

## QUADRO DE REFERÊNCIA APLICADO AOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA REDE E DA POLÍTICA EDUCATIVA À ESCALA LOCAL

**Susana Costa Santos**

Mestre

[susanasantos94@ua.pt](mailto:susanasantos94@ua.pt)

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro

**Joana Margarida Ferraz Duarte**

Mestre

[jmduarte@ua.pt](mailto:jmduarte@ua.pt)

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro

**João Lourenço Marques**

Doutor

[jjmarques@ua.pt](mailto:jjmarques@ua.pt)

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Susana Costa Santos, Joana Margarida Ferraz Duarte y João Lourenço Marques (2019): "Quadro de referência aplicado aos instrumentos de gestão da rede e da política educativa à escala local", Revista de Desarrollo Sustentable, Negocios, Emprendimiento y Educación RILCO DS, n. 1 (noviembre 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/rilcoDS/01/politica-educativa.html>

<http://hdl.handle.net/20.500.11763/rilcoDS01politica-educativa>

### Resumo

Os desafios demográficos e socioeconómicos, como o envelhecimento populacional, o adiamento e declínio da fecundidade e os fluxos migratórios, têm motivado as figuras de planeamento a definir estratégias e políticas educativas que respondam a novas dinâmicas territoriais e às necessidades educativas atuais e futuras da comunidade local. Com o processo de descentralização de competências, a administração local passou a ter mais responsabilidades na resposta a estes reptos, uma vez que a gestão da rede (Carta Educativa, CE) e a definição da política educativa local (Plano Estratégico Educativo Municipal, PEEM) passaram a integrar o seu leque de competências. A pertinência da análise das Cartas Educativas e Planos Estratégicos Educativos Municipais dos Concelhos A e B, surge assim, com o

objetivo de perceber como é que estes instrumentos de planeamento têm incorporado as diretrizes legais e permitido dar resposta aos desafios educativos à escala local. Este estudo permitiu aferir, em termos metodológicos, quatro componentes determinantes no desenho de estratégias e políticas educativas locais: i) o Diagnóstico Estratégico; ii) a Auscultação da Comunidade Educativa Local; iii) a Construção da Estratégia Educativa; e iv) a Monitorização.

O referencial teórico aqui apresentado, mostra a complementaridade entre os dois instrumentos – CE e PEEM – para além de fornecer orientações subjacentes às diferentes fases do processo de construção de estratégias e políticas educativas locais, que se pretendem eficazes e eficientes no curto, médio e longo-prazo.

#### Palavras-chave

Planeamento Estratégico; Governação Local; Desafios Territoriais; Cartas Educativas; Planos Estratégicos Educativos

#### Abstract

Emerging demographic and socioeconomic challenges – including ageing populations, postponement and decline in fertility and also migratory flows – have motivated planning experts to define educational strategies and policies able to simultaneously respond to the territorial dynamics and local educational needs. The decentralisation process, namely on education policies, brought more responsibilities to the local governance system. The development of Municipal Schooling Charts and Educational Strategic Plans are part of the range of competences of the municipalities in Portugal. To understand how these strategic planning tools have integrated the legal directives and answered to the territorial and educational challenges at local level, is presented an analysis of the Schooling Chart and Educational Strategic Plan of two Municipalities (A and B). This study proposes a methodology based on key analytical dimensions for the prospective planning of local education services: i) the strategic diagnosis; ii) the participatory process involving stakeholders; iii) the educational strategy design; and iv) the monitoring model.

The theoretical framework presented in this paper shows the complementarity between the two instruments – charts and plans – and provides guidelines for the different stages in the definition of educational

strategies and policies, which should be both effective and efficient in the short, medium and long term.

Keywords

Strategic Planning; Local Governance; Territorial Challenges; Schooling Charts; Educational Strategic Plans

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho mostra de que forma os instrumentos de gestão da rede e de política educativa – Cartas Educativas (CE) e Planos Estratégicos Educativos Municipais (PEEM) – têm integrado, no seu conteúdo, as orientações decorrentes da Lei e auxiliado as autarquias locais a desenvolver e implementar estratégias educativas que respondam aos desafios territoriais e às necessidades da comunidade.

