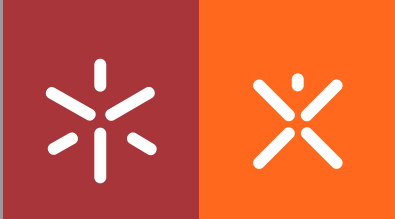


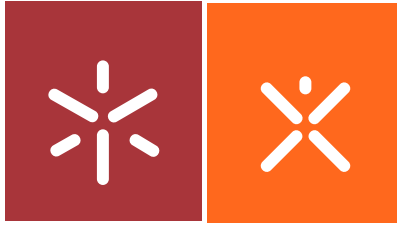


Patrícia Andreia Costa Magalhães

Escola e Educação Urbana: do Projeto
Educativo à construção de Comunidades de
Aprendizagem

Universidade do Minho
Instituto de Educação





Universidade do Minho
Instituto de Educação

Patrícia Andreia Costa Magalhães

Escola e Educação Urbana: do Projeto
Educativo à construção de Comunidades
de Aprendizagem

Tese de Doutoramento
Doutoramento em Ciências da Educação
Especialidade em Desenvolvimento Curricular

Trabalho efetuado sob a orientação de
Doutor José Carlos Bernardino Carvalho Morgado
Doutora Regina Ferreira Alves

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição Não Comercial

CC BY-NC

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Esta tese nasceu de muitos silêncios, de noites longas e de pequenas epifanias que iluminaram o caminho quando a dúvida parecia maior do que a coragem. Como escreveu Mia Couto, “há viagens que nos levam para muito longe, mesmo ficando no mesmo lugar”. Esta foi uma dessas viagens e não a percorri sozinha.

Aos meus orientadores, agradeço pela inspiração constante num caminho tantas vezes nebuloso. Agradeço pela sabedoria que não se impõe, mas que guia. Pela paciência que sustenta e pela confiança que, tantas vezes, foi o impulso necessário para continuar. As vossas sugestões, desafios e incentivo contínuo ajudaram-me a crescer enquanto investigadora e enquanto pessoa.

Ao Município que me recebeu, ao Conselho Municipal de Educação e a todos os intervenientes, deixo o meu sincero agradecimento pelo apoio, pela colaboração e pela confiança demonstrada ao longo deste percurso. À Dra. Sílvia, pela forma como me abriu as portas do território e me guiou na sua descoberta, deixo o meu sincero agradecimento.

À minha família, agradeço com a profundidade de quem sabe que o amor é a verdadeira casa. Vocês foram o chão onde pude pousar quando o mundo parecia demasiado alto. Ensinarão-me que a força não está em nunca cair, mas em levantar-me sempre e que “quem tem raízes fortes não teme o vento”.

Aos amigos que me lembraram que a vida não se faz só de prazos e capítulos, obrigada por serem pausa, riso e abrigo, e por me recordarem a importância de equilibrar o trabalho com humanidade.

Faneka, há contributos que vão muito além do académico e ficam para sempre na memória. Obrigada pela generosidade, pela paciência e pela força que me deste quando mais precisei. Esta tese é um esforço coletivo, feito de perguntas, entreajuda e da certeza de que ninguém cresce sozinho.

Ao Tobias, que me devolveu o fôlego nos dias em que o mundo pesava, lembrando-me que o mundo continuava bonito lá fora O amor de um cão também salva — Mesmo sem palavras, salvou-me apenas existindo ao meu lado.

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto SFRH/BD/133337/2017.



Ciência, Tecnologia
e Ensino Superior



DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

DECLARAÇÃO DE USO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri a qualquer forma de utilização indevida de ferramentas de Inteligência Artificial (IA), nem à falsificação ou omissão de informações, fontes, dados, resultados ou processos em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração.

Declaro ainda que qualquer utilização de ferramentas de IA foi feita de forma transparente e responsável, encontrando-se devidamente assinalada/descrita no trabalho, e que procedi à verificação crítica da exatidão do conteúdo produzido com o seu apoio, assumindo integralmente a responsabilidade pelo que submeto.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho, bem como as normas aplicáveis de integridade académica e de proteção de dados.

Escola e Educação Urbana: do Projeto Educativo à construção de Comunidades de Aprendizagem

RESUMO

A presente tese de doutoramento inscreve-se no debate contemporâneo sobre governação educativa local, descentralização e territorialização das políticas educativas e curriculares, num contexto em que o município assume responsabilidades crescentes na organização do sistema educativo português. O problema central reside na necessidade de compreender em que condições e através de que mecanismos de governação e participação um Projeto Educativo Municipal (PEM) pode constituir-se como instrumento efetivo de coordenação territorial, capaz de reforçar a coerência, a articulação e a participação na política educativa local, contribuindo para uma orientação estratégica alinhada com princípios de educação urbana e de equidade. A investigação adotou uma orientação predominantemente qualitativa, enquadrada no paradigma interpretativo, e desenvolveu-se como estudo de caso de um município português. A recolha de dados mobilizou análise documental, inquéritos por questionário dirigidos a docentes, munícipes, coordenadores de escola e membros do Conselho Municipal de Educação (CME), entrevistas semiestruturadas a atores com responsabilidades políticas e de liderança escolar, e grupos focais com parceiros comunitários e equipas multidisciplinares de apoio à educação inclusiva. A triangulação das diferentes fontes conferiu robustez interpretativa ao estudo e sustentou uma análise integrada das perceções, prioridades e racionalidades dos atores envolvidos. Os resultados evidenciaram que as desigualdades territoriais condicionam as escolhas educativas e os percursos dos jovens, que a participação nos órgãos de governação local tende a assumir um carácter formal, em detrimento de uma participação substantiva, e que o território dispõe de um ecossistema rico em iniciativas cuja articulação permanece fragmentada. A convergência dos atores em torno da necessidade de um PEM como instrumento de coordenação, e não como catálogo de iniciativas, constitui o contributo central deste estudo. Com base na evidência recolhida, foram formuladas recomendações para a política educativa local e apresentados princípios orientadores para a operacionalização do PEM enquanto dispositivo de monitorização, aprendizagem institucional e devolução pública dos resultados.

Palavras-Chave: Comunidades de aprendizagem; Educação urbana; Descentralização; Governação educativa local; Projeto educativo municipal.

School and Urban Education: from Educational Projects to the construction of Learning Communities

ABSTRACT

This doctoral thesis engages with the contemporary debate on local educational governance, decentralisation, and the territorialisation of educational and curricular policy, in a context where Portuguese municipalities are assuming increasingly significant responsibilities in the organisation of the national education system. The central problem lies in the need to understand under what conditions, and through what mechanisms of governance and participation, a Municipal Educational Project (PEM) can function as an effective instrument of territorial coordination, capable of strengthening coherence, articulation and participation in local educational policy, and of contributing to a strategic orientation aligned with principles of urban education and equity. The research adopted a predominantly qualitative approach, situated within the interpretive paradigm, and was developed as a case study of a Portuguese municipality. Data collection drew on documentary analysis, questionnaire surveys administered to teachers, residents, school coordinators and members of the Municipal Education Council (CME), semi-structured interviews with actors holding political and school leadership responsibilities and focus groups with community partners and multidisciplinary teams supporting inclusive education. The triangulation of multiple sources strengthened the interpretive rigour of the study and sustained an integrated analysis of the perceptions, priorities and rationalities of the actors involved. The findings revealed that territorial inequalities shape young people's educational choices and trajectories, that participation in local governance bodies tends to assume a formal character at the expense of substantive engagement, and that the territory possesses a rich ecosystem of initiatives whose articulation remains fragmented. The convergence amongst actors around the need for a PEM as an instrument of coordination, rather than a catalogue of existing initiatives, constitutes a central contribution of this study. Drawing on the evidence gathered, the study puts forward evidence-based recommendations for local educational policy and a set of design principles for the operationalisation of the PEM as a device for monitoring, institutional learning and the public reporting of outcomes.

Keywords: Decentralisation; Learning communities; Local educational governance; Municipal educational project; Urban education.

ÍNDICE

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS	ii
AGRADECIMENTOS	iii
DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE.....	iv
DECLARAÇÃO DE USO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL.....	iv
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
ÍNDICE.....	vii
ÍNDICE DE QUADROS.....	xii
ÍNDICE DE TABELAS	xiii
LISTA DE SIGLAS.....	xiv
INTRODUÇÃO	1
1. Justificação e relevância do tema	1
2. Problema em estudo	4
3. Pergunta de partida e objetivos de investigação	5
4. Metodologia do estudo	6
5. Estrutura da tese.....	7
CAPÍTULO I. EDUCAÇÃO URBANA: FUNDAMENTOS E PROBLEMÁTICAS	10
1. Educação e cidade: uma relação histórica e social.....	10
2. Urbanização e desigualdades socioeducativas	12
3. A escola no contexto urbano: desafios e potencialidades	13
4. A teoria da justiça espacial e a equidade educativa nas cidades	14
CAPÍTULO II. GOVERNAÇÃO E REGULAÇÃO EDUCATIVA: DO PODER CENTRAL AO LOCAL	16
1. Políticas de educação e o papel do Estado.....	16
2. Modos de regulação em educação.....	22
3. Descentralização e territorialização das políticas educativas em Portugal.....	25
4. O município como ator educativo: competências e gestão	30
5. Conselho Municipal de Educação: Objeto, composição, competências e funcionamento	37
6. Mobilização do conhecimento e tomada de decisão em políticas educativas	42
CAPÍTULO III. PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL: POLÍTICA, TEORIA E PRÁTICA	45
1. O Projeto Educativo Municipal como instrumento de autonomia e gestão democrática	45

1.1. Fundamentos jurídico-políticos e articulação PEM-PEE.....	48
1.2. Gestão democrática, participação efetiva e riscos de implementação.....	50
1.3. Cidade educadora, território educativo e PEM como ecossistema de políticas e aprendizagens	52
2. Conceções do Projeto Educativo Municipal	55
2.1. Conceção normativa ou reguladora	56
2.2. Conceção estratégica e de planeamento.....	57
2.3. Conceção participativa e comunitária	58
2.4. Conceção crítica e emancipatória.....	59
2.5. Conceção orientada para resultados e competências.....	60
3. Participação, liderança e comunidade escolar no desenho do Projeto.....	63
4. Critérios de qualidade para análise de Projetos Educativos em contextos urbanos	65
CAPÍTULO IV. DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL ÀS COMUNIDADES DE APRENDIZAGEM	67
1. Do Projeto Educativo Municipal à lógica de comunidade: fundamentos da articulação	68
2. Caminhos de articulação: planeamento, formação, participação, avaliação e currículo.....	69
3. Agenda 2030 e ODS como reforço da coerência e <i>accountability</i> municipal.....	70
4. Comunidades de Aprendizagem: origens, princípios e dimensões operativas	71
5. Aprendizagem dialógica e participação comunitária: fundamentos teóricos e implicações educativas.....	72
6. Limitações e condições de sustentabilidade	74
CAPÍTULO V. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	76
1. Estratégia metodológica	76
1.1. Estudo de caso	77
2. Design do estudo	77
3. Contexto do estudo	80
3.1. Dinâmica demográfica	80
3.2. Caracterização socioeconómica.....	81
3.3. Oferta e procura educativa	82
3.4. Sucesso educativo e evidência empírica relevante para o PEM.....	84
3.5. Educação inclusiva e equidade.....	84
3.6. Dinâmicas de capacitação e participação comunitária	85
4. Técnicas e procedimentos de recolha de dados	85

4.1. <i>Análise documental</i>	85
4.2. <i>Inquérito por Questionário</i>	87
4.3. <i>Entrevista</i>	90
4.4. <i>Grupos Focais</i>	92
4.5. <i>Procedimentos éticos</i>	94
5. <i>Análise dos dados</i>	96
5.1. <i>Dados quantitativos</i>	96
5.2. <i>Dados qualitativos</i>	96
5.3. <i>Integração interpretativa, interatividade entre fases e triangulação</i>	100
CAPÍTULO VI. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS RECOLHIDOS	101
1. <i>Resultados dos inquéritos por questionário aos docentes</i>	101
1.1. <i>Caracterização da amostra</i>	101
1.2. <i>Perceção acerca do PEE</i>	102
1.3. <i>Prioridades pedagógicas</i>	103
1.4. <i>Desenvolvimento profissional</i>	104
1.5. <i>Análises comparativas em função das características sociodemográficas</i>	107
1.6. <i>Síntese dos resultados dos docentes</i>	108
2. <i>Resultados dos inquéritos por questionário aos munícipes</i>	109
2.1. <i>Caracterização da amostra</i>	109
2.2. <i>Perceções sobre os princípios das Cidades Educadoras</i>	110
2.3. <i>Perspetivas acerca do PEM</i>	113
2.4. <i>Análises comparativas em função das características sociodemográficas</i>	115
2.5. <i>Síntese dos resultados dos munícipes</i>	116
3. <i>Resultados dos inquéritos por questionário aos coordenadores de escola</i>	116
3.1. <i>Caracterização da amostra</i>	117
3.2. <i>Perceções acerca do PEE</i>	117
3.3. <i>Perceções face à autonomia curricular</i>	118
3.4. <i>Recursos e apoios percebidos pelos coordenadores</i>	119
3.5. <i>Perspetivas acerca do PEM</i>	120
3.6. <i>Síntese dos resultados dos coordenadores de escola</i>	122
4. <i>Resultados dos inquéritos por questionário aos membros do CME</i>	122
4.1. <i>Caracterização da amostra</i>	123

4.2. <i>Percepções sobre o funcionamento do CME</i>	123
4.3. <i>Participação e atuação dos membros do CME</i>	125
4.4. <i>Colaboração com parceiros</i>	125
4.5. <i>Perspetivas acerca do PEM</i>	126
4.6. <i>Síntese dos resultados dos membros do CME</i>	127
5. <i>Síntese dos resultados dos inquéritos por questionário</i>	128
6. <i>Resultados dos dados qualitativos</i>	130
6.1. <i>Concepções e funções do PEM</i>	130
6.2. <i>Território e contexto municipal</i>	132
6.3. <i>Desafios pedagógicos e inclusão</i>	135
6.4. <i>Liderança e governação escolar</i>	138
6.5. <i>Participação e parcerias</i>	140
6.6. <i>Eixos prioritários para o PEM</i>	143
7. <i>Síntese analítica dos resultados qualitativos</i>	145
8. <i>Triangulação dos resultados quantitativos e qualitativos</i>	147
8.1. <i>Convergências estruturantes do estudo de caso</i>	147
8.2. <i>Divergências e tensões do estudo de caso</i>	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
1. <i>Principais contributos</i>	151
2. <i>Recomendações para a política educativa local</i>	155
3. <i>Limitações do estudo e sugestões para investigações futuras</i>	162
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	164
ANEXOS	178
ANEXO I - PARECER DA COMISSÃO DE ÉTICA PARA A INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS	178
APÊNDICES.....	179
APÊNDICE I. QUESTIONÁRIO AOS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL	179
APÊNDICE II. QUESTIONÁRIO AOS DOCENTES NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL.....	188
APÊNDICE III. QUESTIONÁRIO AOS COORDENADORES DE ESCOLAS NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL	198

APÊNDICE IV. QUESTIONÁRIO AOS MUNICÍPES NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL.....	205
APÊNDICE V. GUIÃO DOS FOCUS GROUPS DOS PARCEIROS REPRESENTATIVOS	214
APÊNDICE VI. GUIÃO DOS FOCUS GROUPS DAS EQUIPAS EMAEI	215
APÊNDICE VII. GUIÃO DE ENTREVISTA À PRESIDÊNCIA DO MUNICÍPIO	216
APÊNDICE VIII. GUIÃO DE ENTREVISTA AO/À VEREADOR/A DA EDUCAÇÃO	217
APÊNDICE IX. GUIÃO DE ENTREVISTA AOS DIRETORES DE AGRUPAMENTO DE ESCOLAS	219

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Quadro síntese comparativo da legislação relativa às competências municipais em educação	36
Quadro 2. Quadro síntese comparativo da legislação relativa ao CME	39
Quadro 3. Quadro síntese das concepções do PEM	62

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Entrevistas realizadas	92
Tabela 2. Participantes dos grupos focais	93
Tabela 3. Grelha de categorias, subcategorias e unidades de registo por fonte de dados.....	99
Tabela 4. Caracterização da amostra de docentes	102
Tabela 5. Fiabilidade e estatísticas descritivas das escalas	102
Tabela 6. Análise descritiva dos itens da perceção acerca do PEE	103
Tabela 7. Análise descritiva dos itens das prioridades pedagógicas	104
Tabela 8. Análise descritiva dos itens do desenvolvimento profissional	105
Tabela 9. Temas emergentes face aos recursos e apoios às práticas pedagógicas	105
Tabela 10. Análise descritiva dos eixos prioritários do PEM	106
Tabela 11. Temas emergentes face à escola de futuro	107
Tabela 12. Caracterização da amostra dos munícipes	110
Tabela 13. Análise descritiva dos itens da escala de perceções sobre os princípios das Cidades Educadoras	111
Tabela 14. Eixos prioritários para o PEM	113
Tabela 15. Análise dos itens relativos à Cidade daqui a 5 anos (munícipes)	114
Tabela 16. Síntese temática das sugestões para o PEM	115
Tabela 17. Análise descritiva dos itens da escala de Perceções sobre o PEE	117
Tabela 18. Objetivos da autonomia: categorias e excertos	118
Tabela 19. Análise descritiva dos itens relativos aos recursos e apoios	120
Tabela 20. Eixos prioritários para o PEM	121
Tabela 21. Análise descritiva dos itens da escala de perceções sobre o funcionamento do CME	124
Tabela 22. Análise descritiva dos itens da escala de participação e atuação do CME	125
Tabela 23. Eixos prioritários para o PEM	126
Tabela 24. Análise dos itens relativos à Cidade daqui a 5 anos (membros do CME)	127

LISTA DE SIGLAS

- AEC** - Atividade de Enriquecimento Curricular
- ANMP** - Associação Nacional de Municípios Portugueses
- CCDR** - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
- CEE** - Comunidade Económica Europeia
- CME** - Conselho Municipal de Educação
- EFA** - Educação e Formação de Adultos
- EMAEI** - Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva
- INE** – Instituto Nacional de Estatística
- LBSE** - Lei de Bases do Sistema Educativo
- NEE** – Necessidades Educativas Específicas
- ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- PEE** - Projetos Educativos das Escolas
- PEEM** - Plano Estratégico Educativo Municipal
- PEM** - Projeto Educativo Municipal
- RTPCE** - Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras
- RVCC** - Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
- TEIP** - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
- TeSP** - Cursos Técnicos Superiores Profissionais
- VAB** - Valor Acrescentado Bruto

INTRODUÇÃO

1. Justificação e relevância do tema

O mundo atual caracteriza-se por transformações rápidas e profundas que afetam as condições de vida dos indivíduos e das comunidades. Em períodos históricos anteriores, as transformações profundas distribuíam-se por várias gerações. Em 1992, Beck descreveu a emergência de uma sociedade de risco, na qual a incerteza e a imprevisibilidade se tornavam elementos estruturantes da vida social, exigindo dos indivíduos uma capacidade permanente de adaptação e reflexividade. Atualmente, a aceleração social gera ruturas significativas entre o mundo experienciado na infância e as realidades sociais, culturais e tecnológicas vividas na idade adulta, intensificando sentimentos de descontinuidade e instabilidade. Bauman (2001) conceptualizou esta ideia como modernidade líquida, salientando a fragilidade das estruturas sociais, a volatilidade das referências identitárias e a precariedade dos vínculos institucionais.

A compreensão dos desafios educativos exige o contributo de abordagens críticas que problematizem as relações entre a educação, o poder, a cultura e as desigualdades sociais. Daí Paulo Freire (1970) defender a educação como prática de liberdade e de construção crítica dos sujeitos, assumindo-a como uma dimensão ética e política indissociável da construção da cidadania. De forma convergente, Apple (2004) estudou o currículo como um campo de disputa ideológica, no qual se reproduzem ou contestam as relações de poder e hegemonia cultural. Embora, aparentemente neutro, o currículo tende a beneficiar determinados grupos sociais, reforçando as desigualdades estruturais e exigindo currículos contextualizados, críticos e socialmente justos. As práticas pedagógicas condicionam igualmente o acesso ao conhecimento, podendo contribuir para a reprodução ou mitigação das desigualdades, particularmente em contextos marcados pela diversidade sociocultural. O sucesso ou insucesso escolar não se explicam exclusivamente por determinantes estruturais, dependendo também do sentido que os estudantes atribuem à escola, à aprendizagem e ao saber, o que é particularmente significativo em contextos urbanos e territórios socialmente heterogéneos. Assim, a conceção de educação é sustentada como processo social complexo, caracterizado por relações de poder e diferentes contextos culturais e dinâmicas territoriais, exigindo políticas e práticas comprometidas com a equidade e a justiça social e com a construção de comunidades de aprendizagem. A educação deve também ser compreendida à luz da sua crescente centralidade nos debates políticos nacionais e internacionais. A massificação escolar contribuiu para conceber uma realidade qualitativamente distinta que, de acordo

com Teodoro (2003), foi acompanhada por uma dupla crise da escola: uma crise de regulação, por não integrar de forma eficaz, e uma crise de emancipação, por não produzir a mobilidade social esperada. Na mesma linha, Canário (2004, p. 52) sintetiza esta trajetória histórica afirmando que "a escola passou de um contexto de certezas, para um contexto de promessas, inserindo-se, atualmente, num contexto de incertezas", o que coloca novos desafios à sua função social e à sua relação com o território.

As cidades e os territórios urbanos são atravessados por desigualdades socioespaciais que se projetam nas oportunidades educativas, nas condições de funcionamento das escolas e nas trajetórias de crianças e jovens (Teodoro, 2021). As políticas educativas, a regulação educativa e as desigualdades sociais em contextos urbanos evidenciam que a localização e o contexto socioeconómico condicionam o acesso a recursos, o clima escolar, as expectativas e os percursos educativos, podendo reforçar processos de exclusão e segmentação (Ball, 2003). Assim, o território deve ser entendido como uma dimensão estruturante da experiência educativa e da própria produção de desigualdades, o que torna insuficientes as respostas educativas circunscritas à escola. Enfrentar estas desigualdades exige que se articulem diferentes níveis de decisão e diferentes atores, numa lógica de corresponsabilização territorial (Barroso, 2006). A escola constitui um núcleo central, mas não exclusivo, de um conjunto mais amplo de contextos, recursos e agentes educativos, formais, informais e não formais, cuja articulação pode ampliar oportunidades, reduzir barreiras e reforçar o exercício de cidadania.

A presente investigação inscreve-se no debate sobre a governação educativa local, a descentralização e a territorialização das políticas educativas, num contexto em que o município assume responsabilidades crescentes na organização e no suporte ao sistema educativo, em articulação com escolas e outros atores comunitários. Em Portugal, este movimento foi particularmente relevante no quadro de transferência de competências para as autarquias (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro), reconfigurando a relação entre o Estado, os municípios e as instituições escolares e colocando novas exigências de coordenação, transparência e participação na construção da política educativa municipal. Os municípios enfrentam, simultaneamente, desafios estruturais para responder a desigualdades e necessidades sociais complexas e potencialidades transformadoras na coordenação de recursos, de redes e de políticas de proximidade, promovendo inclusão, participação e coesão social.

Neste enquadramento, os instrumentos de planeamento educativo adquirem uma importância estratégica. O Projeto Educativo da Escola (PEE) tem sido conceptualizado como instrumento de autonomia e identidade institucional e como referencial orientador das prioridades e das opções educativas das organizações escolares. Contudo, a evidência nacional tem demonstrado que estes documentos podem assumir, em certas condições, um estatuto sobretudo formal e normativo,

funcionando como "rituais de legitimação" ou como resposta a imposições político-administrativas, com fragilidades na apropriação e na operacionalização (Costa, 2003; Barroso, 1992; Pereira et al., 2004; Braz, 2012; Morgado, 2014; Pacheco & Pereira, 2007). Em paralelo, a emergência e consolidação do Projeto Educativo Municipal (PEM) colocou a possibilidade de se assumir como um instrumento agregador e articulador, capaz de integrar o diagnóstico territorial, as prioridades estratégicas, os mecanismos de governação e participação, e dispositivos de implementação e monitorização, aproximando-se de uma lógica de planeamento educativo orientado para a equidade e para a coesão social.

A centralidade atual das Cidades Educadoras, da Educação Urbana e do PEM decorre de três aspetos essenciais: (i) a possibilidade do PEM contribuir para uma cidade mais humanizada e sustentável, através de estratégias educativas territorializadas e intersectoriais; (ii) o reconhecimento de que a cultura e o conhecimento se encontram inscritos no território, entendido como um repositório de conceitos, de linguagens, de saberes, de vivências e de práticas que pode ser mobilizado como recurso educativo; e (iii) a necessidade de uma inter-relação constante entre a escola e a comunidade, dado que as escolas são lugares estratégicos de decisão e de produção de respostas educativas perante desafios contemporâneos (Morgado, 2016). A presente investigação assume relevância, não apenas descritiva, mas também normativa e política, na medida em que se relaciona com condições de democracia local, *accountability* e justiça educativa, num campo em que a participação pode ser formalmente prevista, mas substantivamente frágil, exigindo uma análise crítica dos mecanismos que a suportam.

As investigações científicas acerca dos PEM, embora crescentes, revelam ainda uma dispersão temática e metodológica que dificulta a construção de um corpo de conhecimento coerente. Os estudos apresentados ao longo desta tese concentraram-se predominantemente em análises documentais ou em leituras comparativas de natureza exploratória, com foco na caracterização dos instrumentos existentes e nas perceções dos atores sobre a sua utilidade (Matias Alves & Vieira, 2014; Santos, Neves, et al., 2019; Morgado, 2014). O que falta é que a investigação vá para além do diagnóstico descritivo e proponha formas operacionais de desenhar, implementar e monitorizar o PEM como instrumento de governação educativa local. Mais recentemente, Torres e Martins (2025) e Grifo et al. (2025) mostraram que os projetos educativos locais continuam a ser construídos de formas muito distintas entre si, as tensões que atravessam os processos participativos raramente são analisadas com profundidade e os mecanismos que condicionam quem tem voz e quem fica de fora continuam pouco expressos. É justamente aqui que esta investigação procura intervir, não apenas para descrever o que existe, mas

para produzir conhecimento que possa ser devolvido ao território sob a forma de uma proposta fundamentada de desenho e monitorização do PEM.

2. Problema em estudo

Permanece, contudo, um problema recorrente: a existência de instrumentos de planeamento educativo não garante, por si só, coerência, apropriação e impacto. A evolução legislativa e programática associada à integração da escola no meio e à valorização da autonomia escolar, reforçada desde a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) e por desenvolvimentos subsequentes, sustentou a ideia de que o PEE poderia responder às solicitações comunitárias, promovendo a participação e o diálogo democrático. Todavia, vários estudos nacionais realizados em diversos contextos mostram que o PEE pode ser elaborado de forma restrita, centrada em grupos limitados de docentes, com preocupações mais formais do que estratégicas, e com dificuldades de tradução em práticas e decisões quotidianas (Barroso, 1992; Costa, 1997; Pereira et al., 2004; Braz, 2012). Consequentemente, observaram-se fragilidades na articulação entre o que os documentos orientadores enunciam e as atividades efetivamente desenvolvidas, o que compromete o seu potencial enquanto instrumento de inovação e mudança (Morgado, 2014).

Este conjunto de tensões repercute-se diretamente no PEM como instrumento de ação municipal. A sua orientação comunitária implica que os diferentes atores locais participem ativamente na (re)construção de uma cultura de participação e na definição de uma política educativa local articulada. Na perspetiva de Barroso (1992), o PEE pode assumir um papel estruturante na política educativa municipal, ao exigir a negociação de objetivos comuns e a coordenação dos recursos disponíveis entre o poder autárquico, as escolas e os agentes económicos do território. Contudo, tal potencial depende de condições institucionais e procedimentais, entre as quais, os mecanismos de governação, os canais de participação, os processos de decisão, a circulação de informação e as formas de acompanhamento e avaliação que sustentem a coerência entre o diagnóstico, as prioridades e a implementação.

Desde os anos 90, a educação tem sido objeto de legislação de pendor descentralizador favorável aos municípios. Este movimento foi reforçado pelo novo Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado em 2013, e pelo Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que enquadrou a delegação de competências nos municípios e nas entidades intermunicipais no domínio das funções sociais do Estado, incluindo a educação. Neste quadro, a delegação de competências pode, em teoria, cumprir o princípio da subsidiariedade e constituir um instrumento de descentralização. Todavia, a sua concretização tem

suscitado resistências e tensões, o que justifica analisar em que medida se traduz numa descentralização efetiva e não meramente formal (Sobral, 2018).

Assim, o problema em estudo pode ser formulado como a necessidade de compreender em que condições e através de que mecanismos um PEM se torna um instrumento efetivo de governação educativa local, capaz de articular atores e níveis de decisão, orientar as prioridades e promover a participação substantiva, em vez de funcionar sobretudo como artefacto formal, com reduzida capacidade de induzir a mudança e coordenar as ações no território. A esta dimensão compreensiva acresce a relevância aplicada de se pretender produzir conhecimento empiricamente sustentado que apoie decisões concretas sobre o desenho do PEM, incluindo prioridades, mecanismos de articulação e participação, e critérios de monitorização, em coerência com a finalidade social do planeamento educativo municipal (Barroso, 2006).

No contexto desta tese, o problema foi analisado de forma situada num município específico, procurando articular três dimensões: (i) diagnóstico territorial e normativo; (ii) auscultação sistemática de atores educativos, institucionais e comunitários; e (iii) integração interpretativa orientada para a formulação de recomendações fundamentadas sobre eixos estratégicos e mecanismos de governação e monitorização do PEM, em coerência com a lógica de estudo de caso e triangulação (Bogdan & Biklen, 1994; Yin, 2009; Stake, 1995).

3. Pergunta de partida e objetivos de investigação

A presente tese organiza-se em torno de uma questão de investigação que delimita o fenómeno, orienta as opções metodológicas e estrutura a produção das evidências. Em Ciências da Educação, a pergunta de partida deve apresentar clareza, exequibilidade e pertinência, assegurando que os objetivos formulados são empiricamente respondíveis com as técnicas e fontes de dados efetivamente mobilizadas (Quivy & Campenhoudt, 2013). No âmbito desta tese, formulou-se a seguinte pergunta de investigação:

Em que medida e através de que mecanismos de governação e participação, o PEM pode reforçar a coerência, a articulação e a participação na política educativa local, contribuindo para uma orientação estratégica alinhada com princípios de educação urbana?

De modo a responder a esta pergunta de investigação foi definido o seguinte objetivo geral: Contribuir para o desenho fundamentado do PEM, integrando (i) a caracterização contextual e normativa do território e (ii) a análise triangulada das perceções, experiências e prioridades de atores políticos,

técnico-organizacionais, escolares e comunitários, culminando numa proposta estruturada de eixos estratégicos e de mecanismos de governação, participação e monitorização adequados ao contexto municipal em estudo.

Para concretização dessas finalidades, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

1. Fundamentar o PEM a partir do diagnóstico territorial e documental (municipal e normativo);
2. Compreender perceções e racionalidades de governação educativa local em atores-chave de decisão e coordenação;
3. Caracterizar padrões descritivos de participação, apoio e prioridades para o PEM em diferentes públicos-alvo;
4. Aprofundar dimensões críticas do PEM através da discussão coletiva e da análise dos discursos;
5. Formular recomendações fundamentadas para o desenho do PEM, ancoradas na triangulação das evidências recolhidas.

4. Metodologia do estudo

A identificação do problema e a formulação das questões de investigação implicaram a adoção de uma orientação metodológica congruente com a natureza do objeto de estudo: compreender mecanismos, racionalidades, perceções e práticas associadas à governação educativa municipal e ao desenho do PEM.

A importância do modelo teórico-concetual foi entendida como ponto de partida para delimitar dimensões de análise, orientar decisões de recolha e sustentar a interpretação, mantendo abertura à sua reformulação à luz da evidência recolhida (Almeida & Pinto, 1986). A investigação desenvolve-se, assim, como processo em construção, articulando teoria e empiria numa lógica de questionamento contínuo e de reconstrução interpretativa (Bogdan & Biklen, 1994).

Do ponto de vista paradigmático, privilegia-se uma orientação qualitativa, adequada à análise de significados atribuídos pelos atores sociais às suas ações e à compreensão de processos de decisão, participação e articulação no contexto real. Todavia, reconhece-se a utilidade de procedimentos quantitativos simples, de natureza descritiva e exploratória, desde que contribuam para ampliar a leitura do caso e sustentar o diagnóstico e a auscultação alargada, numa lógica de complementaridade metodológica (Coutinho, 2013).

Em coerência com esta orientação, a tese adota um estudo de caso como estratégia metodológica, permitindo uma análise intensiva e contextualizada de um município enquanto unidade social complexa

no domínio da governação educativa local e do desenho do PEM (Yin, 2009; Stake, 1995). Esta opção justifica-se pela necessidade de preservar a relação intrínseca entre o fenómeno e o contexto e de recorrer a múltiplas fontes de evidência, reforçando a robustez interpretativa por triangulação (Stake, 1995; Yin, 2009). No plano operativo, a investigação organiza-se de forma sequencial e progressiva, articulando o diagnóstico contextual, a auscultação de múltiplos atores e o aprofundamento interpretativo, com a integração e a triangulação dos dados.

A recolha de dados mobiliza técnicas coerentes com o estudo de caso e com a relevância aplicada desta tese: (i) análise documental municipal e normativa, com sistematização de indicadores de diagnóstico; (ii) inquéritos por questionário dirigidos a diferentes públicos-alvo, permitindo recolher evidência descritiva e contributos para prioridades do PEM; (iii) entrevistas semiestruturadas a atores com responsabilidades políticas e de liderança escolar, orientadas para aprofundar racionalidades, mecanismos e condições de articulação; e (iv) grupos focais, incluindo diversos parceiros e Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva (EMAEI), para captar construção coletiva de sentidos, convergências e dissensos em torno de dimensões críticas do PEM. A análise dos dados qualitativos estrutura-se na análise de conteúdo, com lógica categorial e critérios de rigor; os dados dos questionários são tratados por estatística descritiva e exploratória, em coerência com o objetivo exploratório e aplicado desta componente (Bardin, 2013; Coutinho, 2013).

No plano ético, foram assegurados consentimento informado, confidencialidade e anonimato. As entrevistas e grupos focais foram gravados mediante autorização, transcritos integralmente e devolvidos aos participantes para validação, reforçando a transparência e credibilidade do processo. Os instrumentos de recolha foram aprovados pelo Conselho de Ética da Universidade do Minho, garantindo conformidade ética e institucional.

Em coerência com a natureza aplicada do estudo, a tese assume como resultado central a formulação de recomendações estruturadas sobre prioridades, mecanismos e dispositivos orientadores do PEM.

5. Estrutura da tese

A tese organiza-se de forma a evidenciar a progressão lógica entre enquadramento, metodologia, análise e proposta aplicada. Após esta introdução, o trabalho desenvolve-se em capítulos que: (i) enquadram teoricamente as problemáticas da educação urbana e das desigualdades socio-espaciais, os processos de governação e regulação educativa local, o Projeto Educativo Municipal enquanto

instrumento de coordenação territorial, e a sua articulação com as Comunidades de Aprendizagem; (ii) descrevem a metodologia e o design de investigação, explicitando o estudo de caso, os participantes e as técnicas mobilizadas; (iii) apresentam e discutem os resultados provenientes das diferentes fontes mobilizadas, designadamente a análise documental, os inquéritos por questionário, as entrevistas e os grupos focais, com integração interpretativa e triangulação; e (iv) sistematizam uma proposta fundamentada de eixos estratégicos e mecanismos de governação, participação e monitorização para o PEM, devolvendo ao território um modelo operativo e territorializado.

O Capítulo I estabelece o quadro teórico que sustenta a problematização da educação urbana, conjuga a historicidade da relação entre cidade e educação, analisando as desigualdades socio-espaciais que configuram os territórios urbanos contemporâneos e os modos como estas se inscrevem nas instituições escolares. Convoca-se, ainda, a teoria da justiça espacial enquanto matriz analítica de forma a evidenciar as tensões entre distribuição, reconhecimento e participação, permitindo compreender a equidade educativa como fenómeno simultaneamente territorial, político e pedagógico.

