinte anos, atravessando vários governos constitucionais, diferentes ministros da educação e com diferentes ideologias políticas.

Barroso (2011) sintetiza e elabora algumas conclusões que enumera da seguinte forma:

> As mudanças introduzidas adoptaram sempre o registo de "top down"(…). As questões substantivas, de natureza política que surgiram aquando da elaboração das primeiras propostas em 1988, pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, mantêm a mesma actualidade no debate que foi feito vinte anos depois (…).Evolução do processo de legitimação das políticas de reforço da autonomia das escolas (…). Tensão entre uma "lógica burocrática", centrada numa regulação externa (…) e uma "lógica pedagógica", centrada na auto-regulação pelos profissionais, no que se refere à organização do trabalho e às matérias pedagógicas. Inexistência de uma política articulada entre o reforço da autonomia das escolas e a reestruturação do Ministério da Educação. Inexistência de uma política articulada de descentralização, com a transferência de competências e recursos para as autarquias, aumentando o seu poder de tutela sobre o sistema educativo local. (Barroso, 2011:42, 43)

Não obstante o intenso labor legislativo, o que se verificava era a coexistência de vazios e paradoxos: entre os discursos e as práticas, entre uma retórica de descentralização e uma prática de (re) centralização, entre autonomia do local e a subordinação face ao centro político e administrativo.

1.2. Municípios e Gestão da Educação

A organização do Estado Português compreende a existência de Autarquias Locais, não só com atribuições e competências próprias, mas também com outras que têm vindo a ser transferidas pelo Governo Central, com reforço nos últimos anos. As autarquias são assim responsabilizadas e chamadas a desempenhar um papel central no Sistema Educativo.

A par disso, as autarquias deviam ser entendidas como entidades facilitadoras de relações entre membros de uma comunidade. Referimo-nos à comunidade educativa, associativa, empresarial e outras, que de certa forma contribuem para uma sociedade com maior consciência cívica, capacidade crítica e geradora de comunidades mais interventivas.

Com a revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal deu-se lugar a uma fase impulsionadora do poder local democrático, que visava a procura de autonomia e de melhoria das condições de vida das populações, sendo que nos primeiros tempos as prioridades centraram-se ao nível da criação das infraestruturas e de melhorar as condições básicas de vida, em áreas como o abastecimento de água, o saneamento básico, limpeza urbana e outros, mas também a outros níveis de cariz social, mais concretamente na área educacional.

Mobilizaram-se as populações em torno de objetivos comuns, alertando consciências e desencadeando dinâmicas também promovidas pelo poder autárquico. Foi a vez dos novos autarcas municipais e de freguesia serem chamados a resolver os problemas do dia a dia das suas populações.

Numa fase seguinte a tónica foi dada aos problemas estruturais que impediam até então, o desenvolvimento sustentado dos territórios. Era assim reconhecida a importância da intervenção municipal, que viu assim reforçada as suas atribuições e competências, transferidas do poder central. No entanto e num exercício de aprofundamento do

exercício da democracia, não se trataria somente de transferir competências ao nível administrativo. Era importante que existisse uma partilha efetiva do trabalho político ao nível da tomada de decisão no que diz respeito ao desenvolvimento e implementação de políticas locais.

A Constituição da República Portuguesa (1976), reforça as competências da administração local, ficando as autarquias com um nível de poder mais próximo das suas populações, sendo que a educação, como já referimos atrás, é um dos campos de intervenção de eleição.

Com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia e com um maior número de alunos matriculados em todos os níveis de ensino, era evidente que profundas transformações viriam a ocorrer no sistema educativo português, tornando-o mais dispendioso. As questões burocráticas agudizam-se e é no início da década de oitenta que surgem as primeiras críticas ao aparelho burocrático e às políticas demasiado centralizadas, segundo nos refere Lima e Afonso (1995).

Era necessário então que se modernizasse o currículo, os métodos, os conteúdos e fundamentalmente as estruturas administrativas, demasiado centralizadas.

É importante referirmos que historicamente o sistema educativo português caracterizando-se durante muito tempo por uma excessiva centralização e uniformização, conforme nos refere Nóvoa (1992), a gestão das escolas só ganhou visibilidade com a consagração legal do seu modelo democrático de gestão, no âmbito da Reforma do Sistema Educativo (RSE), desencadeando como nos refere Afonso (1994), debates acesos sobre a administração e gestão escolar.

Passamos assim a assistir a uma mudança do paradigma educativo ao nível da gestão e administração das escolas, proclamando-se, por um lado, um processo de autonomização das mesmas, e por outro a implementação de novos modelos de administração, direção e gestão das escolas públicas.

Os discursos políticos passaram a enquadrar as temáticas relativas à descentralização administrativa, dando lugar ao aparecimento de legislação avulsa sobre a matéria em anos seguintes, com o consequente alargamento de atribuições e competências para o poder local na área da educação.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) prossegue assim uma linha de ação política ao reconhecer o papel dos municípios, nomeadamente ao nível da educação pré-escolar. Quando é publicada a referida Lei, estava prevista uma abertura da administração educativa à descentralização e participação, no entanto o seu artigo 43.º mantém uma prudente reserva quanto às eventuais intervenções da administração local.

> O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico. (Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro, Artigo 43.º, ponto 2)

No entanto ainda no Artigo 43.º e no ponto imediato, refere-se

> (…) serão adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia e unidade de acção. (Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro, Artigo 43.º, ponto 3)

Salientamos, no entanto, e tendo por base o enunciado na LBSE, que as autarquias passaram a ser o parceiro fundamental no contexto da descentralização educativa, tal como diz J. Formosinho et al (2000), de que as mesmas assumiram um papel de crescente importância no domínio da administração educativa e na vida das comunidades educativas.

Também a realidade escolar se debate no seu dia a dia com as questões relativas à autonomia, num processo de abertura à comunidade, com o alargamento da participação dos diversos parceiros, entre os quais as autarquias.

A partir do Decreto-Lei n.º 7/2003, através da criação dos Conselhos Municipais de Educação, anteriormente já designados Conselhos Locais de Educação, existe um reforço de articulação e descentralização de competências do poder central para os municípios, conforme podemos observar nos quadros seguintes. No entanto na ausência de um processo claro de descentralização, a intervenção a efetuar pelos municípios nos órgãos da escola é reduzida, não sendo também muito valorizada pelos autarcas. Os autarcas revelam alguma cautela, no que diz respeito à transferência de competências, sem os recursos que lhes correspondem.

Quadro 1- Quadro comparativo/legislação

	Lei n.º 159/99 de 14 setembro	**Decreto-Lei 7/2003 de 15 de janeiro**	**Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho**	**Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro**	**Decreto-Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro**	**Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto**	**Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro**
Conselhos Municipais de Educação	Criar os conselhos locais de educação	Regulamentar a atividade do órgão					Regular funcionamento CME
Carta Educativa	Elaborar a carta escolar a integrar nos planos diretores municipais	Elaboração e revisão					Incluir uma análise prospetiva, fixando objetivos de ordenamento progressivo, a médio e longo prazos; garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município
Rede educativa		Ordenamento da rede educativa		Assegurar a articulação entre municípios das redes educativa e profissional e de formação profissional- CIM	Definição da rede escolar municipal ou intermunicipal		A rede da oferta educativa é fixada anualmente pelos departamentos governamentais com competência na matéria, ouvidos os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupada

(cont.)	Lei n.º 159/99 de 14 de setembro	Decreto-Lei 7/2003 de 15 de janeiro	Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho	Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro	Decreto-Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro	Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto	Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro
Ofertas educação/formação		Adequação em permanência da oferta educativa			Definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal e da oferta educativa e formativa; gestão do calendário escolar e da orientação escolar; gestão de matrículas, decisão sobre recursos de processos disciplinares; definição de componentes locais de currículo		Entidades intermunicipais- planeamento da oferta educativa de nível supramunicipal de acordo com os critérios definidos pelos departamentos governamentais com competência no domínio da educação e formação profissional, em articulação com o IEFP e ANQEP

(cont.)	Lei n.º 159/99 de 14 de setembro	Decreto-Lei 7/2003 de 15 de janeiro	Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho	Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro	Decreto-Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro	Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto	Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro
Apoios e complementos educativos	Assegurar gestão dos refeitórios dos estabel. pré-escolar e ensino básico; comparticipar na ação social escolar para as crianças do pré-escolar e ensino básico; apoiar o desenvolvimento de atividades complementares		Fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento horário pré-escolar; AECs no 1.º ciclo; ação social escolar no 2.º e 3.º ciclos; residências para estudantes do concelho	Deliberar sobre o ASE		Assegurar refeições escolares e a gestão dos refeitórios; apoiar alunos no domínio da ação social escolar; garantir alojamento para alunos do ensino básico e secundário como alternativa a transporte escolar; AECs	A ação social escolar, nas suas diferentes modalidades, é desenvolvida pelas câmaras municipais (refeitórios, transportes e residências escolares, Escola a tempo inteiro (AAAF, CAF, AECs)
Transportes escolares	Assegurar os transportes escolares		Organização e funcionamento de transportes escolares do 3.º ciclo	Assegurar, organizar e gerir os transportes escolares		Entidades intermunicipais-planeamento intermunicipal da rede de Transportes escolares	Elaboração e aprovação competência da Câmara Municipal; parecer do CME
Investimento (edifícios e equipamentos escolares)	Planeamento e gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos (construção)	Construção, apetrechamento e manutenção do pré-escolar e do ensino básico (pré-escolar e 1.º ciclo – CM; 2.º e 3.º ciclos CM+ME; sec. – ME)	Gestão do parque escolar no 2.º e 3.º ciclo (Contrato execução com ME)	Aprovar os planos intermunicipais de gestão de redes e equipamento de educação-Conselho Intermunicipal	Construção, requalificação, manutenção, conservação de edifícios.	Planeamento e constr, equip. e manut. de estabel. públicos de ed. pré-escolar, 2.º e 3.ºciclos do ens. básico e sec., incluindo o profissional	A const., requal. e modernização de edifícios escolares compete às câmaras municipais, em execução do planeamento definido pela carta educativa;

(cont.)	Lei n.º 159/99 de 14 de setembro	Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro	Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho	Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro	Decreto-Lei 30/2015 de 12 de fevereiro	Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto	Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro
Recursos humanos	Gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e 1.º ciclo ensino básico	Gestão do pessoal não docente dos jardins-de-infância e 1.º ciclo (providências normativas e financeiras acordadas entre Governo e ANMP)	Gestão do pessoal não docente dos jardins-de-infância e 1.º ciclo (Contrato de execução)		Recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente; recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local	Recrutar, seleccionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico	As câmaras municipais procedem ao recrutamento e seleção do pessoal não docente para exercer funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas
Financiamento		Recurso aos quadros Comunitários de apoio, no domínio das infra-estruturas, equipamentos e apetrechamento	Transf. das dotações relativas às compet. a descent., pessoal não docente do ens. básico, fornecimento de refeições, apoio ao prolongamento horário na educ. pré-escolar, AECs no 1.º ciclo ensino básico, gestão do parque escolar e ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos			Inscritos nos Orçamentos de Estado de 2019, 2020 e 2021 os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização, incorporam os valores a transferir que financiam as novas competências	Estado Central assegura investimento em edifícios e equipam. escolares com recurso a verbas provenientes de fundos europeus estruturais e de investimento em articulação com CCDRs ou dotações do Orçamento de Estado

(cont.)	Lei n.º 159/99 de 14 de setembro	Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro	Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho	Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro	Decreto-Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro	Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto	Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro
Outros						Garantido o acesso aos sistemas de informação utilizados pela administração direta do Estado, para gestão de processos relativos às competências transferidas;	Compete às câmaras municipais organizar a vigilância e segurança dos equipamentos educativos, edificado, recheio espaços exteriores incluídos no perímetro em articulação com as forças de segurança.

Apresentamos neste quadro comparativo uma seleção dos diplomas legais, que julgamos mais relevantes acerca das matérias em análise, ou seja dos processos de descentralização referentes às responsabilidades a transferir da administração central, no domínio da educação e que desde há muito tempo se preconizam por parte do Estado Central.

Como podemos observar, as autarquias, de um modo geral, desempenham competências no domínio educativo, particularmente no que respeita à educação pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico. No que diz respeito a outros níveis de ensino, o Estado Central faz depender o exercício dessas competências, da celebração de Contratos de Execução, entre o Ministério da Educação e as autarquias, de acordo com o que se encontra legislado no Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de julho. Com a Lei n.º 75/2013 é dada a possibilidade a alguns municípios de aderir a este processo, através da celebração de contratos interadministrativos, mantendo-se os contratos de execução anteriormente celebrados. Com a publicação da Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto e o Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro, todos os municípios deverão aderir até ao final do ano de 2021.

No que à Carta Educativa e Conselho Municipal de Educação diz respeito, as alterações de elaboração e funcionamento são dimensões que merecem interpelação e reflexão. Em 2015, legisla-se atribuindo ao CME a responsabilidade e o poder de elaborar um Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM) que daria substância e enquadramento à Carta Educativa. No entanto, a legislação de 2019 parece esquecer a dimensão política da ação local apenas atribuindo a competência de elaboração da carta educativa (como se esta fosse possível sem um PEEM. (Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro).

Apesar do quadro comparativo apresentado, é necessário um olhar mais abrangente e perceber que já anteriormente, com o Decreto-Lei 77/84 de 8 de março que se estabeleceu o regime de delimitação e de coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, nomeadamente no seu Artigo 8.º e que diz respeito às competências municipais em matéria de educação e ensino (centros de educação pré-escolar, escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico, residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos anteriormente), transportes escolares e equipamentos para educação de base de adultos, entre outras competências.

Fernandes (1996) refere que esta situação vem provocar algumas tensões entre os municípios e a administração central, pois temiam ter que assumir todos os encargos financeiros até ao 9.º ano de escolaridade, no sentido de que o alargamento da escolaridade obrigatória já contemplava o nível de ensino referido atrás e porque já detinham a responsabilidade da manutenção e apetrechamento dos edifícios do pré-escolar e 1.º ciclo, no entanto eram os municípios que poderiam ser as entidades de mais proximidade com as populações.

Importa referirmos que toda a legislação publicada desde 1984, incluindo o Decreto-Lei 299/84 de 5 de Setembro (organização, funcionamento e financiamento dos transportes escolares), aponta sempre no seu preâmbulo da necessidade e da importância do reforço do processo de descentralização

> quer pelo facto de ser a primeira área de actuação da administração central a ser descentralizada, quer pelo significado que a realização desta competência tem na vida social, cultural e educativa das populações. (Decreto-Lei 299/84, 5 de Setembro)

Com a publicação da Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro é estabelecido o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Estabelece o XVII Governo Constitucional e conforme é referido no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho que

> importa dar início a uma efectiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação, e no quadro do disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo e do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. (…) que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a locação dos recursos correspondentes.

Refere ainda que do Orçamento de Estado serão transferidas para os municípios as dotações inscritas no orçamento dos ministérios relativas às competências a descentralizar nos domínios da educação, designadamente as relativas ao pessoal não docente do ensino básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, à gestão do parque escolar e à ação social nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

As competências a transferir seriam formalizadas mediante contratos de execução a celebrar entre o Ministério da Educação e os municípios.

Foi o XIX Governo Constitucional que lançou o «Aproximar- Programa de Descentralização de Políticas Públicas», através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, que, entre outros objetivos, tinha por missão identificar competências dos serviços e organismos da administração central com potencial de descentralização, conforme nos é referido também no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

Traz-nos como novidade este Decreto-Lei, no seu Artigo 8.º, alínea i), a definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal.

Mediante um processo que se pretende de aprofundamento da descentralização, publica-se a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, Lei n.º 50/2018, d e16 de agosto. É no seu Capítulo II, Artigo 11.º, que são elencadas as novas competências dos órgãos municipais, no que à Educação diz respeito, sendo publicado a 30 de janeiro, o diploma sectorial, Decreto-Lei n.º 21/2019.

No que ao Conselho Municipal de Educação diz respeito, não verificamos alterações significativas, registamos na sua composição a inclusão de um representante da Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional e de representantes dos Conselhos Pedagógicos dos Agrupamentos de Escolas e Escolas Não Agrupadas. Estas *simples* alterações não impedem de considerar uma excessiva escolarização dos CME, sobretudo nos municípios com muitas escolas/agrupamentos, tornando-se um órgão dominado pela *visão escolar* e diminuindo o efeito benéfico da participação cidadã de todas as entidades do território (saúde, ação social, segurança, emprego… etc.).

Alarga-se a transferência relativa ao pessoal não docente para todos os níveis de ensino, assistentes técnicos e operacionais, seu recrutamento, seleção e gestão.

No que ao investimento (edifícios e equipamentos escolares) diz respeito, a construção, requalificação e modernização de edifícios escolares compete às câmaras municipais, de acordo com o planeamento definido pela Carta Educativa.

O Conselho Nacional de Educação nestes últimos anos tem tomado posição sobre os modelos de administração e governação do sistema educativo, quer em pareceres solicitados pela Assembleia da República, quer em recomendações produzidas e da sua própria iniciativa, conforme nos é referido no seu Relatório, Participação autárquica na gestão das ofertas de educação e formação, de novembro de 2018.

Reconhecem a progressiva participação dos municípios no domínio da educação, no quadro da autonomia que lhe é conferida pela Constituição da República Portuguesa, considerando no entanto que

> o processo de delegação de competências nos municípios, em matéria de educação, por via da contratualização, não prefigura uma descentralização, mas sim uma transferência de encargos para as autarquias, atribuindo-lhes, por vezes, o papel de executores das políticas definidas pela administração central.

Formula assim o Conselho Nacional de Educação um conjunto de recomendações umas mais pertinentes que outras:

- Utilizar uma matriz de responsabilidades, devidamente organizada em domínios e níveis de decisão, enquadrando as competências das autarquias, em matéria educativa, clarificando o que compete a cada uma das partes; incluindo a administração central;

- Considerar um processo de descentralização que identifique recursos, processos de avaliação e de prestação de contas, com a garantia da existência de instrumentos legais e financeiros para a capacitação das estruturas municipais de forma a serem dadas respostas adequadas às competências municipais;

- Considerar os Conselhos Municipais de Educação como órgãos importantes de caráter consultivo [embora de deva reconhecer que dada a sua natureza sociocomunitária deveria possuir competências de vinculação em matérias chave, podendo reconhecer-se uma ideologia centralista no parecer em apreço];

- Definir de forma clara e sustentada, o enquadramento financeiro e o financiamento às autarquias de acordo com as reais competências descentralizadas, assentes em indicadores que caraterizem o concelho e de acordo com o diagnóstico elaborado no âmbito da Rede Social;

- Criar condições para a celebração de compromissos locais claros, promotores de mais e melhor educação.

De acordo com esta última recomendação do Conselho Nacional de Educação, podemos afirmar que esses compromissos deverão ser assumidos nas e com as comunidades locais, a quem deve ser atribuído o direito e a responsabilidade na condução de processos de desenvolvimento local, não os restringindo somente a questões meramente técnicas e/ou administrativas.

Foi e é com a legitimidade democrática atribuída às autarquias que as mesmas passaram a ter um papel importante no tratamento e decisão em matérias do interesse dos seus territórios, e neste caso em concreto dos seus territórios educativos.

O conceito de "território educativo" surgiu em Portugal aquando dos trabalhos preparatórios da reforma do sistema educativo, no final da década de 80 e também na sequência da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo.

A territorialização materializa-se com a existência de políticas educativas de um determinado território coerentes com os processos de desenvolvimento local.

Refere-nos Pinhal (2012) que territorialização de base comunitária pode ser uma das formas de descentralização política e administrativa de atribuições e competências para as autarquias locais. Defende ainda a ideia de um modelo deste tipo, propiciador da construção de políticas locais, com a definição de territórios educativos, com o objetivo de melhor orientar a reorganização do sistema de educação e ensino. A defesa desta ideia, não coloca em causa a centralização de aspetos fundamentais no sistema, como sendo o direito à educação, o currículo formal e o sistema de acreditação do pessoal docente, sendo no entanto compatível com o desenvolvimento da descentralização, dando lugar à inexistência de um único modelo.

Seria importante perceber, até que ponto os municípios incluem este conceito de "território educativo" nas suas práticas locais. No entanto e mesmo quando não existem projetos educativos locais, encontram-se nas comunidades vontades e intenções assumidas de um trabalho conjunto e de articulação na definição de estratégias locais, que é necessário potenciar.

A organização da educação deve ser assente na centralidade dos territórios, sendo eles mesmos os produtores das políticas educativas, deixando ao Estado a orientação global do sistema. A centralização do mesmo não seria colocada em causa, no que diz respeito, como atrás já se referiu, ao direito à educação, currículo formal e formação de professores.

É ao Estado português que compete definir os pressupostos da descentralização, reforçando e protegendo os poderes locais, não impedindo os mesmos, de assumir as suas próprias políticas no domínio educativo.

Podemos, no entanto, dizer que as políticas de descentralização não são o ainda esperado pelas comunidades educativas, sendo que algumas iniciativas do poder autárquico têm aberto algum caminho nesse sentido, designadamente no papel da conceção e planeamento local da educação, na elaboração da Carta Educativa e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, ou até na influência que podem exercer nos órgãos das escolas e dos agrupamentos, através da representação nos órgãos de gestão, como é o exemplo atual dos Conselhos Gerais dos Agrupamentos de Escolas e Escolas Não agrupadas.

Tem-se tornado óbvio que as autarquias não rejeitam de todo o alargamento das suas competências, desde que daí surjam as devidas contrapartidas nomeadamente financeiras. São necessários os meios financeiros compatíveis com a exigência das responsabilidades solicitadas pela Administração Central.

No entanto, a atuação dos municípios, através de um poder local democrático pode ser posta em prática, através da construção de ações públicas, sempre no sentido de uma maior participação individual e coletiva, na procura de melhores soluções para os seus cidadãos e cidadãs.

As autarquias têm sido fortemente confrontadas com novos desafios, não só nas situações do dia a dia, como também ao nível do planeamento e na construção de estratégias a longo prazo. É necessário preparar o futuro mas com os/as cidadãos/ãs. Deste modo exige-se que as equipas autárquicas sejam detentoras do espírito de partilha, conhecedores do seu território e das realidades da sua comunidade.

Colocam-se deste modo grandes desafios ao poder local, visando o aprofundamento da democracia com novas formas de participação coletiva.

> - a modificação da natureza da relação entre os poderes central e local; o reforço do trabalho político local, envolvendo conjuntamente todos os órgãos autárquicos e todas as forças políticas, sem prejuízo dos seus papéis e do debate e luta política legítimos; o respeito e o incentivo à actividade autónoma das organizações cívicas locais, designadamente das associações". (Pinhal, 2012, p. 213)

Apesar das autarquias se debaterem ainda com a satisfação de muitas necessidades básicas das populações, existem indicadores que no momento se podem estar a impor em certos municípios, empenhando-se os mesmos numa nova visão estratégica, visando o próprio desenvolvimento local.

No sentido de melhor podermos clarificar, consideremos o desenvolvimento local como uma ideia de que, as localidades e os territórios dispõem de recursos económicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais que podem constituir um potencial de desenvolvimento, sempre com o objetivo da melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Conforme nos diz Alberto Melo e Priscila Soares (1994) cit. Canário (1999, p. 65):

> (…) o desenvolvimento local é antes de mais, uma vontade comum de melhorar o quotidiano; essa vontade é feita de confiança nos recursos próprios e na capacidade de os combinar de forma racional para a construção de um melhor futuro. É aquilo a que se chama frequentemente a 'cultura do desenvolvimento': a situação atingida por uma população ao sentir-se e ao capacitar-se para analisar os problemas actuais, para pôr em equação necessidades e recursos, para conceber projectos de melhoria integrando as dimensões de espaço e de tempo e para, enfim abranger com esses projectos finalidades de desenvolvimento global-pessoal como colectivo económico, cultural, sociopolítico. (pp.29-30)

Segundo Canário (1999), encarando o desenvolvimento desta forma, surgem-nos dois conceitos que devemos registar, o conceito de participação e o conceito de endogeneidade.

> A participação dos actores locais ao nível da tomada de decisões, concretização das decisões e avaliação dos resultados é que permite transformar o processo de desenvolvimento num trabalho que uma comunidade realiza sobre si própria, aprendendo a conhecer-se, a conhecer a realidade e a transformá-la (…). (Canário, 1999, p. 65)

Este tipo de participação garante-nos a pertinência das iniciativas a implementar porque são baseadas nas necessidades identificadas localmente, garante uma nova forma de

aproveitamento dos recursos, promovendo ainda uma maior consciencialização dos atores que por sua vez pode favorecer maior responsabilização coletiva.

Quanto ao segundo conceito de endogeneidade

> (…) diz respeito ao modo como são identificados e mobilizados, no quadro de processos de desenvolvimento, os recursos locais. (Canário, 1999, p. 65, 66)

Se considerarmos que os recursos locais mais importantes são as pessoas, então os conceitos apontados anteriormente serão indissociáveis um do outro, levando a que as estratégias de desenvolvimento local não estejam somente centradas nas carências ao nível de recursos financeiros.

Podem ser estes processos de desenvolvimento local perspetivados como processos educativos, valorizando os conhecimentos das pessoas e em que estas, de forma coletiva podem participar na resolução dos problemas locais.

> Fazer da educação um eixo estruturante do desenvolvimento local e transformar o desenvolvimento local num processo educativo são as duas faces de políticas integradas de desenvolvimento, referidas a um território encarado como um espaço físico, social e cultural. (Canário, 1999, p. 67)

É um facto que em Portugal existe uma diversidade de relações escola-autarquia, pelo que tem sido uma realidade a participação das mesmas na educação ao nível local.

É assim desta forma que a estratégia dos municípios, com o estabelecimento de parcerias com diversas entidades da área da educação, numa lógica de trabalho em rede, promove o exercício da democracia local, delineando ações numa plataforma de entendimento entre todos/as, na construção de projetos municipais.

Nesta relação de municípios e educação importa clarificar o que entendemos por uma relação de parceria ou de partenariado, para alguns autores, sendo que estas relações podem ser os pilares de projetos na comunidade e na comunidade educativa em particular. A parceria é definida como

> processo de acção conjunta com vários atores ou protagonistas, colectivos ou individuais, que se aglutinam à volta de um objectivo partilhado, disponibilizando recursos para, em conjunto, definirem o (s) referido (s) objectivo (s), avaliando continuamente seus resultados. (Amaro, 1999, p. 17)

A parceria enforma todo um conjunto de princípios e valores, destacando-se a participação dos atores que apelam à corresponsabilização e envolvência tanto na tomada de decisão como na construção de projetos.

Registamos ainda e porque nos parece importante o conceito de partenariado como

> prática social inovadora, estabelece um novo tipo de colaboração entre parceiros, (…) pressupõe a paridade entre os parceiros; eles contribuem para objectivos comuns, mas têm também os seus objectivos próprios e cada um deles pode legitimamente retirar vantagens particulares; compromissos e benefícios resultam de um acordo, a que se chega através de negociações. Para poder negociar, cada parceiro tem de deter uma margem de autonomia considerável. (M. Beatriz Canário, 1995, p. 165)

O Conselho Municipal de Educação, no exercício das suas competências, pode introduzir dinâmicas, reafirmando a grande responsabilidade da multiplicidade dos seus parceiros e ser uma mais-valia para toda a comunidade educativa, na construção de novos modelos de políticas educativas locais, adequadas aos contextos locais, onde todos os atores educativos se revejam.

No entanto, os Conselhos Municipais de Educação devem ainda ser pensados numa lógica de alargamento, implicação e participação, a educação exige o reforço de um "novo" espaço público de *deliberação e não de mera auscultação*, um espaço mais abrangente do que o espaço escolar e organizado em redes. Não sendo a escola o centro da coletividade, também não significa que passe a ser assumida pelo município.

Importa perceber este órgão enquanto plataforma de coordenação da política educativa concelhia, promotora da articulação entre os vários agentes educativos.

1.3. Conhecimento e Decisão Política

É importante referirmos neste estudo e na tentativa de nos ajudar a compreender como é que o conhecimento pode ou não influenciar as decisões políticas ao nível concreto da educação, ou como é que o mesmo pode influenciar nas tomadas de decisão em matérias tão determinantes, como aquelas que estão atualmente na agenda política.
É inevitável e natural, a vontade do ser humano em conhecer o que é desconhecido. É um atributo que todos os seres humanos possuem.

É referido num texto de Roberto Carneiro, publicado por Maria de Lurdes Rodrigues (2014), que as políticas "baseadas na evidência" trazem para a discussão a qualidade da política pública e os conhecimentos produzidos e renovados. Apesar da necessidade desta discussão, é um diálogo nada fácil entre a comunidade científica e os políticos. É de extrema importância que os investigadores ajudem os decisores, transferindo o conhecimento para os mesmos, importando ao mesmo tempo que os decisores se orientem por objetivos estratégicos, ao invés de se encontrarem condicionados por ideologias, agendas mediáticas e processos eleitoralistas. Aos governantes compete o dever de explicar aos governados a importância das políticas públicas, como um requisito central da governação democrática.

A partir das orientações estratégicas e de forma que as mesmas sejam sustentáveis e consistentes, que orientarão um país num futuro a longo prazo, torna-se urgente a construção e implementação de pactos que sejam eles mesmos consensuais.

O diálogo entre ciência e política deve ser entendido pelo cidadão, que é o destinatário final das políticas que forem implementadas e que levará seguramente a uma maior confiança nos decisores políticos, não esperando que essa confiança seja somente aquela que é depositada nas urnas, aquando dos atos eleitorais.

Pensamos que em Portugal o estudo das políticas públicas, ainda tem um longo caminho a percorrer.

> (…) O divórcio entre ciência e política: pela ausência de mobilização dos conhecimentos produzidos sobre o contexto português para as decisões de política educativa. Pelo carácter parcelar da investigação neste campo e pela ausência de investimentos significativos nessa investigação. (Benavente, 1990: 729)

É de refletir muito seriamente o caso concreto da educação e das suas políticas, por ser nesta área que os resultados só serão palpáveis num período de tempo muito mais alargado. É um assunto que merece grande reflexão.

Contudo, existem já alguns sinais de mudança, quando sabemos e observamos que começam a ser chamados para exercer cargos políticos, onde a tomada de decisão é constante, protagonistas do mundo científico e da investigação.

Podemos referir o Projeto KNOWandPOL (2009), desenvolvido com a participação de vários países, Portugal, Alemanha, Escócia, Bélgica, França, Roménia e Hungria, com

João Barroso a coordenar a equipa portuguesa, em que o objetivo central do estudo incidiu na articulação entre o conhecimento e a ação pública, ou seja qual o papel que o conhecimento desempenha na construção e regulação das políticas públicas. Temos assim, com o desenvolvimento deste projeto, evidências de que um caminho está a ser feito.

Segundo nos refere Barroso (2009), pretende-se com o estudo referido no parágrafo anterior, lançar um "olhar" no sentido de descrever cada ação pública, identificando o papel que o conhecimento desempenhou em cada um dos processos. São estudadas diversas ações públicas, nas áreas da educação e da saúde.

Os eixos de análise construídos e comuns aos vários estudos englobados no referido projeto, foram estruturados pelas questões que a seguir se transcrevem e que consideramos de extrema importância referi-las:

> Donde vêem e donde falam os actores envolvidos na acção pública? Que tipos de relações (hierarquia, competição, colaboração) estabelecem com os outros actores envolvidos no mesmo processo? O que sabem (ou julgam saber) estes actores? Que tipos de categorias usam nas suas narrativas? Que ideias e eventos valorizam nas suas histórias? Que referências ou acontecimentos comuns é possível identificar nestas narrativas? Qual a representação da realidade que estrutura a acção pública num determinado período de tempo, para cada um dos sectores em estudo (educação e saúde). (Barroso, 2009, p.988)

Refere ainda que os decisores têm um acesso dificultado, senão impossível, ao conhecimento, que é complexo, no sentido em que existem à volta desses mesmos decisores, quem faça a mediação entre o conhecimento e a política, "*seleccionados mais segundo uma "lógica de confiança" do que segundo uma "lógica de competência"*. (Barroso, 2009, p. 989)

O estudo a que aqui fazemos referência evidenciou, que o seu desenvolvimento foi condicionado claramente por todos os que não querem mudanças ao nível da "gestão democrática" e pelos que apresentam vontade de mudar. Apesar disso houve lugar a um entendimento e num espírito de compromisso, com soluções alternativas.

Um dos aspetos apontados no estudo é a forma como o conhecimento circula entre as pessoas, apontando-se exemplos de situações como é que é proporcionada esta circulação de conhecimento. Professores que podem passar a deputados, que por sua vez podem ser ministros ou secretários de estado. Também os académicos podem ser

chamados a elaborar estudos, a produzir conferências e tantas outras movimentações que podem ocorrer. Desta forma o conhecimento é mostrado, posto em comum através dos discursos dos atores, em cada um dos meios onde os mesmos se encontram inseridos, embora a sua mobilização e utilização nem sempre seja congruente e consistente, como também reconhece o mesmo autor: *"A utilização do conhecimento no processo de decisão política é fortemente condicionada pela interacção (competição) entre diferentes grupos de interesses". (*Barroso, 2009, p.999)

No caso concreto que foi estudado acerca do *"reforço da autonomia das escolas*", o Ministério da Educação propôs um modelo quando a comunidade educativa ainda não tinha sentido essa "falta" e quando a configuração prática proposta estava longe de corresponder a um real reforço, chegando o autor a designar a autonomia como ficção. Procurou-se assim uma solução para um problema que ainda não existia, apesar de se terem criado grupos de trabalho, para a procura de informação para uma tomada de decisão posterior.

Por outro lado, subsiste no nosso sistema também a lógica da procura do problema para cumprir uma agenda política e criar a ilusão de uma ação requerida pela realidade. É assim *"uma lógica que parte da definição a priori de soluções que fazem parte da agenda política e para as quais se têm de "encontrar" os problemas adequados".* (Barroso, 2009, p.1001)

No relatório do projeto já referido, João Barroso cita Kingdon (2003, p. 172), *"são as soluções que andam à busca dos problemas", pelo que o conhecimento que é mobilizado destina-se, sobretudo, a justificar a necessidade de fazer o que sequer fazer."* (Barroso, 2009, p.1001), servindo um propósito de mera legitimação decisional.

Trata-se de duas lógicas que podem explicar o processo de transferência do conhecimento para a política, referindo ainda que em contexto do exercício das funções de deputados, no Parlamento Português aquando da abordagem do tema em questão, poucas referências foram feitas pelos mesmos, a estudos ou nomes de especialistas para sustentarem as suas intervenções e que são apoiadas na maioria por convicções ideológicas ou pelas estratégias de agenda política. É referido no relatório do estudo que existe conhecimento produzido, mas que não está a ser utilizado pelos decisores políticos ao nível do Ministério da Educação *" (...) ou porque não "converge "nas*

orientações políticas, ou porque é excessivamente crítico, ou porque não é suficientemente operacional. (Barroso, 2009, p.1004)

Podemos afirmar que as opções políticas e os seus processos de decisão podem ser fortemente influenciados pelo nível de conhecimento que os respetivos decisores possuem ou por quem diretamente interage com os mesmos.

1.4. A participação dos cidadãos no desenvolvimento local

A importância da educação, como um fator muito importante no desenvolvimento e no progresso, parece-nos ser já uma ideia que reúne um consenso bastante alargado na nossa sociedade.

Existem associações e grupos de cidadãos mais ou menos formais, que têm um papel muito importante na procura de objetivos e de grandes finalidades para a nossa sociedade, de forma a encontrar vias de progresso e de sucesso para o bem comum ou coletivo. Não consideremos este bem comum, no sentido em que o desenvolvimento não considera somente o bem estar material. Tal como nos diz Amaro (2001), é um bem estar mais abrangente, ligado à cultura, ambiente, política, economia, etc.

É o mesmo autor que divide o conceito de desenvolvimento em cinco vertentes: desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, desenvolvimento participativo e desenvolvimento integrado. Mostra-nos que é através do desenvolvimento de capacidades e potencialidades que a pessoa resolve as suas necessidades; o desenvolvimento passa pelo aumento da participação social no dia a dia de cada um e que é importante não descurar a ideia de que as vias de desenvolvimento também são locais, geridas e vividas localmente, apelando a novos atores, como as autarquias, como as escolas e muitas outras que integram a vida das pessoas.

António Nóvoa (1989) dá-nos também o seu contributo dizendo-nos que o desenvolvimento é um processo complexo, pelo qual a sociedade adquire progressivamente uma maior capacidade de intervenção sobre si própria, abrangendo recursos humanos e a participação dos atores locais. Por sua vez, Rogério Roque Amaro (2001) define desenvolvimento local como um conceito de proximidade, cidadania ativa, vivido na primeira pessoa, é um processo de mudança centrado numa comunidade local, que parte quase sempre de uma necessidade por satisfazer, assentando na

mobilização das capacidades locais que logo implicam participação. Como sustenta e reforça Rui Canário:

> A participação dos actores locais ao nível da tomada de decisões, concretização das decisões e avaliação dos resultados é que permite transformar o processo de desenvolvimento num trabalho que uma comunidade realiza sobre si própria, aprendendo a conhecer-se, a conhecer a realidade e a transformá-la (…) (Canário, 1999, p. 65)

É indissociável deste processo de participação, o conceito de endogeneidade que tem a ver com "*...modo como são identificados e mobilizados, no quadro de processos de desenvolvimento os recursos locais"* (Canário, 1999. P. 65)

Os muitos projetos de desenvolvimento local apresentam caraterísticas muito diferenciadas, sendo essa uma das principais riquezas. Como nos aponta Rogério Roque Amaro (1998), são projetos de base territorial, privilegiando a sua incidência local e comunitária; valorizam a participação das populações, pretendendo suscitar e mobilizar as capacidades de iniciativa existentes nas comunidades locais e que Canário também desenvolve:

> (…) os processos de desenvolvimento local perspectivam-se como processos educativos, globalizados a nível local, capazes de colocar o enfoque nos processos de aprendizagem, valorizando os conhecimentos experienciais, a interacção colectiva na resolução de problemas locais. É este o ponto de partida para instituir dinâmicas locais, simultaneamente educativas e de desenvolvimento (…). (Canário, 1999, p. 66)

A valorização dos recursos locais, não tem constituído o eixo estruturante das políticas de desenvolvimento, é muitas vezes centrado nas carências, nomeadamente de caráter financeiro, sendo desta forma a responsabilidade transferida para entidades exógenas, favorecendo lógicas de dependência.

É necessário e urgente promover processos de desenvolvimento endógenos, baseados na optimização dos recursos locais e dos recursos humanos, interagindo coletivamente na resolução de problemas locais.

É necessário considerar como duas faces de políticas integradas de desenvolvimento, fazer da educação um eixo estruturante do desenvolvimento local e transformar o desenvolvimento local num processo educativo.

De facto, para que este desígnio seja uma realidade, é necessária uma participação democrática, assente no direito que os cidadãos têm de se envolverem nos processos políticos, para que eles próprios sejam parte integrante e decisiva quando se procuram, soluções e se tomam decisões.

É de salientar também que os cidadãos têm necessidade de perceber os benefícios que a participação lhes possa trazer e que esbatam ou eliminem as barreiras que se colocam muitas vezes à participação.

Baptista Machado (1982) aponta como questão central e decisiva para o entendimento da democracia moderna, a distinção entre o ser parte e o participar, como situações distintas.

> Enquanto parte, o cidadão afirma a sua autonomia pessoal contra outros particulares ou contra a colectividade, mas já enquanto participante, ele representa e afirma o interesse de um grupo, participa na publicidade democrática e aparece como portador de uma função no todo colectivo-não como parte. (Baptista Machado, J., 1982, p. 121-122)

Também Matias Alves (2007) nos refere que a participação só faz sentido se as pessoas e as organizações tiverem poder de decisão e tiverem ao seu dispor os meios e as condições que posteriormente permitam realizar as ações decididas. É necessário que as partes sejam reconhecidas e valorizadas e a vontade e a inteligência de cada um estiverem ao serviço da construção e desenvolvimento das políticas educacionais.

Na construção de um projeto coletivo, ultrapassando os dilemas de ser parte e participante, aponta-nos como necessário

> acabar com o raciocínio taylorista do one best way; se há só um caminho, se há uma decisão que é melhor do que todas as outras, para quê discutir, pedir opiniões, apelar à participação? Se as decisões já estão pré-determinadas para quê encenar a ilusão de que as pessoas estão a ser chamadas a decidir?
> aceitar a lógica de uma organização política, complexa, conflitual, tolerante, flexível;
>
> aceitar o risco da liberdade; a participação só é possível na medida em que o homem se tomar mais exigente, mais livre e mais capaz de suportar as tensões dos conflitos e dispensar a paixão da "segurança" dos servos;
>
> a existência construída de um projecto que possa mobilizar as vontades e as inteligências em benefício do bem comum;
>
> a aceitação e o reconhecimento dos outros e de que não há negociação sem conflito nem, desejavelmente, conflito sem negociação;

> a criação de condições logísticas para o encontro, a reflexão, a permuta, a construção de conhecimento, que passam pela existência de tempos e espaços comuns que propiciem a gestação da confiança que permite a abertura e o trabalho cooperativo;
>
> o desenvolvimento de equipas de trabalho que potenciem a (des)construção de percepções e propósitos comuns;
>
> a existência de lideranças empreendedoras nos vários níveis da organização que mobilizem para uma acção inovadora, que promova o desenvolvimento dos processos educativos, que moderem os conflitos de interesses e de perspectivas, que proporcionem a circulação de informação, que apoiem e reconheçam o trabalho desenvolvido. (Alves, http://terrear.blogspot.com/2007/03/autonomia-participacao-e-lideranca.html. Acesso em 25 de julho de 2019)

A forma de mobilizar a sociedade civil com a consequente participação dos cidadãos, encontra nas autarquias a entidade com maior capacitação para o fazer. As autarquias locais são quem mais próximo se encontra dos cidadãos, quem melhor pode conhecer as suas reais necessidades.

Também aqui se aponta a participação nos Conselhos Municipais de Educação, com os vários grupos representados que podem exercer o seu direito à participação, na definição de políticas educativas locais, conforme é referido nas competências dos Conselhos Municipais de Educação, mostrando-nos que este é um órgão que pode ser mobilizador para a participação dos atores e de desenvolver políticas educativas ao nível local, articuladas e sustentáveis. Podemos mesmo interpretar que se encontra um espaço para o desenvolvimento da territorialização das políticas educativas.

2. A Regulação em Educação

2.1. Conceito e Modos de Regulação

Nestes processos de mobilização da sociedade civil, na construção de projetos de desenvolvimento local é premente a existência de modos de regulação no campo da ação.

É necessário compreender o processo de construção e regulação das políticas públicas, por ser este um processo complexo que vai muito para além da decisão e com a possível implicação de múltiplos atores.

> O campo da acção pública é um campo vasto: abarca o que está antes da decisão, a elaboração das agendas a partir das expectativas e exigências da população, a antecipação e a gestão das mobilizações que os projectos suscitam; inclui a activação de redes de actores que constroem a configuração decisional, formal ou informal, e o desenvolvimento de fases sucessivas de um processo, feito de interdependências, em diferentes níveis institucionais. (Fontoura, 2008, p.6)

Torna-se conveniente precisar o que se entende por política pública, que segundo Fontoura (2008) e como termo abrangente pode ter várias aceções- a esfera política, a atividade política e a ação pública. As políticas públicas apresentadas como um programa de ação governamental, são mais do que um processo de decisão com a participação de um determinado número de atores, constituem um lugar em que uma determinada sociedade constrói a sua relação com o mundo. Neste sentido devem ser analisadas como processos através dos quais se elaboram as representações de que as comunidades se apropriam para compreender a realidade e após concebidos os instrumentos, agir sobre o real percebido.

Surel (1995) considera que política pública, tal como um paradigma, é constituída por quatro elementos fundamentais: princípios metafísicos gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos. Refere ainda que enquanto estes quatro elementos não se articularem, a aplicação das medidas tomadas acaba por ser travada entre os jogos e lutas de atores. É esta a fase dos problemas da comunidade, em que os atores mostram visões diferentes sobre o mesmo problema, apresentando por via disso mesmo, soluções diferentes muitas vezes incompatíveis.

Os constrangimentos que naturalmente surgem só tenderão a ser resolvidos quando se conseguirem estabelecer acordos acerca das representações, normas, dispositivos e atores, para a resolução dos problemas referenciados. A não existirem soluções possíveis, significa que os métodos e os instrumentos adotados não são os adequados às situações a resolver, continuando a existir falhas na relação entre o Estado e a sociedade.

A existência destas falhas pode conduzir o Estado a uma situação de enfraquecimento, em que o mesmo tende a ser uma das partes num conjunto de um grande número de atores participantes na ação pública. Inevitavelmente passaremos de uma forma de regulação centralizada para uma regulação multipolar. No que diz então respeito à

regulação, a ação pública organiza-se em torno de lógicas territoriais e lógicas setoriais, com a primeira a referir-se ao centro-periferia e a segunda a uma lógica global-setorial. (Fontoura, 2008)

Numa relação de centro-periferia falamos de um modo de regulação institucional evidenciando dimensões de coordenação, controlo e influência exercidas pelos detentores de uma autoridade legítima; por outro lado numa lógica global-setorial falamos de regulação situacional, ativa e autónoma, como um processo ativo de produção das "regras do jogo" que (re) orientam o funcionamento do sistema. (Barroso, 2006)

As formas de regulação devem ter naturalmente em conta o contexto e os seus movimentos associados.

Em contextos de mudanças económicas, sociais e políticas, é um imperativo, como aliás tem acontecido, que a investigação em educação se debruce sobre a evolução dos sistemas educativos e das mudanças de sentido das próprias políticas educativas. Entenda-se o sistema educativo enquanto sistema social, com uma determinada estrutura e organização, configurando relações entre os diversos agentes e atores educativos.

Conforme nos diz Isaura Reis (2013)**,** os diversos agentes e atores educativos e de forma intencional prosseguem a mesma finalidade, a educação e formação, mas os seus interesses e as suas estratégias levam muitas vezes a processos de confronto, negociação ou compromisso, no sentido de assegurar o equilíbrio e a coerência do sistema ou por outro lado obrigando à transformação.

Foi a partir dos anos 80, século XX, que o debate político se centrou nas problemáticas da reforma e reestruturação do Estado num conjunto de países, o que veio dar origem a alterações legislativas, nomeadamente na educação.

A regulação pode reunir vários significados, ou seja, o modo como se ajusta à ação, com determinada finalidade, orientada por regras previamente definidas. A clarificação do conceito é-nos feita com o desenvolvimento da teoria dos sistemas. Assim a regulação torna-se determinante para manter em equilíbrio qualquer sistema.

Diebolt (2001, p.10), define regulação como

> (…) o conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento dum determinado sistema, através de um processo complexo de reprodução e transformação. Neste sentido, a regulação postula que a transformação de um sistema é a condição indispensável à manutenção da sua existência e coerência".

A "regulação" no domínio educativo aparece associada a uma outra forma de intervenção do Estado ao nível das políticas públicas, diferente de "regulamentação", em que se controlam normas e procedimentos e se ignoram as questões da qualidade e da eficácia de resultados, segundo nos elucida Barroso (2005).