O planeamento é reconhecido como um processo fundamental na gestão e ordenamento dos territórios, que deve integrar a visão da comunidade no desenho de estratégias de resposta aos desafios demográficos e socioeconómicos, bem como a outras necessidades locais (Casaleiro, 2012, p. 25 e Ferrão, 2003). A construção de estratégias educativas locais encontra-se vertida nos instrumentos de planeamento educativos, da responsabilidade do Município – a Carta Educativa (antiga Carta Escolar), enquanto instrumento de gestão da rede escolar, e o Plano Estratégico Educativo Municipal/Projeto Educativo Local, como instrumento orientador da política educativa local (Orvalho, 2014). Estes instrumentos contribuem para uma melhor gestão e utilização de recursos financeiros, materiais e humanos pelas autarquias e permitem definir objetivos, metas e formas de atuação à escala local. Assim, para compreender como podem ser desenhadas as estratégias em Educação à escala do Município, são aqui enfatizadas: 1) a importância do planeamento na área da Educação; 2) a descentralização de competências do Estado Central para o nível local; 3) a abordagem aos instrumentos de gestão da rede e política educativa; 4) as componentes de análise que integram os instrumentos referidos; 5) a análise evolutiva e comparativa das CE e PEEM dos Concelhos A e B (casos de estudo); e 6) a apresentação dos principais resultados decorrentes do estudo.

## **METODOLOGIA**

A fim de perceber como é que os instrumentos de gestão da rede e de política educativa têm permitido dar resposta aos desafios e às necessidades locais, essencialmente em matéria de Educação, estruturou-se o trabalho em duas etapas:

- **1ª Etapa – Fundamentação Teórica:** nesta etapa faz-se um enquadramento teórico da temática abordada, focando a importância do planeamento i) na construção de políticas educativas, ii) na descentralização de competências em Educação e iii) nos instrumentos educativos locais (CE e PEEM) em vigor à data de elaboração do estudo.
- **2ª Etapa – Componente Prática:** esta etapa consiste numa análise interpretativa do conteúdo das CE e PEEM dos concelhos A e B, em função das diretrizes legais que definem a organização destes instrumentos<sup>1</sup>. Para as **CE** é apresentada uma análise evolutiva e comparativa do seu conteúdo relativa a dois períodos – 2006 e 2016/2017. Para os **PEEM** é feita, apenas, uma análise comparativa entre os dois concelhos. Os dois casos de estudo permitiram comparar os instrumentos educativos desenvolvidos, no mesmo período, por Concelhos distintos. Os principais objetivos prendem-se com: i) a identificação das diferenças e semelhanças ao nível do conteúdo e dos desafios associados e assumidos em cada momento; e ii) a verificação do cumprimento dos normativos legais ao nível da organização e do desenvolvimento das componentes de análise.

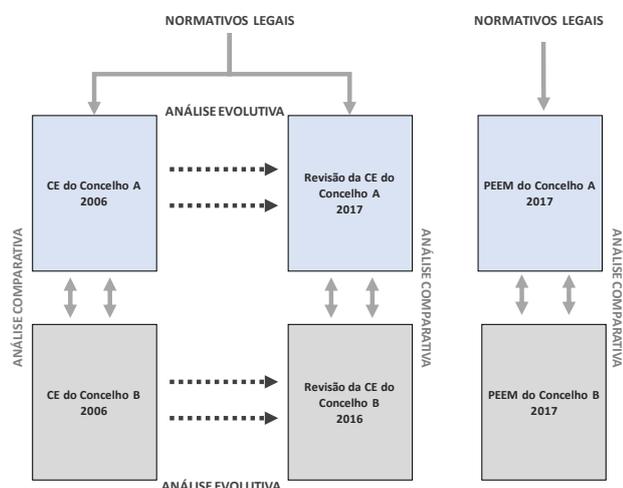


FIGURA 1: METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS CASOS DE ESTUDO (CONCELHOS A E B)  
 FONTE: SANTOS, S. (2017)

O trabalho de análise de conteúdo foi complementado com a *observação participante* dos processos de Revisão da CE e de construção do PEEM

<sup>1</sup> Aquando do desenvolvimento dos trabalhos que estão na base deste artigo, estava em vigor o Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio. Posteriormente, foi publicado o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Apesar desta alteração legal, o artigo que determina o conteúdo das CE (art.º 13.º) não sofreu alterações que comprometam a validade do estudo, uma vez que foi mantida a redação relativa à componente técnica (n.º 1, do art.º 13.º). No entanto, importa sublinhar as alterações efetuadas ao nível da componente política (n.º 2, do art.º 13.º), sendo que o atual diploma não prevê a obrigatoriedade de elaboração do plano de financiamento com a estimativa de custos e a menção das fontes de financiamento e das entidades responsáveis pela sua execução. Para a análise do conteúdo dos PEEM recorreu-se à cláusula 11ª e 12ª do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências – Contrato de Educação e Formação Municipal de 2015.

desenvolvidos nos anos de 2016 e 2017 nos dois concelhos. O acompanhamento do processo permitiu recolher informação sobre a ordem cronológica das fases subjacentes à elaboração destes instrumentos, especialmente ao nível da auscultação da comunidade educativa. Esta componente incluiu a realização de: i) entrevistas individuais; ii) *focus group*; e iii) *workshops* de apresentação e validação do trabalho e de recolha de contributos.