O Capítulo II aprofunda os regimes de governação e regulação educativa, analisando a evolução das políticas públicas em Portugal e o modo como diferentes racionalidades de regulação moldaram as relações entre o Estado central, os municípios e as escolas. Este capítulo detém-se particularmente no processo de descentralização e territorialização das políticas educativas, analisando o município enquanto ator educativo emergente e o Conselho Municipal de Educação como dispositivo institucional de coordenação, deliberação e mediação. Sublinha-se, neste âmbito, a centralidade da mobilização do conhecimento na tomada de decisão e na construção de políticas educativas informadas, responsivas e territorialmente situadas.

O Capítulo III centra-se no Projeto Educativo Municipal, explorando a sua natureza política, teórica e prática. São discutidos os seus fundamentos jurídico-políticos, a articulação com os Projetos Educativos de Escola, as conceções teóricas que o enquadram e os desafios inerentes à participação, à liderança e à gestão democrática. O capítulo apresenta ainda critérios de qualidade para a análise de projetos educativos em contextos urbanos, situando o PEM como instrumento estratégico de governação local e de coordenação territorial das políticas educativas.

O Capítulo IV aprofunda a articulação entre o PEM e as Comunidades de Aprendizagem, evidenciando os fundamentos que aproximam estas duas lógicas de ação educativa. São analisados os caminhos possíveis de articulação — ao nível do planeamento, da formação, da participação, da avaliação e do currículo — bem como o contributo da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para reforçar a coerência, a sustentabilidade e a *accountability* municipal. O capítulo aprofunda

ainda os princípios das Comunidades de Aprendizagem, a aprendizagem dialógica e as condições de sustentabilidade destes processos em contextos territoriais concretos.

O Capítulo V apresenta a metodologia da investigação, explicitando a opção pelo estudo de caso, o desenho do estudo, a caracterização do contexto municipal e as técnicas de recolha de dados mobilizadas — análise documental, questionários, entrevistas e grupos focais. São igualmente descritos os procedimentos éticos e as estratégias de análise qualitativa, quantitativa e de triangulação que conferem consistência e robustez interpretativa ao estudo.

O Capítulo VI reúne a apresentação e discussão dos dados recolhidos, organizando-os segundo as diferentes fontes e atores envolvidos: diretores, decisores políticos, docentes, munícipes, coordenadores de escola e membros do Conselho Municipal de Educação. Este capítulo integra ainda uma síntese alargada dos resultados e uma triangulação interpretativa orientada para o desenho do PEM, permitindo compreender de que modo as perceções, expectativas e racionalidades dos atores se articulam com os desafios da governação educativa local.

As Considerações Finais sistematizam os principais contributos da investigação, apresentam recomendações para a política educativa municipal e propõem uma operacionalização do PEM ajustada ao território em estudo. Identificam, ainda, as limitações do estudo e sugerem pistas para investigações futuras, reafirmando o compromisso com a produção de conhecimento rigoroso, crítico e socialmente relevante.

CAPÍTULO I. EDUCAÇÃO URBANA: FUNDAMENTOS E PROBLEMÁTICAS

1. Educação e cidade: uma relação histórica e social

A relação entre educação e cidade possui um caráter historicamente constitutivo. A organização urbana, a produção de conhecimento, a socialização e a formação cívica mantiveram-se indissociáveis das dinâmicas e das instituições urbanas ao longo do tempo. A cidade, enquanto fenómeno social, expressa tanto uma materialidade (infraestruturas, mobilidade, serviços) quanto uma dimensão simbólica (normas, identidades, culturas), estruturando oportunidades e limitações para a aprendizagem e a participação (Lefebvre, 2000).

Na Grécia Antiga, a *pólis* constituía um espaço físico e político no qual a *paideia* (formação integral do cidadão) ocorria tanto em ambientes formais como informais. Esta lógica de formação pública e comunitária assumiu diferentes expressões na Idade Média, como mosteiros, escolas catedralícias e universidades, tendo sido reconfigurada na modernidade, quando o Estado-nação institucionalizou a escola como dispositivo central de escolarização, socialização e construção identitária. A consolidação dos sistemas nacionais de ensino implicou, também, a territorialização da educação, tendo a escola passado a ser um instrumento de organização social e de regulação, ainda que atravessada por promessas de mobilidade social e emancipação.

Com a Revolução Industrial e a urbanização acelerada surgiram novas tensões educativas. O crescimento das cidades, a concentração do trabalho e a intensificação das desigualdades socioeconómicas estimularam a massificação escolar, frequentemente articulada com funções de integração social e, simultaneamente, com dispositivos de controlo e normalização (Bauman, 2007). Neste contexto, a escola afirmou-se como uma das instituições centrais da modernidade urbana, espelhando as contradições da cidade capitalista e participando na sua reprodução, embora sem deixar de constituir um espaço de reconhecimento e de transformação.

Autores como Harvey (2014) e Lefebvre (2000) destacaram que a cidade moderna também era cenário de exclusão, de segregação e de distribuição desigual de recursos, com impactos diretos na experiência escolar. Porém, a cidade foi igualmente descrita como um espaço de possibilidades, de resistência e de experimentação, onde surgiram pedagogias críticas e práticas participativas que contestavam e redefiniam a cidadania, a democracia e a justiça (Giroux, 2011).

De acordo com Gonçalves (2023), desde as orientações internacionais estabelecidas com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, persistem desigualdades significativas no acesso,

participação e sucesso educativo, evidenciadas nos relatórios de monitorização global da UNESCO. Neste contexto, a educação inclusiva reforça a centralidade do direito à educação como princípio estruturante das políticas educativas, assumindo um papel fundamental na construção de sociedades mais justas e sustentáveis, sendo chamada a promover a igualdade de oportunidades, a diversidade e a equidade social e académica. A partir do século XXI, consolidou-se uma abordagem mais sistemática da relação entre a escola e a cidade, denominada educação urbana. Esta conceção não se limita à localização física da escola em áreas urbanas, incidindo principalmente sobre o modo como os contextos urbanos moldam as práticas educativas, as relações interinstitucionais e as trajetórias dos sujeitos, além de reconhecer a cidade como um ecossistema de aprendizagem plural e interativo (Freire, 2001; Lima, 2015).

Nesta tese, a educação urbana não é entendida simplesmente como educação que acontece em cidades, uma definição demasiado vaga para ter poder analítico. O que está em causa é a relação entre o território, as condições de acesso ao conhecimento e os modos como se decide, localmente, quem aprende o quê e com que apoio. A equidade educativa surge, neste enquadramento, como uma questão simultaneamente territorial e de governação, porque a localização e a composição social dos bairros condicionam o que as escolas conseguem fazer, e porque as respostas exigem articulação entre o município, as escolas e os recursos comunitários disponíveis. A cidade é aqui entendida como coprodutora de oportunidades educativas, através da distribuição de serviços, da mobilidade, do capital cultural acessível, do tecido associativo e das redes de suporte que tornam alguns percursos possíveis e outros improváveis muito antes de qualquer decisão pedagógica ser tomada.

Este enquadramento é particularmente relevante para analisar os mecanismos locais de coordenação e de participação que integram a escola, o território e a comunidade, em coerência com abordagens que valorizam a aprendizagem ao longo da vida e compreendem a educação como bem público e não como serviço de prestação individual (Biesta, 2011). É também a partir daqui que o PEM ganha pertinência como objeto de estudo, precisamente porque é o instrumento que pode, ou não, dar forma institucional a esta articulação.

Esta perspetiva de cidade educadora encontra suporte nas ideias de Gimeno Sacristán e Fernández Enguita, que defenderam a educação como um processo social distribuído por múltiplos espaços e atores. Para Sacristán (2001), a aprendizagem constrói-se na interação entre os sujeitos, as instituições e os contextos, o que transforma a cidade num território educativo que articula experiências formais, não formais e informais. Enguita (2001), complementarmente, sublinhou que a educação resulta da ação conjunta da escola, das famílias e da comunidade, defendendo modelos de governação local baseados na cooperação e na corresponsabilização. Estas perspetivas convertem a cidade num

território educativo que não se esgota na escola, mas que exige que a governação local reconheça e articule os múltiplos contextos em que a aprendizagem ocorre. O projeto INCLUD-ED demonstrou que práticas educativas assentes na participação das famílias e na mobilização de recursos comunitários produzem avanços mensuráveis na equidade, no sucesso e na inclusão (Flecha, 2015).

A relação entre educação e cidade deve ser entendida como dinâmica e dialética. Enquanto a cidade educa e, ao mesmo tempo, estratifica, a escola forma cidadãos, mas também pode reproduzir exclusões. Reconhecer esta duplicidade é essencial para fundamentar os modelos de governação educativa local orientados para a justiça e para a participação.

2. Urbanização e desigualdades socioeducativas

A urbanização tem atuado como um motor decisivo de transformação económica, social e cultural, embora o seu carácter intensivo e desigual tenha produzido assimetrias estruturais, particularmente visíveis em territórios periféricos e vulneráveis. Estas desigualdades manifestam-se na distribuição distinta de oportunidades escolares, de exposição a riscos sociais e de acesso a serviços públicos de qualidade, tornando o território um fator condicionante das trajetórias educativas dos jovens.

A segregação residencial, a concentração da pobreza em zonas específicas e a fragmentação socio-espacial condicionam o acesso a equipamentos educativos, culturais e de apoio social, reproduzindo no território as desigualdades que Harvey (2014) inscreveu na lógica espacial do capitalismo urbano. Estas dinâmicas caracterizam a 'urbanização da desigualdade' (Harvey, 2014), na qual o território atua como marcador social, influenciando o acesso a recursos, à estabilidade das redes e às expectativas institucionais. No campo educativo, estas condições tendem a estar associadas a maiores probabilidades de insucesso, retenção e absentismo escolar e a níveis reduzidos de participação familiar e de padrões de menor confiança institucional (Dubet, 2004; Teodoro & Aníbal, 2020). Como observa Dubet (2004, p. 542), "a expectativa dos professores é menos favorável às famílias desfavorecidas, que se mostram mais ausentes e menos informadas nas reuniões de orientação", o que contribui para aprofundar as desigualdades em vez de as atenuar. De acordo com a OCDE (2018), os alunos residentes em contextos socioeconómicos desfavorecidos enfrentam, por norma, maiores entraves à conclusão bem-sucedida da escolaridade. Porém, isso não significa que urbanização e exclusão escolar sejam uma equação inevitável. Ainscow (2020) mostrou que as políticas públicas, a organização escolar e o trabalho docente têm capacidade de inverter trajetórias de desigualdade, desde que combinem redistribuição de recursos com práticas inclusivas.

Em Portugal, os programas direcionados para territórios vulneráveis, como os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), foram frequentemente analisados como tentativas de resposta pública às desigualdades territoriais, através do reforço de recursos e de medidas integradas (Barreto, 2014), numa lógica de inclusão educativa. Os programas TEIP revelaram igualmente os limites de respostas circunscritas à escola: quando os problemas têm origem estrutural, a escola não pode ser deixada a resolvê-los sozinha. Como argumenta Canário (2004, p. 50), "a exclusão social constitui um fenómeno, de natureza estrutural, que pertence à esfera do mundo do trabalho que se repercute na escola, mas que não é resolúvel na escola, nem pela escola". Responder às desigualdades territoriais exige que as políticas educativas se articulem com as políticas sociais, culturais e urbanas, evitando assim que o rótulo de "território vulnerável" se converta num estigma institucional.

3. A escola no contexto urbano: desafios e potencialidades

A escola em contexto urbano opera num ambiente simultaneamente rico e desafiador, caracterizado pela diversidade social, cultural e linguística, pelos ritmos acelerados das mudanças e pelas desigualdades territoriais persistentes. Esta complexidade exige que a escola vá além de uma função estritamente instrucional, assumindo responsabilidades na promoção da coesão social, da integração comunitária e da valorização da diferença como valor educativo (Ainscow, 2020; Dubet, 2004). A este respeito, Dubet (2004, p. 553) considera que se reconhece “uma escola justa pelo fato de que ela trata bem os vencidos, não os humilha, não os fere, preservando sua dignidade e igualdade de princípio com os outros”, o que implica repensar não apenas os resultados, mas as condições relacionais e pedagógicas em que o percurso escolar decorre.

No que concerne à segregação e geografia da escolha escolar, o discurso público defende a igualdade de acesso, mas a distribuição de alunos no espaço urbano obedece a lógicas sociais e territoriais que raramente são neutras (Ball, 2003). A escola tende a concentrar alunos com maior capital social e cultural em determinados estabelecimentos, aprofundando a segregação noutros. A diversidade cultural e linguística pode constituir riqueza pedagógica, mas desafia práticas uniformizadas e currículos pouco sensíveis aos contextos. Quando não existem reconhecimento e mediação, podem emergir tensões, sub-representações e perceções de injustiça (Rocha-Trindade, 2010). A este respeito, Rocha-Trindade (2010, p. 96) clarifica que "a perspetiva intercultural pode contribuir para a correção das discriminações que possam impender sobre as minorias culturais, reconhecidamente agravadas quando lhes corresponda, na generalidade, uma situação de significativa carência económica e de

desfavorecimento social". No que diz respeito ao clima escolar, conflito e segurança, a escola confronta-se com episódios de violência e insegurança que afetam o bem-estar, as aprendizagens e o trabalho docente. A pressão por resultados e padronização, quando as políticas de avaliação ignoram as condições de partida dos alunos e a complexidade dos territórios, os mecanismos de *accountability* deixam de promover equidade e passam a penalizar quem já parte em desvantagem (Apple, 2005; Teodoro, 2021).

A cidade pode funcionar como amplificador de oportunidades educativas, quando existe coordenação interinstitucional e intencionalidade pedagógica territorializada. Museus, bibliotecas, centros culturais e instituições de ensino superior ampliam as experiências de aprendizagem e contextualizam os saberes num território concreto (Pinto, 2001).

As parcerias e redes interinstitucionais potenciam as redes entre as escolas, as autarquias, as associações e as organizações sociais, sustentando projetos educativos territorializados (Flecha, 2015). A cidadania ativa e aprendizagem situada, como a mobilidade, o ambiente e a habitação, podem ser transformadas em objetos de aprendizagem crítica e de intervenção social (Freire, 2001; Biesta, 2011). As comunidades de aprendizagem, quando a escola se assume como polo cultural e comunitário e aberta à participação das famílias e das organizações locais, reforça-se a sustentabilidade dos projetos educativos com impacto transformador (Lima, 2015).

Esta ambivalência entre desafios e potencialidades reforça a importância de instrumentos de governação educativa local que articulem recursos e atores. Analiticamente, isso implica observar não só as ações internas da escola, mas também como se constrói a coordenação entre políticas educativas, sociais e culturais à escala municipal, bem como analisar a criação de canais eficazes de participação e de influência dos diversos atores nas tomadas de decisões.

4. A teoria da justiça espacial e a equidade educativa nas cidades

A análise da equidade educativa em contextos urbanos requer uma abordagem que transcenda as métricas escolares tradicionais, incorporando a dimensão territorial da justiça. A teoria da justiça espacial, desenvolvida por autores como Lefebvre (2000), Harvey (2014) e Soja (2010), sustenta que o espaço é uma produção social marcada por relações de poder e decisões políticas que distribuem recursos e oportunidades de forma desigual. Lefebvre (2000) considera que o espaço urbano é socialmente produzido e, por isso, tende a refletir e reforçar as hierarquias. Por seu turno, Soja (2010) ampliou esta perspetiva ao conceptualizar a justiça espacial como dimensão espacial da justiça social. No campo educativo, isso implica analisar como é que a segregação residencial, a acessibilidade, os

transportes, o planeamento urbano e a localização de serviços condicionam o acesso a escolas de qualidade e a experiências educativas significativas. De acordo com esta ideia, a ausência de equipamentos públicos e a estigmatização territorial tendem a oferecer menos condições de sucesso e a perpetuar a exclusão. Sob esta perspetiva, a equidade educativa deve ser compreendida como uma questão territorial, e não apenas uma questão pedagógica. O acesso desigual a escolas bem equipadas e com estabilidade docente está frequentemente correlacionado com o rendimento, o capital cultural, a imagem social do território e os mecanismos de segregação escolar (Ball, 2003; Teodoro & Aníbal, 2020).

A aplicação da justiça espacial à educação exige compromissos com a redistribuição e o reconhecimento. No âmbito urbano-educativo, isto traduz-se, por exemplo, na necessidade de reforçar os recursos nas escolas de territórios vulneráveis, de valorizar a diversidade cultural e linguística, de garantir acessibilidade e transportes e de promover um planeamento integrado entre a rede escolar e as políticas urbanas (Harvey, 2014; Soja, 2010). Assim, a justiça espacial constitui um enquadramento útil para analisar instrumentos de planeamento educativo municipal como o PEM, considerando que a equidade também depende da forma como as decisões são tomadas e monitorizadas à escala territorial.

Em suma, este capítulo pretendeu demonstrar que a cidade atua como um ecossistema educativo e, simultaneamente, como um mecanismo de distribuição (des)igual de oportunidades. O que implica que a equidade educativa em contextos urbanos deva ser analisada como uma questão territorial. É que, a relação entre urbanização, desigualdades socioespaciais e justiça espacial evidencia que o acesso a recursos, a mobilidade, a localização de equipamentos e a estigmatização territorial influenciam as trajetórias escolares. Embora o território estruture desigualdades, é nele que também podem ser construídas respostas integradas e integradoras. Por esta razão, a análise da educação urbana exige que se considere a governação educativa local.

CAPÍTULO II. GOVERNAÇÃO E REGULAÇÃO EDUCATIVA: DO PODER CENTRAL AO LOCAL

1. Políticas de educação e o papel do Estado

Após a II Guerra Mundial, muitos países passaram a encarar a educação como uma responsabilidade essencial do Estado, reconhecendo o seu papel decisivo no desenvolvimento económico, social e cultural. Em Portugal, esta tendência ganhou particular expressão com a Reforma Veiga Simão (Lei n.º 5/73, de 25 de julho), que procurou modernizar e democratizar o sistema educativo num contexto de forte expansão da procura escolar. Entre as medidas mais relevantes estiveram o alargamento da escolaridade obrigatória e a criação de novos estabelecimentos de ensino, mais próximos das comunidades.

Depois do 25 de Abril de 1974, as escolas viveram um período de reorganização espontânea da sua gestão, impulsionado sobretudo por alunos e por docentes. Para enquadrar e legitimar estas dinâmicas, o governo publicou, em dezembro desse ano, o Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, que estabeleceu as regras para os órgãos de gestão escolar. A sua consolidação viria a ocorrer com a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, que permaneceu como referência durante mais de duas décadas, até ser substituído pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da Educação Pré-Escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos. Importa referir que a aprovação da Constituição da República Portuguesa, em 1976, não significou, de forma imediata, a superação da forte dependência das escolas face ao poder central. Embora, num primeiro momento, algumas instituições educativas tenham ganho maior visibilidade e margem de intervenção, esse impulso revelou-se transitório, dando rapidamente lugar ao restabelecimento de práticas marcadamente centralizadoras.

O período pós-Revolução foi marcado por uma intensa mobilização política, com as escolas a assumirem um papel central na criação de novos projetos pedagógicos. Contudo, Lima (2011) observou que a administração educativa respondeu de forma lenta às mudanças ocorridas, e as escolas passaram sobretudo a reagir às iniciativas providas do Ministério, evidenciando a persistência de uma cultura administrativa que continuava a limitar a autonomia local.

Foi com base nessa persistência que Fraústo da Silva et al. (1988) apresentaram um diagnóstico severo e, ao mesmo tempo, profundamente realista sobre o estado da educação portuguesa na década

de 1980, referindo que o país tinha entrado tardiamente na modernização educativa, além de o ter feito sem os recursos, a visão estratégica e a capacidade organizativa necessária. Estes autores identificaram problemas estruturais, tais como as baixas taxas de escolarização, a elevada taxa de retenção, o significativo abandono escolar, a degradação das infraestruturas e a falta de qualificação docente, aspetos que mostravam não só a existência de um sistema em crise, mas também de um Estado que, durante décadas, acabou por não promover a edificação de uma política educativa consistente e estruturada. Para estes estudiosos, era necessário assumir que a educação era um processo partilhado, que ultrapassava a esfera exclusiva da escola ou do Estado, denunciando a incapacidade das instituições públicas responderem sozinhas aos desafios acumulados. Embora esta posição fosse de âmbito mais progressista, também revelava que a transferência de responsabilidades para a comunidade ocorreria não por escolha estratégica, mas como resposta à insuficiência do sistema educativo.

Só que, em vez da corresponsabilização, observou-se uma tentativa de compensar falhas estruturais através da mobilização social. A escola, apesar de massificada, continuava a reproduzir desigualdades sociais e culturais, não cumprindo plenamente a sua missão de promover a equidade e a cidadania. A crítica central destacou que a democratização do acesso não foi acompanhada da democratização de oportunidades.

Na verdade, a falta de articulação entre a escola, as autoridades locais e a comunidade, destacada por Fraústo da Silva et al. (1988), revelou a existência de um sistema fragmentado, incapaz de construir respostas territoriais adequadas. As desigualdades geográficas, que determinavam trajetórias de sucesso ou insucesso escolar, mostravam um país profundamente assimétrico, em que a educação, em vez de contrariar, reforçava as desigualdades regionais. A escola e a comunidade tinham falhado na capacidade de articular e valorizar, de forma complementar, as experiências escolares e não escolares, não conseguindo promover uma compreensão profunda sobre quem somos como povo e sobre as culturas com as quais mantínhamos vínculos indissociáveis. Esta limitação comprometia a construção das bases necessárias para que pudéssemos afirmar-nos coletivamente e participar de forma consciente e ativa na resposta aos problemas e desafios que o futuro colocava.

Neste contexto de fragilidades estruturais e de incapacidade de resposta do sistema educativo, tornava-se ainda mais evidente e urgente a necessidade de repensar a escola, reconstruindo-a a partir do território em que se inseria. A escola não deve ser entendida como uma instituição desligada do contexto que a rodeia, nem das dinâmicas sociais, culturais e económicas que a atravessam. A sua reinvenção exigia uma articulação efetiva com a comunidade, com os atores locais e com as especificidades contextuais, sob pena de perpetuar desigualdades e de falhar na sua missão pública.

Só em 1986, com a aprovação da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) –, se criaram condições para conferir maior coerência ao sistema e dar efetividade aos princípios inscritos na Constituição da República. Este diploma marcou o ponto de chegada de um longo processo de tentativa de estabilização política no campo educativo. Importa, contudo, reconhecer que o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, já havia introduzido mudanças relevantes, nomeadamente ao estabelecer a elegibilidade dos órgãos de gestão e ao reforçar a colegialidade das estruturas escolares. Ainda assim, foi apenas com a publicação da LBSE que se consolidou uma visão de escola mais aberta à comunidade, profundamente articulada com o território em que se insere.

Importa lembrar que esta Lei introduziu mudanças estruturantes em três domínios centrais. Em primeiro lugar, redefiniu a própria arquitetura do sistema educativo, ampliando a escolaridade obrigatória de seis para nove anos, agora integrados no Ensino Básico, organizado em três ciclos; paralelamente, passou a incluir o ensino secundário, o ensino superior, várias modalidades especiais, bem como a educação pré-escolar e extraescolar (Pinhal, 2012). Em segundo lugar, reorientou os objetivos da educação, valorizando o sucesso escolar e o desenvolvimento pessoal e social dos alunos, contrariando a excessiva academização que caracterizava o currículo anterior (Pinhal, 2012). Por fim, introduziu princípios de descentralização e de diversificação das estruturas de administração educativa, promovendo uma maior participação da comunidade e incentivando modelos de gestão mais abertos e flexíveis (Pinhal, 2012).

Embora se previsse maior abertura da administração educativa à descentralização e à participação, o n.º 2 do artigo 43.º da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, permitiu adotar uma posição cautelosa relativamente à intervenção da Administração Local, ao determinar que o sistema educativo deveria assentar em estruturas administrativas articuladas entre os níveis nacional, regional e local, garantindo a participação de diversos atores. No número seguinte, esta mesma Lei sublinha, ainda, que a descentralização não poderia pôr em causa a eficácia e a unidade de ação do Estado.

Apesar deste enquadramento normativo, a implementação das mudanças foi lenta e desigual. O Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, procurou reforçar a autonomia das escolas, através da elaboração de projetos educativos próprios e participativos, adaptados às especificidades locais. O discurso oficial enfatizava a responsabilização dos envolvidos e a articulação com a comunidade, embora essa orientação nem sempre se refletisse em práticas efetivas.

Importa, ainda, assinalar que antes do DL n.º 43/89, em 1984, foram publicados os primeiros Decretos-Lei que atribuíram formalmente aos municípios do Continente competências de gestão dos equipamentos de Educação Pré-Escolar e do 1.º ciclo do Ensino Básico, a coordenação dos vencimentos

do pessoal auxiliar afeto a esses níveis de ensino, a ação social escolar e os transportes escolares. O processo foi marcado por um debate parlamentar intenso, em torno dos recursos financeiros necessários, tendo o governo retirado a proposta inicial de transferência do processamento dos vencimentos dos docentes face à forte mobilização das respetivas organizações representativas (Baixinho, 2009). A oposição parlamentar alertou, precisamente, para o risco de descentralizar sem os meios correspondentes, antecipando uma tensão que a literatura posterior viria a reconhecer como estrutural no processo português.

A partir da segunda metade da década de 1990, começaram, então, a consolidar-se iniciativas mais estruturadas no domínio da descentralização educativa. O Pacto Educativo para o Futuro, apresentado após as eleições de 1995, reconheceu a educação como prioridade nacional e como responsabilidade partilhada entre diferentes níveis de governo e a sociedade, como sublinhou Grilo (1996). Este programa defendia o reforço da autonomia das escolas e das autarquias, promovendo transformações graduais e ajustadas às especificidades de cada território. Foi nesse sentido que Lima (2004, p. 41) identificou nessa orientação uma lógica de territorialização extensionista, na qual a escola surge formalmente no centro das políticas educativas, mas continua a funcionar como instância de execução das decisões centrais, sem autonomia substantiva. Por seu turno, o estudo elaborado por João Barroso (1996) procurou enquadrar esta nova orientação, propondo uma reorganização do Estado e uma articulação mais clara entre os diferentes níveis de administração. Embora algumas das suas propostas tenham influenciado a legislação posterior, a implementação revelou falta de coerência e articulação entre as medidas.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, instituiu um novo regime de autonomia, administração e gestão, assente na criação dos agrupamentos de escolas. No ano seguinte, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, reforçou as competências das autarquias, atribuindo-lhes responsabilidades, tais como a elaboração da Carta Escolar e a dinamização de Conselhos Locais de Educação. Contudo, apesar deste avanço formal, a aplicação de modelos uniformes a nível nacional acabou por contrariar o espírito da descentralização, evidenciando a continuidade de lógicas centralizadoras que limitavam a adaptação das políticas às especificidades de cada território. Apesar de alguns avanços, as autarquias continuaram a possuir competências limitadas, insuficientes para desenvolver políticas educativas locais consistentes. Em paralelo, os docentes e os autarcas procuraram, por iniciativa própria, encontrar soluções para problemas concretos, conquistando margens de autonomia e assumindo uma subsidiariedade ao contrário, em que o nível local compensava as falhas do nível central (Pinhal, 2012).

A organização do Estado português incluiu as Autarquias como entidades com atribuições e competências próprias, às quais se têm somado, progressivamente, outras transferidas pelo Governo Central, especialmente nas últimas décadas. Este aumento de responsabilidades reposicionou os municípios no centro do funcionamento do Sistema Educativo. Em simultâneo, as autarquias foram reconhecidas como mediadoras privilegiadas das relações entre os diferentes atores da comunidade educativa, associativa, empresarial e social, desempenhando um papel decisivo na promoção de uma cidadania mais informada, mais crítica e mais participativa. O que esta evolução revela não é tanto um processo de municipalização intencional e coerente, mas uma acumulação funcional de responsabilidades que antecedeu, em muitos casos, a construção das capacidades técnicas e políticas necessárias para as exercer com consistência.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 já tinha reforçado o papel da administração local, aproximando as autarquias das populações e reconhecendo a educação como um dos seus domínios privilegiados de intervenção. A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), aliada ao crescimento expressivo do número de alunos em todos os níveis de ensino, tornou inevitável a implementação de transformações profundas no sistema educativo, que se foi tornando progressivamente mais complexo e exigente em termos de recursos. As críticas dirigidas ao excesso de burocracia e ao persistente centralismo administrativo ganharam força no início da década de 1980, como sublinha Afonso (2001). Para este autor, a reforma do Estado tem "uma amplitude muito maior do que aquela que pode estar subentendida quando se fala em simples modernização da administração", traduzindo-se na "emergência de um novo paradigma do Estado que hoje tende a ser denominado paradigma do Estado-regulador" (Afonso, 2001, p. 24).

A criação dos Conselhos Municipais de Educação (CME), através do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, constituiu um passo significativo na articulação entre o poder central e os municípios, reforçando assim a descentralização de competências. Contudo, a inexistência de um processo de descentralização claro e coerente limitou a intervenção municipal nos órgãos escolares, frequentemente pouco valorizada pelos próprios autarcas. Estes, por seu turno, manifestaram reservas relativamente à transferência de competências sem a correspondente transferência de recursos, evidenciando a persistência de tensões entre a centralização e a autonomia.

A análise do enquadramento jurídico evidencia que as autarquias locais assumiram competências educativas sobretudo na Educação Pré-Escolar e no 1.º Ciclo do Ensino Básico, domínios tradicionalmente associados à intervenção municipal devido à proximidade territorial e à forte ancoragem comunitária que os caracterizava (Louro, 1999). Nos restantes níveis de ensino, o exercício de

competências continuou dependente da celebração de Contratos de Execução com a Administração Central, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, um mecanismo frequentemente criticado por instituir uma lógica de delegação contratual, mais do que uma verdadeira descentralização político-administrativa (Conselho Nacional de Educação, 2018). A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, reforçaram formalmente o papel dos municípios na governação educativa, ao generalizarem o processo de transferência de competências.

No domínio da Carta Educativa e do CME, a evolução normativa revela ambiguidades significativas. A atribuição, em 2015, da competência para a elaboração de um Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM) ao CME aproximava-se de uma conceção estratégica da ação pública local, alinhada com perspetivas de planeamento territorial integrado e de governação em rede (Pinhal, 2012; Rhodes, 1997). Todavia, o enquadramento legal de 2019 circunscrevia a intervenção municipal à elaboração da Carta Educativa, esvaziando a sua dimensão política e estratégica e reforçando uma lógica tecnocrática da governação local da educação (Afonso, 2010; Barroso, 2005). Com efeito, Afonso (2010, p. 27) constatou que a problemática da *accountability* "está em desenvolvimento em Portugal e faz parte, de forma crescente e cada vez mais explícita, das orientações, regulamentações legais e discursos relativos a diversas dimensões da administração pública e da vida social".

O processo legislativo prolongou-se por mais de duas décadas, atravessando diferentes governos e orientações políticas. Barroso (2011) sintetizou este percurso, destacando a persistência de uma lógica *top-down*, a manutenção de questões políticas substantivas desde 1986, a tensão entre a regulação burocrática e a autorregulação pedagógica e a ausência de uma política coerente de descentralização que estabelecesse uma relação entre o reforço da autonomia escolar e a reorganização do Ministério da Educação, procurando alinhar a gestão das escolas com a modernização da administração educativa.

De modo geral, apesar do extenso esforço legislativo, o sistema permaneceu marcado por contradições estruturais: entre o discurso e a prática, entre a retórica da descentralização e a realidade da recentralização e entre a autonomia proclamada e a dependência efetiva do poder central. Como diagnosticou Afonso (2001, p. 26), a autonomia dos estabelecimentos de ensino "continua a parecer mais retórica do que real, acabando, sobretudo, por ser um pretexto para a avaliação e para a responsabilização dos atores". Essas tensões sugerem que a transformação da administração educativa portuguesa foi, em grande parte, formal, com desafios persistentes que ainda hoje marcam o debate sobre a governação educativa.

A análise do percurso legislativo português evidencia que a descentralização educativa permanece um processo inacabado, marcado por tensões entre a retórica e a prática. Nesse domínio, Teodoro

(2003) defende que a centralidade da educação não pode ser dissociada da sua deslocação da esfera doméstica para o centro dos debates políticos, tanto nacionais como internacionais. Pensar as políticas educativas exige que se considere não só a ação do Estado, mas também a influência das organizações internacionais e das dinâmicas globais que enquadram os problemas educativos, as prioridades políticas e os modos legítimos de os formular. O ponto seguinte examina os modos de regulação que enquadram essas dinâmicas, clarificando como diferentes lógicas regulatórias coexistem no sistema educativo.

2. Modos de regulação em educação

Nos processos de mobilização da sociedade civil e na conceção de projetos de desenvolvimento local, a presença de mecanismos de regulação tornou-se indispensável para assegurar a coordenação, a transparência e a sustentabilidade da ação pública. A política pública configurou-se como um processo multifacetado, envolvendo diversos atores, etapas e interdependências, que ultrapassou a decisão administrativa e abrangeu a formulação de agendas, a participação social, a gestão de expectativas e a coordenação de redes institucionais e não institucionais (Fontoura, 2008). A elaboração de agendas políticas requer a antecipação e a interpretação das expectativas sociais, a mobilização de redes de atores e o desenvolvimento de fases sucessivas de decisão, num campo marcado por interações formais e informais, bem como por dinâmicas de negociação e de aprendizagem coletiva (OCDE, 2020; UNESCO, 2021).

Segundo Surel (2008), uma política pública estrutura-se a partir de quatro elementos interdependentes — princípios metafísicos gerais, normas de ação, metodologia de intervenção e instrumentos específicos — que, em conjunto, formam uma matriz setorial capaz de orientar e conferir coerência à ação pública. A falta de articulação entre esses componentes pode gerar conflitos entre diferentes visões e interesses, tornando necessários processos contínuos de negociação, compromisso e mediação para garantir a coerência e a eficácia das ações implementadas. Esta perspetiva é corroborada por análises contemporâneas de governação educativa, que destacam a importância de integrar múltiplas vozes — académicas, técnicas, comunitárias e políticas — na definição e regulação das políticas públicas.

No sistema educativo, a regulação desempenha um papel central, tanto na manutenção do equilíbrio interno quanto na transformação do próprio sistema, ao articular normas, práticas e objetivos em contextos sociais dinâmicos. Na formulação de Barroso (2005, p. 733), "a regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas

também a transformação desse mesmo sistema", compreendendo não só a produção de regras que orientam o seu funcionamento, mas também o reajustamento das ações dos atores em função dessas mesmas regras. Esta regulação apresenta um carácter multidimensional, ao combinar mecanismos de controlo centralizado, que garantem a autoridade normativa e os padrões de qualidade e equidade, com formas de regulação situacional, autónoma e adaptativa, ajustadas às necessidades locais e às especificidades territoriais (Barroso, 2006; Baldwin, 2019). Como Fontoura (2008, p. 8) sintetiza, assiste-se ao "deslocamento de uma regulação centralizada para uma regulação multipolar, marcada pela multiplicação e a policentricidade dos níveis de ação com fortes interdependências entre numerosos e diferentes atores, com interesses divergentes, ou mesmo antagónicos". A presença de múltiplas fontes de regulação (transnacional, nacional, intermédia – desconcentração e descentralização, municipal e escolar) exigiu uma prática de multirregulação. Como o próprio autor havia antecipado em 2005, "mais do que falar de regulação seria melhor falar de 'multirregulação', já que as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si" (Barroso, 2005, p. 734). Como sistematiza Barroso (2018, p. 1093), o sistema educativo combina regulações que visam

o controlo de resultados no âmbito transnacional, o controlo de procedimentos no âmbito nacional, a autonomia administrativa no âmbito municipal e a autonomia pedagógica no âmbito da escola [concluindo que] a regulação é sempre compósita, com índices de preponderância diferente, em função das políticas e das dinâmicas existentes em cada situação e em cada momento.

