Revista Portuguesa de Educação

A diversidade na formulação de instrumentos de política educativa local

Ana Grifo [i],
Universidade de Aveiro, Portugal.

Joana Duarte [ii],
Universidade de Aveiro, Portugal.

João Lourenço Marques [iii]
Universidade de Aveiro, Portugal.

RESUMO

A regulação respeitante às Cartas Educativas e demais instrumentos de política educativa local (designadamente, Planos Estratégicos Educativos Municipais) não resulta, necessariamente, na sua homogeneização. O presente artigo, enquadrado numa investigação que procura avaliar a governação multinível (vertical) da educação em Portugal, evidencia a diversidade de entendimentos aquando da formulação daqueles instrumentos.

Seja por via das características territoriais (físicas, demográficas, políticas, socioeconómicas ou educativas), seja por influência dos agentes envolvidos na sua elaboração, diferentes Cartas Educativas conferem diferentes pesos e valorações a matérias tão distintas como a monitorização ou as oportunidades e constrangimentos decorrentes da estratégia europeia. Por outro lado, questões formais, tais como a extensão ou a profundidade dos diagnósticos e das propostas de reconfiguração da rede escolar (e metodologias associadas), tendem, também, a diferir. O presente estudo constata estas e outras diferenças após uma análise de conteúdo dos instrumentos locais de política educativa (Cartas Educativas e Planos Estratégicos Educativos Municipais), publicados durante o período 2014-2020, numa amostra de dez municípios de Portugal Continental (dois por cada região considerada na execução da Política de Coesão). A análise contempla, igualmente, o confronto destes instrumentos com as orientações dos normativos legais, designadamente o mais recente Decreto-Lei n.º 21/2019, e com outros documentos estratégicos nacionais que podem explicar algumas variações.

Palavras-chave: Cartas educativas; Governação multinível da educação; Formulação de políticas educativas; Territorialização das políticas.

1. INTRODUÇÃO

No ano de 2023, assinalaram-se os 20 anos desde o diploma legislativo que transfere direta e explicitamente competências para os municípios no que diz respeito à elaboração da Carta Educativa (CE), instrumento que se debruça sobre o ordenamento da rede escolar e planeamento das intervenções sobre os edifícios escolares (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro). Na segunda metade deste período, o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, apresenta o Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM), doravante designado de Plano Estratégico Educativo (PEE), ainda que a sua denominação possa variar entre municípios. Por aquela efeméride e por outros motivos, impõe-se a necessidade de uma reflexão sobre a construção e operacionalização destes instrumentos, com a consciência de que os últimos 20 anos foram pautados por sucessivas tentativas de aperfeiçoamento.

Após uma primeira geração de Cartas Educativas, formalmente orientadas pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, o ano de 2015 inaugura um período de Cartas de 2.ª geração (com os supramencionados Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio). É, no entanto, em 2019 que é publicado um novo diploma legal, que aparenta introduzir uma mudança de paradigma no entendimento sobre os objetivos e os conteúdos da Carta Educativa (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro). A CE deve incluir, no seguimento deste Decreto, uma componente estratégica de combate ao insucesso escolar, aparentando fundir (ou, no mínimo, sobrepor parcialmente) a CE e o PEE e ultrapassando a distinção entre os objetivos materiais da primeira e os fins imateriais do segundo. Não só a publicação deste normativo coincide com um renovado período de transferência de competências para os municípios (concretizado funcionalmente em 2022), no âmbito da educação, como, mais tarde, se materializa num detalhado guião orientador para a elaboração das CE, precisamente intitulado 'Carta Educativa – Guião para Elaboração' (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência et al., 2021), vindo a público em maio de 2021. O único 'Manual para elaboração da carta educativa' (Martins, 2000) havia sido divulgado em 2000, pelo que se impunha a publicação de um documento atualizado.

Ainda que de elaboração obrigatória e com objetivos bem definidos, a CE pode obedecer a diferentes formas e valorizar distintos aspetos e camadas, especialmente na sua articulação com o PEE. O presente artigo procura identificar e caracterizar essa heterogeneidade, discutindo-a e enfatizando os aspetos mais proeminentes e geradores de maiores interrogações, ainda que se evite a atribuição de intenção e juízos de valor nesta análise. Recorrer-se-á a uma amostra de instrumentos locais de política educativa local de dez municípios de Portugal Continental, tal como se explicitará na secção 2. Metodologia.

Deste modo, o estudo orientar-se-á pela seguinte questão principal: Quais as principais variações identificáveis nos instrumentos locais de política educativa? Importará explicitar as variações quer na forma quer no conteúdo, bem como nas influências e enquadramentos declarados, nomeadamente no

posicionamento face às estratégias nacionais e supranacionais. Servimo-nos desta amostra de municípios para identificar elementos de heterogeneidade (ou convergência), não visando a formulação de juízos de valor, nem de qualquer ordenação com base em hipotéticos critérios sobre o que constitui um bom instrumento local de política educativa.

2. METODOLOGIA

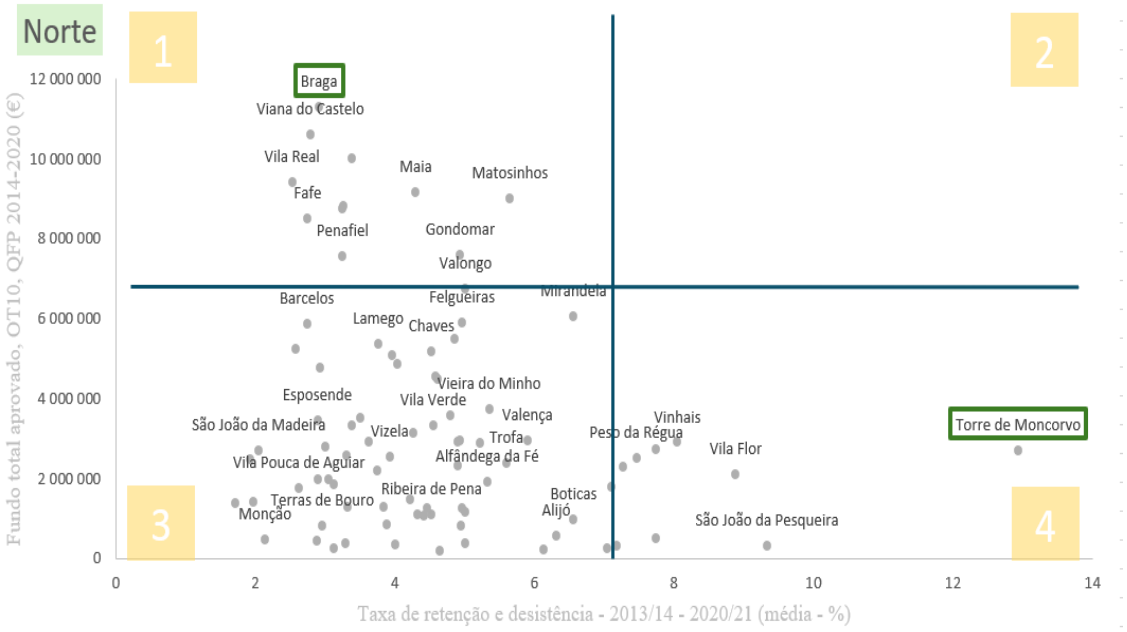
Antes de apresentar a metodologia seguida no artigo, é recomendável avançar, desde já, com a identificação da amostra de municípios considerados e os critérios subjacentes à sua escolha.

Uma vez que a presente análise se insere numa investigação mais abrangente sobre a governação multinível da educação em Portugal, designadamente na articulação entre as esferas europeia e local, considerou-se que o critério mais imparcial e ajustado para a definição da amostra deveria cruzar os montantes de cofinanciamento europeu para políticas e projetos educativos com um indicador que permita captar uma fotografia do sucesso educativo nos vários municípios portugueses. Assim, recorreu-se, respetivamente, ao fundo total aprovado para o Objetivo Temático 10 do Portugal 2020 (incidente sobre a educação e tal como publicado à data de 30 de junho de 2022) e à taxa de retenção e desistência. O cruzamento destes dois indicadores é feito para o horizonte entre 2014 e 2020, de modo a coincidir com o período de um dos quadros comunitários da Política de Coesão. O resultado, para cada uma das regiões de Portugal Continental, é ilustrado através de um gráfico de quadrantes, de modo a identificar um município do quadrante 1 e outro do quadrante 4, traduzindo, respetivamente: (1) a alocação de um elevado volume de fundos a um município cujo desempenho educativo é razoavelmente positivo; (2) a alocação de um financiamento que se revela diminuto face às necessidades educativas municipais, uma vez que o desempenho educativo apresenta desafios.