A metodologia adotada permitiu identificar as principais componentes associadas à construção de estratégias e políticas educativas, que consideram os desafios territoriais e contribuem para uma resposta às necessidades locais em Educação.

### **A IMPORTÂNCIA DO PLANEAMENTO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO**

A globalização e o desenvolvimento das redes de transportes e tecnológicas têm colocado novos reptos ao processo de planeamento, nomeadamente, decorrentes de fatores demográficos e socioeconómicos. Alguns destes desafios convergem em questões associadas ao envelhecimento populacional, adiamento e declínio da fecundidade e fluxos migratórios (INE, 2015). Assim, a necessidade crescente de desenhar estratégias de resposta a desafios vários tem motivado os agentes locais a procurar diferentes soluções de apoio à decisão em áreas como a saúde, habitação e educação (Fonseca, 2006).

Na área da educação, uma das grandes questões que se coloca prende-se com as implicações da diminuição do número de crianças e jovens em idade de frequentar os diferentes ciclos de estudo na organização e gestão do território. Entre 2001 e 2011, verificou-se no país uma redução de -8,5% do número de jovens com idades entre os 5 e os 19 anos (intervalo aproximado ao das idades abrangidas pela escolaridade obrigatória). Consequentemente, o número de estabelecimentos escolares também diminuiu, seguindo lógicas i) de concentração de tipologias num mesmo equipamento, ii) de constituição de turmas mais numerosas e iii) de redução dos custos operacionais associados à manutenção de equipamentos/estabelecimentos.

TABELA 1: ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR ENTRE 2000/2001 E 2010/11 (Nº)

Ano Letivo	Total			Educação pré-escolar			1º CEB			2º CEB			3º CEB			Ensino secundário		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
<b>2010 / 2011</b>	11017	8161	2856	6812	4379	2433	5221	4665	556	1170	904	266	1516	1169	347	937	566	371
<b>2005 / 2006</b>	14618	12058	2560	6858	4716	2142	8234	7711	523	1134	887	247	1438	1163	275	871	526	345
<b>2000 / 2001</b>	17141	14533	2608	6624	4454	2170	9416	8847	569	1418	1189	229	1357	1125	232	859	528	331

FONTES: AUTORA (ORIGEM DOS DADOS: INE – DGEEC)

Esta questão levanta preocupações ao nível da organização e gestão da rede de equipamentos escolares (numa abordagem mais física à rede) e ao nível da definição e implementação da política educativa local (associadas a aspetos de natureza imaterial). Como refere Fernandes (2007), alterações à rede que impliquem o encerramento de estabelecimentos escolares geram, muitas vezes, resistências na comunidade local que tende a olhar a proximidade à escola como uma mais-valia (pelos valores que transmite, pela sua história ou até mesmo pela qualidade do processo de ensino-aprendizagem). Entende-se assim que as relações de complementaridade entre ambas as abordagens são notórias – a abordagem material mais ligada à CE e a intangível ao PEEM.

Deste modo, para desenhar estratégias eficazes de resposta aos desafios referidos e minimizar as tensões sociais associadas às decisões políticas, é essencial fazer o diagnóstico da realidade educativa local. Esta componente deve identificar necessidades e comportamentos históricos e atuais, incluir uma dimensão prospetiva e integrar as preocupações da comunidade educativa local (Perestrelo, 2002 e Fonseca, 2006). O envolvimento da comunidade no processo tem como objetivos estabelecer uma visão do coletivo da estratégia a seguir e afirmar a identidade educativa local.

O planeamento estratégico é assim reconhecido como um processo útil e necessário para melhorar a Educação e a qualidade de vida e bem-estar da comunidade atual e gerações futuras à escala local.

## DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

O poder local tem vindo a assumir, ao longo do tempo, mais responsabilidades ao nível do planeamento e gestão do território, nomeadamente na área da Educação. Desde o 25 de abril de 1974, momento em que se deu a rutura do modelo político centralizador, emergiram diversos diplomas legais que vieram atribuir um maior grau de autonomia e um maior número de competências ao poder local.

De acordo com Formosinho & Machado (2013), existem cinco grandes momentos que marcaram a política educativa local.