> (…) num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias. (Barroso, 2005, p.733)

Barroso (2005) sistematiza o conceito de regulação enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos da seguinte forma: é um processo que assegura o equilíbrio, mas também a transformação do próprio sistema; compreende a produção de normas que orientam o funcionamento do sistema e o seu natural reajustamento de ações dos atores; no sistema educativo, sendo um sistema complexo e com uma enorme diversidade de atores envolvidos, existem também um conjunto diversificado de fontes, posições, interesses e estratégias; o Estado continua a ser uma fonte essencial de regulação, não sendo no entanto único; os vários processos de regulação que resultam da multiplicidade de fontes e atores, com interesses, estratégias e lógicas de ação diferentes, levam a processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes; tomando como ponto de partida a regulação do sistema educativo como um "sistema de regulações", é importante que se valorize o papel dos indivíduos e das estruturas formais ou informais, na mediação, sendo que dessa forma haverá lugar à passagem dos vários fluxos reguladores, podendo ser superados conflitos entre as várias regulações em causa; faz sentido que se fale em "multi-regulação" para que as transformações no sistema educativo sigam as lógicas de ação dos diferentes grupos de atores, negociação de objetivos e poderes; a complexidade dos processos de regulação no funcionamento do sistema educativo mostram a dificuldade da existência de certezas do rumo a tomar no próprio sistema e improvável o sucesso de uma estratégia de transformação, baseada unicamente num processo normativo de mudança; processos de regulação múltiplos dentro de um mesmo sistema, com dificuldades de compatibilização, colocam em causa a possibilidade de criação de um "sistema

nacional" de ensino e que daí decorrem algumas medidas de política educativa no sentido da criação de subsistemas locais, com a construção de compromissos locais que visam o bem comum educativo, facilitando assim os processos de regulação com possibilidades de maior convergência.

Nestes últimos anos do Séc. XXI podemos considerar que Portugal se encontra numa fase transitória ou mesmo de encruzilhada quanto aos modos de regulação em educação, tendo em conta um processo de transição na área da transferência de competências para os municípios, num quadro ainda indefinido de execução de políticas públicas.

O processo de regulação é um processo múltiplo, não só pela multiplicidade e diversidade de fontes, de mecanismos, bem como pela diversidade de atores que atuam no campo da educação, coexistindo assim por um lado um Estado central e centralista, por outro uma possibilidade para a abertura de novos quadros de governabilidade.

A regulação do sistema educativo pode ou deve ser entendida como um processo que é complexo, resultante da regulação das regulações, ao invés de ser somente o resultado de um controlo direto de aplicação de uma regra sobre os regulados. (Barroso, 2003), devendo deste modo falar-se de multirregulação. Por outro lado, somos alertados para *"os efeitos de contaminação"* decorrentes dos três níveis de regulação transnacional, nacional e local, tais como na transferência de conceitos, políticas e medidas colocadas em prática nos diferentes países tanto na europa como no mundo.

> O meu argumento é o de que a Europa funciona como um ideal regulatório que tem tendência a influenciar, e até a organizar, as políticas nacionais. Parece-me óbvio que a «homogeneização» não acontecerá. O debate acerca da diversidade dos sistemas educativos nacionais é quase uma tautologia, ainda que tal não acabe com algumas tendências no sentido da definição de metas comuns, estratégias semelhantes e, por isso, mesmo, políticas idênticas. (…) A complexidade do debate reclama a utilização de outras abordagens e instrumentos conceptuais. É inútil reproduzir distinções e dicotomias que são incapazes de gerar novos entendimentos. Devemos evitar considerar estas questões como se se tratasse de um conflito entre os «estados nacionais» e as «Instituições europeias». Não se trata de um jogo de soma zero no qual a atribuição de mais poderes à «Europa» resulta automaticamente no enfraquecimento do «Estado-nação», ou vice-versa; esta concepção aritmética do poder está completamente errada. (Nóvoa, 2002, pp. 133-134)

> Um dispositivo definido para um determinado nível de regulação pode influenciar o conjunto do sistema educativo: o PISA no âmbito internacional, as plataformas electrónicas no âmbito nacional, a política de descentralização no

> âmbito dos municípios e a gestão flexível do currículo, no âmbito das escolas. (Barroso, 2018, p. 1092)

A transversalidade das regulações consiste assim, na coexistência das diferentes modalidades de regulação, quer quanto ao nível onde se exerce, quer quanto às suas finalidades, quer quanto à sua forma, existindo assim uma pluralidade de atores institucionais em todos os processos.

> Tendo em conta a pluralidade de atores institucionais, coletivos e individuais, envolvidos nos processos educativos (…) obriga a prática de uma regulação compósita articulando diferentes modalidades, incidindo sobre diferentes campos e mobilizando diferentes atores, numa espécie de "geometria variável" ajustada à pluralidade de condições e de necessidades existentes. (Barroso, 2018, p. 1094)

Importa-nos neste estudo perceber também de que modos são operacionalizados os modos de regulação ao nível local.

> O local emerge assim dum complexo jogo de multirregulações caracterizado pelo reforço da regulação transnacional, o hibridismo da regulação nacional, o alargamento da regulação intermédia (desconcentração e descentralização), a emergência de espaços de regulação resultantes da interdependência das escolas, a diversidade de lógicas na regulação interna das escolas. (Barroso, 2013, p.19)

O território educativo será assim um local de construção de políticas públicas que se submetem à influência dos diversos e diferentes polos de regulação, nacionais, supranacionais e internacionais. (Barroso, 2013)

Um novo olhar lançado por Ben Ayed (2009) quando se refere à França de que a noção de território é agora mobilizada como «vetor de reconfiguração das normas de regulação e pilotagem do conjunto do sistema educativo (descentralização e desconcentração), (…) interrogando-se agora sobre a possibilidade de construção de uma "nova ordem educativa local" no quadro das políticas de territorialização.

> Longe dos pressupostos políticos que consideram (o local) como lugar de consenso, ele é, pelo contrário, lugar de controvérsia e de expressão de novas lutas educativas locais. (Ben Ayed, 2009, p. 158)

Refere Barroso (1999) que a busca desta ordem local que permita superar os conflitos existentes exige (…) a introdução ao nível das escolas e dos territórios, de uma "regulação sócio-comunitária".

> É neste contexto que se justifica encontrar novas formas de regulação institucional que sejam compatíveis com a dinâmica dos processos sociais de regulação. (…) que tem que passar necessariamente pela alteração de papéis destes três polos de regulação das políticas e da administração pública da educação e por uma revitalização do pode local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social. (Barroso, 2005a, p.82)

2.2. Centralização, Delegação e Descentralização de Competências

Durante as últimas décadas tem-se verificado em Portugal um processo de descentralização de competências do estado central para os municípios à semelhança de outros países que empreenderam algumas reformas no sentido de atribuir maior responsabilidade aos governos locais e regionais.

Torna-se importante situar esta questão em termos cronológicos, para melhor percebermos de que forma aparece em Portugal o envolvimento das autarquias na área educativa. Traçando um percurso breve desde o século XIX até à atualidade, compreenderemos a evolução do caminho no processo de descentralização.

De facto, com a expulsão dos Jesuítas pelo Marquês de Pombal inicia-se

> o período da superintendência do estado sobre a educação escolar que caracteriza a Época Moderna e Contemporânea com o consequente afastamento da Igreja dos centros de decisão política educativa e da administração dos estabelecimentos de ensino. (Fernandes, 1992, p. 61)

É em 1822 que na Constituição Política da Monarquia Portuguesa, no seu Art.º 223, se faz referência à participação dos municípios na esfera educativa como "*cuidar das escolas das primeiras letras e de outros estabelecimentos de educação que forme pagos por rendimentos públicos".* No entanto "*devido à escassez de recursos e ao desinteresse de professores e autarcas, o poder local nunca pôde assumir completamente as suas funções"* (Fernandes, 2004, p. 35)

No entanto, apesar dos constrangimentos enunciados e com a reforma administrativa em 1882, verificou-se uma tentativa de descentralização de competências para as autarquias que visava a construção e manutenção das escolas, a produção e manutenção de cursos

de alfabetização, a atribuição de subsídios aos alunos e a seleção e o vencimento dos professores.

Com a implantação da República em 1910, com vista à melhoria da ação educativa, a descentralização passa a ter lugar como uma das principais medidas, aumentando assim o poder local, *" a descentralização administrativa constituía uma das propostas do programa dos republicanos que, desde há muito, entendiam fortalecer a via municipal"*. (Adão, A. & Remédios, M. J., 2004, p. 114)

Começa-se a verificar neste período algumas situações problemáticas como o atraso no pagamento dos vencimentos dos professores, provocando assim nesta classe uma vontade de retrocesso, com o restabelecimento da centralização.

A administração escolar vem a sofrer alterações em 1919, com a criação, por opção política, das Juntas Escolares, considerada uma situação intermédia entre um processo de centralização ministerial e descentralização, neste caso em concreto através de transferência de competências para os municípios.

Após as primeiras eleições autárquicas em 1976 foram eleitos os órgãos locais, mas só entre 1986 e 1995 se altera de forma significativa o estatuto dos municípios, conforme nos refere Fernandes (2000, p. 37)

> (…) reconhecidas competências educativas de natureza privada em igualdade de circunstâncias com as restantes instituições privadas e cooperativas e, como estas, é-lhe também atribuído o estatuto de parceiro social.

Apesar do nosso sistema educativo de tradição centralizadora, mas com a orientação da política educativa local no final do século XX, observamos uma tendência no sentido da diminuição da interferência direta da administração central com um aumento da margem de autonomia das escolas. Até aos anos 80 houve lugar a uma dependência unidireccional relativamente à administração central no que dizia respeito às áreas pedagógica, administrativa e financeira.

Voltamos a ter na agenda política a questão da descentralização em 1980, com o lançamento de um grande debate a nível nacional e com a apresentação na Assembleia da República da proposta de lei n.º 351/I, em 28 de Abril, que no entender do Ministro da Educação à época era sua convicção

> que não ter uma Lei de Bases ou um documento orientador, corresponderia a vivar no reino das experiências pedagógicas, navegar ao sabor de pressões, demagogias ou soluções fáceis. (Teodoro, 2002, p. 276)

Sucederam-se após este período inúmeros debates parlamentares relativos à descentralização no sentido da aprovação de uma lei que viesse substituir a Lei n.º 79/77, que definia as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos. O debate, embora não sendo unânime, visava além da referida lei também um pacote legislativo que viesse permitir a consolidação da regionalização.

É durante este período entre a apresentação de uma lei de bases e a sua aprovação que consideramos um tempo de cariz fortemente político em que as decisões teriam que partir forçosamente da Assembleia da República.

É em 1986 com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46 em 14 de Outubro que se introduzem novas orientações relativamente a documentos já publicados anteriormente.

> Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes (Art.º 3.º, alínea g).

Preconiza-se ainda o desenvolvimento de práticas democráticas

> através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema educativo e na experiência pedagógica quotidiana. (Art.º 3.º, n.º 1)

Registamos que embora a Lei de Bases, no que diz respeito à administração do sistema educativo, não seja muito específica quanto à participação das autarquias locais, determina que o sistema educativo

> deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico. (Art.º 43.º, n.º 2)

De facto, ao longo de toda a Lei de Bases do Sistema Educativo existem algumas disposições atribuindo competências às autarquias, como é disso exemplo a criação de estabelecimentos de educação pré-escolar, desenvolvimento de ações educativas na educação especial, na formação profissional e na educação extra-escolar.

A publicação da Lei n.º 159/99, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, vem resumir-nos todo o anterior enquadramento legal no que à participação dos municípios diz respeito. É no seu artigo 19.º que encontramos enumeradas todas as competências dos órgãos municipais tais como: construir, apetrechar os estabelecimentos de ensino (educação pré-escolar e ensino básico), elaboração da carta escolar a ser integrada nos planos diretores municipais, criação dos conselhos locais de educação, organização dos transportes escolares e gestão dos refeitórios dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, ação social escolar e gestão do pessoal não docente da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

Podemos resumir dividindo em duas fases, o que foi até então a transferência de atribuições e competências do poder central para a administração local. Consideramos num primeiro momento as tarefas no que se refere aos transportes escolares, à ação social escolar e à construção e manutenção das escolas, num segundo momento e a partir de meados dos anos 90 com uma maior intervenção das autarquias no que diz respeito à Lei-Quadro da educação pré-escolar e do novo regime de autonomia, administração e gestão escolar.

Verificamos deste modo que o processo de descentralização tem de resultar de uma reformulação do papel do Estado, com uma redistribuição de poderes entre a administração central e local. Para que este processo ocorra efetivamente será necessário mobilizar os atores envolvidos através de uma ação política concertada.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que veio regulamentar os conselhos municipais de educação e a carta educativa, as autarquias vêm transferidas novas competências em matéria de educação. Os conselhos municipais de educação assumem uma função de coordenação e consulta e são presididos pelo presidente de câmara, enquanto a Carta Educativa aparece como um instrumento de planeamento prospetivo do desenvolvimento educativo concelhio.

Podemos dizer que a relação dos municípios com a educação tem sido marcada por um processo gradual de transferência de competências e meios financeiros mas que não tem obedecido a um padrão uniforme. Os municípios foram-se apropriando de algumas responsabilidades educativas, opções resultantes de algumas políticas educativas específicas.

Podemos referir como exemplo do referido atrás, a aplicação do Programa de Generalização do Ensino do Inglês e de outras Atividades de Enriquecimento Curricular, criado pelo Despacho n.º 12591, de 16 de Junho de 2006, também o Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares a todos os alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico criado em 2005, onde se verifica uma tendência crescente para chamar as autarquias a intervir em áreas em que se encontrava afastada.

Embora se verifiquem tentativas de regulação institucional da parte do estado central sobre todo o sistema educativo e seus atores, a descentralização educativa foi sempre condicionada por duas lógicas de ação política distintas: por um lado a lógica estatal centralizadora, por outro lado uma lógica municipal tendencialmente autónoma usando a legitimidade que os resultados eleitorais lhe conferem. (Barroso, 1996)

Nesta lógica municipal têm sido estabelecidas relações entre a escola e a comunidade envolvente em formas de articulação horizontal onde se reconhece como muito positivo, o papel dos parceiros do território. Este tipo de cooperação torna-se possível se ocorrer uma descentralização educativa para que as entidades implicadas possam desenvolver as estratégias adequadas às problemáticas educativas do território. Podemos considerar que é desta forma que a comunidade educativa se tornará responsável por parte dos processos educativos.

> O estabelecimento de parcerias na Educação encontra justificação plena no facto de, em princípio, ser factor de elevação pessoal e institucional, de contribuir para o desenvolvimento local e a coesão social. (Weiler, 1999, p. 99-104)

Assim sendo a descentralização não será uma simples transferência das políticas nacionais para políticas educativas locais. Na relação escola-comunidade educativa o local deve conceber os fundamentos construtores das políticas locais sempre em linha de conta com o processo de transferência de competências para as escolas.

> O processo de transferência de competências para as escolas, no quadro do reforço da sua autonomia, deve ser articulado com as medidas a tomar nos

> seguintes domínios: reorganização e redefinição funcional do aparelho de Estado, a nível central e regional; processo de transferência de competências para as autarquias; co-responsabilização da sociedade local na prestação do serviço público de educação nacional, através de múltiplas parcerias de natureza socioeducativa. (Barroso, 1999, p. II)

É às comunidades locais que deve ser atribuído o direito e a responsabilidade na condução de processos de desenvolvimento local, desde que se verifiquem as condições necessárias, tendo por base as novas ideias sobre desenvolvimento humano e social.

É uma ideia partilhada por muitos que as políticas de educação apontem no sentido da implementação de medidas descentralizadoras no sentido do desenvolvimento de dinâmicas locais/comunitárias. É necessário, no entanto, neste processo, acautelar os limites da intervenção do Poder Local para que este processo não se venha a sobrepor ao exercício da autonomia escolar. É necessária uma definição clara de instrumentos, normas e regras, reguladoras do exercício do poder afeto aos decisores das políticas educativas ao nível local, mas não só, também uma distribuição clara de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo os estabelecimentos de ensino.

Importa referir que nalguns estudos sobre políticas de descentralização são referidos os conceitos de centralização e de descentralização. Rivas (1991) define como centralização todo o tipo de gestão do sistema educacional formal, em que tanto as decisões políticas como administrativas são adotadas pelo centro, neste caso pelo Ministério da Educação e para todo o país. No que diz respeito à descentralização o mesmo autor vê duas formas de executar as opções políticas: a desconcentração pela qual o órgão central emana as orientações para serviços regionais continuando com o poder de decisão; a descentralização em que as entidades regionais e locais adquirem um grau de poder de decisão. Não falamos somente de delegação de tarefas mas podendo exercer o poder em aspetos como o financiamento, elaboração de currículo local e ainda em áreas da gestão e administração educacional.

Outros autores poderiam ser aqui enunciados com perspetivas similares, no entanto para o momento atual em Portugal e de acordo com o debate que é hoje feito acerca do processo de descentralização Barroso (1996) apresenta-nos o conceito de policentração

> (…) mais do que a oposição entre centralização e descentralização, (…) parece mais estimulante introduzir na análise dos princípios e modalidades a que deve obedecer a administração da educação, (…). Na verdade, esta ideia de que nem tudo se resume à "deslocação do centro" de um patamar para outro, na

> hierarquia do sistema, mas que, antes pelo contrário, existem vários centros, coexistindo em diferentes lugares do sistema, parece ser uma ideia mais adequada à realidade que nós vivemos. (Barroso, 1996, p.12)

Concordando com esta tese de "vários centros" também Amaro (1996) aponta o surgimento de vários centros como uma mais valia no processo, enquanto elemento diferenciador.

> A desconcentração é perfeitamente compatível com centralização: ela não abdica do centro, transfere competências, mas mantém as hierarquias, sendo o resultado de uma subsidiariedade a partir de cima e correspondendo à transferência de responsabilidades que o Estado já quer ter. Descentralização é outra coisa: é o surgimento de novos centros, a nível periférico, regional ou local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis. (Amaro, 1996, p. 22-23)

Perante o surgimento de vários centros de poder é fundamental que se considere o processo de descentralização como um percurso construído por diversos atores, muitas vezes detentores de estratégias e interesses diferentes e divergentes, mas que têm em mente a vontade de fazer do seu "local" um lugar onde se possa negociar, e decidir.

O processo de descentralização exige tempo e não pode constituir um fim em si mesmo. É um caminho a ser percorrido, conquistando a autonomia que se pretende, exercendo localmente o poder de acordo com a diversidade dos contextos, aumentando desta forma os níveis de responsabilidade dos atores envolvidos. A par disso o grau de descentralização adequado depende

> (…) do nível de desenvolvimento social, económico e cultural de um país e da distribuição territorial dos recursos humanos. Aliás, há uma relação entre a própria opção por um modelo centralizado, ou por um descentralizado, e a existência de recursos humanos qualificados a nível local. A descentralização pressupõe a existência, a nível regional e local, de recursos humanos qualificados que possam ser os actores das decisões contextualizadas. (Formosinho, 2005, p. 33)

Encontramos espaço na Constituição da República Portuguesa para a implementação de um modelo descentralizado e fortemente participativo.

> Numa democracia participativa descentralizada, na condução da política educativa tem participação significativa a sociedade civil, reconhecendo-se que o problema da educação diz respeito a todos os sectores da sociedade e interessa geralmente os vários parceiros sociais e pedagógicos. São também distintas a fase de planeamento e concepção de reforma (onde os especialistas

> desempenham papel relevante), a fase do debate público, onde os interessados dos vários quadrantes da sociedade civil podem participar, a fase da decisão política pelos órgãos de soberania. (Formosinho, 2005, p. 35)

Foi em 2014/15 que as questões da descentralização e autonomia das escolas voltaram à agenda do debate político com a criação do programa "Aproximar Educação" a firmar com os municípios convidados pelo Governo a aderir como projeto piloto, através de um Contrato interadministrativo de delegação de competências- Contrato de Educação e Formação Municipal, ficando assim aquém de um processo de descentralização efetiva.

Através do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro é estabelecido o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais (educação, saúde, segurança social e cultura).

Este processo concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos. Preconiza-se que esta contratualização se realize de forma gradual e faseada, através de projetos piloto com um número limitado de municípios e entidades intermunicipais, podendo posteriormente ser eventualmente alargados, de acordo com uma avaliação da implementação dos referidos projetos.

Este processo de delegação de competências (Artigo 3.º) deve garantir a melhoria da qualidade e eficiência do serviço público.

Posteriormente com a publicação da Lei 51/2018, de 16 de agosto, que procede à alteração da Lei das Finanças Locais, o quadro de financiamento local é reforçado, com a criação do Fundo de Financiamento da Descentralização. Através deste fundo ficariam previstos os recursos financeiros a atribuir às autarquias locais e entidades intermunicipais, facilitadores do exercício das novas competências.

Com a publicação da Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto é revogada o Decreto-Lei n.º 30/2015, ficando, no entanto, salvaguardados, embora que temporariamente, os contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados anteriormente com os municípios e entidades intermunicipais, caducando os mesmos logo que estas entidades assumam mediante a presente lei, as competências nela previstas.

A transferência das novas competências, a sua natureza e os recursos a afetar, constarão de diplomas setoriais a publicar posteriormente, como é o caso do diploma relativo à educação e já publicado na presente data, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

Mais uma vez, no seu preâmbulo, é assumido de que este processo de transferência de competências da Administração direta e indireta do Estado para o poder local democrático, concretiza e desenvolve os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública, plasmados no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa. Refere-se ainda que o exercício das competências pelas autarquias no domínio da educação é uma realidade com mais de três décadas e considerado um fator decisivo na melhoria da escola pública.

Atribui-se igualmente às autarquias a importância que têm tido na expansão da rede nacional da educação pré-escolar, na construção dos centros escolares, na organização dos transportes escolares bem como na implementação da escola a tempo inteiro.

Neste diploma legal são redefinidas as áreas de intervenção, o âmbito da ação e responsabilidades de cada interveniente, assentes nos princípios consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo e no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensino Básico e Secundário.

Destacamos a manutenção da carta educativa municipal e do plano de transporte escolar como instrumentos de planeamento, também a inclusão da participação das entidades intermunicipais no planeamento plurianual da rede da oferta formativa de educação e formação. As competências ao nível do investimento, equipamento, conservação e manutenção são alargadas a todo o ensino básico e ao ensino secundário, com exceção para as escolas em que a oferta educativa e formativa abrange uma área territorial supramunicipal. Também o recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente de todos os níveis e ciclos de ensino passa para as câmaras municipais.

O conselho municipal de educação permanece como órgão institucional de intervenção da comunidade educativa, desempenhando um papel de consulta e reflexão acerca da política educativa.

O Conselho Nacional de Educação aprova em 21 de novembro um Relatório Técnico acerca da matéria em apreço, emitindo alguns considerandos e recomendações que podemos considerar como muito pertinentes. Faremos de seguida uma abordagem síntese acerca dessas notas emitidas.

Sendo a transferência de competências uma matéria estruturante num sistema educativo ainda com marcas bastante centralizadas, no futuro e num processo de universalização dever-se-ia obter o mais amplo consenso com os parceiros sociais e não apenas com a Associação Nacional de Municípios, tendo ao mesmo tempo em consideração um processo de avaliação das experiências anteriores, evitando também que essa transferência não se traduzisse numa deslocação para a autarquia de competências já desconcentradas nas escolas.

Salientamos que nunca foi vedado às autarquias a conceção e execução de políticas próprias, nem a Administração central teria legitimidade para tal. Em muitas autarquias foram criados e desenvolvidos projetos educativos locais, planos estratégicos de maior ou menor dimensão e que me muito têm contribuído para a promoção do nível educacional das populações. Para além disso muitas têm sido as parcerias desenvolvidas nos territórios que conferem sustentabilidade à ação, não devendo por isso ser minimizadas mas reforçadas e desenvolvidas. Sendo assim o olhar para a construção deste processo tem de ser assente num trabalho reforçado com todos, não numa relação hierárquica, mas numa relação de colaboração.

2.3. O Local como Centro: construção de um Sistema Educativo Local

Em Portugal entre 1750 e 1777, com o rei D. José e seu 1.º Ministro, Marquês de Pombal, é marcado um período fortemente centralista, no que diz respeito à administração da educação. Desde então até à atualidade, que a centralização da educação tem sido uma constante, não obstante alguns avanços no sentido de atribuir uma maior autonomia às autarquias, mas de forma muito ténue, no que diz respeito nomeadamente aos poderes de decisão.

O longo caminho que tem sido percorrido em Portugal no sentido da democratização da sociedade e consequentemente do desenvolvimento social, espera-se que aos municípios sejam atribuídos papéis, não só complementares do Estado, nem de meros executores de orientações nacionais. Espera-se que aos municípios seja atribuído um papel mais determinante no seio das populações com que interagem, e das quais fazem parte e com as quais devem definir e concretizar políticas públicas não só de satisfação de necessidades básicas e outras, bem como de definição de estratégias a médio e longo prazo.

É através de ações concertadas que os municípios podem ser o agente mobilizador para a construção de um sistema educativo local, tornando-se assim num dos maiores desafios do poder local.

Os municípios apresentam uma legitimidade histórica reconhecida e conferida a várias níveis, pelo voto dos cidadãos, que através da própria Constituição da República Portuguesa também lhe define um papel no encontro de soluções que visam a satisfação dos interesses das populações. Também na Carta Europeia da Autonomia Local, é deixado espaço para atuação em domínios não explícitos mas que não se encontram vedados pela Lei.

É necessário assim uma maior intervenção municipal na área da educação, como uma área de extrema importância nos processos de desenvolvimento social e humano. Existe uma enorme variedade de intervenções passíveis de concretizar nas áreas a educação e formação e sempre numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida.

As autarquias continuam a ser hoje confrontadas com novos desafios, não só nas situações do dia a dia, como ao nível do planeamento e na construção de estratégias a longo prazo. É necessário preparar o futuro, mas com a participação das comunidades. É crucial que as equipas autárquicas sejam detentoras de espírito de partilha, conhecedoras do seu território e das realidades das suas comunidades.

Não sendo algumas vezes ainda, o campo da educação, um campo de intervenção prioritário ao nível local, existem sinais de que esta preocupação tem vindo a aumentar ao longo do tempo, também devido às exigências de um mundo em constante mudança.

É também estudando e olhando a história e o seu desenvolvimento ao nível da atuação das autarquias locais, que é fácil perceber, as tentativas de construção de sistemas educativos locais.

É assim desta forma que a estratégia dos municípios, com o estabelecimento de parcerias com diversas entidades na área da educação e outras, numa lógica de trabalho em rede, promove o exercício da democracia local, delineando ações numa plataforma de entendimento entre todos/as, na construção de projetos municipais.

Pinhal (2012) aponta-nos três desafios que se colocam ao poder local, que visam o aprofundamento da democracia e assim da participação coletiva.

> -a modificação da natureza da relação entre os poderes central e local; o reforço do trabalho político local, envolvendo conjuntamente todos os órgãos autárquicos e todas as forças politicas, sem prejuízo dos seus papéis e do debate e luta política legítimos; o respeito e o incentivo à actividade autónoma das organizações cívicas locais, designadamente das associações." (Pinhal, 2012, p.213)

A escola e a comunidade local, com todos os seus parceiros do território, são os atores fundamentais na construção de um sistema educativo local. O território em causa não deve ser visto somente como um recurso, mas como um espaço onde se operam as estratégias, do qual também fazem parte as autarquias, não ficando as mesmas somente pelo papel de executoras de políticas locais, mas de co-autoras. No entanto e para que tal aconteça deve existir um aprofundamento das relações entre as escolas e o local, transferindo o Estado mais poderes e competências, para que estas relações possam vir a ser profícuas.

As intenções políticas da descentralização para as autarquias, tão necessárias neste processo, com as propostas que têm vindo a ser apresentadas, partem sempre de pressupostos como a obtenção de mais e melhores resultados, devido às questões da proximidade e articulação com as comunidades locais. É fundamental então que falemos de parcerias, neste novo contexto, em que há necessidade de negociação entre todas as partes envolvidas, no sentido de que cada uma delas se reveste de especificidades individuais.

Também é certo que a escola mesmo com grande abertura à comunidade, não resolve todos os seus problemas inerentes a um mundo em constante transformação, o que nos pode levar a refletir acerca da necessidade premente de construção de políticas educativas centradas no local.

Joaquim Machado (2014), neste contexto da relação entre educação e comunidade, apresenta-nos a temática baseada numa relação entre educação e cidade, *"a partir das conceções de cidade como envolvente, agente e conteúdo da educação"*. (Machado, 2014, p.63)

O mesmo autor refere ainda que esta temática é analisada por Jaume Trilla (1993) tomando como ponto de partida três dimensões distintas mas complementares: "*aprender na cidade*", por esta ser um meio educativo que envolve a escola, "*aprender*

da cidade", porque esta é em si própria um agente educativo e "*aprender a cidade* "porque ela própria é conteúdo.

Segundo Machado (2014) estudar a cidade, o local, permite perceber a existência de outras instituições e da forma como interagem entre si. Cita ainda Frabboni (1990) para afirmar que as políticas de intervenção educativa, na cidade, a serem desenhadas, alertam as instituições de que não são sistemas fechados sobre si próprios, deixando no entanto a ressalva de que não devem existir duplicação nem dispersão de respostas, mas a necessidade de uma coordenação efetiva, com a construção de uma política educativa concertada. A cidade, o local, têm ao nosso dispor múltiplas oportunidades educativas a explorar. O local pode assim ser um verdadeiro agente educativo ao serviço das comunidades, ou seja, das crianças, dos jovens e das famílias.

A propósito do conceito de "*cidade educadora,* Pinto (2001) refere que

> (…) todos os cidadãos e todas as instituições locais são solidariamente responsáveis pela educação de todos, jovens e adultos, num processo estrategicamente orientado para a expansão das potencialidades económicas, ecológicas e culturais do território e, consequentemente, para o aumento das condições de realização e felicidade dos seus habitantes. (Pinto, 2001, p. 9)

Refere-nos ainda que é responsabilidade dos municípios a definição de uma política educativa de maior amplitude, com a inclusão de todas as formas de educação formal, não formal e inevitavelmente todas as formas de conhecimento existentes na cidade.

As autarquias devem delinear uma política local, que apele à participação dos cidadãos, no sentido da construção de um projeto coletivo, assente na mobilização das instituições e organizações civis e sociais. A ideia de mobilização e de projeto como antecipação de futuro desejável surge plasmada por Pinto:

> A comunidade descobre as suas potencialidades e torna-as realizáveis através de um projecto educativo integral e integrador. Integral porque contemplará todas as dimensões do desenvolvimento pessoal e social, afectando a esse desenvolvimento todos os recursos existentes ou agenciáveis; integrador porque o projecto, sendo sistematicamente participado, terá um efeito intencional de inclusão de todos os membros da comunidade. (Pinto, 2001, p.10)

Deve assim ser equacionada a urgência da análise de todos os projetos existentes num determinado território, por vezes demasiado dispersos, dando-lhe um sentido articulado, no respeito pela individualidade de cada um, de forma a serem rentabilizados os

recursos locais e de forma também a proporcionar uma maior participação de todos os envolvidos. Só com um mapeamento rigoroso desses projetos, se conseguirá ter uma real perceção do que é feito no território, para que os mesmos possam ser potenciados.

Neste contexto, que a opção política da transferência de competências do poder central, para as autarquias no que diz respeito às matérias educativas, é um elemento chave propiciador para a legitimação dos sistemas educativos locais, de forma integrada.

É importante referir que Canário (1995) mostra-nos alguns pontos de partida para que se possam efetivar políticas educativas locais a partir exatamente do local, ou seja apontando o local como centro. O mais importante não é multiplicar projetos, mas encontrar esse conjunto muito diversificado e articulá-los. Deste modo existe um caminho aberto para que se rentabilizem os recursos locais, potenciando os referidos projetos. Deste modo e como seria natural, a participação dos diversos agentes no local será de um novo envolvimento, porque fazem parte de todo o processo.

Refere-nos o autor que

> (…) realização de uma política educativa local, que articula as ofertas educativas existentes, os serviços sociais com os serviços educativos, promove a gestão integrada dos recursos e insere a intervenção educativa numa perspetiva de desenvolvimento da comunidade. (Canário, 1999, p.12)

É importante sempre recordar que as autarquias têm vindo a alargar o seu campo de atuação, assente na legitimidade que detêm, na procura e encontro das melhores soluções e porque muitos reconhecem que o desenvolvimento social e humano se concretizará em larga escala, no local.

Recordemos o documento "Pacto educativo para o futuro", apresentado em 1996, como sendo parte integrante do programa do governo à data, onde era assumido como objetivo estratégico, a modernização, a regionalização e a descentralização da administração do sistema educativo. Outro objetivo estratégico deste programa de governo era, segundo cita Pinhal (2012, p.441)

> fazer do sistema educativo um sistema de escolas e de cada escola um elo de um sistema local de formação", para que a partir desta conceção se apoiasse uma gestão integrada de recursos, adaptados também às especificidades locais, ao mesmo tempo que se mantinham as orientações anteriores de "desenvolver os níveis de autonomia das escolas"
>
> Estamos no tempo dos territórios – dos concelhos, das cidades e das vilas. A globalização, disseminando tudo por todo o lado, facilitou a assunção das

> autonomias adormecidas de cada comunidade e determinou a transformação do modelo piramidal de governo das sociedades humanas, criando condições para o desenvolvimento de sinergias locais, quiçá de verdadeiras políticas. É dentro deste quadro que faz sentido falar-se de projecto educativo local. (Pinhal, 2012, p.276)

A construção de um sistema educativo local operacionalizar-se-á através da construção de projetos educativos locais, correspondendo às aspirações locais. Reafirme-se mais uma vez que se pretende que esta construção seja coletiva, com participação da população e das suas organizações. Estes projetos devem materializar-se em políticas convertidas em programas e ações concretas e fundamentalmente geradoras de compromissos, que as façam perdurar no tempo. Com os devidos ajustamentos, como é natural, numa sociedade em constante transformação, tornando a ação cada vez mais sustentável.

3. Institucionalização da Intervenção das Comunidades Educativas Municipais

3.1. Conselho Municipal de Educação, enquanto Órgão de Coordenação das Políticas Educativas Concelhias

De acordo com o Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, o Conselho Municipal de Educação (CME) no seu Artigo 3.º refere-nos que este órgão

> é uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo".

A Carta Europeia de Autonomia Local, com início de vigência internacional a 1 de Setembro de 1988, impõe que se reconheça, por lei interna, o princípio da autonomia local e até mesmo pela própria Constituição da República Portuguesa. Este conceito é definido como o direito e a capacidade efetiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos. Esta Carta foi publicada em Diário da República a 23/10/1990.

Salientemos que a Constituição da República Portuguesa, no seu art.º 6.º, ponto 1, refere " *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento (...) os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública".* (CRP, 2005, artigo 6.º, ponto 1)

Também a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), Lei n.º 46/86, no ponto 2 do artigo 43.ºenuncia

> O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.

Pela análise dos instrumentos apresentados, podemos concluir que as autarquias têm sido sempre desafiadas a tomar decisões com grande proximidade aos cidadãos, nomeadamente na área da educação, também pela transferência de algumas competências que lhe têm sido atribuídas, nomeadamente ao nível da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, o que ocorreu na década de 80.

É nesta época, 1988, que surge a ideia da criação dos conselhos de educação, através de uma proposta apresentada por João Formosinho, António Fernandes e Licínio Lima, no âmbito dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, que se destinava a promover e a coordenar a realização de estudos para uma reorganização do Sistema Educativo.

Apesar dos Conselhos Municipais de Educação terem sido criados em 2003, outras estruturas lhe antecederam, desde a década de 80, através das vontades locais.

Ainda no âmbito dos trabalhos realizados pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, surgiram algumas recomendações no sentido da promoção de normas, para que a participação dos atores locais aumentasse, no que dizia respeito à gestão das políticas educativas nos diversos territórios educativos. Foi assim desta forma que alguns municípios instalaram os Conselhos Locais de Educação, que segundo nos refere Castro e Rothes (2013), a comunidade científica os contextualiza como emergindo do reconhecimento, pelos atores locais, da sua importância na gestão local da educação.

> A competência para os órgãos municipais poderem criar o Conselho Local de Educação (CLE) e elaborarem as Cartas Escolares é consolidada uma década

> depois da proposta apresentada pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE). (Castro e Rothes, 2013, p.8, citando Baixinho, 2008, p. 7)

A passagem dos Conselhos Locais de Educação para Conselhos Municipais de Educação, acontece entre 1998 e 2003. Esta transição foi o resultado de um processo de articulação e negociação entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), ao mesmo tempo que se debatiam as matérias da descentralização e da autonomia das escolas.

Os estudos que foram sendo publicados à época revelavam diferentes perspetivas acerca destas estruturas municipais, evidenciando potencialidades e limites.

Fernandes (1999 e 2005) considera que estas estruturas, são a melhor forma de coordenação local, onde estarão incluídos todos os atores educativos e uma forma fundamental para o lançamento de projetos educativos locais, mas referindo já nesta altura, que alguns constrangimentos se poderiam colocar, fundamentalmente as resistências institucionais no sentido de terem que cooperar em conjunto; as competências atribuídas ao órgão serem meramente consultivas e uma dependência excessiva de outras entidades. Defende ainda que a administração local da educação deveria estar assente nesta estrutura concelhia, Conselho Municipal de Educação, mas que a mesma não tivesse somente a função de aconselhamento local.

Cruz (2012) refere-nos que associado à constituição do Conselho Municipal de Educação, do ponto de vista legal, nos aparece também a elaboração da Carta Educativa, definida como

> A carta educativa é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município**.** (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, Capítulo III, Artigo 10.º)

No já referido Decreto-Lei, no Capítulo IV- Ordenamento da rede educativa, Artigo 13.º, também se define o conceito de rede educativa, termo muito utilizado, no que diz respeito, nomeadamente ao planeamento da rede escolar dos territórios. Assim entende-se

> «rede educativa» a configuração da organização territorial dos edifícios escolares, ou dos edifícios utilizados em actividades escolares, afectos aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, visando a sua adequação às orientações e objectivos de política educativa, nomeadamente os que se referem à utilização mais eficiente dos recursos e à complementaridade das ofertas educativas, no quadro da correcção de desigualdades e assimetrias locais regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação pré-escolar e de ensino a todas as crianças e alunos".

Entendemos que Carta Educativa e rede educativa aparecem associadas, no sentido de que a primeira é definida como instrumento para planear e reordenar a segunda, segundo numa lógica de rede escolar e num determinado território escolar.

Canário (2006) alertava-nos para a necessidade de distinguir "território escolar" de "território educativo", sendo dois conceitos amplamente utilizados quando falamos de espaço escolar e/ou espaço educativo.

> A inserção social das actividades em uma realidade territorial que transcenda as fronteiras escolares constitui um aspecto decisivo para esta construção de sentido. É por isto que se torna importante saber muito bem o significado do conceito de território que utilizamos, sobretudo de "território educativo", não o confundindo nem o reduzindo a um "território escolar". (Canário, 2006, p.100)

Por sua vez, Cruz (2012) propõe um novo olhar, no sentido de que estuda esta política pública baseada em três conceitos- *ação pública*, *regulação* e *conhecimento.* "Olha" deste modo os Conselhos Municipais de Educação

> (…) como uma política pública no domínio da descentralização do sistema educativo e entendemo-la como uma ação pública multirregulada e com uma forte articulação entre conhecimento e política. (Cruz, 2012, p.13)

São feitas referências a este órgão, sempre que se reflete sobre as questões da descentralização de competências na área da educação, das quais se salienta

> alteração dos modos de governar a educação, a reorganização da administração da educação (alteração das relações entre a administração central e a administração local); a crescente intervenção das autarquias na gestão da educação no espaço local (transferência de competências para as autarquias e maior responsabilização no campo educativo); a participação dos actores autárquicos e dos actores locais em todos estes processos políticos (a construção local dos CLE/CME). (Cruz, 2012, p.50)

Na investigação produzida por Cruz (2012) encontrou uma diversidade muito grande, acerca dos modos de configuração, concluindo que:

> O CME foi concebido com a intenção de ser um instrumento de regulação, de controlo da Administração Central sobre a Administração Local (a pretexto de uma política de descentralização); Apesar desta regulação de controlo da Administração Central sobre a administração Local existiu sempre um espaço para a regulação autónoma a partir das estratégias dos actores em cada espaço local; A diversidade destes processos resultou do desfasamento entre a norma, a regra e a prática, ou seja, dos modos diferentes de interpretar as normas, de exercer a regulação de controlo e de estruturar os CME". (Cruz, 2012, p. 254-255)

Considerando o CME como instrumento de regulação da ação pública,

> a implementação dos CME resulta de um sistema híbrido entre a regulamentação nacional, baseada no controlo da administração central, e a regulação, local intermédia, fundada na especificidade de cada regime local, nos espaços de regulação autónoma das autarquias e dos diversos actores. (Cruz, 2012, p. 257)

Podemos afirmar que existe uma tensão permanente entre a regulação de controlo central e a regulação autónoma, que conduz a esta situação de sistema híbrido. As autonomias experimentadas pelas autarquias estão sempre sujeitas ao controlo da tutela do Ministério da Educação.

A participação social na construção das políticas publicas municipais deveria respeitar sempre a ideia de que todo o individuo tem direito a participar ativamente nos processos que à sua comunidade dizem respeito, influenciando de alguma forma a construção e implementação das políticas publicas nacionais.

A análise de Baptista Machado é, a este propósito, exemplar:

> Salientemos mais uma vez esta conclusão que se extrai de tudo o exposto: a «descentralização» engendra um espaço de participação e de negociação que, dando voz e peso a diversas autonomias sociais, opõe uma barreira ao totalitarismo das maiorias (à autocracia electiva) e torna a democracia mais rica e mais humana, impedindo a «estatização».
>
> Descentralização é, com efeito, o outro nome da liberdade. Representando, nas suas múltiplas manifestações, princípios organizativos da acção diferentes dos do Estado, em círculos cada vez mais convizinhos da pessoa do cidadão e indo até ao reconhecimento da autonomia pessoal deste, ela garante aquela interacção dialéctica capaz de impedir que o mesmo Estado se produza a si próprio, que a massa dos cidadãos funcione, através das eleições políticas, como

> simples «transductor» de forças que, engendradas pelo enquadramento estatal, a ele regressem sob a aparência duma legitimação formal mas profundamente inautêntica. (Machado, 1982, p. 64-65)

Seriam desta forma os Conselhos Municipais de Educação, o órgão por excelência que ao nível dos seus territórios deliberariam nas matérias que às comunidades diretamente dissessem respeito.

Os Conselhos Municipais de Educação devem ser pensados numa lógica de alargamento, implicação e participação, com a criação de um espaço mais abrangente, onde a participação fosse mais alargada aos atores em presença nas comunidades. Para que esta situação venha a ser uma realidade há a necessidade de criar um espaço mais amplo de intervenção, maior que o espaço escolar. Exige-se um "novo" espaço público de educação, um espaço onde se estabeleçam redes entre pessoas e instituições.

Os CME podem contribuir em larga escala, como reforço do espaço público de educação, privilegiando a participação social e a cidadania local, legitimador das políticas educativas concelhias, democratizando a democracia e instituindo um espaço público de deliberação.

3.1.1. Objeto, Composição, Competências e Funcionamento

Considerando a lei que regula o nosso sistema educativo, Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo, Artigo 3.º - Princípios organizativos, alíneas g) e l), o sistema educativo organiza-se de forma a

> Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes" e "Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias.

*C*onsiderando também o referido no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115-A/98,

> A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação (…). A autonomia constitui um investimento nas escolas e na qualidade da educação, devendo ser

> acompanhada, no dia a dia, por uma cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa.

Por outro lado, a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, vem atribuir aos municípios um papel central, com a constituição dos conselhos municipais de educação, como órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho, no sentido de

> (…) promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo.

Apesar do atrás referido, o conselho municipal de educação, quanto ao seu objetivo, Artigo 3.º, é considerado um órgão de coordenação e consulta. No entanto no Artigo 4.º do já referido Decreto-Lei, são enumeradas as competências do mesmo e que lhe compete deliberar sobre as matérias inerentes.

O Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro vem a ser alterado posteriormente pela Lei n.º 41/2003 de 22 de agosto, no que se refere à composição do referido órgão, passando o Artigo 5.º a incluir um presidente de junta de freguesia eleito pela Assembleia Municipal em representação das freguesias do concelho. É ainda acrescentado o modo de eleição dos representantes do pessoal docente do ensino básico público, do ensino secundário público e da educação pré-escolar pública, que deverá ser feita pelos docentes do respetivo grau de ensino. Vê-se assim alargada a representatividade da comunidade, bem como a clarificação do modo de eleição dos representantes dos docentes.

Com a publicação da Lei n.º 6/2012 de 10 de Fevereiro, a composição do conselho municipal de educação é novamente alargada, para incluir um representante do conselho municipal da juventude.

Mais recentemente e com a publicação do Decreto-Lei n.º 72/2015 de 11 de maio, são alterados os Artigos 4.º- competências, Artigo 5.º- composição, Artigo 7.º- funcionamento e Artigo 9.º- pareceres.

Este novo Decreto-Lei vem dar lugar a uma nova competência no que diz respeito à apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal, bem como a participação do órgão, no processo de elaboração e de atualização deste último.

A sua composição é novamente alargada, dando lugar à inclusão neste órgão dos diretores dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas da área do município. Fica também prevista a constituição de uma comissão permanente com a função de acompanhar e efetuar a articulação necessária entre o município e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas do território em causa, bem como a composição da mesma, regulada pelo regimento do conselho municipal de educação.

Relativamente ao que diz respeito aos pareceres a emitir pelo órgão, é dada a possibilidade da emissão de pareceres de carácter vinculativo, no que diz respeito à celebração de contratos interadministrativos, mediante solicitação do respetivo município.

Assistimos assim ao longo de alguns anos, a algumas alterações ao Decreto-Lei inicial, nomeadamente na composição do conselho municipal de educação, com a inclusão de outros elementos da comunidade educativa que não faziam parte da sua composição, bem como a criação da comissão permanente, apesar de já estar prevista anteriormente a possibilidade da criação de grupos de trabalho para matérias especificas e sempre que se justificasse. Salienta-se nesta última alteração já referida atrás, a construção do Plano Estratégico Educativo Municipal.

Quanto ao seu funcionamento, o mesmo mantem-se inalterado desde a publicação do Decreto-Lei inicial, estando previsto o conselho reunir ordinariamente no início do ano letivo e no final de cada período escolar.

Podemos concluir e da análise de toda a legislação, que o conselho municipal de educação não sofreu alterações profundas, continuando a ser um órgão consultivo, embora se aproxime do poder de deliberação, nos casos em que o seu parecer é vinculativo.

Quadro 2- Conselho Municipal de Educação/legislação

	Lei 159/99, 14 setembro	Decreto-Lei 7/2003, 15 janeiro	Decreto-Lei 72/2015, 11 maio	Decreto-Lei 21/2019, 30 janeiro
	Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais	Regulação de competências, composição e funcionamento do CME; regulação da elaboração e aprovação da carta educativa	Alterações ao Decreto-Lei 7/2003	Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da educação; regula o funcionamento dos conselhos municipais de educação.
Objetivo	Criar os conselhos locais de educação (Artigo 19.º)	Promover a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais, analisar e acompanhar o sistema educativo, propor ações adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia	Promover revisão e atualização da composição e competências do CME, enquanto órgão de coordenação e consulta para os assuntos do território	Analisar e acompanhar o funcionamento do sistema educativo; propor as ações adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia
Competências	------	Artigo 4.º	Pareceres do órgão podem assumir um valor jurídico reforçado, se existir um contrato interadministativo com autarquia	Acrescenta a emissão de parecer obrigatório sobre a abertura e o encerramento de estabelecimentos de educação e ensino; participação na negociação e execução dos contratos de autonomia;
Composição	------	Artigo 5.º	Acrescenta a participação dos diretores dos agrupamentos de escola ou escolas não agrupadas	Acrescenta representante da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e representantes dos conselhos pedagógicos dos AE e Escolas não agrupadas
Funcionamento	------	Artigo 7.º	Possibilidade de deliberar sobre a constituição de comissão permanente, com competências de acompanhamento e articulação dos municípios e dos agrupamentos de escola e escolas não agrupadas; apreciação	Reúne, ordinariamente, no início e no final do ano letivo e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu presidente; pode deliberar a constituição interna de grupos de trabalho, em razão das matérias a analisar

			dos projetos educativos do município e articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal; participação na elaboração e actualização do Plano Estratégico educativo Municipal	ou dos projetos específicos a desenvolver.