O território educativo destaca-se, assim, como espaço estratégico para a operacionalização das lógicas de regulação, atuando como um local de construção, de negociação e de implementação de políticas públicas que integram múltiplos polos regulatórios e articulam interesses divergentes num projeto coletivo de desenvolvimento educacional e social (Barroso, 2013). A regulação sociocomunitária, tal como Barroso (2013) a concebeu, ancora-se na ação local e na construção de compromissos territoriais partilhados, convertendo a participação comunitária num mecanismo efetivo de governação educativa e não numa exigência formal de representação. No contexto francês, Mons (2004) constatou que a noção de território tem sido mobilizada como vetor de reconfiguração das normas de regulação e de gestão do sistema educativo, através de processos de descentralização e desconcentração, questionando a própria possibilidade de estabelecer uma nova ordem educativa local no quadro das políticas de territorialização. Longe de representar um espaço de consenso, o local afirma-se, sobretudo, como um espaço de controvérsia e de emergência de novas lutas educativas. Esta perspetiva encontra

eco no caso português, onde a territorialização das políticas educativas tem suscitado tensões semelhantes entre a retórica da autonomia local e a persistência de lógicas centralizadoras.

As dinâmicas mais recentes de regulação educativa tendem a articular saberes científicos e práticos em processos deliberativos, onde a construção de respostas coletivas pressupõe o envolvimento ativo dos atores territoriais. É esse envolvimento que, para Rodrigues (2014), confere legitimidade e durabilidade às decisões públicas em educação.

Numa análise similar, Teodoro (2003) evidencia as novas formas de regulação transnacional das políticas de educação, demonstrando que organizações como a OCDE, a UNESCO e o Banco Mundial desempenharam um papel relevante na normalização das políticas educativas nacionais, ao estabelecerem agendas que não só fixam prioridades, mas também moldam a forma como os problemas são colocados e equacionados. No mesmo sentido, Barroso (2018, p. 1084) sublinha que as agências transnacionais “não atuam por meio de um poder soberano, mas sim por programas técnicos que sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, práticas, soluções” que acabam por constituir uma espécie de referencial normativo ao qual os especialistas nacionais recorrem para justificar decisões, conferindo a esses dispositivos uma legitimidade técnica que encobre a sua natureza política. Contudo, estes efeitos não atuam de forma linear, uma vez que são mediados pelos Estados Nacionais, o que mobiliza a noção de “globalização de baixa intensidade” para caracterizar um modo de regulação em que persiste a mediação estatal, ainda que sob forte influência externa (Teodoro, 2003).

Importa, por isso, no âmbito deste estudo, compreender como os modos de regulação se concretizam no âmbito local, considerando que o território educativo se configura como um espaço de multirregulação. Esse espaço caracteriza-se pelo reforço da regulação transnacional, pelo hibridismo que marca a regulação nacional, pela expansão da regulação intermédia, resultante de processos de desconcentração e descentralização, e pela emergência de novos espaços regulatórios decorrentes da interdependência entre as escolas, incluindo a diversidade de lógicas internas que atravessam a gestão escolar (Barroso, 2013; Duarte et al., 2026). Na formulação de Barroso (2013, p. 19),

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

Numa análise similar, Barroso (2005) sublinhou que a construção de uma ordem local capaz de superar conflitos exige a introdução, ao nível das escolas e dos territórios, de uma regulação sociocomunitária que valorize a participação dos atores locais e a formação de compromissos educativos. Nesse sentido, as novas formas de regulação institucional devem articular-se com a dinâmica dos processos sociais de regulação, o que implica uma redefinição dos papéis desempenhados pelos três polos de regulação (central, intermédio e local) e a revitalização do poder local enquanto espaço estratégico de intervenção social e de articulação entre a comunidade e a administração educativa (Barroso, 2005).

A regulação no sistema educativo constitui, simultaneamente, um instrumento de equilíbrio e de transformação, exigindo uma abordagem integrada que reconheça a pluralidade de atores, os níveis regulatórios e as finalidades. Uma governação educativa contemporânea e eficaz deve ser participativa, adaptativa e apta a enfrentar os desafios impostos por contextos sociais em rápida transformação, promovendo práticas regulatórias inclusivas, sensíveis ao contexto e fundamentadas em evidências científicas.

A dimensão empírica desta transição está documentada por Alves e Varela (2012, p. 37), num estudo sobre a relação escola-comunidade no concelho de Almada. As autoras descrevem que ao conceito de ‘escola aberta à comunidade’, dominante durante mais de 20 anos, foi sucedendo o de ‘escola em parceria’, no sentido de sugerir relações mais horizontais, aumentando o grau de responsabilização e de participação local e gerando novas formas de regulação social.

Esta mudança de paradigma implica abandonar a lógica burocrática do mero cumprimento de normativos e adotar uma lógica de negociação entre atores com reconhecida capacidade para estabelecer compromissos educativos, o que se alinha com o conceito de regulação sociocomunitária mobilizado neste estudo.

3. Descentralização e territorialização das políticas educativas em Portugal

A análise do percurso legislativo da descentralização educativa em Portugal revelou um processo gradual e faseado de transferência de competências para os municípios. Neste contexto, é fundamental aprofundar o conceito de territorialização, uma vez que ultrapassa a ideia de uma simples descentralização administrativa. A distinção proposta por Pinhal (2014, p. 10) é particularmente útil

porque separa a mera adaptação local de normas centrais da verdadeira construção autónoma de políticas educativas locais:

A territorialização corresponde, nestes casos, à possibilidade de executar localmente as políticas e as normas nacionais, com a sua eventual adaptação às características locais. Diferente é a territorialização que corresponde à construção de políticas locais, de conceção e execução autónomas, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei.

As autarquias, legitimadas pelo voto e reconhecidas pela Constituição da República Portuguesa, dispõem de capacidade para mobilizar os recursos e os atores locais na construção de sistemas educativos de base territorial. A Carta Europeia da Autonomia Local reforçou este enquadramento, ao consagrar a subsidiariedade como critério de repartição de competências entre o Estado central e as autarquias locais, reforçando a ideia de que a proximidade territorial deve articular-se com capacidade efetiva de exercício das atribuições (Sobral, 2018). Neste sentido, a escola, a comunidade local e os diversos parceiros do território assumiram papéis centrais, impondo-se que a relação entre o Estado, os municípios e as instituições educativas fosse orientada por lógicas de cooperação, negociação e corresponsabilização (Pinhal, 2014; Pinto, 2001).

Na sequência das transformações que acabámos de referir, o conceito de território educativo adquiriu relevância política e analítica. Surgido no final da década de 1980, este conceito estava associado à territorialização das políticas educativas e à sua articulação com processos de desenvolvimento local (Canário, 2004). Contudo, o mesmo autor advertia que o principal erro nesta matéria consiste em "falar em 'territórios educativos', mas pensar e agir em termos de 'territórios escolares'" (Canário, 2004, p. 56), distinção que permanece central para compreender os desafios da territorialização das políticas educativas em Portugal. A territorialização pressupõe, assim, o reconhecimento dos territórios como espaços de produção de políticas públicas, integrando a educação, a ação social, o emprego e o desenvolvimento comunitário (Melo & Soares, 1994; Barca et al., 2012).

Como formula Pinhal (2014, p. 9), o território educativo não designa apenas uma escala administrativa, mas uma configuração político-pedagógica orientada para a construção de um projeto local.

Nesta conceção, o território educativo é um espaço e um tempo organizados para a definição e realização de um projeto educativo local, que seja a contribuição educacional para o processo de desenvolvimento local. Neste espaço e tempo intervêm as organizações educativas locais com as

suas contribuições para a definição e realização do projeto educativo local, que a todas interessa e condiciona.

Esta perspectiva remete, portanto, para uma territorialização que não se reduz à mera execução local de orientações centrais, mas que abre espaço à contextualização e à construção situada da ação educativa. Já anteriormente, Pinhal (2012) tinha associado esta orientação a uma forma de descentralização compatível com a preservação de princípios estruturantes do sistema educativo, como o direito à educação e a existência de um currículo nacional, ao mesmo tempo que admite o desenvolvimento de políticas educativas contextualizadas. Esta leitura converge com abordagens internacionais que reconhecem a educação como elemento central de estratégias integradas de desenvolvimento territorial e de aprendizagem coletiva (OCDE, 2019).

No entanto, a análise da descentralização educativa em Portugal deve ser situada num quadro mais amplo de reconfiguração da governação das políticas educativas. Para Teodoro (2003), os efeitos da globalização nas políticas educacionais são indiretos e operam por mediação dos Estados Nacionais, admitindo interpretações diferenciadas conforme a posição de cada país no sistema mundial. Esta perspectiva é particularmente pertinente para compreender a territorialização das políticas educativas não como simples retração do Estado, mas como rearticulação entre escalas de regulação e decisão.

Os processos educativos territorializados são aqueles nos quais a participação dos atores locais e a mobilização endógena de recursos convertem a ação pública num processo coletivo de aprendizagem social (Canário, 2004; Schön, 1992). A educação afirmou-se, assim, como elemento central das políticas territoriais integradas, exigindo modelos de governação assentes na cooperação, na corresponsabilização e na participação democrática.

As perspectivas teóricas sobre a descentralização destacaram que este processo ia além da simples transferência de tarefas administrativas, implicando uma reestruturação da governação educativa, na qual múltiplos centros de decisão central, regional e local coexistiam e interagiam (Barroso, 1996). Rivas (1991) diferenciou centralização, desconcentração e descentralização, sendo esta última definida pela concessão de verdadeiro poder de decisão aos níveis subnacionais. Nesta ordem de ideias, Barroso (1996) introduziu o conceito de policentralização, reconhecendo a multiplicidade de centros de poder, enquanto Amaro (1996) valorizou esta pluralidade como fator de diferenciação positiva no sistema educativo. A descentralização efetiva requereu tempo, articulação entre os atores e os recursos humanos qualificados nos níveis local e regional, para que as decisões contextualizadas fossem legitimamente tomadas (Formosinho, 2005).

Para Veiga (2007), a descentralização consiste na transferência de competências e atribuições entre o Estado e entes distintos da comunidade nacional organizada. Ao nível da política educativa, esse processo pressupõe uma participação efetiva da sociedade civil, reconhecendo que a educação diz respeito a todos os setores da sociedade (Formosinho, 2005). Por isso, a descentralização educativa, em Portugal, devia ser entendida como um processo estratégico que integra a transferência de competências, o desenvolvimento local e a participação cidadã. Em idêntica linha de pensamento, Cordeiro et al. (2012) acrescentaram, ainda, que os municípios tinham vindo a aumentar as suas responsabilidades em matéria educativa, assumindo um papel preponderante e privilegiado na promoção, implementação e desenvolvimento de uma dinâmica participada e integrada, capaz de potenciar recursos e dar respostas às necessidades do território. No entanto, os movimentos no sentido da descentralização de competências foram morosa e cuidadosamente iniciados, não sendo raros os receios de municipalização da educação (Baixinho, 2017).

O processo de descentralização em Portugal evidenciou que a autonomia municipal e a participação comunitária são fatores determinantes para a melhoria da educação pública. A descentralização configurou-se, assim, como um processo contínuo de transformação da governação educativa, que exigia legislação clara, instrumentos de planeamento e mecanismos de participação social capazes de promover respostas educativas adequadas às necessidades dos territórios e de reforçar a corresponsabilização da comunidade educativa (Silva, 2018).

A perspetiva de cidade ou de território educador colocou a educação como um processo coletivo, integrador e participativo. O conceito de cidade educadora pressupunha que todos os cidadãos e instituições locais partilhassem a responsabilidade educativa, numa lógica de desenvolvimento integral das capacidades económicas, sociais e culturais do território (Pinto, 2001). Esta perspetiva será aprofundada no Capítulo III, no contexto da análise do Projeto Educativo Municipal como instrumento de governação local.

A territorialização da ação pública constituiu, assim, um conceito central, defendendo que as políticas educativas deviam ser elaboradas localmente, através da articulação entre os múltiplos atores e da valorização das especificidades territoriais (Barroso, 2013). Contudo, a descentralização apresentou variações, pois diferentes municípios exibiam níveis distintos de intervenção educativa, influenciados pelos recursos, prioridades políticas e visões estratégicas (Louro, 1999; Azevedo, 2015). Como concluiu Louro (1999, p. 161), a diversidade da intervenção autárquica resulta de “diferentes necessidades, diferentes capacidades financeiras, diferentes recursos técnicos, mas também de formas diferentes de encarar a intervenção autárquica a nível educativo”. Esta heterogeneidade ficou empiricamente

documentada ao longo das duas gerações da Carta Educativa. Se na primeira geração a maioria dos municípios incorporou os critérios centrais nas suas estratégias locais, na segunda geração verificou-se uma inversão: "a maioria dos territórios não cumpriu os critérios de planeamento definidos a nível central e optou por contornar, sobrepor ou mesmo ignorar as orientações nacionais" (Santos, Alcoforado et al., 2022, p. 735). Para compreender essa variação, Neto-Mendes (2007) distinguiu três posturas municipais face às competências educativas: (i) o cumprimento minimalista, em que a câmara faz apenas o que a Lei determina; (ii) o cumprimento maximalista, em que vai além das obrigações formais; e (iii) a interpretação da intervenção como espaço político de exercício local autónomo. Esta tipologia revelou-se muito útil para analisar as diferenças observadas entre municípios no desenvolvimento de projetos educativos locais e na relação que estabelecem com os agrupamentos de escolas e com a comunidade. Mais recentemente, Moreira e Alves (2024) confirmaram esta heterogeneidade, identificando três modelos distintos de governação local em educação em Portugal: a regulação sociocomunitária, a regulação municipalista e a regulação centralista, reforçando que a descentralização não produz convergência, mas antes diferenciação nas formas de exercício do poder educativo local. Como os próprios autores sintetizam, "estes diferentes modos de regulação, contraditórios e ambíguos, podem colocar em risco o papel do Estado na garantia de justiça, democracia e equidade" (Moreira & Alves, 2024, p. 1).

A relação entre a escola e o município, embora fundamental, revelou-se complexa, com persistência de resistências, estereótipos e receios em relação à intervenção autárquica na educação (Fernandes, 2005). Ainda assim, o município configurou-se como parceiro indispensável na formulação de políticas educativas locais, especialmente na reorganização da rede escolar, na gestão de recursos, na ação social escolar e na promoção de projetos educativos inovadores (Jesus Almeida, 2004; Pacheco, 2012).

A articulação estratégica entre as lideranças escolares e a autarquia foi essencial para a construção de uma matriz educativa com identidade local, capaz de evoluir para um PEM. Tal matriz devia integrar áreas como o ambiente, a cultura, a saúde, o desporto, a cidadania, o apoio às famílias e o empreendedorismo, promovendo o desenvolvimento integral da comunidade educativa, alinhando-o com o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória. Nesta perspetiva, Sousa e Sá (2023, p. 87) sublinham que "o Projeto Educativo Municipal constitui um instrumento fundamental de regulação e orientação estratégica das políticas locais, no sentido de dinamizar uma ação estratégica sustentada na identificação das potencialidades e limitações de cada território". Para que a descentralização e a construção de sistemas educativos locais fossem eficazes, tornou-se, então, necessário mapear os

projetos educativos existentes, articular os recursos, promover a participação da comunidade e consolidar as parcerias estratégicas, evitando duplicações e a dispersão de esforços (Pinhal, 2012; Silva, 2018).

4. O município como ator educativo: competências e gestão

A gestão da educação em contexto municipal constitui um elemento fundamental na implementação das políticas de descentralização, evidenciando a tensão entre a regulação central e a autonomia local. Em Portugal, esta responsabilidade tem sido reforçada no âmbito das reformas administrativas e educativas, em especial através da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que atribuíram aos municípios competências específicas em áreas como a gestão de equipamentos escolares, os recursos não docentes, as refeições, os transportes e as atividades de apoio educativo (Barroso, 2006). Na mesma sequência, Machado e Leite (2018, p. 265) identificaram que os contratos interadministrativos de delegação de competências "aumentam as zonas de convergência entre a ação dos municípios e a ação das escolas", originando "um diferente quadro de regulação local da educação escolar". A escala municipal permite aquilo que a Administração Central dificilmente consegue, ou seja, conhecer o território, identificar as suas fragilidades e responder com mais proximidade às necessidades das populações, sobretudo em contextos urbanos marcados pela diversidade e pela desigualdade (Machado et al., 2018).

É nessa ordem de ideias que Santos, Alcoforado, et al. (2023) confirmam os ganhos de eficiência e eficácia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros decorrentes da descentralização, descrevendo que uma gestão de meios mais competente se traduz no aumento da rapidez e da qualidade de resposta, na garantia de soluções mais adequadas e mais capazes e na redução da despesa pública. Os mesmos autores destacam que a proximidade governativa favorece a eliminação de desigualdades no acesso a espaços educativos propiciadores do sucesso educativo, considerando que os municípios são uma estrutura fundamental para a igualdade de oportunidades. Assim, quando funciona coerentemente, a gestão municipal da educação articula o que de outra forma permaneceria fragmentado, a relação entre as escolas, os serviços sociais e culturais, os recursos humanos e as prioridades locais. Barroso (2013), Fernandes (2005) e Pinhal (2012) documentaram como esta articulação se pode traduzir em respostas mais ajustadas e numa participação da comunidade menos simbólica e mais efetiva. Para fazer face ao aumento crescente de responsabilidades, os municípios foram obrigados a reorganizar-se internamente. Santos, Alcoforado, et al. (2023) identificaram o reforço

dos recursos humanos, materiais e financeiros afetos à educação como a principal alteração necessária à assunção em pleno das novas atribuições. A reformulação das equipas técnicas, o investimento no trabalho em rede entre escolas e parceiros externos e o reforço das verbas afetas à educação no orçamento municipal foram as principais alterações identificadas pelos municípios como necessárias (Santos, Alcoforado, et al., 2023).

Para que os municípios desempenhassem estas funções de modo eficaz, eram necessários requisitos estruturais e organizacionais. Exigia equipas tecnicamente capacitadas e financeiramente sustentadas, mecanismos de regulação que assegurassem transparência e corresponsabilização, e instrumentos de planeamento estratégico que articulassem o diagnóstico do território com as prioridades e os recursos disponíveis. Sem estas condições de base, a descentralização arriscava traduzir-se em sobrecarga administrativa sem capacidade de resposta educativa real (Barroso, 2006).

De qualquer forma, a descentralização da gestão educativa acarretou riscos significativos, não sendo, por si só, uma garantia de melhoria. Esta ideia é reforçada por Santos, Alcoforado et al. (2022, p. 736), que concluíram que "na definição da estratégia de intervenção, os fatores financeiros e políticos prevalecem sobre os fatores demográficos, socioeconómicos e educativos", sobrepondo-se ao quadro geral de orientações nacionais. Em territórios socioeconomicamente desfavorecidos, a transferência de competências pode, inclusive, agravar as assimetrias existentes em vez de as atenuar, um risco que a OCDE (2018) e Silva (2018) identificaram com clareza e que os dados portugueses confirmam. Apesar do reconhecimento dos benefícios associados à maior autonomia local, a evidência empírica revela um descontentamento generalizado em relação à forma como a transferência de competências tem sido conduzida. Decorrente das investigações realizadas por Santos, Alcoforado, et al. (2023), constatou-se que as verbas disponibilizadas eram manifestamente insuficientes para os novos encargos a assumir, e que as atribuições transferidas ficaram aquém do potencial do poder local, afastando os municípios de decisões com impacto nas mudanças desejáveis. Os autores verificaram que alguns responsáveis locais consideravam que a transferência de competências tinha transformado os municípios em serviços de manutenção local, com real poder de execução, mas sem poder de decisão, planeamento e programação (Santos, Alcoforado, et al., 2023).

Anteriormente, Barroso (2006) tinha já identificado como risco estrutural da descentralização a ausência de mecanismos de financiamento adequados e de transferência real de poder de decisão. Além disso, Santos, Alcoforado, et al. (2023) documentaram ainda que a transferência de competências não teve em conta a heterogeneidade territorial que caracteriza o país, não prevendo a criação de mecanismos para dotar os municípios de ferramentas capazes de responder à especificidade de cada

realidade. Esta leitura é corroborada pelo Tribunal de Contas (2024), que numa auditoria ao processo de descentralização identificou deficiências na sua implementação devido, principalmente, à insuficiência de recursos financeiros e ao desalinhamento entre os mandatos da Administração Central e as realidades locais. Por seu turno, Gonçalves et al. (2024) demonstraram que os municípios com experiência prévia no processo de transferência de competências revelaram maior propensão para assumir o papel de promotores de uma estratégia concelhia, ao passo que os restantes tendiam a percecionar a CM como mero fornecedor de serviços. Como os mesmos autores sublinham, "é necessário tempo para que sejam construídas entre os atores locais novas dinâmicas relativamente à distribuição dos papéis atribuídos aos velhos agentes" (Gonçalves et al., 2024, p. 107).

A coordenação interinstitucional exige competências políticas e técnicas que nem sempre estão consolidadas localmente, o que pode desfigurar o processo, uma vez que a complexidade dos desafios educativos urbanos não se resolve apenas com mais atribuições municipais (Machado & Leite, 2018; Santos, Alcoforado, et al., 2022). É neste quadro que instrumentos como o PEM ganham relevância enquanto dispositivos de mediação entre necessidades, recursos e atores locais (Barroso, 2006; Machado et al., 2018).

A evolução normativa das competências municipais em educação pode ser sintetizada em grandes domínios de intervenção: a Carta Educativa, a rede educativa, as ofertas de educação e formação, os apoios e suplementos educativos, os transportes escolares, o investimento em edifícios e equipamentos, o pessoal não docente e o financiamento (Quadro 1).

A Carta Educativa reconheceu o município como agente central no planeamento da rede escolar, ao articular políticas educativas com políticas urbanísticas, sociais e de mobilidade e permitir uma gestão mais eficiente e integrada dos recursos. Nas palavras de Pacheco (2012, p. 34),

a Carta Educativa passou a assumir-se como documento dinâmico, podendo e devendo ser entendida como ferramenta decisiva numa necessária reorganização da rede educativa que para além de diagnosticar o atual momento, visa conduzir a diferentes projeções e à aferição das necessidades futuras da rede educativa.

A evolução normativa centrou-se na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que atribui aos municípios a competência de elaborar a Carta Educativa, no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que reforçou o papel do município na coordenação local das políticas educativas e estabeleceu a articulação entre a Carta Educativa e os Conselhos Municipais de Educação, e na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que inseriu este instrumento no novo quadro de descentralização, ampliando significativamente a

responsabilidade municipal na gestão da rede escolar. De acordo com Santos, Alcoforado, et al. (2023, p. 4), a Carta Educativa constituiu “a primeira grande oportunidade para as autarquias exercitarem a sua autonomia e conduzirem os processos de ordenamento prospetivo da sua rede escolar pública como autores e não apenas como coordenadores locais”. Contudo, a elaboração destas primeiras Cartas decorreu num contexto marcado por um ciclo de encerramento de escolas impulsionado pela Administração Central, que contrariou os propósitos de empoderamento local que o instrumento visava promover e desencadeou resistências por parte das comunidades locais (Duarte et al., 2026).

A rede educativa colocou os municípios no centro do planeamento escolar, permitindo que as decisões fossem ajustadas às especificidades e necessidades das realidades locais. Ao integrar as escolas, as autarquias, os transportes, os serviços sociais e a comunidade, este instrumento assegurava uma gestão mais racional e eficiente dos recursos públicos, promovendo uma oferta educativa equilibrada e territorialmente coerente. Em termos legislativos, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, estabeleceu o (re)ordenamento da rede educativa, articulando a organização escolar com o planeamento municipal, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, reforçou a articulação entre municípios no âmbito das redes educativas e profissionais, através das Comunidades Intermunicipais, o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, definiu os princípios de organização da rede escolar municipal ou intermunicipal e o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, determinou que a rede da oferta educativa fosse fixada anualmente pelos departamentos governamentais competentes, após consulta aos municípios, às entidades intermunicipais e aos agrupamentos de escolas.

De facto, a legislação que regula as ofertas de educação e formação, em Portugal, foi evidenciando um reforço progressivo do papel dos municípios e das entidades intermunicipais no planeamento educativo. Face a este aspeto, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, assegurou a adequação contínua da oferta educativa, ajustando-a às necessidades locais e à evolução demográfica, tendo o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, definido o PEEM ou intermunicipal, estabelecido a oferta educativa e formativa e regulado aspetos como a gestão do calendário escolar, a orientação escolar, a gestão de matrículas, a decisão sobre recursos disciplinares e a definição de componentes locais do currículo. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, atribuiu às entidades intermunicipais a responsabilidade do planeamento da oferta educativa de nível supramunicipal, em articulação com o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP).

A atribuição de apoios e complementos educativos evidenciou uma transferência gradual de responsabilidades do Estado para os municípios, num processo assente em múltipla legislação: a Lei n.º

159/99, de 14 de Setembro, que atribuiu às autarquias a gestão dos refeitórios do pré-escolar e do Ensino Básico, a comparticipação na ação social escolar e o apoio ao desenvolvimento de atividades complementares; o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, que ampliou estas competências, passando a incluir o fornecimento de refeições, o prolongamento de horário no pré-escolar, as Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) no 1.º ciclo, a ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos e a gestão de residências para estudantes; a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que reforçou o papel das câmaras municipais na promoção, organização e supervisão de atividades de interesse educativo; a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que consolidou estas atribuições, conferindo aos municípios a responsabilidade de assegurar as refeições escolares, apoiar os alunos no âmbito da ação social escolar, garantir o alojamento e desenvolver as AEC; e o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que estabeleceu que a ação social escolar, nas suas diversas modalidades, passasse a ser da competência das câmaras municipais.

A legislação relativa aos transportes escolares evidenciou também um reforço progressivo das competências municipais, assente na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que atribuiu aos municípios a responsabilidade de assegurar os transportes escolares, no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, que ampliou esta competência, passando a incluir a organização e o funcionamento dos transportes do 3.º ciclo, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que consolidou as funções municipais de organização e gestão, na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que introduziu uma dimensão de planeamento intermunicipal, através das entidades intermunicipais e no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que estabeleceu que a elaboração e aprovação dos transportes escolares competia à Câmara Municipal, mediante parecer do Conselho Municipal de Educação.

O investimento em edifícios e equipamentos escolares constituiu, também, um dos pilares estruturais da descentralização, ancorados em várias legislações, nomeadamente: a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que atribuiu aos municípios o planeamento e a gestão dos equipamentos educativos, bem como a realização dos respetivos investimentos; o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que clarificou a distribuição de responsabilidades (o pré-escolar e o 1.º ciclo ficam sob responsabilidade municipal, nos 2.º e 3.º ciclos, as competências são partilhadas entre municípios e Ministério da Educação, e no ensino secundário a responsabilidade fosse exclusivamente do Ministério); o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, que previu a gestão do parque escolar dos 2.º e 3.º ciclos mediante contrato de execução; a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que atribuiu ao Conselho Intermunicipal a aprovação dos planos intermunicipais de gestão de redes e equipamentos; o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que alargou o âmbito das competências municipais à construção, requalificação,

manutenção e conservação dos edifícios escolares; a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que reforçou este quadro de competências, incluindo o planeamento, a construção, o equipamento e a manutenção dos estabelecimentos públicos até ao ensino secundário; e, finalmente, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que determinou que a construção, a requalificação e a modernização dos edifícios escolares passassem a ser competências das câmaras municipais, em conformidade com a Carta Educativa.

A descentralização de competências relativas ao pessoal não docente tem também evoluído de forma progressiva. A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, atribuiu aos municípios a gestão do pessoal não docente ao nível da educação pré-escolar e do 1.º ciclo. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, estabeleceu providências normativas e financeiras a acordar entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), tendo mais tarde o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, regulamentado esta gestão através de contratos de execução. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, alargaria o âmbito das competências municipais ao recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho, incluindo ainda o recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local. Na sequência da legislação referida, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, viria a consolidar estas atribuições, conferindo aos municípios a responsabilidade de recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente das carreiras de assistente operacional e técnico. Por fim, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, determinou que cabia às câmaras municipais o recrutamento e seleção do pessoal não docente para funções nos agrupamentos de escolas.

Quadro 1.

Quadro síntese comparativo da legislação relativa às competências municipais em educação

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Lei n.º 159/99 de 14 setembro	✓	✓			✓	✓	✓	✓	
Decreto-Lei 7/2003 de 15 de janeiro	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓
Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho					✓	✓	✓	✓	✓
Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro			✓		✓	✓	✓		
Decreto-Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro			✓	✓			✓	✓	
Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto					✓	✓	✓	✓	✓
Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Nota: 1 – CME; 2 - Carta Educativa; 3 - Rede educativa; 4 - Ofertas de educação e formação; 5 - Apoios e complementos educativos; 6 - Transportes escolares; 7 - Edifícios e equipamentos escolares; 8 - Recursos humanos; 9 – Financiamento.

O financiamento constituiu um eixo central na operacionalização da descentralização, sendo determinante para a capacidade dos municípios assumirem eficazmente as responsabilidades que lhes foram consignadas. Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, previu o recurso aos quadros comunitários de apoio para investimentos em infraestruturas e equipamentos, o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, regulamentou a transferência das verbas associadas às competências descentralizadas para os municípios, tendo a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, determinado que os Orçamentos do Estado de 2019, 2020 e 2021 integrassem os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, viria a determinar que o Estado central mantivesse o investimento nos edifícios e nos equipamentos escolares, recorrendo a fundos europeus estruturais e de investimento, em articulação com as Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR), ou a dotações do próprio Orçamento do Estado.

A operacionalização das competências municipais requer estruturas de coordenação que articulem os diversos atores educativos. O Conselho Municipal de Educação, abordado no ponto seguinte, constitui o órgão central dessa coordenação, atuando como instância de concertação entre o município, as escolas e a comunidade.

5. Conselho Municipal de Educação: Objeto, composição, competências e funcionamento

Desde a década de 1980, a descentralização em Portugal tem evoluído através da transferência gradual de competências para os municípios, sobretudo nas áreas da Educação Pré-Escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico (Fernandes, 2005) (Quadro 2). Durante este processo, os Conselhos Locais de Educação (CLE) foram estabelecidos como experiências de participação local, sendo reconhecida a sua relevância para a gestão educativa municipal (Castro & Rothes, 2013). Entre 1998 e 2003, estes órgãos foram gradualmente substituídos pelos CME, no âmbito de negociações entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), especialmente no contexto das reformas de autonomia escolar e da descentralização de competências (Castro & Rothes, 2013).

A publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, conferiu aos municípios um papel central na gestão educativa, através da criação dos CME. O CME tem como finalidade promover a coordenação da política educativa em âmbito local, articular a atuação de agentes educativos e parceiros sociais, acompanhar o funcionamento do sistema e propor ações que reforcem a sua eficiência e eficácia. Embora inicialmente definidos como instâncias de coordenação e consulta, os CME passaram a exercer competências deliberativas, aproximando-se de um efetivo poder de decisão local. Foi com base nos aspetos referidos que Neto-Mendes (2007) caracterizou este Decreto-Lei como uma forma de inovação por decreto, sublinhando que, se por um lado o diploma consagrou práticas de participação que alguns municípios já tinham adotado, por outro revelou a insuficiência da Lei para alterar mentalidades e práticas de quem detém o poder local. O autor identificou, ainda, denúncias do défice de discussão pública no processo de elaboração das Cartas Educativas em vários municípios, o que evidencia a distância entre o quadro normativo e a efetivação da participação como prática real de governação democrática. Todavia, os debates parlamentares em torno desta legislação registaram críticas assinaláveis, nomeadamente a caracterização do modelo como uma forma de transformar as câmaras em executores operacionais do Ministério da Educação e a advertência de que a substituição da participação social pelo controlo burocrático dos conselhos municipais contrariava o espírito da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Nos debates parlamentares, ficou expressa a advertência de que "territorializar e descentralizar não podem ser sinónimo de desresponsabilização, nem podem ser, simultaneamente, sinónimo de intromissão na esfera de autonomia das escolas" (Baixinho, 2009, p. 8), uma tensão que permanece estrutural no modelo português.

Mais tarde, a Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto, ampliou a composição dos CME ao incluir os presidentes das juntas de freguesia e ao clarificar o processo de eleição dos representantes docentes

dos Ensinos Básico e Secundário e da Educação Pré-escolar públicos, reforçando assim a representatividade da comunidade educativa. Em 2012, a Lei n.º 6/2012, de 10 de fevereiro, acrescentou um representante do Conselho Municipal da Juventude. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio, atribuiu novas competências aos CME, nomeadamente a apreciação dos PEM, a articulação com o PEEM e a criação de uma comissão permanente para acompanhar e coordenar as relações entre o município e as escolas (Santos, Alcoforado, et al., 2023).

Do ponto de vista analítico, os instrumentos municipais de orientação da política educativa local devem ser compreendidos no quadro da territorialização e da regulação das políticas públicas de educação, isto é, como dispositivos de articulação entre Administração Central, autarquia, escolas e comunidade (Barroso, 2006). Nesse sentido, a distinção entre Projeto Educativo Municipal (PEM) e Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM) não deve ser lida apenas como uma questão semântica, mas à luz do enquadramento normativo e das opções de governação local que estruturam a ação educativa no território. A este propósito, Santos, Neves, et al. (2019, p. 310) clarificam que

o PEEM está mais centrado na definição de estratégias educativas locais, incidindo especialmente sobre as questões imateriais da Educação como o sucesso e abandono escolar, as necessidades educativas especiais, a formação parental e a adequação das ofertas formativas às necessidades do tecido empresarial.

Ainda assim, a formulação legal explicitamente consagrada é a de um Plano Estratégico Educativo Municipal, no âmbito do Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio, enquanto o Projeto Educativo Municipal surge com frequência na prática documental dos municípios. Na linha da reflexão sobre territorialização, governação local e construção de políticas educativas de base territorial (Pinhal, 2012; Barroso, 2013), importa reconhecer que os instrumentos municipais de orientação educativa não se definem apenas pelo nome que assumem, mas pela sua função estratégica, pela articulação entre atores e pela capacidade de estruturar uma visão educativa para o território. Com efeito, para Barroso (2013, p. 21), a territorialização

não pode ser justificada (como querem certos sectores da tecnocracia estatal) como uma medida de gestão destinada a modernizar e a aliviar a máquina do Estado. Ela deve ser vista sobretudo como um processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais.

Quadro 2.*Quadro síntese comparativo da legislação relativa ao CME*

Diploma	Objetivo	Competências	Composição	Funcionamento
Lei n.º 159/99 de 14 de setembro – artigo 19.º	Criação dos conselhos locais de educação no âmbito da descentralização de competências para os municípios.	Prevê apenas a criação do conselho local de educação como órgão a instituir pelos municípios.	Não detalha — aponta genericamente para a criação do órgão pelo Município.	Não regula detalhes de funcionamento.
Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 janeiro	Instância municipal de coordenação e consulta da política educativa local, articulando agentes educativos e parceiros sociais interessados.	Deliberar sobre: coordenação do sistema educativo; articulação com políticas sociais; acompanhamento da elaboração/atualização da carta educativa; proposta de ações para eficiência do sistema educativo (incluindo carta educativa e outros temas).	Integrado por: presidente da câmara (preside), presidente da assembleia municipal, vereador com pelouro da educação (vice-presidente), diretor regional de educação (ou substituto) e representantes de ensino superior, docentes (Ensino Básico, secundário, pré-escolar), estabelecimentos privados, associações de pais, estudantes, serviços públicos de saúde, segurança social, emprego e juventude/desporto, forças de segurança, entre outros conforme existam no município.	Reúne ordinariamente no início e no final do ano escolar e, extraordinariamente, quando convocado; apoio logístico pela câmara municipal; pode constituir grupos de trabalho internos; funcionamento regido por regimento aprovado pelo próprio conselho com requisitos de quórum e maioria.
Decreto-Lei n.º	Atualizar e reforçar	Acrescenta competências	Mantém a composição do DL 7/2003,	Mantém as normas de

72/2015 de 11 maio (alteração ao DL 7/2003)	o papel dos CME como órgão de coordenação e consulta no território, aprofundando a descentralização administrativa do sector educativo.	relacionadas com apreciação de projetos educativos municipais e participação no processo de elaboração/atualização do PEEM. Também prevê a possível criação de comissão permanente para acompanhamento e articulação entre município e agrupamentos/escolas não agrupadas.	assegurando agora a participação de todos os diretores de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da área municipal e representantes das estruturas anteriores.	funcionamento, criando opção para comissão permanente interna.
Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 janeiro	Regulamenta a transferência de competências para os órgãos municipais e concretiza o quadro de funcionamento dos CME na nova organização legal (revoga expressamente o DL n.º 7/2003).	O CME é instância de consulta que analisa e acompanha o funcionamento do sistema educativo municipal, propondo ações para melhorar a eficiência e eficácia do sistema; analisa o funcionamento de estabelecimentos e pode emitir pareceres; integra competências específicas conforme artigos próprios do diploma.	CME composto por membros elencados no artigo 57.º deste diploma, integrando o presidente da câmara (presidente do conselho), vereador responsável pela educação (substituto), representantes eleitos do pessoal docente por níveis, representantes dos conselhos pedagógicos de agrupamentos/escolas, presidente de junta de freguesia eleito pela assembleia municipal, e outros representantes conforme Lei; admite convidados com mérito conforme assuntos em análise.	Reúne ordinariamente no início e final do ano letivo e extraordinariamente quando convocado; apoio logístico pela câmara; pode constituir grupos de trabalho; funcionamento regulado por regimento aprovado pelo próprio órgão, respeitando princípios de quórum, maioria absoluta para deliberações com eficácia externa e participação obrigatória dos membros nas matérias que representem; CME tem acesso à informação relevante para as suas funções.