O **1º momento**, de 1974 a 1976, designado por “*revolução de abril e normalização da educação*”, deu início a um longo processo de descentralização de competências do Estado Central para a Administração Local. A Constituição da República Portuguesa valida esse acontecimento com os artigos 73º e 74º que abordam especificamente a desconcentração administrativa no setor educativo.

O **2º momento**, de 1976 a 1986, marcou a década seguinte com o “*ingresso dos pais e dos municípios na educação escolar*”. Neste período foi publicada a Lei n.º 7/77, de 1 de fevereiro, que atribui às Associações de Pais e Encarregados de Educação o direito de participar no Sistema Nacional de Ensino e o Decreto-lei n.º 77/84, de 8 de março, que delimita a atuação da administração central e local relativamente aos investimentos públicos. Em 1986 foi publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) que concede, às entidades públicas, a responsabilidade de organizar o Sistema Educativo.

O **3º momento**, de 1986 a 1996, está associado à “*desconcentração de serviços e impulso à autonomia das escolas*” e foi marcado pela reforma do Sistema Educativo em 1988 que propôs a criação de Conselhos Locais de Educação (Machado, 2004 e Azevedo, 2015, p. 92). No ano seguinte foi publicado o Regime jurídico da autonomia da escola (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro) e posteriormente o Regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio). Cinco anos depois, surgem as Direções Regionais da Educação (Decreto-lei n.º 201/96, de 23 de outubro).

O **4º momento**, de 1996 a 2004, é caracterizado pela “*ligação da escola ao território local*”. Em 1997, o Despacho normativo 27/97, de 2 de junho, veio definir a participação dos órgãos de administração e gestão dos jardins-de-infância dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário no novo regime e gestão das escolas. Em 1998, foi publicado o Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar, ensino básico e ensino secundário (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio). No mesmo ano, com o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, cada escola ou agrupamentos de escolas passou a ter uma Assembleia (n.º 1 e 2, do artigo 6.º). Em 1999, com a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, deu-se início a um processo de reordenamento da rede escolar decorrente da atribuição de competências às autarquias locais como a elaboração da carta escolar. O ano de 2003 foi marcado por vários acontecimentos de política educativa local, como a criação dos Conselhos Municipais de Educação e elaboração das cartas educativas (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro).

O **5º momento**, de 2004 até ao presente, diz respeito à “*elaboração de contratos de autonomia entre os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas com os municípios*”. Em 2004 foi realizado o primeiro contrato de escola. A partir desse ano, houve um reforço da autonomia do poder local com: i) o Programa Aproximar – Programa de descentralização de políticas públicas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março); ii) a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; iii) o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro; e iv) a Publicação da Resolução da Assembleia da República n.º 68/2017, que visa a continuidade do processo de descentralização em diversas áreas. Recentemente, foi publicado o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que revoga o Decreto-Lei n.º 72/2015 e transfere competências para as autarquias e entidades intermunicipais em matéria de Educação.

Em suma, da análise aos principais momentos da história que marcaram a política educativa e aos diplomas legais, depreende-se que as autarquias contam, atualmente, com mais autonomia nos processos de construção estratégica e de tomada de decisão.



FIGURA 2: SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL  
 FONTE: SANTOS, S. (2017)

## INSTRUMENTOS EDUCATIVOS LOCAIS

À escala do município existem dois instrumentos educativos: as CE e os PEEM.

A **Carta Educativa**<sup>2</sup>, anteriormente designada de Carta Escolar, é um instrumento que visa a construção de propostas de reconfiguração da rede escolar no curto e longo prazo, de acordo com as necessidades educativas e formativas e a realidade demográfica e socioeconómica do concelho (artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro). A elaboração das CE compete aos órgãos municipais sendo a sua aprovação feita em Assembleia Municipal, após discussão e parecer em Conselho Municipal de Educação e pronúncia do departamento governamental com competência na área da educação (artigo 14.º). A CE deve ser revista sempre que se verifique uma desadequação da rede às necessidades do território e sua comunidade (n.º 2, do artigo 15.º), sendo que atualmente alguns municípios já iniciaram ou concluíram esse

<sup>2</sup> Com o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, a Carta Escolar passou a designar-se Carta Educativa (artigo 2.º).

processo de revisão<sup>3</sup>. O mais recente decreto-lei veio estender o prazo de Revisão da CE de 5 para 10 anos (n.º 3, artigo 15.º).

A tabela que se segue mostra as componentes que constituem as CE segundo Cordeiro & Martins (2012) e o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. A CE, segundo Cordeiro & Martins (2012), inclui dois momentos: i) a caracterização técnica e ii) a componente política. A **caracterização técnica** inclui, de forma geral, o diagnóstico demográfico, socioeconómico e educativo do território e as propostas de reconfiguração da rede. A **componente política** compreende as peças necessárias à implementação das propostas: 1) o relatório com a identificação das medidas e respetiva justificação e 2) o programa de execução com a respetiva calendarização.