Comparando os vários diplomas legais e centrando-nos no que nos parece o essencial, podemos correr o risco da "Escolarização dos Conselhos Municipais de Educação", tendo em conta que passam a estar representados neste órgão também os representantes dos conselhos pedagógicos dos agrupamentos e da escolas não agrupadas, a acrescentar aos respetivos diretores que com as alterações ao Decreto-Lei de 2003, passaram a ter assento no órgão desde 2015.

Pensamos que também se pode vir a revelar difícil a representatividade das CCDR-Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional, pela distância do "local" e pelo número de representantes que será preciso nomear para todos os Conselhos Municipais de Educação do país, além de que não conhecem a realidade local e com a mesma não têm contacto.

O Decreto-Lei n.º 21/2019 também não é claro, quando refere no Artigo 57.º-Composição, Ponto 6, que o Presidente da Câmara Municipal preside "a ambas as comissões do conselho municipal de educação", sendo que o diploma não se refere a quaisquer comissões. Por outro lado, Matias Alves alerta para o risco de uma *escolarização* do CME, limitando por isso o seu sentido e alcance:

> O reforço do espaço público da Educação que vem sendo defendido, por exemplo, por António Nóvoa e João Barroso, é, nesta circunstância, completamente eclipsado. A verificar-se esta composição, estaremos perante uma completa escolarização do CME esvaziando-o de sentido, pertinência, operacionalidade e relevância. É um mau serviço para a construção e desenvolvimento dos projetos educativos locais. Reforça a lógica de transbordamento da missão da escola, acentua o seu sentido totalitário, colocando os professores a "falar uns com os outros". (Alves, http://terrear.blogspot.com/2019/01/linha-de-horizonte-1-escolarizacao-dos.html.)

3.2. Modos de Intervenção dos Atores Institucionais

Sendo o Conselho Municipal de Educação o órgão essencial para a institucionalização das comunidades educativas, é fulcral perceber de que forma é feita a intervenção pelos diversos atores que a ele pertencem, no sentido de que cada um deles terá a sua especificidade de acordo com a entidade que representa.

Paulo Freire (2001) diz-nos que apesar das diferenças existentes muitas vezes entre discursos distintos, de diferentes atores, não é razão para afastar as pessoas que pensam e sonham de formas diversas.

> Não há crescimento democrático fora da tolerância que, significando, substantivamente, a convivência entre dissemelhantes, não lhes nega contudo o direito de brigar por seus sonhos. O importante é que a pura diferença não seja razão de ser decisiva para que se rompa ou nem sequer se inicie um diálogo através do qual pensares diversos sonhos opostos não possam concorrer para o crescimento dos diferentes, para o acrescentamento dos saberes. (Freire, 2001, p.17)

Refere ainda de que é nas cidades que se podem operar todas as transformações, porque "*A Cidade somos nós e nós somos a Cidade."* (Freire, 2001, p.23)

No preâmbulo da Carta das Cidades Educadoras é referido

> as cidades, grandes ou pequenas, dispõem de inúmeras possibilidades educadoras, mas podem ser igualmente sujeitas a forças e inércias deseducadoras. De uma maneira ou de outra, a cidade oferece importantes elementos para uma formação integral: é um sistema complexo e ao mesmo tempo um agente educativo permanente, plural e poliédrico, capaz de contrariar os factores deseducativos. (Carta das Cidades Educadoras, Preâmbulo, 2004)

Apesar do potencial que as cidades possuem, os seus cidadãos pode escolher ter um papel mais ou menos ativo, dependendo da forma como a cidade os estimula ou da forma como os seus sistemas educativos estão organizados.

Os sistemas educativos centralizados tiveram e têm tido alguma dificuldade em satisfazer os problemas que vão surgindo no seu quotidiano, levando, a um reforço das ligações entre atores locais, concretamente escolas, municípios e outras instituições e organizações locais. Atenua o papel dominante do estado e reforça as ligações através

de parcerias, no sentido de envolver um número mais alargado de atores. Emergem assim como centrais neste processo, a cidade e o município.

Sabemos que a cidade tem um papel determinante na educação e na formação dos seus habitantes, sobrepondo-se à escola como um outro espaço alternativo.

A perceção deste papel já era claro para Edgar Faure, referindo o mesmo a necessidade de "*pensar na criação de uma cidade educativa"* (Faure, 1972, p.34), de forma a dar resposta aos desafios que se vão colocando, convocando outros atores para além da escola e da família.

A valorização das cidades acontece a partir dos municípios, são estes os representantes legais das populações, que com legitimidade própria podem atuar ao nível da educação dos seus cidadãos, através da implementação e desenvolvimento de políticas públicas, promovendo a participação dos seus cidadãos, quer de forma institucional quer de forma mais individual.

A participação do município é assim desempenhada, como coordenador e dinamizador de iniciativas surgidas no território municipal, também de promoção de projetos que possam influenciar as potencialidades educativas locais, deixando o mero papel de executor local de políticas emanadas do Estado Central.

Recordemos que é em 1974, com a implantação do regime democrático, que se opera um restabelecimento da autonomia municipal, definindo um papel mais interveniente do município. No entanto e no campo da educação formal, têm sido as escolas e os municípios a assumir um papel mais participativo.

As participações dos municípios têm-se centrado, quase exclusivamente nas atribuições que lhe estão conferidas pelo Estado Central, nomeadamente nos domínios da construção e manutenção dos equipamentos escolares da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, nos transportes escolares, na ação social escolar, na gestão dos refeitórios, na gestão do pessoal não docente e na organização das atividades de enriquecimento curricular. Também já se prevê a participação dos municípios nos órgãos de gestão das escolas e agrupamentos, como é o caso da participação nos Conselhos Gerais de Agrupamento ou escola não agrupada.

Pode reconhecer-se hoje o município como um parceiro, mas também como uma autoridade educativa, atribuída por legislação própria. Apesar disso o diálogo entre os parceiros educativos e os seus vários modos de intervenção, nem sempre é feito de forma natural, porque o diálogo a estabelecer, tanto pode gerar consensos, como tensões e conflitos.

Nos modos de intervenção e de participação dos vários atores, é importante que sejam reforçadas as identidades institucionais, recentrando-se a participação nos benefícios que são comuns e nas práticas em prol da comunidade. Só assim

> (…) através da conjugação de esforços, no respeito dos papéis de cada um, do apoio e da exigência mútua que podem ser incrementados os valores de desenvolvimento profissional, pedagógico, organizacional, administrativo e político que conduzem à promoção dos indicadores de melhoria do bem comum que é a educação. (Cruz, 2014, p. 68)

A não ser assim como atrás é referido, as comunidades educativas podem ver o papel da escola descaraterizado, acumulando papéis que a outros atores compete, assistindo ao fenómeno que Nóvoa (2009) denomina de *"transbordamento"* da escola, com graves prejuízos para a sua tripla função de instrução, socialização e estimulação.

4. A Intervenção Municipal na Construção de Políticas Educativas Concelhias

4.1. Os Projetos Educativos Municipais enquanto instrumentos de construção, implicação e desenvolvimento das comunidades educativas

São os Arquivos Municipais e Regionais que guardam a documentação que nos permite compreender os silêncios e as descontinuidades históricas do local, reconstituindo singularidades e integrando o local na história geral.

Já através do *Foral,* documento real utilizado em Portugal, que visava estabelecer um concelho, dando-lhe autonomia municipal, ficavam os municípios com a salvaguarda de estabelecer normas e convenções através de *Posturas.* Os concelhos prescreviam essas *Posturas,* enquanto instrumento do governo local, contendo uma dimensão estruturante de educação.

Apesar do atrás descrito é a partir de 1974 que se acentua a intervenção dos municípios na educação, reconhecendo-se a importância do papel dos atores locais na educação e, designadamente, da intervenção municipal.

Apesar de tudo, continuamos a ter um Estado centralizador, que assumindo o comando e o controlo central das políticas educativas, não valoriza o suficiente as periferias e as inteligências locais, impedindo assim que exista uma compatibilização com uma intervenção autónoma do poder local e os respetivos atores institucionais locais.

Nunca será demais referir que são os atores locais que melhor conhecem a realidade local e as aspirações das comunidades, incluindo as comunidades educativas, podendo estas criar sinergias no sentido da construção de projetos educativos como componentes essenciais do desenvolvimento local.

Canário (2006) defende que a intervenção educativa globalizada e territorializada, pressupõe estabelecer parcerias, criando redes, reforçando assim o potencial educativo de um território, valorizando também os processos educativos não-formais, favorecendo assim a construção de projetos educativos locais, articulados no território e promotores da participação local na resolução de problemas.

Mais do que um somatório de ações e atividades, muitas vezes organizadas de forma avulsa, importa potenciar a atividade desenvolvida no território, concentrando esforços em ações de caráter estratégico, mobilizadoras da comunidade envolvente.

Matias Alves (2015) defende uma outra forma de governação baseada no direito dos cidadãos a participarem e decidirem localmente, nos assuntos que lhe dizem respeito, uma forma de governar a educação, articulando e conjugando três níveis, o nacional, local e organizacional, fazendo de um projeto educativo municipal

> o instrumento de mobilização e congregação de vontades e recursos, de gestão de oportunidades de elevação das qualidades dos processos e resultados educativos. (Alves, 2015, p.142)

> Os projetos educativos municipais podem ser a expressão das vontades locais que formam o todo nacional, o instrumento estratégico da gestão dos recursos, das complementaridades e das sinergias em que o todo é mais que a soma das partes, mas em que também não pode haver todo sem partes. (Alves, 2015, p. 150, citando Morin, 1987)

Pinhal (2012) sistematiza esta ideia da criação do projeto educativo local, associada aos domínios da intervenção municipal, sem, no entanto, deixar de referir que a construção do mesmo implica a participação de todas as organizações locais interessadas e intervenientes na área da educação. Refere um conjunto de domínios associados a essa ideia tais como: conceção e planeamento do sistema educativo local, criação e gestão de recursos, apoio aos alunos e às escolas, valorização e desenvolvimento da sociedade e das organizações locais e incentivo à participação democrática.

No Decreto-Lei n.º 72/2015, no seu Artigo 4.º é explícito como uma competência do Conselho Municipal de Educação, a participação dos atores no processo de elaboração e atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal. A mais recente legislação parece conferir ao poder local um mero exercício técnico de competências abandonando o conceito de Projeto Educativo Local ou de Plano Estratégico Educativo Municipal e remetendo o Município para um papel subalterno de elaboração da carta educativa, como se esta fosse possível sem um plano estratégico e político para a ação. Importa, no entanto, referir, que os municípios sempre terão de construir um projeto educativo local para dar sentido e coerência à sua ação, mesmo no plano meramente técnico.

Matias Alves (2015) apresenta boas razões para a implementação deste tipo de projetos, como instrumentos de construção, implicação e desenvolvimento das suas comunidades educativas. Refere que pode permitir que a ação dos atores seja de implicação no processo numa relação de negociação; promover mais e melhores oportunidades de aprendizagem para todos; uma forma também de não encarar o insucesso escolar como uma fatalidade, valorizar as instituições de educação e de formação do concelho; fazer uso do potencial criador da comunidade, sendo autores da própria ação e não somente executores; é também propiciador de formas de trabalho em conjunto onde se dá um sentido e utilidade ao que e faz e se potencia a ação educativa e formativa de um determinado território.

Desta forma, os municípios podem assumir a sua função educadora, através de um plano estratégico municipal desenhado *"de baixo para cima"*, porque se entende que é no local que se estabelecem as relações autênticas, tornando-se possível a partilha do conhecimento e das experiências realizadas, entendendo-se ainda que é no local que podem ocorrer as verdadeiras mudanças.

Chama-se a atenção para um novo paradigma da "gestão autárquica", que já estamos a vivenciar, em que os grandes investimentos em infraestruturas serão substituídos por processos de promoção da qualidade de vida dos cidadãos.

Pensar políticas públicas de educação neste contexto, significa mobilizar mais que nunca, recursos e dinâmicas existentes, no sentido de um maior comprometimento com as pessoas, referindo-nos ainda que através de projetos educativos locais, se disponibilizem as aprendizagens necessárias para todos e ao longo de toda a vida, defendendo a qualidade de vida individual e coletiva.

4.2. O Projetos Educativos Municipais como contributo para a criação de um Espaço Público de Educação

> A escola não é o princípio da transformação das coisas. Ela faz parte de uma rede complexa de instituições e de práticas culturais. Não vale mais, nem menos, do que a sociedade em que está inserida. A condição da sua mudança não reside num apelo à grandiosidade da sua missão, mas antes na criação de condições que permitam um trabalho diário, profissionalmente qualificado e apoiado do ponto de vista social. (Nóvoa, 2002, p.8)

As sucessivas reformas foram acrescentando inúmeros papéis à escola, além do seu currículo tradicional, nas áreas sociais, culturais e assistenciais, como a inclusão de programas de educação sexual, prevenção rodoviária, educação ambiental, clubes europeus, atividades nas áreas artísticas e culturais, entre tantos outros. É neste contexto que nos debates sobre educação, se apela à responsabilidade de todos, no sentido de um compromisso social.

Nóvoa (2002) formula a questão:

> Como conseguir que as famílias e as comunidades sintam que a escola lhes pertence sem que, ao mesmo tempo, se fechem na "sua" escola? Como conseguir que a educação responda aos anseios e aos desejos de cada um sem que, ao mesmo tempo, renuncie à integração de todos numa cultura partilhada?

Torna-se urgente e importante repensar a educação como um espaço público, relançando a importância da intervenção da comunidade, no sentido da necessidade de reforçar o poder de iniciativa e a presença social nas escolas; a reorganização da escola como um espaço democrático e participado, levando-nos às questões da autonomia e a

abertura que deve existir a novas formas de relação ao saber, com enfoque na temática do conhecimento.

A reorganização dos sistemas educativos ao nível local deve incluir outras organizações, tanto na conceção como na realização de políticas educativas, na tentativa da criação do espaço público de educação que se pretende em cada território.

> A territorialização deve traduzir-se na existência de políticas educativas de território, que sejam coerentes com os processos de desenvolvimento local, o que implica a participação concertada das autoridades locais, das escolas e de todas as outras organizações locais que agem nos domínios da educação e da formação. (Pinhal, 2014, p. 10)

Pinhal (2014) refere-nos ainda que a este tipo de territorialização corresponde a construção de políticas locais, de conceção e execução autónomas, respeitando os limites que a lei determina. Dá a possibilidade das comunidades decidirem sobre matérias importantes que visam a satisfação das suas necessidades. Um exemplo de territorialização de base comunitária, poderá ser a descentralização política e administrativa, se as autarquias puderem regulamentar e gerir, nos termos da lei, "sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos. (art.º 3.º, n.º 1, da Carta Europeia da Autonomia Local).

Valdemar Almeida (2014) reforça a ideia de que sendo a educação um projeto coletivo, é da responsabilidade de todos: família, escola, instituições formativas e educativas, dos cidadãos e por conseguinte dos municípios. No entanto e face ao excesso de missões é preciso recentrar o papel da escola e chamar à ação as instituições do território onde a mesma se insere, para que desempenhem as suas missões de cariz mais cultural, social e outras.

Assim Nóvoa (2009) propõe que seja celebrado um contrato educativo alargado às instituições da sociedade, para que assim se rentabilize o papel de cada uma delas, aproveitando as suas próprias potencialidades nas áreas culturais e educativas, para a educação e formação dos cidadãos e reforçar *"o espaço público de educação"*. No entanto ressalva que não basta atribuir responsabilidades, mas também que as instituições tenham uma palavra a dizer e capacidade de decisão sobre os assuntos que à educação digam respeito.

É neste contexto de procura e criação de sinergias e da consequente abertura a novos parceiros e a novas ideias, que se pode enquadrar a capacidade empreendedora dos municípios na construção coletiva e participada dos projetos educativos municipais, orientados para a resolução de problemas concretos. Se a escola é um "*projeto societário, talvez seja a hora de a sociedade, de forma conscientemente assumida, se responsabilizar por ela. (...)a conjugação de vontades e de recursos confere maior sustentabilidade e qualidade à ação educativa"*.(Almeida, 2014, p.26)

Matias Alves (2015) defende o espaço local como um território onde habitam, trabalham e convivem as pessoas que criam a ordem social e onde se encontram as instituições autárquicas legitimadas pela vontade do povo, não fazendo qualquer sentido a desconvocação deste poder autárquico. O espaço público de educação defendido só pode ser concebido, praticado e desenvolvido se for numa escala local.

> (…) o projeto educativo com esta base territorial, o instrumento por excelência para pensar a educação num espaço e numa lógica de interceção e articulação com todos os outros subsistemas sociais que operam num determinado espaço. (Alves e Cabral, 2014)

Podem ser assim os projetos educativos municipais, a expressão das vontades locais que por sua vez formam o todo o nacional, um instrumento estratégico da gestão de recursos, em que o todo é mais do que a soma das partes, mas que não pode existir todo sem partes.

4.3. Estratégias Metodológicas de construção dos Projetos Educativos Municipais

Tomemos como ponto de partida a Carta das Cidades Educadoras (1990), revista no III Congresso Internacional (Bolonha, 1994) e no de Génova (2004), com o objetivo de adaptação das suas abordagens aos novos desafios e necessidades sociais.

De referir que esta Carta baseia-se na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), no Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966), na Declaração Mundial da Educação para Todos (1990), na Convenção nascida da Cimeira Mundial para a Infância (1990) e na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001).

Compreende esta Carta, o direito que todos os habitantes têm de desfrutar de uma cidade educadora, o compromisso que a cidade tem para com os seus habitantes e o papel do município ao serviço integral das pessoas.

A Carta das Cidades Educadoras no seu preâmbulo refere o potencial que cada cidade, grande ou pequena, possui capaz de proporcionar uma educação integral a todos os seus cidadãos, num espírito de aprendizagem, de troca e de partilha, respondendo ainda aos grandes desafios do século XXI,

> Primeiro "investir" na educação de cada pessoa, de maneira a que esta seja cada vez mais capaz de exprimir, afirmar e desenvolver o seu potencial humano, assim como a sua singularidade, a sua criatividade e a sua responsabilidade. Segundo, promover as condições de plena igualdade para que todos possam sentir-se respeitados e serem respeitadores, capazes de diálogo. Terceiro, conjugar todos os factores possíveis para que se possa construir, cidade a cidade, uma verdadeira cidade do conhecimento. (Carta das Cidades Educadoras, 2004)

Vem, desta forma, a Carta acentuar a responsabilidade dos governos locais, desafiando-os a incluir nos seus projetos políticos os princípios da cidade educadora.

Para a construção de um Projeto Educativo Local ou Municipal, a estratégia metodológica deve ser definida para que todos possam, nos seus territórios encontrar os caminhos para a construção de uma rede local de parceria, respeitando a individualidade de cada ator, mas criando um compromisso entre todos, numa atitude de especial colaboração.

Conforme refere Matias Alves e Ilidia Vieira (2014) e tomando como exemplo o processo de construção do Projeto Educativo da Área Metropolitana do Porto, a metodologia a seguir poderá inscrever-se num paradigma de investigação-ação. A sua construção deve incluir " (…) *dinâmicas de auscultação, participação, implicação e compromisso por parte de todos os agentes envolvidos"*.

De forma a existir uma tomada de consciência dos atores do território acerca de *"onde estamos, aonde queremos chegar"*, Matias Alves e Ilidia Vieira (2014) e citando Barroso (2012) referem que ***"****é necessário um conhecimento da realidade e um impulso em direção ao futuro desejado para que a dinâmica de projeto se possa instalar e desenvolver"*. Para que exista esta tomada de consciência e numa fase inicial é

necessário proceder a uma análise SWOT, apontando problemas e ameaças, potencialidades e oportunidades.

Outro aspeto importante e para que os intervenientes percebam a utilidade e a intencionalidade do projeto, torna-se necessário proceder a um inventário do que pode mobilizar a comunidade, funcionando este inventário como elemento inspirador da ação. Ressalva-se ainda a existência no território dos projetos educativos de escola e/ou agrupamento, em que o projeto educativo municipal não pode ser a soma dos projetos referidos, mas tê-los em conta em cada momento. É importante que se verifiquem as áreas onde se pode ganhar à escala municipal.

A metodologia de investigação-ação é a melhor abordagem, por permitir realizar um projeto em função das necessidades do território permitindo em cada momento ligar e relacionar, confrontando assim a ação e a reflexão. As dinâmicas da investigação-ação podem ser complementadas por lógicas de formação-ação, capacitando os atores em causa.

Seguindo ainda o mesmo exemplo já apontado atrás, de construção do Projeto Educativo da Área Metropolitana do Porto, Matias Alves e Ilidia Vieira (2014) e no que diz respeito às técnicas de investigação-ação, sempre no sentido da auscultação e envolvimento dos atores educativos, recorreram a análise documental, produção de notas de campo, inquéritos por questionário, entrevistas semiestruturadas e grupos de discussão focalizada. Os dados foram tratados recorrendo a metodologias qualitativas e/ou qualitativa, Para garantir a qualidade e o rigor foram trianguladas as fontes, métodos e sujeitos, bem como os dados.

Assim de forma a dar corpo a um Projeto Educativo Municipal onde as pessoas e consequentemente as instituições se revejam é imprescindível que à partida os atores sejam auscultados e implicados, promovendo desta forma a participação de todos.

Aponta-se a metodologia de investigação-ação por ser a melhor abordagem para detetar os problemas e as ameaças, identificando ao mesmo tempo as potencialidades e as oportunidades que o território oferece a toda a comunidade. No território encontram-se caminhos e estabelecem-se redes de parceria que darão sustentabilidade à ação.

Parte II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

O nosso estudo e tendo em conta a sua questão de partida "O Projeto Educativo Municipal deu contributos para uma política educativa local, mais coerente, mais articulada, mais participada e mais orientada para um serviço distintivo de educação?", foi desenvolvido com recurso à investigação qualitativa que segundo afirmam Strauss e Cobrin (1998) é utilizada tanto para explorar áreas muito ou pouco conhecidas.

Importa-nos conhecer um processo gerado no local e que contributos o mesmo deu ou deixou numa comunidade, quer seja através dos documentos produzidos e/ou através das perceções dos diferentes atores num contexto específico. Trata-se, pois, de um estudo de caso. Não se pretendem construir conclusões generalizadas, mas estudar a realidade concreta, sem o objetivo da generalização, mas da disseminação do conhecimento adquirido e vivenciado.

Para melhor nos enquadrarmos no estudo é necessário conhecer o contexto da intervenção, a realidade onde o mesmo se inseriu.

1. Caraterização do Caso em análise

1.1. Contexto de intervenção – O concelho de Abrantes

1.1.1. Caraterização social, económica e cultural do município

O concelho de Abrantes encontra-se situado no centro do território de Portugal Continental sendo ponto de transição de zonas muito distintas, como o Ribatejo, a Beira Baixa e o Alto Alentejo. Esta posição determinou algumas influências registadas na cultura local que lhe atribui caraterísticas muito próprias, registando-se alguma diversidade mesmo no interior do concelho, consoante as diferentes áreas geográficas.

Os concelhos limítrofes são Sardoal e Vila de Rei a Norte, Mação e Gavião e Este, Ponte de Sor e Chamusca a Sul e Constância e Tomar a Oeste. Abrantes pertence ao distrito de Santarém e ao Médio Tejo, integrando a NUT II da Região Centro.

O concelho possui uma área de 713,46 km2 e segundo os Censos de 2011 apresentava um total de 39.325 habitantes, num universo de 220.661 habitantes no território do Médio Tejo.

A cidade de Abrantes é servida por uma auto-estrada, com ligação imediata às duas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e também a todo o litoral. Pela via ferroviária existem ligações com Lisboa, Porto e a toda a zona das Beiras e Espanha.

Administrativamente o concelho era constituído por dezanove freguesias, mas com a entrada em vigor da Lei n.º 11-A/3013 de 28 de Janeiro, que determina a *"reorganização administrativa do território das freguesias (...)*, o concelho de Abrantes reduz o número de freguesias para treze: União das Freguesias de Abrantes (S. Vicente e S. João e Alferrarede), União das Freguesias de Aldeia do Mato e Souto, União das Freguesias de Alvega e Concavada, União da Freguesias de S. Miguel do Rio Torto e Rossio ao Sul do Tejo, União das Freguesias de S. Facundo e Vale das Mós, Bemposta, Carvalhal, Fontes, Martinchel, Mouriscas, Pego, Rio de Moinhos e Tramagal.

No que diz respeito a recursos naturais, o concelho possui dois dos maiores recursos hídricos do nosso país: o rio Tejo (que atravessa o concelho numa extensão de cerca de 30 Km) e a Albufeira de Castelo do Bode.

Abrantes é considerada uma cidade de serviços, mas ao mesmo tempo com uma forte tradição industrial. Apesar da existência no concelho de atividades ligadas aos três setores produtivos, é no entanto no Setor Terciário que atinge o máximo da sua eficiência. É oferecido na cidade um grande leque de serviços tais como instituições bancárias e de seguros, Segurança Social, Repartição de Finanças e Fazenda Pública, Associação Empresarial do concelho de Abrantes e limítrofes, Núcleo da Nersant, Associação Comercial e Serviços, Centro de Apoio e Dinamização Empresarial, entre outros.

Ao nível industrial e empresarial e com o desaparecimento das tradicionais indústrias metalúrgicas que no passado tiveram o seu lugar, o azeite é um dos principais agentes económicos da região, com cerca de 50% da quota nacional de mercado. Assumem também um papel muito importante no contexto local as indústrias alimentares, da madeira e da cortiça, do fabrico de peças metálicas, de componentes para automóveis e de produção de energia eléctrica.

A população ativa residente no concelho abrangia em 2011 um efetivo de 16.710 indivíduos, sendo que o aumento da taxa de atividade da população feminina surge como um traço marcante no período 2001-2011, consolidando assim uma tendência

estrutural que se traduz na participação crescente das mulheres no mercado de trabalho, designadamente nos escalões mais jovens. Para além deste facto registam-se também neste período, transformações estruturais muito significativas no perfil habilitacional dos trabalhadores mobilizados pelos estabelecimentos empresariais do concelho, ou seja, os trabalhadores com habilitações iguais ou superiores ao ensino secundário registaram um crescimento de 26% entre 2008 e 2013, passando neste último ano a representar 43% do total de trabalhadores (31% em 2008), segundo dados do Instituto Nacional de Estatística e apresentados no Diagnóstico Social da Rede Social de Abrantes.

Por outro lado, os trabalhadores com habilitações iguais ou inferiores ao 3.º Ciclo do Ensino Básico registaram um decréscimo de -24% entre 2008 e 2013, reduzindo o seu peso de 69% para 57% do total dos trabalhadores.

As mudanças descritas atrás mostram uma reconfiguração do mercado local de trabalho num período relativamente curto de tempo (5 anos), sugerindo a progressiva afirmação de um padrão de procura empresarial centrado na contratação de trabalhadores mais qualificados.

Em matéria de desemprego e tendo por base os dados provenientes do Recenseamento Geral da População de 2011, 71% dos ativos desempregados nesse ano possuía no máximo o Ensino Básico completo. Em termos etários é de salientar que as taxas de desemprego mais elevadas registam-se junto dos grupos etários mais jovens, ascendendo a 31,1% nos ativos com 15-24 anos e a 14,9% nos ativos com 24 e 34 anos, os quais, no seu conjunto, agregam 42% do total de ativos que em 2011 se encontravam em situação de desemprego.

Tendo em conta a estrutura produtiva do concelho de Abrantes

> urge o desenvolvimento de uma política educativa concelhia que consiga adequar a oferta formativa às necessidades da região, promovendo a estreita colaboração entre as empresas e as entidades formadoras no desenvolvimento de ofertas formativas, capazes de responder às reais necessidades da nossa região. (Projeto Educativo Municipal de Abrantes, 2015, p. 23)

O nível de escolarização da população residente no concelho de Abrantes, nas últimas décadas, tem vindo a acompanhar a trajetória registada a nível sub-regional (Médio Tejo) e nacional. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística 53% da população

com 25 a 34 anos possui pelo menos o Ensino Secundário completo. 65% da população com 45 e mais anos possui no máximo o 1.º Ciclo do Ensino Básico completo (87% se considerada apenas a população com 65 e mais anos).

Uma parte relevante dos problemas de escolarização que ainda persistem face às médias sub-regional e nacional é influenciada pela estrutura mais envelhecida da população residente em Abrantes, o que explica também a manutenção de uma taxa de analfabetismo de 6,2% em 2011 (em 2001 situava-se nos 11,5%). Registe-se que o perfil de escolarização por sexo, comparativamente com algumas décadas atrás, sofreu uma inversão estrutural, passando as mulheres a apresentar níveis de habilitação superiores aos indivíduos do sexo masculino.

No ano letivo 2016/17 encontravam-se matriculados nos estabelecimentos de ensino do concelho de Abrantes, 4573 alunos, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro 3- Alunos matriculados no concelho no ano letivo 2016/2017

Agrupamento/ Escola Não Agrupada	Pré-escolar	1.º Ciclo	2.º Ciclo	3.º Ciclo	Secundário	Profissional/ Vocacional	Total
Agrupamento Escolas n.º 1 de Abrantes	231	542	248	462	402	148	**2120**
Agrupamento Escolas n.º 2 de Abrantes	194	590	436	475	368	68	**2044**
Escola Profissional Desenvolvimento Rural Abrantes						209	**209**
Escola Superior Tecnologia de Abrantes							**200**
Centro Local da Universidade Aberta							**140**
Total	**425**	**1132**	**684**	**937**	**770**	**425**	**4713**

Fonte: Câmara Municipal de Abrantes

No concelho de Abrantes e de acordo com a Carta Educativa homologada em 2007 ocorreu um acentuado encerramento de estabelecimentos de ensino de pequena dimensão e/ou reduzida procura efetiva (em especial nos 1.ºe 2.º Ciclos do Ensino

Básico) e um forte investimento público na construção de novos centros escolares e na requalificação/modernização de estabelecimentos já existentes.

O concelho de Abrantes conta ainda com a presença de duas instituições de ensino superior, as quais permitem incrementar a acessibilidade da população residente e da região e a oportunidade de prosseguimento de estudos. A Escola Superior de Tecnologia de Abrantes (ESTA), criada em 1999, constitui uma unidade integrada no Instituto Politécnico de Tomar (IPT) que disponibiliza uma oferta educativa e formativa diversificada, combinando cursos de nível superior (licenciatura, pós-graduação e mestrado) e cursos de nível não superior (cursos de especialização tecnológica e cursos técnicos superiores profissionais). Relativamente à Universidade Aberta (UAb), referência no domínio do *e-learning,* a presença no concelho é assegurada através do Centro Local de Aprendizagem (CLA) de Abrantes, o qual integra uma rede de estruturas similares vocacionadas para a promoção de atividades orientadas pelos princípios da aprendizagem ao longo da vida e que funcionam enquanto suporte logístico e instrumental aos estudantes locais da UAb.

Ao nível cultural o município de Abrantes promove atividades (exposições, visitas guiadas e workshops) que são desenvolvidas nas infraestruturas municipais, nomeadamente no Castelo, Museu e Galeria Municipal, dirigidas aos alunos e alunas das escolas do concelho.

Abrantes também pode ser considerado um concelho rico em atividade associativa, nas mais diversas áreas, nomeadamente associações desportivas, ranchos folclóricos, bandas filarmónicas, associações de cariz social, entre muitas outras. Encontram-se inscritas no Registo Municipal de Coletividades do Município de Abrantes, 198 entidades nas mais variadas áreas de atuação.

1.1.2. Rede escolar / Oferta formativa

A rede escolar do concelho de Abrantes engloba as diversas tipologias de estabelecimentos de educação e ensino público e privado, desenvolvendo a sua atividade na educação pré-escolar, ensino básico, ensino secundário, ensino profissional e ensino superior. Abrantes conta também com um estabelecimento de ensino especial, o Centro de Recuperação e Integração de Abrantes.

No que diz respeito à rede escolar pública, encontra-se organizada em dois agrupamentos de escolas, uma escola profissional e dois estabelecimentos de ensino superior.

Quadro 4- Rede escolar pública do concelho

Agrupam./ Escola	**Estabelecimento. de educação. e ensino**	**Pré-escolar**	**1.º Ciclo**	**2.º Ciclo**	**3.º Ciclo**	**Ens. Sec.**	**Ens. Prof.**	**Ens. Sup.**
Agrupam. Escolas n.º 1 de Abrantes	E.S. Dr. Solano de Abreu				X	X	X	
	E.B.2,3 D. Miguel de Almeida			X	X			
	E.B. Abrantes n.º 1		X					
	E.B. Maria Lucília Moita	X	X					
	E.B. Carvalhal	X						
	E.B. Mouriscas	X	X					
	E.B. Concavada		X					
	J.I. Concavada	X						
	E.B. Pego	X	X					
	E.B. Rossio Sul Tejo	X	X					
	E.B. Alvega	X	X					
	E.B. Bemposta	X	X					
	J.I. S. João	X						
Agrupam. Escolas n.º 2 de Abrantes	E.S. 2.º/3.º CEB Dr. Manuel Fernandes			X	X	X	X	
	E.B.2,3/S Octávio Duarte Ferreira			X	X		X	
	E.B./J.I. António Torrado	X	X					
	E.B. Abrantes n.º 2		X					
	E.B. Rio de Moinhos	X	X					
	E.B. Chainça	X	X					
	E.B. Tramagal	X	X					
	E.B. S. Miguel Rio Torto		X					
	J.I. S. Miguel Rio Torto	X						

EPDRA							X	
ESTA								X
CLA-UA								X

Fonte: Câmara Municipal de Abrantes

O concelho de Abrantes conta assim com uma vasta oferta formativa, que vai desde a educação pré-escolar até ao ensino superior e com variada oferta também ao nível do ensino profissional.

Estas ofertas educativas e formativas para jovens e para pessoas adultas são promovidas pelos estabelecimentos de ensino da rede pública, conforme quadro anterior e também pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional do Médio Tejo, a que se juntam também os estabelecimentos de ensino privado e solidário, cuja oferta se centra na educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico.

1.1.3. Estruturas, dispositivos de apoio e parcerias no Município de Abrantes

O município de Abrantes para apostar na melhoria e qualidade de vida das pessoas e das famílias assumiu como Prioridades Estratégicas, conforme é enunciado no Programa de Ação 2017-2021 "*Valorizar as Pessoas, Incluir Tod@s, Fomentar o Investimento, Promover a Reabilitação, Defender o Território, Aperfeiçoar a Governação",* apontando como centro do referido programa, a valorização das pessoas apostando fundamentalmente no reforço da ligação das comunidades residentes.

Referem-se como medidas estruturantes a atribuir especial prioridade a *" Promoção de um ambiente educativo de excelência (...) Enriquecimento das práticas culturais, desportivas e de lazer (...).* (Programa de Ação 2017-2021, Câmara Municipal de Abrantes, p.8)

Conforme é enunciado no Projeto Educativo Municipal de Abrantes a aposta do município centra-se na definição de políticas com impacto local e regional, nas diferentes áreas de desenvolvimento: social, cultural, urbanístico, desportivo, ambiental, juvenil e educacional. Tem vindo assim ao longo dos últimos anos a investir e a intervir em diferentes áreas, desenvolvendo estruturas e dispositivos próprios, bem como apoiando a existência e a continuidade de estruturas e dispositivos de iniciativa extra-

municipal. Este apoio reflete-se na realização de parcerias e protolocos de forma a promover uma articulação e corresponsabilização entre os diferentes agentes sociais do território.

1.Estruturas e dispositivos do município

A Câmara Municipal desenvolve um conjunto de atividades com as escolas, com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e com a comunidade em geral, indo para além daquilo que são consideradas as competências próprias, disponibilizando serviços que de outra forma a comunidade não poderia usufruir.

. Projeto Mocho XXI – Existência em todas as escolas de 1.º ciclo de um computador por cada dois alunos, partilhando ambientes de trabalho entre alunos e professores, de forma a utilizar o computador como mais uma ferramenta de trabalho em sala de aula;

. FINAbrantes – Programa de apoio financeiro para o desenvolvimento de projetos de âmbito cultural, desportivo, recreativo, juvenil e social, incentivando as associações e coletividades que promovem atividades junto da comunidade. Os objetivos de cada programa têm que estar de acordo com, os objetivos definidos no Plano de Desenvolvimento Social do concelho;

. Serviço Municipal de Promoção da Cidadania e da Igualdade – Este programa visa a disponibilização de informação sobre mecanismos de defesa dos direitos humanos e da igualdade de género e o encaminhamento das situações para as entidades competentes;

. Projeto "Abrantes a Ler"- Este projeto abrange os diversos públicos, nomeadamente o público escolar, seniores e comunidade em geral, desenvolvendo atividades como animação de leitura, ateliers de escrita, jogos tradicionais, entre outros;

. Biblioteca Itinerante- Trata-se de um serviço disponibilizado às populações rurais, promovendo o acesso à informação e à cultura;

. Oficinas de cultura- Atividades desenvolvidas nas infraestruturas culturais municipais, nomeadamente no Castelo, Museu e Galeria Municipal dirigidas à população escolar;

. Crescer Saudável- Programa de atividades lúdicas e pré-desportivas destinado a crianças em idade pré-escolar e escolar, desenvolvido nas escolas do concelho dinamizadas por técnicos municipais;

. Desporto é Vida- Este programa visa oferecer a todos os segmentos da população um conjunto de atividades lúdico/desportivas, contribuindo para a promoção de estilos de vida saudáveis;

. Férias Jovens- Este programa engloba os projetos "Verão Ativo", "Natal é Festa" e "Páscoa em Movimento" e é vocacionado para as crianças e jovens do concelho, dos 6 aos 16 anos de ambos os sexos. O município promove um conjunto de atividades desportivas, culturais, de recreação e lazer, durante os períodos de férias escolares;

. Apoio a Estratos Sociais Desfavorecidos- O programa visa apoiar e disponibilizar recursos para auxiliar pessoas em situação de carência económica, que residem no concelho, minimizando situações de pobreza e de exclusão social de forma a contribuir para o desenvolvimento do concelho. Este programa tanto engloba apoios continuados como apoios de emergência. São contemplados apoios na área da educação, da saúde, da habitação, entre outros.

2.Estruturas e dispositivos de iniciativa extramunicipal:

No concelho de Abrantes existem 198 associações/coletividades dispersas um pouco por todo o território, por todas as freguesias. São associações desportivas, ranchos folclóricos, bandas filarmónicas, associações de cariz social entre muitas outras, que desenvolvem atividades com e para a comunidade.

A Câmara Municipal de Abrantes tem vindo a desenvolver alguns projetos assentes num trabalho de parceria, sobretudo nas áreas da educação e ação social, desporto e juventude, conforme constava no Programa de Ação 2017-2021 e dando continuidade ao já preconizado no Programa de Ação 2013-2017.

> Um programa que não se constrói sozinho e onde todos os agentes sociais e económicos, todos os cidadãos, são chamados a participar. Quer através dos Conselhos Municipais e/ou Rede Social, quer através das diferentes ferramentas de participação que temos vindo a disponibilizar – Fórum das Freguesias, Plataforma 360.º, aplicação móvel Sou Cidadão. (Programa de ação 2017-2021, p. 3)

> (…) a rede de parceiros do município é vasta, sendo que se tem vindo a apostar na Educação e na Ação Social como prioridades de intervenção, sendo estas consolidadas através do desenvolvimento de ações específicas em articulação com várias entidades. (Projeto Educativo Municipal de Abrantes, 2015, p.42)

Podem assim ser destacados alguns projetos que são desenvolvidos no território com recurso a parcerias com entidades do território:

. Atividades de Animação e Apoio à Família no Pré-Escolar- Atividades que incluem o serviço de alimentação e atividades de animação socioeducativas (prolongamento de horário e interrupções letivas), são objeto de Acordo de Colaboração entre o município, os agrupamentos de escolas e as associações de pais, associações locais e juntas de freguesia;

. Componente de Apoio à Família- Este programa consiste numa resposta social de apoio às famílias e às crianças do 1.º ciclo do ensino básico e consistem no acolhimento e prolongamento do horário, antes e após o final das aulas, bem como nos períodos de interrupção letiva. Para o desenvolvimento destas atividades são celebrados protocolos de parceria com os agrupamentos de escolas, associações de pais e encarregados de educação e juntas de freguesia;

. Atividades de Enriquecimento Curricular- Programa desenvolvido em parceria com os agrupamentos de escolas e com outras entidades concelhias, incluindo associações de pais e encarregados de educação promovendo atividades nas áreas lúdico-expressivas e formação cívica, em todas as escolas do 1.º ciclo do ensino básico;

. Programa Nacional de Saúde Oral- Assegura o acesso ao programa nacional a todos os alunos do 1.º ciclo do ensino básico, que consiste na aplicação de selantes de fissura e tratamento dentário no âmbito da saúde oral. Para a implementação do programa são celebrados protocolos com os agrupamentos de escolas e as Unidades de Saúde concelhias;

. Bolsas de estudo- Através deste programa são atribuídas anualmente bolsas de estudo a alunos que frequentam o ensino superior. Para efetuar o acompanhamento dos alunos ao longo do seu percurso, a Câmara Municipal celebrou um protocolo com o Rotary Club de Abrantes e a Fundação Rotária Portuguesa;

. Bolsas de estudo a estudantes do Município de Ribeira Brava, Cabo Verde- Foi celebrado um protocolo de parceria entre os dois municípios no âmbito do Acordo de Geminação que existe com a cidade de Ribeira Brava, Ilha de S. Nicolau que permite a atribuição de bolsas de estudo a alunos da referida cidade, deslocarem-se para Abrantes,

prosseguindo os seus estudos ou na Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Abrantes ou na Escola Superior de Tecnologia de Abrantes;

. Rede Social de Abrantes- Fórum de articulação e congregação de recursos humanos e materiais, que se baseia na adesão por parte de entidades do território, públicas ou privadas, com vista à promoção do desenvolvimento social do concelho. A Rede Social de Abrantes conta com cerca de 70 parceiros, incluindo os agrupamentos de escolas;

. Rede Especializada de Intervenção na Violência- Resposta organizada em rede, facilitadora da articulação de soluções eficazes de encaminhamento e apoio a vítimas de violência doméstica, bem como do planeamento e implementação de ações de informação e sensibilização decorrentes desta temática e desenvolvidas nas escolas do concelho, de acordo ainda com as necessidades apontadas pelos agrupamentos de escola. Fazem parte desta parceria a Câmara Municipal, a Escola Superior de Tecnologia de Abrantes, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, a Associação Vidas Cruzadas, o Centro Hospitalar do Médio Tejo- Unidade de Abrantes, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, o Instituto de Emprego e Formação Profissional, a Ordem dos Advogados, a Direção Geral de Reinserção Social e Serviços Prisionais e a Equipa de Tratamento de Abrantes.

Referimos também que muitos outros protocolos de parceria foram celebrados pela Câmara Municipal de Abrantes com entidades do território, no entanto consideramos serem estes aqueles que maior relevância tem, de acordo com as prioridades enunciadas no Programa de ação 2017-2021 e que se cruzam com o objeto desta investigação.

1.1.4. Diagnóstico prévio à elaboração do PEM

> No âmbito da estratégia educativa para o concelho de Abrantes, a Câmara Municipal definiu como missão a elaboração do Projeto Educativo Municipal, para que o mesmo se apresentasse como um instrumento privilegiado na definição de uma política educativa local e de planeamento estratégico e sustentado da educação. (Projeto Educativo Municipal, 2015, p. 7)

Para a construção, implementação e acompanhamento do Projeto Educativo Municipal foi celebrado um contrato com a Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica do Porto para efetuar o acompanhamento do referido projeto, nomeadamente: acompanhar o desenvolvimento dos diferentes eixos do PEM tendo em conta a

programação prevista; criar e organizar um Observatório PEM ou uma equipa de auto-avaliação para monitorização e avaliação do mesmo; implementar sistemas e mecanismos de recolha de informação e tratamento de dados tendo em vista a sua monitorização; apoiar técnica e cientificamente a implementação do PEM através de um programa de investigação-ação; capacitar tecnicamente os principais atores educativos envolvidos no processo; avaliar os processos e os resultados da implementação; delinear planos e propostas de melhoria face aos resultados apurados.

De forma a dar início aos trabalhos de construção do projeto, foi constituída uma Equipa Técnica com representantes de várias entidades, a saber: três elementos da Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica do Porto, três representantes da autarquia (Vereadora e duas técnicas superiores), dois representantes da Escola Superior de Tecnologia de Abrantes, dois representantes do Agrupamento de Escolas n.º 1 de Abrantes, dois representantes do Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes, dois representantes da Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Abrantes e dois representantes do Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Esta equipa após a aprovação final do PEM em 2015 foi substituída pelo Observatório PEM conforme consta no próprio projeto, mas a partir de então com as funções de monitorização. Esta equipa sofreu uma redução de um elemento por entidade, conforme decisão tomada pela Equipa Técnica, dando lugar à representação do ensino especial com a entrada de representante do Centro de Recuperação e Integração de Abrantes e a saída dos representantes do Instituto de Emprego e Formação Profissional, por vontade dos próprios, alegando falta de disponibilidade.

De forma a ser operacionalizado o diagnóstico, foram selecionadas várias técnicas para a recolha de dados, no sentido também de ser auscultada a comunidade educativa.

O processo de auscultação dos parceiros traduziu-se na aplicação de questionários, realização de entrevistas e focus group conforme já referido anteriormente.

Foram aplicados questionários nas escolas a alunos, professores e pessoal, não docente, a 45 empresas do concelho, associações locais (culturais, desportivas, recreativas e sociais) e juntas de freguesia Foram feitas entrevistas à Presidente da Câmara Municipal, ao Diretor do Centro de Emprego e Formação Profissional do Médio Tejo, à

Coordenadora do Centro Local de Abrantes da Universidade Aberta e à Presidente da NERSANT- Núcleo Empresarial da Região de Santarém.

Foram ainda realizados Focus Group com representantes dos partidos políticos e com instituições de serviço público.

Numa fase de diagnóstico inicial foram escolhidos um conjunto de indicadores no sentido de uma melhor caraterização da situação, os quais destacamos: taxa de analfabetismo concelhio; taxa de abandono escolar, taxa de abandono escolar precoce; taxa de transição e conclusão e taxa de escolarização no ensino superior.

Quadro 5- Taxa de analfabetismo concelhio (%) 2011

	HM	**H**	**M**
Portugal	5,23	3,52	6,77
Abrantes	6,24	3,63	8,63

Fonte: INE 2011

Verifica-se que a taxa de analfabetismo no concelho de Abrantes é de 6,24%, sendo a maior fatia da população analfabeta do género feminino (8,63%, comparativamente aos 3,63% do género masculino)

Quadro 6- Taxa de abandono escolar

Portugal	1,58%
Abrantes	1,78%

Fonte: INE 2011

Apesar da taxa de abandono escolar ser baixa, na verdade é que ainda é superior à taxa nacional. De referir que um dos eixos estratégicos definidos posteriormente no Projeto Educativo Municipal, Eixo 1- Dispositivos de Melhoria de Qualidade do Sucesso Educativo, aponta para uma taxa de abandono escolar nula.