São excluídos desta análise os municípios com um envelope de cofinanciamento significativamente assimétrico face aos restantes municípios de cada região, merecendo por isso uma análise diferenciada: Lisboa, Porto, Vila Nova de Gaia e Coimbra. Apresentam-se, de seguida, os referidos quadrantes, para cada uma das regiões de Portugal Continental, delimitadas de acordo com a necessidade de alocação e gestão dos fundos europeus (Figuras 1, 2, 3, 4 e 5).

Figura 1

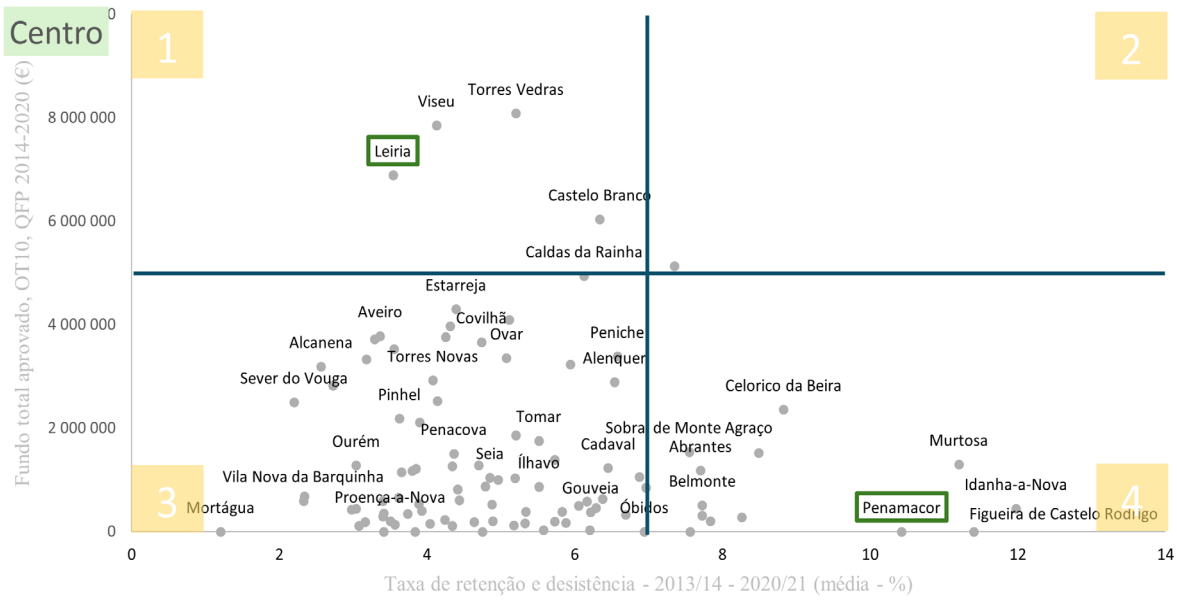
Fundo total aprovado e taxa de retenção e desistência na região Norte



Nota: Elaboração própria, com informação retirada das bases de dados dos projetos aprovados do Portugal 2020

Figura 2

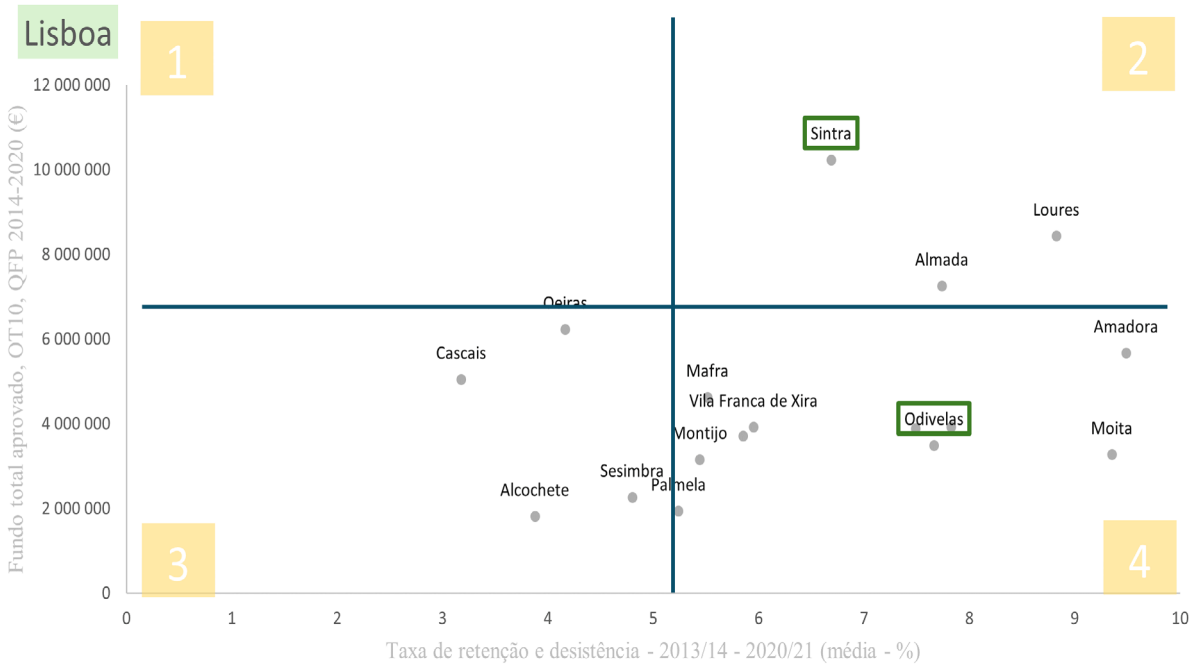
Fundo total aprovado e taxa de retenção e desistência na região Centro



Nota: Elaboração própria, com informação retirada das bases de dados dos projetos aprovados do Portugal 2020

Figura 3

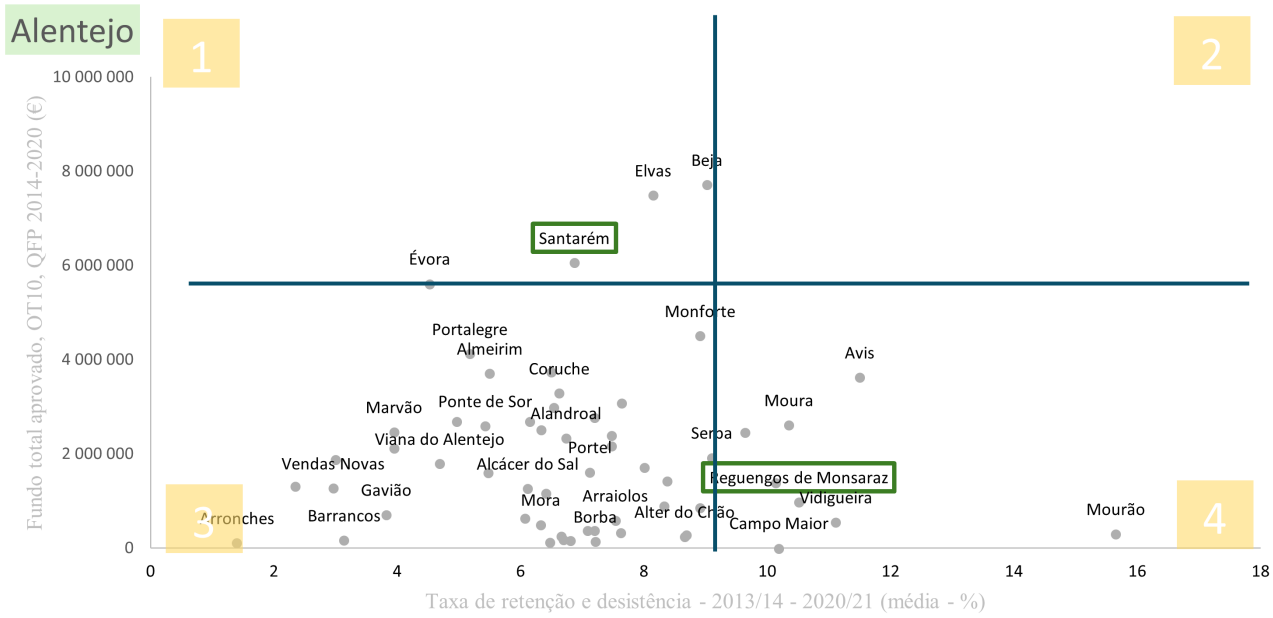
Fundo total aprovado e taxa de retenção e desistência na região de Lisboa