TABELA 2: COMPONENTES DAS CARTAS EDUCATIVAS

CARTA EDUCATIVA	
1º MOMENTO CARACTERIZAÇÃO TÉCNICA	2º MOMENTO COMPONENTE POLÍTICA
⇒ Caracterização da localização e geometria da rede de edifícios e equipamentos educativos;	⇒ Relatório com as principais medidas a adotar e respetiva justificação;
⇒ Diagnóstico estratégico;	⇒ Programa de execução com a calendarização das intervenções.
⇒ Projeções de desenvolvimento;	
⇒ Propostas de intervenção à rede pública.	

FONTE: AUTORA, COM BASE EM CORDEIRO & MARTINS (2012) E NO N.º 1 E 2, DO ARTIGO 13.º, DO DECRETO-LEI N.º 21/2019, DE 30 DE JANEIRO

Já a tipificação de Costa e Barbosa (2002), embora omissa quanto à dimensão estratégica, considera uma outra componente face às anteriores – a monitorização – com o intuito de perceber se as propostas produziram os resultados esperados:

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

O **Plano Estratégico Educativo Municipal**<sup>4</sup>, também designado de Projeto Educativo Local/Municipal, visa a definição de estratégias e políticas

<sup>3</sup> As Revisões das Cartas Educativas são também conhecidas por **Cartas Educativas de 2ª geração**. Segundo Cordeiro & Martins (2012), as Cartas Educativas começaram a ser elaboradas, aprovadas e homologadas a partir de 2005. Porém, só em 2006 foram homologadas as primeiras (38). Estas Cartas Educativas foram as primeiras a ser elaboradas após o período de aprovação do Decreto-Lei 7/2003, de 15 de janeiro e, por isso, são também conhecidas por **Cartas Educativas de 1ª geração**.

<sup>4</sup> Os conceitos de Projeto Educativo Local/Municipal são aqueles que têm mais tradição na área da Educação ao nível local, sendo o conceito de Plano Estratégico Educativo Municipal mais recente. Os conceitos de Projeto Educativo Local/Municipal para alguns autores (Cordeiro *et al.*, 2012, p.307 e Ribeiro *et al.*, 2010, p. 150) tiveram duas grandes

educativas locais e dá primazia à dimensão imaterial da Educação (Cordeiro *et al*, 2012 e Cardo, 2014).

A primeira referência ao PEEM surgiu no âmbito do Programa Aproximar<sup>5</sup> com o artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que incumbe a elaboração do PEEM aos órgãos municipais. Os contratos de educação e formação municipal<sup>6</sup>, estabelecidos entre o Governo e 15 dos 308 municípios do país, contêm uma cláusula (12.ª) que obriga os municípios a elaborar ou atualizar os instrumentos de gestão da rede e política educativa (CE e PEEM, expressamente referidos nas alíneas a e b, do ponto 1). Nesse contrato interadministrativo de Educação e Formação é revelado, formalmente e pela primeira vez, o conteúdo dos PEEM nas cláusulas 11ª e 12ª. Depreende-se que o conteúdo do PEEM, definido na **11ª cláusula**, corresponde ao diagnóstico enquanto componente da CE, incluindo a caracterização: i) do território municipal; ii) da procura e oferta de equipamentos escolares e respostas de apoio socioeducativo; e iii) dos níveis de escolarização, sucesso e abandono escolar. Na **12ª cláusula** encontram-se enumeradas as dimensões que estruturam a principal componente do PEEM: o plano de ação.

TABELA 3: COMPONENTES DOS PLANOS ESTRATÉGICOS EDUCATIVOS MUNICIPAIS

PLANO ESTRATÉGICO EDUCATIVO MUNICIPAL	
Cláusula 11ª	Cláusula 12ª
<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Caracterização territorial;</li> <li>⇒ Caracterização dos AE/E;</li> <li>⇒ Oferta educativa e formativa;</li> <li>⇒ Necessidades educativas e formativas por parte das famílias, crianças, alunos e formandos;</li> <li>⇒ Áreas de apoio à família como atividades de animação e de apoio à família (AAAF), componente de apoio à família (CAF) e ação social escolar;</li> <li>⇒ Resultados Escolares – avaliação interna e externa dos alunos;</li> <li>⇒ Taxa de abandono escolar e saída precoce do sistema educativo;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Linhas gerais de ação;</li> <li>⇒ Metas;</li> <li>⇒ Indicadores de melhoria de desempenho educativo;</li> <li>⇒ Estratégias;</li> <li>⇒ Atividades;</li> <li>⇒ Recursos;</li> <li>⇒ Calendarização.</li> </ul>