Quadro 7- Taxa de abandono escolar precoce

	2011	**2012**	**2013**
Portugal	23,2%	20,8%	19,2%
NUT Centro	20,5%	18,7%	14,7%

Fonte: INE 2011

Verifica-se que a NUT Centro (onde o concelho de Abrantes se insere) tem uma taxa ligeiramente inferior à taxa nacional.

Analisando a taxa de abandono escolar precoce, observa-se que na NUT Centro, no período temporal de 2011 a 2013, segundo os Censos de 2011, os jovens entre os 18 e os 24 anos têm abandonado menos a escola. Em 2011 a percentagem de abandono escolar precoce era de 20,5%, em 2012 de 18,7% e em 2013 de 14,7%, ou seja, ao longo destes três anos houve um decréscimo no abandono escolar precoce na ordem dos 5,8% pontos percentuais.

Quadro 8- Taxa de transição e conclusão (ensino regular e profissional)

Ciclo/Ano		**2009/2010**	**2010/2011**	**2011/2012**
1.º CEB				
Transição	2.º ano	90,2	93,9	89,9
	3.º ano	96,9	97,4	94,5
Conclusão	4.º ano	97,7	94,6	97,5
2.º CEB				
Transição	5.º ano	91,4	84,8	86,5
Conclusão	6.º ano	87,1	87,2	85,8
3.º CEB				
Transição	7.º ano	77,0	79,4	79,5
	8.º ano	89,3	86,5	89,0
Conclusão	9.º ano	78,8	79,7	83,9
Secundário				
Transição	10. ano	79,7	77,7	83,3
	11.º ano	91,7	94,2	86,6
Conclusão	12.º ano	76,4	61,1	63,7

Fonte: DGEEC-MEC

Verifica-se que a taxa de transição entre o ano 2009/2010 e o ano 2011/2012 apresenta na generalidade uma diminuição. Constata-se que o 3.º ano é aquele que, nos três anos letivos, se apresenta com uma taxa de transição mais elevada (97,7%), seguindo-se o 11.º ano (94,2%). Salienta-se ainda que em todos os anos letivos é o 3.º ano que apresenta as taxas de transição mais elevadas.

No que diz respeito à taxa de conclusão, verifica-se que esta é mais alta no final do 1.º ciclo do ensino básico, sendo no final do ensino secundário o que se apresenta com valores mais baixos. Relativamente à evolução da taxa de conclusão por ciclos, mantem-se uma superioridade em termos de conclusão no conjunto do ensino básico, por comparação com o ensino secundário.

Quadro 9- taxa de escolarização no ensino superior (HM) *

	2009/2010	**2010/2011**
Portugal	31,5%	32,2%
Continente	32,9%	33,6%
Centro	33,9%	36,1%
Médio Tejo	10,3%	8,9%
Abrantes	9,6%	9,3%

- Alunos com idades entre os 18 e os 22 anos
- Fonte: INE, 2011

Ainda dentro do grupo etário referido anteriormente e com os dados desagregados por freguesia relativos a 2011, segundo o INE, é a freguesia urbana de Abrantes (S. Vicente e S. João) e Alferrarede, seguida das de Tramagal e S. Miguel do Rio Torto e Rossio ao Sul do Tejo, as que apresentam as maiores percentagens da população com o ensino superior completo (respetivamente 16,72%, 8,25% e 7,69%).

Ao longo de todo o período de auscultação dos parceiros da comunidade e da análise dos documentos e indicadores estratégicos que permitiram a caraterização do território, foram sendo elencados os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças para cada um dos métodos utilizados para a recolha da informação (entrevistas, focus group, questionários e dados estatísticos).

Resultado da análise de todo este processo resultou um conjunto de conclusões gerais decorrentes de uma análise SWOT- Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats). Esta análise refere-se tanto a fatores internos como externos do município.

Quadro 10- Análise SWOT

	Forças/Pontos Fortes	**Oportunidades**	
INTERNOS	.Acessibilidades/centralidade do concelho; .Recursos naturais do concelho e as suas potencialidades turísticas; .Diversidade cultural; .Boa relação/interação do município com as escolas; .Qualidade das infraestruturas e dos equipamentos; .Instituições e serviços sociais do concelho; Atividades curriculares e extra-curriculares; .Integração de Abrantes na Comunidade Intermunicipal.	.Encontro/Diálogo de gerações/intergeracional; .Concertação de ofertas/estratégias/parcerias entre o município e as diversas entidades educativas/formativas; .Adequação da oferta formativa às necessidades da região; .Desenvolvimento de um Projeto Educativo Supramunicipal do Médio Tejo; .Abertura da escola à comunidade; .PEM; .Formação tecnológica em rede.	EXTERNOS
	Fraquezas/Pontos Fracos	**Ameaças/Riscos**	
	.Insuficiência dos transportes escolares/rede de transportes; .Pouco envolvimento/articulação da comunidade educativa; .Falta de planeamento da oferta formativa; .Falta de articulação entre instituições e parcerias; .Insucesso escolar.	.Desertificação/isolamento das aldeias rurais vs envelhecimento da população do concelho; .Desinvestimento do estado central na educação e prestação de serviços básicos; .Crescimento do desemprego (jovem); .Aumento do número de alunos por turma; .Instabilidade legislativa; .Previsível diminuição do número de assistentes operacionais nas escolas.	

Fonte: Projeto Educativo Municipal de Abrantes, 2015

Tendo em conta todo o processo de diagnóstico levado a cabo pela Equipa Técnica de construção do Projeto Educativo Municipal apresentamos algumas conclusões e que constam do documento final aprovado em 2015, que mereceu parecer favorável dos seguintes órgãos: Conselhos Gerais e Conselhos Pedagógicos dos Agrupamentos de Escolas e da Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Abrantes e do Conselho Municipal de Educação. Obtiveram a aprovação da Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Abrantes:

- Quer a centralidade quer as acessibilidades, fazem de Abrantes um concelho com grandes potencialidades para o investimento (quer público, quer privado) e para a promoção de novas medidas de educação/formação, permitindo um reforço do empreendedorismo local;

- Abrantes é um concelho com muita oferta de estruturas, dispositivos de apoio e parcerias, no entanto urge, para além da valorização dessas mesmas parcerias, a promoção de uma articulação e de uma corresponsabilização entre os diferentes agentes sociais intervenientes no desenvolvimento das políticas socioeducativas concelhias;

- Regista-se que é importante olhar para os dados sobre o sucesso educativo e investir fortemente numa política educativa que inclua novas propostas estratégicas de desenvolvimento educativo e formativo, que promova uma maior maleabilidade das ofertas já existentes e a articulação entre si, promovendo ainda uma linha orientadora entre as entidades locais que direta ou indiretamente intervêm no desenvolvimento educativo e formativo do concelho;

- O Projeto Educativo Municipal é considerado como uma parte integrante de uma política de desenvolvimento local, importando desenvolver as seguintes estratégias: melhorar os níveis de qualidade do sucesso escolar; desenvolver uma política educativa que consiga adequar a oferta formativa às necessidades da região; promover o desenvolvimento pessoal e social dos abrantinos, através da aprendizagem ao longo da vida valorizando as estruturas e dispositivos de apoio e parceria no Município de Abrantes; promover a articulação e corresponsabilização entre os diferentes agentes sociais e educativos do concelho; valorizar os recursos, equipamentos e infraestruturas educativas existentes no concelho; avaliar e monitorizar toda esta ação, enquanto processo essencial de ajustamento de respostas às necessidades da população;

- Através do diagnóstico procurou-se criar respostas integradas e eficazes, mas também se proporcionou um conhecimento mais abrangente da realidade educativa e formativa do concelho.

1.2. Projeto Educativo Municipal de Abrantes- O caminho percorrido

1.2.1. Do conhecimento à Decisão

De forma a explicitar o processo que levou o executivo municipal a tomar a decisão de implementação de um Projeto Educativo Municipal, torna-se necessário descrever alguns passos prévios a essa aprovação.

Em 2009 é apresentado o Plano Estratégico, sufragado nas eleições autárquicas desse mesmo ano, onde se refere que

> Este documento de orientação da acção autárquica procura ser um planeamento estratégico por objectivos e planos de acção que não esgota o que deverá ser a intervenção municipal nesse período. (Abrantes Comunidade + Viva, 2009, p. 5)

O documento a que nos referimos apresenta oito eixos de intervenção materializados em 20 planos de ação. No eixo 4- Conhecimento, Educação e Formação são delineados três objetivos a saber: Promover o conhecimento, a educação e a formação como forma de dinamizar a estrutura económica local e de promover uma comunidade mais inclusiva; Desenvolver as condições essenciais para o ensino e qualificação da população, apostando na disponibilização e melhoria da rede de equipamentos, na formação de ativos e no desenvolvimento de projetos educativos inovadores, capazes de envolver toda a comunidade educativa; Preparar os cidadãos para a sociedade do conhecimento, investir no desenvolvimento da sociedade do século XXI.

Para dar cumprimento a estes objetivos foram previstas 26 ações, entre as quais destacamos "*Promover com a comunidade educativa a construção de um Projeto Educativo Concelhio" (*Abrantes Comunidade + Viva, 2009, p. 16). Todas as outras ações integram atualmente o Projeto Educativo Municipal quase na sua totalidade.

No programa de Ação 2013-2017 a estratégia que se propunha para o concelho, encontrava-se alinhada com a "Estratégia Europa 2030, definindo três prioridades: o Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo, que se desdobram em 10 Linhas de Ação, das quais destacamos a "Educação e Qualificação do Capital Humano, por ser aquela que diz diretamente respeito à presente investigação.

O objetivo delineado para esta Linha de Ação refere

> Prosseguir e aprofundar a aposta que vem sendo colocada na qualificação do capital humano residente e presente no concelho, de modo a promover o incremento dos níveis de escolarização da população, o sucesso das aprendizagens e a capacidade para responder eficazmente aos desafios e oportunidades do mercado de trabalho. (Programa de Ação 2013-2017, p. 9)

Uma das apostas prioritárias, referidas no programa, para alcançar o objetivo referido, foi a "Elaboração e Implementação do Projeto Educativo Municipal".

O Serviço de Educação da Câmara Municipal deu início a um conjunto de procedimentos, no sentido de se apropriar dos conhecimentos necessários à implementação de um projeto educativo municipal, participando assim num Seminário Internacional " Projetos Educativos Municipais- Dinâmicas de Construção, Implementação e Monitorização", na Universidade Católica do Porto nos dias 23 e 24 de Janeiro de 2013, tendo posteriormente a informação sido transmitida na reunião do Conselho Municipal de Educação a 30/01/2013.

> Esteve presente num Seminário Internacional sobre "Projetos Educativos Municipais- Dinâmicas de Construção, Implementação e Monitorização" … em que se percebeu que para fazer um projeto educativo municipal tem de se olhar a educação no seu todo, ver o próprio concelho com uns "óculos educativos" … estavam reunidas as condições para num próximo CME … a criação de grupos de trabalho para reflectir sobre este tema. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 10, 30/01/13, ponto 3, p.5)

É na reunião referida anteriormente que a presidente da Câmara Municipal afirmou

> Do ponto de vista do desenvolvimento e do planeamento da rede escolar do concelho, estamos numa fase de agregação de escolas e que é então o momento para começar a planear o Projeto Educativo Municipal. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 10, 30/01/13, ponto 1, p.1)

Para o desenvolvimento de todo o processo de construção do Projeto Educativo Municipal, o Conselho Municipal de Educação teve um papel determinante, conforme se pode atestar.

> Esta questão já foi discutida neste CME, mas que o PEM (Projeto Educativo Municipal) é muito mais complexo do que aquilo que se pensa e carece de uma grande reflexão da nossa parte. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 10, 30/01/13. Ponto 3, p. 4)

1.2.2. Objetivos, Intervenientes, Plano de Ação

Para iniciar todo este processo de construção e implementação de um novo modelo de política educativa local, foram necessários alguns procedimentos, tais como a definição da calendarização das atividades a desenvolver (Anexo I) e construção e aprovação de um Referencial do PEM de Abrantes (Anexo II).

É no Referencial do PEM que são delineados os objetivos a concretizar neste processo de implementação de uma nova política educativa local.

> Desenvolver uma cultura de pesquisa, reflexão e interacção em Educação; desenvolver o papel de ator responsável e interveniente na comunidade educativa; detetar eventuais situações desajustadas ou problemáticas, tendo em vista a busca de soluções eficazes e inovadoras; fomentar a interdisciplinaridade, relacionando diferentes áreas e contextos educativos; desenvolver a capacidade de questionar e a criatividade; elaborar produtos úteis, necessários e aplicáveis; inovar e melhorar as práticas na área e contexto-alvo; contribuir para o desenvolvimento e resolução de problemas, procurando dar resposta a um conjunto de questões-chave. (Anexo II, p. 2-3)

Foi no respeito pelos princípios orientadores constantes no Referencial já enunciado, para a elaboração do diagnóstico, que se efetuou um processo de auscultação da comunidade educativa.

Os intervenientes na construção do diagnóstico participaram em entrevistas, questionários e nos focus group conforme se apresenta a seguir.

Quadro 11- Intervenientes no diagnóstico PEM

Entrevistas	Questionários	Focus Group	Focus Group/questionários
Presidente Câmara Municipal Coordenadora Centro Local Universidade Aberta Diretora Centro Emprego e Formação Profissional do Médio Tejo Presidente Núcleo Empresarial-NERSANT	Associações do concelho (175) Empresas do concelho (45) Tagus Tagusvalley Centro de Emprego Colégio Nossa Sra Fátima	<u>Instituições de Serviço Público</u> Associação Humanitária dos bombeiros Voluntários de Abrantes Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Abrantes Delegação de Abrantes da Cruz Vermelha Portuguesa Guarda Nacional Republicana de Abrantes Polícia de Segurança Pública de Abrantes Rede Especializada de Intervenção na Violência de Abrantes Partidos políticos com assento na Assembleia Municipal de Abrantes Bloco de Esquerda CDS-Partido Popular Partido Social Democrata Partido Socialista Coligação Democrática Unitária (não compareceu)	Associações de Pais (15) Associação estudantes (3) Docentes (8) Núcleo Executivo da Rede Social Juntas de Freguesia (13)

Doc 13- Pontos situação PEM Abrantes, Julho 2014

Efetuado o diagnóstico com a caraterização social, demográfica, económica, cultural e escolar do município, bem como o tratamento dos dados dos questionários, das entrevistas, focus group, dos projetos educativos dos agrupamentos, escola profissional e outras atividades direcionadas às escolas, a Equipa Técnica de construção do Projeto Educativo Municipal, dá por concluído o mesmo. É iniciada então a fase de construção do Plano de Ação.

A partir de toda a informação recolhida, quer quantitativa quer qualitativa e após efetuada uma análise SWOT foram identificados 6 eixos de intervenção, para os quais foram definidas linhas de atuação e que se apresentam nos seguintes quadros de forma

reduzida, podendo ainda ser consultado na sua versão completa em http://cm-abrantes.pt/images/documentos/municipio/planeamento-estrategico/pem.pdf.

Quadro 12- Eixo 1- Dispositivos de melhoria dos níveis de qualidade do sucesso escolar

Linha de Atuação	Objetivos
Melhoria da organização e da qualidade do ensino face aos contextos atuais	Melhorar a qualidade da organização do ensino face aos contextos atuais
Promoção da qualidade do sucesso educativo	Promover e melhorar a qualidade do sucesso educativo, envolvendo toda a comunidade educativa
	Agir preventivamente sobre as causas do insucesso, desde o pré-escolar, que se situam na área de intervenção da escola
	Incentivar as crianças/jovens a estar na escola e a irem às aulas
Prevenção do abandono escolar	Promover a extinção do abandono escolar
	Diminuir a taxa de retenção
	Aumentar o número de alunos que completam o ensino secundário
	Promover a igualdade no acesso ao ensino
	Adequar os transpores públicos às necessidades dos alunos

Fonte: Projeto Educativo Municipal de Abrantes

Quadro 13- Eixo 2- Promoção de ofertas formativas/qualificantes e sua relação com o emprego

Linha de atuação	Objetivos
Concertação da oferta formativa entre escolas e entidades formadoras do concelho	Articular e harmonizar a oferta formativa do concelho
Oferta formativa e necessidades do tecido empresarial	Caraterizar o tecido empresarial da região e efetuar o levantamento das necessidades de formação e emprego qualificado
	Verificar a empregabilidade e continuidade de estudos dos jovens que concluíram cursos profissionais no concelho
	Adequar a oferta formativa às necessidades do tecido empresarial da região
	Promover a colaboração entre empresas e entidades formadoras no desenvolvimento de ofertas formativas
Promoção do emprego jovem	Incentivar a criação de novas empresas (projetos com potencial)
	Incentivar a contratação e inserção de jovens no mercado de trabalho
Educação para o empreendedorismo	Promover o empreendedorismo dos jovens, mediante concertação entre entidades formadoras e empresas

Fonte: Projeto Educativo Municipal de Abrantes

Quadro 14- Eixo 3- Aprendizagem ao longo da vida

Linha de atuação	Objetivos
Qualificação da população adulta	Investir na educação e na formação profissional para a aquisição de competências pessoais e profissionais
Partilha intergeracional	Promover a fixação de população jovem nas zonas rurais do concelho
	Aproximar as diferentes gerações e promover a troca de conhecimentos e experiências
	Aumentar as ofertas culturais nas zonas mais isoladas
Educação para a cidadania	Promover a aproximação entre as escolas e outras entidades no âmbito de projetos d e cidadania

Fonte: Projeto Educativo Municipal de Abrantes

Quadro 15- Eixo 4- Articulação institucional

Linha de atuação	Objetivos
Desenvolvimento de uma política educativa concertada e articulada	Reforçar a articulação entre instituições de ensino e formação
	Reforçar o papel do CME na articulação da política educativa concelhia
	Consolidar práticas de monitorização, avaliação e divulgação da articulação da política educativa concelhia
Mobilização das associações de pais	Melhorar o envolvimento e a participação dos pais na escola
Mobilização dos alunos	Melhorar o envolvimento e participação dos alunos na escola e na comunidade
Mobilização das diferentes instituições educativas e formativas	Promover a articulação entre as escolas e as diferentes instituições de educação e formação e as empresas do concelho

Fonte: Projeto Educativo Municipal

Quadro 16- Eixo 5- Valorização educativa dos recursos, equipamentos e infraestruturas

Linha de atuação	Objetivos
Otimização da gestão integrada e sustentada dos recursos humanos	Melhorar o processo de articulação entre docentes, entre não docentes e cooperação entre ambos
	Melhorar a qualificação e formação dos docentes e não docentes
Promoção e monitorização da sustentabilidade dos transportes	Promover a adequação e sustentabilidade dos transportes
Monitorização e valorização dos equipamentos e infraestruturas educativas	Monitorizar os equipamentos e infraestruturas educativas
	Valorizar os equipamentos escolares, garantindo condições de segurança na escola e na sua envolvente
	Valorizar os equipamentos e infraestruturas educativas
Monitorização e avaliação das refeições escolares	Avaliar e monitorizar os refeitórios escolares
Conclusão da renovação do parque escolar	Rever a Carta Educativa
	Renovar o parque escolar do concelho

Fonte: Projeto Educativo Municipal

Quadro 17- Eixo 6- Linha de investigação sobre o desenvolvimento do PEM

Linha de atuação	Objetivos
Monitorização e avaliação do PEM	Acompanhar o desenvolvimento dos diferentes eixos do PEM, tendo em conta a programação prevista
	Avaliar os processos e os resultados da implementação do PEM
Investigação e formação	Apoiar cientificamente a implementação do PEM
	Promover a investigação-ação
Reformulação do PEM	Reformular o PEM de acordo com os resultados da avaliação

Fonte: Projeto Educativo Municipal

O Plano de Ação do Projeto Educativo Municipal resultou de um trabalho conjunto entre a autarquia e os parceiros educativos e sociais do concelho, no sentido de promover o envolvimento de todos ao longo da sua implementação, para um horizonte temporal de 3 anos letivos (2015/2016 – 2017/2018).

> É uma satisfação chegar a esta altura com o projeto concluído, especialmente porque nele se envolveu toda a comunidade …" (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 5, 13/05/15, ponto 2, p. 3)

> (…) era uma satisfação quase pessoal ver a apresentação de um PEM, pois há muitos anos que acompanhava esta questão e sempre disse que era interessante as Câmaras Municipais construírem o seu próprio projeto educativo municipal. (…) Era representante da DGEste em muitos Conselhos Municipais de Educação e que ficava muito satisfeito por em Abrantes aparecer um PEM e com esta qualidade. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 5, 13/05/15, ponto 2, p. 4).

1.2.3. Implementação/Monitorização do PEM

A implementação do Projeto Educativo foi feita à semelhança da sua construção, ou seja, respeitando sempre uma lógica de parceria, de forma a serem operacionalizadas as atividades previstas. *" (...) cada entidade é responsável pela operacionalização das actividades e projetos definidos com base no comprometimento e responsabilização permanentes."* (PEM, Capítulo IV, p. 84)

É apontado como um dos princípios geradores do PEM a articulação institucional, com a necessária implicação de toda a comunidade e no entendimento entre todos os agentes educativos do concelho.

Uma das ações estratégicas apontadas para o Eixo 6- Linha de investigação sobre o desenvolvimento do PEM, é a criação de um Observatório que elaborou o seu próprio regulamento de funcionamento. É este Observatório responsável pela elaboração de mecanismos e instrumentos de recolha de dados/informações e elaboração de relatórios trimestrais de monitorização do projeto. A sua principal função é o acompanhamento da execução e monitorização das ações previstas nos seis eixos estratégicos de intervenção do PEM.

> Esta equipa assumirá um papel de facilitação do processo de actualização do diagnóstico, de planeamento e de avaliação das intervenções em curso, sendo que acompanhará todo o processo de monitorização e avaliação do Projeto Educativo Municipal. (PEM, Capítulo IV, p. 84)

Considerando-se que o Projeto Educativo Municipal deva ser um processo dinâmico e no sentido da melhoria do sistema educativo/formativo local, refere-se como essencial a monitorização e avaliação do projeto em estudo ao longo de toda a sua execução, traduzindo-se em acompanhar o desenvolvimento dos vários eixos previstos; criação do Observatório PEM; implementar mecanismos de recolha de informação para a referida monitorização; a implementação do projeto deve ser apoiada técnica e cientificamente através de um programa de investigação-ação; capacitar tecnicamente os principais atores educativos envolvidos no processo; avaliar os processos e os resultados da sua implementação; face aos resultados apurados delinear propostas de melhoria.

O Observatório PEM de forma a cumprir a sua função é apoiado/acompanhado por uma instituição de ensino superior vocacionada para a área da educação, traduzindo-se esse apoio na construção dos instrumentos e mecanismos de monitorização e recolha de informação, no desenvolvimento de metodologias, no tratamento de dados, na realização de ações de formação destinadas aos atores educativos, elaboração de relatórios de avaliação, capacitação dos atores municipais e de outros recursos humanos envolvidos na monitorização.

É referido no Projeto Educativo Municipal aprovado em 2015, um conjunto de ações de capacitação dos atores, que foram sendo desenvolvidas ao longo da sua implementação: duas oficinas de formação para docentes em temáticas definidas; uma ação de formação para os membros da equipa do Observatório PEM (3 horas de duração), uma ação de formação para pais e encarregados de educação (2 horas de duração), uma ação para

colaboradores não docentes (2 horas de duração), uma ação para técnicos municipais da área da educação (3 horas de duração), um estudo de caso sobre a promoção do sucesso educativo, um projeto de prevenção do abandono escolar.

É referido ainda no projeto que os relatórios de monitorização/avaliação serão submetidos para apreciação ao Conselho Municipal de Educação e que após o primeiro ano de execução o município de Abrantes deverá ficar dotado de condições e de uma estrutura que confira sustentabilidade à continuidade da execução do PEM.

> Um Observatório PEM com formação específica na área da monitorização e avaliação de projetos educativos; um maior conhecimento da realidade educativa e formativa do município que permita instituir processos de autorregulação; a elevação da qualidade dos processos e resultados educativos através das práticas de benchmarking, melhorando o desempenho académico nos rankings relativos à educação; a instituição de práticas sistemáticas de produção de conhecimento sobre as realidades educativas municipais; a elaboração de planos de melhoria sustentados em práticas de monitorização e avaliação externa. (Anexo III, Doc 15, Projeto Educativo Municipal, 2015, Capítulo V, p. 86)

2. Objeto de estudo e problemática

No presente estudo propomo-nos investigar um novo modelo de intervenção educativa e formativa, desenhado localmente e que se apresenta como um instrumento privilegiado de uma política educativa concelhia.

As práticas educativas institucionais por norma têm sido processos uniformes e transversais agindo sobre realidades que são singulares. Sendo assim são processos que não se encontram adaptados às realidades locais, devendo os mesmos variar de uma comunidade para outra. Deste modo a educação deve ou deveria ser encarada como um processo de desenvolvimento das comunidades locais, respeitando essas singularidades.

> Não é já a sociedade que está bloqueada como escrevi em 1979, é o seu sistema político-administrativo ou, melhor, o sistema de elites, e, neste sistema, é a inteligência que está bloqueada. É na mudança de inteligência que é preciso pois investir, (…). Os homens e as mulheres de hoje já não vivem num mundo de obediência e de respeito pelo poder. O centro, por mais compreensivo que seja, é incapaz de controlar conjuntos tão complexos nos quais as pessoas estão implicadas. O extraordinário desperdício de recursos e de talentos cuja responsabilidade pertence às elites no poder tem a ver com a desconfiança congénita em relação à capacidade das pessoas inovarem. (Crozier, 1995, cit. Alves, J.M., 2015, p. 142)

Refere-nos Matias Alves (2015) que não é apenas uma razão técnica que guia a defesa de uma outra forma de governação da ação social e educativa, mas também razões políticas que se relacionam com o direito dos cidadãos poderem participar e decidir localmente acerca dos assuntos que lhes dizem respeito. É neste contexto que aponta o Projeto Educativo Municipal como o instrumento de mobilização e congregação de vontades e recursos.

Referimo-nos a recursos da comunidade e vontades dos atores locais e institucionais no sentido de uma compatibilização entre o poder local e os atores do território.

São os atores locais que melhor conhecem a realidade local e as aspirações das comunidades, incluindo as comunidades educativas, podendo estas criar sinergias no sentido da construção de projetos educativos como componentes essenciais do desenvolvimento local.

É importante referir que a opção por esta investigação foi fortemente influenciada pelo facto da investigadora ser também interveniente, enquanto Vereadora com o pelouro da Educação, na construção, implementação e monitorização do Projeto Educativo Municipal de Abrantes, desenvolvido a partir de 2013.

Pretende assim o presente estudo conhecer e avaliar o papel que as autarquias podem desempenhar, na concretização de estratégias educativas locais, mais próximas dos cidadãos e cidadãs, visando sobretudo os interesses das populações e no caso em estudo, encontrar resposta para a questão central: **O Projeto Educativo Municipal deu contributos para uma política educativa local, mais coerente, mais articulada, mais participada e mais orientada para um serviço distintivo de educação?**

3. Objetivos e questões de investigação

No âmbito da problemática já referida, através de um processo de reflexão, de interrogação pessoal e profissional, à qual esteve subjacente a própria experiência da investigadora e o conhecimento adquirido ao longo da sua atividade profissional, foram definidos os seguintes objetivos de forma a nortear todo o processo da investigação:

1- Conhecer a intervenção municipal em matéria de educação e na definição de políticas educativas locais;

2- Analisar a descentralização de competências na área da educação, como processo regulador do sistema educativo local;

3- Avaliar o processo de construção de políticas educativas locais, a partir do Estado, das autarquias e dos próprios Agrupamentos e Escolas não Agrupadas;

4- Analisar o papel e as ações do Conselho Municipal de Educação e avaliar até que ponto ativa as práticas de uma democracia participativa e deliberativa;

5- Analisar de que forma o Conselho Municipal de Educação mobilizou entidades locais, na construção de novos modelos de políticas educativas;

6- Analisar de que forma o Projeto Educativo Municipal reforça ou entrava o processo de autonomia das escolas;

7- Conhecer as perceções dos atores envolvidos no Projeto Educativo Municipal de Abrantes, quanto à sua mais valia no processo de construção e implementação;

8- Conhecer e analisar outros processos que possam tornar o Projeto Educativo Municipal mais eficaz na concretização dos seus objetivos.

Decorrente dos objetivos traçados para o presente estudo, foram delineadas as seguintes subquestões de investigação, que permitiram orientar o processo de escolha dos participantes, de análise e tratamento dos dados:

1- Qual é a perceção dos atores municipais e educativos, acerca da intervenção municipal em matéria educativa?

2- A descentralização de competências na área da educação pode ser entendida como um processo regulador do sistema educativo local, do ponto de vista dos atores implicados no processo?

3- De que forma podem ser encetados processos no sentido da construção e/ou fortalecimento das políticas educativas locais?

4- Que perceções têm os membros do Conselho Municipal de Educação, acerca da composição e competências deste órgão, nomeadamente quanto às alterações legislativas recentes?

5- Qual o papel do Conselho Municipal de Educação, na implementação, concretização e monitorização do Projeto Educativo Municipal de Abrantes?

6- De que forma foi efetuada a articulação entre o Projeto Educativo Municipal de Abrantes e os Projetos Educativos de Agrupamento e Escola não Agrupada?

7- O Projeto Educativo Municipal tem vindo a assumir-se como um instrumento transformador de uma comunidade educativa aos níveis da liberdade, da autonomia, da vontade e da participação?

8- O que poderia ser feito, na perspetiva dos atores envolvidos, para tornar a implementação do PEM mais eficaz, orientando-a para a consecução efetiva dos objetivos a que se propõe?

4. O sujeito de investigação e a sua relação com o objeto: a proximidade que ofusca e ilumina e os cuidados metodológicos

É importante salientar que neste estudo existe uma proximidade entre a investigadora e o objeto de estudo, que é necessário salvaguardar e prevenir o risco do excesso de proximidade que pode afetar o modo de ver e analisar.

Consideramos que a primeira etapa de construção do presente estudo, constitui-se pela própria experiência e vivência profissional da investigadora. As experiências de vida e os conhecimentos profissionais devem ser mobilizados para este trabalho de pesquisa.

> (…) uma mobilização activamente reflexiva da experiência pessoal e profissional do investigador, dos seus pressupostos, das suas atitudes e disposições perante a investigação que se propõe realizar, explicita a especificidade do seu olhar de investigador, tornando-o mais transparente e autocrítico, clarificando as "relações de produção" do discurso científico na situação concreta em análise. (Afonso, 2014, p. 49)

A investigadora encontra-se envolvida no objeto de estudo desde a tomada de decisão sobre a implementação do mesmo, encontrando-se a exercer funções como Vereadora na Câmara Municipal de Abrantes, com os pelouros da Educação e Ação Social. Acompanhou todo o processo, desde a procura de soluções inovadoras para uma estratégia política concelhia. A mesma coordenou reuniões com os diretores dos agrupamentos de escola e escola não agrupada para debate sobre o assunto, partilhou o assunto com o executivo municipal, discutiu-o em sede de Conselho Municipal de

Educação e Conselhos Gerais dos referidos agrupamentos de escolas e escola não agrupada.

O Projeto Educativo Municipal foi implementado, encontra-se em desenvolvimento, sendo que a investigadora continua a fazer o seu acompanhamento e a participar na sua monitorização.

Por um lado se a proximidade que existe na relação entre a investigadora e todos os participantes no estudo, possa ser considerada uma mais valia, mobilizando de forma reflexiva a sua experiência profissional e não se considerando um elemento perturbador nem estranho ao caso em estudo, por outro lado o modo de ver e analisar pode resultar enviesado, tendo em conta que a investigadora é também sujeito do estudo.

> A metáfora das lentes zoom pode constituir um bom instrumento para operacionalizar uma estratégia descritiva, aproximando ou distanciando o investigador consoante o teor da descrição em construção. (Afonso, 2014, p.123, citando Wolcott, 1994, pp. 17).

Encontra-se a investigadora em contacto direto com os atores e os contextos em estudo, interferindo também na própria realidade que se encontra a estudar, o que a deve levar a um trabalho de vigilância permanente. No entanto é importante anotar que uma situação de pesquisa é sempre considerada um processo social, onde se geram relações entre o investigador e os investigados, pelo que a interferência no objeto de estudo está inerente à própria investigação, não tendo portanto sentido "*evitar a interferência*", mas sim "*tê-la em consideração, controlá-la e objectivá-la, quando isso for possível"*. (Costa, 2003, p. 135)

Ainda segundo o mesmo autor é tão indispensável a familiarização com o objeto de estudo, como o seu distanciamento. Esta dualidade pode funcionar como *"pau de dois bicos"* (Costa, 2003, p. 138), podendo o investigador pensar que tem um bom conhecimento da realidade, mas ao mesmo tempo não apreender determinados aspetos que possam passar despercebidos por se considerarem rotina normal. Importa deste modo ter a consciência de que *"a familiaridade sem problematização científica"* pode levar-nos ao *"enviesamento da análise"* (Costa, 2003, p. 147), pelo que deve haver lugar à reflexão de forma a distanciar-se, colocando em causa o que lhe parecia óbvio.

De forma a evitar ameaças à validade interna inerente à forma como os dados da investigação são recolhidos, será utilizada uma metodologia plural, ou seja, serão utilizadas várias fontes de informação, optando também por várias técnicas de recolha de dados, independentes umas das outras que posteriormente serão comparados, dando lugar ao processo de triangulação.

5.Fundamentação das opções metodológicas

5.1.A abordagem qualitativa

Considerando os objetivos delineados e as questões de investigação, este estudo enquadra-se numa abordagem qualitativa, que segundo Bogdan e Biklen (1994), possui as seguintes características: o investigador é o instrumento principal e a fonte direta dos dados é o ambiente natural; ele frequenta os locais de estudo, porque se interessa pelo seu contexto; a investigação qualitativa é essencialmente de caráter descritivo, o investigador tenta analisar os dados em toda a sua riqueza, respeitando tanto possível a forma como foram registados ou transcritos; o significado é de importância vital na abordagem qualitativa. Quem investiga observa as diferentes interações entre os atores e analisa documentos já existentes.

O investigador faz questão de se certificar se está a apreender as diferentes perspetivas adequadamente; os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que pelos simples resultados ou produtos.

Este tipo de investigação pode trazer-nos grandes vantagens como gerar informação muito rica e possibilitar uma melhor compreensão do contexto. O objetivo principal do investigador qualitativo é o de construir conhecimento e não propriamente emitir opiniões sobre determinado contexto. Pretendemos assim um conhecimento aprofundado de uma situação concreta, analisando o que ela pode ter de específico e único.

É Strauss e Cobrin (1998) que nos refere que a investigação de natureza qualitativa pode ser usada para explorar matérias muito ou pouco conhecidas, mas em que se pretende gerar um novo conhecimento.

> Não há, em geral, qualquer preocupação com a dimensão das amostras nem com a generalização dos resultados. (…) no paradigma qualitativo, o investigador é o "instrumento" de recolha de dados por excelência; a qualidade (validade e fiabilidade) dos dados depende muito da sua sensibilidade, da sua integridade e do seu conhecimento. (Fernandes, 1991, p. 3).

5.2. O Estudo de Caso

A estratégia mais adequada à investigação que nos propomos fazer, será o Estudo de Caso.

> a finalidade do estudo de caso não é representar o mundo mas sim representar o caso (…). A utilidade da investigação de casos para os práticos e para os decisores políticos reside na expansão da sua experiência. (Stake, 1994, citado por Afonso, 2014, p. 77)

O Estudo de Caso pode ser caraterizado em três fases, a primeira aberta e exploratória, a segunda mais sistemática em termos de recolha de dados e a terceira de análise e interpretação sistemática dos dados e elaboração do respetivo relatório. Torna-se difícil precisar as linhas que dividem estas fases, conforme nos refere Nisbet e Watt, 1978, cit. Ludke e André (2001).

A opção metodológica pelo Estudo de Caso traduz a ideia de que *"queremos estudar algo singular, que tenha valor em si mesmo."* (Ludke e André, 2001, p. 17)

Podendo o caso em concreto ser similar a muitos outros, no entanto encerra em si um interesse próprio.

Podemos resumir as caraterísticas fundamentais de um Estudo de Caso, segundo Ludke e André (2001) da seguinte forma: este tipo de estudos procura a descoberta. O investigador encontra-se sempre atento a novos elementos que possam surgir durante o decorrer do mesmo, no sentido de que o conhecimento não é algo acabado; valoriza-se o contexto, relacionando-se tudo à situação específica; as dimensões presentes no estudo devem ser avaliadas como um todo; são usadas variadas fontes de dados, recolhidos em diferentes momentos e através de diferentes informantes; o pesquisador procura relatar as suas experiências de modo a que o utilizador do estudo possa fazer as suas "generalizações".

O investigador pode trazer para o estudo opiniões divergentes encontradas, mas ao mesmo tempo revelar o seu ponto de vista.

Este tipo de estudos apresentam vantagens mas também limitações no sentido de que geram informações muito ricas e até detalhadas de forma a possibilitar a compreensão do contexto, no entanto as limitações a considerar é que os resultados não podem ser generalizados.

> O facto de um estudo poder ser relatado é mais importante do que a possibilidade de ser generalizado. (Bassey,1981, cit. Por Bell, 1997, p. 24)

A nossa opção por este tipo de estudo deveu-se ao facto de pretendermos saber se o Projeto Educativo Municipal de Abrantes desde a sua implementação em 2013 até 2017, deu contributos para uma política educativa local, mais coerente, mais articulada, mais participada e mais orientada para um serviço distintivo da educação.

Reafirma-se que não tem assim este estudo a pretensão de estabelecer conclusões generalizadas mas sim estudar e conhecer uma realidade concreta, podendo no entanto o conhecimento obtido ser disseminado, contribuindo para a compreensão de outros contextos.

6. Técnicas e instrumentos de recolha de dados

6.1. O processo de recolha de dados

Tendo em conta a especificidade do objeto de estudo, tivemos a necessidade de recorrer a várias fontes de informação, que nos permita também a triangulação dos dados, atingindo-se desta forma dois objetivos complementares, tal como nos enuncia Afonso (2014, p. 77)

> clarificar o significado da informação recolhida, reforçando ou pondo em causa a interpretação já construída. (…) Identificar significados complementares ou alternativos que dêem melhor conta da complexidade dos contextos em estudo.

No sentido de que a triangulação metodológica *"(...) constitui uma das estratégias fundamentais para a validação de um estudo"* (Amado, 2014, p. 206), torna-se importante a escolha de técnicas diversificadas. Deste modo foram escolhidas três técnicas de recolha de dados: a pesquisa documental, o inquérito por questionário e a narrativa autobiográfica.

Nesta investigação e para recolha da informação, recorremos a registos documentais, destinando-se uns a referências descritivas e outros para análise do seu conteúdo. A partir destes documentos recolhemos informação não só para a caraterização do concelho como para analisar todo o processo de construção e implementação do Projeto Educativo Municipal. Registamos ainda que uma das bases da informação recolhida também se centra no conhecimento da investigadora uma vez que a mesma também foi e é interveniente neste processo de construção/implementação do projeto em estudo devido à sua atividade profissional, conforme já foi referido anteriormente.

6.1.1. A pesquisa documental

A pesquisa documental ou arquivística proporciona-nos o acesso a fontes pertinentes, de modo a produzir novos materiais empíricos. Consiste na utilização de informação já existente em documentos já elaborados. A pesquisa será efetuada de modo a obter respostas às questões da investigação.

> Uma das grandes vantagens desta técnica de recolha de dados reside no facto de poder ser utilizada como metodologia não interferente, isto é, como uma abordagem "não reativa" em que os dados são obtidos por processos que não envolvem recolha direta da informação a partir dos sujeitos investigados, evitando, problemas causados pela presença do investigador. (Afonso, 2014, p. 94, cit. Lee, 2003, p. 15).

Apesar de todos os procedimentos administrativos inerentes à construção do Projeto Educativo Municipal terem sido da responsabilidade da autarquia, existiu uma decisão política no sentido da implementação do referido projeto. No entanto essa decisão foi tomada após a auscultação dos parceiros, mais concretamente após a auscultação dos membros do Conselho Municipal de Educação.

Para iniciar este estudo e apesar de a investigadora exercer as funções de Vereadora na Câmara Municipal de Abrantes, foi necessário dar conhecimento à Presidente da Câmara Municipal da intenção, solicitando ao mesmo tempo autorização para efetuar o estudo, no sentido da consulta de todos os documentos inerentes a este processo. Neste contacto foi utilizada uma abordagem objetiva por parte da investigadora, explicitando os interesses no estudo.

Foi elaborado um inventário geral dos documentos disponíveis no Serviço de Educação com ligação ao Projeto Educativo Municipal, sendo tomados os devidos cuidados por se

tratar de documentos que não passaram antes por nenhum tratamento científico e conforme nos refere Marly de Oliveira (2012) *" (...) a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias".* (Oliveira, M., 2012,p.69-70, cit. Gonçalves, 2003)

Os documentos numa pesquisa constituem uma fonte de informação muito rica e estável, no sentido de que persistem ao longo do tempo, podendo ser consultados várias vezes conforme o estudo determinar.

> Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. (…) Não são apenas uma informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto. (Ludke e André, 2001, p. 39)

Após a recolha de todos os documentos e antes de proceder à sua análise, foi necessário proceder a uma redução dos mesmos, no sentido de que o material produzido na construção bem como durante a implementação do PEM era extenso. Considera Van der Maren e citado por Lessard-Hérbert et al (1994) esta redução de dados como uma operação de codificação necessária ao tratamento e como um primeiro momento de interpretação na investigação.

6.1.2. O Inquérito por Questionário

O Inquérito por Questionário facilita o acesso a um número elevado de sujeitos e a contextos diferenciados. Embora esta técnica seja utilizada em estudos extensivos, parece-nos que a mesma será muito útil para o presente estudo tendo em conta os contextos diferenciados que irão ser alvo de investigação, tais como os membros do Conselho Municipal de Educação, da Equipa Técnica PEM, do Observatório do PEM e da Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação.

> Ao possibilitar o acesso ao que está "dentro da cabeça de uma pessoa", estes processos tornam possível medir o que uma pessoa sabe (informação ou conhecimento), o que gosta e não gosta (valores e preferências) e o que pensa (atitudes e crenças). (Tuckman, 2002, p. 307)

> A viabilidade do questionário como uma técnica fiável de recolha de dados implica a garantia de alguns pressupostos básicos relativamente aos respondentes. Por um lado, é necessário que assumam uma atitude cooperativa, isto é, que aceitem responder voluntariamente. Por outro lado, é necessário que, ao responderem digam o que efetivamente sabem, querem e pensem. (Afonso, 2014, p. 110)

O Inquérito por Questionário (Anexo IV) composto por um conjunto diversificado de questões teve como objetivo perceber as perceções dos atores inquiridos, no que diz respeito à intervenção municipal em matéria educativa, nomeadamente quanto à sua relevância para a capacitação das pessoas no território, bem como o nível de articulação com outras entidades. Pretendeu-se perceber também que participações tiveram os atores envolvidos na elaboração e execução no referido plano de ação.

Pertencendo os inquiridos a equipas diferenciadas pretendemos saber qual a visão que detêm acerca do exercício das suas próprias competências, bem como o papel desempenhado na construção, implementação e monitorização do Projeto Educativo Municipal.

A entrega do Consentimento Informado foi feita presencialmente às equipas referidas anteriormente e ao Conselho Municipal de Educação. Posteriormente foi enviado o Inquérito por Questionário através da plataforma Google Forms.

Quadro 18- Atores inquiridos

Órgão	N.º elementos	Enviados	Respondidos	Não responderam
Conselho Municipal de Educação	23 a)	21	13	8
Equipa Técnica PEM	17 b)	14	7	7
Observatório PEM	9 c)	7 c)	7	0
Comissão Permanente CME	6	6	3	3
Total	**55**	**48**	**30**	**18**

a) Não foi enviado questionário à Presidente da Câmara Municipal nem Vereadora

b) 3 elementos pertencem à UCP, não foi enviado questionário

c) 2 elementos pertencem à UCP, não foi enviado questionário

É importante referir que o Inquérito por Questionário também englobou perguntas de resposta aberta para que os inquiridos pudessem apresentar sugestões de melhoria acerca do próprio funcionamento das equipas já referidas e das quais fazem parte.

6.1.3. A narrativa autobiográfica

O uso das narrativas autobiográficas como fonte de investigação e também método de pesquisa na área da educação assenta no pressuposto do reconhecimento de que o sujeito é capaz de narrar a sua própria história e de refletir sobre ela. Ao contarmos as histórias da nossa vida ou parte dela, estamos a dizer quem somos compartilhando a nossa visão do mundo.

> Ao contar as histórias da nossa vida estamos a dizer quem somos e a compartilhar a nossa visão do mundo. Nós não apenas contamos o que aconteceu; também explicamos como e porque é que esses eventos se deram, como nós os sentimos, como reagimos a eles e o que é que eles significam para nós. (Mattos, 2008, p. 706)

Assumem assim as narrativas um grande valor, atribuindo sentido à experiência, favorecendo a tomada de consciência de parte do próprio percurso de vida, tornando-se uma fonte de conhecimento do próprio investigador, proporcionando ainda momentos de reflexão crítica.

A narrativa autobiográfica revela a experiência a partir da perspetiva do sujeito, a pessoa lembra o que aconteceu e relata de forma sequencial os acontecimentos, seleciona e relata as experiências que apresentam algum significado num contexto específico.

> Ao aprofundar o (auto) conhecimento sobre o passado, e em resultado do seu reconto, emergem significados que não haviam sido explorados e novas leituras do presente, as quais desenvolvem a perspectiva de futuro que se constrói. (Amado, 2014, p. 170)

A escolha por esta técnica de investigação partiu também do princípio de que o investigador não se encontra desprovido do conhecimento relativo à matéria em estudo, pelo que deve inventariar e avaliar os seus próprios conhecimentos e a sua experiência profissional, mobilizando-a de forma crítica como uma mais-valia, ao invés de a renegar como se a mesma fosse um obstáculo ou limitação ao estudo.

6.2. Tratamento, análise dos dados

> Analisar os dados qualitativos significa "trabalhar" todo o material obtido durante a pesquisa (…). A tarefa de análise implica, num primeiro momento, a organização de todo o material, dividindo-o em partes, relacionando essas partes e procurando identificar nele tendências e padrões relevantes. (…). A análise está presente em vários estágios da investigação, tornando-se sistemática e mais formal após o encerramento da coleta de dados. (Ludke e André, 2001, p. 45)

Consideramos que só a partir do momento em que é analisado o material recolhido, é que falamos em dados da investigação, até então todo o material recolhido no campo refere-se a fonte de dados.

É importante que o pesquisador utilize uma série de estratégias de forma a não correr o risco de terminar a recolha com um manancial de informações irrelevantes para o estudo em causa, tal como nos refere Ludke e André (2001): delimitação progressiva do foco do estudo, numa tentativa de delimitação da problemática; a formulação de questões em torno das quais a atividade de coleta seja sistematizada; aprofundamento da revisão da literatura que se mostre pertinente de forma a ajudar na fase de análise; a testagem de ideias junto dos sujeitos, tomando-os como informantes, no sentido de testar junto deles algumas perceções do investigador e o uso de comentários, observações, especulações durante a recolha e que se utilizem até final do estudo.

Após identificado o objeto de estudo é tempo de descrever o dispositivo que levou à recolha, tratamento da informação e sua análise.

Conforme já referido anteriormente a recolha de dados para este estudo foi feita através da pesquisa documental, do inquérito por questionário e da narrativa autobiográfica.