Nota: Elaboração própria, com informação retirada das bases de dados dos projetos aprovados do Portugal 2020

Figura 4

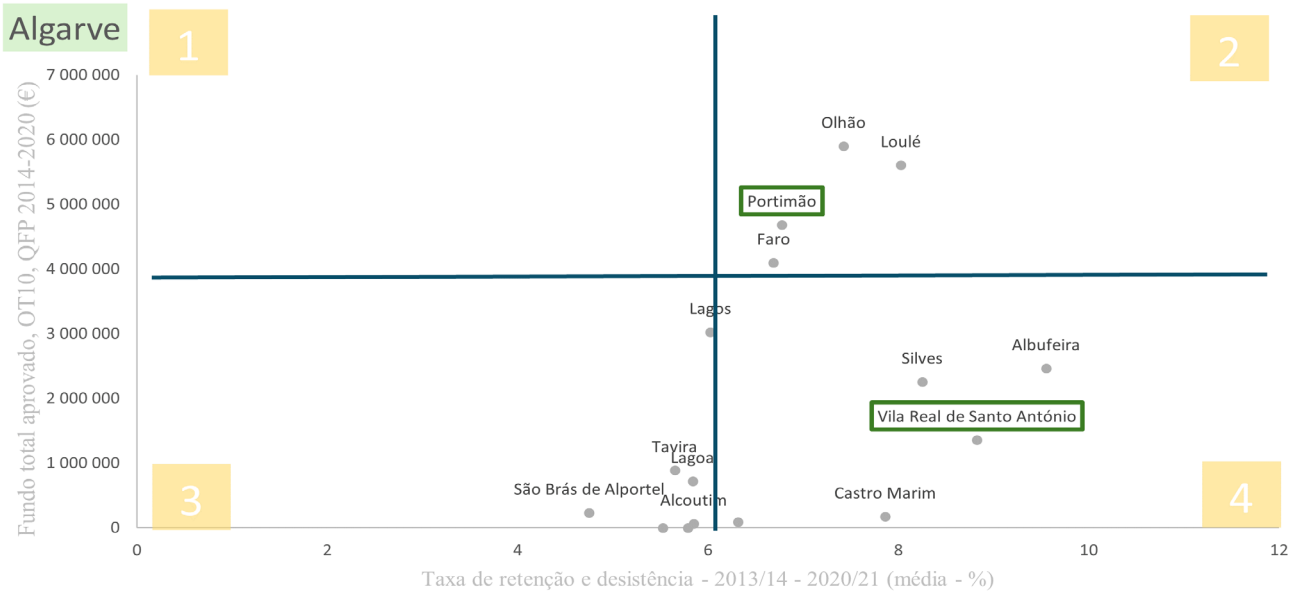
Fundo total aprovado e taxa de retenção e desistência na região do Alentejo



Nota: Elaboração própria, com informação retirada das bases de dados dos projetos aprovados do Portugal 2020

Figura 5

Fundo total aprovado e taxa de retenção e desistência na região do Algarve



Nota: Elaboração própria, com informação retirada das bases de dados dos projetos aprovados do Portugal 2020

Foram selecionados apenas os municípios que têm disponíveis de forma pública e aberta os documentos estratégicos essenciais para a análise, tendo havido, ainda, necessidade de adaptar as escolhas de quadrantes mediante essa disponibilidade. Assim, foram selecionados os municípios indicados na Tabela 1.

Tabela 1

Municípios selecionados para análise

	Município do quadrante 1	Município do quadrante 4
Norte	Braga	Torre de Moncorvo
Centro	Leiria	Penamacor
Lisboa	Sintra – Quadrante 2[1]	Odivelas
Alentejo	Santarém	Reguengos de Monsaraz
Algarve	Portimão – Quadrante 2[2]	Vila Real de Santo António

Nota: Elaboração própria.

Todos os documentos analisados foram elaborados, como já referido, durante o quadro comunitário 2014-2020, não havendo, na amostra, qualquer instrumento publicado no primeiro ano deste horizonte. Por outras palavras, todos os instrumentos considerados surgem a partir de 2015, ano que inauguraria a 2.ª geração da CE, e podem, ainda, compreender documentos de 3.ª geração (ou seja, posteriores a 2019). Ter-se-á em consideração permanente esta categorização, sendo apreciada a sua pertinência.

Quanto à metodologia propriamente dita, e seguindo os princípios de Mayring (2014), é seguida uma abordagem multimétodos que combina a análise de recorrências e a análise de frequências (dimensão quantitativa) com análises mais contextuais e interpretativas (dimensão qualitativa), das quais se apresentam, aqui, versões depuradas. Olha-se para os instrumentos (Cartas Educativas e Planos Estratégicos) e realidades documentais como factos sociais que entram em intertextualidade (Atkinson & Coffey, 2004), uma abordagem que se torna evidente aquando da identificação das menções a referenciais nacionais, supranacionais e científicos.

Parte-se para esta análise documental e de conteúdo com matérias e dimensões de análise já pré-definidas, as quais importaria avaliar em cada um destes instrumentos. Assim, a investigação enquadra-se na "directed approach", descrita por Hsieh e Shannon (2005), procurando, deste modo, "estender conceptualmente o quadro teórico" (p. 1281) sobre as políticas educativas locais. As dimensões de análise derivam de estudos dos autores já realizados no âmbito da governação da política educativa local, mas, também, da sua experiência empírica na construção da tipologia de instrumentos que aqui se considera. Importa ressalvar, porém, que nenhum dos autores teve qualquer experiência de investigação aplicada em qualquer dos territórios considerados, nem tampouco no desenho destes instrumentos específicos estudados no presente artigo.

3. ENQUADRAMENTO

A Lei de Bases do Sistema Educativo, de 1986 (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro), define o quadro geral de princípios para a educação em Portugal, antevendo, desde logo, o papel das autarquias na administração escolar. Num Estado em permanente tensão entre a centralização da política educativa e a promessa da regionalização (Bilhim, 2019), os movimentos no sentido da descentralização de competências foram paulatina e cuidadosamente encetados, não sendo raros os receios de municipalização da educação (Baixinho, 2017).

No que aos instrumentos locais de política educativa diz respeito, é em 1999 que surge a referência à Carta Escolar, como parte integrante dos Planos Diretores Municipais, bem como ao Conselho Local de Educação (artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro), ainda que a composição destes últimos não seja aí especificada.

É, então, no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que aquelas designações são alteradas, passando, respetivamente, a Carta Educativa e a Conselho Municipal de Educação, este último já acompanhado da identificação dos elementos que o compõem. O diploma, aliás, tem exclusivamente como objetivo a regulação da Carta e do Conselho, reconhecendo-se que a mera referência àqueles na Lei n.º 159/99 foi insuficiente para desencadear uma ação consequente (Pinhal, 2013). Explicita-se, deste modo, a conceção da CE como:

> 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, Artigo 10.º, p. 132)

Também no Decreto-Lei n.º 7/2003 se estabelecem os três elementos da CE: (1) relatório com indicação das medidas e respetiva justificação; (2) programa de execução e calendarização; e (3) plano de financiamento com estimativa de custos e identificação das fontes financeiras e das entidades responsáveis. É, ainda, referido no diploma que a CE deve alinhar-se com as "orientações e objetivos de política educativa" (Decreto-Lei n.º 7/2003, Artigo 13.º, p. 133), pugnando por maior coesão territorial e igualdade de oportunidades. Ter-se-á iniciado, com este normativo, a 1.ª geração de Cartas Educativas.

O alinhamento com os objetivos de política educativa torna-se um traço mais presente no PEE, podendo este ser municipal ou intermunicipal (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro). No entanto, no Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio, que altera o Decreto-Lei n.º 7/2003, o Plano surge apenas como municipal. A atenção dada a este segundo instrumento e a necessidade de rever as CE de 1.ª geração, conjugadas com decisões políticas anteriores (designadamente o Programa Aproximar), resulta na perceção da necessidade de uma 2.ª geração de Cartas Educativas.

A participação intermunicipal na política e ordenamento educativos volta a ser contemplada mais recentemente. Entre outras orientações, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, estabelece, justamente, a transferência de competências para os órgãos intermunicipais no que concerne o planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e de ofertas formativas. Este diploma adiciona, enquanto objeto da CE, a estratégia municipal para a redução do abandono escolar e promoção do sucesso educativo, que nela deve estar refletida. Se em 2003 se recomendava uma avaliação da necessidade da revisão da CE a cada 5 anos, o diploma de 2019 obriga a uma revisão a cada dez anos.