influências: 1) o movimento das Cidades Educadoras (nos anos setenta, do século XX) que considera a cidade/território como agente educador responsável pela definição de políticas educativas locais e 2) a descentralização de competências que veio atribuir uma maior responsabilidade/competências e autonomia ao poder local. Pacheco, 2012; Neto-Mendes, 2007 e Orvalho 2014 também foram autores que se debruçaram sobre estes conceitos. Já a designação de Plano Estratégico Educativo Municipal surgiu em 2013 no âmbito do Programa Aproximar com a resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março e com o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

<sup>5</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março e Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

<sup>6</sup> Os contratos de educação e formação municipal celebrados no âmbito do programa “Aproximar Educação (PAE)” encontram-se publicados em Diário da República, 2.ª série – N.º 145 – 28 de julho de 2015.

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

⇒ Taxa de conclusão dos ciclos e níveis de ensino.

FONTE: SANTOS, S. (2017)., COM BASE NA CLÁUSULA 11ª E 12ª DO CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS – CONTRATO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO MUNICIPAL

Autores como Costa *et al.* (2016) vieram consolidar alguns dos princípios que devem estar na base da elaboração deste instrumento, em muito associados às características do planeamento estratégico – como a participação e mobilização dos agentes na construção da estratégia, a monitorização e avaliação da eficiência e eficácia do plano de ação, a flexibilidade e adaptação das ações às mutabilidades territoriais e a visão prospetiva. Neste âmbito, importa salientar que as componentes da monitorização e da visão prospetiva são coincidentes ao conteúdo das CE.



FIGURA 3: PRINCÍPIOS SUBJACENTES À CONTRUÇÃO DO PEEM  
FONTE: SANTOS, S., (2017)., COM BASE EM COSTA *ET AL.* (2016)

O desenvolvimento destes instrumentos, CE e PEEM, permite às entidades municipais gerir melhor os recursos financeiros, materiais e humanos e responder de uma forma mais eficiente e eficaz às necessidades educativas da comunidade local.



A análise dos PEEM dos Concelhos A e B (ambos de 2017) mostra que existe uma componente comum às CE enquanto instrumento educativo de planeamento, o **diagnóstico estratégico**. Ambos os planos apresentam uma síntese do diagnóstico desenvolvido aquando os processos de revisão das CE, em 2017 no Concelho A e em 2016 no Concelho B. A construção da análise SWOT, da visão e do plano de ação foi palco para o segundo momento de envolvimento da comunidade educativa local, que já havia sido mobilizada aquando a revisão da CE. O exercício de participação realizado no âmbito do PEEM teve como principal objetivo a validação de informação e a recolha de novos contributos para a definição de estratégias e políticas educativas locais.

O desenho do modelo de governação e dos mecanismos de monitorização tiveram como base a identificação das entidades necessárias à concretização e acompanhamento das ações do PEEM, bem como das propostas definidas no âmbito da revisão da CE.

TABELA 5: ANÁLISE COMPARATIVA DO CONTEÚDO DOS PEEM'S  
 Equipa da Universidade + CM      Equipa da Universidade + CM

	PEEM Concelho A	PEEM Concelho B
<b>Cláusula 11ª</b> <b>Diagnóstico e caracterização do Município</b>	Síntese do diagnóstico estratégico da Revisão da CE	Síntese do diagnóstico estratégico da Revisão da CE Acréscimo de informação complementar
<b>Cláusula 12ª</b> <b>Linhas de ação, metas, indicadores, recursos e calendarização</b>	Construção estratégica com a comunidade (auscultação) - SWOT - Visão - Plano de ação (eixos estratégicos, objetivos, ações/atividades, metas, intervenientes/recursos) Mecanismos de Monitorização Modelo de governação (recursos humanos a mobilizar)	

FONTE: SANTOS, S. (2017)

Assim, apesar dos processos de revisão da CE e de elaboração do PEEM serem desenvolvidos de forma separada, percebe-se que existe uma complementaridade entre ambos os instrumentos, nomeadamente ao nível: i) do diagnóstico estratégico, por se tratar de uma componente que deve informar as decisões a tomar, quer na CE quer no PEEM; ii) do processo de auscultação, por alimentar as diferentes peças; iii) do desenho da estratégia educativa, devendo o plano de ação do PEEM partilhar dos princípios subjacentes às propostas da CE; e iv) da monitorização, que prevê o

acompanhamento do nível de execução das ações previstas no PEEM e na CE.