Após um processo de recolha no Serviço de Educação da Câmara Municipal, de documentos produzidos durante a construção e implementação do Projeto Educativo Municipal, que diziam respeito ao período de tempo compreendido entre 2013 e 2017 e elaborado o respetivo inventário passámos à análise documental propriamente dita. Podemos definir esta fase como:

> Uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar um estado ulterior, a sua consulta e referenciação. (Chaumier, 1974, p. 45, cit. Bardin, 1977)

Após a leitura de toda a documentação a mesma foi sendo agrupada, ou seja, foram agrupados os documentos que apresentavam critérios comuns no que dizia respeito ao seu conteúdo ou mesmo à sua origem. Foi desta forma organizada uma sinopse da documentação selecionada (Anexo III), sendo os documentos codificados por Docº 1, Docº 2, … e assim sucessivamente, constando da mesma, o título e o tipo de documento, bem como as razões da escolha do referido documento. Esta sinopse tem ainda a função de identificar quais os documentos que se destinavam a uma análise de conteúdo posterior e quais os que seriam utilizados nas referências descritivas do presente estudo.

De entre todo o material empírico recolhido e após variadas leituras flutuantes, optámos por efetuar análise de conteúdo aos seguintes documentos: Atas do Conselho Municipal de Educação respeitantes ao período em análise, Atas das reuniões do Observatório do Projeto Educativo Municipal, Recomendações emanadas do Observatório para a Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação, Relatório de Acompanhamento e consultoria da FEP-UCP ao desenvolvimento do PEM (Julho 2013-julho 2014), Projeto Educativo Municipal, I Relatório de Avaliação do PEM (Julho 2017), Projetos Educativos dos Agrupamentos de Escola e Escola Não Agrupada.

Após as várias leituras a estes documentos, fomo-nos apropriando da estrutura interna dos textos, entrando numa segunda fase do processo, a produção de categorias.

> Uma categoria é habitualmente composta por um termo-chave que indica a significação central do conceito que se quer apreender, e de outros indicadores que descrevem o campo semântico do conceito. (Hogenraad, 1984, cit. Vala, 1986, p. 111)

Da mesma forma procedeu-se à análise da narrativa autobiográfica, também com a construção de grelhas de categorização.

> Uma grelha de categorização é um instrumento que se vai construindo, que cresce a partir de uma frase embrionária até ser dado por terminado, não se elaborando de uma só vez. (Afonso, 2014, p. 130)

Parte III- APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo debruçar-nos-emos sobre a apresentação e discussão dos resultados, que foram obtidos através da análise dos dados recolhidos.

Apresentaremos os dados tendo como ponto de partida as subquestões da investigação que foram delineadas no início da investigação.

De forma a dar resposta às subquestões da investigação foi efetuada análise de conteúdo aos documentos selecionados, à narrativa autobiográfica e efetuado tratamento dos dados recolhidos através do Inquérito por Questionário.

Do cruzamento efetuado de toda a informação emergiram novas categorias de análise que serão o suporte para a apresentação dos dados e sua discussão.

O quadro que a seguir apresentamos explicita as categorias de análise e subcategorias, bem como as fontes que foram mobilizadas para a leitura do contexto.

Quadro 19- Categorias e fontes mobilizadas para a análise de dados

Categorias de análise de dados	Subcategorias	Fontes mobilizadas para a análise de dados
1. Perceção dos atores municipais e educativos, acerca da intervenção municipal em matéria educativa	1.1. A investigadora enquanto ator/participante no processo 1.2. A intervenção do município em matéria educativa	Narrativa autobiográfica Inquérito por Questionário Análise documental
2. A descentralização de competências como processo regulador do sistema educativo local	2.1. A disponibilidade de adesão ao processo de descentralização	Análise documental
3. Processos de construção e/ou fortalecimento de políticas educativas locais	3.1. O (re) conhecimento do espaço educativo local 3.2. A decisão política promotora de um anova estratégia educativa/formativa 3.3. Transformar uma realidade educativa baseada na autonomia, na vontade e na participação	Narrativa autobiográfica Análise documental Inquérito por Questionário
4. O Conselho Municipal de Educação enquanto órgão coordenador da política educativa local	4.1. Composição e competências do CME, alterações legislativas 4.2. O papel do CME na implementação, concretização e monitorização do PEM	Narrativa autobiográfica Inquérito por Questionário Análise documental
5. Articulação entre o Projeto Educativo Municipal e os Projetos Educativos dos Agrupamentos e Escola Não Agrupada	5.1. PEM/ Projeto Educativo Agrupamento de Escola n.º 1de Abrantes 5.2. PEM/ Projeto Educativo Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes 5.3. PEM/ Projeto Educativo da Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Abrantes 5.4. Perceções dos atores acerca da articulação entre o PEM e os Projetos Educativos dos Agrupamentos/Escola Não Agrupada	Análise documental Inquérito por Questionário
6. O Projeto Educativo Municipal enquanto instrumento transformador de uma comunidade educativa	6.1. O Projeto Educativo Municipal face à comunidade educativa	Narrativa autobiográfica Análise documental Inquérito por Questionário
7. A eficácia do PEM face aos objetivos propostos	7.1. As expetativas dos atores acerca dos resultados a obter a médio e longo prazo 7.2. Resultados obtidos relativos aos Eixos de Intervenção do PEM	Inquérito por Questionário Análise documental

1. Perceção dos atores municipais e educativos, acerca da intervenção municipal em matéria educativa

A presente investigação incide num estudo acerca dos contributos que o Projeto Educativo Municipal de Abrantes deu para uma política educativa local, mais coerente, mais articulada, mais participada e mais orientada para um serviço distintivo de educação.

De forma a ser percebido o que ocorreu durante a construção e implementação do projeto, foi necessário percebermos também qual era a intervenção do município em matéria educativa, bem como perceber as perceções dos atores sobre o assunto.

Importa realçarmos novamente nesta fase que a investigadora teve intervenção enquanto ator participante de todo o processo e que esse registo na primeira pessoa se pode revelar como uma mais valia enriquecedora para o estudo presente.

1.1. A investigadora enquanto ator/participante no processo

A decisão da implementação deste projeto partiu da própria autarquia, onde a investigadora desempenha funções de Vereadora com o pelouro da Educação, encontrando-se assim a mesma envolvida no próprio processo, pelo que ao longo do estudo mobiliza a sua própria experiência profissional, ao mesmo tempo que tenta manter uma relação de distanciamento para evitar o enviesamento do mesmo.

A investigadora ao longo do seu percurso profissional e por ter desempenhado funções em diversos setores de ensino, onde muitas vezes existia a necessidade de mobilizar parcerias, agentes exteriores à própria instituição educativa, foi consolidando o pensamento de que seria uma mais valia a existência de um projeto comum que orientasse a vida das escolas, para que os professores trabalhassem mais em conjunto e com outros membros da comunidade. Verificava que mobilizando outras entidades para o desenvolvimento dos projetos, por norma, os resultados eram sempre melhores. Construiu assim ao longo dos anos uma visão partilhada de escola, consolidando assim um pensamento que mobilizou para as suas funções com responsabilidades políticas.

> Comentava ser muito importante, que existisse uma forma das escolas trabalharem em conjunto o seu projeto e que no nosso concelho devia existir um instrumento comum que orientasse a vida das escolas, para que os professores trabalhassem mais em conjunto e com outros membros da comunidade. (Anexo III, Doc 23, linhas 5-8)

A investigadora quando é eleita para desempenhar as funções já referidas vê uma oportunidade para colocar em prática algo baseado num pensamento já construído ao longo da sua atividade profissional.

> Foi e é sempre minha convicção, confirmada pela minha experiência profissional, de que a análise de problemas, procura e construção de soluções, quando se empreendem de forma partilhada, os resultados são muito mais satisfatórios, logo mais gratificantes para todos e para todas. (Anexo III, Doc. 23, linhas 316-319)

O facto da investigadora, pelas funções que exerce na autarquia, participar no processo, permitiu a continuidade do desenvolvimento do projeto, alicerçado no conhecimento que ia adquirindo durante o processo de investigação. Tanto a prática profissional como o conhecimento científico permitem-nos saber que em educação, os resultados não são visíveis num curto espaço de tempo, pelo que é importante não existirem ruturas nos projetos já implementados, mas por outro lado dar-lhes continuidade reformulando-os quando é necessário.

Foi esta a oportunidade de que a investigadora usufruiu, de dar continuidade ao trabalho que a autarquia já desempenhava junto da comunidade educativa, mas ao mesmo tempo enveredar por outros processos, que à data eram considerados pelos parceiros, mais complexos e de maior envolvimento com a comunidade educativa

1.2. A intervenção do município em matéria educativa

> O município de Abrantes aposta cada vez mais na melhoria da qualidade de vida das pessoas e das famílias e na definição de políticas com impacto local e regional nas diversas áreas de desenvolvimento: social, cultural, urbanístico, ambiental, juvenil e educacional. (Anexo III, Doc 15, II, p. 31)

Referimos a título de exemplo alguns programas implementados que visam fundamentalmente melhorar a qualidade de vida das pessoas, conforme é referido nos documentos estratégicos do município, assim como o Programa de Apoio a Estratos Sociais Desfavorecidos, a Biblioteca Itinerante de Abrantes, o Serviço de Apoio às Bibliotecas Escolares e a atribuição de bolsas de estudo entre outros.

> A Biblioteca Itinerante de Abrantes corresponde a uma preocupação de levar a cultura e a informação aos meios mais desfavorecidos … pois ao sair do espaço

> central contribuirá muito para um melhor conhecimento dos públicos e das suas reais necessidades, quebrando também o isolamento. (Anexo III, Doc 15, II-4, 4.1.6., p. 37)

De forma a desenvolver as atividades regulares das escolas, o município formaliza parcerias com diversas entidades, nomeadamente com agrupamentos de escolas, escola não agrupada, associações de pais e encarregados de educação, associações locais e juntas de freguesia. Desta forma, fomenta a articulação, a cooperação e complementaridade, dinamizando ofertas educativas/formativas diversificadas.

> A realização de parcerias e protocolos, quer intra-municipais, quer trans-municipais, é uma prática enraizada no nosso concelho, no sentido de promover uma articulação e uma corresponsabilização entre os diferentes agentes sociais intervenientes no desenvolvimento de políticas socioeducativas. (Anexo III, Doc 15, II-4, p. 36)

A investigadora, ainda no período que antecedeu as eleições autárquicas de 2009, e aquando da construção do programa político a ser sufragado junto dos eleitores, apropriou-se dos projetos que a autarquia desenvolvia junto das escolas, no sentido de ser percebido pela equipa candidata de qual seria o próximo passo a dar no concelho na área da educação e que constasse do referido programa político. Desde logo, aí foi assumido o compromisso de construção de um Projeto Educativo Local, mais tarde assumido como Projeto Educativo Municipal, resultado do conhecimento adquirido posteriormente.

Após a tomada de posse e do estabelecimento de relações com as colaboradoras do município da área da educação, foi perceção da investigadora de que estariam, sedentas de empreender por algo novo, sendo assim esta, a oportunidade de fazer algo diferente.

A investigadora viu a sua tarefa dificultada numa fase inicial, ou seja, no início da implementação do projeto, porque internamente os serviços da autarquia desenvolvem as suas tarefas de forma muito independente umas das outras. No entanto, o projeto a ser desenvolvido exigiria uma outra forma de trabalhar, o que veio a acontecer em parte com a criação dos Serviços Educativos Municipais, constituídos por uma equipa com representatividade de várias áreas da autarquia.

Por outro lado, o Projeto Educativo Municipal implicou a participação da comunidade educativa pelo que era necessário manter estabilidade, no respeito que deve existir pelas instituições e no compromisso que é feito para com as mesmas.

Apesar da opção política da autarquia ter ido no sentido da implementação de um Projeto Educativo Municipal, no gozo da autonomia que o poder local detém, não sendo assim esta uma competência direta do município, mas que a pode exercer à semelhança de muitas outras atividades que desenvolve para a comunidade educativa.

Foi nesse sentido que quisemos saber quais são as perceções dos atores municipais e educativos acerca da intervenção municipal em matéria educativa, no que às suas competências diz respeito, bem como ao grau de concordância, articulação, relevância e participação na elaboração e execução do plano de ação educativo, normalmente desenvolvido pelo município e que disponibiliza à comunidade educativa.

Para conhecer essas perceções foram inquiridos os membros do Conselho Municipal de Educação, da Equipa Técnica do PEM, do Observatório PEM e da Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação, salientando que destes órgãos também fazem parte colaboradores do município.

Quisemos saber da parte dos inquiridos qual o grau de concordância face às competências no campo da educação, atribuídas ao município de Abrantes. As respostas não deixaram grandes margens para dúvidas, sendo mesmo que os elementos do Observatório PEM e da CP-CME concordam em 100%. Os membros do CME e da Equipa Técnica PEM concordam em 69% e 86% respetivamente. De registar que 15% dos membros do CME discordam dessas competências e 14% na Equipa Técnica PEM.

No entanto, parece-nos que os próprios dados assim o dizem, uma larga maioria revê-se nas competências que a autarquia detém, em concreto na área educativa.

O município disponibiliza anualmente um conjunto de atividades dirigidas à comunidade escolar. É assim neste sentido que questionámos os atores já referidos anteriormente, acerca do grau de concordância face ao referido plano de ação educativa.

Nesta questão, os respondentes na sua maioria concordam com o referido plano, sendo que 15% dos membros do CME discordam do mesmo e 14% da Equipa Técnica também. Também aqui observamos um largo consenso, sendo residual os respondentes

que discordam do plano que é desenvolvido pelo município e que disponibiliza atividades à comunidade escolar.

Quanto à relevância que esse plano apresenta para a capacitação das pessoas e das organizações no território, as opiniões dividem-se entre muito relevante e relevante, no entanto, alguns apontam-no como pouco relevante (15% no CME, 14% na Equipa Técnica e 43% no Observatório). Parece-nos ser uma matéria pouco consensual entre os inquiridos. Podemos concluir também, cruzando os resultados, que os que o consideram pouco relevante serão aqueles que não concordam com o mesmo.

Ainda no âmbito da intervenção municipal em matéria educativa e de acordo com o plano educativo disponibilizado, procurámos também saber que perceções existem acerca da existência de articulação no território entre as atividades educativas. Apesar da maioria dos membros referir que essa articulação é elevada e muito elevada, a Equipa Técnica PEM (86%) refere que é muito reduzida.

Recordamos que foi a Equipa Técnica PEM que elaborou todo o processo de diagnóstico prévio à construção do PEM, que percebeu as fragilidades que eventualmente existiam no território, nomeadamente ao nível da articulação entre entidades. Esta equipa é extinta logo que o PEM é aprovado, dando lugar à constituição do Observatório PEM que tem monitorizado o processo de implementação e execução, logo com um outro olhar sobre a realidade e já volvidos dois anos de implementação do projeto, o que nos pode levar a concluir que uma boa execução dará sustentabilidade à ação, neste caso ao nível da articulação.

Quanto ao plano de ação disponibilizado pelo município, o mesmo é elaborado pelos próprios colaboradores, apesar de pontualmente ser utilizada uma metodologia de trabalho, no sentido da recolha de contributos. Procurámos assim saber que perceções têm os inquiridos acerca da participação dos atores na elaboração e execução do referido plano.

Novamente é a Equipa Técnica PEM que dá maior relevância a uma reduzida participação, enquanto o Observatório PEM situa a participação na elaboração, entre elevada e muito elevada, ao contrário da participação na execução que considera reduzida. É importante frisar que na monitorização do PEM o envio de registos por parte dos serviços da câmara, que desenvolvem as ações junto das escolas, deve ser

enviado ao Observatório, o que muitas vezes não acontece, conforme se pode verificar na falta de algumas informações nos relatórios de monitorização relativos à execução do plano. Estes resultados eventualmente influenciam as perceções que os elementos do Observatório PEM apresentam, de reduzida participação na execução do plano por falta de elementos que o comprovem. Diferentes são as perceções da Comissão Permanente que considera a participação tanto na elaboração como na execução elevadas.

> A participação na elaboração e na execução do plano de ação e a articulação das atividades educativas têm sido elevadas na ligação entre os agrupamentos e EPDRA e a CMA. No entanto, todos os outros atores têm-se colocado à margem do processo, e, por isso, é reduzida a participação e a articulação. (Anexo IV, Questionário, Equipa Técnica)

É premente relembrar que a Comissão Permanente é constituída pela Vereadora da Educação, pelos diretores de Agrupamento, representantes dos pais e encarregados de educação e representante das Juntas de Freguesia, atores estes que são os primeiros a articular entre si ao nível da tomada de decisão. Importa levantar a questão se os mesmos fazem chegar a mensagem aos restantes atores colocando-se a hipótese de haver alguma escassez de comunicação, só sendo possível aferir a sua validade num próximo estudo.

2. A descentralização de competências como processo regulador do sistema educativo local

2.1. A disponibilidade de adesão ao processo de descentralização

A Câmara Municipal ao receber convite da Secretaria de Estado da Administração Local, para aderir ao processo de transferência de competências na área da educação, tomou a decisão de aderir ao mesmo num processo de negociação inicial, juntamente com outros municípios que também o fizeram, por considerar importante e uma mais valia para a sua comunidade educativa.

Nesta fase, além do processo negocial com o Estado Central, era fulcral ouvir os representantes dos parceiros do território.

Antes de qualquer tomada de posição seria necessário perceber da disponibilidade da comunidade local de modo a equacionar a participação no programa "Aproximar – Educação".

Registamos no Conselho Municipal de Educação algumas tomadas de posição

> total disponibilidade para colaborar com as instituições da comunidade, em benefício dos alunos e alunas …. Disponível para dar o seu contributo nessa matéria (…). (Anexo III, Diretor Agrup 2,Ata n.º 2, 09/07/14, ponto 1,p.3)
>
> irá continuar o trabalho já desenvolvido anteriormente na defesa de um ensino de qualidade em prol dos seus alunos e alunas (…). (Anexo III, Diretor Agrup 1, Ata n.º 2, 09/07/14, ponto 1,p.3)
>
> importante que todo os passos que a Câmara Municipal dê nesse sentido, sejam dados a conhecer aos diferentes órgãos das escolas, para que estes possam intervir ainda durante o processo de negociação/decisão. (Anexo III, PCG Agrup 1, Ata n.º 2, 09/07/14, ponto 1,p.3
>
> foram solicitadas clarificações…relacionadas com a gestão financeira e gestão de recursos humanos …e questões de natureza jurídica … relacionadas com o disposto na Lei 75/2023. … dos resultados inerentes à mesma, é entendimento do município…não estarem reunidas condições para assinatura do contrato. (Anexo III, Presidente da Câmara, Ata n.º 3, 19/11/17, ponto 1, p. 5)

Apesar de ter sido um processo que não se efetivou no município, também pela falta de esclarecimentos por parte do Estado Central, a tomada de decisão da não adesão, centrou-se no respeito pela opinião dos parceiros diretamente envolvidos que não se mostraram disponíveis, não o considerando uma mais valia pela forma como seria concretizado.

Deste processo constava a construção e implementação de um Plano Estratégico Educativo Municipal, o qual já estava a ser implementado no município através da legitimidade que é conferida às autarquias locais, embora com denominação de Projeto Educativo Municipal.

Colocou a autarquia em prática este projeto que visava, entre outros aspetos, uma maior participação individual e coletiva, na procura de uma melhor estratégia educativa, concertada e articulada entre todos os atores do território, pretendendo ser um agente mobilizador para a construção de um sistema educativo local.

Neste processo e com a intervenção de diversos atores e diferentes entidades sociais é necessário, conforme nos é referido por Maroy (2004) adotar um modo de regulação adequado ao contexto educativo, também devido à necessidade de uma grande articulação entre todos.

> O local emerge assim dum complexo jogo de multirregulações caracterizado pelo reforço da regulação transnacional, o hibridismo da regulação nacional, o alargamento da regulação intermédia (desconcentração e descentralização), a emergência de espaços de regulação resultantes da interdependência das escolas, a diversidade de lógicas na regulação interna das escolas. (Barroso, 2013, p.19)

Sendo assim o território educativo local sofre a influência dos diversos e diferentes polos de regulação, nacionais, supranacionais e internacionais, o que muitas vezes provoca tensões e conflitos e que nos mostra a necessidade de uma "nova ordem educativa local". É Ben Ayed (2009) que nos afirma dessa necessidade, mobilizando a noção de território como «vetor de reconfiguração» das normas de regulação e pilotagem do conjunto do sistema educativo (descentralização, …), no quadro das políticas de territorialização.

Ficou esta etapa marcada por um aprofundamento da matéria entre os parceiros, tão necessário para um melhor conhecimento dos processos de descentralização, embora sem a vontade da participação por parte dos mesmos, por falta de clarificação das matérias em análise.

3.Processos de construção e/ou fortalecimento de políticas educativas locais

3.1.O (re) conhecimento do espaço educativo local

O processo de construção do Projeto Educativo Municipal de Abrantes implicou um trabalho de conhecimento do território, para que a partir do mesmo fossem indicadas as linhas orientadoras de uma nova política educativa local. A Equipa Técnica do Projeto Educativo Municipal assim o refere nas atas que foram sendo elaboradas durante todo este processo de construção, que se iniciou em Julho de 2013.

> Deve haver um diagnóstico da situação … a partir dele devemos indicar as linhas orientadoras para o município. (Anexo III, Doc 8, Ata 26/07/13, p.1)

Foi objetivo deste diagnóstico a auscultação sistemática e alargada do maior número de atores do território, com enfoque nas escolas e com dados considerados relevantes para o processo.

> Na recolha de dados é importante ter a informação por escola, para se poder atuar por escola, pois quando se estabelecem metas a atingir por município, sabe-se à partida, que há escolas que vão contribuir mais do que outras. (Anexo III, Doc 8, Ata 16/10/13, p. 5)

Encontra-se registado nas atas da Equipa Técnica de que se consultaram empresas, associações, entidades de segurança e da saúde, *"de forma a perceber que visão nos devolve do que é a educação e quais as suas necessidades."* (Anexo III, Doc. 8, Ata 26/07/13, p. 5)

Apresentaram-se também como dados importantes para análise, os recolhidos nas sessões de Focus Group com as instituições de serviço público e com os partidos políticos com assento na Assembleia Municipal.

Foi visível a preocupação da Equipa Técnica nesta fase, de ouvir o maior número possível de atores porque daí dependeria uma boa análise ao contexto no sentido de melhorar a eficácia da ação. No entanto é sempre notória a preocupação da equipa na recolha dos dados das escolas.

> Se tivermos dados por escola, podemos detetar fragilidades numa ou noutra escola. Se soubermos onde há fragilidades podemos agir ao nível do município, com tratamentos diferenciados por zona/escola para zona/escola, pelo que é muito importante sabermos as especificidades de cada uma das nossas escolas. (Anexo III, Doc 8, Ata 16/10/13, p. 2)

O diagnóstico a que nos referimos e segundo aponta a Equipa Técnica tinha também como objetivo ficarem a conhecer melhor os recursos a nível municipal na área da educação/formação e para avaliar que tipo de contributos poderiam essas instituições trazer para o Projeto Educativo Municipal.

O diagnóstico efetuado constituiu uma oportunidade de análise de todos os projetos existentes no território, por vezes dispersos mas com o intuito de lhes dar um sentido articulado, no respeito pela individualidade de cada um deles, rentabilizando os recursos locais e promovendo uma maior articulação.

Tal como nos refere Canário (1995), o importante não é multiplicar projetos, mas articulá-los.

A Equipa Técnica aquando do levantamento dos primeiros dados identificou de imediato dois tipos de constrangimentos que assinalou:

> (…) o insucesso (necessidades de melhoria na qualidade) e o atendimento específico no 1.º ciclo, tendo em conta o afastamento/isolamento/distância entre as escolas e a sede do agrupamento. (Anexo III, Doc 8, Ata 28/02/14, p. 3)

A afirmação anterior é confirmada pela análise SWOT efetuada, onde se identificam oportunidades e ameaças, das quais se destacam:

> uma oportunidade- a possibilidade da mobilização de recursos de várias entidades poder gerar dinâmicas que conduzam à melhoria da qualidade do sucesso escolar; e uma ameaça- a continuação do isolamento no 1.º ciclo pode vir a agravar o insucesso escolar. (Anexo III, Doc 8, Ata 28/02/14, p. 3)

Importa considerar também o Conselho Municipal de Educação, enquanto órgão de administração local de educação, construtor de novas políticas educativas, num determinado território educativo e que pode promover a partilha entre os pares, de forma a que o território possa ser re (conhecido) por todos os seus intervenientes.

> Foi introduzido nas reuniões do Conselho Municipal de Educação, o tema "+Educação", o qual se traduz numa partilha de experiências, pois só é possível definir uma boa política educativa concelhia, se houver um conhecimento prévio quer das políticas já implantadas no concelho, quer dos projectos que cada um desenvolve. (Anexo III, Doc 15, I,-2, p.12)

3.2. A decisão política promotora de uma nova estratégia educativa/formativa

> O município de Abrantes … tem vindo a desenvolver um papel principal em matéria de acesso e sucesso educativo, não só através do desenvolvimento de projetos dirigidos à comunidade escolar, como também através do apoio às actividades e funcionamento das escolas. (Anexo III, Doc 15, II, p. 49)

A estratégia educativa/formativa desenhada e implementada no concelho de Abrantes, teve o seu ponto de partida no compromisso com os munícipes aquando das eleições autárquicas de 2009, quando se assume num programa político, a construção do Projeto Educativo Concelhio.

> A Câmara Municipal de Abrantes definiu como missão a elaboração do PEM, o qual se apresenta como um instrumento privilegiado na definição de uma política educativa local e no planeamento estratégico e sustentado na educação. (Anexo III, Doc 15, I-1, p. 7)

É a investigadora enquanto ator participante no processo que refere, apesar de um programa político para cumprir, ser importante dar continuidade ao trabalho desenvolvido por anteriores executivos, de modo a evitar roturas com a comunidade educativa. Por outro lado, é importante também que se tome em consideração o trabalho dos colaboradores da autarquia, enquanto executores das medidas aprovadas.

> No que diz respeito à área da Educação os resultados da intervenção não são imediatos e em política corre-se sempre o risco dos eleitos não partilharem todos das mesmas opções, originando roturas com o que estava a ser feito. (Anexo III, Doc 23, Narrativa, linhas 61-65)

> Os/as colaboradores/as não são eleitos mas têm que executar as opções políticas, não devendo ficar sujeitos a mudanças brutais de 4 em 4 anos. (Anexo III, Doc 23, Narrativa, linhas 70-72)

A decisão política de construção do Projeto Educativo Municipal levou a que houvesse inicialmente uma preocupação no sentido do envolvimento dos colaboradores da autarquia, nomeadamente da área da educação, na procura de mais conhecimento sobre o tema.

> Perceção do interesse do trabalho desenvolvido em parceria pelos municípios e a Universidade Católica, … no âmbito do projeto Educativo Metropolitano do Porto. (Anexo III, Doc 14, Ponto 2, p. 3)

Deste modo e segundo nos é narrado, com o intuito de conhecer práticas inovadoras proporcionando aos técnicos municipais a apropriação de outras realidades educativas/formativas, para um efetivo apoio à decisão:

> Participação da Sra Vereadora da Educação … e outros técnicos do município, num Seminário Internacional … no âmbito do programa Elaboração, desenvolvimento e avaliação dos projetos Educativos Municipais. (Anexo III, Doc 14, Ponto 1, p. 3)

É-nos referido ainda que *"antes de decidir quero sempre a opinião dos técnicos"*. (Anexo III, Doc 23, linhas 283-284)

Na sequência desta participação revelou-se necessária uma decisão política no sentido do estabelecimento de uma parceria com a entidade já referida, para o apoio técnico/científico no desenvolvimento do PEM, que ao longo do tempo e confirmada

pelos atores revelou-se uma mais valia muito importante na construção desta nova estratégia educativa/formativa.

> Uma grande satisfação dos intervenientes relativamente ao apoio prestado pelos consultores. (Anexo III, Doc 14, ponto 6, p. 9)
>
> Valorizada a disponibilidade dos consultores, o apoio à construção e discussão de instrumentos de recolha de dados e o apoio teórico e metodológico. (Anexo III, Doc 14, ponto 6, p. 10)
>
> Ao nível das mais valias proporcionadas pelo apoio dos consultores … distinguem sobretudo a orientação no desenvolvimento das diferentes etapas do processo … criação de um bom ambiente. (Anexo III, Doc 14, ponto 6, p. 12)
>
> O retorno do trabalho desenvolvido … permite confirmar a valia do processo, colaborativo desenvolvido na parceria FEP-UCP, sustentado numa visão de construção paritária. (Anexo III, Doc 14, ponto 6, p. 12)

Quando analisamos as perceções dos inquiridos acerca da pertinência do apoio de uma entidade externa, verificamos uma total concordância na sua maioria, sendo que os elementos que constituem as equipas que mantiveram maior proximidade com os consultores apresentam resultados de maior pertinência.

Registamos que os consultores não assumiram nenhuma função de liderança, antes se constituíram como um recurso e apoio permanente para a análise do projeto e seu desenvolvimento, remetendo a condução dos trabalhos à equipa municipal, que acompanhou todas as fases do processo.

Foi assim clarificado inicialmente a liderança e autoria desta nova estratégia local, sendo que a autonomia e autoria seria da Câmara Municipal, levando ainda a que esta nomeasse a equipa técnica para o desenvolvimento de todo o processo. Equipa esta que mais tarde deu lugar ao Observatório do Projeto Educativo Municipal, com igual autonomia no desenvolvimento dos trabalhos.

> Este modo de organização revelou-se positivo pelo envolvimento direto dos principais agentes educativos e pela consensualização consistente das decisões assumidas. (Anexo III, Doc 14, ponto 3, p. 5)

Tratou-se neste caso da escolha de uma estratégia determinada pela ação política e assente num diálogo com a comunidade científica, que se pode vir a revelar determinante para a sustentabilidade da ação.

3.3. Transformar uma realidade educativa baseada na autonomia, na vontade e na participação

Em paralelo com o funcionamento do Conselho Municipal de Educação, enquanto órgão que pode traçar caminhos na definição de políticas educativas locais, foram necessárias outras medidas e outras formas de interagir com os parceiros da comunidade educativa, nomeadamente através de uma articulação muito estreita com os diretores dos agrupamentos, escola profissional e ensino superior.

> É a investigadora enquanto interveniente no processo que nos refere que decidiu reunir muito regularmente com os diretores dos dois Agrupamentos e da Escola Profissional de Desenvolvimento Rural, bem como criar laços mais estreitos com a Escola Superior de Tecnologia. Refere-nos ainda que foi um começo nada fácil, sendo pessoas diferentes, com sensibilidades diferentes, ou seja, formas de estar na vida e na profissão muito próprias de cada um. No entanto, por diversas vezes referiram que este tipo de trabalho em conjunto lhes agradava também no sentido de se poder enveredar por um caminho em comum e de planeamento conjunto acerca das matérias educativas/formativas.
>
> Numa das reuniões com os Diretores de Agrupamento e Escola Profissional, abordei a ideia da construção de um projeto educativo comum, salientando sempre a importância do respeito pela individualidade e especificidade de cada um. Esta ideia foi abordada em diversas reuniões enriquecida com a partilha e muitos pontos de vista. (Anexo III, Doc 23, 23 C.1.1, linhas 137-140)

A partilha de ideias marca assim o ponto de partida no sentido da construção de um caminho que pode transformar uma realidade educativa no concelho, assente na vontade dos atores, na sua participação e no respeito pela individualidade de cada entidade.

O Projeto Educativo Municipal foi considerado como uma plataforma de debate e participação no sentido da construção coletiva de um plano diferenciador. Os dados recolhidos junto dos atores inquiridos assim o afirmam na sua grande maioria, sendo residual a perceção mais limitada.

Prova-se também que a participação dos atores assentou também numa complementaridade de poderes em ação:

> (…) por um lado temos uma zona de poder (municipal-câmara), que é político, do outro temos o poder das escolas … muito importante a realização de ações/actividades da organização do município, com a colaboração das escolas, usando assim o poder do primeiro para o desenvolvimento das segundas. (Anexo III, Doc 8, Ata 03/04/14, p. 2)

Os atores intervenientes no processo estarão mais capacitados para efetuar essa transformação se gozarem da autonomia necessária de modo a poderem implementar estratégias que possam ser diferenciadoras e potenciadoras de uma nova realidade educativa/formativa, como é o caso da criação da Equipa de Apoio ao Aluno e à Comunidade e o Projeto de Educação Parental (PEM Eixo 4-B.1.1 e B.1.2).

A autonomia a que nos referimos também se traduziu no planeamento dos eixos estratégicos previstos no PEM, resultantes do diagnóstico inicial e adaptados à realidade, também como formas de desenvolvimento local, no sentido da procura do bem comum ou coletivo.

> Eixo 1- dispositivos de melhoria de qualidade do sucesso educativo; Eixo 2- Ofertas formativas qualificantes e a sua relação com o emprego; Eixo 3- aprendizagem ao Longo da Vida; Eixo 4- Articulação Institucional; Eixo 5- Valorização Educativa dos Recursos, Equipamentos e Infraestruturas; Eixo 6- Linha de Investigação sobre o Desenvolvimento do PEM. (Anexo III, Doc 8, Ata 29/07/14, p. 2)

A realidade educativa/formativa que se pretende transformar só é possível se assentar na vontade e na participação dos atores, fazendo da educação um eixo estruturante do desenvolvimento local e transformando o desenvolvimento local num processo educativo, conforme nos refere Canário (1999).

4. O Conselho Municipal de Educação enquanto órgão coordenador da política educativa local

4.1. Composição e competências do Conselho Municipal de Educação, alterações legislativas recentes

O Conselho Municipal de Educação, sendo um órgão de coordenação e consulta, tem como principal objetivo coordenar a política educativa local, articulando a intervenção dos vários atores educativos e dos parceiros sociais com responsabilidades educativas no território. Deve o mesmo analisar e acompanhar o funcionamento do sistema propondo ações de maior eficiência e eficácia, conforme nos é referido no Capítulo II, Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2003.

Este órgão tem assim a representatividade de muitos atores locais, criando condições no sentido do desenvolvimento de políticas educativas mais participadas e mais integradas, gerando processos de mudança centrados nas comunidades locais.

Com a publicação em 2015 do decreto-Lei n.º 72/2015 promove-se uma revisão e atualização da composição e competências do referido órgão, ficando assegurada a participação efetiva dos diretores de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, situação esta que já se verificava no Conselho Municipal de Educação de Abrantes, por se ter considerado que era determinante a presença dos mesmos. Embora sem direito a voto por a legislação não o permitir, mas como convidados e com a possibilidade sempre de intervir quando considerassem importante.

O Decreto-Lei anteriormente referido veio dar lugar também à criação de uma Comissão Permanente, o que já em Abrantes era uma realidade resultante da implementação do Projeto Educativo Municipal, tendo agora um enquadramento legal formal e explícito.

Este estudo teve o seu início antes das alterações legislativas aqui referidas. No entanto, e como as referidas alterações vieram, no nosso caso, somente dar enquadramento legal, o inquérito por questionário foi aplicado já contemplando a situações descritas anteriormente.

Inquiridos os atores das equipas mais diretamente envolvidas na construção do Projeto Educativo Municipal foi nosso propósito saber as suas perceções acerca do funcionamento do Conselho Municipal de Abrantes, no que diz respeito à sua

composição, se o mesma é representativo dos principais atores do território, se exerce as suas competências e se o mesmo pode ser considerado um órgão de participação sócio-comunitária.

Na questão "O Conselho Municipal de Educação exerce as competências previstas na lei?" só os membros da Comissão Permanente aderem totalmente ao enunciado, enquanto os restantes inquiridos dividem-se em parcialmente e 29% dos membros da Equipa Técnica e 17% do Observatório não têm opinião.

No que diz respeito à composição do órgão e à representatividade que os atores do território têm, a grande maioria afirma reconhecer essa legitimidade e apenas 8% dos membros do CME referem que essa representatividade é escassa.

Consideramos também importante saber se consideram o CME como um órgão de participação sócio-comunitária.

Gráfico 1- Conselho Municipal de Educação como órgão de regulação socio-comunitária (visão dos membros do CME) [N=13]

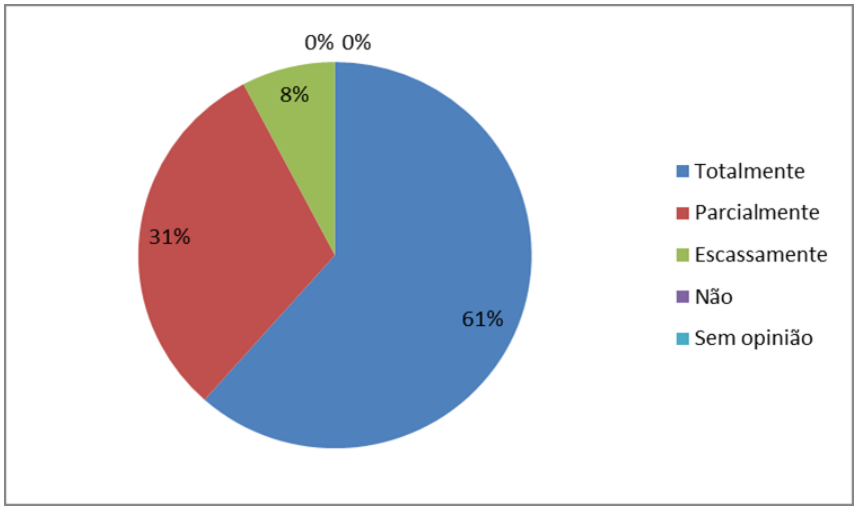


Gráfico 2- Conselho Municipal de Educação como órgão de regulação socio-comunitária (visão da Equipa Técnica PEM) [N=7]

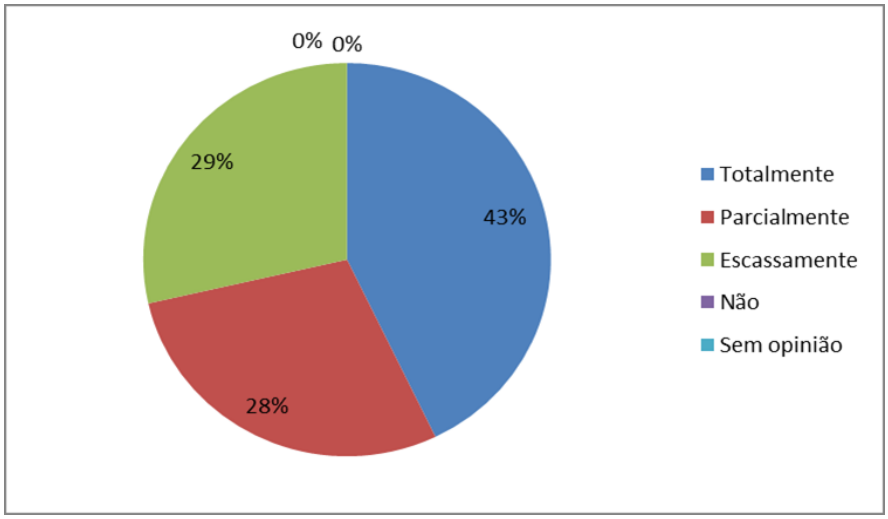


Gráfico 3 - Conselho Municipal de Educação como órgão de regulação socio-comunitária (visão do Observatório PEM) [N=7]

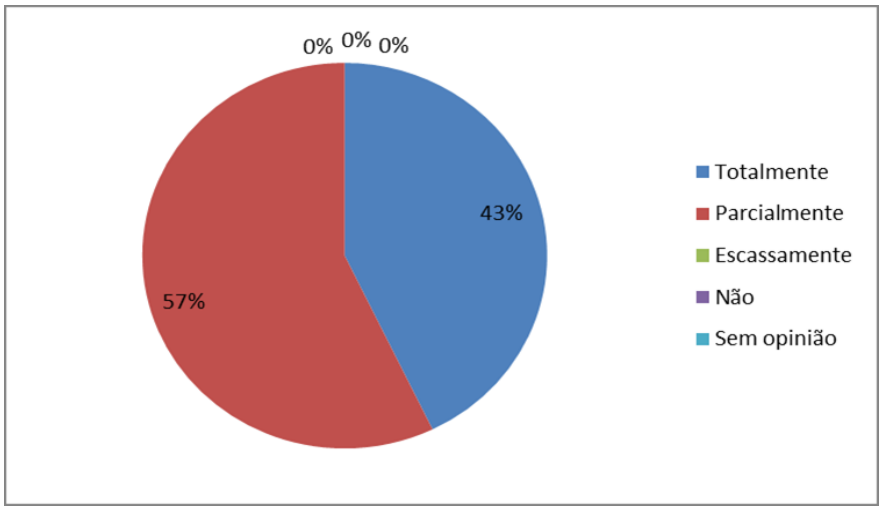
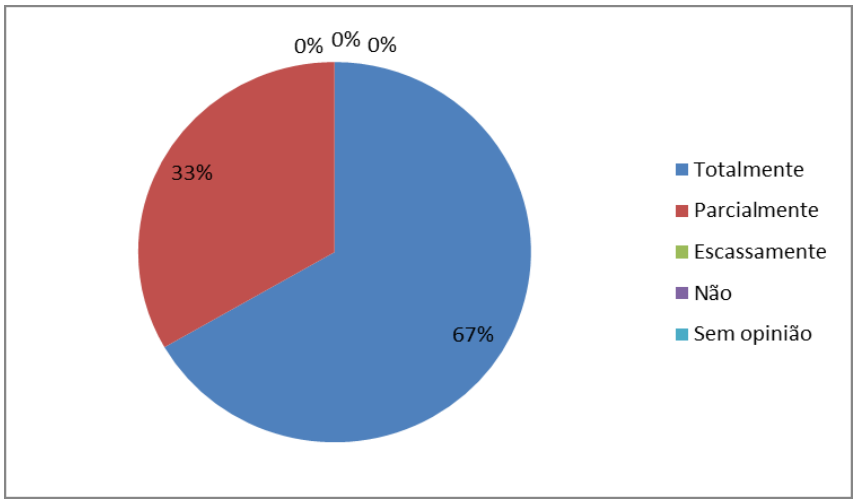


Gráfico 4- Conselho Municipal de Educação como órgão de regulação socio-comunitária (visão da Comissão Permanente do CME) [N=3]



Os respondentes a esta questão dividem-se entre a concordância total e parcial, no que diz respeito ao CME, como órgão de participação sócio-comunitária. Seria necessário, num estudo posterior, efetuar entrevistas a estes atores de forma a terem a oportunidade de ilustrar as afirmações presentes, até mesmo apontando exemplos concretos acerca do que afirmam.

Do nosso ponto de vista existem duas questões centrais relativamente às competências exercidas pelos membros do órgão, por um lado a intervenção do município enquanto parceiro que detêm a presidência do órgão, por outro lado a intervenção dos restantes atores ali representados.

Quanto à intervenção do município e durante este período de execução do PEM, dois assuntos foram abordados inúmeras vezes nas reuniões do Conselho Municipal de Educação, constando das respetivas atas o seu desenvolvimento, a Carta Educativa como instrumento de planeamento e a atualização/renovação do parque escolar.

A autarquia deu início à revisão da Carta Educativa em Julho de 2014, exercendo uma das suas competências mas sempre com o compromisso dos conselheiros do CME serem sempre ouvidos neste processo de revisão.

> A empresa faz a apresentação dos trabalhos já realizados e respectivo cronograma. Ressalva a importância do CME e da comunidade educativa, neste processo. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 3, 19/11/14, ponto 3, p. 2)

> A Carta Educativa não é para definir o Projeto Educativo nem o plano de atividades das escolas, mas definir os meios que são colocados ao serviço do Projeto Educativo de Escola, do Projeto Educativo Municipal ou mesmo Supramunicipal. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 12, 22/03/17, ponto 1, p. 2)

No que diz respeito à renovação do parque escolar as preocupações dos membros assentam muito naquilo que são as competências diretas da autarquia, mas também nas competências do Estado Central.

> No 1.º ciclo o parque escolar quase renovado, … 2.º e 3.º ciclo ciclos e secundário, torna-se importante trabalhar dentro das nossas competências para garantir o bom funcionamento. Na EPDRA … melhorar as condições da residência masculina, … e na ESTA dotá-la de novas estruturas. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 12, 22/03/17, ponto único, p, 2)

No que diz respeito à participação dos atores e no exercício das suas competências, registaram-se intervenções centradas em preocupações relativas ao funcionamento das escolas, tal como se encontram nos registos nas atas do Conselho Municipal de Educação. Referimos alguns exemplos que elucidam o descrito anteriormente, tais como o Plano de transportes escolares, necessidade de revisão de protocolos entre a autarquia e as juntas de freguesia no que diz respeito ao pagamento dos transportes escolares, redes de transporte deficitárias, falta de assistentes operacionais nas escolas do concelho.

> (…) esta questão da falta de operacionais nas escolas é uma questão preocupante já há alguns anos e que se não fossem as associações de pais, as juntas de freguesia e a Câmara Municipal, não era possível manter a segurança nas nossas escolas. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 03, 19/11/14, ponto 4, p. 8)

Podemos concluir que os assuntos que são abordados pelos atores referem-se a competências do Estado Central, outros a competências da autarquia, mas que mesmo assim estão dependentes de decisão do primeiro. Torna-se notório algumas vezes que determinado assunto não tem a sua resolução imediata, o que muitas vezes dificulta o bom funcionamento das escolas.

Podemos algumas vezes concluir que este tipo de situações pode levar à desmotivação dos parceiros e não considerar o CME como um órgão determinante para a vida da educação no concelho, devido à falta de legitimidade de decisão nalgumas matérias.

4.2. O papel do Conselho Municipal de Educação na implementação, concretização e monitorização do Projeto Educativo Municipal

De acordo com as competências do CME já abordadas em ponto anterior, importa avaliar, no período em análise, que estratégias foram implementadas no sentido da mobilização das entidades locais, orientando as mesmas para novos modelos de políticas educativas.

A mobilização das entidades locais refere-se não só à mobilização para a participação dos atores, bem como as ações promovidas pelo órgão com os diversos parceiros.

Ao longo das reuniões do órgão e da análise das referidas atas várias foram as intervenções que de forma transversal deixaram notas importantes que apelam à participação, ou registam formas de aumentar uma maior colaboração, das quais destacamos as que consideramos mais pertinentes.

No que diz respeito à reorganização da rede escolar e com a evidente necessidade de requalificação urgente das escolas da cidade, apela-se à realização de reuniões com os professores dessas mesmas escolas, pais e juntas de freguesia para análise da necessidade de concentrar esses alunos numa mesma escola no território da cidade.

Também queremos referir que os próprios conselheiros do órgão se preocuparam com o modo de funcionamento interno do CME e que existem formas de tornar a realização das reuniões mais participadas, pelo que propuseram que as reuniões, que até então funcionavam no auditório da biblioteca municipal, se realizassem num espaço onde pudessem tirar as suas notas, com mobiliário mais adequado e com uma organização de sala que permitisse que todos se pudessem olhar.