A análise comparativa dos diplomas legais revelou um risco de escolarização dos CME. A inclusão, a partir de 2015, dos Diretores e dos Representantes dos Conselhos Pedagógicos dos Agrupamentos e das Escolas não agrupadas tendeu a recentrar o CME em perspectivas internas das escolas, em detrimento da sua função estratégica, territorial e comunitária (Matias Alves, 2015; Nóvoa, 2002). A predominância de representantes escolares podia restringir o CME a um fórum de debate interno das escolas, limitando a capacidade de desenvolver projetos educativos locais e reforçando a centralidade da escola em detrimento da participação comunitária (Barroso, 2006, 2018; Hargreaves & Shirley, 2009). Como sustentam Nóvoa (2002, 2012) e Barroso (2005, 2006), o CME devia ser capaz de articular uma diversidade de atores comunitários e de promover políticas educativas integradas, horizontais e participativas, em contraste com a sua redução a uma lógica estritamente escolar. De acordo com Mota e Fraga (2020, p. 234), esta configuração tendia a esvaziar o CME de sentido, pertinência e operacionalidade, dificultando o fortalecimento do espaço público da educação. Concluindo, desta forma, que

o ideal de autonomia que se esperava almejar pela criação deste órgão ficou pela utopia, uma vez que não são tidas em consideração todas as potencialidades que dele advém, pelo que as suas ações se revestem de pouco significado e, consequentemente, exprimem-se numa ação limitada.

A participação das CCDR enfrentou limitações práticas decorrentes da distância geográfica, do elevado número de representantes envolvidos e do reduzido conhecimento da realidade local, fatores que comprometiam a representatividade e a eficácia do conselho (Barroso, 2005, 2006; OCDE, 2003). Acresce que o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, introduziu ambiguidades ao afirmar que o Presidente da Câmara presidia às comissões do CME, sem clarificar quais eram essas comissões, gerando assim incerteza quanto ao seu funcionamento interno. No entanto, as alterações legislativas também evidenciaram a crescente valorização da participação da comunidade educativa e da articulação entre os diversos atores locais. A instituição da comissão permanente e a definição de pareceres vinculativos em contratos interadministrativos fortaleceram a capacidade dos CME influenciarem as políticas educativas municipais, mesmo que preservando a sua natureza consultiva. O funcionamento regular deste órgão, com reuniões no início do ano letivo e no final de cada período escolar, permaneceu inalterado, consolidando o CME como espaço de coordenação, de deliberação e de participação social (Fernandes, 2005; Cruz, 2012).

O CME constitui, assim, um modelo híbrido de regulação educativa, ao combinar o controlo normativo da Administração Central com a autonomia operacional dos municípios, o que tem provocado

tensões entre diferentes níveis de governação (Cruz, 2012). A descentralização esbarrou na assimetria das realidades municipais, nas fragilidades técnicas dos serviços locais e na insuficiência de meios financeiros para assumir as novas competências com autonomia real. Diversos municípios relataram défices orçamentais na implementação das competências educativas descentralizadas, atribuídos em parte à insuficiência de financiamento central para os custos de pessoal e manutenção de infraestruturas (CNE, 2019; Pinhal, 2012). No entanto, acreditava-se que a transferência de competências podia fortalecer a participação comunitária, fomentar sinergias entre as escolas e os municípios, promover a inovação pedagógica e aproximar as decisões educativas das realidades locais, desde que fossem assegurados os mecanismos de apoio técnico, de financiamento estável e de avaliação contínua.

Os estudos de Mota e Fraga (2020) demonstram que os CME funcionam, na prática, como instâncias de regulação sociocomunitária, articulando competências e recursos entre escolas, município e comunidade. Os casos portugueses analisados mostram que essa articulação depende menos da estrutura formal do órgão do que da qualidade das relações e dos processos de deliberação que nele têm lugar. Os estudos de caso portugueses mostraram que, quando o CME funciona, isso resulta de conseguir reunir atores que de outro modo não se sentariam à mesma mesa, tornando as respostas locais mais ágeis e menos dependentes da regulação central (Cruz, 2012; Mota & Fraga, 2020).

Em suma, o CME é, no fundo, um espaço de tensão produtiva entre a escola, o município e a comunidade. Quando essa tensão é bem gerida, o resultado é a afirmação de uma política educativa local com mais legitimidade, mais participação e mais capacidade de se sustentar para além dos ciclos eleitorais (Cruz, 2012; Fernandes, 2005; Castro & Rothes, 2013; Grifo et al., 2025).

6. Mobilização do conhecimento e tomada de decisão em políticas educativas

A capacidade dos CME cumprirem a sua função de coordenação e consulta depende não só da sua composição e das suas competências formais, mas também da qualidade do conhecimento que informa as deliberações dos seus membros.

A ideia de políticas baseadas em evidências pressupõe que o conhecimento científico que chega aos decisores é compreendido e orienta as suas escolhas. Na prática, o que Rodrigues (2014) e Barroso (2009) descreveram é mais complexo, referindo que a relação entre a investigação e a decisão política é mediada por confianças, calendários eleitorais e pressões mediáticas que raramente coincidem com o ritmo da produção científica. Nesse contexto, cabe aos investigadores comunicar conhecimento relevante, enquanto os decisores devem fundamentar as suas decisões em critérios estratégicos e

transparentes, fortalecendo assim a governação democrática e a *accountability* à sociedade (Barroso, 2009).

Em Portugal, a utilização sistemática do conhecimento na formulação de políticas educativas permanece limitada, devido à fragmentação da investigação, à insuficiência de investimentos no setor e à ausência de mecanismos que garantam a sua mobilização efetiva para a ação política (Benavente, 1990). A autora nomeia expressamente este fenómeno como 'o divórcio entre ciência e política' (Benavente, 1990, p. 729), situando a sua origem precisamente na ausência de mecanismos que liguem o conhecimento produzido às decisões de política educativa. Esta limitação é especialmente significativa na área da educação, uma vez que os resultados das políticas se manifestam apenas a médio e longo prazo, exigindo uma reflexão estratégica e sustentada. Compreender as políticas educativas exige uma leitura que ultrapasse os limites de um único campo disciplinar, articulando contributos da sociologia, da ciência política, da administração educacional e da pedagogia. É nessa ordem de ideias que Teodoro (2003) garante que a tomada de decisão em educação não pode ser lida de forma estritamente técnico-administrativa, exigindo uma articulação entre conhecimento científico, enquadramento histórico e compreensão dos contextos de regulação em que as políticas são produzidas. Contudo, observam-se indícios de mudança, com investigadores a serem convidados a ocupar cargos políticos e funções de decisão, o que favorece a circulação do conhecimento entre o meio científico e os decisores políticos (Barroso, 2009).

O projeto *KNOW and POL* (2006-2011), coordenado por João Barroso no contexto português, envolveu países como Alemanha, Escócia, Bélgica, França, Roménia e Hungria, e constituiu uma oportunidade para analisar o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas públicas, com particular enfoque nos setores da Educação e da Saúde. O estudo procurou descrever cada ação pública, identificando o lugar do conhecimento nos processos decisórios e considerando elementos como a origem e as formas de comunicação dos atores, as relações que estabeleciam entre si (hierarquia, competição, colaboração), as categorias e as ideias que estruturam as suas narrativas e a representação da realidade que sustentou a ação pública em determinado momento histórico (Barroso, 2009). Este estudo evidenciou, ainda, que o acesso dos decisores ao conhecimento é frequentemente mediado por relações de confiança, em detrimento de critérios de competência, o que limita a utilização efetiva da informação científica na formulação de políticas. Além disso, o processo decisório é influenciado por dinâmicas de competição entre os diferentes grupos de interesse, e o conhecimento circula de forma fragmentada. Os docentes, os académicos e os técnicos transitam, frequentemente, entre funções de

investigação e cargos políticos, o que possibilita uma certa mobilização do conhecimento, embora nem sempre de forma consistente ou alinhada com os objetivos das políticas (Barroso, 2009).

A análise demonstrou que o conhecimento produzido pelos investigadores podia exercer influência significativa nas opções políticas, embora essa influência dependesse da capacidade de os decisores acederem, interpretar e aplicarem informações relevantes, bem como da existência de canais formais e informais que mediavam a relação entre a Ciência e a Política. Assim se conclui que a mobilização efetiva do conhecimento requer tanto mudanças estruturais na organização do processo decisório, como a valorização da participação científica no desenvolvimento e implementação das políticas educativas, promovendo decisões mais informadas, mais estratégicas e mais alinhadas com as necessidades reais da população (Barroso, 2009; Rodrigues, 2014; Benavente, 1990).

Os instrumentos de governação educativa local, tais como os PME e as Cartas Educativas, constituem estruturas fundamentais para a coordenação entre os atores e os níveis de decisão. Contudo, a efetividade da política educativa municipal depende também da existência de dispositivos de planeamento estratégico capazes de integrar diagnósticos, prioridades e mecanismos de participação. O PEM, analisado no capítulo seguinte, configura-se como um desses instrumentos, articulando a dimensão política da governação local com a dimensão pedagógica da ação educativa territorial.

CAPÍTULO III. PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL: POLÍTICA, TEORIA E PRÁTICA

Nas últimas décadas, o sistema educativo português tem sido marcado por tendências convergentes de descentralização, territorialização e valorização da autonomia das escolas e das autarquias locais. Esse processo, fundamentado em enquadramentos legais e agendas internacionais de modernização administrativa e governação multinível, tem reconfigurado as relações entre a Administração Central, os municípios e as organizações escolares, impondo novas exigências à coordenação e à coerência das políticas educativas no território. Nesse contexto, o PEM consolida-se como instrumento estratégico de planeamento educativo local, destinado a diagnosticar necessidades, definir prioridades, articular atores e recursos e promover a participação democrática, sem substituir os instrumentos de autonomia das escolas, nomeadamente, o PEE.

Neste capítulo analisamos o PEM como dispositivo político-pedagógico territorial, articulando o quadro legislativo relevante, os contributos teóricos sobre governação e gestão democrática da educação, bem como as conceções de projeto educativo e de planeamento estratégico em educação.

1. O Projeto Educativo Municipal como instrumento de autonomia e gestão democrática

A escola, por si só, não constitui o ponto de partida para a transformação social. Aliás, nem deve ser entendida como uma entidade isolada da realidade em que se insere. Pelo contrário, a escola integra uma rede complexa de instituições e de práticas culturais, sociais e políticas que configuram um espaço educativo alargado. Como sublinha Nóvoa (2002, p. 244), "a condição da sua mudança não reside num apelo à grandiosidade da sua missão, mas antes na criação de condições que permitam um trabalho diário, profissionalmente qualificado e apoiado do ponto de vista social".

A escola foi sendo sobrecarregada, ao longo das últimas décadas, com responsabilidades que ultrapassam claramente o currículo nuclear. A educação para a cidadania, a saúde, o ambiente e a cultura tornaram-se domínios escolares por via legislativa, o que tornou ainda mais urgente a necessidade de pensar a educação como uma responsabilidade partilhada entre a escola e os restantes atores do território (Matias Alves, 2015; Muzzatto & Silva, 2021).

Neste contexto, Nóvoa (2002, p. 252) levantou duas questões centrais que continuam relevantes no debate educativo:

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

As perguntas de Nóvoa (2002) não têm resposta fácil, mas orienta-nos para a necessidade de concebermos a educação como espaço público de deliberação, onde a participação não é ornamental, mas constitutiva das opções coletivas. Como defende Estêvão (2013, p. 32), "a escola potenciará a participação substantiva da comunidade escolar nas decisões que a afetam, sem coações, dentro dos pressupostos de uma abordagem deliberativa e comunicativa de democracia".

A territorialização das políticas educativas não é apenas uma questão administrativa. Reorganizar o sistema educativo a nível local exige que se integrem diferentes organizações na conceção, execução e avaliação das políticas, o que só é possível quando existe uma governação de proximidade genuína e não apenas uma delegação formal de competências (Pinhal, 2014; Barroso, 2013). A esse respeito, importa reforçar que as políticas educativas baseadas no território tendiam a ser mais eficazes quando articuladas com processos de desenvolvimento local e quando envolviam, de forma coordenada, os municípios, as escolas, as associações e os outros agentes educativos locais.

A Carta Europeia da Autonomia Local forneceu o enquadramento político para um processo que, em Portugal, se foi construindo de forma gradual e assimétrica. As competências municipais no domínio da educação alargaram-se progressivamente, mas os desafios de capacidade técnica e as desigualdades entre territórios mantiveram-se como constrangimentos reais à sua concretização (Formosinho & Machado, 2000; Prata, 2022), num padrão de progressos faseados e de recuos documentáveis pelo menos desde a década de 1980. Como conclui Baixinho (2009, p. 9),

a descentralização não é mais do que um procedimento complexo que deriva da reformulação do papel do Estado ao redistribuir os poderes entre a administração central e local, o que impõe a mobilização dos atores e a contextualização da ação política.

Em idêntica linha de pensamento, Valdemar Almeida (2014) constatou que a educação, enquanto projeto coletivo, requer a corresponsabilização de todos os atores sociais, incluindo as famílias, as escolas, as instituições educativas, os cidadãos e os municípios. Ora, perante este excesso de atribuições, torna-se necessário recentrar o papel pedagógico da escola e mobilizar as demais instituições do território para que assumam as funções culturais, sociais e comunitárias que lhes estão confiadas. A redistribuição

de responsabilidades entre atores não é apenas uma questão de eficiência administrativa, é uma condição para que a cooperação interinstitucional seja real e não apenas declarada (Azevedo, 2015; Barroso, 2013).

Foi com base nos aspetos referidos que Nóvoa (2009) propôs que essa redistribuição se formalizasse em contratos educativos alargados às instituições da sociedade, reconhecendo as potencialidades educativas e culturais de cada uma. A eficácia destes dispositivos depende, contudo, de mecanismos efetivos de participação e de responsabilização partilhada, e não apenas da atribuição formal de papéis (Estêvão, 2013; Locatelli, 2023). É neste sentido que Estêvão (2013, p. 32) defende que a escola democrática deve motivar "a partilhar o poder e a fomentar a participação, pois aquilo que se considera próprio defende-se e respeita-se mais" e "educar para a autonomia, que não anule a rebeldia contra a fatalidade nem a rigorosidade ética".

Neste quadro de articulação de sinergias, de abertura a novos parceiros e de valorização da ação coletiva, destaca-se a capacidade empreendedora dos municípios na construção participativa dos PEM. Orientados para a resolução de problemas concretos dos territórios educativos, os PEM afirmam-se como instrumentos estratégicos de planeamento educativo local, permitindo a articulação integrada de políticas educativas, culturais e sociais (Matias Alves & Vieira, 2014; Prata, 2022). Assim, quando os PEM são construídos de forma participativa, os municípios tendem a desenvolver maior coesão territorial e práticas educativas mais inclusivas e ajustadas ao contexto.

Em idêntica linha de pensamento, Matias Alves (2015, p. 149) defende que "não faz sentido desconvocar os poderes autárquicos de uma gestão das vontades, recursos e sinergias locais, de uma articulação das redes de educação e formação, de um apoio à melhoria dos processos e resultados educativos", colocando o PEM como o instrumento por excelência dessa articulação territorial. Esta perspetiva foi reforçada por abordagens contemporâneas que concebiam a educação como espaço de construção de bem comum e de exercício democrático de direitos (Estêvão, 2013; Locatelli, 2023). Esta perspetiva é também fundamentada por Alves e Varela (2012, p. 37), que, a partir do estudo das escolas de Almada, concluem que

a escola não pode mais ser entendida como uma organização social isolada, a qual se valida e justifica internamente. A escola deve ser encarada como uma organização social que se insere numa determinada comunidade, a qual tem de ser tida em conta na enunciação dos seus objetivos e perante a qual tem de se responsabilizar em termos de resultados.

Esta responsabilização perante a comunidade é, precisamente, o que confere sentido ao PEM enquanto instrumento de coordenação territorial. Os PEM podem, assim, ser entendidos como a expressão das vontades locais que, articuladas entre si, contribuem para a construção do contexto educativo nacional. Ou seja, configuram-se como instrumentos estratégicos de gestão integrada dos recursos educativos, nos quais o todo emerge de uma articulação dinâmica entre as partes, reforçando simultaneamente a qualidade, a equidade e a sustentabilidade da ação educativa nos territórios.

1.1. Fundamentos jurídico-políticos e articulação PEM–PEE

A Constituição da República Portuguesa reconheceu as autarquias locais como entidades coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, consagrando a autonomia administrativa e financeira como princípio estruturante do poder local. No domínio educativo, a intensificação da descentralização foi concretizada através de diplomas que alargaram as competências municipais, destacando-se a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabeleceu o regime-quadro da transferência de competências, e o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que regulou a transferência de competências no âmbito da educação. O fundamento político deste processo assentou na proximidade, na adequação das respostas e na promoção da coesão territorial.

A transferência de atribuições e responsabilidades para a escala municipal não representou apenas um processo técnico-administrativo. Implicou também uma transformação no paradigma da governação educativa, incluindo as formas de coordenação entre os atores, os níveis e os setores, a distribuição de responsabilidades e a definição de mecanismos de participação e *accountability*. Nesse contexto, o PEM pode ser conceptualizado como um instrumento que organiza e sistematiza a ação educativa local, contribuindo para a redução de fragmentações, de redundâncias e de assimetrias na resposta pública. É nessa ordem de ideias que Morgado (2014, p. 471) considera que

(...) só faz sentido falar de PEM numa perspetiva comunitária, entendendo a comunidade como um movimento ativo que se estrutura em associações com o fim de atuarem juntos na esfera pública, isto é, um laço social que se tece para defender bens e valores no espaço público das democracias pluralistas.

Além disso, o PEM não substitui o PEE, nem deve ser interpretado como um mecanismo de tutela municipal sobre as escolas. Pelo contrário, a sua relevância reside na capacidade de construir uma visão global e integradora para o território, articulando as políticas municipais (educação, ação social, cultura,

juventude, saúde, mobilidade, entre outras) com as prioridades e especificidades das organizações escolares. Assim, o PEM configura-se como um documento de orientação estratégica que define os valores, os princípios, os objetivos e as metas para a política educativa municipal, fundamentado no diagnóstico territorial e na mobilização de recursos existentes ou previstos. A este respeito, as afirmações de Morgado (2014, p. 467) são esclarecedoras:

Se o Projeto Educativo da Escola/Agrupamento de Escolas é reconhecido como um empreendimento dinâmico que retrata a sua identidade, clarifica a sua missão, compagina as intenções com a realidade e contribui para configurar as políticas educativas e curriculares na instituição, o Projeto Educativo do Município (PEM) é tido como um meio de interligar as diferentes escolas e demais parceiros sociais de um dado território educativo em torno de objetivos comuns, numa lógica de democraticidade e participação, no que se convencionou denominar por Comunidade Educativa.

Contudo, numa perspetiva político-pedagógica, a articulação entre PEM e PEE deve ser analisada a partir de três exigências centrais: (i) coerência (alinhamento entre objetivos, ações e recursos, evitando políticas desconectadas); (ii) subsidiariedade (decisões tomadas no nível mais próximo do problema, sem eximir o Estado de suas responsabilidades); e (iii) compatibilização (harmonização entre autonomia escolar e políticas públicas territoriais, prevenindo sobreposição e domínio). Esta abordagem está alinhada com conceções que entendem a educação como bem público e uma responsabilidade partilhada entre o Estado, a escola e a sociedade, exigindo dispositivos de coordenação que sejam, simultaneamente, estratégicos e legitimados democraticamente.

A clarificação das fronteiras entre coordenação municipal e autonomia escolar constitui uma condição crítica da descentralização. Foi nesse sentido que Sobral (2018) demonstrou que a transferência de competências tinha gerado, em vários contextos, conflitos de atribuições entre o município e as escolas, conflitos esses que não decorrem de má vontade dos atores, mas da ausência de instrumentos que delimitem, com clareza, o que cabe a cada nível decidir. Quando essa delimitação não existe, as soluções de subdelegação tendem a reproduzir o problema que pretendiam resolver, uma vez que deslocam formalmente responsabilidades sem alterar as condições de articulação que estão na origem da sobreposição. O que isto revela é que a relação entre o PEM e o PEE não se regula por si mesma pelo facto de existirem ambos os documentos. Requer, antes, que o processo de construção do PEM produza acordos explícitos sobre onde termina a orientação estratégica municipal e onde começa

a autonomia pedagógica das escolas, isto é, acordos que sejam reconhecidos pelos atores envolvidos e não apenas inscritos em normativos que raramente são lidos nas reuniões de direção.

À luz destes princípios, o PEM não deve ser reduzido a um plano técnico de medidas, mas entendido como um projeto político-pedagógico territorializado, orientado para a promoção da equidade e do sucesso educativo, para a integração de respostas intersectoriais (educação, ação social, cultura, saúde), para a criação de oportunidades educativas ao longo da vida e para o fortalecimento de condições locais de participação e corresponsabilização. O PEM adquire, assim, relevância como processo e não só como produto final. Assim, importa considerar não só o documento produzido, mas também o modo como é construído, debatido, apropriado e monitorizado.

1.2. Gestão democrática, participação efetiva e riscos de implementação

A gestão democrática da educação representa um eixo central nas políticas educativas, ao enfatizar a participação, a transparência e a responsabilização coletiva.

Em Portugal, esta orientação manifestou-se através dos CME e dos órgãos de gestão e participação das escolas, incluindo os Conselhos Gerais. Do ponto de vista conceptual, a gestão democrática exige mais do que a presença formal de representantes. Pressupõe processos reais de negociação, deliberação fundamentada em informação partilhada e construção coletiva de um sentido educativo para o território (Barroso, 2013). Esta exigência é demonstrada por Torres (2011, p. 35) ao referir que

a condição socioprofissional dos professores torna-os naturalmente nos principais veículos do processo democrático nas escolas, com mais ou menos autonomia democrática. Por isso, o sentido das suas práticas (sociais, políticas, educativas, pedagógicas), ou seja, a forma como utilizam os espaços limitados de autonomia e como recontextualizam as próprias imposições centrais, acabam por ser determinantes no desenvolvimento da cidadania democrática da instituição escolar.

Desta forma, o PEM pode representar uma oportunidade concreta para operacionalizar uma governação participativa, desde que incorpore procedimentos claros de acesso à informação, consulta e auscultação pública, envolvimento de atores educativos e comunitários, bem como a devolução e validação social das opções estratégicas.

Contudo, é fundamental distinguir entre participação simbólica e participação efetiva. A participação simbólica tende a reproduzir lógicas de legitimação, enquanto a participação efetiva implica

a capacidade real de influência e corresponsabilidade. Esta perspectiva foi apresentada por Alves e Varela (2012, p. 43) ao referirem que

não basta salvaguardar a participação formal dos vários elementos da comunidade educativa prevendo o seu assento nos órgãos de gestão das escolas e a sua participação na elaboração do projeto educativo, sendo necessária alguma liderança na implementação de dinâmicas que potencializem as relações entre as escolas e as instituições das comunidades locais envolvidas e que promovam a mobilização dos recursos existentes.

Apesar do seu potencial, a conceção e a implementação do PEM enfrentam diversos constrangimentos. O primeiro desafio refere-se à fragilidade das culturas participativas, uma vez que a participação não pode ser imposta, mas sim construída ao longo do tempo, através da formação, do reconhecimento mútuo e de dispositivos institucionais estáveis (Canário, 2008). O segundo desafio é a tendência para a burocratização. Quando o PEM se converte numa resposta formal a exigências normativas, perde a substância participativa que deveria constituir a sua razão de ser. Um diagnóstico sem envolvimento não serve de base a um projeto e um documento sem mecanismos de implementação não produz mudança. O terceiro desafio diz respeito à sustentabilidade temporal, pois mudanças em ciclos autárquicos, alternâncias políticas e reconfigurações organizacionais podem interromper prioridades e comprometer a sua continuidade. Assim, a robustez do PEM depende da institucionalização de mecanismos de monitorização e de avaliação, preferencialmente participativos, de critérios explícitos de priorização e de dispositivos de revisão periódica que assegurem a manutenção da direção estratégica sem comprometer a necessária flexibilidade.

Em suma, o PEM pode ser entendido como uma ferramenta essencial para articular a autonomia municipal, a coordenação territorial e a gestão democrática da educação. No entanto, o seu valor político-pedagógico depende do equilíbrio entre o planeamento e a participação, a autonomia escolar e a coerência territorial, bem como entre a ambição estratégica e a capacidade de implementação. A construção de instrumentos participativos como o PEM traduz a procura de outras racionalidades de ação educativa, mais ajustadas à complexidade social contemporânea e menos presas à lógica uniforme da escola herdada do Estado-nação (Teodoro, 2003).

1.3. Cidade educadora, território educativo e PEM como ecossistema de políticas e aprendizagens

A Carta das Cidades Educadoras (Associação Internacional de Cidades Educadoras, 2024) constitui um referencial estruturante para a ação educativa dos governos locais. Esta é assente numa matriz de direitos humanos e de educação ao longo da vida e define três orientações estratégicas fundamentais: investir no desenvolvimento integral da pessoa, promover a igualdade, o diálogo e a convivência democrática, e construir progressivamente cidades do conhecimento.

A cidade educadora, conceito desenvolvido no Capítulo I, convoca a responsabilidade das autarquias como mediadoras dos processos educativos que atravessam o território em toda a sua amplitude, formal e informal. No contexto do PEM, essa responsabilidade traduz-se na identificação do município como ecossistema educativo complexo, no qual as políticas, as práticas e os atores se articulam para a construção de projetos educativos territorializados, participativos e orientados para a transformação social (Alcoforado et al., 2014; Torres & Martins, 2025).

A Carta das Cidades Educadoras (Associação Internacional de Cidades Educadoras, 2024) enquadra a elaboração do PEM numa lógica de participação territorializada. É nessa ordem de ideias que Torres e Martins (2025) consideram que os projetos educativos locais devem nascer como processos de governação participativa, fundamentados na auscultação dos atores locais e na análise contextualizada das dinâmicas do território. Em idêntica linha de pensamento, Alcoforado et al. (2014) reforçam a ideia de que o território deve ser entendido como espaço de aprendizagens coletivas e de práticas colaborativas, assegurando a pertinência e a sustentabilidade das políticas educativas locais. Mais especificamente, Cordeiro et al. (2012, p. 307) indicam que o PEL deve "traduzir a vertente educativa do projeto estratégico de desenvolvimento local, explicitando o sentido da ação educativa do município e o seu modo específico de se organizar e de encontrar soluções próprias para os seus problemas e anseios", prevendo e articulando os recursos necessários para concretizar essa visão. Nesse contexto, é fundamental identificar recursos, iniciativas e dinâmicas presentes no território, além de articular estrategicamente com os PEE. O PEM deve ser concebido como um instrumento integrador, capaz de promover ganhos educativos à escala local e de responder às necessidades reais da comunidade (Matias Alves & Vieira, 2014).

Contudo, Neto-Mendes (2007) alerta para a possibilidade da adesão crescente à designação de cidade educadora ou de município educador por parte dos responsáveis políticos locais poder funcionar como estratégia de afirmação política, sem que fique claro se as diferentes designações correspondem

a orientações específicas distintas (p. 17). Esta advertência é pertinente para a análise do PEM como instrumento que deve traduzir compromissos concretos de governação democrática, e não apenas uma declaração de intenções.

Os estudos apresentados a seguir, sobre políticas educativas locais em Portugal, convergem em torno de um argumento central: os municípios assumiram um lugar estratégico na governação educativa, construindo dispositivos que articulam educação, território e desenvolvimento. Os projetos educativos locais afirmaram-se, nesse contexto, como instrumentos de coordenação, de planeamento e de participação comunitária, capazes de integrar diferentes dimensões da ação educativa e de responder às especificidades socio-territoriais de cada município.

Os estudos de Graça e Silva (2015), de Torres e Martins (2025) e de Cordeiro et al. (2012) convergem na compreensão do PEL como um mecanismo de regulação local que ultrapassa a mera execução administrativa de competências descentralizadas. O PEL constituiu-se como um dispositivo político-estratégico que orienta a ação educativa municipal, promove a articulação entre atores e reforça a capacidade de intervenção do território na definição das suas prioridades educativas.

Os estudos de Graça e Silva (2015) ilustram este percurso através do caso de um Município do centro do País, cuja evolução ao longo de 25 anos evidenciou a transição de uma lógica predominantemente político-administrativa para uma gestão educativa de proximidade, sustentada em processos de auscultação, participação e planeamento estratégico. A construção do PEM neste município sublinhou a importância de integrar educação formal, não formal e informal, valorizando a identidade local e promovendo a articulação entre as escolas, a autarquia e a comunidade.

Em idêntica linha de pensamento, Torres e Martins (2025) aprofundaram a dimensão política e sociológica do PEL, destacando que a sua construção envolve inevitavelmente lógicas de poder, processos de resistência e dinâmicas de negociação entre as instituições. A investigação-intervenção realizada num município urbano de grande escala em Portugal demonstrou que a implementação de um PEL exigia a mobilização de múltiplos atores, tais como as escolas, as instituições culturais, as organizações sociais e as associações de pais, e que a articulação entre esses atores era frequentemente marcada por tensões, assimetrias e ritmos de apropriação distintos. Nesses casos, o PEL não se limitava a ser um documento orientador, constituindo um processo contínuo de construção coletiva, que requeria liderança distribuída, mecanismos de participação democrática e uma visão integrada da educação como fenómeno territorial. Assim, os PEL tendem a ser valorizados pelos atores como instrumentos de legitimação e articulação das dinâmicas pré-existentes no território, mas que essa valorização coexiste com uma incorporação desigual. As autoras concluem que

o PEL assume-se não apenas como documento legitimador, mas também estratégico, tendo um importante e fundamental papel na promoção de trabalho em rede que consubstancie uma educação completa de todos (e para todos) os cidadãos (Torres & Martins, 2025, p. 20).

Esta dimensão estratégica, que entende o PEL como um dispositivo que produz coerência territorial e vai além do catálogo de iniciativas, é precisamente o que distingue um instrumento de coordenação efetivo de um documento de intenções. Por seu turno, Cordeiro et al. (2012) situaram o PEL numa lógica mais ampla de desenvolvimento local sustentável, defendendo que a sua eficácia depende da articulação com planos estratégicos municipais e com políticas urbanas integradas. Para estes autores, o PEL só cumpre o seu potencial quando é concebido como instrumento prospetivo e participativo, capaz de mobilizar recursos educativos, culturais, ambientais e económicos do território. Na síntese dos próprios autores,

um projeto educativo local deve constituir-se como um modo de ação específico da educação, que permite organizar uma contribuição significativa, de forma metódica e progressiva, para um determinado modelo de desenvolvimento, procurando encontrar as respostas para as necessidades concretas de um território (Cordeiro et al., 2012, p. 313).

Assim, a educação é concebida como dimensão transversal do desenvolvimento, enquanto o território é entendido como espaço educativo global, integrando aprendizagens formais, não formais e informais.

Embora os três estudos adotem terminologias distintas — PEM e PEL —, nenhum os reduz a um documento de planeamento. Os três convergem na identificação de uma tripla natureza do instrumento: funciona como dispositivo de regulação quando organiza a ação coletiva, como processo partilhado quando envolve atores com racionalidades diversas, e como veículo de desenvolvimento territorial quando ancora as prioridades educativas nas dinâmicas reais do município. Esta tripla natureza é precisamente o que torna a sua elaboração exigente e o seu impacto difícil de medir por métricas simples.

A afirmação do município como ator educativo com responsabilidades crescentes não é um fenómeno exclusivamente português. O que torna esta dinâmica intelectualmente interessante é que ela emerge, com variações significativas, em contextos nacionais muito diferentes, sugerindo que existe uma pressão estrutural comum sobre a escala local da governação educativa que a legislação nacional, por si só, não explica completamente. Em França, os *projets éducatifs territoriaux* desenvolvem-se precisamente a partir da consciência de que os tempos e os espaços de educação das crianças

ultrapassam o perímetro escolar e exigem coordenação entre atores que raramente dialogam de forma sistemática (Ministère de l'Éducation nationale, 2013; Rancon, 2018). O que estes dispositivos procuram não é substituir a escola, mas construir coerência num território onde a ação educativa está dispersa por múltiplas instituições e lógicas de funcionamento. Em Espanha, sobretudo na tradição catalã, os *Proyectos Educativos de Ciudad* partem de uma premissa diferente, mas chegam a um lugar próximo: a cidade é entendida como agente educativo e não apenas como palco onde decorre a educação, o que implica que o seu projeto educativo seja o resultado de um processo participado e não de uma decisão técnica (Benito & Collet, 2006). No Reino Unido, os percursos foram historicamente mais voláteis, condicionados pelas sucessivas reformas do papel das autoridades locais, mas os *Education Development Plans* que marcaram o final dos anos noventa e as práticas de *Improvement Planning* que persistem nas autoridades escocesas revelam a mesma tensão que atravessa o caso português, a de articular orientação central com capacidade de resposta local (Education Scotland, 2025). Estes casos não são modelos a importar. Têm histórias, sistemas de financiamento e culturas sociais e políticas profundamente distintos dos que enquadram a realidade portuguesa. O que permitem é situar o PEM numa conversa europeia mais ampla e reconhecer que os problemas que ele procura resolver, a fragmentação das iniciativas, a participação mais declarada do que efetiva, a dificuldade de monitorizar o impacto da ação local, não decorrem de insuficiências específicas deste município, mas de tensões estruturais que a governação educativa partilhada enfrenta em qualquer contexto onde a autonomia local coexiste com responsabilidades redistributivas do Estado.

2. Concepções do Projeto Educativo Municipal

As diferentes concepções do Projeto Educativo Municipal são aqui mobilizadas como tipos ideais, no sentido weberiano do termo. Para Schluchter (1989), “todo conhecimento científico é conhecimento parcial, sujeito ao defeito da unilateralidade e da irrealidade. (...) O que está envolvido aqui é a consciência dos limites da possibilidade teórica de se racionalizar a realidade” (p. 15). Esses limites têm enorme significação prática. Eles pertencem aos ‘fatos desconfortáveis e às realidades da vida’, os quais uma época marcada pelo otimismo fervoroso não quis reconhecer em toda sua crueza. Tal opção parte do pressuposto de que a realidade social é demasiado vasta e complexa para ser reproduzida integralmente em conceitos e de que todo o conhecimento científico é necessariamente parcial e seletivo. Nesta perspetiva, os tipos ideais não descrevem empiricamente a realidade tal como ela se apresenta, nem correspondem a categorias puras observáveis no terreno; constituem, antes, construções analíticas

que acentuam unilateralmente determinados traços, de modo a tornar inteligíveis racionalidades distintas de governação educativa local. Aplicado ao PEM, este enquadramento permite distinguir concepções reguladoras, estratégicas, participativas, críticas e orientadas para a monitorização, sem pressupor que qualquer projeto concreto corresponde integralmente a uma única delas. Pelo contrário, os PEM empíricos tendem a articular, em proporções variáveis, diferentes lógicas de ação, configurando-se como dispositivos híbridos, situados e atravessados por tensões entre coordenação, participação, equidade e prestação de contas.