Complementarmente, se o Decreto-Lei n.º 21/2019 subscreve e dá continuidade à regulação do processo, forma e conteúdo das CE (já apresentados em 2003 e 2015), o Guião para Elaboração, publicado em maio de 2021 (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência et al., 2021), adiciona especificidade e rigor, chegando a um nível de detalhe que identifica os indicadores a considerar na análise das dinâmicas populacionais e socioeconómicas. Note-se, porém, que tanto o Decreto-Lei como o Guião são omissos no que ao PEE diz respeito, ainda que incorporem parte do espírito de promoção do sucesso escolar que lhe está subjacente.

Esta evolução tem sido analisada na literatura, quer se procure melhores entendimentos sobre a operacionalização dos primeiros diplomas (Cordeiro et al., 2014), quer se reflita sobre a necessidade de antecipar os efeitos do mais recente decreto (Santos et al., 2019).

A variação no processo de adesão e na construção destes instrumentos tem sido demonstrada por vários estudos, dos quais se destacam o de Cordeiro et al. (2014), onde se distinguem os municípios entusiastas, cumpridores e resistentes, mediante o empenho com que procederam à primeira elaboração dos seus instrumentos locais de política educativa. Santos et al. (2022) identificam diferenças entre a 1.ª e a 2.ª geração de Cartas Educativas, entendendo que a segunda privilegia estratégias locais que nem sempre decalcam as orientações técnicas da tutela. Entre outros fatores, a tensão entre princípios de eficiência e de equidade (Wolf et al., 2021) tende a explicar as diferentes tendências de reordenamento da rede escolar.

Ainda no que diz respeito à construção dos instrumentos, tem sido crescente o envolvimento de especialistas, incluindo cientistas (Sebastião et al., 2020). Pelo contrário, outras vozes veem como pouco consequente o envolvimento de órgãos estruturantes como o Conselho Municipal de Educação nestes processos (Castro & Rothes, 2014). Não obstante, tem sido feito um esforço no sentido do envolvimento da comunidade local no desenho da estratégia e visão educativas (Grifo et al., 2021), procurando construir verdadeiros territórios educativos (Machado et al., 2017) onde se promova uma regulação sociocomunitária (Barroso, 2013).

Vários outros diplomas e estratégias provenientes da Administração Central influenciam a governação local da educação. Para nomear apenas alguns, o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (Ministério da Educação & Direção-Geral da Educação, 2017) estabelece, com um espírito humanista, as competências que todos os alunos devem adquirir, muitas delas alinhadas com a visão de soft skills. Planos nacionais como o de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril, das Artes (Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2019, de 21 de fevereiro), do Desporto Escolar (Direção-Geral da Educação, 2021) ou até do Cinema (Despacho n.º 65/2022, de 5 de janeiro) terão, desejavelmente, impactado as estratégias locais e escolares. Do mesmo modo, diplomas como o Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, que estabelece o regime da educação inclusiva, ou o Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, que define a flexibilidade e orientações curriculares, terão sido determinantes para a gestão autárquica e escolar da educação.

Uma última palavra enquadradora não poderia deixar de chamar a atenção para o contexto de multirregulação em que se constrói a política educativa (Barroso, 2018), sujeita a orientações e influências vindas de diferentes direções, num esquema de governação multinível. No contexto europeu, especialmente, além da noção de governação multinível, verificam-se, ainda, dinâmicas de europeização que se estendem à educação (Alexiadou, 2007; Antunes, 2019; Decuypere, 2016; Nordin, 2014), ainda que esta área seja governada, na União Europeia (UE), pelo Método Aberto de Coordenação, o que se traduz na ausência de diretivas (Gornitzka, 2005). Outras instituições supranacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), não são de somenos importância, pelos referenciais estratégicos e relatórios que oferecem, ainda que a sua análise deva considerar, mais do que os factos incomparáveis, os desafios, quer partilhados quer específicos (Nóvoa & Yariv-Mashal, 2003).

4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Entre os municípios selecionados, nem todos possuem PEE, o que atesta a expectável prioridade dada ao cumprimento da obrigatoriedade de construção da Carta Educativa (Tabela 2). Por outro lado, municípios como Leiria publicam um único instrumento, com a designação de CE, mas dentro do qual incluem uma secção dedicada ao PEE, quiçá traduzindo já o espírito do Decreto-Lei n.º 21/2019. Ainda que no caso de Leiria se verifique um alinhamento, a data de publicação posterior a 2019 não resulta, obrigatoriamente, numa coerência com o referido diploma, como os instrumentos da região do Algarve comprovarão.

Note-se, em sentido inverso, a exceção do município de Sintra, que assume o PEE como a grande peça agregadora do desenho da estratégia educativa municipal, dentro da qual, por sua vez, integra a Carta Educativa. Este é, aliás, o município que apresenta o documento mais desenvolvido.

Tabela 2

Documentos e respetiva dimensão

Município	Documentos	Dimensão
Braga	Carta Educativa	646 páginas
	Plano Estratégico Educativo	48 páginas
Torre de Moncorvo	Carta Educativa	136 páginas
Leiria	Carta Educativa	269 páginas
Penamacor	Carta Educativa	85 páginas
Sintra	Plano Estratégico Educativo	1122 páginas[3]
Odivelas	Carta Educativa	647 páginas
Santarém	Carta Educativa	151 páginas
	Plano Estratégico Educativo	102 páginas
Reguengos de Monsaraz	Carta Educativa	205 páginas
Portimão	Carta Educativa	186 páginas
	Plano Estratégico Educativo	70 páginas
Vila Real de Sto. António	Carta Educativa	362 páginas

Nota: Elaboração própria, com informação retirada dos documentos mencionados

3. Inclui as 273 páginas da Carta Educativa, integradas como um dos Volumes que compõem o Projeto Educativo Local de Sintra. O documento é, assim, composto seis volumes (cinco volumes, aos quais se junta uma versão sintetizada).

No que diz respeito ao momento da elaboração, quase todas as Cartas Educativas constituem documentos de 2.ª geração, sendo posteriores ao Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio (Tabela 3). Por este motivo, formalmente, constituem Revisões da Carta Educativa. Algumas destas primeiras revisões surgem 14 (Leiria) ou 15 anos (Vila Real de Santo António) após a CE de 1.ª geração, o que as coloca, temporalmente, no enquadramento das CE de 3.ª geração. Assim, inserem-se numa zona cinzenta de documentos que, sendo posteriores ao Decreto de 2019, são, ainda, a primeira revisão da CE elaborada mais de uma década antes. Ambas apresentam, ainda, estruturas

formais que merecem menção: a CE de Leiria integra, além das propostas de reordenamento da rede escolar, a visão estratégica de promoção do sucesso educativo, assim concretizando, já, o espírito do Decreto-Lei n.º 21/2019, como já tivemos oportunidade de referir. Já a CE de Vila Real de Santo António apresenta um deliberado posicionamento epistemológico diverso. Esta surge organizada por áreas temáticas, nenhuma delas diretamente orientada para o planeamento da rede, numa opção municipal consciente e entendedora dos novos diplomas como orientadores de uma visão para lá da racionalização e eficiência:

> Em convergência com os normativos atuais, as opções apresentadas neste documento constituem, mais do que questões associadas ao ordenamento da rede educativa e à racionalização de recursos, propostas de ações concretas, adequadas à superação das dificuldades socioeducativas que se fazem sentir a nível concelhio. (Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, 2021, p. 3).

Outras revisões surgem apenas ao fim de quatro anos (Torre de Moncorvo). A Carta Educativa de Odivelas (2019) constitui, já, a segunda revisão (tendo a primeira sido realizada em 2012), bem como o PEE de Sintra (que compreende a CE), cujas primeiras elaborações remontam a 2007 e 2016. No entanto, a CE de Sintra é assumida como sendo de 2.ª geração.