No que diz respeito à representatividade dos conselheiros e ao trabalho que devem efetuar no sentido de trazerem o contributo de outros, é a Vereadora da Educação, presidindo neste caso à maioria das reuniões, que menciona:

> (…) deixou um alerta em relação aos conselheiros que representam entidades e que foram eleitos por um grupo de pessoas … para fazerem a articulação (antes

> e depois das reuniões) … gostaria que houvesse da parte de todos e todas a proposta de assuntos para serem discutidos neste órgão. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 1, 26/03/14, ponto 1, p. 2)

Outra das formas encontradas e registadas para a mobilização dos atores foram as partilhas efetuadas por parte dos diretores dos agrupamentos de escola e escola profissional, levando também a um maior conhecimento da atividade educativa por parte de todos os atores envolvidos, com a apresentação dos respetivos Planos de Melhoria, que também foram planeados em conjunto pelos atores que os apresentaram e pela Câmara Municipal, no entanto com o respeito pela especificidade de cada um deles, conforme se pode demonstrar:

> Melhoria na qualidade das aprendizagens; valorização da avaliação formativa; modificação da metodologia de recuperação de módulos em atraso; melhoria dos mecanismos de acompanhamento dos alunos no seu percurso formativo e transição para a vida ativa; ajustamento do processo de auto-avaliação. (Escola Profissional) (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 11. 09/11/16, ponto 2, p. 3)

> Melhoria da qualidade do sucesso escolar; aprofundar as práticas de articulação vertical e horizontal; melhoria da comunicação interna; consolidar o processo de autoavaliação; melhoria da qualidade do sucesso escolar- lideranças intermédias e supervisão. (Agrupamento 1) (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 11. 09/11/16, ponto 2, p. 3)

> Sistema estruturado de rastreio e intervenção precoce; reflectir, planear, agir de forma colaborativa; reforço da avaliação formativa e feedback dos alunos; práticas orientadas de apoio pedagógico; reforçar e valorizar expressões artísticas e expressão físico-motora; educar para o bem-estar, concentração e atenção. (Agrupamento 2) (Anexo III, Ata n.º 11, 09/11/16, ponto 2, p. 3)

Também foi consolidada a ideia, colocada posteriormente em prática, de que seria importante apresentar alguns programas desenvolvidos pelas entidades representadas e por outras que não fazendo parte do Conselho Municipal de Educação mas que interagem e articulam com as escolas, no sentido dos atores se apropriarem do trabalho que é desenvolvido no território, levando a um maior conhecimento das referidas entidades e do trabalho que desenvolvem.

De forma a poderem ser convidadas entidades externas ao Conselho Municipal de Educação, por não fazerem parte do órgão, houve a necessidade de alteração do regimento mediante proposta apresentada.

> (…) apresentado um documento com algumas propostas de alteração do Regimento existente …, de acordo com as especificidades das matérias a discutir, poderão ser convidadas a participar nas reuniões personalidades de reconhecido mérito do saber em análise. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 6, 04/11/15, ponto 2, p. 4)

Foram assim apresentados o programa EMPRE: Empresários na escola, efetuada pelo coordenador da Tagusvalley-Tecnopolo do Vale do Tejo, programa de empreendedorismo no ensino e apresentação da iniciativa "Naveg@s em Segurança, do Programa "Férias em Movimento CUIDA-TE", ambos do Instituto Português do Desporto e Juventude. Destacamos ainda a presença numa das reuniões do Presidente da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens no sentido de efetuar uma apresentação da atividade regular desta entidade.

> Convidou a estar presente nesta reunião o presidente da CPCJ, … tem que ser melhorada a articulação entre as escolas, a CPCJ e as restantes entidades parceiras. A proposta … surgiu na sequência de, resultante do Projeto Educativo Municipal estarem reunidas em Abrantes as condições para se falar abertamente estas questões. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 7, 17/02/16, ponto 5, p. 6 e 7)

Apesar da atividade já aqui apresentada e sendo o Conselho Municipal de Educação o órgão que por excelência tem a representatividade de muitos atores locais, o mesmo contribuiu para o desenvolvimento de políticas educativas mais participadas e mais integradas, gerando os processos de mudança que se pretendiam.

Importa então perceber qual foi o papel desempenhado em concreto por este órgão na construção, implementação e monitorização do Projeto Educativo Municipal, tomando como ponto de partida de que o trabalho descrito anteriormente pode ser considerado como uma fase preparatória, de conhecimento da realidade, de estabelecimento de relações entre as pessoas que beneficiariam de um compromisso educativo e formativo mais consistente e mais sustentável.

É a Presidente da Câmara Municipal que em Janeiro de 2013 refere que:

> Do ponto de vista do desenvolvimento e planeamento da rede escolar do concelho, estamos numa fase de agregação de escolas e que é então o momento para começar a planear o Projeto Educativo Municipal (…). (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 10, 30/01/13, ponto 1, p. 1)

Apesar do assunto já ter sido referido em reuniões anteriores e com a concordância dos parceiros em empreender esta nova forma de trabalhar a educação/formação no concelho, foi abordada também a dificuldade em iniciar devido à complexidade do processo.

Nesta fase inicial a Vereadora da Educação partilhou também a sua perspetiva sobre o assunto:

> Esteve presente num Seminário Internacional sobre "Projetos Educativos Municipais- Dinâmicas de Construção, Implementação e Monitorização" …em que percebeu que para fazer um projeto educativo municipal tem de se olhar a educação no seu todo, ver o próprio concelho com uns "óculos educativos"…estavam reunidas as condições para num próximo CME… a criação de grupos de trabalho para refletir sobre este tema. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 10, 30/01/13, ponto 3, p. 5)

Apesar da Equipa Técnica do Projeto Educativo Municipal ter sido responsável por todo o trabalho desenvolvido no sentido da construção do projeto, foi necessária a criação de uma Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação, eleita entre os membros do referido órgão no sentido de assegurar uma linha de continuidade e de suporte à ação.

A publicação do Decreto-Lei n.º 72/2015 de 11 de maio, que promove a atualização das competências do CME, entre outros aspetos, veio legitimar a existência da Comissão Permanente do CME. Esta Comissão com competências no acompanhamento e articulação entre o município e os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, apesar de já constituída em Abrantes, promoveu igualmente a execução do Projeto Educativo Municipal, ao mesmo tempo que recebia e avaliava as recomendações que o Observatório produzia. Foi assim aprovada a introdução de um ponto no Regimento para que ficasse claro a constituição dessa comissão, responsabilidade, presidência e reuniões a efetuar. A composição desta comissão integrava a Vereadora da Educação, os diretores de agrupamento e escola não agrupada representantes de duas instituições de

ensino superior público, representante das juntas de freguesia e representante das associações de pais e encarregados de educação.

> (…) coordenar a implementação e execução do PEM; informar o CME das decisões tomadas em sede de Comissão; articular a sua ação com a actividade do Observatório PEM. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 7, 17/02/16, ponto 2, p. 4)

Queremos referir também que nas reuniões do CME se faziam regularmente os pontos de situação do desenvolvimento do projeto, referenciando ainda a complexidade do trabalho da Equipa Técnica muito devido ao facto das pessoas da comunidade educativa, exteriores ao órgão, com quem articulavam e numa fase inicial, não darem o devido valor ao solicitado e não responderem com a celeridade necessária. No entanto é referido que:

> A construção deste projeto foi o que mais marcou este ano lectivo, aliada à crescente articulação que tem havido no concelho. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 1, 26/03/14, ponto 3, p. 7)

> Já em fase de conclusão o documento final …viria a este CME para emissão de parecer … solicitou que se elegesse entre os membros um representante para integrar a Equipa de auto-avaliação do PEM. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 3, 19/11/14, ponto 2, p. 6)

O Projeto Educativo Municipal é aprovado por unanimidade em sede de Conselho Municipal de Educação no dia 13 de maio de 2015, deixando alguns parceiros registos de satisfação e da importância da implementação de uma nova forma de agir na comunidade educativa.

Apesar das ausências registadas nas reuniões do CME, por imperativos de agenda e sendo substituída nos seus impedimentos pela Vereadora da Educação, a Presidente da Câmara Municipal

> fez questão de estar presente neste momento, pela relevância que o Projeto Educativo Municipal tem do ponto de vista da ação política concelhia … é uma satisfação chegar a esta altura com o projeto concluído, especialmente porque nele se envolveu toda a comunidade. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 5, 13/05/15, ponto 2, p. 5)

A satisfação dos parceiros nesta aprovação foi visível, dois dos quais fizeram questão de deixar registadas as suas intervenções, tanto o representante da Direção Geral dos

Estabelecimentos Escolares como o Diretor do Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes respetivamente.

> (…) era uma satisfação quase pessoal ver a apresentação de um PEM, pois há muitos anos que acompanhava esta questão e sempre disse que era interessante as Câmaras Municipais construírem o seu próprio projecto educativo municipal…. Era representante da DGEstE em muitos Conselhos Municipais e Educação e que ficava muito satisfeito por em Abrantes aparecer um PEM e com esta qualidade … tinha curiosidade em saber como é que os projectos educativos de escola vão beber deste projeto educativo. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 5, 13/05/15, ponto 2, p. 4)

> (…) representa um conjunto de compromissos que vários atores assumiram. Sublinhou ainda dois pormenores muito relevantes para a melhoria da qualidade do sucesso educativo … a identificação precoce das dificuldades de aprendizagem e a criação de equipas ao nível municipal para trabalharem essas questões. (Anexo III, Doc 5, Ata n.º 5, 13/05/15,ponto 2, p. 5)

Apesar de alguns registos transcritos, retirados das atas das reuniões, de alguns dos atores participantes no CME também quisemos saber, do ponto de vista das equipas e dos próprios parceiros do órgão, se este teve um papel ativo na construção do PEM.

Gráfico 5- O papel do CME na construção do PEM (visão dos membros do CME) [N=13]

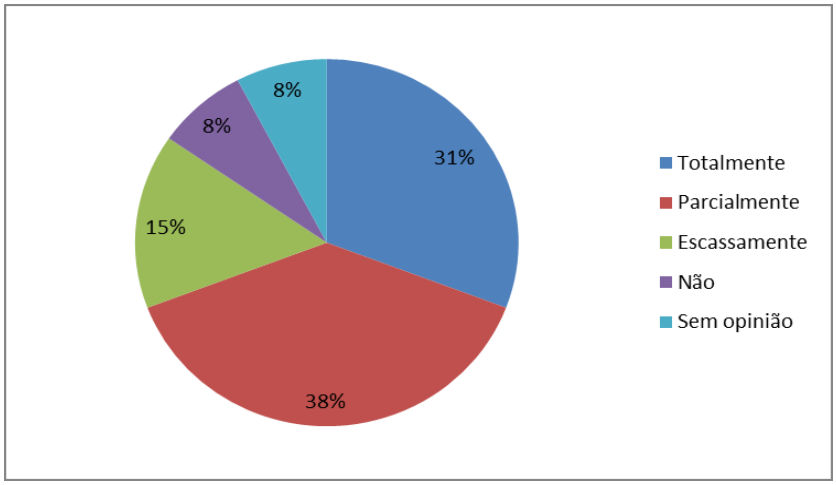


Gráfico 6- O papel do CME na construção do PEM (visão da Equipa Técnica PEM) [N=7]

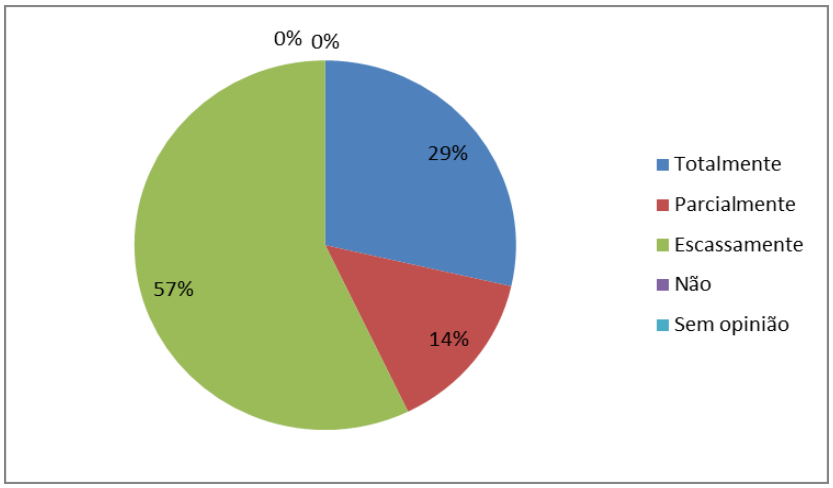


Gráfico 7- O papel do CME na construção do PEM (visão do Observatório PEM)[N=7]

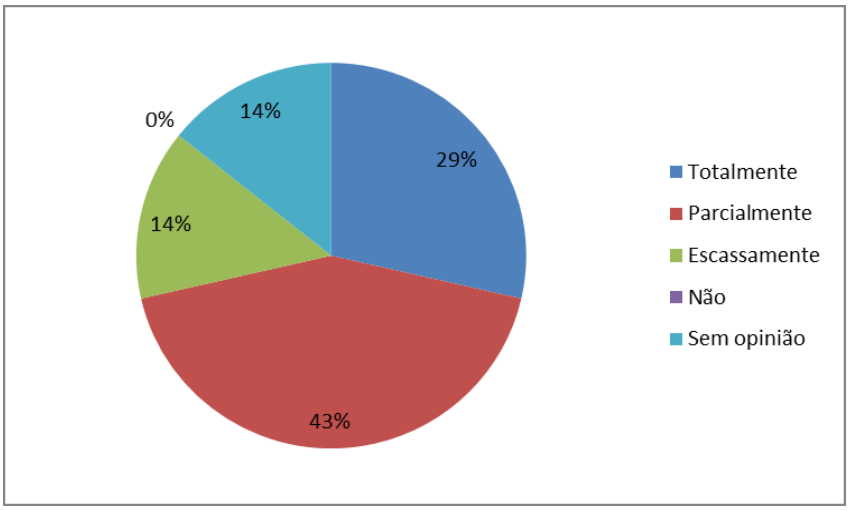
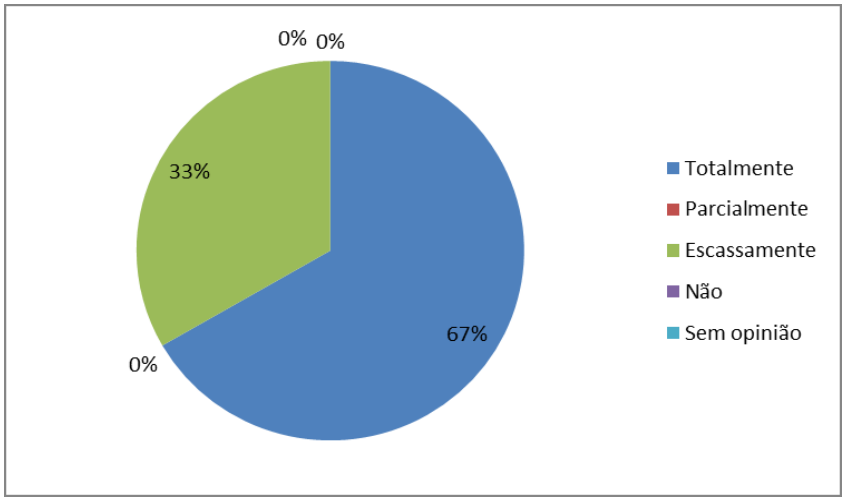


Gráfico 8- O papel do CME na construção do PEM (visão da Comissão Permanente CME) [N=3]



Pelos dados apresentados, é notória a tentativa da Câmara Municipal e por indicação dos parceiros, da necessidade do CME introduzir como nova dinâmica no funcionamento do órgão. A dinâmica introduzida permitiu um melhor e mais aprofundado conhecimento da atividade de cada instituição, complementada com a apresentação de projetos de outras entidades exteriores ao órgão, mas que interagem com as escolas da comunidade. Esta dinâmica foi determinante para a construção de um projeto de abrangência municipal.

Apesar desta fase preparatória, a mesma pode não ter sido suficientemente consolidada para que os parceiros educativos se encontrassem totalmente envolvidos na construção do PEM, como indiciam os resultados plasmados nos gráficos anteriores.

O Projeto Educativo Municipal foi objeto de avaliação e monitorização, incidindo sobre o grau de realização das ações, medidas e atividades desenvolvidas, a serem analisadas pelo Observatório que as submete ao Conselho Municipal de Educação para apreciação e discussão.

Apesar da monitorização e avaliação do PEM ser da responsabilidade do Observatório e tendo em conta as suas competências importa sabermos as perceções dos atores acerca do papel do CME na monitorização do projeto.

Gráfico 9- O papel do CME na monitorização do PEM (visão dos membros do CME) [N=13]

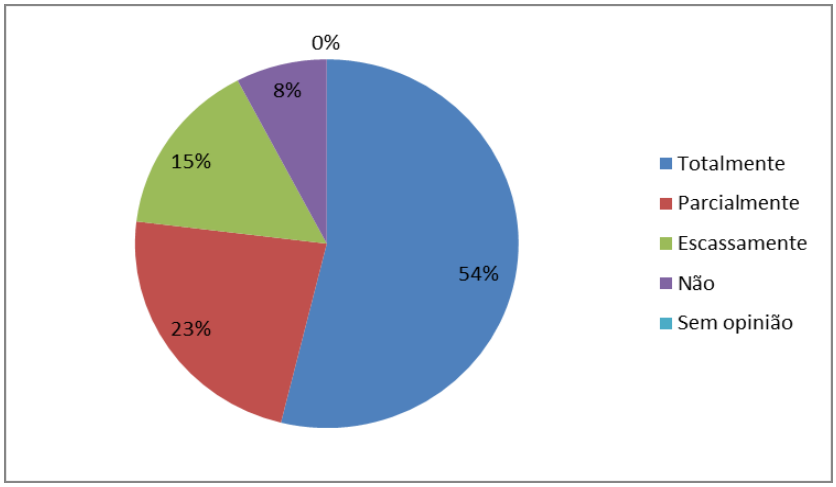


Gráfico 10- O papel do CME na monitorização do PEM (visão da Equipa Técnica PEM) [N=7]

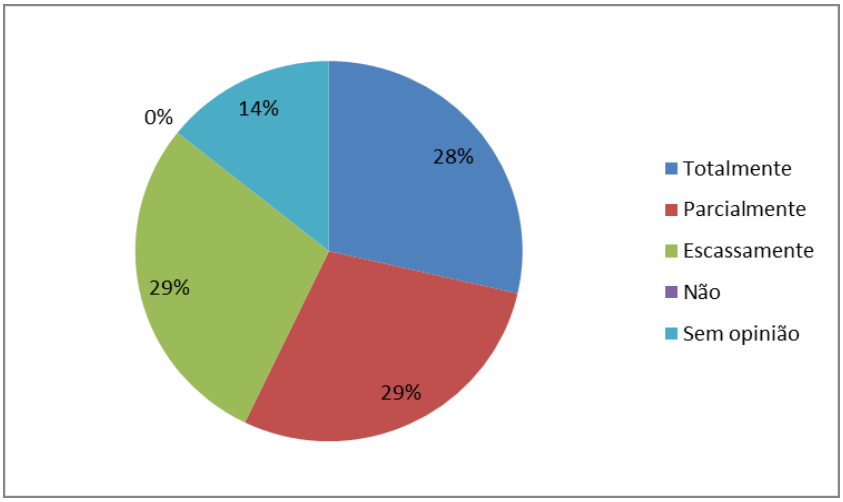


Gráfico 11- O papel do CME na monitorização do PEM (visão do Observatório PEM) [N=7]

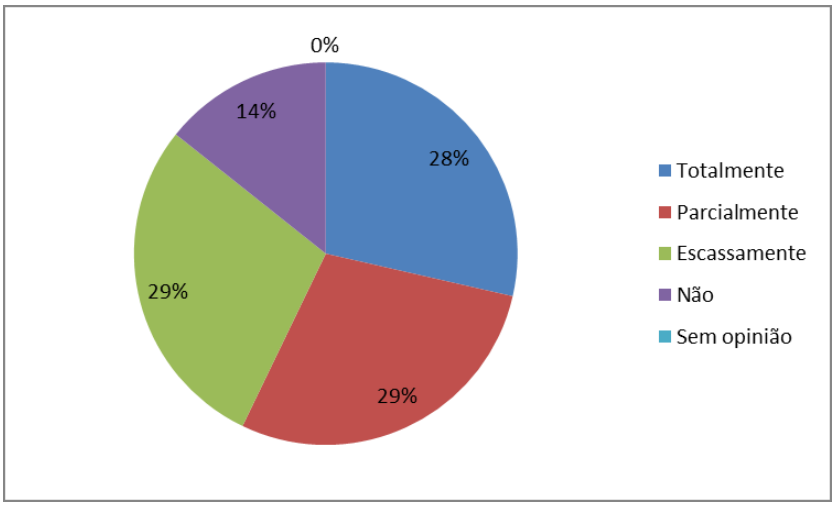
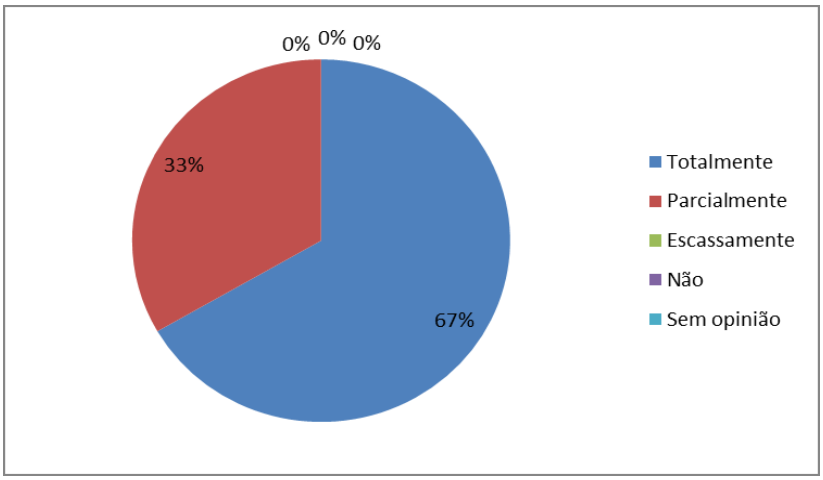


Gráfico 12- O papel do CME na monitorização do PEM (visão da Comissão Permanente do CME) [N=3]



Os membros do CME e da Comissão Permanente dizem-nos que o Conselho Municipal de Educação apresentou um papel ativo na monitorização do PEM, embora a Equipa Técnica e o Observatório se distanciem desta visão. Em análise está o CME pelo que os respondentes diretamente implicados terão perceções necessariamente divergentes das equipas que se encontram mais afastadas do processo, porque não pertencerem ao órgão referido. Esta situação pode-nos levar a concluir que as perceções poderão ser diferentes de acordo com o distanciamento da ação.

No sentido de que a Comissão Permanente surgiu da necessidade de eleger um grupo de trabalho representativo do CME e suportada legalmente mais tarde pela própria legislação, importa perceber se a mesma assumiu algum papel relevante e regulador da ação educativa do território.

Gráfico 13- Papel regulador da Comissão Permanente (visão dos membros do CME) [N=13]

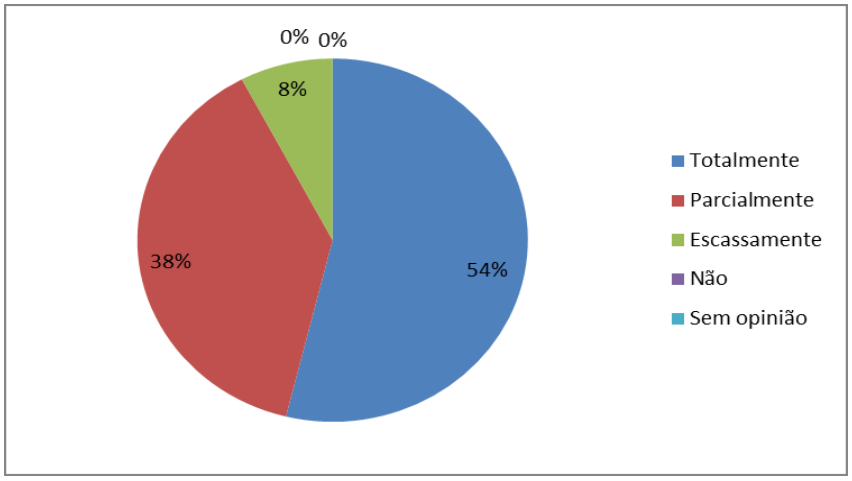


Gráfico 14- Papel regulador da Comissão Permanente (visão da Equipa Técnica PEM) [N=7]

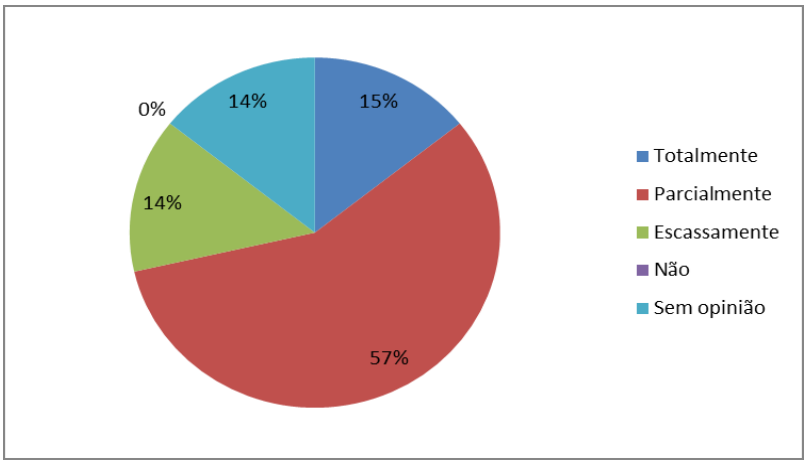


Gráfico 15- Papel regulador da Comissão Permanente (visão do Observatório PEM) [N=7]

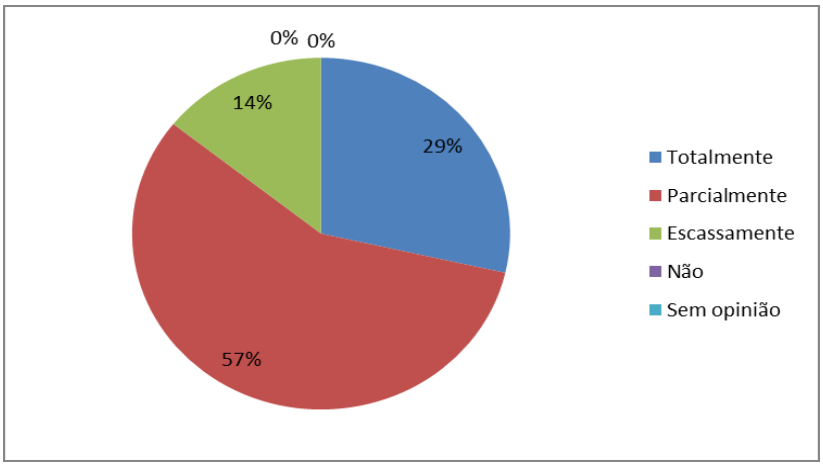
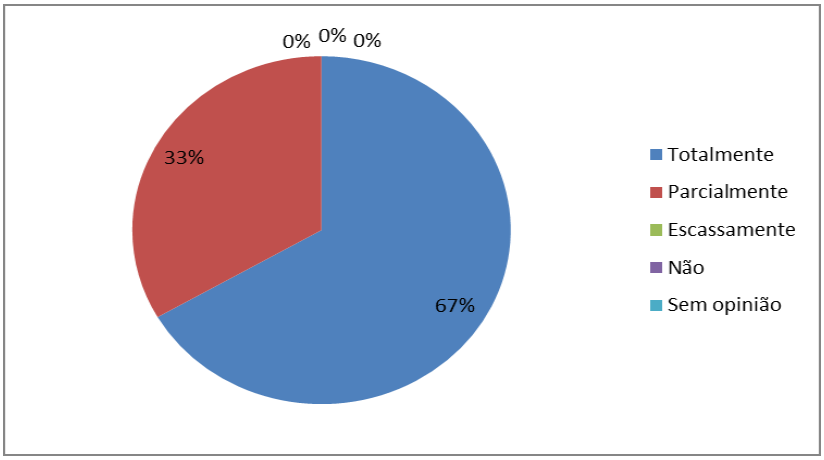


Gráfico 16- Papel regulador da Comissão Permanente (visão da Comissão Permanente do CME) [N=3]



Verifica-se que todos os inquiridos na sua maioria consideram que a Comissão Permanente, na sua ação, assumiu um papel regulador da ação educativa no território, à exceção do Observatório PEM em que só 29% o considera totalmente e 57% o considera de forma parcial.

> Com a introdução destas dinâmicas, pretendeu-se reafirmar a grande responsabilidade dos parceiros do CME de Abrantes, criando assim uma plataforma de entendimento entre todos e todas, para que se possa caminhar no sentido da concretização de um Projeto Educativo Municipal. (Anexo III, Doc 15, I- 2, p.12)

> Se tivermos presente o seu objetivo, competências e respectiva constituição, o CME deve constituir-se, por excelência, um órgão mobilizador para a construção de um PEM. (Anexo III, Doc 15, I- 2, p.13)

> Garantir que os desvios na implementação do PEM não ultrapassem 30% do previsto em cada trimestre e 25% em cada ano. (Anexo III, Doc 15, Eixo 6, A.1, p.82)

5. Articulação entre o Projeto Educativo Municipal e os Projetos Educativos dos Agrupamentos e Escola Não Agrupada

O momento de construção do Projeto Educativo Municipal foi favorável à construção dos projetos educativos dos agrupamentos e escola não agrupada do concelho, na medida em que era necessária a construção de novos projetos educativos por força das

eleições dos diretores de agrupamento bem como da escola não agrupada. No caso em concreto do Agrupamento de Escolas n.º 1 é importante referir que o mesmo se constitui agregando uma escola básica com 2.º e 3.º ciclos do ensino básico. Foi o momento propício que criou condições para uma efetiva articulação, se essa fosse a vontade dos intervenientes e que nada fazia prever o contrário.

> Se toda a política educativa municipal se regular pela articulação, pelo diálogo, pela comunicação e pela partilha de recursos, não haverá lugar a desencontros entre o projeto educativo municipal e o projeto educativo de escola/agrupamento, pois todos trabalham em prol de um fim último. (Anexo III, Doc 15, I-2, p. 14)

> (…) ainda que esta visão integradora possa ser, uma das mais-valias da existência do PEM, não se pretende com isto dizer que os projetos educativos de escolas deverão ser anulados em prol deste projeto de âmbito mais alargado, pois é fundamental que cada escola possa ter a sua orientação pedagógica e manter a sua identidade e marca distintivas. (Anexo III, Doc 15, I-2, p. 13)

Numa fase inicial analisámos a estrutura, quanto à forma, dos vários projetos educativos comparando-as com a do Projeto Educativo Municipal, resultando o que apresentamos.

Quadro 20- Estrutura Projeto Educativo Municipal (PEM)/ Projeto Educativo de Agrupamentos de Escolas n.º 1 e N.º 2 e Escola Profissional de Desenvolvimento Rural

	Linha de Atuação	Objetivos	Metas	Ações estratég.	Calendariz.	Autores respons.	Notas
PEM	X	X	X	X	X	X	_
Agrup. 1	-	X	X	X	_	_	_
Agrup. 2	X	.Gerais .Específ.	-	X	_	_	_
EPDRA	X	X	X	X	X	_	Indicadores

A partir desta fase procedemos a uma análise mais detalhada pegando no que diz respeito à estrutura de cada um, mas detalhando aos vários conteúdos espelhados. É essa análise detalhada que apresentaremos de seguida comparando-a sempre com o Projeto Educativo Municipal.

5.1. PEM/ Projeto Educativo Agrupamento de Escola n.º 1de Abrantes

> A procura da excelência nas escolas é a procura da excelência nas pessoas. Uma comunidade educativa envolvida para o sucesso. (Projeto Educativo Agrupamento de Escolas n.º 1 de Abrantes, 2015-2017)

> A recente constituição do Agrupamento de Escolas n.º 1 de Abrantes impôs a necessidade da elaboração do presente Projeto Educativo (PE) na articulação pedagógica e curricular entre os diferentes níveis de ensino. Pretendendo responder à nova realidade, e em articulação com as políticas educativas nacionais e com o Projeto Educativo Municipal, o projeto educativo que agora se aduz, ao definir nas suas opções prioritárias as metas a atingir e as estratégias a implementar, assume-se, necessariamente, como um documento ordenador de toda a vida escolar a partir do qual as ações de cada uma das escolas do Agrupamento, e de cada agente educativo, se devem enquadrar. (Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas n.º 1 de Abrantes, p. 2)

Este projeto segue uma lógica muito idêntica ao PEM no que diz respeito à sua organização e linhas gerais. Começa por caraterizar o contexto onde o mesmo se insere, quem é a sua população escolar bem como os resultados da avaliação interna e externa, ressalvando a coerência entre as duas.

Apresenta uma estrutura e conteúdos muito percetíveis, numa lógica de continuidade da intervenção a operacionalizar, no sentido de que aponta a forma como se avaliam (análise SWOT), o que pretendem através da apresentação da sua Missão e Visão, os princípios que os orientam bem como os valores que defendem enquanto instituição educativa e formativa.

Para além disso apresentam-nos as opções organizativas para operacionalização do seu trajeto (distribuição serviço docente, horário semanal do pessoal docente, critérios de constituição de turmas e de elaboração dos respetivos horários), a oferta educativa/formativa de acordo e respeitando a tipologia de cada escola, deixando uma ressalva relativa à oferta dos cursos profissionais no sentido de constantemente se

adaptarem às necessidades dos alunos, da comunidade envolvente e às necessidades de mão-de-obra da região.

As opções prioritárias de intervenção apontadas no projeto assentam nos Eixos estratégicos do Projeto Educativo Municipal e no comprometimento existente no cumprimento dos objetivos e metas a alcançar, bem como nas ações estratégicas naturalmente adaptadas à sua realidade escolar, mas também presentes no PEM.

Quando tentamos perceber que articulação ou que paralelismo existe entre o PEM e o projeto educativo, no que aos objetivos e metas diz respeito, por eixo estratégico podemos concluir que as alterações efetuadas se devem fundamentalmente a um adaptação à realidade e dimensão do Agrupamento e também no respeito pelas competências tanto do agrupamento, como da autarquia ou outras qualquer entidade participante no PEM.

É também parte integrante deste Projeto Educativo o modelo de avaliação do mesmo e a preocupação na forma como é feita a divulgação do próprio projeto, assentes num comprometimento com a comunidade educativa:

> O Projeto Educativo será amplamente discutido, refletido e divulgado entre os elementos da comunidade educativa através dos seus órgãos e estruturas escolares/educativas, nos quais têm assento representantes dos alunos, dos encarregados de educação, do pessoal docente, do pessoal não docente e elementos da autarquia e representantes da comunidade envolvente. (Projeto Educativo Agrupamento Escolas n.º 1, 2015-2017, p. 25)

5.2. PEM/ Projeto Educativo Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes

> O desafio desta comunidade educativa é ajudar os alunos a encontrarem um caminho que através do trabalho e do empenho transforme os seus sonhos em realidade. (Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes, 2015-2020)

> O Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes é um instrumento ao serviço do reforço de uma identidade forte que considera as escolas como ilhas de um arquipélago educativo, respeitando a identidade particular de cada escola que o constitui e promovendo a sua integração no agrupamento e na comunidade local. Enquanto parte inteira desta comunidade em que está inserido, o agrupamento construiu o Projeto Educativo articulado com o Projeto Educativo Municipal e quer que ele possa ser um passo em

> direcção à autonomia. (Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes, Fevereiro 2016, p. 2)

A estrutura deste projeto não seguiu a mesma linha do PEM no que diz respeito à sua estrutura, no entanto e à semelhança do PEM, faz um diagnóstico à situação atual do Agrupamento, resultando daí a definição das Linhas de Ação, os Valores a promover e os Princípios Orientadores. Cada uma das Linhas de Ação propostas encontra paralelo com os eixos estratégicos do PEM.

Registamos que apresentam três linhas de ação: Promoção do sucesso educativo e da qualidade das aprendizagens, Otimização da organização e gestão de recursos e Melhoria da qualidade de vida escolar e integração social. Para cada uma delas são definidos os objetivos gerais e específicos, bem como as ações estratégicas.

Pelo que descrevemos temos a perceção da preocupação existente no sentido do compromisso estabelecido no âmbito do PEM.

5.3. PEM/ Projeto Educativo da Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Abrantes

> Um projeto é um plano de (ou para a) ação, construído segundo determinados propósitos em torno de algo ou alguma coisa ou o resultado de um conjunto de decisões articuladas e fundamentadas que permitirão concretizar um determinado curso de ação iluminado por certas hipóteses e/ou propósitos. (Matos Vilar, 1993, in Projeto Educativo da Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Abrantes, 2015-2018, p. 3)

Antes de proceder à análise da forma como o Projeto Educativo se articulou com o PEM, importa que registemos algumas notas relativas à especificidade desta escola profissional e que não se encontra agrupada.

As escolas profissionais nomeadamente as de matriz agrícola, pressupõem características muito particulares de funcionamento, desde logo porque o mesmo é ininterrupto ao longo de todo o ano, mas também pelas caraterísticas do processo ensino-aprendizagem.

No seu Projeto Educativo e como nota introdutória é destacada a valorização dada ao ensino profissional pelas políticas educativas nacionais, com a crescente valorização do setor primário, em particular na agricultura e das atividades associadas ao mundo rural, com a crescente necessidade de formação de técnicos qualificados adaptados às novas exigências de um mercado mais dinâmico e caraterizado pela globalização.

> É assim, numa perspectiva de profundo compromisso e responsabilidade, para com os alunos e para com a comunidade, que a escola se empenha, de forma continua, na concretização do seu lema "Carpent tua pomma nepotes", da Écloga IX, 50 de Virgilio-os vindouros colherão os teus frutos. (Projeto Educativo da EPDRA, 2015-2018, p. 3, 4)

À semelhança dos projetos anteriores o Projeto Educativo da EPDRA começa por contextualizar o seu território, identificando os seus recursos, materiais, humanos e financeiros, para depois indicar qual a sua Missão e Visão estratégica.

Apresenta ainda como elementos de referência para a construção do seu projeto, o relatório de Autoavaliação, avaliação externa bem como o Projeto Educativo Municipal. Adota exatamente a mesma estrutura preconizada no PEM, adaptando-as à sua realidade, contemplando ainda a proposta de Plano de Formação e avaliação do próprio projeto.

É evidente neste projeto a preocupação do compromisso assumido com os atores educativos do território.

5.4. Perceções dos atores acerca da articulação entre o PEM e os Projetos Educativos dos Agrupamentos/Escola Não Agrupada

Pretendemos saber se a existência do Projeto Educativo Municipal acrescentou valor aos projetos Educativos de Escola e Escola Não Agrupada.

Gráfico 17- PEM instrumento gerador de valor na construção dos PEs (visão dos membros do CME) [N=13]

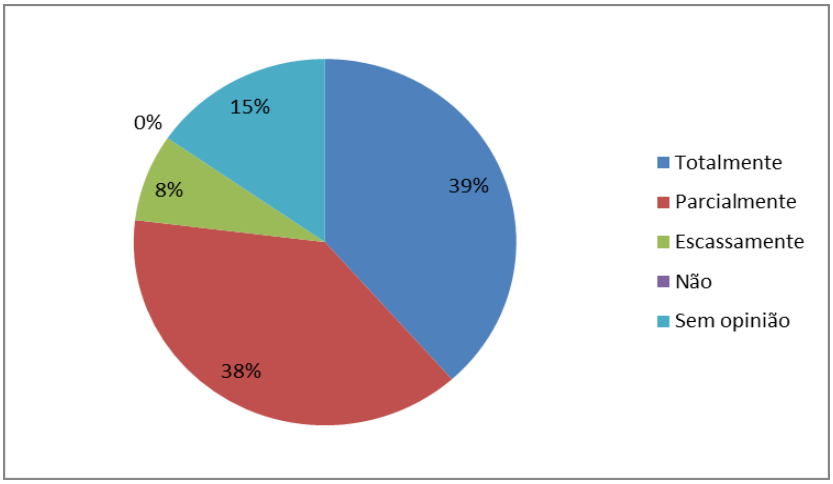


Gráfico 18- PEM instrumento gerador de valor na construção dos PEs (visão da Equipa Técnica PEM) [N=7]

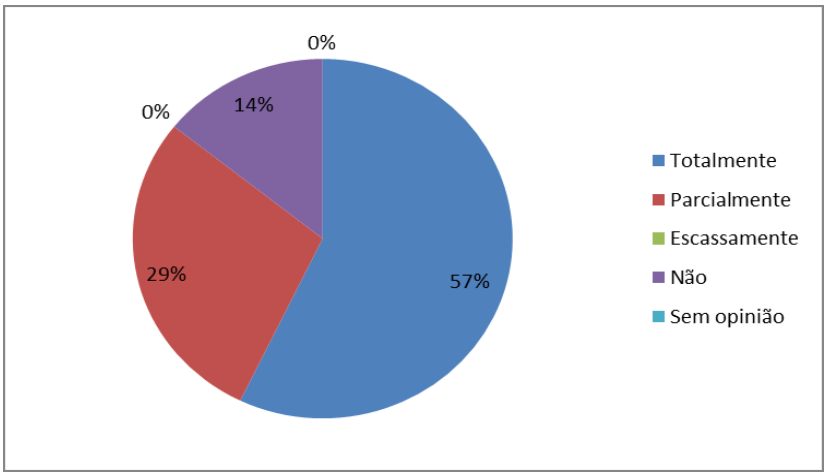


Gráfico 19- PEM instrumento gerador de valor na construção dos PEs (visão do Observatório PEM) [N=7]

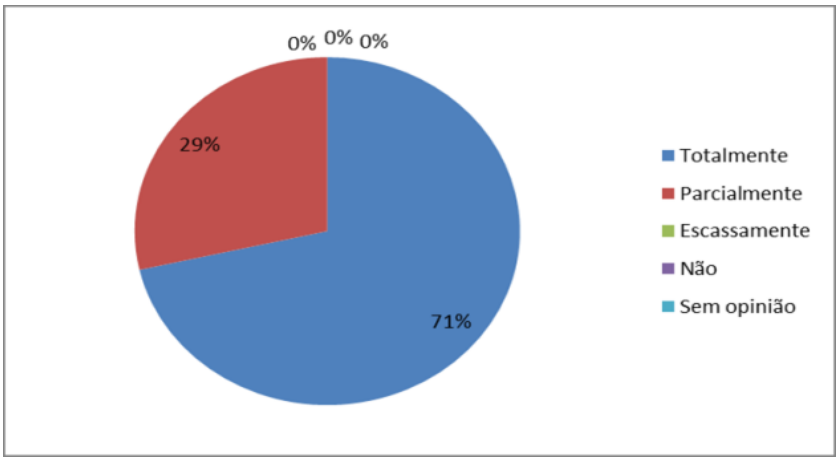
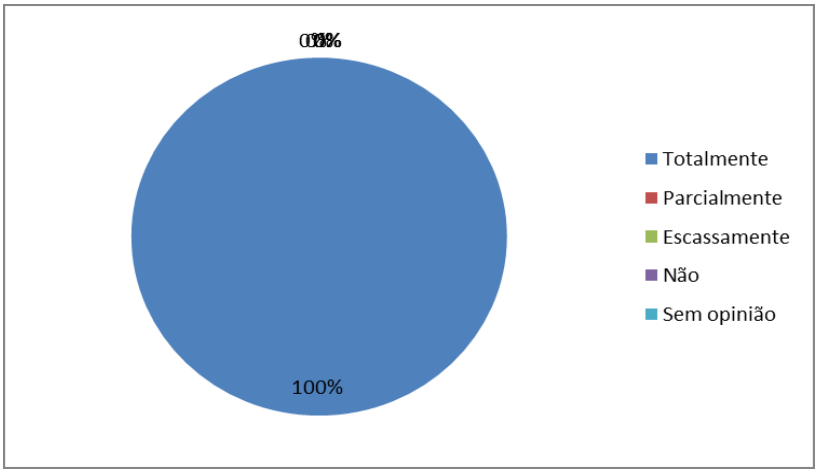


Gráfico 20- PEM instrumento gerador de valor na construção dos PEs (visão da Comissão Permanente do CME) [N=3]



No que à articulação entre projetos educativos e PEM diz respeito, é notória a opinião unânime de que essa articulação existiu. De salientar que o PEM teve influência na construção dos projetos educativos do território, sempre no respeito pela especificidade de cada contexto e no reforço da identidade de cada um deles.

A articulação que se pretendia entre o PEM e os projetos educativos dos agrupamentos e da escola profissional foi efetiva, porque todos eles se encontravam em processo de revisão pela alteração das suas realidades, devido às agregações que tinham entretanto ocorrido.

É notório que as opções de organização de cada projeto são distintas, o que nos leva a concluir que a existência do PEM não interfere com a especificidade de cada agrupamento/escola, traça no entanto uma estratégia de política educativa comum.

6. O Projeto Educativo Municipal enquanto instrumento transformador de uma comunidade educativa

Podemos destacar os momentos chave que consideramos terem constituído os alicerces para o início da construção de "algo" que transformasse a comunidade educativa e rompesse com o "isolamento" entre os atores intervenientes.

A opção política de implementação de um Projeto Educativo Municipal resultou da análise das vantagens que poderiam advir da promoção de um projeto que fosse abrangente e articulado entre as várias instâncias que operam no campo da educação no município de Abrantes, nomeadamente os Agrupamentos de Escola, a Escola Não Agrupada e a Escola Superior de Tecnologia de Abrantes, ESTA.

Por outro lado, destacamos a realização de reuniões e iniciativas necessárias à constituição de uma equipa municipal que foi responsável pela condução de todo o processo e os contactos informais que se estabeleceram ao longo de todo o ano 2013, mais sistemáticos durante os meses de junho e julho.

6.1. O Projeto Educativo Municipal face aos atores/comunidade educativa

A mobilização dos atores em torno de um projeto que fosse transformador de uma comunidade educativa partiu da constituição da equipa multidisciplinar, mais tarde Observatório PEM, que promoveu o debate e a reflexão acerca das questões educativas/formativas, partindo de um diagnóstico que se revelou essencial, no sentido do envolvimento da comunidade educativa.

É neste sentido que referimos que a construção, implementação e monitorização do PEM constituiu uma estratégia promotora de capacitação dos atores.

> Observatório PEM será ainda apoiado/acompanhado por uma instituição do ensino superior vocacionada para a área da educação, a qual terá como função o apoio, … na realização de ações de formação destinadas aos principais atores educativos … e na capacitação dos técnicos municipais e de outros recursos humanos envolvidos na monitorização e avaliação. (Anexo III, Doc 15 B.1.2, V, p.85)

> As dinâmicas de investigação-ação desenvolvidas, foram ainda complementadas por uma lógica de formação-ação, que permitiu capacitar os agentes envolvidos, nomeadamente na construção do PEM na ação e para a ação. (Anexo III, Doc 15 B.1.2, I-4, p. 18)

Também as formas de liderança e responsabilidades atribuídas aos atores implicados na conceção e operacionalização do PEM, superaram uma visão individualista e redutora, em que cada um trabalha isoladamente com objetivos e interesses próprios.

> Cada entidade é responsável pela operacionalização das atividades e projetos definidos com base no comprometimento e responsabilização permanentes. (Anexo III, Doc 15 B.1.3, IV, p. 84)

Durante todo o processo de construção e implementação do projeto foram sendo delineadas e implementadas estratégias de trabalho interno, também elas próprias potenciadoras de sinergias entre os atores educativos.