Na opinião de Morgado (2014, p. 471), o Projeto Educativo do Município deve ser idealizado e concretizado de modo a “interligar e aglutinar as diferentes escolas e demais parceiros sociais de um dado território educativo em torno de objetivos comuns, numa lógica de democraticidade e participação, no que hoje se denomina uma comunidade educativa”, o que confere alguma heterogeneidade ao processo. A literatura tem sublinhado esta heterogeneidade, o que permitiu a Barroso (2005, 2013) identificar a sobreposição de lógicas reguladoras, estratégicas e participativas nos instrumentos de política educativa. Por seu turno, Lima (2011) evidenciou a coexistência de racionalidades reguladoras e emancipatórias nos processos de autonomia, tendo Afonso (2010) demonstrado que as políticas públicas se estruturam a partir de combinações dinâmicas de racionalidades distintas.

No plano local, Machado et al. (2017) demonstraram que os municípios tendem a articular abordagens estratégicas, participativas e orientadas para a monitorização no planeamento educativo. Em paralelo, Canário (2005, 2008) e Trilla e Novella (2011) enfatizaram a centralidade das perspetivas comunitárias e colaborativas, enquanto Freire (1970), Apple (2004) e Giroux (1983) interrogam criticamente o que está em jogo quando se define o que conta como educação, quem participa na sua definição e que finalidades são priorizadas. Os debates mais recentes sobre governação, *accountability* e melhoria reforçam, ainda, a importância da monitorização, da definição de prioridades e da prestação de contas, sem, contudo, esgotarem o sentido político e pedagógico destes instrumentos. Nesta ordem de ideias, o PEM emerge como artefacto político-pedagógico híbrido, no qual diferentes concepções coexistem, se tensionam e se articulam, exprimindo a complexidade da governação educativa local.

2.1. Conceção normativa ou reguladora

Na concepção normativa ou reguladora, o PEM funciona como um instrumento de enquadramento que assegura o alinhamento com o quadro legal, com as orientações curriculares e com princípios mínimos de equidade formal entre escolas do mesmo território. O pressuposto é que a ação educativa

local não pode prescindir de referenciais comuns, sobretudo em contextos atravessados por assimetrias institucionais e territoriais significativas. Nesta ordem de ideias, Barroso (2005, 2013) descreveu esta lógica como uma forma de regulação orientada para coordenar e uniformizar a ação educativa, tendo Lima (2011) demonstrado que a autonomia das escolas pode ser sistematicamente condicionada por dispositivos burocráticos de controlo que, na prática, reproduzem a dependência face ao poder central. Em idêntica linha de pensamento, Afonso (2010) acrescentou que as políticas públicas combinam frequentemente racionalidades reguladoras que, quando hipertrofiadas, limitam a flexibilidade local e enfraquecem a participação substantiva dos atores do território. O que esta conceção oferece é, portanto, uma base de coerência mínima e de estabilidade institucional. O que pode comprometer todo o processo é a capacidade do PEM ir para além da conformidade, recentralizando simbolicamente decisões que a descentralização pretendia aproximar do território.

2.2. Conceção estratégica e de planeamento

Numa conceção estratégica e de planeamento, o PEM é visto como um dispositivo de orientação territorial de médio e longo prazo, centrado na definição de prioridades, metas, recursos, responsabilidades e formas de articulação intersetorial. Nesta perspetiva, o município deixa de ser um executor isolado para se assumir como articulador estratégico de políticas, de atores e de escalas de decisão. Foi nesta ordem de ideias que Carvalho e Machado (2011, p. 7), apontaram que "a autonomia das escolas é um modo de regulação ou, em boa verdade, de multirregulações", implicando necessariamente uma articulação entre a regulação de controlo exercida pela Administração e a regulação autónoma das organizações escolares. Por seu turno, Machado et al. (2017) identificaram nos municípios um papel crescente de planeadores e articuladores de políticas territoriais.

Num processo de análise idêntico, Burns et al. (2016) concluíram que esta função exige visão estratégica, capacidade de alinhamento intersetorial e sustentação institucional ao longo do tempo. O que esta conceção oferece é a possibilidade de estruturar a ação educativa local, reforçar a coerência territorial e reduzir a dispersão de iniciativas que, sem coordenação, tendem a coexistir sem se reforçarem mutuamente. Como observa Almeida (2014, p. 28):

A constituição de redes de cooperação de base municipal entre instituições de educação e outras entidades relacionadas com a economia social facilita a divulgação das boas práticas e proporciona uma gestão integrada de recursos e a criação de sinergias. Por outro lado, ao gerar práticas de benchmarking entre escolas do município e escolas de outros municípios de contextos

semelhantes, o PEM ajuda a definir uma política municipal de elevação dos resultados e torna-se um fator decisivo de competitividade e de coesão social.

Burns et al. (2016) identificaram precisamente este paradoxo: a função de articulação estratégica que os municípios podem desempenhar exige uma capacidade técnica que, quando autonomizada, tende a produzir instrumentos que impressionam nos relatórios e falham no terreno. Assim se compreende que o PEM estratégico que não foi construído com quem o vai executar dificilmente será realizado. É esta tensão entre a necessidade de uma visão territorial de médio prazo e a necessidade dessa visão ser reconhecida pelos atores que dela dependem que torna a conceção estratégica simultaneamente a mais promissora e a mais vulnerável das cinco.

2.3. Conceção participativa e comunitária

Na conceção participativa e comunitária, o PEM deixa de ser um documento produzido por uma instância técnica para posterior divulgação e passa a ser reconhecido como um processo de construção coletiva que envolve escolas, famílias, associações, serviços e outros atores do território na definição, acompanhamento e reorientação das prioridades educativas. Foi nesse sentido que Canário (2005, 2008) defendeu a educação como um processo comunitário, territorialmente situado, sublinhando que a participação ativa dos atores locais não constitui um elemento acessório, mas uma condição efetiva de desenvolvimento educativo.

Foi com base nas considerações anteriores que Trilla e Novella (2011) enquadraram esta lógica nos princípios de corresponsabilidade próprios das Cidades Educadoras, reforçando a ideia de que a legitimidade de um projeto educativo municipal depende, em larga medida, de quem o constrói e não só de quem o assina.

A distinção entre participação como presença e participação como influência é o nó crítico desta conceção. Esta exigência encontra suporte conceptual em Amaro (2003, p. 53), que identificou como valor acrescentado dos novos conceitos de desenvolvimento

o seu carácter multidimensional, recusando qualquer leitura disciplinar [...] e convocando uma visão interdisciplinar; a mudança do enfoque da satisfação de necessidades para a realização das capacidades das pessoas; a sua íntima relação com o conceito e os processos de cidadania, exigindo metodologias participativas e uma lógica de *empowerment*.

Quando não existem dispositivos reais de deliberação, regras claras sobre o que pode ser decidido coletivamente e condições que permitam transformar presença formal em influência substantiva, a participação corre o risco de permanecer simbólica, consultiva ou desigualmente distribuída entre quem tem mais recursos para se fazer ouvir. A literatura é recorrente neste ponto: a existência formal de estruturas de consulta não garante que o que é ouvido altere o que já estava decidido (Barroso, 2006; Afonso, 2010). Como sublinha Afonso (2010, p. 14),

a autonomia é muito mais do que isto, porque sem ela seria difícil dar sentido a espaços e tempos organizacionais, individuais e coletivos, de diálogo e deliberação, onde é indispensável a imaginação e a inovação, o controlo democrático e participativo, o *empowerment* dos sujeitos e das comunidades.

Por isso, o que esta conceção exige não é apenas abertura à participação, mas a construção deliberada das condições que lhe dão substância, reconhecendo que a qualidade do PEM depende muito mais da densidade das relações entre a escola, o município e a comunidade do que da sua formalização em documentos e regulamentos.

2.4. Conceção crítica e emancipatória

Numa conceção crítica e emancipatória, o PEM é entendido como um instrumento de transformação social, orientado para a justiça educativa, a inclusão, a cidadania ativa e a redução de desigualdades territorialmente produzidas. Esta perspetiva recusa uma leitura neutra do planeamento educativo e reconhece que a distribuição desigual de recursos, de oportunidades e de condições de participação molda os percursos escolares e os horizontes de vida dos sujeitos muito antes de qualquer decisão pedagógica ser tomada. Foi com base nesses princípios que Freire (1970) concebeu a educação como prática de liberdade e de construção crítica dos sujeitos, recusando qualquer separação entre a dimensão pedagógica e a dimensão política da ação educativa. Mais tarde, Apple (2004) e Giroux (1983) aprofundaram esta perspetiva, defendendo a necessidade de interpelar ativamente as desigualdades reproduzidas pelo currículo e pelas práticas escolares, propondo formas de educação comprometidas com uma democratização substantiva. Em idêntica linha de pensamento, Lima (2011) reconheceu que a autonomia das escolas pode ser um processo potencialmente crítico e emancipatório, mas desde que não seja capturada por lógicas de controlo administrativo que lhe esvaziam o sentido político.

O que esta concepção acrescenta ao debate sobre o PEM é uma exigência de honestidade sobre o que está em jogo quando se escolhe, ou não se escolhe, colocar a equidade no centro do projeto educativo municipal. A leitura crítica impede que o planeamento se apresente como exercício neutro de gestão e obriga a perguntar quem beneficia das prioridades definidas e quem fica sistematicamente de fora. O seu limite não é conceptual, mas operacional: transformações com impacto redistributivo real exigem tempo, recursos e vontade política continuada; por isso, a evidência acumulada na literatura demonstra que estas condições raramente se sustentam para além de um mandato autárquico (Barroso, 2006).

2.5. Concepção orientada para resultados e competências

A concepção orientada para resultados e competências atribui ao PEM uma função de monitorização, melhoria e aprendizagem institucional, centrada no acompanhamento de indicadores, no desenvolvimento de competências e na avaliação da execução das prioridades definidas. Contudo, esta perspetiva não deve ser entendida em sentido estritamente performativo. Num projeto territorial de educação, os resultados relevantes não se esgotam no desempenho académico, devendo, por isso, incluir a participação, a inclusão, a articulação interinstitucional, o acesso a oportunidades e a capacidade local de resposta a necessidades que os indicadores standardizados raramente captam com fidelidade.

A literatura internacional tem reforçado a importância da monitorização e da prestação de contas na governação educativa, embora alerte, também, para o risco de estreitamento da ação educativa quando a avaliação se reduz a métricas que medem apenas o que é mais fácil de medir (Afonso, 2010; Barroso, 2013). Neste enquadramento, Afonso (2010, p. 22) definiu *accountability* como "um processo integrado de avaliação, prestação de contas e responsabilização", em que a avaliação surge como condição necessária para a prestação de contas, implicando fornecer informações e justificações sobre as decisões tomadas. O que esta concepção oferece é a possibilidade de apoiar decisões informadas, reajustar prioridades ao longo do tempo e promover uma devolução pública dos resultados, num processo que confira legitimidade ao projeto. O que pode comprometer é precisamente o seu potencial transformador, quando a orientação para os resultados se converte numa lógica tecnocrática de desempenho, que negligencia as dimensões sociais, culturais e relacionais do trabalho educativo, por serem menos quantificáveis. Compreender a monitorização não como substituto do projeto político-pedagógico, mas como uma das suas dimensões transversais é, por isso, uma condição essencial para que esta concepção contribua para um PEM mais robusto e não para um PEM mais estreito.

Para efeitos analíticos, as diferentes concepções do PEM podem ser organizadas em tipos ideais que evidenciam racionalidades distintas de governação educativa local. Na prática, porém, os PEM tendem a combinar, em proporções variáveis, lógicas reguladoras, estratégicas, participativas e emancipatórias, orientadas para a monitorização, configurando-se como dispositivos híbridos de planeamento e ação educativa territorial. Deste modo, o Quadro 3 deve ser lido não como uma tipologia classificatória fechada, mas como um instrumento heurístico de análise. O seu valor reside menos na correspondência literal com casos empíricos do que na capacidade de evidenciar os pressupostos, as finalidades, os riscos e as tensões político-pedagógicas que atravessam a construção do PEM em diferentes contextos territoriais.

Quadro 3.

Quadro síntese das concepções do PEM

Concepção	Racionalidade dominante	Foco analítico	Contributo potencial para o PEM	Papel do município	Risco ou limite principal
Normativa/ reguladora	Regulação e conformidade	Alinhamento com o quadro legal, curricular e organizacional	Assegura coerência mínima, estabilidade institucional e equidade formal entre escolas do território	Garante enquadramento, coordenação normativa e condições de conformidade	Pode recentralizar decisões, reduzir flexibilidade contextual e enfraquecer a participação substantiva
Estratégica/ de planeamento	Planeamento territorial e coordenação intersectorial	Definição de prioridades, metas, recursos, responsabilidades e articulação entre setores	Estrutura a ação educativa local, reforça coerência territorial e orienta decisões de médio e longo prazo	Atua como articulador estratégico, promotor de visão territorial e coordenador de políticas públicas	Pode tecnocratizar o PEM e afastá-lo das necessidades vividas pelos atores locais
Participativa/ comunitária	Deliberação, corresponsabilização e construção coletiva	Envolvimento de escolas, famílias, associações, serviços e comunidade na definição e acompanhamento do projeto	Reforça legitimidade, apropriação local, colaboração e adequação territorial das prioridades	Facilita processos participativos, media interesses e cria dispositivos de diálogo e concertação	Pode ficar reduzida a participação formal, depender de lideranças específicas e exigir tempos institucionais difíceis de sustentar
Crítica/ emancipatória	Justiça educativa e transformação social	Identificação de desigualdades, promoção da inclusão, cidadania ativa e equidade territorial	Permite orientar o PEM para grupos, contextos e problemas mais vulneráveis, conferindo-lhe densidade política e ética	Assume função de promotor de equidade, inclusão e articulação entre educação e desenvolvimento social	Pode tornar-se programaticamente ambiciosa sem tradução operativa clara e com resultados difíceis de observar no curto prazo
Orientada para resultados/ competências	Monitorização, melhoria e <i>accountability</i>	Acompanhamento de indicadores, desenvolvimento de competências e avaliação da execução	Favorece aprendizagem institucional, monitorização pública e reajustamento das prioridades	Recolhe evidência, acompanha execução, apoia decisões e promove cultura de avaliação	Pode estreitar o PEM a métricas de desempenho e secundarizar dimensões relacionais, culturais e comunitárias

Estas concepções não devem ser entendidas como categorias rígidas ou empiricamente puras, mas como racionalidades analíticas que ajudam a compreender as opções político-pedagógicas subjacentes à governação educativa local. Neste sentido, o PEM afirma-se menos como documento fixo e mais como dispositivo híbrido, no qual se cruzam exigências de coordenação, de participação, de equidade e de monitorização, em função do contexto territorial, dos atores envolvidos e das finalidades atribuídas à ação educativa municipal. À luz da evidência desta tese, a robustez do PEM dependerá menos da formulação abstrata destas concepções do que da sua tradução em mecanismos concretos capazes de superar a fragmentação, reforçar a participação substantiva e sustentar uma coordenação territorial orientada para a equidade.

3. Participação, liderança e comunidade escolar no desenho do Projeto

A elaboração de um PEM fundamenta-se na participação ativa de diversos atores educativos, como as escolas, as famílias, as autarquias, as associações culturais e sociais e outras organizações locais. Essa participação ultrapassa a consulta formal, envolvendo processos deliberativos e colaborativos que promovam a corresponsabilização social pelo desenvolvimento educativo do município (Torres & Martins, 2025; Matias Alves & Vieira, 2014). Na argumentação de Costa (2003, p. 1331), "o desenvolvimento de um projeto implica sempre uma atuação conjunta e concertada, o que pressupõe o conhecimento das propostas, a sua discussão, negociação e compromisso, assim como a adesão e o envolvimento dos vários intervenientes", sendo que "o projeto implica sempre a contratualização entre as pessoas nele envolvidas". Esta perspetiva coloca a participação não como condição formal, mas como requisito constitutivo da construção do projeto. Nesta linha, Almeida (2014, p. 29) associa a construção do PEM a uma lógica de participação consequente, orientada para confiança interinstitucional e aproximação aos problemas concretos do território.

Em conclusão, ao promover a participação, a implicação e a responsabilização de instituições e pessoas e ao valorizá-las perante a sociedade, o processo de construção do PEM facilita as relações de confiança entre os diferentes atores e cria as condições necessárias para uma maior aproximação das respostas educativas aos problemas reais das comunidades.

Esta perspetiva encontra paralelo, no contexto espanhol, na valorização da comunidade educativa como princípio estruturante da participação de alunos, famílias, docentes, centros, administrações e sociedade na organização, governo, funcionamento e avaliação dos processos educativos (Ley Orgánica

2/2006, 2006). Tal referência reforça a ideia de que a governação educativa local não se reduz à coordenação administrativa, implicando formas efetivas de corresponsabilização entre os diferentes atores do território.

A qualidade de um PEM depende, em grande parte, da configuração de participação, liderança e comunidade educativa como dimensões interdependentes. Neste enquadramento, Cordeiro et al. (2012, p. 308) sublinham que o desenvolvimento integrado e sustentável pressupõe "um apelo permanente a metodologias participativas e à mobilização de todos os recursos disponíveis e mobilizáveis, no âmbito dos poderes públicos, da sociedade civil e da própria comunidade", sendo esta dimensão participativa condição estruturante e não mero complemento do projeto educativo. A participação pode ocorrer em diferentes níveis (informativo, consultivo, colaborativo e deliberativo), com consequências diretas na apropriação e no impacto do projeto. Os modelos apenas consultivos tendem a gerar um menor compromisso e sustentabilidade, enquanto os modelos colaborativos e deliberativos aumentam o sentido de pertença, a corresponsabilização e a capacidade de adaptação ao território. No entanto, a participação eficaz requer regras claras de processo (quem participa, quando, com que informação e para que efeitos) e mecanismos de equidade participativa, evitando assim que assimetrias de capital cultural e institucional determinem quem influencia as decisões.

A governação educativa local requer um equilíbrio entre a autonomia institucional e a liderança partilhada, reconhecendo que as decisões educativas devem integrar as perspetivas de todos os agentes do território. No contexto do PEM, a liderança não se limita à direção escolar ou à administração municipal, sendo distribuída entre líderes formais e informais que facilitam a construção de consensos e o alinhamento das políticas educativas locais às necessidades e potencialidades da comunidade (Alcoforado et al., 2014). A liderança educativa deve ser concebida como mediadora e facilitadora de processos de integração entre as políticas municipais, os objetivos escolares e as necessidades comunitárias. Foi com base nessa constatação que Torres e Martins (2025) demonstraram que as lideranças que funcionam são as que conseguem manter o PEM como instrumento vivo, capaz de sustentar práticas inovadoras para além dos ciclos políticos que lhe deram origem. Desta forma,

a ausência de uma liderança sustentada e politicamente comprometida com o programa definido no PEL acarreta riscos para o seu desenvolvimento, podendo transformar-se num projeto do tipo 'arquivo', 'gaveta', 'cerimónia' e/ou mesmo 'inconsequente' (Torres & Martins, 2025, p. 21).

Este risco decorre, em parte, de um padrão que as autoras designam de "incorporação de geometria variável", ou seja, os atores identificam-se com o PEL e valorizam o seu carácter participativo,

mas a sua influência na ação das organizações varia consoante os contextos, os ritmos e a vontade das instituições envolvidas. A liderança distribuída emerge, assim, não como opção desejável, mas como condição estruturalmente necessária à sustentabilidade destes projetos.

A liderança opera em múltiplas escalas. A liderança municipal exerce um papel estruturante na definição de prioridades e na coordenação intersectorial, enquanto a liderança escolar medeia a tradução do horizonte estratégico em práticas organizacionais e pedagógicas. A literatura sobre melhoria e mudança educativa demonstrou que lideranças transformadoras e participativas, baseadas na confiança, na visão partilhada e no desenvolvimento de capacidades, são essenciais para sustentar a inovação, especialmente em contextos complexos (Fullan, 2001; Hopkins, 2001). No contexto específico dos PEL, Torres e Martins (2025, p. 21) sublinham que a operacionalização destes projetos a partir de uma liderança eficaz e distribuída

apresenta-se como um contributo fundamental para uma maior sensibilização/divulgação do PEL e para a articulação entre atividades de diferentes organizações, contextos e modos de aprendizagem (formal, não formal e informal), numa perspetiva mais próxima da 'cidade educadora', que tem inspirado uma boa parte dos projetos educativos de base local.

A comunidade educativa deve ser compreendida em sentido amplo. É nessa ecologia de atores que se constrói a capacidade de implementar medidas e garantir a sua continuidade. Um PEM sólido depende, portanto, de lideranças que viabilizem uma participação que legitima e informa decisões, e de uma comunidade que sustenta a sua implementação e a sua monitorização.

4. Critérios de qualidade para análise de Projetos Educativos em contextos urbanos

A análise de projetos educativos em contextos urbanos requer rigor concetual. O conceito de "urbano" transcende a mera densidade populacional, englobando fatores como a diversidade, as desigualdades, a segmentação territorial, a pressão institucional e a pluralidade de recursos, os quais influenciam a organização escolar e respetivas oportunidades educativas. Portanto, a avaliação crítica de projetos educativos, sejam municipais ou escolares, deve priorizar critérios de qualidade político-pedagógica em vez de modelos ideais.

1. Pertinência territorial: o projeto responde às necessidades diagnosticadas e reconhece as desigualdades territoriais?

2. Coerência interna: há alinhamento entre os valores, os objetivos, as ações, os recursos e os mecanismos de monitorização?
3. Articulação multinível: o projeto cria coordenação entre as escolas, o município e os parceiros, sem comprometer a autonomia escolar?
4. Qualidade participativa: os mecanismos de participação têm efeitos reais nas decisões e incluem uma diversidade de atores?
5. Equidade e inclusão: existem medidas explícitas para reduzir desigualdades e apoiar grupos com maior vulnerabilidade?
6. Implementação e sustentabilidade: há calendarização, atribuição de responsabilidades, recursos previstos e lógica de revisão periódica?

A literatura sobre projetos identifica, frequentemente, como limitação a tendência dos projetos se converterem em documentos formais, de pouca aplicação prática, atuando mais como instrumentos de legitimação do que como guias efetivos para a ação. A robustez de um projeto educativo deve ser avaliada pela sua capacidade de gerar orientação estratégica e promover mudança organizacional, e não apenas pela qualidade discursiva do documento.

Em contextos urbanos, esta exigência torna-se ainda mais relevante, pois a complexidade territorial dificulta a eficácia de soluções setoriais isoladas. Os projetos educativos eficazes articulam as respostas educativas com as políticas sociais, culturais e comunitárias, apoiando-se em redes e mecanismos de acompanhamento que favorecem a aprendizagem institucional e o ajuste contínuo. É neste sentido que os PEM em contextos urbanos ganham relevância estratégica, não como documentos de intenções, mas como dispositivos de articulação entre políticas educativas, sociais e culturais que a complexidade territorial torna indispensáveis.

CAPÍTULO IV. DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL ÀS COMUNIDADES DE APRENDIZAGEM

A educação constitui um fator decisivo para o desenvolvimento e o progresso das sociedades contemporâneas, abrangendo não só dimensões de bem-estar material, mas também aspetos culturais, ambientais, económicos e sociais que contribuem para a qualidade da vida coletiva (UNESCO, 2021). Os capítulos anteriores analisaram os fundamentos da governação educativa local e o papel do PEM como instrumento de planeamento territorial. Este capítulo aprofunda a articulação entre o PEM e as Comunidades de Aprendizagem, explorando como é que os processos de desenvolvimento local podem ser entendidos como processos educativos.

A participação cidadã, analisada no contexto dos CME (Capítulo II) e da gestão democrática do PEM (Capítulo III), adquire aqui uma dimensão adicional: a de motor do desenvolvimento local. Rogério Amaro (2003) propõe uma abordagem multidimensional de desenvolvimento, integrando as dimensões humana, sustentável, local, participativa e integrada, destacando que o progresso efetivo ocorre através do desenvolvimento de capacidades e de potencialidades individuais e coletivas. Na conceptualização de Amaro (2003, p. 52),

o Desenvolvimento Local exprime fundamentalmente o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo aquela o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspetiva integrada dos problemas e das respostas.

O desenvolvimento local emerge, assim, como um processo próximo e experiencial, centrado nas comunidades e na mobilização de recursos locais (Amaro, 2003).

Os projetos de desenvolvimento local distinguem-se pela sua base territorial, pelo envolvimento das populações e pela valorização das capacidades de iniciativa existentes, configurando-se como processos educativos que articulam a aprendizagem, a experiência e a resolução coletiva de problemas (Amaro, 1996; Canário, 2004). Esta perspetiva fundamenta a articulação entre o PEM e as Comunidades de Aprendizagem, visto que ambos se baseiam na premissa de que a participação ativa dos atores locais transforma a ação pública num processo coletivo de aprendizagem social.

1. Do Projeto Educativo Municipal à lógica de comunidade: fundamentos da articulação

A interligação entre o PEM e as Comunidades de Aprendizagem representa um desafio central na educação atual, pois requer que a escola se supere como unidade isolada e avance para uma governação educativa local baseada em redes de corresponsabilização. Essa integração exige que o PEM seja visto não apenas como um documento formal, mas como um processo político-técnico de planeamento e coordenação territorial, capaz de promover interações consistentes entre escolas, famílias, autarquias e outros atores comunitários. A investigação sobre gestão descentralizada da educação tem mostrado que o nível local é o mais adequado para estabelecer esta ligação entre o projeto educativo e as dinâmicas do território (Amaro, 2003; Canário, 2004).

Nesse contexto, as Comunidades de Aprendizagem, desenvolvidas a partir do trabalho de Ramón Flecha, partem de um princípio simples, mas exigente: a transformação da escola só é sustentável quando a comunidade é parte ativa do processo de aprendizagem e não apenas destinatária dos seus resultados (Flecha, 2015). Essa convergência é relevante porque permite compreender o PEM como uma infraestrutura de governação, definindo prioridades, recursos, responsabilidades e mecanismos de acompanhamento, enquanto as Comunidades de Aprendizagem funcionam como uma matriz pedagógico-organizacional que concretiza, na escola e na relação com a comunidade, os objetivos de inclusão, de equidade e de participação.

No mesmo sentido, Gueiral et al. (2025) reforçaram a ideia de que a comunidade é um espaço educativo e um local de integração de saberes e protagonismo, destacando que a aprendizagem vai para além dos contextos formais. Assim, o PEL contribui para o desenvolvimento comunitário quando adota uma lógica de ecossistema, integrando os diversos atores no processo educativo. Por seu turno, Alves e Varela (2012) aprofundaram esta perspetiva ao argumentar que a interação entre a escola e a comunidade, incluindo as famílias, as autarquias, os movimentos associativos e as empresas, é condição imprescindível para o sucesso das práticas educativas e para o fortalecimento desta relação.

Assim, “articular” não significa apenas somar iniciativas ou multiplicar atividades paralelas, mas criar ligações operacionais entre os níveis de decisão, as escolas e as comunidades, sustentadas por mecanismos claros de coordenação (quem decide, em que instância e com base em que informação), de regulação (como assegurar coerência e equidade territorial) e de aprendizagem institucional (como monitorizar, ajustar e legitimar as ações). A articulação entre o PEM e as Comunidades de Aprendizagem não é uma solução pronta. É uma aposta que exige condições institucionais, recursos e uma cultura de

colaboração que não se constrói por decreto, mas que, quando existe, tende a produzir educação mais inclusiva e territórios mais coesos.

2. Caminhos de articulação: planeamento, formação, participação, avaliação e currículo

A literatura e as experiências relatadas indicam que a articulação entre o PEM e as Comunidades de Aprendizagem ocorre através de estratégias estruturais, pedagógicas e participativas que promovem coerência e sustentabilidade.

O primeiro eixo é o do planeamento estratégico integrado, no qual o PEM alinha os objetivos e as prioridades educativas às necessidades e recursos da comunidade, estabelecendo metas e ações territorializadas com o envolvimento de múltiplos atores (Amaro, 2003; Matias Alves & Vieira, 2014). Esse alinhamento é especialmente relevante em territórios complexos, pois reduz a fragmentação entre as iniciativas, evita a duplicação de respostas e esclarece as interdependências entre as dimensões educativas e sociais, como a inclusão, o apoio socioeducativo, a cultura e a cidadania.

O segundo eixo é o da formação contínua. A implementação de práticas colaborativas e dialógicas não acontece por boa vontade, exigindo competências em mediação, trabalho em rede e facilitação da participação que precisam de ser desenvolvidas e sustentadas (Flecha, 2015; Gueiral et al., 2025). Para além da formação pontual, isto implica condições organizacionais reais, tais como tempo protegido, apoio técnico e partilha de práticas, que permitam adaptar as abordagens ao território sem perder a sua coerência.

O terceiro eixo é o da participação ativa da comunidade e respetiva corresponsabilização na construção do projeto educativo. A coautoria e o envolvimento efetivo das escolas, das famílias, das autarquias e das organizações locais fortalecem a legitimidade, o sentido de pertença e o compromisso coletivo, podendo materializar-se em conselhos escolares ampliados, projetos intergeracionais, parcerias com associações culturais e sociais ou eventos educativos comunitários (Alves & Varela, 2012). Nessa dimensão, é fundamental distinguir entre participação como consulta (contribuição sem poder real), participação deliberativa (influência efetiva na definição de prioridades) e participação cogestora (responsabilidade compartilhada na execução e acompanhamento), a fim de evitar que a participação se restrinja ao formalismo e gere assimetrias de voz e de poder.

O quarto eixo refere-se à monitorização e avaliação contínuas, concebidas como mecanismos de acompanhamento tanto de processos (como são implementados) quanto de resultados (o que se transforma), e não apenas como medição final. A avaliação possibilita o ajuste de estratégias, a

identificação de barreiras, a consolidação de boas práticas e o embasamento de decisões futuras com base em evidências (Flecha, 2015). Numa perspetiva técnica, esta abordagem beneficia de instrumentos simples e cumulativos, como matriz de responsabilidades, indicadores de processo e resultado, registos de participação e momentos periódicos de devolução pública, que reforçam a transparência, facilitam a aprendizagem organizacional e apoiam o *accountability*.

O quinto eixo é o da integração curricular, no qual os projetos educativos promovem a articulação entre os conteúdos curriculares, as experiências locais e os problemas reais da comunidade, fortalecendo aprendizagens significativas e competências para a vida (Gueiral et al., 2025). Nessa perspetiva, o currículo não é apenas aplicado ao território, mas também informado por ele, integrando o conhecimento situado, a cultura local e os desafios urbanos, tais como a mobilidade, o ambiente, a desigualdade e a participação. O planeamento integrado, a formação contínua, a participação com influência, a avaliação contínua e a integração curricular atuam como eixos convergentes para transformar o PEM num dispositivo operativo que sustenta práticas colaborativas alinhadas com o modelo de Comunidades de Aprendizagem.

3. Agenda 2030 e ODS como reforço da coerência e *accountability* municipal

A Agenda 2030 e os ODS oferecem um quadro de referência que pode reforçar a coerência entre as políticas educativas locais e as metas globais de sustentabilidade. O que torna este enquadramento relevante para o PEM é precisamente o conceito de localização, que coloca o nível local no centro da concretização da Agenda 2030 — desde a definição de metas até à utilização de indicadores — numa lógica muito próxima da do planeamento educativo territorial.

A integração dos ODS no PEM pode fortalecer a articulação entre a educação, a inclusão, a saúde, a cultura, o ambiente, a participação e o desenvolvimento local, ao criar uma linguagem comum de metas e indicadores que facilita a monitorização, a comparação temporal e a comunicação transparente. A Plataforma ODS local (<https://odslocal.pt/>) tem sido destacada como um instrumento de alinhamento municipal com as metas globais, promovendo o desenvolvimento de indicadores e ações concretas.

A mobilização política local em torno dos ODS, quando incorporada no PEM, geralmente estrutura-se em compromissos públicos, na capacitação das pessoas, na integração de planos e orçamentos, nos sistemas de monitorização e reporte, no envolvimento de partes interessadas e na utilização de tecnologia e inovação para a comunicação e a participação. A utilidade da Agenda 2030 para o PEM depende da capacidade de adaptar metas e indicadores ao contexto local. Em territórios com menos recursos, o risco

é que os ODS se tornem retórica de sustentabilidade sem tradução operacional. A integração efetiva exige que os indicadores sejam compatíveis com as capacidades locais e incorporados nos ciclos reais de acompanhamento do PEM, evitando que o alinhamento com metas globais funcione apenas como legitimação simbólica.

A agenda 2030 e os ODS sublinham a necessidade de promover práticas educativas orientadas para a sustentabilidade, capazes de transformar valores, atitudes e estilos de vida, afirmando uma educação para o desenvolvimento sustentável como uma dimensão estruturante das políticas educativas. A educação é convocada a desempenhar um papel decisivo na construção de um paradigma holístico. Como afirma Gonçalves (2023, p. 3), "à Educação atribui-se a tarefa de colaborar na integração plena do indivíduo em ambiente sócio pedagógico. Cabe-lhe, pois, um papel inestimável para criar um mundo mais justo, pacífico e sustentável, priorizando a persecução dos ODS".

4. Comunidades de Aprendizagem: origens, princípios e dimensões operativas

As Comunidades de Aprendizagem assentam numa premissa com raízes sólidas na teoria sociocultural: a aprendizagem não é um processo individual, é construída na interação com os outros e com o contexto. Vygotsky (1978) formulou esta ideia através do conceito de Zona de Desenvolvimento Próxima. Por seu turno, Flecha (2015) traduziu-a numa proposta concreta de transformação escolar orientada para a equidade, com especial atenção às escolas situadas em contextos de desigualdades. Em Portugal, desde a década de 2000, diversas experiências têm procurado implementar este modelo, principalmente em escolas urbanas e periurbanas, com o objetivo de promover o sucesso educativo e fortalecer a coesão social (Aubert et al., 2008; Flecha, 2015).

As comunidades educativas colaborativas criam condições para que aprendizagens significativas e inclusivas sejam possíveis. A participação das famílias é determinante nesse processo, dado que, como defende Gonçalves (2023, p. 7), "as Famílias e a Escola têm (e terão) papéis distintos, contudo, complementares, no processo de desenvolvimento e integração do seu processo de ensino e aprendizagem, quer ético, quer académico". A interação entre estes dois contextos potencia o desenvolvimento integral das crianças, tanto ao nível académico como ético e social (Gonçalves, 2023). Ao incidirem no diálogo, na cooperação e na participação de diferentes atores da comunidade educativa, promovem processos de democratização da escola e de transformação do contexto educativo (Gonçalves, 2023). Neste sentido, as Comunidades de Aprendizagem configuram-se como modelos educativos

baseados numa missão partilhada, numa visão comum e numa cultura colaborativa orientada para a melhoria das práticas pedagógicas e para o aperfeiçoamento contínuo da aprendizagem.

O que confere às Comunidades de Aprendizagem a sua coerência interna é menos um conjunto de princípios do que uma premissa sobre como a aprendizagem funciona. Não é um processo individual que acontece no interior de cada aluno, é construída na interação com os pares, com os adultos da comunidade e com o conhecimento que circula fora da sala de aula. Foi com base nos aspetos referidos que Flecha (2015) e o grupo CREA (Aubert et al., 2008) operacionalizaram esta premissa num modelo que coloca a participação das famílias e dos parceiros locais no centro da organização escolar, não como adorno, mas como condição de equidade. A escola que abre as suas decisões à partilha com a comunidade não é mais frágil, é mais legítima. E a legitimidade, neste modelo, é uma variável educativa: quando os alunos percebem que as pessoas que os rodeiam são reconhecidas e ouvidas na instituição que frequentam, a relação com o conhecimento muda.

Na prática, este princípio concretiza-se em dispositivos pedagógicos reconhecidos pela investigação como promotores de equidade, nomeadamente os *grupos interativos*, as *tertúlias dialógicas* e as *formas de participação das famílias* que não são atividades paralelas ao currículo, mas partem do modo como a aprendizagem é estruturada. A flexibilidade organizacional e a articulação em rede com serviços e instituições comunitárias são, por isso, menos opções de *design* do que consequências práticas desta opção de base. Um modelo que leva a sério a aprendizagem como processo social não pode organizar-se de forma fechada sobre si mesmo.