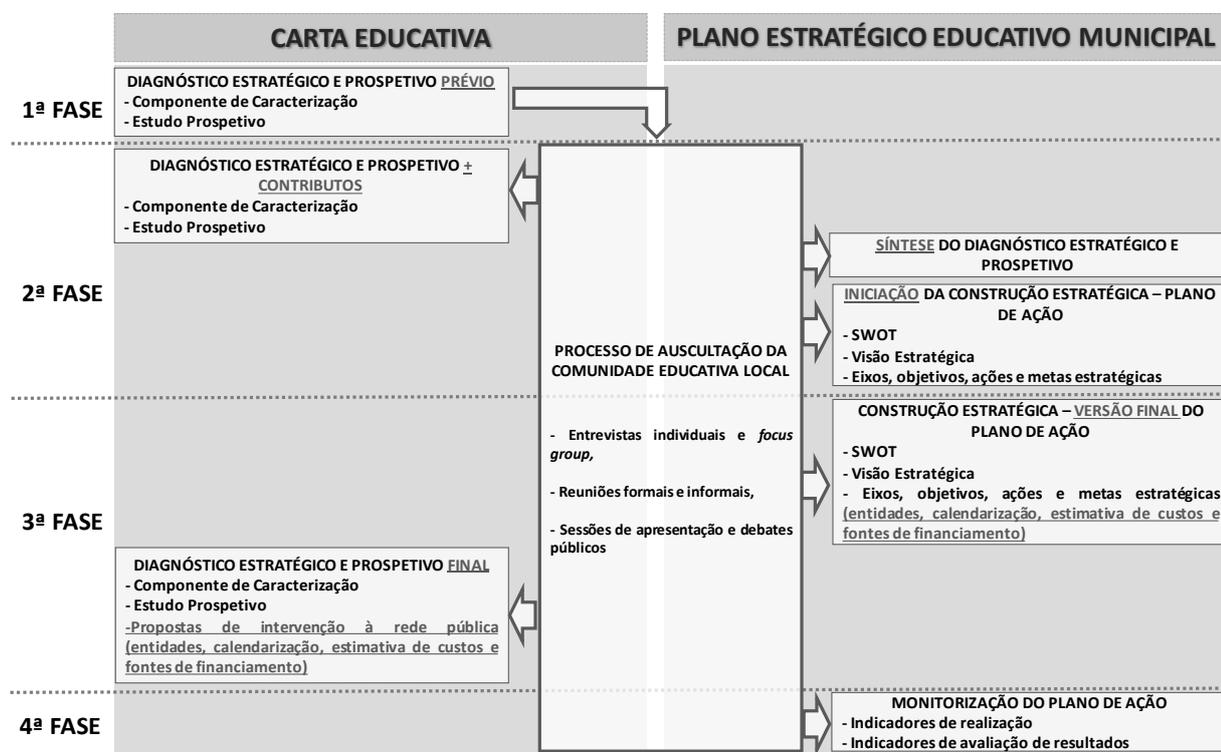


FIGURA 4: BASE METODOLÓGICA PARA A DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS EDUCATIVAS LOCAIS  
 FONTE: SANTOS, S. (2017).

A componente do **diagnóstico estratégico** consiste no retrato demográfico, socioeconómico e educativo do território municipal, inclui a análise de tendências de evolução históricas e perspectiva trajetórias para o futuro. Muito embora faça parte de ambos os instrumentos, encontra-se desenvolvida com maior detalhe na CE. A componente da **auscultação** é transversal aos dois processos, uma vez que permite: i) fornecer contributos para o enriquecimento do diagnóstico; ii) alimentar um plano de ação no qual a comunidade educativa se reveja; e iii) monitorizar as ações definidas no plano e perceber se estas estão a gerar os resultados esperados. As componentes da **estratégica educativa** e da **monitorização** são peças que constituem o PEEM. A construção da estratégia educativa (plano de ação), para além de considerar as propostas da CE (vertente material), ajuda a definir políticas educativas locais para melhorar a Educação (vertente imaterial). A monitorização é feita posteriormente à elaboração do plano e da carta, dado que permite avaliar os impactos das ações/medidas propostas e adaptá-las quando os resultados esperados não estão a ser alcançados.

Em suma, entende-se que as componentes explanadas – i) do diagnóstico estratégico educativo, ii) da auscultação à comunidade educativa local, iii) da construção da estratégia educativa e iv) da monitorização – são determinantes para a definição de estratégias e de políticas educativas locais capazes de responder às mutabilidades do território e às necessidades da comunidade no curto, médio e longo prazo.