> Ambos os agrupamentos de escolas e escola profissional têm um projeto educativo que traça de uma forma clara a sua cultura organizacional, tal como na escola superior, foram criadas equipas pedagógicas de trabalho colaborativo nos grupos disciplinares. (Anexo III, Doc 18 B.1.1, 3. Avaliação da Execução do PEM, Eixo 1, p. 11)

> Quanto ao desenvolvimento de ações de articulação entre ciclos, estas foram promovidas pelos dois agrupamentos de escolas do concelho. (…) no Agrupamento de Escolas n.º 1 de Abrantes estas iniciativas passaram por uma

> partilha de trabalho entre professores de diferentes ciclos, pela articulação vertical dos conteúdos e conceitos a desenvolver ao longo da escolaridade obrigatória, nas disciplinas de Português, Matemática e Inglês e pela definição de estratégias para a conclusão/transição de ciclo. (…) no Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes, foram criadas duas equipas de articulação entre ciclos: uma do Pré-Escolar para o 1.º Ciclo e outra do 1.º Ciclo para o 2.º Ciclo. (Anexo III, Doc 18 B.1.1, 3. Avaliação da Execução do PEM, p. 18)

Referimos também que as estratégias mobilizadoras para melhorar o envolvimento e a participação dos alunos na escola e na comunidade, consistiram em reuniões entre as associações de estudantes, o município e os agrupamentos de escolas e EPDRA, enquadradas na atividade "Nós os jovens".

> (…) as escolas do concelho têm sensibilizado os seus alunos para a importância da frequência da escola, quer através de reuniões informais, quer através de ações de sensibilização para alunos, pais e encarregados de educação. Foi também criada em Abrantes uma estrutura de apoio ao aluno e à família que, em articulação com os agrupamentos de escolas e com a EPDRA, promoveu ações de prevenção do abandono escolar. (Anexo III, Doc 18 B.1.2, 3.Avaliação da Execução do PEM, p. 20)

Referimos ainda outra das estratégias aplicadas e enquadradas no PEM, no sentido do envolvimento dos atores.

> (…) foram realizados os Parlamentos Jovem e Criança/sénior, que envolveram alunos, docentes e não docentes na sua preparação e organização. (Anexo III, Doc 18 B.1.5, 3. Avaliação da Execução do PEM, p. 39

Importa perceber qual foi a ação do PEM perante a comunidade educativa e que estratégias de mobilização foram utilizadas.

O estabelecimento de parcerias entre vários atores e entidades permitiu potenciar o trabalho das escolas no sentido da promoção do sucesso educativo.

> Todos os anos os agrupamentos/escolas fazem inúmeras parcerias com as empresas do concelho, uma vez que todos os alunos dos cursos profissionais têm de ter uma entidade onde estagiar. (Anexo III, Doc 18 B.2.1, Avaliação da Execução do PEM, p. 39)

> No sentido da promoção da qualidade do sucesso educativo, os agrupamentos e a EPDRA têm feito um esforço para acompanhar os alunos com necessidades educativas especiais, quer através do estabelecimento de parcerias com CRI´s-Centros de Recurso para a Inclusão, quer através da promoção de estratégias de

> ensino diferenciadas. (…) a EPDRA não fez um acompanhamento sistemático aos alunos com Necessidades Educativas Especiais, porque não tem nos seus quadros um psicólogo pra fazer este tipo de acompanhamento. (Anexo III, Doc 18 B.2.1, 3. Avaliação da Execução do PEM, p. 16)

Importa sabermos e através dos próprios atores, que envolvimento existiu com a comunidade educativa, questionando se o Projeto Educativo Municipal envolveu todos os atores significativos do território.

Gráfico 21- O envolvimento dos atores na construção do PEM (visão dos membros do CME) [N=13]

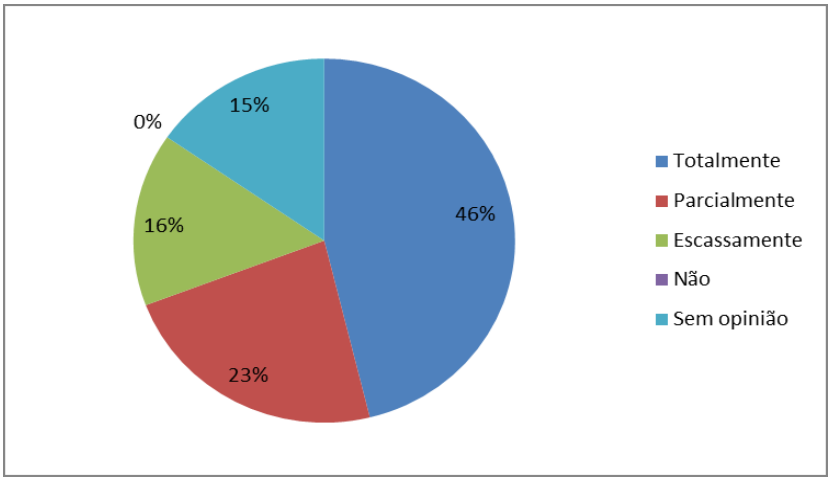


Gráfico 22- O envolvimento dos atores na construção do PEM (visão da Equipa Técnica PEM) [N=7]

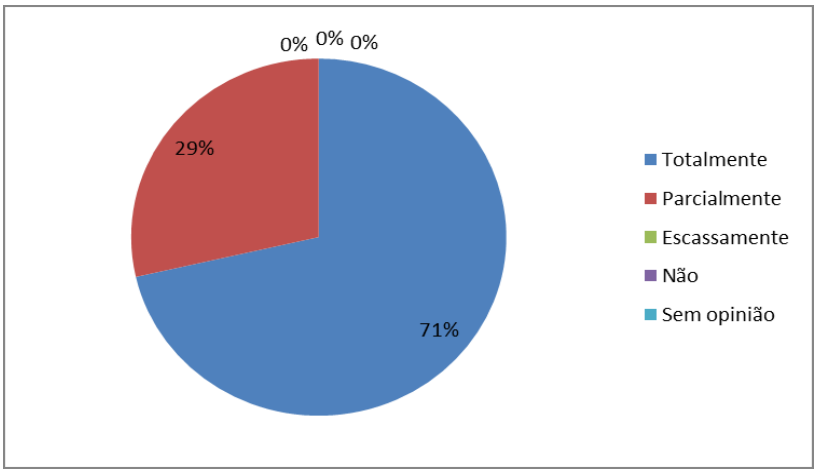


Gráfico 23- O envolvimento dos atores na construção do PEM (visão do Observatório PEM) [N=7]

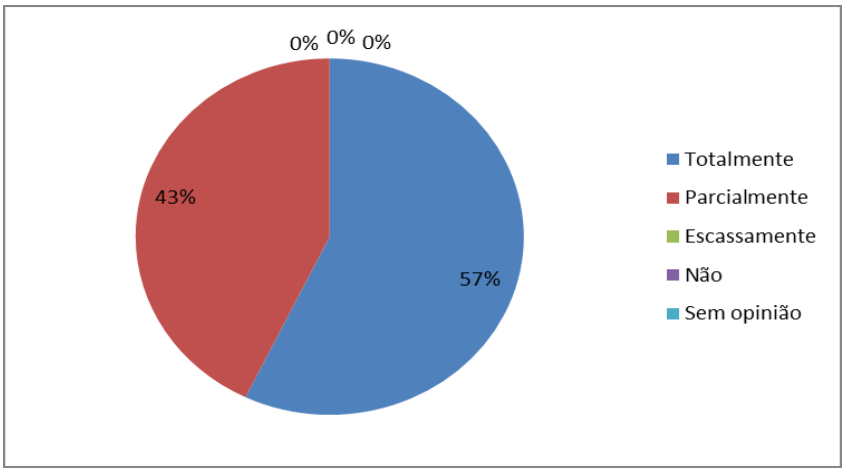
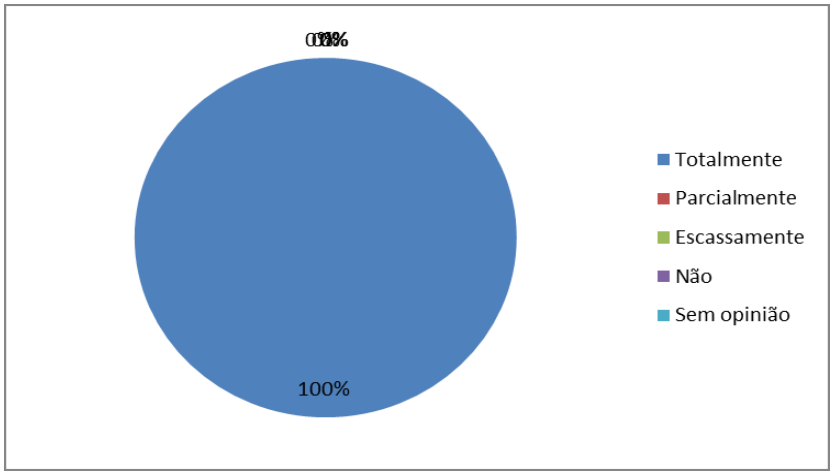


Gráfico 24- O envolvimento dos atores na construção do PEM (visão da Comissão Permanente CME) [N=3]



Verificamos que a maioria dos inquiridos responde que envolveu bastante todas as entidades do território, não sendo este resultado tão expresso por parte dos membros do CME, em que 23% considera que só parcialmente, 16% escassamente e 15 mostram-se sem opinião.

Pretendemos ainda avaliar a eficácia do Projeto Educativo Municipal segundo duas vertentes: colocando o foco nas pessoas/atores e na apropriação do projeto por parte dos parceiros.

Podemos considerar determinante em todo o processo de construção, desenvolvimento e monitorização, o acompanhamento efetuado pela equipa de consultoria, no sentido de terem sido criadas as melhores condições de trabalho e partilha de conhecimento num processo de enriquecimento contínuo.

> A Equipa da universidade Católica … pessoas todas diferentes mas com uma forma de estar motivadora, nos saberes que transmitem e na relação pessoal que foi criada. (Anexo III, Doc 23, p. 192-195)

> As relações com a equipa foram sendo fortalecidas ao ponto de circularem pelos corredores de serviço da câmara, como se estivessem na sua casa, o que muito nos agradava. (Anexo III, Doc 23, p. 212-213)

> Todas as reuniões e ações foram autêntica formação de atores, com debate de ideias, conceitos, reflexão e apropriação de matérias educativas extremamente importantes para a nossa ação. (Anexo III, Doc 23, p.218-221)

Quisemos ainda verificar como se apropriaram do projeto os parceiros que nele intervieram, ou de que forma percecionamos essa apropriação.

> Inúmeras vezes em discursos, oiço os directores falar do PEM com tamanho orgulho que chega a ser emocionante. Eles não precisam fazer isso e se o fazem é porque o sentem. É muito gratificante. (Anexo III, Doc 23, p. 296-298)

Também para os representantes da Escola Superior de Tecnologia de Abrantes se manifestou este projeto como uma novidade, afirmando que apesar da realidade do ensino superior ser diferente, também se adequava a um trabalho de equipa, permitindo-lhes tomar contacto com uma realidade que até à data desconheciam.

Através dos documentos analisados e pela própria experiência da investigadora, é notório de que o Projeto Educativo Municipal passou a ser mais valorizado pelo próprio executivo da Câmara Municipal.

É referido num dos relatórios de avaliação por ocasião das Jornadas da Educação, onde esteve presente o Secretário de Estado da Educação, João Costa, que no seu discurso valorizou o trabalho que estava a ser desenvolvido e que este se tratava de uma questão de autonomia do território nas questões educativas. Ficou registado que foi um motivo de grande satisfação e de reconhecimento para todos quantos ouviram.

A consistência e a centralidade do PEM são assim dois pilares estruturantes para garantir a sua sustentabilidade no território.

> A sua consistência traduz-se na coerência dos eixos de ação materializados nas ações estratégicas com elevado grau de possibilidade de resposta a constrangimentos, necessidades e potencialidades identificadas. Configura um projeto com potencialidades de uma intervenção eficaz e sustentada na melhoria da oferta educativa do concelho. (Anexo III, Doc 14 C.1.2, ponto 7, p. 12)

Referimo-nos à centralidade do projeto porque o mesmo enforma uma visão de futuro para o concelho mas que também pode ser alavanca para decisões a nível regional.

> Centralidade na melhoria da qualidade do sucesso escolar, quer apoiando os alunos e famílias, quer promovendo ações dirigidas ao reforço e aprofundamento da ação docente. (Anexo III, Doc 14 C.2.1, ponto 7, p. 13)

> Integração e expansão deste PEM numa lógica de rede regional caminhando para a construção da comunidade intermunicipal, com projeto educativo partilhado. (Anexo III, Doc 14 C.2.1, ponto 7, p. 13)

Anotamos ainda a referência que é feita, na necessidade de viabilizar com maior eficácia os desígnios para a educação através de uma maior articulação entre as várias instâncias que operam neste campo, quer do ensino não superior quer do superior, num plano de política comunitária.

7. A eficácia do PEM face aos objetivos propostos

Numa fase inicial de apresentação da ideia de construção de um projeto educativo que pertencesse à comunidade alguns elementos dessa mesma comunidade apresentaram dúvidas acerca da exequibilidade do mesmo. Ao longo do tempo e durante a fase de construção, algumas ideias foram evoluindo no sentido de acreditar que era possível e que seria melhor participar de alguma forma ao invés de se alhearem do processo.

O processo teve início em finais de 2013 e sendo aprovado em 2015, existiu um tempo de amadurecimento através da procura e encontro dos conhecimentos necessários para a sua construção. Foi um tempo de obtenção de mais conhecimento na relação com a equipa de consultoria, mas também de encontro entre atores que esporadicamente trabalhavam em conjunto ou mesmo de ausência de relação interpessoal.

Queremos salientar a importância de ser a Câmara Municipal a liderar o processo no sentido de que possui autonomia para o poder fazer e legitimidade para mais facilmente envolver a comunidade, como agente facilitador e congregador de vontades.

No envolvimento da comunidade e para o cumprimento dos objetivos propostos, este projeto necessariamente deve assumir a função de plataforma de debate, convergência e construção coletiva da educação e formação. Torna-se assim premente conhecer as perceções dos atores envolvidos nesse sentido.

Gráfico 25- O PEM enquanto plataforma de construção coletiva (visão dos membros do CME) [N=13]

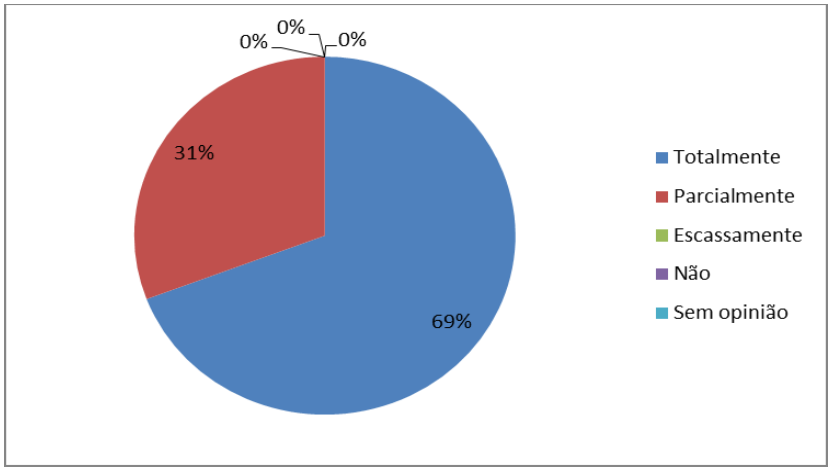


Gráfico 26- O PEM enquanto plataforma de construção coletiva (visão Equipa Técnica PEM) [N=7]

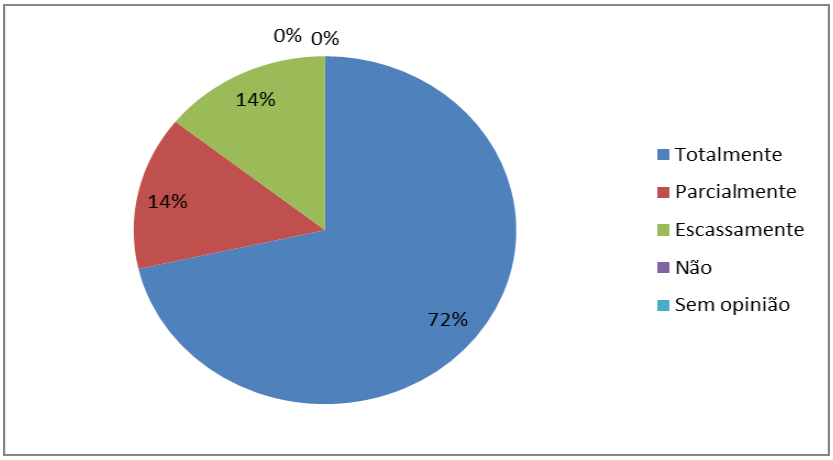


Gráfico 27- O PEM enquanto plataforma de construção coletiva (visão do Observatório PEM) [N=7]

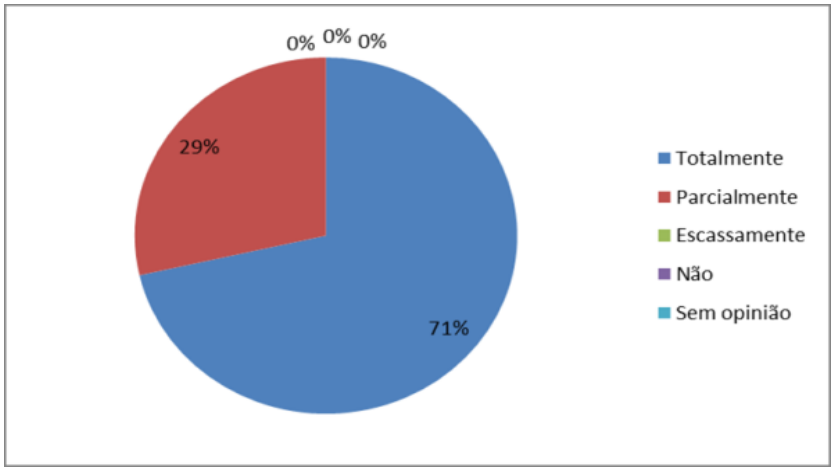
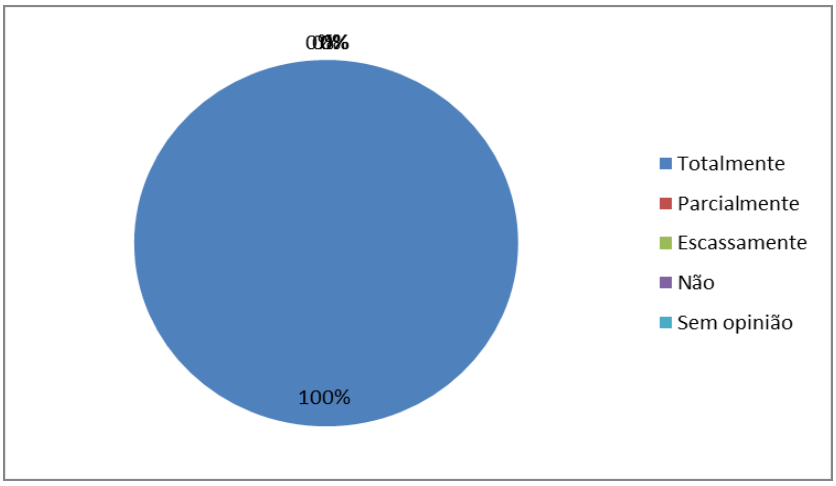


Gráfico 28- O PEM enquanto plataforma de construção coletiva (visão da Comissão Permanente CME) [N=3]



A grande maioria não apresenta dúvidas quanto à função que o projeto deve desempenhar, como plataforma de debate, convergência e construção coletiva do presente e do futuro da ação educativa/formativa no território.

7.1. As expetativas dos atores acerca dos resultados a obter a médio e longo prazo

Quisemos saber que expetativas tinham os atores envolvidos nas várias equipas, acerca dos resultados a obter a curto, médio e longo prazo, tomando como referência cada um dos eixos preconizados no PEM.

Eixo 1- Dispositivos de melhoria dos níveis de qualidade do sucesso escolar

Da análise das respostas dadas ficamos a saber que os atores na sua maioria apresentam expetativas médias e altas, sendo que 14% dos membros da Equipa Técnica manifesta-se como não tendo expetativas nenhumas. No entanto todos os membros da Comissão Permanente apresentam altas expetativas. Podemos entender e tentar interpretar estes resultados, retomando a ideia de que a Equipa Técnica foi quem desenvolveu todos os procedimentos iniciais após a decisão política de construção do PEM, sendo que desenvolveu todo o processo de diagnóstico e construção, num processo desconhecido por todos e que iria implicar grandes mudanças, denotando-se muitas vezes pouca credibilidade no processo. Este modo de estar influencia certamente as perceções dos respondentes em questão.

A Comissão Permanente sendo composta por decisores políticos e órgãos de direção dos agrupamentos/escola, fizeram parte de uma decisão na qual acreditavam, o que muito provavelmente influenciou as suas perceções, a acrescentar ainda que se trata de um Eixo de Intervenção que à escola muito diretamente diz respeito.

Eixo 2- Promoção de ofertas formativas/qualificantes e sua relação com o emprego

No que diz respeito a este eixo verificamos que não se verificam tendências. Mantêm-se os mesmos 14% da Equipa Técnica sem nenhuma expetativa. Verifica-se ainda uma minoria com altas expetativas quanto aos resultados deste eixo, contrapondo com uma

minoria com médias e baixas expetativas. Registamos a exceção dos membros do Observatório que ainda assim 72% da sua totalidade apresentam médias expetativas.

Eixo 3- Aprendizagem ao Longo da Vida

No que respeita a este eixo as perceções dos respondentes também não apresentam uma tendência, não havendo tendência para expetativas altas.

Podemos destacar alguns aspetos que determinam estas perceções, que esta é uma área ainda pouco explorada, com pouca visibilidade no território, a presença e articulação com os parceiros que a detêm não é ainda a suficiente para que se lhe atribua um verdadeiro valor na vida dos atores em comunidade.

Eixo 4- Articulação institucional

No que diz respeito à articulação entre as instituições já verificamos uma tendência de expetativas, entre altas e médias, o que nos pode traduzir que a maioria dos atores espera que a articulação entre os pares seja efetiva e que venha a ser uma realidade. Só uma minoria de respondentes foge a esta tendência, 23% no CME e 14% no Observatório PEM.

Eixo 5- Valorização educativa dos recursos, equipamentos e infraestruturas

Apesar das opiniões se dividirem há uma tendência que mostra que existem expetativas dos atores quanto ao trabalho desenvolvido e a desenvolver na área da valorização e rentabilização de recursos. São os membros do Conselho Municipal de Educação e da Comissão Permanente que mais esperam da concretização nesta área, com 54% e 67% respetivamente.

Eixo 6- Linha de investigação sobre o desenvolvimento do PEM

Este eixo refere-se à monitorização, avaliação e reformulação do PEM bem como à capacitação dos atores. No que diz respeito às perceções dos atores, as mesmas divergem muito de acordo com as equipas às quais pertencem, embora se registem em todas sempre alguém que mantem altas expetativas. Registamos que 100% dos membros da Comissão Permanente manifesta altas expetativas nesta área.

7.2. Resultados obtidos relativos aos Eixos de Intervenção do PEM

Perante a implementação de um projeto de índole comunitária, a fase de avaliação é de extrema importância para perceber a sua eficácia e a sua revisão. Esta avaliação deve ser baseada nos resultados presentes nos relatórios de monitorização e avaliação.

Pretendemos saber qual a eficácia do PEM perante os objetivos propostos, no envolvimento dos atores e nos resultados obtidos, bem como o que poderia ainda ser feito para tornar essa implementação mais eficaz.

Após a aprovação do PEM em Julho de 2015, a Equipa Técnica dá lugar à constituição do Observatório com uma missão muito específica e que a partir daí se torna também parte do elo de ligação com as entidades parceiras a par da Comissão Permanente.

Apesar da missão muito específica do Observatório na monitorização e avaliação, é importante que os seus membros se encontrem envolvidos entre eles e com o próprio projeto, porque daí também depende a boa articulação com as entidades parceiras.

> (…) uma equipa do Observatório PEM, que se apresenta como uma estrutura e um instrumento articulado e integrado de monitorização, regulação, avaliação e melhoria dos processos e resultados do Projeto Educativo Municipal (…) já reuniu, no total, 57 vezes, tendo já elaborado vários mecanismos e instrumentos de recolha de dados/informações e apresentado dois relatórios de monitorização. (Anexo III, Doc 18 C.1.2, 3. Avaliação da Execução do PEM, Eixo 6, Linha de Atuação A, Objetivo A.1, p. 45)

A eficácia do projeto também se traduz na forma como o Observatório desenvolve a sua missão.

> No final do primeiro ano de implementação do PEM, a equipa do Observatório PEM destaca alguns aspectos positivos e negativos e recomendações para a melhoria. (Anexo III, Doc 18 C.1.2, 4. Considerações finais, p. 54)

Apesar de uma monitorização permanente, prevê-se no próprio projeto uma avaliação anual com recurso a instrumentos de recolha de dados aprovados no âmbito do próprio Observatório.

> (…) para além do envio de Recomendações e realização de reuniões com a Comissão Permanente do CME, responsável pela coordenação, implementação e execução do Projeto Educativo Municipal, foram ainda realizados e aplicados pela Equipa do Observatório PEM, Questionários e Checklist´s, no sentido de avaliar os resultados do PEM. (Anexo III, Doc 18 C.1.2, 3. Avaliação da Execução do PEM, Eixo 6, Linha de Atuação A, Objetivo A.2, p. 45)

Num primeiro relatório de avaliação da execução e no que diz respeito ao envolvimento da comunidade educativa em geral no PEM refere-se o seguinte:

> (…) importa realçar a importância de que este se reveste para uma mudança de paradigma que leve a que a educação possa ser entendida numa perspectiva integradora e mobilizadora dos contributos de todos os agentes educativos do concelho, ao serviço da comunidade educativa. (Anexo III, Doc 18 C.1.1, 4. Considerações finais, p. 54)

No sentido de melhorar a eficácia do projeto observamos que deste relatório constam recomendações para a melhoria da execução e que devemos destacar:

> Maior divulgação do PEM; maior envolvimento dos parceiros na elaboração e execução do Plano de Ação; promoção de actividades que concretizem todos os objetivos e metas presentes; identificação das instituições e das pessoas que estão encarregues de cada uma das ações estratégicas e da própria coordenação e dinamização; criação e implementação de mecanismos para se apurar o grau de satisfação dos parceiros envolvidos; organização do Plano de Ação do PEM para cada ano lectivo. (Anexo III, Doc 18 C.2.2, 4.2. Recomendações para a melhoria, p.56)

Importa verificar por eixo de intervenção o que nos refere o relatório de avaliação para que melhor tenhamos a noção da execução e eficácia do projeto.

Reportando-se este estudo à data de 2017, é importante que as estruturas internas dos Agrupamentos façam uma avaliação dos seus próprios projetos educativos, tomando em atenção também os relatórios de avaliação/monitorização do PEM que entretanto foram produzidos e divulgados, para que na revisão dos seus documentos orientadores tomem em consideração os resultados obtidos e os resultados a alcançar, fazendo as necessárias adaptações no sentido de uma melhoria constante e sustentável.

Eixo 1- Dispositivos de melhoria dos níveis de qualidade do sucesso escolar

Linha de Atuação A- Melhoria da organização e do ensino face aos contextos atuais

O objetivo desta linha de atuação diz respeito à melhoria da qualidade da organização do ensino face aos contextos atuais.

Ambos os agrupamentos de escolas e escola profissional possuem projeto educativo que traça a sua cultura organizacional, tal como na Escola Superior de Tecnologia. Neste contexto, foram criadas equipas pedagógicas de trabalho colaborativo nos grupos disciplinares.

Para melhor perceberem a visão dos docentes e coordenadores sobre a forma como percecionam a valorização dada às lideranças intermédias e de que forma a articulação/comunicação/informação descendente e ascendente se processa, o Observatório aplicou questionários aos atores referidos, que se dividiram em três grupos de questões: competências dos coordenadores (mais e menos valorizadas e perceções); valorização dos cargos de liderança e comunicação entre eles. Destacamos os resultados:

> Competências de um coordenador mais valorizadas (…) quer os docentes, quer os coordenadores valorizam mais as competências interpessoais do que as profissionais propriamente ditas.
> Competências de um coordenador menos valorizadas (…)o conhecimento aprofundado da escola e a facilidade de relacionamento com a direcção/presidência são as competências menos valorizadas, quer pelos docentes, quer pelos coordenadores das escolas do concelho de Abrantes. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, eixo 1, Linha de Atuação A, Objetivo A.1, p. 12)

> Grau de convergência das percepções dos docentes e coordenadores (…) quer para os docentes quer para os coordenadores inquiridos, a competência pedagógica e didáctica é aquela em que as suas percepções mais se aproximam. Onde existe maior diferença entre o que pensam uns e outros é na facilidade de relacionamento com a direcção/presidência, sendo que os coordenadores consideram esta competência mais importante do que os docentes. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, eixo 1, Linha de Atuação A, Objetivo A.1, p. 13)

> Valorização dos cargos de liderança (…) o cargo mais valorizado é o de coordenador do conselho dos diretores de turma. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, eixo 1, Linha de Atuação A, Objetivo A.1, p. 13)

> A forma como qualificam os circuitos de informação descendente e ascendente na sua escola, a maioria dos docentes e coordenadores consideram-nos

> satisfatórios, sendo que há mais coordenadores que docentes que os considera bons (…) será pertinente inferir que haverá aqui um caminho a fazer com vista à melhoria. (Anexo III, Doc 18.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, eixo 1, Linha de Atuação A, Objetivo A.1, p. 14)

Linha de Atuação B- Promoção da qualidade do Sucesso Educativo

Esta linha de atuação tem definido como objetivos, a promoção e melhoria da qualidade do sucesso educativo, com o envolvimento de toda a comunidade educativa; agindo preventivamente sobre as causas do insucesso desde o pré-escolar e incentivando as crianças/jovens a estar na escola e a irem às aulas.

Da análise do I Relatório de Avaliação do PEM registamos que todas as estratégias previstas para promover e melhorar a qualidade do sucesso educativo, envolvendo toda a comunidade educativa, foram desenvolvidas pelos dois agrupamentos e Escola Profissional.

No sentido da promoção da qualidade do sucesso educativo, os agrupamentos de escola e Escola Profissional revelaram ter feito um esforço e desenvolvido procedimentos, no sentido de acompanhar os alunos com necessidades educativas especiais, quer através do estabelecimento de parcerias com Centros de Recursos para a Inclusão, quer através da promoção de estratégias de ensino diferenciadas. A Escola Profissional de Desenvolvimento Rural não fez um acompanhamento sistemático aos alunos com Necessidades Educativas Especiais, alegando não ter nos seus quadros um psicólogo para fazer este tipo de acompanhamento.

Referimos que foram desenvolvidas ações de articulação entre ciclos, promovidas nos dois agrupamentos de escolas do concelho. No Agrupamento de Escolas n.º 1 de Abrantes estas iniciativas passaram por uma partilha de trabalho entre professores de diferentes ciclos, pela articulação vertical dos conteúdos e conceitos a desenvolver ao longo da escolaridade obrigatória, nas disciplinas de Português, Matemática e Inglês e pela definição de estratégias para a conclusão/transição de ciclo. No Agrupamento de Escolas n.º 2 de Abrantes foram criadas duas equipas de articulação entre ciclos: uma do Pré-Escolar para o 1.º Ciclo e outra do 1.º Ciclo para o 2.º Ciclo.

As escolas do concelho têm sensibilizado os seus alunos para a importância da frequência da escola, quer através de reuniões informais, quer através de ações de

sensibilização para alunos, pais e encarregados de educação. Foi criada também uma estrutura de apoio ao aluno e à família que, em articulação com os agrupamentos de escola e EPDRA, promoveu ações de prevenção do abandono escolar.

Linha de Atuação C- Promover a extinção do abandono escolar

Os objetivos a atingir nesta linha de atuação vão no sentido da promoção da extinção do abandono escolar; diminuir a taxa de retenção, aumentar o número de alunos que completam o ensino secundário, promover a igualdade no acesso ao ensino e adequação dos transportes públicos às necessidades dos/as alunos/as.

Salientamos que a taxa média de sucesso do concelho de Abrantes subiu de 2014/2015 para 2015/2016 passando de 87% para 90,3%. No período temporal referido, registamos que aumentou o número de alunos que completou o ensino secundário, concretamente de 221 para 273, segundo dados do I Relatório de Avaliação.

Eixo 2- Promoção de ofertas formativas/qualificantes e sua relação com o emprego

Linha de Atuação A- Concertação da oferta formativa entre escolas e entidades formadoras do concelho

É proposto como objetivo articular e harmonizar a oferta formativa do concelho. Encontramos na avaliação efetuada referência de que:

> Embora todas as entidades referidas no Projeto Educativo Municipal tenham participado na proposta concertada da oferta formativa, denota-se alguma falta de harmonização das ofertas apresentadas, nomeadamente as do Instituto de Emprego e Formação Profissional. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 2, Linha de Atuação A, Objetivo A.1, p. 27)

Linha de Atuação B- Oferta formativa e necessidades do tecido empresarial

Os objetivos previstos no PEM centram-se na caraterização do tecido empresarial da região de modo a efetuar um levantamento das necessidades de formação e emprego qualificado, no sentido da promoção da empregabilidade dos jovens que concluírem os seus cursos profissionais no concelho. Pretendem também a criação de um Observatório

no sentido de avaliar a taxa de empregabilidade e prosseguimentos de estudos dos jovens.

Também de acordo com as necessidades do tecido empresarial da região, pretendem adequar a oferta formativa através da colaboração entre empresas e entidades formadoras no desenvolvimento dessas mesmas ofertas.

Apesar de ter sido feita pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional a caraterização do tecido empresarial e das Instituições Particulares de Solidariedade Social do concelho, apenas as IPSS têm registado no IEFP as suas necessidades de formação.

A adequação da oferta formativa às necessidades do tecido empresarial da região, os novos cursos superiores, quer da Escola Superior de Tecnologia de Abrantes, quer da Universidade Aberta-Centro Local de Abrantes, é em áreas adequadas ao mercado de trabalho da região.

Linha de Atuação C- Promoção do emprego jovem

Para além do incentivo que o PEM pretende dar para a criação de novas empresas em projetos com potencial, também pretende incentivar a contratação e inserção de jovens no mercado de trabalho, através de trabalho a realizar com a NERSANT e IEFP.

> (…) tanto os agrupamentos como a ESTA, a UAB e o IEFP estabeleceram inúmeras parcerias com o tecido empresarial e/ou com outras entidades formadoras e todos consideram que essas parcerias potenciaram sinergias e o intercâmbio de conhecimento entre diferentes realidades. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 2, Linha de Atuação B, Objetivo B.4, p. 30)

<u>Eixo 3- Aprendizagem ao Longo da Vida</u>

Linha de Atuação A- Qualificação da população adulta

É objetivo central nesta linha de atuação, investir na educação e na formação profissional para a aquisição de competências pessoais e profissionais, no sentido não só de uma divulgação anual conjunta.

Quer o município, quer as escolas, NERSANT e IEFP divulgaram a oferta formativa do concelho nas diferentes modalidades de educação e formação.

Linha de Atuação B- Partilha Intergeracional

A Aprendizagem ao Longo da Vida será uma realidade se a mesma for entendida também numa perspetiva de partilha intergeracional. O Projeto Educativo Municipal propôs como objetivos nesta área, por um lado aproximar as diferentes gerações no sentido da troca de experiências e conhecimentos, por outro promover a fixação da população jovem nas zonas rurais do concelho. Também se assinala como objectivo a atingir, o aumento das ofertas culturais nas zonas mais isoladas.

Verificou-se que em Abrantes não existe no momento nenhum levantamento das necessidades ocupacionais dos jovens nas zonas rurais.

De forma a intervir nas zonas rurais e numa lógica de aí aumentar a oferta cultural e a partilha intergeracional, foi efetuado pelo município o levantamento das iniciativas/atividades culturais do concelho, bem como a divulgação das atividades das associações locais.

> Com o objectivo de aproximar gerações e promover a troca de conhecimentos e experiências, algumas IPSS e escolas do concelho promoveram encontros semestrais de partilha de experiências de vida entre os mais novos e os mais velhos. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 3, Linha de Atuação B, Objetivo B.2, p. 34)

Linha de Atuação C- Educação para a cidadania

Promover a aproximação entre as escolas e outras entidades no âmbito de projetos de cidadania é objetivo do PEM para a linha enunciada.

Da análise do I relatório PEM verifica-se que nas escolas do concelho se desenvolvem atividades/ações com vista a uma aproximação entre as escolas e outras entidades da comunidade.

> destacamos as ações de sensibilização/ateliês nas escolas com as seguintes temáticas: cidadania, discriminação múltipla, violência no namoro, bullying e estereótipos de género (…) em articulação com a REIVA (Rede Especializada de Intervenção na Violência. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 3, Linha de Atuação C, Objetivo C.1, p. 35)

Eixo 4- Articulação Institucional

Linha de Atuação A- Desenvolvimento de uma política educativa concertada e articulada

Os objetivos nesta linha de atuação dividem-se em três grandes áreas, o reforço da articulação entre instituições de ensino e formação, o reforço do papel do Conselho Municipal de Educação na articulação da política educativa concelhia e a consolidação de práticas de monitorização, avaliação e divulgação da articulação dessa mesma política educativa.

Salientamos que tem sido prática corrente, no quadro de construção do PEM, a articulação da rede formativa e educativa entre o município e as escolas, num claro reforço entre as instituições.

Também salientamos que embora, não exista um mecanismo para divulgar a informação regular sobre o Conselho Municipal de Educação, é garantido, segundo dados do I relatório de avaliação do PEM, o envolvimento deste órgão na discussão dos relatórios de monitorização do PEM, enviados pela Equipa do Observatório PEM.

Linha de Atuação B- Mobilização das Associações de pais

Pretendendo-se melhorar o envolvimento dos pais na escola, verificámos que

> (…) os dois agrupamentos de escolas envolveram os pais na construção dos seus planos anuais de atividades, os quais contemplam atividades dirigidas a estes elementos da comunidade educativa. E apesar de não terem sido envolvidos na construção dos planos anuais de atividades quer da EPDRA, quer da Câmara Municipal, estas entidades contemplam também algumas atividades dirigidas a este público alvo. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 4, Linha de Atuação B, Objetivo B.1, p. 37-38)

Linha de Atuação C- Mobilização dos alunos

Pretendendo-se melhorar o envolvimento e a participação dos alunos na escola e na comunidade, registámos reuniões que foram efetuadas entre as associações de estudantes, o município e os agrupamentos de escolas e EPDRA, enquadradas no projeto "Nós os jovens".

Registamos também a realização dos Parlamentos Jovem e Criança/sénior, que envolveram alunos, docentes e não docentes na sua preparação e organização.

Linha de Atuação D- Mobilização das diferentes instituições educativas e formativas

Importando promover a articulação entre as instituições educativas e formativas registamos que todos os anos os agrupamentos/escolas fazem inúmeras parcerias com as empresas do concelho, uma vez que todos os alunos dos cursos profissionais têm de ter uma entidade onde estagiar.

Eixo 5- Valorização Educativa dos Recursos, Equipamentos e Infraestruturas

Linha de Atuação A- Otimização da gestão integrada e sustentada dos recursos humanos

Centra-se esta linha de atuação nos recursos humanos, no sentido de melhorar os processos de articulação entre docentes, não docentes e a cooperação entre ambos, também melhorando a sua qualificação e formação.

Regista-se no I relatório de avaliação do PEM que foram desenhadas algumas estratégias no sentido de melhorar o processo de articulação entre docentes e não docentes.

No que diz respeito à melhoria da qualificação e formação de docentes e não docentes, registam que os agrupamentos e a EPDRA realizaram diversas ações de formação interna, em consonância com o diagnóstico prévio de necessidades. A percentagem de pessoal docente envolvido nestas ações de formação é muito variável, oscilando entre os 26% e os 58%; no caso do pessoal não docente a diferença é maior: de 9% no Agrupamento de escolas n.º 2 a 97% na EPDRA.

Linha de Atuação B- Promoção e monitorização da sustentabilidade dos transportes

Promover a adequação e sustentabilidade dos transportes é o objetivo preconizado para esta linha de atuação e registamos que durante o período de tempo até à realização do relatório em análise, o município promoveu algumas reuniões no sentido da avaliação da rede de transportes.

Linha de Atuação C- Monitorização e valorização dos equipamentos e infraestruturas educativas

Importa monitorizar e avaliar os equipamentos e infraestruturas educativas, no sentido de garantir as condições de segurança na escola e sua envolvente. São estes os objetivos preconizados no PEM no que diz respeito à monitorização e valorização dos equipamentos.

> (…) já existe uma equipa no município que faz este trabalho e as juntas de freguesia também o fazem no final de cada ano lectivo, foi deliberado pela Comissão permanente do CME que esta irá promover uma reunião/concertação com os intervenientes, que farão uma monitorização semestral." (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 5, Linha de Atuação C, Objetivo C.1, p. 42)

Linha de Atuação D- Monitorização e avaliação das refeições escolares

Registamos que foram realizadas ações pelos agrupamentos e Escola Profissional, no sentido da promoção de hábitos de saúde alimentar saudáveis.

O objetivo para esta linha centra-se na monitorização e avaliação das refeições escolares.

Linha de Atuação E- Conclusão da renovação do parque escolar

Encontra-se em curso a renovação do parque escolar preconizada na Carta Educativa concelhia, no entanto esta encontra-se em processo de revisão, numa fase de recolha e tratamento dos dados.

Eixo 6- Linha de Investigação sobre o Desenvolvimento do PEM

Linha de Atuação A- Monitorização e avaliação do PEM

Pretende-se acompanhar o desenvolvimento dos diferentes eixos do PEM, tendo em conta a programação prevista, bem como avaliar os seus processos e os resultados da sua implementação.

> (…) foi criada, em Julho de 2015, uma equipa do Observatório PEM, que se apresenta como uma estrutura e um instrumento articulado e integrado de monitorização, regulação, avaliação e melhoria dos processos e resultados do Projeto Educativo Municipal (…) já reuniu, no total, 57 vezes, tendo já elaborado vários mecanismos e instrumentos de recolha de dados/informações e apresentado dois relatórios de monitorização. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 6, Linha de Atuação A, Objetivo A.1, p. 45)

> (…) para além do envio de Recomendações e realização de reuniões com a Comissão Permanente do CME, responsável pela coordenação, implementação e execução do Projeto Educativo Municipal, forma ainda realizados e aplicados pela Equipa do Observatório PEM, Questionários e Checklist´s, no sentido de avaliar os resultados do PEM. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 6, Linha de Atuação A, Objetivo A.2, p. 45)

> (…) em 2015/2016, foram realizadas 69,1% das ações previstas no PEM. O Eixo 1- dispositivos de melhoria dos níveis de qualidade do sucesso escolar- é o que apresenta a maior taxa de execução (85,2%, seguido do Eixo 6- Linha de Investigação sobre o Desenvolvimento do PEM (80%). (…) são os eixos 4 e 5, respectivamente Articulação Institucional e Valorização Educativa dos Recursos, Equipamentos e Infraestruturas, os que apresentam as taxas de execução mais baixas: 51,4% e 52,9%. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 6, Linha de Atuação A, Objetivo A.2, p. 46)

Linha de Atuação B- Investigação e Formação

São objetivos desta linha de atuação e durante o processo de implementação do projeto, promover a investigação-ação. Também se propõe a reformulação do Projeto Educativo Municipal de acordo com os resultados da avaliação.

> (…) foi realizada uma ação de formação para a equipa do Observatório PEM, bem como uma ação para técnicos do município que trabalham na área da educação. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 6, Linha de Atuação B, Objetivo B.1, p. 46)

> Foi ainda feita uma ação de formação certificada sobre "Estratégias de articulação curricular e ensino" (…) a qual contou com a participação de 20 docentes dos dois agrupamentos de escolas e da escola profissional do concelho e teve a duração de 25 horas, repartidas em 8 sessões. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 6, Linha de Atuação B, Objetivo B.1, p. 47)

> (…) foi iniciado um estudo de caso múltiplo, que tem como foco catalisador da análise o desenvolvimento dos Planos de Melhoria dos dois agrupamentos de escolas do concelho e da EPDRA, articulados com o Eixo 1 do PEM- Dispositivos de melhoria dos níveis de qualidade do sucesso escolar, nomeadamente n sua linha B- Promoção da Qualidade do Sucesso Educativo. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 6, Linha de Atuação B, Objetivo B.2, p. 47)

Linha de Atuação C- Reformulação do PEM

Esta linha de atuação cria enquadramento para a revisão do PEM mediante os resultados de avaliação.

> Tendo em conta que este é o primeiro relatório de avaliação do PEM, relativo ao seu primeiro ano de execução, não se afigurou adequado desenvolver já os procedimentos necessários à apresentação de um novo Projeto Educativo Municipal. (Anexo III, Doc 18 C.2.3, 3. Avaliação da execução do PEM, Eixo 6, Linha de Atuação C, Objetivo C.1, p. 47)

Após a data a que se refere este estudo encontra-se prevista nova avaliação e revisão do Projeto Educativo Municipal, associada também ao período previsto para a implementação da descentralização de competências par as autarquias locais e entidades intermunicipais.

Tomando em linha de conta a legitimidade que é conferida às autarquias locais, não deve a revisão do projeto ficar condicionada pelos "tempos" da descentralização, nem desta fazer depender a sua continuidade.

Os parceiros educativos fizeram um percurso que os dotou de maiores competências para trabalhar em articulação, pelo que neste momento qualquer impasse ou rutura por parte do poder político pode fazer regredir ou estagnar o que até então foi alcançado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegados ao final deste percurso é possível sistematizar as principais linhas de conhecimento que foi sendo produzido:

1. O território educativo pode ser construído através de lógicas de auscultação, interação e deliberação.

A definição das políticas educativas locais deve obedecer a princípios orientadores tais como a auscultação, a implicação, a integração/articulação, a valorização das pessoas e das instituições e o comprometimento dos diversos parceiros. Desta forma criar-se-á espaço para a discussão e interação de modo que a comunidade realize um trabalho sobre si própria, aprendendo a conhecer-se, a conhecer a realidade e as suas potencialidades e a poder transformá-la.

Na definição das políticas educativas locais caberia ao Estado a orientação geral do sistema educativo, mas permitiria aos atores locais a definição das estratégias adaptadas aos processos de desenvolvimento local.

O Conselho Municipal de Educação pode ser um espaço alargado de integração de outros parceiros do território, permitindo o estabelecimento de redes entre as pessoas e instituições, cabendo-lhes o poder deliberativo nas matérias que à comunidade educativa mais diretamente dissesse respeito. Este órgão cria as condições favoráveis para a existência de um espaço público deliberativo, como tem referenciado António Nóvoa, um espaço favorável para a territorialização das políticas educativas.

A renovação da educação como espaço público implica questionamento e um debate inadiável em torno de questões como as que aponta Nóvoa:

> Como conseguir que as famílias e as comunidades sintam que a escola lhes pertence sem que, ao mesmo tempo, se fechem na "sua" escola? Como conseguir que a educação responda aos anseios e aos desejos de cada um sem que, ao mesmo tempo, renuncie à integração de todos numa cultura partilhada? (Nóvoa, 2002, p. 17)

Considera assim o mesmo autor como bases da renovação da educação

> Necessidade de reforçar o poder de iniciativa e a presença social nas escolas, o que levanta a questão da comunidade. (…) reorganização da escola como realidade multipolar, composta de lugares físicos e de lugares virtuais, o que

> sugere a questão da autonomia. (…) a temática do saber e da sua recomposição na sociedade actual, o que coloca a questão do conhecimento. (Nóvoa, 2002, p. 17)

2. Os atores institucionais locais têm legitimidade para construírem uma ordem educativa mais participada e mais eficaz na promoção das aprendizagens de todos.

Encontramos nos municípios uma legitimidade histórica reconhecida não só pelo voto, como pela própria Constituição da República Portuguesa, de reconhecer aos cidadãos o direito a envolverem-se nos processos políticos, através da participação livre e democrática.