No âmbito do PEM, as Comunidades de Aprendizagem funcionam como matriz pedagógica que dá substância à visão territorial e inclusiva que o projeto pode enunciar, mas dificilmente se concretiza sozinho. A articulação entre os dois referenciais potencia algo que nenhum deles assegura isoladamente: que a visão estratégica municipal se traduza em práticas transformadoras no quotidiano das escolas, e que essas práticas sejam sustentadas por uma arquitetura de coordenação que não dependa da boa vontade de cada diretor ou de cada mandato autárquico (Aubert et al., 2008).

5. Aprendizagem dialógica e participação comunitária: fundamentos teóricos e implicações educativas

A aprendizagem dialógica e a participação comunitária partilham o pressuposto de que a aprendizagem acontece na interação social e exige o reconhecimento das múltiplas vozes que compõem uma comunidade. Nesse sentido, Flecha (2015) argumentou que a aprendizagem é construída

coletivamente e que a participação comunitária é uma condição essencial para a transformação escolar com equidade. Posteriormente, Vygotsky (1978) demonstrou que, através do conceito de Zona de Desenvolvimento Proximal, a aprendizagem mediada por outros mais experientes potencia o desenvolvimento cognitivo e social. Em idêntica linha de pensamento, Bruner (1996) complementou essa constatação, afirmando que a aprendizagem se fortalece em contextos culturais e interativos, reforçando a coerência e importância de práticas baseadas no diálogo e na participação.

De facto, a participação comunitária encontra suporte em várias linhas de investigação convergentes. Epstein (2001) evidenciou que as parcerias entre a escola, as famílias e a comunidade produzem efeitos consistentes no desempenho académico e a integração social dos alunos. No contexto das Comunidades de Aprendizagem, esse princípio ganhou operacionalidade em ações educativas concretas, reconhecidas empiricamente como promotoras de participação e equidade. Por seu turno, Putnam et al. (2003) identificaram o capital social e as redes de confiança como fundamentos da coesão comunitária. Mais tarde, Checkoway (2011) documentou os benefícios de programas de participação cívica no desenvolvimento de competências e em aprendizagens experienciais.

Assim se justifica que, no panorama das Comunidades de Aprendizagem, diversas ações educativas de sucesso tenham sido reconhecidas como estratégias eficazes para promover a participação da comunidade e potenciar os resultados escolares. Entre essas ações destacam-se os *grupos interativos* e as *tertúlias dialógicas*, que envolvem familiares e outros membros da comunidade educativa em atividades de aprendizagem colaborativa. Estas práticas foram bastante difundidas no âmbito do projeto europeu INCLUD-ED, demonstrando que a participação comunitária pode contribuir para acelerar as aprendizagens e promover maior equidade educativa (Gonçalves, 2023). A relevância destes aspetos associa a democratização da escola não apenas à abertura participativa, mas também ao reconhecimento da diversidade, à centralidade da aprendizagem académica e à construção coletiva de processos de transformação. Portanto, a aprendizagem dialógica e a participação comunitária devem ser entendidas como princípios organizadores de ambientes educativos equitativos, orientando relações pedagógicas e organizacionais por critérios de diálogo, de inclusão, de reconhecimento e de responsabilização, em vez de serem vistas como um conjunto de atividades isoladas.

Estas abordagens ganham particular pertinência em contextos urbanos marcados pela vulnerabilidade, onde os condicionamentos socioeconómicos e culturais pesam diretamente sobre o percurso escolar dos alunos. Os estudos sobre as Comunidades de Aprendizagem indicaram melhorias nestes domínios em escolas socialmente desfavorecidas, desde que as práticas dialógicas e de participação comunitária fossem implementadas de forma consistente (Flecha, 2015). Adicionalmente,

as evidências provenientes de iniciativas portuguesas e europeias apontaram para os efeitos positivos de projetos com mecanismos semelhantes, como a aprendizagem situada, a colaboração e a participação familiar e comunitária, tanto em dimensões académicas quanto socioeducativas.

É fundamental salientar que a replicabilidade destes efeitos depende menos da natureza da atividade (horta, clube, mentoria) e mais dos mecanismos que a sustentam, como a participação efetiva, a intencionalidade pedagógica, a continuidade temporal, o apoio organizacional e a capacidade de avaliação. Esta perspetiva articula-se diretamente com o quadro analítico da presente investigação, na medida em que os mecanismos subjacentes às práticas eficazes são precisamente as variáveis que a análise dos PEM procura identificar e compreender. Na ausência destes mecanismos, as intervenções tendem a ser episódicas e de impacto restrito, frequentemente limitadas a eventos pontuais e sem consolidação institucional.

6. Limitações e condições de sustentabilidade

A sustentabilidade do PEM, bem como a sua articulação com as Comunidades de Aprendizagem e a Agenda 2030, depende de condições que a literatura identifica com regularidade. A insuficiência de recursos financeiros, a limitação da capacidade técnica para o planeamento e a avaliação e a resistência cultural a mudanças que alteram rotinas consolidadas são obstáculos recorrentes (Tristão, 2009; Câmara Municipal do Porto, 2022; Câmara Municipal de S. João da Madeira, 2024). A estes elementos acresce a vulnerabilidade aos ciclos autárquicos, que pode interromper prioridades construídas ao longo de anos, e a ausência de mecanismos estruturados de avaliação, o que enfraquece a legitimidade do PEM e reduz a capacidade de demonstrar impacto. A incoerência política resultante dos ciclos autárquicos pode também comprometer a continuidade, principalmente quando as prioridades educativas se tornam vulneráveis a mudanças de liderança. Acresce o facto de ausência de mecanismos estruturados de avaliação e monitorização enfraquecer a legitimidade do PEM e limitar a aprendizagem institucional, reduzindo assim a capacidade de demonstrar impacto e justificar investimentos (Tristão, 2009).

As condições que favorecem a sustentabilidade apontam no sentido oposto. Um planeamento estratégico com objetivos claros e fases progressivas, alinhado com as políticas educativas nacionais e locais, cria uma base difícil de dismantelar (Câmara Municipal do Porto, 2022). A formação contínua e o apoio sistemático a docentes, técnicos e gestores reforçam a consistência das práticas e a capacidade de resposta quando surgem necessidades não previstas. O envolvimento ativo da comunidade educativa

e de parceiros locais fortalece a pertença e o compromisso coletivo, aumentando a legitimidade e reduzindo a resistência (Câmara Municipal de S. João da Madeira, 2024). A existência de recursos financeiros, materiais e infraestruturais adequados é uma condição operacional incontornável (Tristão, 2009). Finalmente, os sistemas de monitorização e avaliação contínuos permitem recolher dados sobre os processos e os resultados, ajustar estratégias e sustentar as decisões futuras com evidência, assegurando uma melhoria contínua e transparência (Tristão, 2009).

A articulação entre o PEM, as Comunidades de Aprendizagem e a Agenda 2030 representa uma abordagem teoricamente fundamentada e politicamente relevante para conceber políticas educativas locais como políticas de desenvolvimento humano e territorial. A literatura analisada indicou que, apesar de persistirem alguns desafios estruturais, tais como os recursos limitados, as culturas organizacionais, a instabilidade política e a capacidade técnica, a integração efetiva entre a escola e a comunidade, quando sustentada por um planeamento integrado, pela formação contínua, pela participação significativa, pela avaliação constante e pela integração curricular, pode promover a inclusão, o sucesso educativo e a coesão social.

Importa ainda referir que o PEM, quando operado como instrumento de coordenação e governação, pode constituir o suporte para que os princípios dialógicos e comunitários se traduzam em práticas sustentadas e, por sua vez, o modelo de Comunidades de Aprendizagem forneça uma matriz operativa para transformar participação em aprendizagem e equidade. A Agenda 2030, por fim, pode reforçar a coerência e *accountability*, desde que localizada e monitorizada com rigor, de modo a consolidar a continuidade e a legitimidade pública do PEM.

CAPÍTULO V. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

1. Estratégia metodológica

Segundo Quivy e Campenhoudt (2013), a definição, a construção e a organização dos procedimentos de trabalho devem sempre adaptar-se às especificidades de cada investigação. Nesta perspetiva, qualquer estudo deve realizar-se com base num quadro contextual particular, no qual as opções metodológicas se concretizam em decisões operatórias relativas à recolha, tratamento e interpretação dos dados. Por conseguinte, a seleção de técnicas e procedimentos deve evidenciar coerência interna com os objetivos de investigação e com o posicionamento epistemológico que lhes dá suporte.

Nesta ordem de ideias, o paradigma de investigação pode ser entendido como um referencial que “unifica e legitima a investigação tanto nos aspetos conceptuais como nos aspetos metodológicos, servindo de identificação do investigador no que se relaciona com a partilha de um corpo específico de conhecimento e de atitudes face à delimitação de problemas, ao processo de recolha de dados e à sua interpretação” (Coutinho, 2013, p. 10). Assim, as opções metodológicas assumem um estatuto estruturante, uma vez que condicionam as formas de produzir evidência empírica e orientam os critérios de organização, análise e atribuição de significado aos dados.

No caso do presente estudo, o objeto e os objetivos de investigação orientam-se para a compreensão de processos de governação educativa local e para o apoio ao desenho do PEM, incluindo a identificação de prioridades, condições de articulação e dinâmicas de participação, o que nos compele reconhecer que se centra no paradigma interpretativo, frequentemente associado a metodologias qualitativas. Este paradigma assenta na compreensão dos significados atribuídos pelos sujeitos às suas experiências (Stake, 1995) e o fenómeno é problematizado em termos de ação e de construção de sentidos, e não apenas de comportamentos observáveis. A recolha de dados inscreve-se, tipicamente, numa lógica indutiva, procurando aprofundar a inteligibilidade da realidade estudada a partir das narrativas, dos discursos e das interpretações situadas.

Assim, o estudo assume um enfoque predominantemente qualitativo, centrado na leitura contextualizada das práticas, das racionalidades e das perceções dos diferentes atores, com a mobilização de dados quantitativos de natureza descritiva e exploratória provenientes de inquéritos por questionário, para ampliar a auscultação do número de atores e identificar padrões de distribuição de perceções por grupos de atores. Foi nesta ordem de ideias que Bogdan e Biklen (1994) salientaram que

a investigação qualitativa “exige que o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial” (p. 49), conduzindo o investigador ao contexto natural de recolha de dados, reconhecendo que o comportamento humano é moldado pelo meio em que ocorre. Em simultâneo, trata-se de uma investigação com orientação aplicada, na medida em que procura produzir conhecimento suscetível de sustentar decisões e opções no âmbito do desenho do PEM, articulando a compreensão interpretativa e a utilidade social do conhecimento produzido.

1.1. Estudo de caso

A investigação organiza-se como um estudo de caso, tomando um Município como unidade de análise e valorizando as perspetivas dos participantes — membros do CME, docentes, diretores e coordenadores de escola, munícipes, Presidência do Município e Vereador/a da Educação — como uma via privilegiada para compreender a complexidade da problemática em estudo. Nesta linha de pensamento, Yin (2009) definiu o estudo de caso como uma investigação empírica que examina um fenómeno contemporâneo em profundidade e no seu contexto de vida real, sobretudo quando os limites entre o fenómeno e o contexto não se encontram claramente demarcados. O autor reconhece, contudo, várias críticas frequentemente dirigidas a este método — relativas ao rigor, ao alcance da generalização, ao tempo necessário e às dificuldades de delimitação —, destacando em contrapartida o seu precioso contributo para o conhecimento de fenómenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo. Assim, o estudo de caso revela-se particularmente adequado quando se colocam questões do tipo “como” e “porquê”, quando o investigador dispõe de um controlo limitado sobre os acontecimentos e quando o foco recai sobre fenómenos contemporâneos inseridos em contextos reais (Yin, 2009). Em termos convergentes, Morgado (2012) acrescentou que o conhecimento produzido por esta via tende a ser particularmente concreto e contextualizado, uma vez que privilegia a profundidade analítica em detrimento da extensão. Neste enquadramento, e com vista a reforçar a consistência do plano de investigação, recorreu-se à combinação de técnicas, entendidas como meios auxiliares mobilizados no interior do método selecionado (Bisquerra, 1989).

2. Design do estudo

Qualquer investigação exige um plano metodológico que assegure coerência interna entre os objetivos, as opções epistemológicas, os procedimentos de recolha e as estratégias de análise de dados,

garantindo consistência e rigor ao longo de todo o processo. O design de investigação materializa essa articulação, ao integrar as escolhas metodológicas com o posicionamento paradigmático adotado e ao enquadrá-las no contexto empírico do estudo, bem como nos procedimentos necessários para responder à questão de investigação. Quivy e Campenhoudt (2013) salientam que “expor o procedimento científico consiste, portanto, em descrever os princípios fundamentais a pôr em prática em qualquer trabalho de investigação” (p. 25).

No presente estudo, o design assume uma lógica sequencial e progressiva, orientada para a produção de conhecimento útil e aplicável ao desenho do PEM. A investigação foi estruturada em três fases complementares, evoluindo (i) de um diagnóstico contextual e normativo do território, (ii) para uma auscultação sistemática e alargada de atores escolares, institucionais e comunitários, e (iii) para um aprofundamento interpretativo e de triangulação, convergindo na sistematização de contributos para o PEM.

Importa clarificar, desde já, que a organização em três fases descreve a lógica do design e não uma cronologia rígida, embora o período de recolha e produção da evidência empírica tenha decorrido em 2024.

Fase 1 – Diagnóstico contextual e análise documental

Numa primeira fase, recorreremos a uma análise documental diversificada e aprofundada, orientada por dois propósitos principais: (i) Em primeiro lugar, sendo um domínio com produção científica e técnica desigual em determinados eixos, designadamente no que respeita à governação educativa municipal e ao desenho de instrumentos locais com intencionalidade estratégica, esta análise permitiu consolidar um enquadramento de referência, progressivamente enriquecido à medida que surgiam projetos e estudos com diretrizes convergentes; (ii) Em segundo lugar, a análise documental foi indispensável para caracterizar o contexto municipal, compreender o enquadramento normativo relevante e reunir indicadores de diagnóstico do território mobilizados no planeamento social e educativo local. Esta fase incidiu, assim, na consulta e análise crítica de documentação municipal estruturante (planos, relatórios, instrumentos de planeamento e documentos orientadores), bem como de documentação normativa (legislação e orientações aplicáveis ao campo educativo e à governação local).

Em paralelo, foram sistematizados indicadores sociodemográficos, económicos e educativos que sustentam a leitura das necessidades do território e a fundamentação do planeamento educativo municipal. O trabalho realizado nesta fase contribuiu para delimitar tendências, constrangimentos e

oportunidades, apoiando a construção progressiva de um quadro referencial teórico-conceitual que orientou as etapas subsequentes.

A análise documental e a sistematização de indicadores tiveram também uma função operacional na fase seguinte, ao apoiarem: (i) a definição de dimensões a operacionalizar nos questionários; (ii) a elaboração dos guiões de entrevista (ancorados em dispositivos, atores e processos concretos do território); e (iii) a seleção de tópicos para discussão nos grupos focais, assegurando que a auscultação empírica ocorria informada pelo diagnóstico e pelo enquadramento normativo.

Fase 2 – Auscultação de atores escolares, institucionais e comunitários

A segunda fase centrou-se na recolha de evidências empíricas junto de atores diretamente implicados nas dinâmicas educativas locais, combinando instrumentos com finalidades complementares e assegurando uma auscultação ampla e diversificada. Por um lado, aplicaram-se inquéritos por questionário com objetivo descritivo e exploratório, dirigidos a quatro públicos-alvo: (i) membros do CME; (ii) docentes; (iii) coordenadores de escola; e (iv) munícipes, permitindo recolher informação sobre dimensões como participação, articulação entre atores, perceções de apoio municipal, prioridades e contributos para o PEM. Esta opção permitiu integrar, de modo sistemático, a perspetiva de atores com papéis distintos na governação educativa local e no ecossistema educativo do território, reforçando a legitimidade pública do diagnóstico e a robustez da identificação de eixos estratégicos. Por outro lado, realizaram-se entrevistas semiestruturadas a Diretores de Agrupamentos de Escolas, Escola Não Agrupada e Escola Profissional, com o objetivo de aprofundar perceções sobre a pertinência do PEM, as condições de articulação entre os distintos níveis de decisão, os desafios de governação educativa municipal e as necessidades identificadas no território.

Fase 3 – Aprofundamento interpretativo, triangulação e análise integrada

Na terceira fase, com base numa amostra por conveniência, definida em função da relevância dos perfis para os objetivos do estudo, aprofundou-se a compreensão das práticas, das racionalidades e das dinâmicas de decisão no território, reforçando assim a densidade interpretativa e a triangulação de fontes.

Nesta fase, mobilizaram-se entrevistas individuais semiestruturadas a atores políticos (Presidência do Município e Vereação da Educação), permitindo captar as suas leituras estratégicas, os enquadramentos das decisões, os mecanismos de articulação e a visão prospetiva para o território e

para o PEM. Em complemento, realizaram-se grupos focais com parceiros comunitários de diversas áreas (escolar, social, artística, cultural e empresarial) e com as equipas EMAEI, visando aprofundar dimensões críticas associadas à participação comunitária, à articulação intersectorial e aos desafios da inclusão, bem como captar os processos de construção coletiva de sentidos, de convergências e de dissensos. Estes momentos de discussão em grupo foram particularmente relevantes para compreender as racionalidades partilhadas e as tensões entre setores, reforçando a leitura sistémica da governação educativa local.

3. Contexto do estudo

O presente estudo decorreu num concelho do Norte de Portugal, integrado na sub-região NUTS III Cávado. Este município, como membro da Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras (RTPCE), à qual aderiu em 2013, compromete-se a colocar a educação no centro das políticas públicas locais. Ao assumir os valores e os princípios das Cidades Educadoras, adota uma visão ampla das dinâmicas educativas, reconhecendo que a formação das crianças, dos jovens e da população em geral não é responsabilidade exclusiva das instituições tradicionais, resultando também da ação de um conjunto diversificado de atores locais, como as empresas, as associações culturais e as outras organizações da comunidade. Nesta perspetiva, o Município afirma-se como agente educativo ativo, partindo do princípio de que “a educação ultrapassa os limites da escola e envolve toda a cidade” (Associação Internacional de Cidades Educadoras, 2024).

A caracterização do contexto assentou num conjunto de indicadores de diagnóstico mobilizados no planeamento social e educativo local, constituindo o ponto de partida para a leitura das necessidades do território e para a fundamentação da elaboração do PEM. Esta contextualização organiza-se por áreas temáticas — dinâmica demográfica, caracterização socioeconómica, oferta e procura educativa, sucesso educativo, educação inclusiva e equidade e participação comunitária — procurando evidenciar tendências estruturais que influenciam a configuração das políticas e práticas educativas ao nível local.

3.1. Dinâmica demográfica

De acordo com os Censos 2021 (Instituto Nacional de Estatística [INE], 2022), o concelho contabiliza 46 444 habitantes, registando uma diminuição de 3,02% entre 2011 e 2021, com valores que regressam aos patamares observados em 2001. Esta evolução demográfica não acompanhou a

trajetória mais favorável da sub-região do Cávado, aproximando-se antes da ligeira redução verificada a nível nacional. Em 2023, a taxa de fecundidade geral situou-se em 34,7 nados-vivos por 1 000 mulheres em idade fértil (15–49 anos), um valor semelhante ao da sub-região, mas cerca de dez pontos percentuais abaixo da média nacional. Em coerência com estas tendências, observa-se um decréscimo da taxa de natalidade para níveis inferiores aos da mortalidade, mantendo-se, em 2023, um padrão de natalidade reduzida e mortalidade elevada (INE, 2023).

A estrutura etária evidenciou um processo contínuo de envelhecimento. Entre 2011 e 2023, a população com 65 ou mais anos aumentou 30%, enquanto os escalões etários mais jovens diminuíram. Em 2023, o índice de envelhecimento atingiu 174 idosos por cada 100 jovens (face a 106,2 em 2011), valor superior ao da sub-região, embora ainda abaixo das médias da Região Norte (197,4) e do país (188,1). A conjugação dos índices de dependência jovem e idosa resulta num índice de dependência total crescente, que alcançou 54,6 em 2023, ultrapassando o valor registado no Cávado (INE, 2022). Este quadro demográfico constitui um constrangimento estrutural para a planificação educativa local, tanto pela redução da população jovem como pela pressão acrescida sobre respostas sociais e educativas dirigidas a diferentes grupos etários.

3.2. Caracterização socioeconómica

A nível socioeconómico, os Censos 2021 identificaram 16 254 agregados domésticos privados, dos quais 16 211 residiam em alojamentos familiares clássicos. Neste território, predominam os agregados constituídos por duas ou três pessoas, embora se destaque a relevância dos agregados unipessoais (2 718), que representam 16,1% do total (face a 24,8% em Portugal). Entre 2011 e 2021, a dimensão média das famílias clássicas diminuiu de 3,1 para 2,8 pessoas, acompanhando a tendência nacional de redução do tamanho dos agregados, tendo-se registou-se igualmente um aumento dos agregados unipessoais com pessoas com 65 ou mais anos, sinalizando um risco acrescido de isolamento social: 9,9% destes agregados eram constituídos por pessoas idosas. Na sequência, identificaram-se ainda 2 073 núcleos familiares monoparentais, maioritariamente compostos por mães com filhos (86,2%), o que pode traduzir necessidades específicas de conciliação e de apoio socioeducativo (INE, 2023).

No plano económico, persistiram indicadores abaixo das referências regionais e nacionais. O índice do poder de compra *per capita*, apesar de ter registado melhorias, correspondia em 2021 a 74,2% do valor nacional. O ganho médio mensal aumentou 22,4% entre 2011 e 2021 (de 776,00 € para 950,10 €),

mas continua a representar a variação mais baixa da sub-região e apenas 73,7% do referencial nacional, situando-se também abaixo do Cávado (88%) e da Região Norte (92,1%). Em 2022, foram criadas 811 empresas, com predominância do setor terciário (74,1%), seguido do secundário (20,4%) e do primário (5,5%). Nesse mesmo ano, existiam 5 830 empresas, das quais apenas uma de grande dimensão, evidenciando a fragmentação do tecido empresarial e a predominância de pequenas e médias empresas. As empresas registaram um volume de negócios de 1 220 milhões de euros e geraram um Valor Acrescentado Bruto (VAB)¹ de 296 milhões de euros (INE, 2023).

No que respeita ao emprego, a população empregada ascendia a 19 660 pessoas (Censos 2021), registando um crescimento de 6,2% entre 2011 e 2021 — acima do verificado a nível nacional e na Região Norte, embora abaixo da região do Cávado. A taxa de emprego aumentou 2,37 pontos percentuais, acompanhando a evolução da taxa de atividade, e destacou-se o crescimento da participação feminina na economia — de 38,0% em 2011 para 43,8% em 2021 —, enquanto a taxa de emprego masculina se situou nos 54,3%. Contudo, persistiram sinais de baixa qualificação do mercado de trabalho, sendo que 48,5% da população empregada possuía escolaridade ao nível do Ensino Básico, valor superior ao observado no país (38,6%), na Região Norte (43,2%) e no Cávado (42,3%). Em sentido positivo, verificou-se um aumento expressivo da população empregada com nível secundário (+75%) e superior (+70,7%) entre 2011 e 2021.

No que diz respeito à economia local, constata-se que é dominada pelos serviços (comércio, restauração e turismo), seguida das atividades industriais (têxtil e calçado) e da construção — setores intensivos em mão de obra pouco qualificada. O emprego concentrou-se maioritariamente no setor terciário (59%), seguido do secundário (39%) e do primário (2%), destacando-se a construção, que absorvia 26,76% da população empregada (INE, 2023).

3.3. Oferta e procura educativa

No domínio educativo, observaram-se progressos relevantes, embora persistam assimetrias significativas. A taxa de analfabetismo tem vindo a diminuir desde 2001, mas mantém-se acima das médias regional (3,9%) e nacional (4%), atingindo 5,8% no caso das mulheres e 2,9% no dos homens, valores superiores aos registados na generalidade dos municípios do Cávado (INE, 2023).

¹ O VAB refere-se a um indicador económico fundamental que mede a riqueza criada por uma empresa ou um setor, calculado pela diferença entre o valor da produção total e os consumos intermédios (matérias-primas, serviços externos), e que representa um contributo direto para o PIB.

Em 2021, o concelho aproximou-se dos referenciais nacional, regional e sub-regional no que respeita à proporção da população com ensino secundário (19,4%), mas apresentou uma percentagem mais baixa de residentes com formação superior (10,9%), face ao Cávado (17,2%), à Região Norte (15,6%) e ao País (17,2%). A taxa real de pré-escolarização foi elevada (97,7%), embora cerca de dois pontos percentuais abaixo da média sub-regional. No ensino secundário, a taxa bruta de escolarização registou uma evolução expressiva, passando de 91,5% para 102,3% entre 2012 e 2022, enquanto no Ensino Básico se verificou uma redução de 101,1% para 97,3% no mesmo período. A população que concluiu o ensino secundário aumentou 71%, revelando uma recuperação de atraso histórico, ainda que permanecendo abaixo das médias do Cávado, do Norte e de Portugal. Entre os jovens dos 20 aos 24 anos, 88,8% possuíam formação secundária, valor que converge com a média do Cávado e supera já os valores regionais e nacionais, embora continue a ser o segundo mais baixo da sub-região (INE, 2023).

A rede pública de educação é composta por três agrupamentos de escolas e uma escola secundária, existindo ainda uma escola profissional de natureza intermunicipal. Em 2023/2024, verificou-se o alargamento da oferta de Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP) por parte de uma instituição politécnica regional, contribuindo para diversificar a formação pós-secundária disponível no território. No ano letivo de 2022/2023, a rede escolar integrava 6 633 alunos, com ligeiro predomínio do sexo masculino (52,0%), e maior concentração de crianças e jovens no 1.º Ciclo e no Ensino Secundário. Os estabelecimentos privados, incluindo a Escola Profissional, assumem maior peso na Educação Pré-Escolar (cerca de 21%) e no Ensino Secundário (cerca de 42%) (INE, 2023).

A frequência de Cursos Profissionais representou cerca de 42,5% dos estudantes do Ensino Secundário, proporção superior à dos restantes municípios do Cávado, embora se tenha observado uma redução do número de alunos neste percurso (662 em 2023, menos 24% face a 2011). Esta tendência acompanhou a diminuição da população jovem. No que respeita ao padrão de participação por género, os homens predominavam nos cursos profissionais e nas ofertas orientadas para adultos (Cursos EFA e Formações Modulares), enquanto as mulheres eram maioritárias nos Cursos Científicos-Humanísticos e nos processos Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC). Em 2024, estavam matriculadas na rede pública 551 crianças e jovens nacionais de países terceiros, indicador particularmente relevante para a análise dos desafios de integração e equidade no território (INE, 2023).

3.4. Sucesso educativo e evidência empírica relevante para o PEM

Os indicadores de sucesso escolar evidenciaram resultados globalmente positivos e uma tendência de melhoria ao longo da última década. A taxa de transição e conclusão no ensino secundário em 2022/2023 foi de 98,5%, situando-se acima das médias do Norte e do Continente e convergindo com o Cávado. A taxa de retenção e desistência no Ensino Básico foi de 1,5%, aproximando-se da média do Cávado e ficando abaixo das médias do Norte e Nacional. No Ensino Secundário, a taxa de retenção e desistência registou uma diminuição acentuada, passando de 16,9% (2012/2013) para 5,4% (2022/2023), valor inferior ao observado no Cávado, no Norte e a nível Nacional (INE, 2023).

Para além destes indicadores administrativos, a investigação recolheu evidência direta junto de profissionais de educação, informando a discussão sobre condições de implementação e articulação entre projetos educativos. No inquérito por questionário, aplicado a 163 docentes, 44,2% ($n = 72$) afirmam sentir-se “muitas vezes” apoiados pelo Município na implementação do PEE, e 42,9% ($n = 70$) destacaram a importância das oportunidades de desenvolvimento profissional promovidas pela mesma entidade. Esta leitura foi igualmente corroborada nas entrevistas realizadas aos Diretores, convergindo na valorização do trabalho colaborativo e em rede como condição essencial para a elaboração e operacionalização do PEM.

3.5. Educação inclusiva e equidade

No domínio da educação inclusiva, destacou-se o aumento do número de alunos abrangidos por medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho². À escala municipal registaram-se 366 alunos, com crescimento de 15% nos últimos três anos letivos, valor superior à média da sub-região. Por nível de ensino, estes alunos concentraram-se maioritariamente no Ensino Básico. No ano letivo 2023/2024, beneficiaram de Ação Social Escolar 1346 crianças e jovens, evidenciando a expressão de necessidades socioeconómicas com impacto no acesso e participação educativa. A presença de 551 alunos nacionais de países terceiros na rede pública reforçou, ainda, a necessidade de estratégias específicas de integração escolar e social, com vista ao sucesso educativo em contextos de diversidade (INE, 2023).

² O normativo referido estabelece princípios e normas que garantam a inclusão, reconhecida como processo que visa responder à diversidade das necessidades e potencialidades de todos e de cada um dos alunos.

3.6. Dinâmicas de capacitação e participação comunitária

Considerando o papel cada vez mais interventivo dos municípios no desenvolvimento educativo das suas comunidades, identificaram-se iniciativas de capacitação promovidas pelo serviço municipal de educação, em parceria com diversas entidades, em áreas ligadas à saúde e ao bem-estar, à higiene e segurança, à organização das refeições escolares e à prevenção e gestão de conflitos em contexto escolar. Em paralelo, o território integra uma estrutura local de promoção de voluntariado, dinamizada pelo Município (Banco Local de Voluntariado), concebida como dispositivo de proximidade para articular oferta e procura de voluntariado e reforçar a participação comunitária. Estas dinâmicas são relevantes enquanto expressões de estratégias locais de suporte às escolas e de envolvimento da comunidade, convergentes com a lógica de trabalho em rede evidenciada pelos participantes.

4. Técnicas e procedimentos de recolha de dados

Tal como explicitámos anteriormente, a adoção do estudo de caso como estratégia metodológica implicou a mobilização de um conjunto de técnicas de recolha e tratamento de dados, ajustadas à natureza do objeto e às características específicas desta investigação. Numa vertente predominantemente qualitativa, realizaram-se entrevistas semiestruturadas a atores com responsabilidade política e técnica na governação educativa local (Presidência do Município e Vereação da Educação) e a Diretores – de Agrupamentos de Escolas, Escola Não Agrupada e Escola Profissional. Em paralelo, realizaram-se grupos focais com representantes de diferentes áreas (escolar, social, cultural, artística e empresarial) e com membros das equipas EMAEI. Numa vertente mais quantitativa, aplicaram-se inquéritos por questionário dirigidos a quatro públicos-alvo: Membros do CME, Docentes, Coordenadores e Municípes.

Nos pontos seguintes explicita-se a fundamentação e a operacionalização das técnicas selecionadas, em coerência com o *design* do estudo e com os objetivos definidos.

4.1. Análise documental

A análise documental constituiu uma componente transversal da investigação, precedendo e acompanhando o trabalho empírico. É nessa ordem de ideias que Chizzotti (2000) sublinha que esta técnica pode contribuir para: (i) conhecer a situação atual do problema em estudo; (ii) acompanhar a

sua evolução histórica; (iii) mapear problemáticas já investigadas; e (iv) sistematizar modelos teóricos e analíticos relevantes para o processo de construção de conhecimento. Assim, a recolha de informação documentada assume-se como uma etapa indispensável para sustentar decisões metodológicas e delimitar procedimentos, devendo o investigador orientar o levantamento de dados em função dos objetivos que estruturam a investigação.

Em coerência com as propostas de Yin (2009), que sublinha o carácter complementar das diversas fontes num estudo de caso, iniciámos o trabalho com leituras exploratórias e uma pesquisa bibliográfica para clarificar o estado da arte e sustentar o quadro conceptual. Consequentemente, procurámos concretizar as ideias de Bell (2002), quando assinala que investigar implica ler o que outros autores escreveram sobre a área, o que permitiu que a fundamentação teórica resultasse de um processo continuado de pesquisa e análise bibliográfica. Em paralelo, e com o intuito de suportar a exploração empírica, recorreremos à leitura, análise e interpretação de legislação, orientações e documentação produzida pelo Município, integrando estas fontes como elementos estruturantes que nos permitiram compreender o contexto e as condições de possibilidade do PEM.

Importa, por isso, reconhecer que, no presente estudo, o corpus documental integrou:

- Documentos estruturantes do Município, incluindo documentação disponibilizada publicamente (p. ex., informação institucional, instrumentos de planeamento e relatórios relevantes para a governação educativa local), consultada desde o início do estudo como suporte ao enquadramento e à caracterização contextual;
- Documentação interna disponibilizada no decurso da investigação, útil para compreender procedimentos, dinâmicas e dispositivos locais associados à educação municipal e ao desenho do PEM;
- Documentos normativos e orientadores, incluindo legislação e diplomas (Leis, Decretos-Lei, Despachos Normativos), mobilizados como referência para enquadrar competências, responsabilidades e possibilidades de intervenção municipal no domínio educativo;
- Indicadores de diagnóstico relativos à educação e formação no território, articulados com outros indicadores sociodemográficos e socioeconómicos, sustentando a leitura do contexto e a fundamentação de prioridades.

4.2. Inquérito por Questionário

O inquérito por questionário constitui uma técnica de recolha de dados que, através de um conjunto estruturado de perguntas, permite obter informação sobre opiniões, expectativas, atitudes, crenças, conhecimentos e comportamentos junto de uma população-alvo definida (Fortin, 2009; Ghiglione & Matalon, 1997; Quivy & Campenhoudt, 2013). A sua construção exige um trabalho metodologicamente rigoroso, estreitamente articulado com o referencial teórico e com o que se pretende conhecer no âmbito do estudo, uma vez que as questões devem operacionalizar dimensões analíticas coerentes com a problemática e com os objetivos de investigação.

Trata-se de um instrumento amplamente utilizado devido às suas potencialidades: administração uniformizada, custos relativamente reduzidos, possibilidade de recolha junto de um número elevado de participantes distribuídos por um território amplo, comparabilidade sistemática entre os respondentes e natureza impessoal, frequentemente associada ao anonimato das respostas (Fortin, 2009; Ghiglione & Matalon, 1997). Importa, contudo, considerar limitações que lhe são tipicamente atribuídas, designadamente o risco de baixa taxa de respostas, a superficialidade de algumas respostas e a credibilidade variável da informação reportada, aspetos que devem ser antecipados e acautelados quer no momento do desenho do instrumento e quer da sua aplicação (Ghiglione & Matalon, 1997).

No presente estudo, a seleção do inquérito por questionário decorre da relação entre a problemática e os objetivos de recolha de dados. No nosso caso pretendemos captar perspetivas complementares sobre a governação educativa local, a articulação entre instrumentos educativos (designadamente PEE/PEM) e as dinâmicas de participação de diferentes atores no processo de conceção e priorização do PEM. Neste enquadramento, o questionário permitiu uma auscultação mais ampla, contribuindo para a identificação de tendências, necessidades e prioridades a integrar no desenho do PEM, enquanto viabilizou a comparação entre grupos de atores com papéis distintos na política educativa municipal (Quivy & Campenhoudt, 2013).

A opção pelo questionário foi também sustentada pelo seu potencial para recolher informação relativa a indicadores de uma ou mais variáveis no mesmo instrumento, bem como pela possibilidade de sistematização e análise relativamente expedita dos resultados, sobretudo quando se trabalha com itens fechados e escalas (Fortin, 2009). No entanto, reconhecendo as limitações inerentes a respostas exclusivamente fechadas e visando preservar a sua densidade interpretativa, integrou-se igualmente um conjunto de perguntas abertas, orientadas para captar as racionalidades e os significados subjacentes às respostas (Quivy & Campenhoudt, 2013).