Tabela 3

Ano de publicação e vigência

Município	Documentos	Publicação	Vigência	Documento precedente
Braga	CE	2019	Não especificado	2006
	PEE	2019	2018-2020	2008
Torre de Moncorvo	CE	2015	Não especificado	2011
Leiria	CE	2020	2020-2030	2006
Penamacor	CE	2017	Não especificado	2007
Sintra	PEE	2018	2018-2025	2007, 2016
Odivelas	CE	2019	Não especificado	2007, 2012
Santarém	CE	2015	Não especificado	2006
	PEE	2017	Não especificado	NA
Reguengos de Monsaraz	CE	2016	Não especificado	2006
Portimão	CE	2019	Não especificado	2007
	PEE	2020	2020-2030	NA
Vila Real de Sto. António	CE	2021	Não especificado	2006

Nota: Elaboração própria, com informação retirada dos documentos mencionados

Podendo ser contratados serviços externos para participação no processo de elaboração dos instrumentos locais de política educativa, nem todos os municípios usufruem dessa possibilidade (Tabela 4). E, por outro lado, a natureza diferenciada do instrumento pode determinar a participação de entidades de diferentes tipologias. Veja-se o caso de Braga, que recorre a uma empresa de consultoria para a construção da CE, enquanto o PEE fica ao cuidado de duas instituições do Ensino Superior. O município de Sintra contou, também, com a colaboração de uma instituição do Ensino Superior na construção do seu PEE.

Ainda que não tenha sido feita uma análise exaustiva nesse sentido, para todos os instrumentos analisados, constatou-se que a CE de 1.ª geração de Reguengos de Monsaraz (não contemplada no estudo) havia sido elaborada em parceria com uma empresa de consultoria. Esta não foi, no entanto, a opção seguida aquando da revisão do documento.

Tabela 4

Participantes diretos na elaboração dos instrumentos

Muncípio	Documentos	Participantes na elaboração dos instrumentos		
		Técnicos e serviços municipais	Instituições de Ensino Superior	Empresas de consultoria
Braga	CE	√	–	√
	PEE	√	√	–
Torre de Moncorvo	CE	√	–	–
Leiria	CE	√	–	–
Penamacor	CE	√	–	–
Sintra	PEE	√	√	–
Odivelas	CE	√	√	–
Santarém	CE	√	√	–
Reguengos de Monsaraz	PEE	√	√	–
	CE	√	√	–
Portimão	CE	√	√	–
	PEE	√	√	–
Vila Real de Sto. António	CE	√	√	–

Nota: Elaboração própria, com informação retirada dos documentos mencionados

Numa lógica de governação multinível e de alinhamento com os referenciais estratégicos nacionais e supranacionais, pode ser relevante olhar para a importância declarada que cada um dos instrumentos confere a essa dimensão. A Tabela 5 incide sobre o enquadramento e alinhamento declarado com os normativos nacionais.

Apenas as CE de Leiria, Odivelas e Portimão surgem, já, declaradamente enquadradas pelo Decreto-lei n.º 21/2019, pelo que só nesses

documentos surgem referências ao diploma, havendo a concretização de um evidente alinhamento da CE de Leiria com as orientações normativas naquele contidas. Por este caráter de excecionalidade, não a incluímos na Tabela 5, não podendo, no entanto, deixar de lhe fazer referência em texto. Na CE de Portimão não há qualquer referência aos Decretos de 2003 e 2015, estando este último ausente de diversos outros documentos. Sublinhe-se, adicionalmente, a ausência de referência ao Decreto de 2019 na CE de Vila Real de Santo António, aprovada no final do ano de 2020 e publicada em 2021. A estrutura original deste documento, deliberadamente oposta às orientações racionalizadoras, poderá explicar esta ausência de referência, aparentando valorizar outros normativos.

A CE de Braga integra uma extensa lista de legislação enquadradora de várias matérias educativas e escolares. Pelo contrário, o PEE deste município é omisso em diplomas legislativos e referenciais orientadores, tal como o PEE de Santarém. Sendo segmentada por volumes temáticos, a CE de Vila Real de Santo António apresenta, para cada volume, um conjunto de legislação associada, evitando as referências destacadas aos normativos que versam sobre o planeamento da rede. Ainda que abdicando da referência à Lei de Bases, a CE de Leiria, dotada de uma visão integrada para a promoção do sucesso educativo, encontra suporte em variados referenciais legislativos e estratégicos, incidentes sobre variadíssimas matérias.

Tabela 5

Enquadramento legislativo nacional nas CE e PEE

Município	Documentos	Enquadramento legislativo				
		Lei de Bases	DL n.º 7/2003	DL n.º 72/2015	PNPSE	Outros
Braga	CE	–	√	–	–	15 pp. de legislação de referência por tema (ação social escolar, educação pré-escolar, desporto)
	PEE	–	–	–	–	–
Torre de Moncorvo	CE	√	√	–	–	Decreto-lei n.º 115-A/98 Programa Educação 2015
Leiria	CE	–	√	–	√	Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania Plano Nacional das Artes Educação para a Saúde Decreto-Lei n.º 54/2018 Decreto-Lei n.º 55/2018
Penamacor	CE	√	√	–	–	Decreto-Lei n.º 299/84 (transporte) Vários Decretos sobre os apoios e complementos educativos
Sintra	PEE	√	√	√	√	Legislação sobre reestruturação da rede escolar e educação especial

Odivelas	CE	√	√	–	–	Legislação sobre organização do sistema educativo e apoios socioeducativos 2 pp. de legislação de referência
Santarém	CE	√	√	–	–	3 pp. de legislação de referência
	PEE	–	–	–	–	–
Reguengos de Monsaraz	CE	–	√	√	–	Lei n.º 75/2013 Lista final de legislação de referência
Portimão	CE	√	–	–	–	–
	PEE	–	–	–	–	Legislação sobre apoios socioeducativo
Vila Real de Sto. António	CE	√	–	–	√	Decreto-lei n.º 54/2018 Decreto-lei n.º 55/2018 Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória Legislação sobre apoios socioeducativos

Nota: Elaboração própria, com informação retirada dos documentos mencionados

No âmbito da governação multinível, há, em alguns instrumentos, referências aos relatórios e estratégias supranacionais, destacando-se a ONU, a OCDE, a UE e, também, a Carta e a Associação Internacional de Cidades Educadoras (Tabela 6). A CE de Braga refere reiteradamente, quer os referenciais estratégicos europeus (como o Quadro Educação e Formação 2020), quer as metas de sucesso escolar associadas (acompanhadas no Monitor da Educação e Formação). Já no PEM de Braga, o enquadramento supranacional destacado aparenta ser a Associação Internacional de Cidades Educadoras. O PEM de Sintra é, também, muito insistente na apresentação de metas e recomendações europeias e, ainda, das orientações das Nações Unidas e dos resultados de instrumentos da OCDE. Acaba por ser flagrante a ausência das Cidades Educadoras nas secções do PEE de Sintra, ainda que seja usada bibliografia incidente sobre a rede. Com a exceção de Odivelas, a atuação da UE tende a ser mais valorizada do que as estratégias e instrumentos das restantes instituições transnacionais. Torre de Moncorvo, por exemplo, enceta uma sistematização da Estratégia Educação e Formação 2020, da UE, estabelecendo-a como referencial para o município. Em Odivelas, os resultados de relatórios da OCDE e a integração do município na rede das Cidades Educadoras aparentam assumir maior proeminência.

Tabela 6

Enquadramento supranacional nos instrumentos

Município	Documentos	Enquadramento legislativo			
		ONU	UE	OCDE	Cidades Educadoras
Braga	CE	–	√√	–	√
	PEE	–	√	–	√√
Torre de Moncorvo	CE	–	√√	–	–
Leiria	CE	√	√	√	–
Penamacor	CE	–	√		–
Sintra	PEE	√√	√√	√√	–
Odivelas	CE	–	√	√√	√√
Santarém	CE	–	–	–	
	PEE	–	√√	–	√√
Reguengos de Monsaraz	CE	–	–	–	–
Portimão	CE	–	√	√	–
	PEE	√√	√	√	
Vila Real de Sto. António	CE	√	√	√	–

Legenda: √ – Referência isolada; √√ – Referência reiterada

Nota: Elaboração própria, com informação retirada dos documentos mencionados

Como foi já referido, são poucos, dentro da amostra, os instrumentos construídos em parceria com instituições de ensino superior (Tabela 4). Não obstante, verifica-se uma opção mais frequente do que o expectável ao recurso a fontes científicas, de reflexão e enquadramento sobre os instrumentos em elaboração, mas, também, sobre as matérias associadas à prestação do serviço educativo (currículo, atividades, apoios socioeducativos, entre outros), como a Tabela 7 procura mostrar. Note-se que a presença destas referências na CE de Odivelas ou no PEE de Braga é, no entanto, residual. Pela sua extensão e complexidade, talvez não seja surpreendente o peso das referências científicas no Projeto Educativo Local de Sintra, às quais se recorre nos vários volumes temáticos que o compõem. Mais uma palavra deve ser dita sobre o município de Torre de Moncorvo, cuja CE também aposta no suporte teórico. No entanto, são vários os instrumentos, de outros municípios, que não recorrem a estas fontes.