Um dos grandes desafios do poder local, como agente mobilizador, com equipas autárquicas detentoras do espírito de partilha e conhecedoras do seu território, será a construção de uma ordem educativa onde se privilegie o estabelecimento de parcerias numa lógica de trabalho em rede.

Uma ordem educativa promotora das aprendizagens será tanto mais sustentável quanto melhor os cidadãos perceberem os benefícios da participação e a responsabilidade que cada um tem na educação de todos, jovens e adultos.

3. O poder municipal pode ter iniciativa e ser promotor de medidas educativas sem precisar da prescrição e orientação dos poderes centrais.

As autarquias através do poder democrático que lhes é conferido através do voto têm legitimidade para delinear e aprovar as estratégias que melhor podem servir os seus territórios. Podem colocar em prática ações públicas no sentido de uma maior participação individual e coletiva indo ao encontro das melhores soluções para os seus cidadãos.

Esta legitimidade que lhes é conferida proporciona as condições para melhor priorizar as suas ações, podendo a Educação ser colocada no centro das suas decisões e consequentemente a liberdade para a implementação de projetos municipais, que entre outras áreas, capacitem técnica e cientificamente os seus atores educativos na procura da melhoria da qualidade dos processos e resultados educativos.

O Conselho Municipal de Educação também pode ser considerado pelo poder local como o órgão que, por excelência, pode ter um papel determinante na auscultação dos representantes dos parceiros da comunidade educativa.

4. O projeto educativo municipal (e as demais de dinâmicas de orientação e de suporte) pode ser um referencial importante para conferir sentido e unidade estratégica aos projetos educativos dos estabelecimentos de ensino locais.

A implementação de projetos educativos municipais podem apresentar-se como vantagens para a promoção da articulação entre as várias instâncias que operam no campo da educação, nomeadamente os agrupamentos de escola e/ou escolas não agrupadas, inclusivamente para o ensino superior.

Os projetos educativos municipais podem influenciar a construção dos projetos educativos dos agrupamentos, no sentido de que os atores educativos também participam na construção dos primeiros, tanto na fase do diagnóstico apropriando-se de um melhor conhecimento do território, como na fase de construção na definição de prioridades, dotando assim os atores de uma visão mais clara das necessidades do território e dos recursos a explorar.

5. O processo educativo tem melhores condições de sucesso se puder contar com o trabalho em rede das instituições locais.

Os projetos educativos dos vários agrupamentos e/ou escolas não agrupadas podem apresentar uma cultura organizacional própria, não obstante devem seguir lógicas de articulação com os parceiros do território, nomeadamente com as autarquias por serem estas que possuem legitimidade para desenvolver ações que impliquem a comunidade.

A constituição de equipas de trabalho, representativas das várias instituições, que sirvam o propósito da construção dos projetos educativos municipais, a sua monitorização e avaliação, permitem-nos a cada momento a recolha e tratamento de dados, através dos quais se podem identificar fragilidades e constrangimentos que se poderão ultrapassar reorientando a estratégia ou implementando ações que permitem ultrapassar esses problemas detectadas, muitas vezes através de uma visão de conjunto

no território. Apontamos a constituição de um Observatório do Projeto Educativo Municipal como uma estratégia que melhor pode fazer cumprir o desiderato apontado.

6. A revitalização de uma ordem educativa local é viável se for construindo uma dinâmica de participação e deliberação, fazendo dos sujeitos os construtores de um presente e de um futuro com mais sentido.

A construção e sustentabilidade de um sistema educativo local só terão a sua realização plena se assentar em projetos que correspondam às aspirações locais, construídos de forma coletiva, com a participação da população e das suas organizações.

Uma sociedade em permanente transformação não permite que a escola de forma isolada resolva todos os seus problemas, mesmo que afirme a sua abertura à comunidade. A cidade, o local, possui múltiplas oportunidades educativas a explorar, pelo que deve ser encarada como um agente educativo ao serviço de todos numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida.

Uma metodologia de trabalho assente na participação de todos permite alertar as instituições locais de que não estão fechadas sobre si próprias e que a cada uma delas é permitido deliberar em matérias que são do interesse coletivo, no desenvolvimento de sinergias locais, ou seja de construção de verdadeiras políticas locais.

7. As lideranças locais assumem um papel relevante na construção das sintonias e na rendibilização das oportunidades educativas.

É inevitável e natural a vontade do ser humano em conhecer o que é desconhecido, é um atributo que todos os seres humanos possuem. Também sabemos que o conhecimento pode ser um poderoso aliado para as lideranças locais, sustentando melhor decisões a serem tomadas e as ações daí decorrentes.

As lideranças nas escolas são fundamentais para o estabelecimento da articulação entre os diferentes ciclos de ensino, as famílias, o mundo do trabalho e a comunidade local, com o objetivo forte de fortalecer o desempenho dos alunos.

Os projetos educativos municipais devem apostar também, numa lógica da melhoria da qualidade do sucesso escolar, na capacitação dos atores em presença e numa perspetiva do reforço das lideranças intermédias.

A forma como os municípios lideram o processo, como principais conhecedores do território, da implementação dos projetos municipais, pode determinar o sucesso ou insucesso dos mesmos. No entanto é determinante o envolvimento direto dos principais agentes educativos e uma consensualização consistente das decisões assumidas por todos.

8. A política nacional, designadamente a recente lei da descentralização de competências e a nova regulamentação do CME, introduz uma possível restrição à construção de uma ordem educativa socio-comunitária, autónoma e responsável.

É com legitimidade democrática atribuída às autarquias, que estas devem ter um papel importante no tratamento e decisão em matérias do interesse dos seus territórios e no caso em concreto dos seus territórios educativos.

A organização do sistema educativo local deve estar assente na centralidade dos territórios, cabendo aos mesmos a produção das políticas educativas, e deixando ao Estado Central a orientação geral do sistema, não sendo a sua centralização colocada em causa no que diz respeito ao direito à educação, ao currículo formal e à formação dos professores. No entanto as políticas de descentralização estão ainda aquém do desejado no que diz respeito ao aprofundamento da democracia com novas formas de participação coletiva com os atores locais a decidirem o que melhor pensam para os seus territórios.

O pressuposto da descentralização aposta na obtenção de mais e melhores resultados, devido às questões de proximidade e articulação com as comunidades locais, o que colide com a atual composição do Conselho Municipal de Educação, determinada no Decreto-lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro, com a inclusão de representantes das Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional, entidades distantes do centro onde se operacionalizam as políticas locais. Por outro lado, a inclusão dos representantes dos Conselhos Pedagógicos dos agrupamentos, aumentando o número de professores no órgão, quando no mesmo já têm assento os diretores desta estrutura,

levando a uma sobreposição de entidades, quando o objetivo deveria ser diversificar as entidades educativas/formativas, com um suposto alargamento do espaço público de educação, espaço mais amplo de intervenção pode complexificar e empobrecer a ação educativa.

9. O conhecimento pode ter um papel determinante na escolha de uma estratégia educativa/formativa para o território, influenciando deste modo a decisão política.

Uma estratégia política deve ser desenhada e implementada tendo como ponto de partida um compromisso com os munícipes o mais precocemente possível, ouvidos os atores do território. Os resultados em educação não são imediatos, pelo que se torna imprescindível o compromisso no território de forma a tornar a ação sustentável, permitindo ainda redefinir caminhos sempre que assim se justifique.

A estratégia política deve ser alicerçada na construção de um projeto no território que congregue atores, valorizando as inteligências locais, utilizando-se para este efeito uma metodologia de trabalho alicerçada no método de investigação-ação.

O modelo de investigação-ação, utilizando o conhecimento científico já produzido, permite-nos detetar fragilidades e constrangimentos, potenciar as forças de cada território, capacitando ainda os atores, incluindo colaboradores de uma autarquia, através de formação orientada para a ação.

10. Numa sociedade em permanente transformação, os desafios que todos os dias se colocam ao poder local podem ser potenciadores de produção de mais conhecimento científico, nomeadamente na área da educação e na construção de políticas educativas locais.

Os desafios que se colocam ao poder local, satisfeitas as necessidades básicas de uma população, são oportunidades para colocar em agenda as questões relativas à educação e que vão mais além do que a simples reabilitação e/ou construção de edifícios escolares.

É tão importante o processo de construção de projetos locais, como a sua monitorização e avaliação. Destes processos resultam novas reflexões que é preciso fazer e que nos mostram outros campos de análise a serem investigados.

O presente estudo não se esgota com o seu término, mas antes abre portas para outro tipo de análises que é preciso efetuar e eventualmente para a construção de outros projetos de índole regional assentes no modelo de investigação-ação, dotando assim os atores de uma região com outras competências colocadas ao serviço de toda uma comunidade educativa mais abrangente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adão, A& Remédios, M. (2004). *Os "Congressos Pedagógicos" na 1.ª república: espelhos da (s) identidade (s) dos professores primários*. Revista Lusófona de Educação, 04, 107-109.

Afonso, N. (1994). *A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em Análise Organizacional.* Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Afonso, N. (2014). *Investigação Naturalista em Educação. Um guia prático e crítico.* Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Almeida, V. (2014) Projetos Educativos Municipais e promoção do sucesso educativo. In Machado, J., Alves, J. M. (coord.). *Município, Território e Educação. A Administração Local da Educação e da Formação*. Porto: Universidade Católica Editora

Alves, J. M. & Cabral, I. (2014). Os projetos educativos municipais: o caso da Área Metropolitana do Porto. In: Machado, J., Alves, J. M. et al. *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local. Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp 101-104.

Alves, J. M. (2007). *Autonomia, participação e liderança*. Disponível em http://terrear.blogspot.com/2007/03/autonomia-participacao-e-lideranca.html. (consultado em 10/06/2019.

Alves, J. M. (2015). Projetos educativos municipais e administração local da educação "Malhas que o império tece". In Machado, J., Alves, J. M. (orgs). *Professores, Escola e Município- Formar, Conhecer e Desenvolver* (p. 142-167). Machado, J., Alves, J. M. (orgs). Porto: Universidade Católica Editora.

Alves, J. M. (2019). *Linha do Horizonte [1] A Escolarização dos Conselhos Municipais de Educação.* Disponível em http://terrear.blogspot.com/2019/01/linha-de-horizonte-1-escolarizacao-dos.html (consultado em 10/06/2019)

Amado, J. (Coord.) (2014). *Manual de investigação qualitativa em educação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Amaro, R. R. (1996) Descentralização e desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In: Barroso, J., Pinhal, J. (org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização.* Lisboa: Colibri

Amaro, R. R. (1998). O Desenvolvimento Local em Portugal: as lições do passado e as exigências do futuro. In: *A REDE para o desenvolvimento local*. Edição Especial, Novembro 1998.

Amaro, R. R. (2001). A importância das parcerias no desenvolvimento local. *In Parcerias em Educação*. 6.º Encontro sobre Educação do concelho de Constância. Conselho Local de Educação.

Associação Internacional das Cidades Educadoras. *Carta das Cidades Educadoras.* Disponível em www.edcities.org/rede-portuguesa/wp-contenty/uploads/sites/12/2018/09/Carta-das-cidades-educadoras.pdf.

Baixinho, A. F. (2008). Educação e Autarquias: lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais. In: *VI Congresso Português de Sociologia. Mundos Sociais Saberes e Práticas*. Faculdade de Ciências Sociais e Humanidades. Universidade de Lisboa, p. 1-13.

Bardin, L. (1995). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70

Barroso, J. & Pinhal, J. (orgs.) (1996). *A administração da Educação. Os caminhos da Descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

Barroso, J. & Afonso, N. (org.) (2011). *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Barroso, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: Barroso, J. (org.). *O estudo da escola.* Porto: Porto Editora

Barroso, J. (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. In: *Inovação*, vol. 12, n.º 3, 1999, pp. 9-33.

Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (org.). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições ASA.

Barroso, J. (2005). *O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas*. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n.º 92, p. 725-751, Especial out. 2005. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br.

Barroso, J. (2005a). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (org.) (2006). *A Regulação das Políticas de Educação. Espaço, Dinâmicas e Actores.* Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.

Barroso, J. (2009). *Projeto KNOWandPOL. A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal*. Ed. Soc. Campinas, vol. 30, n.º 109, p. 987-1007, set/dez 2009. Brasil. Consultado em http:www.cedes.unicamp.br

Barroso, J. (2012). *Seminário/apresentação pública do Projeto Educativo de Gondomar*. Comunicação. Janeiro 2012.

Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. In: *Educação, Temas e problemas*, 12 e 13 (pp. 13-25). Instituto da Educação- Universidade de Lisboa.

Barroso, J. (2018). *A transversalidade das regulações em educação. Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal.* Campinas: Educ. Soc. V. 39, n.º 145. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/330310251_Barroso_Joao_2018_A_transversalidade_das_regulacoes_em_educacao_Modelo_de_analise_para_o_estudo_das_politicas_educativas_em_Portugal

Bell, J. (1997). *Como Realizar um Projecto de Investigação* (2.ª ed.).Editora Gradiva

Ben A. & CH. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*. Paris: PUF

Benavente, A. (1990). *"Insucesso escolar no contexto português – abordagens, concepções e políticas", Análise Social,* vol XXV (108-109), 1990 (4.º e 5.º), 715-733.

Bernet, J. T. (1993). La educación y la ciudad. In: *Otras Educaciones. Animación Sociocultural, Formacón de adultos y Ciudad Educativa.* Barcelona: Editorial Anthropos.

Bogdan, R. & Sari, B. (1994) *Investigação Qualitativa em Educação.* Lisboa: Porto Editora

Canário, M. B. (1995). "Partenariado Local e Mudança Educativa". In: *Inovação,* vol. 8, 1-2, pp 151-166.

Canário, R. & Canário, M. B. (1999). *Construir o projeto educativo local: relato de uma experiência*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional. Disponível em http://area.dgide.min-edu.pt/inobasic/biblioteca/ccoge10/index.htm

Canário, R. (1999). *Educação de Adultos- Um campo e uma problemática*. Lisboa: Educa.

Canário, R. (2006). *A Escola tem Futuro? Das promessas às Incertezas*. Porto Alegre: Artmed Editora, SA.

Câncio M. & Guilherme (1981). Centralização e descentralização. In: Silva, M. & Tamen. M. I. (coord.). *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Castro, D. M. R. F. & Rothes, L. (2013). *Os Conselhos Municipais de Educação em Portugal: que contributo para o desenvolvimento da gestão local da Educação*. XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração de Gestão Local da Educação: democratização e qualidade social, Recife (Comunicação)

Chaumier, J. (1974) 2.ª ed. *Les techniques documentaires*. PUF

Costa, A. A. (1981 b). A Educação do 25 de Abril à década de 80. In: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento. *Política Educacional num contexto de Crise e Transformação Social.* Lisboa: Moraes Editores.

Costa, F. (2003). A pesquisa de terreno em Sociologia. In Silva, A. & Pinto, J., *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Ed. Afrontamento. 12.ª ed. 129-148.

Crozier. M. (1995) *La crise de l'Intellingence- Essai sur l' mpuissance des elites à se rèformer.* Paris: Intereditions

Cruz, M. C. (2012). *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Acção Pública.* Doutoramento em Educação; Administração e Política Educacional. Universidade de Lisboa: Instituto da Educação.

Cruz, I. (2014). A cooperação institucional para a educação e formação sob o signo da equidade e da proximidade. In: *Projetos Educativos Municipais. Dinâmicas de construção, implementação e monitorização.* Atas do Seminário Internacional. Porto: Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica do Porto.

Dielbot, C. (2001). Education, système et régulation. In: *Journees d' etudes la regulation du systeme educatif.* Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

Faure, E. (1972). *Aprender a Ser.* Lisboa: Livraria Bertrand.

Fernandes, D. (1991). *Notas sobre os paradigmas de investigação em educação*. Noesis (18), 64-66.

Fernandes, A. S. (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário- A Evolução do Sistema Educativo Português Durante os Períodos Liberal e Republicano (1836-1926)*. Braga: universidade do Minho (tese de doutoramento; policopiado)

Fernandes, A. S. (1996). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. In: Barroso, J. & Pinhal, J. (eds). *A Administração da Educação- Os Caminhos da Descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

Fernandes, A. S. (1999). Os municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do presente. In: Formosinho, J. et al (org.), *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica (159-180).* Braga: Livraria Minho.

Fernandes, A. S. (2000). "Municípios e Escolas, Normativização e Contratualização da Política Educativa Local". In: Machado, J. & Formosinho, J. & Fernandes, A. S. (orgs.). *Autonomia, Contratualização e Município.* Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.

Fernandes, A. S. (2004). "Municípios, cidade e territorialização educativa". In: Costa, J. A. & A. Neto-Mendes & Ventura, A. (org.). *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 35-43.

Fernandes, A. S. (2005). Contextos da intervenção educativa local e a experiencia dos municípios portugueses. In: Formosinho, J. & Fernandes, A. S. J. & Machado & Ferreira, F. I. *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação (193-223)*. Porto: Edições Asa.

Fontoura, M. M. (2008). Política e acção pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. In: *Revista Portuguesa de Educação*, 2008, 21 (2), (pp. 5-31). CIEd- Universidade do Minho.

Formosinho, J. et al (2000). *Políticas Educativas e a Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.

Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In: *Administração da educação – lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA, pp. 13-52.

Frabboni, F. (1990). La inegración escuela-territorio. Hacia una ciudad educadora. In: *Ayuntamiento de Barcelona. La Ciudad Educadora*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, pp. 153-162.

Fraústo da Silva, J. J. R. & Emídio, Tavares, M. & Grilo, Marçal, E. (1988). *Proposta de Reorganização dos Planos Curriculares dos Ensino Básico e Secundário- Relatório Final (1.ª e 2.ª fases)*. Lisboa: Ministério da Educação

Freire, P. (2001). *Política e Educação*. Coleção Questões da nossa época, volume 23, 6.ª edição. São Paulo: Editora Afiliada.

Grilo, M. (1996). Mensagem do Ministro da Educação. In: Ministério da Educação, *Pacto Educativo para o Futuro*. Mem Martins; Editorial do Ministério da Educação.

Hans N. W. (1999). Perspectivas comparadas em descentralização educativa. In: M. J: Sarmento (org.). *Autonomia da escola. Política e práticas*. Porto: ASA (p. 95-122).

Hogenraad, R. (1984). *Notes de RechercheI: Contenus Mentaux et Analyse du Contenu.* Louvain-la-Neuve, Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Education.

KINGDON, J. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: Addison Wesley.

Lee, R. L. (2003). *Métodos não interferentes em pesquisa social*. Lisboa: Gradiva

Legrand, P. (1970). *Introdução à Educação Permanente*. Lisboa: Livros Horizonte.

Lessard-Hébert, M., et all (1994*). Investigação Qualitativa. Fundamentos e Práticas.* Lisboa: Instituto Piaget

Lima, L. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar.* Braga: Universidade do Minho

Lima, L. C. (2004). A reorganização do centro para a recentralização (II). In*: A Página da Educação*, n.º 131, Fevereiro de 2004.

Lima, L., Afonso, A. (1995). "The Promise Land: School autonomy, evaluation and curriculum decision making. In: Portugal, *"Educational Review*, 47 (2), pp 165-173.

Ludke, M. & André, M. (2001) *Pesquisa em Educação (6.ª reimpressão): Abordagens Qualitativas.* S. Paulo: Editora pedagógica e Universitária Ltda.

Machado, J. (1982). *Participação e Descentralização- Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina.

Machado, J. et all (2014). Municípios, Educação e Desenvolvimento Local. In: Machado, J. Projetos *educativos municipais. Cidade educadora e coordenação local da educação*, pp. 65-100. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Maroy, C. (2004). *Regulations and inequalities in European Education systems. Final report.* Louvain: Université Catholique de Louvain

Mattos, A. M. (2008). *Para compreender a sala de aula: Ouvindo histórias para contar histórias.* Acedido em maio 23, 2008, de http://www.cce.ufsc.br/~clafpl/61_Andrea_Mattos.pdf.

Melo, A. e Soares, P. (1994). Serra de Caldeirão. *Construindo a vontade colectiva de mudança. Formar*, 12, pp. 13-30.

Nisbet, J. e Watt, J. (1978). *Case Study. Readguide 26: Guides in Educational Research*. University of Nottingham School of Education.

Nóvoa, A. (1989). Formação de Agentes de Desenvolvimento e Participação dos Atores Locais: Que Novas Estratégias Locais de Formação. *Colóquio Internacional: O Desenvolvimento Local e a Acção dos Agentes de Desenvolvimento nas Regiões de Emigração da Europa.* Programa JADE. Porto, LNETI, 24-26 Outubro 1989.

Nóvoa, A. (1992) (coord.). *As Organizações Escolares em Análise.* Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Nóvoa, A (2002). "O espaço público da educação: Imagens, narrativas e dilemas". In: *Espaços de Educação, Tempos de Formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 237-263. Disponível em https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4797/1/9723109565_1_30.pdf

Nóvoa, A. (2002). "O espaço público da educação: Imagens, narrativas e dilemas". In: *Espaços de Educação, Tempos de Formação.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 237-263.

Nóvoa, A. (2002). Ways of thinking about education in Europe. In: A. Nóvoa & Lawn, M. (eds). *Fabricating Europe: the formation of an education space*, (pp. 131-155). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Nóvoa, A. (2009). *Educação 2021. Para uma história do futuro*. Disponível em https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/670/1/21232_1681-5653_181-199.pdf

Oliveira, M. M. (2012). *Como fazer pesquisa qualitativa* (4.ª ed.). Editora Vozes: Petrópolis.

Pinhal, J. (2012). *Os Municípios Portugueses e a Educação. Treze anos de intervenções (1991-2003).* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e Tecnologia

Pinhal, J. (2014). Regulação da educação: Os municípios e o Estado. In: *Município, Território e Educação. A Administração Local da Educação e da Formação (2014).* Machado, Alves, J. M. (coord.). Porto: Universidade Católica Editora.

Pinto, J. C. (2001). Prefácio. In: M. B. Caballo Villar. *A Cidade Educadora se Organização e Intervenção Municipal.* Lisboa: Instituto Piaget (pp. 7-11).

Reis, I. (2013). *Governança e Regulação da Educação. Perspetivas e conceitos*. Educação, Sociedade & Culturas, n.º 39, (pp. 101-118).

Rivas, R. H. (1991). *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina.* Estado del Arte. Santiago/Chile: Unesco/Reduc.

Rodrigues, M. L. (org.) (2014). *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal. Conhecimento, Atores e Recursos.* Volume II. Coimbra: Edições Almedina.

Stake, R. (1994). Case studies. In: Denzin N. K. e Lincoln, Y. S. (eds). *Handbook of qualitative research.* London: Sage Publicatins (p. 236-247).

Strauss, A. & Corbin, J. (1998) *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory (2nd ed.).* Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Surel, Y. (1995). Les politiques publiques comme paradigmes. In: A. Faure, G. Pollet & Ph. Warin (Dir.*), La Construction du Sens dans les Politiques Publiques. Débats Autour de la Notion de Référentiel.* Paris: L'Harmattan, pp. 125-151.

Teodoro, A. (2002). *As políticas de educação em discurso directo, 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Tuckman, B. (2002). *Manual de Investigação em Educação* (2.ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Vala, J. (2003). A análise de conteúdo. In: Silva, A. S. & Pinto, J. M. (orgs). *Metodologia das Ciências Sociais*. Biblioteca das Ciências Humanas. Lisboa: Edições Afrontamento.

Wolcott, H. (1994). *Transforming qualitative data, decription, analysis and interpretation.* London: Sage publications.

Outros

Câmara Municipal de Abrantes, *Projeto Educativo Municipal, 2015*. Abrantes. Disponível em http://cm-abrantes.pt/images/documentos/municipio/planeamento-estrategico/pem.pdf

Autárquicas 09, *Plano Estratégico Abrantes Comunidade + Viva, 2009*. Abrantes

Abrantes município, *Programa de ação 2013-2017,* Abrantes

Abrantes cidade centenária, *Programa de ação 2017-2021*, Abrantes

Associação Internacional das Cidades Educadoras (2004). *Carta das Cidades Educadoras.* Disponível em http://www.edcities.org/rede-portuguesa/wp-content/uploads/sites/12/2018/09/Carta-das-cidades-educadoras.pdf

Declaração Mundial da Educação (1990). *Conferência de Jomtien*, Tailândia. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990.

Legislação consultada

Decreto-lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro. Diário do Governo n.º 297/1974, 2º Suplemento, Série I

Decreto de Aprovação da Constituição. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro. Diário da República n.º 249/1976, 1º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março. Diário da República n.º 57/1984, Série I.

Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro. Diário da República n.º 206/1984, Série I.

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. Diário da República n.º 29/1989, Série I.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Diário da República n.º 102/1998, 1º Suplemento, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Diário da República n.º 12/2003, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho. Diário da República n.º 144/2008, Série I

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Diário da República n.º 30/2015, Série I.

Decreto-lei n.º 72/2015, de 11 de maio. Diário da República n.º 90/2015, Série I.

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Diário da República n.º 21/2019, Série I.

Lei n.º 5/73, de 25 de julho. Diário do Governo n.º 173/1973, Série I.

Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro. Diário da República n.º 247/1977, Série I.

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro. Diário da República n.º 237/1986, Série I.

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Diário da República n.º 215/1999, Série I-A.

Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto. Diário da República n.º 193/2003, Série I-A.

Lei n.º 6/2012, de 10 de Fevereiro. Diário da República n.º 30/2012, Série I.

Lei n.º 11-A/2013 de 28 de Janeiro. Diário da República n.º 19/2013, 1º Suplemento, Série I.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diário da República n.º 176/2013, Série I.

Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto. Diário da República n.º 157/2018, Série I.

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro

Resolução de Conselho de Ministros n.º 15/2013, Série I de 2013-03-19

Despacho n.º 12591/2006 (2.ª série), de 16 de junho

ANEXOS

ANEXO I- Cronograma

CATÓLICA PORTO
EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA

abrantes
www.cm-abrantes.pt

Cronograma das Atividades a Desenvolver no Âmbito do Projeto Educativo de Abrantes

Atividades	Jul.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Jan.	Fev.	Mar.	Abril	Maio	Jun.
1. Definição da estratégia geral de intervenção	X										
2. Definição de grupo de trabalho (GT) para a construção e desenvolvimento do PEM	X										
3. Elaboração de referencial para a elaboração do projeto educativo municipal de Abrantes	X										
4. Apresentação e validação de referencial no âmbito do GT	3										
5. Definição e envio de indicadores para a elaboração do PEM	4										
6. Apresentação e validação do referencial no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Abrantes	18										
7. Apoio à realização do diagnóstico (análise Swot)					X	X					
8. Apoio à definição de eixos de ação e metas							X	X			
9. Apoio à construção de estratégias e atividades e processos de monitorização								X	X		
10. Apoio à elaboração de uma versão preliminar do PEM									X		
11. Participação em seminário de discussão pública da versão preliminar do PEM										X	
12. Apoio à elaboração da versão final do PEM										X	X

Atualizado a 16.12.2013

ANEXO II- Referencial Do Projeto Educativo Municipal

CATÓLICA PORTO
EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA

REFERENCIAL DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL de ABRANTES

1. Contexto e objeto

Este referencial surge no âmbito do caderno de encargos definido pela Câmara Municipal de Abrantes referente ao *apoio à elaboração, desenvolvimento e avaliação do projeto educativo municipal* e estabelece princípios, parâmetros e normas gerais que regulam a respetiva elaboração.

2. Princípios orientadores

Um documento como o PEM, que pretende referenciar, congregar e potenciar a ação educativa e formativa do município, tem de se nortear por princípios que criem e sustentem condições de exequibilidade de um projeto de ação onde as pessoas e as instituições se revejam. Neste quadro, os princípios orientadores e organizadores são os seguintes:

i. *Princípio da Auscultação* – A escuta e o diálogo são instrumentos que ativam e impulsionam a participação, adaptam a teoria aos contextos, potenciam o conhecimento, fomentam o envolvimento pessoal e institucional e devem estar presentes em todas as fases do PEM (concepção, desenvolvimento e avaliação).

ii. *Princípio da Implicação* – O PEM traduz a participação, implicação e co-responsabilização de pessoas e instituições na concretização das metas e estratégias previstas num projeto de cariz municipal e representa uma visão e uma dinâmica de envolvimento de muitas pessoas e instituições que

operam no município e que ajudam a construir e a definir o sentido estratégico da ação educativa e formativa.

iii. *Princípio de Integração/Articulação* – O PEM é um documento aglutinador das diferentes ações realizadas pelos diversos atores educativos e formativos do município. Apostando na articulação e na complementaridade, o PEM valoriza o que há de convergente e de distintivo em cada instituição e está continuamente recetivo ao esforço de inovação.

iv. *Princípio da Valorização das Pessoas e das Instituições* – O PEM faz-se para as pessoas, acolhe as suas expectativas e necessidades, estimula as suas competências e fomenta as suas realizações. Nessa medida, fortalece e humaniza o trabalho desenvolvido pelas diferentes instituições, que também se valorizam com pessoas motivadas e disponíveis para novos desafios, e garante o princípio da equidade entre elas.

v. *Princípio da Utilidade/Orientação para a Ação* – O PEM é um documento com informação relevante para os diferentes atores educativos e decisores políticos, constituindo simultaneamente uma bússola para os objectivos e metas a atingir e uma âncora para a mudança e para os caminhos e processos a reequacionar.

vi. *Princípio da Avaliação/Consequência* – Tendo como finalidade a melhoria efetiva das práticas educativas e formativas do município, o PEM requer práticas de autoavaliação contínuas e exigentes e de uma constante monitorização dos resultados obtidos, confrontando-os com o diagnóstico e as expectativas inicialmente afirmadas. Deste modo se dá consequência ao trabalho realizado pelas diferentes pessoas e instituições e se consolidam os mecanismos de regulação e de avaliação contínua.

vii. *Princípio do Comprometimento e da Sustentabilidade* – O PEM impulsiona o estabelecimento de compromissos e de parcerias entre os diferentes atores

e instituições do território e implica uma contínua concretização de ações promotoras da melhoria do quadro educativo e formativo do município, mobilizando as melhores vontades de mudança e dando resposta às aspirações e preferências da comunidade.

3. Objetivos

Os principais objetivos do PEM são os seguintes:

- desenvolver uma cultura de pesquisa, reflexão e interação em Educação;
- desenvolver o papel de ator responsável e interveniente na comunidade educativa;
- detetar eventuais situações desajustadas ou problemáticas, tendo em vista a busca de soluções eficazes e inovadoras;
- fomentar a interdisciplinaridade, relacionando diferentes áreas e contextos educativos;
- desenvolver a capacidade de questionar e a criatividade;
- elaborar produtos úteis, necessários e aplicáveis;
- inovar e melhorar as práticas na área e contexto-alvo
- contribuir para o desenvolvimento e resolução de problemas, procurando dar resposta a um conjunto de questões-chave, a saber:

a) O PEM como dinâmica de afirmação de uma identidade
   (O que nos singulariza, o que nos marca, o que nos distingue, o que nos unifica?)
b) O PEM como fator de desenvolvimento de um território
   (O que nos potencia, o que pode promover e alavancar um desenvolvimento articulado e sustentado?)
c) O PEM como elemento catalisador e inspirador da ação
   (O que nos mobiliza e anima, o que faz agir, em termos pessoais e institucionais?)
d) O PEM como vantagem percecionada
   (Qual a mais valia, o que vem acrescentar aos projetos educativos já existentes?)
e) O PEM como instrumento de monitorização, regulação, avaliação formativa da ação
   (O que pode regular e inspirar as ações das partes e do todo?)

4. Metodologia global

Por forma a dar resposta a estes imperativos, recorrer-se-á a uma metodologia de *investigação-ação*, que permita realizar um projeto de intervenção elaborado em função das necessidades do meio num esforço contínuo para ligar, relacionar e confrontar a ação e a reflexão. Pretende-se que a reflexão abra novas opções para a ação e que a ação permita reexaminar a reflexão que a orientou.

As dinâmicas de investigação-ação a desenvolver serão complementadas por uma lógica de formação-ação, que permita capacitar os agentes envolvidos na construção dos projetos educativos municipais *na* e *para* a ação.

O trabalho a realizar desenvolver-se-á a partir de uma fase inicial de diagnóstico que consiste na recolha e análise de informação sobre projetos educativos e projetos em educação existente no Município de Abrantes. Esta fase visa o (re)conhecimento do contexto municipal em matéria de educação, com vista à valorização e à integração das dinâmicas pré-existentes.

A partir da fase de diagnóstico o trabalho desenvolver-se-á, numa lógica de investigação-ação, numa espiral de ciclos de três fases: planeamento; acção; monitorização dos resultados da acção.

Atendendo à singularidade das instituições que desenvolvem ações educativas e formativas no município, quer em relação aos recursos existentes, quer ao trabalho já desenvolvido por cada uma das instituições nesta matéria, parece aconselhável apresentar duas propostas diferentes de estrutura do PEM, sendo uma considerada como versão base e outra como versão desenvolvida, sendo desejável que o município tenha esta última no seu horizonte temporal de médio prazo.

ANEXO III- Sinopse da documentação selecionada

Sinopse da documentação selecionada

Construção/implementação do Projeto Educativo Municipal de Abrantes				
Ref.ª	**Tipo de documento**	**Análise Conteúdo**	**Referência descritiva**	**Observações/Razões da escolha**
Doc 1	Cronograma		X	Define o período temporal de execução do PEM
Doc 2	Referencial PEM		X	Proposta da UCP, aceite pela CMA. Traduz os princípios orientadores e organizadores para a implementação e exequibilidade do projeto
Doc 3	Estrutura do PEM		X	"Arrumar de ideias" Estrutura mais reduzida ou alargada
Doc 4	Equipa Técnica PEM (ET-PEM)		X	Define a equipa inicial de construção do PEM, com parceiros de várias áreas.
Doc 5	Conselho Municipal de Educação- Atas (CME)	X		Conhecer que papel desempenhou o CME no desenvolvimento do PEM e que outras ações têm desenvolvido, no seu regular funcionamento.
Doc 6	Comissão Permanente CME (CP-CME)		X	Verificar se a constituição desta comissão corresponde aquilo que se pretendia, na articulação com o CME.
Doc 7	Observatório PEM Competências e atribuições		X	Resultado da equipa técnica inicial, que se foi ajustando às necessidades decorrentes da implementação do PEM. A equipa técnica cessou funções a 07 de Julho de 2015, dando lugar ao Observatório PEM.
Doc 8	Observatório PEM Atas	X		Conhecer as várias etapas de desenvolvimento do PEM e verificação da forma como se mobilizaram os

				parceiros, através dos registos efetuados.
Doc 9	Recomendações do Observatório	X		"Obriga" a CP a refletir acerca da execução do PEM. Verificar que matérias são abordadas nestas Recomendações.
Doc 10	Aprovação PEM Deliberações		X	Mostra-nos que órgãos deliberaram sobre o PEM e que pareceres emitiram (Conselhos Gerais dos Agrupamentos de Escolas n.º 1 e n.º 2 de Abrantes, Conselho Geral da EPDRA, deliberações da Câmara e Assembleia Municipal)
Doc 11	Referencial Monitorização PEM		X	Linhas orientadoras para a monitorização do PEM documento elaborado pela equipa da UCP-Porto.
Doc 12	Relatório de Avaliação do "Seminário do Projeto Educativo Municipal" 28 de maio de 2014 e outros		X	1.º ato público de apresentação do PEM, Aqui se incluem também os Programas/relatórios das III e IV Jornadas da Educação, Igualdade e Cidadania. Referir o "peso" que o PEM teve nestas duas jornadas.
Doc 13	Pontos de situação PEM Abrantes		X	Mostra a regularidade de informações ao executivo camarário e o desenvolvimento do Projeto.
Doc 14	Relatório de Acompanhamento e consultoria da FEP-UCP ao desenvolvimento do PEM Abrantes (julho 2013-julho 2014)	X		A visão da equipa da Universidade Católica Portuguesa, após 1 ano de implementação.
Doc 15	Projeto Educativo Municipal de Abrantes (documento final)	X		Documento que mostra a estratégia educativa para o concelho de Abrantes por um período previsto de 3 anos.

Doc 16	I Relatório Intermédio de Monitorização Trimestral do PEM (maio 2016)		X	A expectativa dos resultados da implementação, ainda que num curto período de tempo.
Doc 17	II Relatório Intermédio de Monitorização do PEM (Fevereiro 2017)		X	A expetativa dos resultados, decorrido quase 1 ano da sua implementação.
Doc 18	I Relatório Avaliação do PEM (Julho 2017)	X		Verificar se após algum tempo, os resultados da implementação cumprem os objetivos delineados inicialmente.
Doc 19	Relatório de Execução das Jornadas da Educação		X	Elencar que reflexões são propostas à comunidade educativa, se existe algum paralelismo com o desenvolvimento do PEM e que tempo do programa das jornadas é dedicado ao PEM.
Doc 20	Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas N.º 1 de Abrantes	X		Verificar se existe articulação entre este instrumento e o PEM e de que forma se articulou com o mesmo.
Doc 21	Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas N.º 2 de Abrantes	X		Verificar se existe articulação entre este instrumento e o PEM e de que forma se articulou com o mesmo.
Doc 22	Projeto Educativo da Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Abrantes	X		Verificar se existe articulação entre este instrumento e o PEM e de que forma se articulou com o mesmo.

ANEXO IV- Inquérito por Questionário

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Faculdade de Educação e Psicologia

Questionário

O presente questionário enquadra-se numa investigação no âmbito do Doutoramento em Ciências da Educação, sob a orientação dos Professores Doutores José Matias Alves e Ilídia Cabral.

O objetivo da investigação é analisar até que ponto e de que modo o Projeto Educativo Municipal de Abrantes, deu contributos para uma política educativa local, mais coerente, mais articulada, mais participada e mais orientada para um serviço distintivo de educação.

O questionário é anónimo, sendo que a identidade dos participantes é confidencial e destina-se a ser aplicado aos membros do Conselho Municipal de Educação, à Equipa técnica do Projeto Educativo Municipal e aos elementos do Observatório PEM.

A sua participação livre, informada e consentida é fundamental e desde já lhe agradeço vivamente. Em documento prévio e autónomo recolherei o termo do seu consentimento. Estou ao dispor para eventuais esclarecimentos através do seguinte e-mail: celestemariasimao@gmail.com

Atenciosamente,

Celeste Maria Ferreira Riachos Simão

A. Questões de enquadramento geral

1. Assinale com (x) a sua integração *presente* (à data do preenchimento do questionário) nos órgãos/estruturas infra referidas:

   _____Conselho Municipal de Educação
   _____ Equipa técnica do Projeto Educativo Municipal
   _____ Observatório PEM
   _____ Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação

2. Grau de concordância face às competências no campo da educação atribuídas ao Município de Abrantes

   Total concordância / Concordância / Discordância / Total discordância / Sem opinião

3. Grau de concordância face ao plano de ação educativa realizado pelo Município de Abrantes

   Total concordância / Concordância / Discordância / Total discordância / Sem opinião

4. Relevância do plano de ação educativa realizado para a capacitação das pessoas e das organizações do território

   Muita relevância / Relevância / Pouca Relevância / Nenhuma Relevância / Sem opinião

5. Grau de articulação das atividades educativas realizadas no território municipal

   Muito elevada / Elevada / Reduzida / Nula / Sem opinião

6. Participação dos atores na elaboração do plano de ação educativa

   Muito elevada / Elevada / Reduzida / Nula / Sem opinião

7. Participação dos atores na execução do plano de ação educativa

   Muito elevada / Elevada / Reduzida / Nula / Sem opinião

Observações ou comentários face ao anterior bloco de questões

B. Questões Específicas

8. A construção do Projeto Educativo Municipal envolveu todos os atores significativos do território.

   Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

9. Projeto Educativo Municipal definiu uma visão estratégica para o território.
   Totalmente

   Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

10. O Projeto Educativo Municipal promoveu uma articulação de recursos locais
    Totalmente

    Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

11. O Projeto Educativo Municipal acrescentou valor aos projetos educativos de escolas/agrupamentos/instituições de ação social e educativa

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

12. O Projetivo Educativo Municipal pode ser uma plataforma de debate, convergência e construção coletiva da educação e formação

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

Observações e comentários face a este bloco de questões

13. O Conselho Municipal de Educação exerce as competências previstas na lei?

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

14. Considera que o Conselho Municipal de Educação é um órgão de participação socio-comunitária

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

15. Considera que o Conselho Municipal de Educação representa os principais atores institucionais do território?

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

16. As recomendações e/ou deliberações do CME são relevantes para a melhoria da ação educativa e formativa ao nível do território?

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

17. O CME teve um papel ativo na construção do Projeto Educativo Municipal/Local

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

18. O CME teve/tem um papel ativo na monitorização do Projeto Educativo Municipal/Local

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

19. A Comissão Permanente do CME tem um papel relevante na regulação da ação educativa no território
    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

Observações e comentários face a este bloco de questões

20. Adequação da composição da equipa técnica para a elaboração do PEM

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

21. Eficácia da ação da equipa técnica na elaboração e monitorização do PEM

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

22. Pertinência do apoio de uma entidade externa para a conceção e monitorização do PEM

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

Observações e comentários face à ação da equipa técnica

23. Considera adequada a composição do Observatório de monitorização e avaliação do PEM

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

24. Na actividade exercida pelo Observatório PEM, considera existir uma liderança mobilizadora

    Totalmente / Parcialmente / Escassamente / Não / Sem opinião

25. Das competências a exercer pelo Observatório PEM, assinale a 3 (três) que considera mais relevantes

    _____ Acompanhar o desenvolvimento dos diferentes eixos do PEM, tendo em conta a programação prevista;

    _____ Implementar sistemas, mecanismos e instrumentos de recolha de informação e tratamento de dados no âmbito da monitorização;

    _____ Avaliar os processos e os resultados da implementação do PEM;

    _____ Delinear planos de reformulação e propostas de melhoria face aos resultados apurados;

    _____ Produzir recomendações para as diferentes instituições que executam o PEM, tendo em vista a introdução de melhorias na ação.

_____ Elaborar e divulgar relatórios anuais dos processos de realização e resultados obtidos em termos da consecução dos objetivos, atividades e metas programadas

C. Questões finais

26. Que expetativas tem, enquanto ator/a envolvido/a em qualquer uma destas equipas, acerca dos resultados a obter a curto, médio e longo prazo, tomando como referência os eixos preconizados no PEM de Abrantes?

Eixo 1- Dispositivos de melhoria dos níveis de qualidade do sucesso escolar

altas / médias / baixas / nenhumas

Eixo 2- Promoção de ofertas formativas/qualificantes e sua relação com o emprego

altas / médias / baixas / nenhumas

Eixo 3- Aprendizagem ao Longo da Vida

altas / médias / baixas / nenhumas

Eixo 4- Articulação institucional

altas / médias / baixas / nenhumas

Eixo 5- Valorização educativa dos recursos, equipamentos e infraestruturas

altas / médias / baixas /nenhuma

Eixo 6- Linha de investigação sobre o desenvolvimento do PEM

altas / médias / baixas / nenhumas

27. Apresente três (3) estratégias/sugestões que poderiam melhorar o funcionamento das comissões/equipas em funcionamento, de forma a tornar a implementação e monitorização do Projeto Educativo Municipal de Abrantes mais eficaz, orientando-o para a concretização dos objetivos a que se propõe.

Observações e comentários finais

Muito obrigada pela sua colaboração

ANEXO V- Consentimento Informado

TERMO DE CONSENTIMENTO

(Inquérito por questionário)

Por favor leia com atenção a seguinte informação. Se achar que algo está incorreto ou pouco claro, não hesite em solicitar mais informações. Se concordar com o estudo que a seguir lhe apresento e proponho, queira assinar este documento.

Informações sobre a pesquisa

Título do estudo: O Projeto Educativo Municipal /Lógicas de Participação e Desenvolvimento Locais

Esta pesquisa tem por objetivo investigar um novo modelo de intervenção educativa e formativa, desenhado localmente e que se apresente como um instrumento privilegiado de uma política educativa concelhia. Pretende-se assim saber, se o Projeto Educativo Municipal de Abrantes deu contributos para uma política educativa local, mais coerente, mais articulada, mais participada e mais orientada para um serviço distintivo de educação.

Tendo em consideração a especificidade do objeto de estudo, recorrer-se-á às seguintes técnicas de recolha de dados: entrevista, inquéritos por questionário, observação e pesquisa documental.

A participação é de carácter voluntário, sendo garantido o anonimato e confidencialidade das suas respostas e a não utilização para outros fins que não sejam os expressos neste consentimento.

Agradeço a colaboração

A investigadora responsável pela recolha e tratamento de dados:

Celeste Maria Ferreira Riachos Simão, Vereadora na Câmara Municipal de Abrantes. E-mail: celestemariasimao@gmail.com

Assinatura

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela pessoa que assina este documento. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer momento, recusar ou anular a participação neste estudo sem qualquer tipo de prejuízo para a minha pessoa.

Desta forma aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação, com garantia de confidencialidade e anonimato dadas pela investigadora.

Assinatura: _____ Data ___/___/____

Nota: Este documento é composto de 2 páginas e feito em duplicado: uma via para a investigadora e outra para a pessoa que o consente.

ANEXO VI- Autorização Institucional

abrantes

AUTORIZAÇÃO

Título do Estudo de Investigação

O Projeto Educativo Municipal /Lógicas de Participação e Desenvolvimento Locais

Identificação do Investigador Principal

Celeste Maria Ferreira Riachos Simão, Vereadora na Câmara Municipal de Abrantes

Na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Abrantes, declaro que autorizo a execução do Estudo de Investigação acima mencionado e comprometo-me a prestar as condições necessárias para a boa execução do mesmo, de acordo com o cronograma de trabalho.

Abrantes, 24 de fevereiro de 2017

(Maria do Céu Albuquerque)

SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Exma. Sr.ª Presidente da Câmara Municipal de Abrantes

Celeste Maria Ferreira Riachos Simão, Vereadora na Câmara Municipal de Abrantes com os pelouros de Educação e Ação Social, vem por este meio solicitar autorização, para levar a cabo uma investigação no âmbito do Doutoramento em Ciências da Educação, sob a orientação dos Professores Doutores José Matias Alves e Ilídia Cabral.

O objetivo da investigação é analisar até que ponto e de que modo o Projeto Educativo Municipal de Abrantes deu contributos para uma política educativa local, mais coerente, mais articulada, mais participada e mais orientada para um serviço distintivo de educação.

No referido estudo serão utilizadas quatro técnicas de recolha de dados: entrevista, inquérito por questionário, observação e pesquisa documental. A aplicação de questionários visará os membros da Equipa Técnica e Observatório do Projeto Educativo Municipal, bem como aos elementos do Conselho Municipal de Educação e respetiva Comissão Permanente. As entrevistas serão aplicadas à Presidente da Câmara Municipal de Abrantes, aos Diretores de Agrupamento de Escola/Escolas Não Agrupadas e a colaboradores da área da Educação da Câmara Municipal. A pesquisa documental terá como foco fundamental os documentos produzidos no âmbito da construção, implementação e monitorização do Projeto Educativo Municipal. Serão ainda feitas observações nas reuniões do Observatório, Comissão Permanente e Conselho Municipal de Educação.

As entrevistas e os questionários preservarão o anonimato dos entrevistados e participantes.

Dos resultados deste trabalho será dado conhecimento a todos os intervenientes.

Agradece-se a atenção e os melhores ofícios de Vossa Ex.ª para a consecução do estudo em apreço.

Cordialmente

A investigadora responsável

Celeste Maria Ferreira Riachos Simão

Os orientadores do estudo

Prof. Dr. José Matias Alves

Prof. Drª Ilídia Cabral

Abrantes, 23 de Fevereiro de 2017