No presente estudo, os questionários integraram questões fechadas e questões abertas. As dimensões centrais foram operacionalizadas maioritariamente através de itens fechados, em escala de Likert de 5 pontos, permitindo recolher graus de concordância/discordância ou frequência, conforme a natureza do indicador. De acordo com Hill e Hill (2012), este tipo de escala consiste na apresentação de proposições às quais o inquirido responde indicando o seu grau de concordância ou discordância, sendo particularmente útil para medir atitudes e opiniões e para trabalhar, em termos quantitativos, características originalmente qualitativas. Em complemento, foram incluídas perguntas abertas, com a finalidade de captar sugestões, justificações e interpretações mais substantivas dos participantes — opção metodologicamente consistente quando se pretende recolher indicadores exploratórios e aprofundar significados que poderão informar fases subsequentes e triangulação com dados qualitativos.

A construção dos questionários ocorreu após uma fase de revisão da literatura e teve como finalidade recolher evidências empíricas ajustadas aos objetivos do estudo. Diferentes versões do questionário foram construídas e adequadas às especificidades dos grupos inquiridos, procurando conciliar comparabilidade (itens transversais) com pertinência contextual (itens específicos). Assume-se que os instrumentos foram construídos de raiz, uma vez que não se identificaram estudos prévios que contemplassem, de forma direta, os objetivos específicos desta investigação. Para reforçar a qualidade metodológica dos questionários, recorremos à apreciação de dois especialistas da área das Ciências da Educação e à realização de um pré-teste, entendido como um procedimento de verificação e aperfeiçoamento do instrumento antes da sua aplicação definitiva. Os resultados do pré-teste conduziram a ajustes na ordem dos itens, na clareza semântica, no formato de resposta, na escala utilizada e na extensão global do questionário, atendendo a constrangimentos previsíveis em determinados grupos de participantes. Adicionalmente, procurámos utilizar uma linguagem clara e acessível, sobretudo no questionário dirigido aos munícipes, partindo do princípio de que os níveis de escolaridade e a familiaridade com a temática podem influenciar a compreensão e, consequentemente, a qualidade das respostas. Esta preocupação foi acompanhada pela inclusão de instruções explícitas de preenchimento, em consonância com a recomendação de que a ausência de instruções — ou a sua formulação ambígua — pode comprometer o valor dos dados e, por extensão, das conclusões (Hill & Hill, 2012).

Os instrumentos, nas suas versões definitivas, foram aplicados online via Google Forms, em março de 2024, aos diferentes públicos-alvo. A aplicação de questionários online, embora tenha promovido acessibilidade, celeridade e uniformidade nas condições de resposta, não pode desconsiderar a possibilidade de sub-representação de grupos com menor familiaridade com ferramentas digitais. No que respeita à definição dos públicos-alvo e à distribuição dos questionários, todos os membros do CME

em exercício foram convidados a participar, bem como todos os coordenadores de escola do município. Para os docentes, o convite foi alargado ao conjunto dos docentes em exercício nos agrupamentos e nas escolas não agrupadas do município, através dos canais institucionais disponibilizados pelas direções escolares. O questionário dirigido aos munícipes foi divulgado pelos canais digitais do município, assumindo uma lógica de amostragem por conveniência.

De forma transversal, os instrumentos incluem: (a) informação ao participante e consentimento informado; (b) bloco de caracterização sociodemográfica (e, quando aplicável, caracterização profissional); e (c) blocos temáticos alinhados com o foco do estudo (participação, articulação entre atores, recursos/apoios e contributos para o PEM). A combinação de itens comuns e itens específicos procurou assegurar simultaneamente comparabilidade entre grupos e adequação ao papel e experiência de cada público (Quivy & Campenhoudt, 2013).

4.2.1. Questionário dirigido aos membros do Conselho Municipal de Educação

O questionário dirigido ao CME foi estruturado para descrever práticas de participação e perceções sobre o funcionamento do órgão, bem como recolher contributos para o desenho e a priorização do PEM. O questionário incluiu: (i) caracterização sociodemográfica; (ii) escala relativa às perceções sobre o funcionamento do CME; (iii) itens sobre participação nas reuniões e exercício de direitos de participação; (iv) apreciação global e questões abertas sobre a relação município–parceiros e formas de reforço da participação; e (v) priorização de eixos e posicionamento quanto à visão de desenvolvimento do território, no âmbito do PEM (Apêndice 1).

4.2.2. Questionário dirigido aos docentes

O questionário dirigido aos docentes visou recolher evidências sobre apropriação e operacionalização do PEE e as prioridades pedagógicas e curriculares. O questionário integrava: (i) caracterização sociodemográfica e profissional; (ii) escala de perceções sobre o PEE; (iii) itens relativos às prioridades pedagógicas e oportunidades de desenvolvimento profissional; e (iv) bloco orientado para prioridades e contributos para o PEM, incluindo questões abertas (Apêndice 2).

4.2.3. Questionário a coordenadores de escola

O questionário aplicado aos coordenadores foi desenhado para aprofundar dimensões organizacionais e estratégicas e incluiu: (i) caracterização sociodemográfica e trajetória profissional; (ii) escala de percepções sobre o PEE; (iii) questões abertas sobre autonomia curricular; (iv) itens de satisfação relativos a recursos, apoios e envolvimento da comunidade; e (v) contributos e priorização de eixos do PEM, incluindo uma questão prospetiva sobre a escola do futuro (Apêndice 3).

4.2.4. Questionário a munícipes

O questionário dirigido aos munícipes teve como finalidade integrar a perspetiva cidadã no diagnóstico e na definição de prioridades do PEM. Neste questionário recolheram-se informações acerca (i) das percepções sobre os princípios das cidades educadoras; (ii) perspetivas acerca do PEM, incluindo os eixos prioritários, o município de futuro e sugestões, combinando itens fechados e perguntas abertas para recolha de razões, sugestões e expetativas (Apêndice 4).

4.3. Entrevista

A entrevista constitui uma técnica de recolha de dados baseada numa interação comunicacional intencional, organizada para aceder às percepções, interpretações e justificações dos participantes relativamente a um fenómeno em estudo. Sendo uma “conversa com finalidade”, a entrevista permite recolher informação na linguagem do próprio sujeito e captar o modo como os atores constroem sentido(s) sobre práticas, decisões e experiências, sendo particularmente pertinente em investigações de matriz interpretativa, centradas em processos, racionalidades e significados. Para além do conteúdo verbal, a entrevista pode oferecer indicadores relevantes, associados à forma como o discurso é produzido, devendo o investigador manter atenção às dimensões comunicacionais que contextualizam e densificam a interpretação.

No presente estudo, a entrevista foi mobilizada por duas razões principais. Primeiro, pela necessidade de compreender, em profundidade, dinâmicas de governação educativa local e opções estratégicas associadas ao desenho do PEM, incluindo mecanismos de articulação, participação e tomada de decisão. Segundo, por se tratar de uma técnica ajustada à disponibilidade de participantes

com funções políticas e de liderança escolar, permitindo recolha concentrada, orientada e, simultaneamente, suficientemente aberta para explorar tópicos emergentes.

Optou-se por entrevistas semiestruturadas, assumindo um equilíbrio entre uma estrutura comum, ancorada nas dimensões analíticas do estudo e nos resultados produzidos em fases anteriores e a flexibilidade para aprofundar aspetos relevantes emergentes ao longo da interação. A entrevista semiestruturada pressupõe um guião como dispositivo orientador. Na sua construção, privilegiou-se: (a) a progressão do geral para o particular; (b) a adequação do léxico e do nível de abstração ao universo de cada participante; e (c) a formulação de perguntas claras, concretas e empiricamente ancoradas, evitando ambiguidade, complexidade desnecessária e indução de respostas socialmente desejáveis.

Em termos operacionais, os guiões organizaram-se em blocos temáticos, mantendo: (i) um preâmbulo de legitimação (apresentação do estudo, garantias éticas e autorização para gravação); (ii) blocos nucleares por participante (políticas educativas, municipalização/competências, articulação com escolas e atores, prioridades estratégicas); e (iii) fecho (espaço para comentários finais e validação) (Apêndice 7 a 9).

A seleção dos entrevistados foi intencional, orientada pelos objetivos do estudo e pela relevância funcional dos cargos para a problemática investigada. Foram convidados a participar todos os diretores de agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas do município, assegurando a cobertura total das lideranças escolares formais do território. No plano do executivo municipal, foram selecionados a Presidência do Município e o Vereador da Educação, por deterem responsabilidade política direta nas opções de governação educativa local. Todas as entrevistas foram áudio gravadas e, posteriormente, transcritas na íntegra para análise. Os participantes foram contactados com antecedência, explicitando-se o motivo da seleção e os objetivos da entrevista. No total, realizaram-se sete entrevistas presenciais nas instituições dos próprios entrevistados no ano de 2024 (entre fevereiro e março) com duração entre 60 e 90 minutos, distribuídas pelos perfis da tabela 1.

Tabela 1*Entrevistas realizadas*

Participantes	<i>n</i>
Presidência do Município (PM)	1
Vereador/a da Educação (VE)	1
Diretores/as de Agrupamentos de Escolas (D1 a D3)	3
Diretor/a de escola não agrupada (D4)	1
Diretor/a de escola profissional (D5)	1

4.4. Grupos Focais

O grupo focal constitui uma técnica de recolha de dados que permite orientar e moderar uma discussão em grupo, a partir de um guião de entrevista pouco diretivo, possibilitando, simultaneamente, observar reações e interações entre os participantes (Bryman, 2012; Krueger & Casey, 2009). É nessa ordem de ideias que Coutinho (2013) descreve o grupo focal como uma técnica que substitui a lógica pergunta–resposta, típica da entrevista individual, por uma discussão guiada junto de um grupo (frequentemente entre 7 e 10 participantes). Neste caso, o moderador atua como catalisador da interação social, estimulando os participantes a falar, a reagir às posições dos outros e a explicitar argumentos, o que permite observar processos grupais e dinâmicas de influência, liderança e mudança de atitudes.

No contexto desta investigação, a utilização de grupos focais visou, sobretudo, conhecer a visão de parceiros comunitários (áreas escolar, social, artística, cultural e empresarial) e de membros das equipas EMAEI. A operacionalização desta técnica teve em conta a complexidade e a diversidade do objeto, nomeadamente na definição do tamanho dos grupos e no recrutamento dos participantes (Krueger & Casey, 2009). A composição dos grupos seguiu um critério de intencionalidade por área de atuação, visando assegurar a representação dos principais parceiros do território com papel reconhecido na educação formal e não formal (Tabela 2).

Tabela 2*Participantes dos grupos focais*

Grupo Focal	Áreas	Elementos	<i>n</i>
FG1	Escolar	Associações de pais	6
		Trabalhadores não docentes com assento no Conselho Geral dos agrupamentos de escolas e da escola não agrupada	3
		Alunos do ensino secundário	3
	Social	Santa Casa da Misericórdia	4
		Cruz Vermelha	
		Centro Social	
		Casa do Povo	
FG2	Artístico	Academia de Música	4
		Escola de Música	
		Associação de Artistas	
		Centro de Dinamização Artesanal	
	Cultural	Biblioteca Associação de Folclore	4
		Técnicos do Município que trabalham na área	
	Empresarial	Associação Empresarial	3
Escola Profissional			
Associação de Desenvolvimento			
FG3		Equipas EMAEI	15

O FG1 reuniu atores do sector escolar, incluindo representantes das associações de pais, trabalhadores não docentes e alunos do ensino secundário, por serem vozes habitualmente ausentes dos processos formais de decisão educativa. O FG2 integrou parceiros dos sectores social, artístico, cultural e empresarial, seleccionados com base no mapeamento prévio das parcerias existentes no território e na sua relevância para os eixos estratégicos identificados na análise documental. O FG3 reuniu as equipas EMAEI de todos os agrupamentos, pela sua função especializada nas respostas inclusivas e pelo conhecimento situado das fragilidades e recursos do território. Com base nestes pressupostos, desenvolveram-se três sessões de grupo focal, abrangendo 42 pessoas.

As sessões decorreram em espaços que asseguravam condições de participação e envolvimento, nomeadamente a sala de reuniões do Município privilegiando uma disposição que favorecesse a

interação (e.g., mesa em formato circular) e minimizasse interferências externas. Os participantes foram encorajados a explicitar e discutir livremente as suas perceções sobre a importância do PEM, com o intuito de aceder a significados mais profundos e a leituras contextualizadas do fenómeno, razão pela qual o grupo focal assumiu, neste estudo, um potencial heurístico particularmente relevante. Utilizou-se um guião flexível (Apêndices 5 e 6) para orientar a discussão, sem comprometer a abertura à emergência de tópicos relevantes.

Todas as sessões foram áudio gravadas, mediante permissão dos participantes, e posteriormente transcritas para análise. É nesse sentido que Minayo (2013) recomenda a presença de um moderador e de um relator, diferenciando funções: ao moderador cabe focalizar o tema, promover a participação equilibrada e impedir monopolizações; ao relator compete registar o processo interativo e criativo. Em momentos considerados pertinentes, produziram-se anotações escritas (por exemplo, para registar ideias-chave, clarificar encadeamentos argumentativos e captar elementos contextuais e interativos), que foram igualmente integradas no corpus de dados. A duração variou entre 90 e 120 minutos.

4.5. Procedimentos éticos

O estudo foi desenvolvido com base numa autorização formal para realização da investigação e para contacto com participantes através dos canais institucionais do Município, assegurando enquadramento e legitimidade do acesso ao terreno. Em todas as técnicas de recolha (questionários, entrevistas e grupos focais), foi garantida a voluntariedade da participação, a confidencialidade e o anonimato. No caso dos questionários, estes iniciaram-se com uma informação ao participante e o consentimento informado, incluindo a possibilidade de recusar a participação. No caso das entrevistas e dos grupos focais, o consentimento informado incluiu a autorização para gravação áudio e transcrição. As transcrições das entrevistas e dos grupos focais foram devolvidas aos respetivos participantes para validação do seu conteúdo. Dos que responderam, nenhum solicitou alterações de conteúdo substantivas, tendo alguns participantes sugerido pequenos ajustes formais de vocabulário, sem que estes modificassem o sentido analítico das unidades de registo. Este processo de *member checking* contribuiu para reforçar a credibilidade do estudo e, tal como proposto por Creswell (2014), a ausência de resposta por parte de alguns participantes foi interpretada como não objecção ao conteúdo transcrito.

Para proteção de identidades, foram adotados códigos alfanuméricos para identificar participantes e procedeu-se à anonimização de elementos potencialmente identificáveis nas transcrições (por exemplo,

nomes próprios, referências diretas a pessoas ou situações que permitissem identificação). A identificação do território foi também preservada.

A gestão dos dados seguiu uma lógica de minimização e proteção: armazenamento em suporte digital protegido, acesso restrito à investigadora e utilização exclusiva para fins académicos e científicos no âmbito da tese. A seleção de excertos para apresentação de resultados foi orientada por critérios de relevância analítica e prudência ética, evitando combinações de detalhes que pudessem permitir (re)identificações.

Este estudo obteve o parecer favorável da Comissão de Ética para a Investigação em Ciências Sociais e Humanas do Conselho de Ética da Universidade do Minho, sob o protocolo CEICSH 011/2024 (Anexo 1) e todos os procedimentos éticos referidos por Christensen et al. (2015) foram cumpridos. Além disso, em consonância com as *European Commission's Living Guidelines on the Responsible Use of Generative AI in Research* (Comissão Europeia, 2025), as ferramentas de Inteligência Artificial generativa (especificamente, o OpenAI, GPT-4) e o software de refinamento de linguagem (QuillBot, QuillBot Inc., 2025) foram exclusivamente utilizados como recursos auxiliares para o refinamento linguístico e gramatical e a formatação de acordo com as normas da 7.ª Edição da APA, mantendo a autora total controlo intelectual sobre o desenho do estudo, a análise e a interpretação dos dados, conforme Declaração de uso de ferramentas de inteligência artificial.

Qualquer investigação qualitativa de carácter interpretativo deve contar com um posicionamento reflexivo do pesquisador, uma vez que a relação entre quem investiga e o território em análise pode impactar significativamente tanto a recolha quanto a interpretação dos dados. É fundamental esclarecer, no contexto deste estudo, que a investigadora não é parte integrante do município em questão, e que, antes do início da recolha de dados, não estabeleceu nenhuma relação profissional ou pessoal com este território. A entrada no campo ocorreu exclusivamente por meio dos contatos institucionais que foram estabelecidos durante o projeto de doutoramento, sem que houvesse conhecimento prévio dos participantes, vinculação a qualquer das instituições envolvidas ou orientação de interesse relativamente às opções de política educativa municipal analisadas. Esta exterioridade ao contexto foi, simultaneamente, uma limitação pelo menor acesso imediato às dinâmicas relacionais do território e uma condição favorável à manutenção de uma distância analítica que se procurou preservar ao longo de todas as fases do estudo.

5. Análise dos dados

5.1. Dados quantitativos

Os dados quantitativos desta investigação correspondem aos dados recolhidos através dos inquéritos por questionário. Estes instrumentos foram construídos segundo uma lógica descritiva e exploratória, orientada para caracterizar perceções, práticas reportadas e prioridades atribuídas por diferentes grupos, contribuindo para uma leitura inicial do caso e para a identificação de tendências relevantes para o desenho do PEM. Os resultados quantitativos apresentados foram objeto de uma análise estatística de natureza descritiva, não tendo sido objetivo definir procedimentos de estatística inferencial que permitissem generalizar resultados da amostra para a população. Não obstante, foram realizadas análises comparativas exploratórias entre subgrupos (p. ex. género, nível de ensino, identidade profissional), para identificar padrões potenciais que mereçam interpretação no contexto do caso.

De um modo geral, a análise estatística permite transformar dados em informação quantitativa através de técnicas específicas. Entre essas técnicas, a estatística descritiva permite descrever numericamente os dados, nomeadamente através de frequências — isto é, “descrever a distribuição das entidades pelos diferentes valores das variáveis” (Lima & Pacheco, 2006, p. 51). As frequências podem ainda ser expressas em percentagem, facilitando a leitura e permitindo uma visão global da forma como os resultados se distribuem (Lima & Pacheco, 2006, p. 52). O tratamento estatístico foi realizado com recurso ao programa SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), versão 30.0.

5.2. Dados qualitativos

Considerando a complexidade inerente aos dados qualitativos e ao volume de informação disponível, tornou-se necessário adotar uma técnica de tratamento e análise que permitisse organizar, sistematizar e produzir leituras interpretativas que ultrapassassem o significado estritamente linguístico das expressões mobilizadas pelos participantes. Na linha interpretativa de Gibbs (2009), os dados qualitativos caracterizam-se pela sua diversidade e não se estruturam, regra geral, por contagens ou medidas, mas por formas de comunicação humana. Atendendo a estas características, a análise de conteúdo foi considerada a opção mais adequada para o tratamento e interpretação dos dados empíricos recolhidos. Esta técnica permite tratar, de forma rigorosa e sistemática, informação que, à partida, apresenta um grau relevante de subjetividade, na medida em que “oferece a possibilidade de tratar de

forma metódica informações e testemunhos que apresentam um certo grau de profundidade e de complexidade” (Quivy & Campenhoudt, 2013, p. 226), conciliando “o rigor metodológico e a profundidade inventiva” (Quivy & Campenhoudt, 2013, p. 227).

Tal como referimos, os dados recolhidos por entrevistas e grupos focais foram gravados e transcritos integralmente. Após a transcrição, o conteúdo foi revisto para além do momento inicial de passagem a texto, com o intuito de reduzir duplicações e incoerências e estabilizar o *corpus*. Para apoiar a codificação, a gestão do *corpus* e a rastreabilidade analítica, recorremos a software de análise qualitativa, concretamente o ATLAS.ti (versão 25), que potencia uma gestão de dados eficiente, coerente e sistemática. No caso das entrevistas, procedeu-se a uma análise individual de cada transcrição, tomando como referência as temáticas do guião, além de integrar elementos emergentes identificados na leitura. Seguidamente, efetuou-se uma leitura horizontal do conjunto das sete entrevistas, procurando padrões, variações e relações entre dimensões. A definição do término do processo analítico ocorreu em função do critério de convergência temática. Durante o processo de codificação sistemática, observou-se que as entrevistas realizadas aos diretores fortaleciam e aprofundavam as subcategorias já estabelecidas. O mesmo padrão foi observado nos grupos focais, no qual o terceiro grupo alcançou convergência temática em relação às categorias C (Desafios pedagógicos e inclusão) e F (Eixos prioritários para o PEM).

No que respeita aos grupos focais, estes foram tratados como corpus discursivo e interativo com um potencial analítico próprio. A sua inclusão revelou-se relevante por permitir aos participantes conduzirem o diálogo entre pares, favorecendo a observação de processos de construção coletiva de sentidos. Na análise do material proveniente dos grupos focais, a codificação considerou não apenas conteúdos temáticos, mas também convergências, dissensos e justificações produzidas na interação (Krueger & Casey, 2009).

Para aumentar a rastreabilidade interpretativa, a leitura dos grupos focais foi articulada com as categorias construídas ao longo do processo analítico, incorporando dimensões emergentes associadas a mecanismos de articulação, tensões, consensos parciais e critérios de priorização. Sempre que se verificou convergência entre conteúdos provenientes de grupos focais e entrevistas individuais, essa convergência foi tratada como indício de estabilidade interpretativa. Por sua vez, quando emergiram discrepâncias relevantes, estas foram analisadas como expressão de pluralidade de racionalidades e de posições institucionais distintas no território. A grelha resultante deste processo articulou dimensões orientadas pelo quadro teórico com subcategorias que emergiram dos dados, num movimento interativo

compatível com os princípios de análise de conteúdo categorial em paradigmas interpretativos (Bardin, 2013).

A aplicação dos procedimentos de análise de conteúdo às sete entrevistas individuais e aos três grupos focais resultou num composto por seis categorias e vinte subcategorias, totalizando 516 unidades de registo. A tabela seguinte apresenta a estrutura das categorias e subcategorias e a respetiva distribuição das unidades de registo por fonte de recolha de dados.

Tabela 3*Grelha de categorias, subcategorias e unidades de registo por fonte de dados*

Categoria	Subcategoria	VE	PM	D1	D2	D3	D4	D5	FG1	FG2	FG3	Total
A. Conceções e funções do PEM	A1. Legitimidade e enquadramento do PEM	2	3	4	3	4	2	3	6	5	1	33
	A2. Papel do CME na governação educativa	3	2	3	2	3	1	5	2	2	1	24
B. Território e contexto	B1. Desafios demográficos, socioeconómicos e contexto familiar	3	7	3	3	5	5	5	6	6	4	47
	B2. Infraestruturas e equipamentos escolares	5	4	1	1	1	1	1	1	1	2	18
	B3. Recursos humanos (docentes e não docentes)	4	3	2	2	1	2	2	2	1	4	23
C. Desafios pedagógicos e inclusão	C1. Inclusão (NEE, etnia cigana, migrantes)	1	2	3	4	2	3	3	2	1	8	29
	C2. Sucesso e abandono escolar	3	2	2	2	2	3	5	2	2	1	24
	C3. Metodologias ativas e inovação pedagógica	1	2	3	3	4	6	2	2	2	1	26
	C4. Transição digital e inteligência artificial	—	1	1	1	1	1	5	1	1	1	13
D. Liderança e governação escolar	D1. Modelos de liderança escolar	2	3	4	4	4	4	3	3	2	1	30
	D2. Desenvolvimento profissional docente e não docente	1	2	4	3	3	3	2	1	1	2	22
	D3. Autonomia e inovação curricular	1	2	2	3	3	5	3	1	1	1	22
	D4. Articulação escola e município	4	3	4	3	3	3	4	2	2	1	29
E. Participação e parcerias	E1. Envolvimento das famílias na escola	4	2	4	2	2	3	2	4	2	2	27
	E2. Parcerias escola e comunidade	2	2	4	3	4	2	4	3	3	3	30
	E3. Colaboração interescolar e redes supraconcelhias	2	2	7	4	8	2	4	3	3	2	40
F. Eixos prioritários para o PEM	F1. Identidade local e valorização do património	2	3	1	1	2	4	1	3	5	1	23
	F2. Inclusão, equidade e bem-estar	2	2	3	4	3	3	3	3	2	5	30
	F3. Educação ambiental	1	2	1	1	1	1	1	1	1	—	10
	F4. Ocupação de tempos livres e apoio social	1	1	2	1	1	1	1	2	2	4	16

5.3. Integração interpretativa, interatividade entre fases e triangulação

O *design* flexível que caracteriza esta investigação permitiu que os dados recolhidos em cada fase informassem e reorientassem as opções da fase seguinte, num processo de construção progressiva do conhecimento sobre o território e sobre as condições de conceção do PEM. À medida que a recolha avançava, o referencial teórico foi sendo consolidado em diálogo com a evidência emergente, numa lógica de interatividade analítica que Miles e Huberman (1994) descrevem como constitutiva das investigações de natureza qualitativa.

A análise apresentada no capítulo VI procurou compreender o caso como um todo, preservando a sua unicidade e evitando que a diversidade de fontes se reduzisse a uma soma de evidências parcelares. A triangulação assumiu um papel central nesse esforço, não só para integrar dados provenientes de técnicas distintas, mas também para reforçar a validade interpretativa dos resultados através do confronto sistemático entre perspetivas. Como refere Coutinho (2013, p. 239), a triangulação implica a combinação de “dois ou mais pontos de vista, fontes de dados, abordagens teóricas ou métodos de recolha de dados numa mesma pesquisa por forma a que possamos obter como resultado final um retrato mais fidedigno da realidade ou uma compreensão mais completa do fenómeno a analisar”. Neste estudo, a triangulação traduziu-se no cruzamento entre os dados dos questionários, das entrevistas e dos grupos focais, tratando convergências e divergências como informação analiticamente relevante para o diagnóstico territorial e para o desenho do PEM. Posteriormente, mobilizou-se o referencial das Comunidade de Aprendizagem para uma leitura interpretativa prospetiva (Creswell, 2014), permitindo, a partir dos resultados apresentados, reconhecer, no território, que fundamentos já existem para uma lógica de CA e que fragilidades estruturais persistem.

CAPÍTULO VI. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS RECOLHIDOS

O presente capítulo apresenta, analisa e interpreta os dados empíricos recolhidos. A organização do capítulo segue uma lógica predominantemente orientada pelas subunidades do caso (inquéritos por questionário, entrevistas individuais e grupos focais), de forma a tornar visíveis convergências e divergências entre as perspetivas dos atores. Os dados quantitativos são tratados com uma finalidade meramente descritiva e exploratória, apoiando a caracterização de perceções por grupos de inquiridos, sem pretensão de generalização populacional, mas contribuindo para a robustez interpretativa dos dados. Os dados qualitativos são analisados tematicamente, com categorias alinhadas com os guiões e dimensões emergentes, procurando padrões e variações relevantes para os objetivos do estudo. Por fim, os resultados não são assumidos como uma soma de evidências por técnica. Esta análise de dados convergirá, no final do capítulo, numa leitura integrada, na qual a triangulação entre fontes sustenta inferências que resultam do cruzamento entre fontes e do confronto entre convergências e divergências e tensões.

1. Resultados dos inquéritos por questionário aos docentes

Nesta seção são apresentadas as análises dos resultados quantitativos provenientes dos inquéritos por questionário realizados aos docentes do município.

1.1. Caracterização da amostra

A amostra incluiu um total de 163 docentes, maioritariamente do género feminino ($n = 128$, 78,5%) e com uma média de idade de 51,7 anos ($DP = 7,2$), variando entre os 36 e os 66 anos. O tempo médio de experiência docente foi de 26,3 anos ($DP = 9,34$), e variou entre 2 e 46 anos. A maioria dos inquiridos lecionava no Ensino Básico ($n = 85$, 52,1%) (Tabela 4).

Tabela 4*Caracterização da amostra de docentes*

Variável		<i>n</i>	%
Género	Feminino	128	78,5
	Masculino	33	20,2
	Prefiro não divulgar	1	0,6
	Não responde	1	0,6
Nível de ensino que leciona	Ensino Básico	85	52,1
	Ensino Secundário	59	36,2
	Pré-escolar	11	6,7
	Jardim de Infância	6	3,7

A consistência interna das escalas utilizadas neste inquérito por questionário (Perceção acerca do PEE; Prioridades pedagógicas; Desenvolvimento profissional) foram calculadas, sendo que todas apresentaram uma boa consistência interna, com α de Cronbach entre 0,81 e 0,91 (Tabela 5).

Tabela 5*Fiabilidade e estatísticas descritivas das escalas*

Escala	Número de itens	α	M	DP
Perceção acerca do PEE (2.1–2.9)	9	0,91	3,99	0,59
Prioridades pedagógicas (3.1–3.11)	11	0,88	4,48	0,41
Desenvolvimento profissional (4.1–4.4)	4	0,81	4,12	0,68

1.2. Perceção acerca do PEE

A perceção global acerca do PEE revelou-se positiva ($M = 3,99$, $DP = 0,59$). Os itens mais valorizados pelos docentes referem que o PEE reflete objetivos e valores da escola ($M = 4,27$, $DP = 0,71$) e tem impacto positivo na qualidade da educação ($M = 4,25$, $DP = 0,70$). Em contraste, registaram-se valores inferiores na oportunidade percebida de contribuição ativa ($M = 2,94$, $DP = 0,79$) e no apoio percebido da autarquia na implementação do PEE ($M = 3,68$, $DP = 0,93$) (Tabela 6).

Tabela 6*Análise descritiva dos itens da percepção acerca do PEE*

Item	M	DP
2.1. Reflete efetivamente os objetivos e valores da escola.	4,27	0,71
2.2. Tem um impacto positivo na qualidade da educação que oferecemos aos alunos.	4,25	0,70
2.3. As metas e prioridades do PEE estão alinhadas com as necessidades dos alunos e da comunidade.	4,19	0,70
2.4. Sinto-me apoiado pela equipa escolar na implementação do PEE na minha escola.	4,14	0,83
2.5. Promove um ambiente de ensino e aprendizagem mais inclusivo na escola.	4,25	0,78
2.6. A colaboração entre docentes em relação ao PEE é eficaz.	4,01	0,79
2.7. Sinto-me apoiado(a) pela autarquia na implementação do PEE.	3,68	0,93
2.8. Tenho a oportunidade de contribuir ativamente para o desenvolvimento e implementação do PEE.	2,94	0,79
2.9. Considero que o PEE é uma ferramenta eficaz para melhorar a qualidade da educação na minha escola.	4,16	0,75

1.3. Prioridades pedagógicas

Face às prioridades pedagógicas relatadas pelos docentes, as médias mais altas observaram-se na preparação das aulas alinhada com diretrizes curriculares ($M = 4,74$, $DP = 0,51$), na adaptação das práticas às necessidades dos estudantes ($M = 4,64$, $DP = 0,57$) e na promoção da inclusão ($M = 4,64$, $DP = 0,58$). As médias mais baixas, embora ainda superiores a 4, surgiram no uso de abordagens inovadoras ($M = 4,15$, $DP = 0,67$), no envolvimento parental ($M = 4,20$, $DP = 0,75$) e na integração de tecnologia ($M = 4,22$, $DP = 0,72$) (Tabela 7).

Tabela 7*Análise descritiva dos itens das prioridades pedagógicas*

Item	M	DP
3.1. Pratico a diferenciação pedagógica para atender às necessidades dos estudantes.	4,54	0,58
3.2. Recorro a várias estratégias de ensino para promover a participação ativa dos estudantes durante as aulas.	4,60	0,53
3.3. Integro a tecnologia no ensino como parte fundamental de minha prática pedagógica.	4,22	0,72
3.4. Promovo a colaboração entre os estudantes e o desenvolvimento de competências socioemocionais.	4,44	0,65
3.5. Promovo a inclusão de estudantes com necessidades específicas nas atividades de turma.	4,64	0,58
3.6. Preparo as aulas de acordo com os objetivos educacionais e diretrizes curriculares estabelecidas.	4,74	0,51
3.7. Mantenho-me atualizado com as melhores práticas pedagógicas e tendências educacionais.	4,63	0,52
3.8. Envolver os pais e responsáveis no processo educacional dos estudantes.	4,20	0,75
3.9. Lido de forma eficaz com desafios específicos que possam surgir em minha sala de aula.	4,45	0,58
3.10. Exploro e utilizo abordagens pedagógicas inovadoras.	4,15	0,67
3.11. Adapto as práticas pedagógicas mediante as necessidades dos estudantes.	4,64	0,57

1.3.1. Identidade profissional dos docentes inquiridos

A identidade profissional mais frequentemente referida foi a Humanista ($n = 100$, 62,5%), seguida da Sociocultural ($n = 32$, 20,0%), Ecológica ($n = 17$, 10,6%) e da Tradicional ($n = 11$; 6,9%).

1.4. Desenvolvimento profissional

O indicador de desenvolvimento profissional apresentou avaliação positiva ($M = 4,12$; $DP = 0,68$). A dimensão mais valorizada foi a percepção de oportunidades de Desenvolvimento Profissional oferecidas

pela Escola ($M = 4,29$, $DP = 0,71$), enquanto a percepção de oportunidades oferecidas pelo Município apresentou média menor ($M = 3,86$, $DP = 0,97$) (Tabela 8).

Tabela 8

Análise descritiva dos itens do desenvolvimento profissional

Item	M	DP
4.1. Apoio fornecido aos docentes em termos de desenvolvimento profissional e recursos didáticos.	4,19	0,86
4.2. Colaboração entre docentes e município.	4,14	0,85
4.3. As oportunidades de desenvolvimento profissional oferecidas pela Escola.	4,29	0,71
4.4. As oportunidades de desenvolvimento profissional oferecidas pelo Município.	3,86	0,97

1.4.1. Recursos e apoio para a prática pedagógica

Quando questionados sobre os recursos e apoio necessários para a prática pedagógica, os docentes identificaram um conjunto diversificado de necessidades. A análise temática das respostas abertas permitiu identificar os temas emergentes apresentados na Tabela 9.

Tabela 9

Temas emergentes face aos recursos e apoios às práticas pedagógicas

Tema	<i>n</i>
Apoio municipal/financiamento e recursos gerais	36
Recursos tecnológicos (equipamentos/software)	25
Espaços/condições físicas (salas, infraestrutura)	22
Materiais e recursos didáticos	18
Recursos humanos e apoio especializado	10
Conectividade e infraestrutura TIC	10
Tempo/organização e redução de burocracia	8
Formação contínua e capacitação	6
Logística/transportes	4
Inclusão/NEE e coadjuvação	3
Outros/inespecífico	15

A análise das respostas evidencia que as necessidades identificadas pelos docentes se distribuem por diferentes níveis de intervenção. O tema mais frequente refere-se ao apoio municipal, financiamento e recursos gerais ($n = 36$), sugerindo a existência de uma expectativa de maior investimento e de mais suporte por parte da autarquia. Seguem-se os recursos tecnológicos, incluindo equipamentos e software ($n = 25$), e os espaços e condições físicas das escolas ($n = 22$), reforçando a centralidade das condições materiais para o exercício da prática pedagógica. Os materiais e os recursos didáticos ($n = 18$) e a conectividade e infraestrutura TIC ($n = 10$) complementam esta dimensão tecnológica e material. Os recursos humanos e apoio especializado ($n = 10$) surgem igualmente como necessidade relevante.

1.4.2. Prioridades para o PEM

Na questão de priorização (seleção de 3 e ordenação), os eixos considerados mais prioritários, no âmbito do PEM, foram: inclusão de alunos com necessidades específicas, melhoria do currículo e das práticas pedagógicas e melhoria da infraestrutura escolar (Tabela 10).

Tabela 10

Análise descritiva dos eixos prioritários do PEM

Eixo prioritário	n	%	1. ^a n	2. ^a n	3. ^a n	Score*
Inclusão de alunos com necessidades específicas	90	55,2	41	35	14	76,7
Melhoria do currículo e das práticas pedagógicas	104	63,8	54	23	27	75,3
Melhoria da infraestrutura escolar	110	67,5	53	29	28	74,2
Formação contínua de docentes	87	53,4	34	36	17	73,2
Envolvimento da comunidade na educação	91	55,8	37	29	25	71,1
Integração de tecnologia na educação	97	59,5	24	39	34	63,2

Nota: O score foi calculado por ponderação das escolhas (1.^a=3; 2.^a=2; 3.^a=1), normalizado para 0–100 em função do máximo possível por eixo.

1.4.3. A Escola no futuro

Os docentes foram convidados a descrever a sua visão para a escola no futuro.

A análise temática das respostas abertas permitiu identificar os temas emergentes apresentados na Tabela 11.