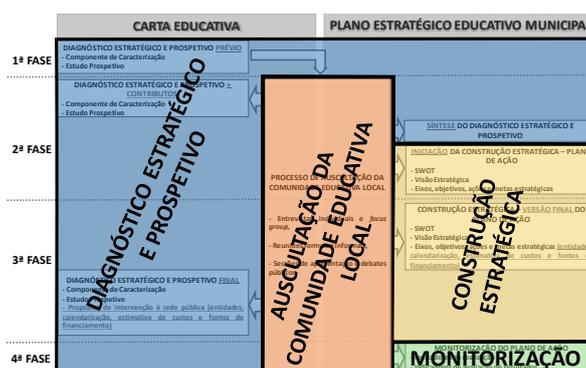


FIGURA 5: COMPONENTES PARA A CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS EDUCATIVAS LOCAIS  
 FONTE: SANTÓS, S. (2017).

## CONCLUSÕES

Com o processo de descentralização de competências da Administração Central para a Administração Local, os órgãos locais passaram a ter mais responsabilidades na gestão e planeamento na área da Educação. Considera-se que a elaboração dos instrumentos de gestão da rede (CE, que vincula perante a Lei) e de política educativa (PEEM, ligado ao compromisso político) pode contribuir para uma melhor gestão das matérias delegadas pelas autarquias locais.

Da análise comparativa e evolutiva aos instrumentos de gestão da rede e de política educativa dos concelhos A e B, concluiu-se que as primeiras CE se apresentam como meros diagnósticos descritivos de educação desligados das necessidades locais. Contudo, com o surgimento dos PEEM, o sentido das CE veio alterar-se. Estas passaram a incorporar uma dimensão mais estratégica a fim de dar uma resposta mais ajustada aos desafios territoriais e às necessidades da comunidade educativa local.

Aferiu-se também que a base metodológica apresentada para a definição de estratégias e políticas educativas à escala local, assente em quatro componentes – diagnóstico estratégico, auscultação, construção da

estratégia e monitorização – constitui um contributo relevante na estruturação de processos de apoio à decisão deste tipo.

Apesar da CE e do PEEM serem instrumentos de carácter diferente, materializados em documentos distintos e com focos distintos, coloca-se a hipótese de poderem vir a diluir-se num só instrumento, dada a complementaridade da dimensão estratégica patente em ambos. Esta solução evitaria a duplicação de processos nas autarquias. Não obstante, a publicação do novo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, pode reforçar esta ideia.

Em conclusão, os instrumentos de gestão da rede e de política educativa – **CE e PEEM** – devem compreender a definição de estratégias para o curto, médio e longo prazos, adaptáveis face à condição dinâmica do território e capazes de gerar resultados positivos na Educação, qualidade de vida e bem-estar das comunidades locais.

## REFERÊNCIAS

- CARDO, M. (2014). *O Conselho Municipal de Educação na configuração da política educativa local*. Dissertação de Mestrado em Gestão Escolar, Faculdade de Economia, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Coimbra.
- CASALEIRO, L. (2012). *Planeamento Estratégico: o plano estratégico nas instituições de Ensino Superior – O caso da Universidade de Coimbra*. Relatório de Estágio. Mestrado em Gestão. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.
- CORDEIRO, R.; ALCOFORADO, L.; FERREIRA, A. (2012). *Projeto Educativo Local: um processo associado a estratégias de desenvolvimento integrado e sustentável*. Cadernos de Geografia, N.º 30/31, pp. 305-315, Coimbra.
- CORDEIRO, R.; MARTINS, H. (2012). *A Carta Educativa Municipal como Instrumento Estratégico de Reorganização da Rede Educativa: Tendências de Mudança*. Cadernos de Geografia, N.º 30/31, pp. 339-356, Coimbra.
- COSTA, D.; BARBOSA, D. (2002). *A Carta educativa como instrumentos de planeamento e gestão*. GeolNova, V. 5, pp. 187-204.
- COSTA, J.; NETO-MENDES, A.; NEVES, R.; VIEIRA, R.; OLIVEIRA, J. (2016). *Plano Estratégico Educativo Municipal: Princípios Orientadores*. Universidade de Aveiro.
- FERNANDES, D. (2007). *A avaliação das aprendizagens no Sistema Educativo Português*. Educação e Pesquisa, V. 33, N.º 3, pp. 581-600, São Paulo.

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

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

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

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

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

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

SANTOS, S. (2017). *Instrumentos de Gestão da Rede e Política educativa – Referencial de Boas Práticas*. Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano. Universidade de Aveiro, Aveiro.