Tabela 7

Presença de enquadramento científico nos instrumentos

Município	Documentos	Enquadramento científico				
		Descentralização competências	CE e PEE	Currículo	Apoios educativos	Contextualização local
Braga	CE	–	–	–	√	–
	PEE	√	–	√		–
Torre de Moncorvo	CE	√	√	–		√
Leiria	CE	√	√	–	√	–
Penamacor	CE	–	–	–		–
Sintra	PEE	√	√	√	√	√
Odivelas	CE	√	√	–		–
Santarém	CE	–	–	–		–
	PEE	–	–	–		–
Reguengos de Monsaraz	CE	–	–	–		–
Portimão	CE	–	–	–		–
	PEE	–	–	–		–
Vila Real de Sto. António	CE	–	–	–	√	–

Nota: Elaboração própria, com informação retirada dos documentos mencionados

A estrutura de cada documento, ainda que razoavelmente homogénea entre si, pode apresentar ligeiras variações. De acordo com o disposto nos Decretos-lei n.º 7/2003 e 72/2015, a CE deve compreender "a caracterização sumária da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos, o diagnóstico estratégico, as projecções de desenvolvimento e a proposta de intervenção relativamente à rede pública" (Decreto-lei n.º 7/2003, Artigo 18.º, p. 134).

De um modo geral, todos os documentos analisados compreendem estas componentes, pelo que não nos debruçamos sobre uma enumeração exaustiva das secções dos instrumentos. Pelo contrário, destacamos as exceções e especificidades emergentes que decorrem da análise comparativa dos documentos da amostra. A título de exemplo, no que diz respeito ao diagnóstico estratégico, não se verifica como imperativa a identificação das secções dedicadas à oferta formativa ou à população escolar (ou evolução da procura), uma vez que esta informação essencial é considerada por todos os territórios.

Assim, dentro das secções propostas pelo Artigo 18.º, identificamos algumas matérias e secções cuja presença pode não ser transversal a todos os instrumentos ou apresentar diferentes graus de detalhe (Tabela 8). Pela

natureza e enquadramento legal distintos dos documentos, concentramo-nos, apenas na CE, recordando que, no município de Sintra, esta se encontra integrada no PEE. Mais do que aferir a presença destes elementos nos instrumentos, cria-se uma simbologia gráfica de modo a identificar a profundidade e detalhe com que estas componentes surgem. No que diz respeito ao diagnóstico estratégico, evidencia-se pouca consensualização em torno da importância da análise SWOT, ainda que, note-se, a sua ausência na CE seja compensada pela sua presença no PEE. Vejam-se os casos de Sintra e Portimão, com profundas análises nos quatro domínios que analisamos na Tabela 8, mas sem fazer verter esse diagnóstico numa análise SWOT, ainda que a considerem nos respetivos PEE.

Tabela 8

Elementos presentes no diagnóstico estratégico das CE

Município	Ano	Diagnóstico estratégico na CE				
		Recursos Humanos	Escola a tempo inteiro	Ação social escolar	Transportes escolares	Análise SWOT
Braga	2019	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ●	● ● ●
Torre de Moncorvo	2015	● ●	–	● ●	● ●	● ● ●
Leiria	2020	●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ●
Penamacor	2017	● ● ●	–	● ● ●	● ● ●	–
Sintra	2018	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	–
Odivelas	2019	● ●	●	● ●	● ●	–
Santarém	2015	● ● ●	●	● ●	–	–
Reguengos de Monsaraz	2016	●	● ● ●	●	● ● ●	–
Portimão	2019	● ● ●	● ● ●	● ●	● ●	–
Vila Real de Sto. António	2021	–	● ● ●	–	●	● ● ●

Legenda: ● – Identificação nominativa ou caracterização incompleta da matéria; ● ● – Caracterização com evidências à escala do município; ● ● ● – Caracterização com evidências à escala do AE e/ou acompanhada de visão estratégica

Nota: Elaboração própria, com informação retirada dos documentos mencionados

No que concerne a localização, organização e, acrescentamos, caracterização dos equipamentos educativos, verificam-se algumas ausências que levantam interrogações. Apesar das suas detalhadas fichas de cada escola, a CE de Leiria não apresenta dados sobre as taxas de ocupação, ausência também notada em Reguengos de Monsaraz. Na CE de Santarém, o cálculo destas taxas é, aparentemente, menos complexificado. Já na CE de Penamacor, não há pronúncia sobre o estado de conservação dos estabelecimentos escolares. Por sua vez, a CE de Vila Real de Santo António, adotando uma organização temática diversa da habitualmente seguida neste instrumento, opta por não

olhar quer para as taxas de ocupação quer para o estado de conservação dos equipamentos educativos.

Sobre as projeções de desenvolvimento e propostas de intervenção, a profundidade e detalhe com que estas se apresentam são, sem surpresa, heterogéneas. Se o município de Braga dedica um volume de 194 páginas à "calibração da programação" da CE e à prossecução de metas nacionais, os municípios de Torre de Moncorvo ou de Penamacor propõem eixos de atuação mais genéricos. Ainda no âmbito da programação, o município de Odivelas aposta na transparência da previsão orçamental. Sobre as opções de propostas mais genéricas, estas não resultam, necessariamente, num trabalho menos meritório, pois frequentemente são compensadas por uma avaliação exaustiva do cumprimento da CE anterior.

Ainda que o Decreto-Lei n.º 7/2003 e o Decreto-Lei n.º 72/2015 sejam pouco concretos no que diz respeito à monitorização e acompanhamento da execução da Carta Educativa, este processo já se havia afigurado como imperativo para alguns municípios (Tabela 9). A pouca clareza não significa, porém, a ausência de referências à necessidade de acompanhamento da adequação do instrumento. Quando o Decreto-Lei n.º 7/2003 menciona a reavaliação da necessidade de revisão da Carta, pressupõe que a sua implementação seja acompanhada através de indicadores, de forma que esta avaliação seja rigorosa. O Decreto-Lei n.º 21/2019 vem confirmar, no seu artigo 66.º, a importância da monitorização, ao prever o estabelecimento de uma comissão de acompanhamento e monitorização. Antes deste diploma, a maioria dos municípios considerados previa, já, uma componente de monitorização, ainda que frequentemente esta seja meramente referida, desprovida de indicadores, metas e quadros temporais que possam orientar o acompanhamento.

Tabela 9

Presença da componente de monitorização nos instrumentos

Município	Documentos	Monitorização
Braga	Carta Educativa	√
	Plano Estratégico Educativo	√
Torre de Moncorvo	Carta Educativa	–
Leiria	Carta Educativa	√
Penamacor	Carta Educativa	√
Sintra	Plano Estratégico Educativo	√
Odivelas	Carta Educativa	√
Santarém	Carta Educativa	√
	Plano Estratégico Educativo	√
Reguengos de Monsaraz	Carta Educativa	√
Portimão	Carta Educativa	–
	Plano Estratégico Educativo	–
Vila Real de Sto. António	Carta Educativa	–

Nota: Elaboração própria, com informação retirada dos documentos mencionados

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A discussão dos resultados apresentados poderá, por vezes, redundar em interrogações e reflexões aparentemente superficiais. Contudo, consideramos que estas reflexões poderão contribuir para uma consideração maior sobre o modo como olhamos para as políticas locais (educativas ou não), especialmente num contexto de descentralização. Por outro lado, poderão contribuir para a antecipação dos efeitos do Decreto-Lei n.º 21/2019, dando continuidade à reflexão de Santos et al. (2019).

Antes de mais, a utilidade das categorias, mesmo num espectro temporal, colide com as exceções que lhe retiram força. Neste caso, as denominações de CE de 1.ª, 2.ª ou 3.ª geração revelam-se inadequadas perante instrumentos construídos num período que pode já não ser o da categoria pré-formulada, mas que recorre a princípios desta. A CE de Leiria (2020) reflete o espírito do Decreto-Lei n.º 21/2019, além de se enquadrar cronologicamente na 3.ª geração já inaugurada por este. Contudo, há instrumentos que podem ficar fora de qualquer categorização indexada à cronologia ou aos princípios, como foi o caso da CE de Vila Real de Santo António (2021). Santos et al. (2022) já havia constatado estes desvios, gerados pela priorização da resposta a especificidades locais.

A existência de municípios que já procederam a duas revisões dos seus instrumentos de política educativa local pode conduzir ao seu enquadramento dentro dos "entusiastas" a que se referiam Cordeiro et al. (2014). A ausência de especificação, na maioria dos municípios da amostra, sobre o horizonte temporal a ser governado por estes instrumentos, dificultando, até, a identificação de metas e mecanismos de monitorização, pode remetê-los para uma categoria intermédia de "cumpridores".

Talvez pelo nosso enviesamento como parceiros na construção de instrumentos locais de política educativa, esperávamos um maior número de documentos elaborados em colaboração com entidades externas à autarquia. Pelo contrário, apenas dois municípios recorrem a este esquema de parceria: Braga e Sintra, coincidentemente aqueles, dentro da amostra, com maior volume de cofinanciamento europeu no domínio da educação. Esta constatação contraria, também, as observações e reflexões de Sebastião et al. (2020), que apontavam para uma crescente preferência pelo recurso a especialistas (incluindo cientistas) na construção destes instrumentos. Contudo, encontramo-nos perante uma amostra reduzida e uma constatação que não deve ser determinística. As CE e os PEE constituem uma pequena fração da atuação municipal na educação, pelo que será expectável a participação de entidades externas noutras matérias, designadamente na implementação de programas educativos, cofinanciados ou não pela Política de Coesão.

O extenso apoio em diplomas legislativos nacionais constitui prova da intertextualidade das realidades documentais a que se referiam Atkinson e Coffey (2004). Numa análise mais crua, aparenta ser uma inevitabilidade o recurso e apoio em normativos da Administração Central num contexto de governação da política educativa que ainda está bastante dependente da tutela (Neto-Mendes, 2014). Por outro lado, estas referências podem surgir,

em alguns casos, como forma de legitimação do processo e das propostas daí decorrentes.

Há uma extensa literatura sobre a evocação de referenciais (neste caso, supralocais) como forma de legitimação de discurso ou medidas, especialmente quando se trata de estratégias supranacionais e transnacionais. Apesar do risco na atribuição de intenções, a análise de discurso permite constatar a existência de enquadramentos discursivos que atribuem relevância ao discurso, estratégias e evidências internacionais (Álvares, 2022; Santos & Kauko, 2020; Steiner-Khamsi, 2004). Porém, não só este recurso é muito heterogéneo nos instrumentos considerados, como não aparenta ser dominante, tendendo a verificar-se alguma distância entre a governação local e a transnacionalização das políticas quer em termos de articulação quer até em termos de prioridades (Grifo & Marques, 2023).

Ainda que a análise não tenha cruzado a heterogeneidade de instrumentos com a diversidade de contextos, alguns elementos podem ser surpreendentes. Desde logo, destaca-se o valor que a CE de Torre de Moncorvo, elaborada por uma técnica municipal, atribui ao enquadramento científico e europeu. Por outro lado, o posicionamento epistemológico da CE de Vila Real de Santo António levanta interrogações de motivação que, possivelmente, apenas seriam respondidas com o apoio da autarquia. Todavia, esta diversidade e desvio face aos normativos leva-nos a questionar a força destes últimos. A heterogeneidade no modo como se formulam propostas de intervenção na rede (num extremo, a programação detalhada; no outro, eixos genéricos) pode esvaziar, igualmente, os objetivos da CE.

6. CONCLUSÃO

A análise conduzida permitiu identificar as principais variações na construção de instrumentos locais de política educativa. Não é nosso objetivo tecer qualquer julgamento de valor aos diferentes instrumentos analisados. Se, desde o início da investigação, não seria expectável um alinhamento perfeito entre os vários instrumentos, também não se entendia que tal fosse desejável, desde logo, pelas especificidades territoriais (demográficas, sociais, físicas, políticas, económicas e educativas). Contextos diferentes exigem respostas diferentes, pelo que a homogeneidade não será a resposta mais adequada.

Assim, as variações e heterogeneidade nos instrumentos locais de política educativa verificam-se quer na forma quer no conteúdo. Na forma, a extensão dos instrumentos é muito variável e a sua elaboração e subsequente revisão decorre em intervalos muito diversos. No conteúdo, a fundamentação assente em diplomas nacionais aparenta ser inevitável, sendo os referenciais supranacionais e as fontes científicas mais escassas. A dimensão estratégica é, igualmente, variável, não sendo universal a elaboração de análises SWOT. A caracterização dos equipamentos educativos e as propostas de intervenção assumem, ainda, diferentes enfoques.

Contudo, o Decreto-Lei n.º 21/2019 e subsequente Guião para elaboração de Cartas Educativas, simultaneamente desenvolvimentos de

continuidade e de mudança de paradigma, podem determinar uma maior uniformização dos instrumentos locais ou, pelo menos, da CE. Não obstante, uma vez cumpridos os requisitos aí estipulados, haverá oportunidade para a construção de estratégias complementares e paralelas, dando respostas específicas aos contextos territoriais.

Perante a diversidade constatada quer na periodicidade de revisão dos instrumentos quer no seu conteúdo, as designações indexadas ao período de construção das CE (isto é, de 1.ª, 2.ª ou 3.ª geração) podem ser comprometidas. Naturalmente, são designações orientadoras, que não são isentas de exceções. Também neste sentido os mais recentes normativos e referenciais poderão contribuir para um alinhamento mais rigoroso entre os instrumentos.

AGRADECIMENTOS

O trabalho foi financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto JUST_PLAN (PTDC/GES-OUT/2662/20). A FCT apoiou, ainda, o trabalho através das Bolsas de Doutoramento com a referência 2020.07457.BI, https://doi.org/10.54499/2020.07457.BD, atribuída a Ana Grifo, e com a referência 2024.06556.BDANA, atribuída a Joana Duarte.

Este trabalho foi apoiado pela Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (UIDB/04058/2020) + (UIDP/04058/2020), financiada por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P.

AUTORIA DO ARTIGO

Contribuições dos autores: Conceptualização, A. G., J. D.; Metodologia, A. G., J. D.; Validação, J. L. M.; Análise formal, A. G., J. D.; Investigação, A. G., J. D.; Curadoria dos dados, A. G., J. D.; Escrita do rascunho original, A. G.; Escrita das revisões e correções, A. G., J. D.; Supervisão, J. L. M. Todos os autores leram e concordam com a publicação da versão deste manuscrito.

CONFLITO DE INTERESSES

Os autores declaram não existirem conflitos de interesses externos, diretos ou indiretos, pessoais ou financeiros relacionados com o presente artigo.

REFERÊNCIAS

Alexiadou, N. (2007). The Europeanisation of education policy: Researching changing governance and 'new' modes of coordination. *Research in Comparative and International Education*, *2*(2), 102-116. https://doi.org/10.2304/rcie.2007.2.2.102

Álvares, M. (2022). Policy discourse in times of crisis: Debating educational policy in Portugal in the years of austerity. *Journal of Language and Politics*, *21*(5), 742-762. https://doi.org/https://doi.org/10.1075/jlp.21054.alv

Antunes, F. (2019). Europeanisation and adult education: Between political centrality and fragility. *Studies in Continuing Education*, *42*(3), 298-315. https://doi.org/10.1080/0158037X.2019.1615425

Atkinson, P., & Coffey, A. (2004). Analysing documentary realities. In D. Silverman (Ed.), *Qualitative research: Theory, method and practice* (2.ª Ed., pp. 56-75). SAGE Publications Inc.

Baixinho, A. F. (2017). Políticas educativas em Portugal: Governação, contexto local e hibridismo. *EccoS: Revista Científica*, (42), 105-124. https://doi.org/10.5585/eccos.n42.3606

Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação: Temas e Debates*, (12 e 13), 13-25. https://www.revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/view/11

Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação e Sociedade*, *39*(145), 1075 – 1097. https://doi.org/10.1590/es0101-73302018214219

Bilhim, J. A. de F. (2019). *Governança: Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação* (Relatório). Sociedade de Geografia de Lisboa. https://acec.pt/doc/governanca-proposta-de-regionalizacao-e-caminho-para-a-sua-implementacao/

Câmara Municipal de Vila Real de Santo António (2021). *Carta Educativa 2021*. https://cms.cm-vrsa.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/Atividade%20Municipal/Educacao/DEJS_2021/Caderno_Carta%20Educativa%202021.pdf

Castro, D. F., & Rothes, L. (2014). As Cartas Educativas em Portugal: Conceção, implementação e monitorização. *Educação*, *37*(2), 232-238. https://doi.org/10.15448/1981-2582.2014.2.16433

Cordeiro, A. M. R., Martins, H. A., & Ferreira, A. G. (2014). As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: Das condições demográficas às decisões políticas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, *22*(84), 581-608. https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000300002

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Diário da República, 1.ª série – n.º 12. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/7-2003-176533

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Diário da República, 1.ª série – n.º 30. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/30-2015-66487456

Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio. Diário da República, 1.ª série – n.º 90. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/72-2015-67185040

Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho. Diário da República, 1.ª série – n.º 129. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/54-2018-115652961

Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho. Diário da República, 1.ª série – n.º 129. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/55-2018-115652962

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Diário da República, 1.ª série – n.º 21. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/21-2019-118748848

Decuypere, M. (2016). Diagrams of Europeanization: European education governance in the digital age. *Journal of Education Policy*, *31*(6), 851-872. https://doi.org/10.1080/02680939.2016.1212099

Despacho n.º 65/2022, de 5 de janeiro. Diário da República, 2.ª série, n.º 3. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/65-2022-177143568

Direção-Geral da Educação (2021). Programa Estratégico do Desporto Escolar 2021-2025. https://desportoescolar.dge.mec.pt/sites/default/files/programa_estrategico_de_2021_2025.pdf

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares & Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (2021). Carta Educativa. Guião para Elaboração. https://portal.igefe.mec.pt/ords/igefe/r/100/files/static/v62/Guiao_Elaboracao_Carta_Educativa.pdfGornitzka, Å. (2005). *Coordinating policies for a "Europe of knowledge": Emerging practices from the Open Method of Coordination in education and research* (Working Paper No. 16). Centre for European Studies: University of Oslo.

Grifo, A., Duarte, J., & Marques, J. L. (2021). Construção de instrumentos de política educativa local: Processos participados em contexto de pandemia. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, (21), 1-31. https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2021.10182

Grifo, A., & Marques, J. L. (2023). O discurso europeu na governação local da educação em Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, *59*(59), 119-141. https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle59.08

Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, *15*(9), 1277-1288. https://doi.org/10.1177/1049732305276687

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Diário da República, 1.ª série – n.º 237. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/46-1986-222418

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Diário da República, 1.ª série, n.º 215. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/159-1999-570562

Machado, F., Saúde, S., & Lopes, S. (2017). O plano estratégico educativo municipal enquanto instrumento de regulação da política educativa local: O caso de Alvito. *Sociologia Online*, (14), 96-113. https://doi.org/https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2017.14.5

Martins, É. (coord.) (2000). *Manual para elaboração da Carta Educativa*. Ministério da Educação – Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento.

Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: A step-by-step guide*. SAGE Publications Inc.

Ministério da Educação & Direção-Geral da Educação (2017). *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*. https://dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/Projeto_Autonomia_e_Flexibilidade/perfil_dos_alunos.pdf

Neto-Mendes, A. A. (2014). Municípios e políticas educativas locais: Entre as competências prescritas pelo centro e as competências autónomas. In T. Estrela (Ed.), *Atas do XXI Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE: Educação, economia e território – O papel da educação no desenvolvimento* (pp. 50-59). EDUCA/Secção Portuguesa da AFIRSE. https://www.cm-olb.pt/oliveiradobairro/uploads/writer_file/document/124/xxi_coloquio___educacao__economia_e_territorios___livro_de_atas.pdf

Nordin, A. (2014). Europeanisation in national educational reforms: Horizontal and vertical translations. In A. Nordin & D. Sundberg (Eds.), *Transnational policy flows in European education* (pp. 141-158). Symposium Books.

Nóvoa, A., & Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative research in education: A mode of governance or a historical journey?. *Comparative Education*, *39*(4), 423-438. https://doi.org/10.1080/0305006032000162002

Pinhal, J. (2013). Os municípios e a oferta educativa. In Á. Adão & J. Magalhães (Orgs.), *História dos municípios na educação e na cultura: Incertezas de ontem, desafios de hoje* (pp. 131-148). Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril. Diário da República, 1.ª série, n.º 70. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/23-2016-74094661

Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2019, de 21 de fevereiro. Diário da República, 1.ª série, n.º 37. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/42-2019-119975746

Santos, Í., & Kauko, J. (2020). Externalisations in the Portuguese parliament: Analysing power struggles and (de-)legitimation with Multiple Streams Approach. *Journal of Education Policy*, *37*(3), 399-418. https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1784465

Santos, L. I. R., Alcoforado, J. L. M., & Cordeiro, A. M. R. (2022). Public policies for school network planning in Portugal: Changes in municipal responsibilities and choices. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação*, 30(116), 718-741. https://doi.org/10.1590/s0104-40362022003003314

Santos, S. C., Duarte, J. M. F., & Marques, J. L. (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*, *1*(1), 1-19. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7956665

Sebastião, J., Capucha, L., Martins, S., & Capucha, A. R. (2020). Sociologia da educação e construção de políticas educativas: Da teoria à prática. *Revista de Sociología de La Educación-RASE*, *13*(1), 7-19. https://doi.org/10.7203/rase.13.1.16225

Steiner-Khamsi, G. (2004). *The global politics of educational borrowing and lending*. Teachers College Press.

Wolf, J., Feitosa, F., & Marques, J. L. (2021). Efficiency and equity in the spatial planning of primary schools. *International Journal of E-Planning Research*, *10*(1), 21-38. https://doi.org/10.4018/IJEPR.2021010102

i GOVCOPP – Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas; Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.
https://orcid.org/0000-0001-8581-4609
ana.grifo@ua.pt

ii GOVCOPP – Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas; Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.
https://orcid.org/0000-0002-6103-5210
jmduarte@ua.pt

iii GOVCOPP – Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas; Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.
https://orcid.org/0000-0003-0472-2767
jjmarques@ua.pt

Toda a correspondência relativa a este artigo deve ser enviada para:

Ana Grifo
ana.grifo@ua.pt

Recebido em 07 de dezembro de 2023
Aceite para publicação em 08 de outubro de 2024
Publicado em 20 de junho de 2025

La diversidad en la formulación de instrumentos de política educativa local

RESUMEN

La regulación referente a las Cartas Educativas y demás instrumentos de política educativa local (en particular, planes estratégicos) no conduce necesariamente a su homogeneización. Este artículo, enmarcado en una investigación que busca evaluar la gobernanza multinivel (vertical) de la educación en Portugal, destaca la diversidad de comprensiones durante la formulación de dichos instrumentos. Ya sea debido a las características territoriales (políticas, socioeconómicas o educativas) o a la influencia de los agentes involucrados en su elaboración, distintas Cartas Educativas otorgan distintos pesos y valoraciones a temas tan diversos como la monitorización o las oportunidades y limitaciones derivadas de la estrategia europea. Por otro lado, cuestiones formales, como la extensión o profundidad de los diagnósticos y propuestas para la reconfiguración de la red escolar (y metodologías asociadas), también tienden a diferir.

Este estudio identifica estas y otras diferencias después de un análisis de contenido que se basa en una muestra de instrumentos locales de política educativa (Cartas Educativas y Planes Estratégicos) de 10 municipios de Portugal Continental (dos por cada región considerada en la ejecución de la Política de Cohesión), publicados durante el período 2014-2020. El análisis también compara los instrumentos con las orientaciones de las normativas legales, en particular el más reciente Decreto-Ley n.º 21/2019, y con otros documentos estratégicos nacionales que pueden explicar algunas variaciones.

Palabras clave: Cartas Educativas; Gobernanza multinivel de la educación; Formulación de políticas educativas; Territorialización de las políticas.

Diversity within the design of local educational policy instruments

ABSTRACT

The regulation pertaining to Educational Charters and other local educational policy instruments (namely, strategic plans) does not necessarily lead to their homogenization. This paper, situated within an investigation aiming to evaluate the multilevel (vertical) governance of education in Portugal, highlights the diversity of perspectives that emerge during the formulation of those instruments. Whether influenced by territorial characteristics (political, socio-economic or educational) or by the stakeholders involved in their elaboration, different Educational Charters assign varying degrees of importance to issues as diverse as monitoring, as well as the opportunities and constraints arising from the European strategy. Additionally, formal issues, such as the scope or depth of diagnoses and proposals for the reconfiguration of the school network (and associated methodologies), also exhibit differences.

This study examines these variations and others through a content analysis relying on a sample of local educational policy instruments (Educational Charters and Strategic Plans) from 10 municipalities in mainland Portugal (two from each region considered in the implementation of the Cohesion Policy), published during the period 2014-2020. The analysis also compares these instruments with the guidelines of legal norms, namely the most recent Decree-Law No. 21/2019, and with other national strategic documents, potentially shedding light on certain variations.

Keywords: Educational Charters; multilevel governance of education; formulation of educational policies; territorialization of policies.