Tabela 11

Temas emergentes face à escola de futuro

Tema	<i>n</i>
Menos burocracia/mais tempo pedagógico	20
Inclusão, equidade e apoio à diversidade	19
Inovação pedagógica e projetos	16
Colaboração e participação (escola-família-município)	15
Infraestruturas e equipamentos (espaços/tecnologia)	13
Bem-estar e clima escolar	11
Recursos humanos e apoio especializado	5
Formação e desenvolvimento profissional	2
Outros/inespecífico (visões gerais, sem marcadores temáticos claros)	44

A visão dos docentes para a escola do futuro organiza-se em torno de dimensões complementares. O tema mais frequente, excluindo as respostas inespecíficas ($n = 44$), refere-se à redução da burocracia e ao aumento do tempo pedagógico ($n = 20$), evidenciando uma preocupação com a simplificação de procedimentos administrativos que permita aos docentes concentrarem-se mais nas funções de ensino e no acompanhamento dos alunos. A inclusão, a equidade e o apoio à diversidade ($n = 19$) surgem como segunda prioridade, reforçando a centralidade desta dimensão já identificada nas análises anteriores. A inovação pedagógica e os projetos ($n = 16$) e a colaboração e participação entre escola, família e município ($n = 15$) traduzem uma expectativa de transformação das práticas e de reforço das relações interinstitucionais. No conjunto, estas respostas sugerem que os docentes perspetivam uma escola futura mais centrada na ação pedagógica, mais inclusiva, mais colaborativa e com melhores condições de trabalho.

1.5. Análises comparativas em função das características sociodemográficas

As perceções acerca do PEE, as prioridades pedagógicas e o desenvolvimento profissional dos docentes não variaram em função do género ($p > 0,05$), nem do nível de ensino lecionado ($p > 0,05$).

As correlações entre a idade e o número de anos de experiência profissional e o score total das escalas apresentaram correlações baixas e não significativas ($p > 0,05$).

A identidade profissional não se associou de forma estatisticamente significativa à percepção acerca do PEE ($p = .302$), nem ao desenvolvimento profissional ($p = .271$). Contudo, verificaram-se diferenças significativas nas prioridades pedagógicas ($p = .011$), indicando que os docentes que se identificaram com uma identidade profissional humanista ($M = 4,54$, $DP = 0,37$) apresentaram uma média superior nas prioridades pedagógicas por comparação aos docentes com identidade ecológica ($M = 4,18$, $DP = 0,50$).

1.6. Síntese dos resultados dos docentes

Os docentes inquiridos apresentaram uma percepção globalmente positiva do PEE, reconhecendo que se trata de um instrumento que reflete os objetivos e valores da escola e que exerce um impacto positivo na qualidade da educação. Contudo, emergem duas fragilidades assinaláveis: a percepção de escassas oportunidades de contribuição ativa para o desenvolvimento e implementação do PEE, e a percepção de menor apoio por parte da autarquia comparativamente ao apoio da equipa escolar. Esta configuração sugere que, embora o PEE seja valorizado como documento orientador, a participação docente na sua construção tende a ser mais consultiva do que deliberativa.

No domínio das prioridades pedagógicas, os docentes evidenciam uma prática docente fortemente orientada para o cumprimento das diretrizes curriculares, para a diferenciação pedagógica e para a promoção da inclusão. As dimensões menos enfatizadas — utilização de abordagens inovadoras, integração de tecnologias e envolvimento parental — apontam para áreas potenciais de desenvolvimento profissional e de intervenção ao nível do PEM. A predominância da identidade profissional humanista, associada a médias superiores nas prioridades pedagógicas, reforça a centralidade de uma visão educativa centrada no desenvolvimento integral do aluno.

As necessidades identificadas pelos docentes distribuem-se por diferentes níveis de intervenção, destacando-se o apoio municipal e financiamento, os recursos tecnológicos e as condições físicas das escolas. A convergência destas necessidades com os eixos prioritários selecionados para o PEM — inclusão de alunos com necessidades educativas específicas, melhoria do currículo e das práticas pedagógicas e melhoria da infraestrutura escolar — evidencia coerência entre diagnóstico e priorização.

A visão dos docentes para a escola do futuro organiza-se em torno da redução da burocracia e do aumento do tempo pedagógico, da inclusão e da equidade, da inovação pedagógica e da colaboração

interinstitucional. No seu conjunto, estes resultados sugerem que os docentes perspetivam uma escola mais centrada na ação pedagógica, mais inclusiva, mais colaborativa e com melhores condições de trabalho, constituindo orientações relevantes para a definição das linhas estratégicas do PEM.

2. Resultados dos inquéritos por questionário aos munícipes

Nesta seção apresentamos as análises dos resultados quantitativos provenientes dos inquéritos por questionário aplicados aos munícipes.

2.1. Caracterização da amostra

A amostra foi constituída por 179 munícipes, sendo que a maioria se identificou como feminino ($n = 149$; 83,24%). A idade média foi de 40,5 anos ($DP = 6,3$), variando entre 18 e 63 anos. As habilitações académicas distribuíram-se maioritariamente entre Ensino secundário (12.º ano) ($n = 60$; 33,52%) e a Licenciatura ($n = 55$; 30,73%) (Tabela 12). A ocupação profissional dos inquiridos apresentou grande dispersão, destacando-se “Técnico/a” ($n = 18$; 10,06%), “Assistente operacional/auxiliar” ($n = 17$; 9,50%), “Administrativo/a” ($n = 15$; 8,38%) e “estudante” ($n = 14$; 7,82%) entre as categorias mais frequentes.

Tabela 12*Caracterização da amostra dos munícipes*

Variável		<i>n</i>	%
Género	Feminino	149	83,24
	Masculino	24	13,41
	Omissão	6	3,35
Habilitações Académicas	Ensino secundário (12.º ano)	60	33,52
	Licenciatura	55	30,73
	3.º ciclo (9.º ano)	21	11,73
	Mestrado	14	7,82
	2.º ciclo (6.º ano)	6	3,25
	Doutoramento	2	1,12
	Pós-graduação	2	1,12
	Outra/Não especificado	15	8,38
	Não responde	4	2,23

2.2. Perceções sobre os princípios das Cidades Educadoras

A lista de perceções sobre os princípios das Cidades Educadoras, composta por 20 itens, avaliados numa escala de 1 a 5 (De Nada importante a Totalmente importante), apresentou consistência interna elevada ($\alpha = 0,938$).

O nível médio de concordância com os itens apresentados na escala de perceções acerca dos princípios das cidades educadoras foi muito elevado ($M = 4,68$; $DP = 0,39$), com amplitudes entre 3,55 e 5,00. A Tabela 13 apresenta todos os itens, verificando-se que, globalmente, os itens evidenciam médias elevadas (variando entre 4,41 e 4,90).

Os itens com maior importância referem a garantia de qualidade de vida ($M = 4,90$; $DP = 0,32$), a eficácia municipal no desenvolvimento de políticas educativas ($M = 4,84$; $DP = 0,41$) e a promoção da educação na diversidade ($M = 4,84$; $DP = 0,44$).

Os itens com menor média destacam a avaliação de impacto das propostas educativas ($M = 4,41$; $DP = 0,83$) e dimensões de transformação e crescimento da cidade ($M = 4,46$; $DP = 0,75$).

Tabela 13*Análise descritiva dos itens da escala de percepções sobre os princípios das Cidades Educadoras*

Item	M	DP
2.1. Todos os habitantes de uma cidade deverão ter o direito de desfrutar, em condições de liberdade e igualdade, os meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que ela lhes oferece.	4,82	0,48
2.2. A cidade deverá promover a educação na diversidade para a compreensão, a cooperação solidária internacional e a paz no mundo.	4,84	0,44
2.3. A cidade educadora deverá encorajar o diálogo entre gerações, não somente enquanto fórmula de coexistência pacífica, mas como procura de projetos comuns e partilhados entre grupos de pessoas de idades diferentes.	4,72	0,56
2.4. As políticas municipais de carácter educativo deverão ser sempre entendidas no seu contexto mais amplo inspirado nos princípios de justiça social, de civismo democrático, da qualidade de vida e da promoção dos seus habitantes.	4,64	0,64
2.5. Os municípios deverão exercer com eficácia as competências que lhes cabem em matéria de educação.	4,84	0,41
2.6. Os responsáveis pela política municipal da cidade deverão possuir uma informação precisa sobre a situação e as necessidades dos seus habitantes.	4,59	0,68
2.7. A cidade deverá saber encontrar, preservar e apresentar sua identidade pessoal e complexa.	4,56	0,67
2.8. A transformação e o crescimento da cidade deverão ser presididos por uma harmonia entre as novas necessidades e a perpetuação de construções e símbolos que constituam referências claras ao seu passado e à sua existência.	4,46	0,75
2.9. A cidade educadora deverá fomentar a participação cidadã com uma perspectiva crítica e corresponsável.	4,74	0,56
2.10. O município deverá dotar a cidade de espaços, equipamentos e serviços públicos adequados ao desenvolvimento pessoal, social, moral e cultural de todos os seus habitantes, prestando uma atenção especial à infância e à juventude.	4,82	0,43
2.11. A cidade deverá garantir a qualidade de vida de todos os seus habitantes.	4,90	0,32

2.12. O projeto educador explícito e implícito na estrutura e no governo da cidade, os valores que esta encoraja, a qualidade de vida que oferece, as manifestações que organiza, as campanhas e os projetos de todos os tipos que prepara, deverão ser objeto de reflexão e de participação, graças à utilização dos instrumentos necessários que permitam ajudar os indivíduos a crescer pessoal e coletivamente.	4,56	0,64
2.13. O município deverá avaliar o impacto das ofertas culturais, recreativas, informativas, publicitárias ou de outro tipo e as realidades que as crianças e jovens recebem sem qualquer intermediário.	4,41	0,83
2.14. A cidade deverá procurar que todas as famílias recebam uma formação que lhes permitirá ajudar os seus filhos a crescer e a apreender a cidade, num espírito de respeito mútuo.	4,74	0,54
2.15. A cidade deverá oferecer aos seus habitantes a possibilidade de ocuparem um lugar na sociedade, dar-lhes os conselhos necessários à sua orientação pessoal e profissional e tornar possível a sua participação em atividades sociais.	4,79	0,48
2.16. A cidade deverá estar consciente dos mecanismos de exclusão e marginalização que a afetam e as modalidades que eles apresentam assim como desenvolver as políticas de ação afirmativa necessárias.	4,76	0,50
2.17. As intervenções destinadas a resolver desigualdades podem adquirir formas múltiplas, mas deverão partir duma visão global da pessoa, dum parâmetro configurado pelos interesses de cada uma destas e pelo conjunto de direitos que a todos assistem.	4,54	0,68
2.18. A cidade deverá estimular o associativismo enquanto modo de participação e corresponsabilidade cívica com o objetivo de analisar as intervenções para o serviço da comunidade e de obter e difundir a informação, os materiais e as ideias, permitindo o desenvolvimento social, moral e cultural das pessoas.	4,68	0,59
2.19. O município deverá garantir uma informação suficiente e compreensível e encorajar os seus habitantes a informarem-se.	4,65	0,60
2.20. A cidade educadora deverá oferecer a todos os seus habitantes, enquanto objetivo cada vez mais necessário à comunidade, uma formação sobre os valores e as práticas da cidadania democrática: o respeito, a tolerância, a participação, a responsabilidade e o interesse pela coisa pública, os seus programas, e os seus bens e serviços.	4,71	0,54

2.3. Perspetivas acerca do PEM

2.3.1. Eixos prioritários para o PEM

A Tabela 14 sintetiza a frequência de seleção, a distribuição por 1.^a, 2.^a e 3.^a opção, e apresenta um score de prioridade (0–100). Os eixos com maior prioridade foram: Inclusão de estudantes com necessidades educativas específicas (score = 78,4), Melhoria do currículo e das práticas pedagógicas (score = 77,4) e Melhoria da infraestrutura escolar (score = 74,9).

Tabela 14

Eixos prioritários para o PEM

Eixos prioritários	<i>n</i>	%	1. ^a	2. ^a	3. ^a	Score*
			<i>n</i>	<i>n</i>	<i>n</i>	
Inclusão de estudantes com necessidades específicas	125	69,83	69	31	25	78,40
Melhoria do currículo e das práticas pedagógicas	130	72,63	63	46	21	77,44
Melhoria da infraestrutura escolar	117	65,36	58	30	29	74,93
Envolvimento da comunidade na educação	107	59,78	52	29	26	74,77
Formação contínua de docentes e educadores	126	70,39	54	45	27	73,81
Integração de tecnologia na educação	91	50,84	43	20	28	72,16

Nota: O score foi calculado por ponderação das escolhas (1.^a=3; 2.^a=2; 3.^a=1), normalizado para 0–100 em função do máximo possível por eixo.

2.3.2. O Município do futuro

As opções mais seleccionadas foram: “Mais inclusiva e igualitária” (*n* = 113, 64,2%), “Mais rica em atividades culturais e de lazer” (*n* = 108, 61,4%) e “Mais verde e sustentável” (*n* = 107, 60,8%) (Tabela 15).

Tabela 15*Análise dos itens relativos à Cidade daqui a 5 anos (municípios)*

Itens	<i>n</i>	%
Mais inclusiva e igualitária em termos de oportunidades	113	64,20
Mais rica em atividades culturais e de lazer	108	61,36
Mais verde e sustentável	107	60,80
Com melhor infraestrutura e serviços públicos	92	52,27
Com maior atratividade empresarial	57	32,39
Outro(s)	2	1,14
“Com um foco na educação e melhorias nas escolas e capacitação dos funcionários escolares”		
“Inclusiva e igualitária em termos de acessos, pessoas com mobilidade reduzida, transito e ciclovias”		

2.3.3. Sugestões para o PEM

As respostas abertas ($n = 56$) foram sintetizadas por temas. A tabela 16 apresenta os temas, o número de menções, a percentagem de respostas e os excertos ilustrativos de cada tema. Os temas mais frequentes incidiram em: Equidade, igualdade e acesso (28,6%); Oferta educativa e atividades (cultura/desporto/ATL) (26,8%); e Infraestruturas e melhoria das escolas (23,2%).

Surgem, ainda, referências a participação comunitária, transparência, formação e valorização.

Tabela 16*Síntese temática das sugestões para o PEM*

Tema	n	%	Excerto
Equidade e igualdade e acesso	16	28,57	“Gostaria de ver ações concretas que fomentem muito mais a participação das famílias e dos estudantes na construção desses projetos.”
Oferta educativa e atividades (cultura/desporto/ATL)	15	26,79	“Gostaria de ver a requalificação do espaço de lazer...”
Infraestruturas e melhoria das escolas	13	23,21	“Ter nas escolas o equipamento adequado para as crianças aprendam e os professores possam dar as aulas com o material a funcionar.”
Outros	11	19,64	“Nada a dizer. Aguardo soluções e ideias.”
Participação comunitária e transparência	11	19,64	“Apoio, financeiro, por parte do município...”
Formação e valorização (docentes/educadores)	10	17,86	“Valorizar a interação Família / Escola promovendo a corresponsabilização de ambas na educação das crianças e dos jovens.”
Emprego, atratividade e desenvolvimento local	7	12,50	“As atividades culturais são essenciais para o desenvolvimento”
Inclusão e apoio a NEE e diversidade	6	10,71	“Cidade + Inclusiva e igualitária em termos de acessos, pessoas com mobilidade reduzida, transito e ciclovias”

2.4. Análises comparativas em função das características sociodemográficas

Nas análises inferenciais não se observaram diferenças estatisticamente significativas por género e por habilitações académicas, nem uma associação significativa com a idade ($p = 0,163$), tendo em conta a escala de perceções acerca do PEM.

2.5. Síntese dos resultados dos municípios

Os municípios inquiridos manifestam uma adesão muito elevada aos princípios das Cidades Educadoras, valorizando especialmente a garantia de qualidade de vida, a eficácia municipal no desenvolvimento de políticas educativas e a promoção da educação na diversidade. Esta configuração evidencia uma conceção de educação que transcende o espaço escolar, integrando dimensões de cidadania, inclusão e desenvolvimento territorial.

Na priorização dos eixos para o PEM, os municípios convergem com os docentes na identificação da inclusão de estudantes com necessidades específicas, da melhoria do currículo e das práticas pedagógicas e da melhoria da infraestrutura escolar como domínios prioritários. Esta convergência intergrupual reforça a legitimidade destas prioridades como orientações estratégicas para a política educativa municipal.

A visão prospetiva dos municípios para o município a cinco anos privilegia uma cidade mais inclusiva e igualitária, mais rica em atividades culturais e de lazer, mais verde e mais sustentável. Esta configuração sugere uma conceção integrada de desenvolvimento local, na qual a educação se articula com outras dimensões da qualidade de vida e do bem-estar coletivo.

As sugestões abertas para o PEM incidem predominantemente em equidade e igualdade de acesso, diversificação da oferta educativa e cultural e melhoria das infraestruturas escolares. Emergem, ainda, referências à participação comunitária e transparência, à formação e valorização dos profissionais de educação e à inclusão de pessoas com necessidades específicas. No conjunto, estas sugestões reforçam a expectativa de um PEM que articule qualidade educativa, equidade social e participação cidadã, traduzindo uma visão da educação como responsabilidade partilhada entre escola, família e município.

3. Resultados dos inquéritos por questionário aos coordenadores de escola

Nesta seção são apresentadas as análises dos resultados quantitativos provenientes dos inquéritos por questionário realizados aos coordenadores de escola.

3.1. Caracterização da amostra

No âmbito deste estudo, foram inquiridos 6 coordenadores de escola, maioritariamente do género feminino ($n = 4$, 66,7%) e com uma média de idade de 56,17 anos ($DP = 5,78$; variando entre 49 e 64 anos). O tempo médio de serviço como docente foi de 31,83 anos ($DP = 4,58$; variando entre 27 e 38 anos) e como diretor de 16,60 anos ($DP = 14,52$; variando entre 2 e 32 anos).

3.2. Perceções acerca do PEE

A avaliação do PEE foi globalmente positiva ($M = 4,04$; $DP = 0,82$). Ao nível dos itens, os valores mais elevados observaram-se nas perceções de que o PEE reflete os objetivos e os valores da escola ($M = 4,50$; $DP = 0,55$) e no impacto positivo na qualidade da educação ($M = 4,33$; $DP = 0,82$). Os valores relativamente mais baixos, embora moderadamente positivos, incidiram no apoio do Município à implementação do PEE ($M = 3,67$; $DP = 1,21$) e na oportunidade de contribuição ativa da comunidade educativa ($M = 3,83$; $DP = 1,17$) (Tabela 17).

Tabela 17

Análise descritiva dos itens da escala de Perceções sobre o PEE

Item	M	DP
2.1. O PEE reflete efetivamente os objetivos e valores da escola.	4,50	0,55
2.2. Sinto-me bem informado(a) sobre os objetivos e estratégias educativas do Município.	4,00	0,89
2.3. O PEE tem um impacto positivo na qualidade da educação que oferecemos aos alunos.	4,33	0,82
2.4. As metas e prioridades do PEE estão alinhadas com as necessidades dos alunos e da comunidade.	4,00	0,89
2.5. Sinto-me apoiado(a) pelo Município na implementação do PEE.	3,67	1,21
2.6. A colaboração entre docentes no âmbito do PEE é eficaz.	4,00	0,89
2.7. O PEE promove um ambiente de ensino-aprendizagem mais inclusivo na escola.	4,00	0,89
2.8. A comunidade educativa teve oportunidade de contribuir ativamente para o desenvolvimento e implementação do PEE.	3,83	1,17

3.3. Percepções face à autonomia curricular

Nesta seção analisam-se as percepções dos Coordenadores de Escola face à autonomia curricular, explorando os objetivos que orientam o exercício dessa autonomia, as áreas com maior flexibilidade, o envolvimento dos docentes e os mecanismos de equilíbrio entre orientações nacionais e adequação ao contexto local.

3.3.1. Objetivos do exercício da autonomia curricular

Na tabela 18 categorizamos em áreas temáticas a visão dos Coordenadores de Escola face aos objetivos da autonomia curricular: adequação às necessidades dos alunos; melhoria das aprendizagens; cidadania e responsabilidade; criatividade e inovação; inclusão e equidade.

Tabela 18

Objetivos da autonomia: categorias e excertos

Categoria temática	Excertos
Adequação às necessidades/contexto dos alunos	“Atender às especificidades dos seus alunos.”
Melhoria das aprendizagens/desenvolvimento	“A promoção de melhores aprendizagens, indutoras do desenvolvimento”
Cidadania e responsabilidade	“Tornar os alunos cidadãos responsáveis.”
Criatividade/inovação	“Ao exercer a sua autonomia de escola, esta potencia mais criatividade.”
Inclusão e equidade	“Ser inclusiva e equitativa.”

3.3.2. Áreas e/ou disciplinas com maior flexibilidade

Para metade dos respondentes a flexibilidade curricular deve ser transversal (a “todas as áreas curriculares”), enquanto os restantes delimitam a flexibilidade sobretudo à componente transversal (“Oferta complementar, Cidadania e Desenvolvimento”), às artes e expressões (“No domínio das artes” “Expressões”) ou às áreas socioculturais e científicas (“A escola tem mais flexibilidade nas áreas socioculturais e científicas”).

3.3.3. Envolvimento e participação dos docentes

Em ambas as questões, a participação docente é descrita sobretudo através de mecanismos organizacionais internos, ou seja, através da sua participação em reuniões internas e nas estruturas formais (departamentos, grupos disciplinares, conselhos/órgãos – “Nas reuniões de departamento e nos tempos de escola.”; “reuniões dos grupos disciplinares... conselho técnico pedagógico.”; “Nos órgãos competentes, democraticamente”; “Através de reflexões em reuniões promovidas para este efeito.”, sendo a participação predominantemente estrutural e processual.

O trabalho cooperativo surge como modalidade transversal, mas pouco detalhada quanto a processos e a metodologias de (co)construção curricular (“Escutando as diferentes opiniões e aceitando as sugestões.”). Apenas uma resposta explicita uma dimensão mais substantiva, sugerindo que a participação é entendida mais como governação interna e rotina de trabalho do que como processo de codecisão fundamentado. Em termos funcionais, os coordenadores enquadram a participação como um dispositivo de coordenação e legitimidade interna, mas menos como mecanismo de transformação curricular verificável.

3.3.4. Equilíbrio para a autonomia curricular

De acordo com os Coordenadores inquiridos, o equilíbrio é regulamentado, quer seja através do cumprimento de diretrizes superiores (“equilíbrio entre o emanado superiormente e o currículo... ajustável aos nossos alunos”), quer através do PEE. Importa referir que dois coordenadores afirmaram que o equilíbrio se alcança mediante a autonomia dos docentes (“Dando autonomia aos professores”) ou da articulação com o ecossistema local (“Dentro e fora – criando pontes a partir das experiências positivas e integradoras”).

3.4. Recursos e apoios percebidos pelos coordenadores

As dimensões de suporte, avaliadas na secção 5 do questionário aos coordenadores de escola, apresentaram médias intermédias e uma grande dispersão, indicando perceções heterogéneas quanto aos recursos e aos apoios (Tabela 19).

Tabela 19*Análise descritiva dos itens relativos aos recursos e apoios*

Itens	M	DP
5.1. Infraestruturas da escola	3,00	1,41
5.2. Apoio do município e do Conselho Municipal de Educação à escola	3,17	1,47
5.3. Envolvimento da comunidade local no processo educativo	3,17	1,47

3.5. Perspetivas acerca do PEM

3.5.1. O PEM na promoção do sucesso educativo

Entre quem responde substantivamente, o PEM não é visto como uma “atividade”, mas como uma infraestrutura de governação e coordenação educativa local, criando coerência, definindo uma direção comum e mobilizando recursos e iniciativas:

“O PEM é sempre enriquecedor contribuindo para desafiar novos projetos.” (Coordenador de escola, questionário);

“O PEM pode ajudar a garantir que os objetivos educativos da escola estejam alinhados com as prioridades e metas educacionais do município. Isso proporciona uma visão coesa e partilhada de sucesso educativos para todos os envolvidos. O promover uma visão partilhada de sucesso educativo e incentivar a colaboração entre as escolas do município, o PEM pode contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de aprendizagem e melhoria contínua em toda a rede educativa” (Coordenador de escola, questionário).

3.5.2. Eixos prioritários para o PEM

Na priorização dos eixos do PEM, destacaram-se como prioritários: o envolvimento da comunidade na Educação e a melhoria das infraestruturas escolares (Tabela 20).

Tabela 20*Eixos prioritários para o PEM*

Eixos prioritários	<i>n</i>	%	1. ^a	2. ^a	3. ^a	Score*
			<i>n</i>	<i>n</i>	<i>n</i>	
Envolvimento da comunidade na Educação	5	83,3	4	0	1	86,7
Melhoria das infraestruturas escolares	5	83,3	4	0	1	86,7
Melhoria do currículo e das práticas pedagógicas	4	66,7	2	2	0	83,3
Integração de Tecnologia na Educação	5	83,3	3	1	1	80,0
Inclusão de alunos com necessidades específicas	5	83,3	0	5	0	66,7
Formação Contínua de Docentes	3	50,0	1	0	2	55,6

Nota: O score foi calculado por ponderação das escolhas (1.^a=3; 2.^a=2; 3.^a=1), normalizado para 0–100 em função do máximo possível por eixo.

3.5.3. A Escola do futuro

A modernização aparece como dimensão predominante. Algumas respostas foram otimistas:

“Muito melhor e mais cuidada.” (Coordenador de escola, questionário);

“Melhorias significativas...” (Coordenador de escola, questionário);

“Idealizo uma escola profissional com uma infraestrutura moderna e adaptável, com espaços flexíveis que permitem uma variedade de métodos de ensino-aprendizagem, incluindo salas de aula tradicionais, laboratórios técnicos, estúdios de arte e design, espaços de *coworking* e áreas ao ar livre para atividades práticas. A escola profissional seria um ambiente dinâmico, centrado no aluno e voltado para o futuro, que prepararia os alunos não apenas para os desafios do mercado de trabalho, mas também para se tornarem cidadãos responsáveis, inovadores e capacitados.” (Coordenador de escola, questionário).

No entanto, os sinais de pessimismo são evidentes nos discursos dos Coordenadores:

“Com poucas diferenças.” (Coordenador de escola, questionário);

“Cada vez mais facilitista...” (Coordenador de escola, questionário);

“Fechada o mais breve possível.” (Coordenador de escola, questionário).

3.6. Síntese dos resultados dos coordenadores de escola

Os coordenadores de escola apresentam uma percepção globalmente positiva do PEE, reconhecendo-o como instrumento que reflete os objetivos e valores da escola e que tem impacto positivo na qualidade da educação. Contudo, tal como observado nos docentes, emergem fragilidades relativas ao apoio percebido do município na implementação do PEE e à oportunidade de contribuição ativa da comunidade educativa, sugerindo que a participação tende a ser mais formal do que substantiva.

No que respeita à autonomia curricular, os coordenadores enquadram-na em objetivos de adequação às necessidades dos alunos, de melhoria das aprendizagens, de cidadania, de criatividade e de inclusão. Quanto à flexibilidade, esta é entendida ora como um elemento transversal a todas as áreas curriculares, ora como circunscrita a componentes mais específicas (oferta complementar, cidadania, artes e expressões). O envolvimento dos docentes é descrito predominantemente através da participação em estruturas formais e reuniões, com escassa explicitação de processos de (co)decisão ou (co)construção curricular fundamentada.

As percepções sobre recursos e apoio são heterogêneas, com médias intermédias e grande dispersão, indicando variabilidade nas condições entre escolas. Quanto ao PEM, os coordenadores que respondem substantivamente conceptualizam-no como infraestrutura de governação e coordenação educativa local, valorizando a sua capacidade de criar coerência, de gerar consensos, de definir uma direção comum e mobilizar recursos e iniciativas. Os eixos prioritários identificados são o envolvimento da comunidade na educação, a melhoria da infraestrutura escolar, o currículo, as práticas pedagógicas e a integração de Tecnologia.

A visão de futuro para a escola é marcada por uma tensão entre expectativas de modernização e sinais de pessimismo, com alguns coordenadores antecipando melhorias significativas e outros manifestando ceticismo quanto à capacidade de mudança do sistema. Esta ambivalência reforça a importância de o PEM se traduzir em medidas concretas e acompanhadas, evitando a produção de documentos sem operacionalização efetiva.

4. Resultados dos inquéritos por questionário aos membros do CME

Nesta seção apresentamos as análises dos resultados quantitativos, provenientes dos inquéritos por questionário, realizados aos membros do CME.

4.1. Caracterização da amostra

A amostra foi composta por 18 membros do CME, maioritariamente do género masculino ($n = 10$, 55,6%), com idades compreendidas entre os 33 e os 64 anos ($M = 53$, $DP = 8,78$ anos).

4.2. Perceções sobre o funcionamento do CME

Os 10 itens que compõem a escala de perceções sobre o funcionamento do CME apresentaram uma boa consistência interna ($\alpha = 0,855$). O total da escala revelou uma avaliação moderadamente positiva ($M = 3,52$; $DP = 0,78$).

Ao nível dos itens, as médias mais elevadas corresponderam à deliberação sobre abertura/encerramento de estabelecimentos ($M = 3,94$; $DP = 1,11$) e à adequação da ação social escolar/transportes/alimentação ($M = 3,94$; $DP = 1,14$). A média mais baixa correspondeu à participação na negociação e execução de contratos de autonomia ($M = 2,69$; $DP = 1,40$).

Os resultados referidos encontram-se inseridos na Tabela 21.

Tabela 21*Análise descritiva dos itens da escala de percepções sobre o funcionamento do CME*

Item	M	DP
2.1. Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego.	3,44	0,86
2.2. Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os departamentos governamentais com competência na matéria, com vista a garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do Concelho.	3,61	0,92
2.3. Deliberação sobre a abertura e o encerramento de estabelecimentos de educação e ensino.	3,94	1,11
2.4. Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia.	2,69	1,40
2.5. Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no Município.	3,71	1,21
2.6. Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação.	3,94	1,14
2.7. Deliberação de medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas específicas, da organização de atividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania.	3,56	1,25
2.8. Deliberação de programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos.	3,06	0,90
2.9. Deliberação de intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares.	3,53	1,23
2.10. Análise sobre o funcionamento dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e de ensino, reflexão sobre as causas das situações analisadas e identificação de ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.	3,39	0,85

4.3. Participação e atuação dos membros do CME

A escala de participação e atuação do CME, composta por 4 itens, apresentou consistência interna aceitável ($\alpha = 0,686$).

O valor médio do total da escala foi de 3,42 (DP = 0,86). A análise *item a item* demonstrou que a média mais elevada foi a assiduidade e o acompanhamento de reuniões (M = 4,39; DP = 1,20). Os resultados obtidos encontram-se inseridos na Tabela 22.

Tabela 22

Análise descritiva dos itens da escala de participação e atuação do CME

Item	M	DP
3.1 Uso da palavra nos termos regimentais	3,61	1,24
3.2. Apresento pareceres, propostas, recomendações, requerimentos, reclamações e recursos.	2,72	1,32
3.3. Solicito ao Presidente informações e esclarecimentos que entendo necessários, no estrito âmbito das minhas competências.	2,94	1,00
3.4. Compareço e acompanho as reuniões do Conselho e dos grupos de trabalho para os quais esteja designado.	4,39	1,20

4.3.1. Importância atribuída ao CME

Na questão sobre a importância do CME, a média foi de 3,67 (DP = 1,61), refletindo a existência de uma valorização global moderada, mas com grande variabilidade interindividual.

4.4. Colaboração com parceiros

Os membros do CME, quando questionados acerca da colaboração do município com outros parceiros, utilizaram um discurso predominantemente positivo, descrevendo relações de proximidade, de colaboração e um clima saudável (“Trata-se de uma relação saudável, positiva e de proximidade.”; “Trabalho muito profícuo.”; “Boa... Tem, no entanto, algumas fragilidades...”). Contudo, emergiram sinais minoritários, mas substantivos de assimetria de poder (“...relação de subserviência... condiciona... a expressão livre de opiniões.”), com referência a condicionamento da expressão de opiniões.

Para a questão “De que forma o CME pode potenciar a participação dos vários parceiros sociais na definição de uma política de educação a nível local?”, a maior parte das respostas foi genérica (“Ativação do projeto educativo municipal.”; “Através do envolvimento dos seus membros nos fóruns concelhios das áreas de inovação e coesão social.”);

Entre as respostas substantivas, destacam-se: o reforço da representatividade e inclusão de atores (“Implicando mais os parceiros sociais...”); a criação de grupos de trabalho/estruturas de (co)construção (“Criando grupos ou comissões para o efeito”); monitorização e acompanhamento com responsabilização (“Fazer mais visitas às escolas com os parceiros...”), e dispositivos de auscultação, transparência e comunicação pública (“...momentos de debate...”; “Convidando-os a participar...”). No seu conjunto, o CME é pensado como plataforma para transformar participação “formal” em participação estruturada.

4.5. Perspetivas acerca do PEM

4.5.1. Eixos prioritários para o PEM

Na priorização dos eixos do PEM, as opções mais destacadas foram: a inclusão de alunos com necessidades específicas (score = 83,3), o envolvimento da comunidade na educação (score = 77,8) e a melhoria da infraestrutura escolar (score = 76,2) (Tabela 23).

Tabela 23

Eixos prioritários para o PEM

Eixos prioritários	<i>n</i>	%	1. ^a	2. ^a	3. ^a	Score*
			<i>n</i>	<i>n</i>	<i>n</i>	
Inclusão de alunos com necessidades específicas	8	44,4	5	2	1	83,3
Envolvimento da comunidade na educação	15	83,3	8	4	3	77,8
Melhoria da infraestrutura escolar	14	77,8	5	8	1	76,2
Formação contínua de docentes	6	33,3	3	0	3	66,7
Melhoria do currículo e das práticas pedagógicas	11	61,1	3	4	4	63,6
Integração de tecnologia na educação	9	50,0	4	0	5	63,0

Nota: O score foi calculado por ponderação das escolhas (1.^a=3; 2.^a=2; 3.^a=1), normalizado para 0–100 em função do máximo possível por eixo.

4.5.2. O Município do futuro

A perspetiva de futuro para o município centrou-se na opção “Mais verde e sustentável” (score = 80,0), seguindo-se a opção “Com melhor infraestrutura e serviços públicos” (score = 78,6) e “Mais inclusiva e igualitária” (score = 76,9) (Tabela 24).

Tabela 24

Análise dos itens relativos à Cidade daqui a 5 anos (membros do CME)

Opções	<i>n</i>	%	1. ^a <i>n</i>	2. ^a <i>n</i>	3. ^a <i>n</i>	Score*
Mais verde e sustentável	10	55,6	7	0	3	80,0
Com melhor infraestrutura e serviços públicos	14	77,8	7	5	2	78,6
Mais inclusiva e igualitária em termos de oportunidades	13	72,2	5	7	1	76,9
Mais rico em atividades culturais e de lazer	9	50,0	4	2	3	70,4
Com maior atratividade empresarial	12	66,7	4	4	4	66,7
Outro(s)	3	16,7	1	0	2	55,6

Considero que a formação plural e consequente promoção para a participação cívica, numa perspetiva de cidadania ativa e democracia representativa, devia ser também um eixo estratégico.

Com um território mais equilibrado no que respeita à oferta de serviços, equipamentos sociais e económicos, agrícolas, comerciais e industriais e, em consequência, de emprego e de distribuição populacional.

Melhor gestão/cooperação com os recursos humanos da comunidade/ outras instituições.

Nota: O score foi calculado por ponderação das escolhas (1.^a=3; 2.^a=2; 3.^a=1), normalizado para 0–100 em função do máximo possível por eixo.

4.6. Síntese dos resultados dos membros do CME

Os membros do CME apresentam uma avaliação moderadamente positiva do funcionamento do Conselho, com maior valorização das dimensões associadas à deliberação sobre a rede escolar (abertura e encerramento de estabelecimentos) e à adequação da ação social escolar (transportes e alimentação).

Em contraste, a participação na negociação e execução de contratos de autonomia surge com a média mais baixa, sugerindo menor intervenção do CME neste domínio específico.

O padrão de participação dos membros evidencia elevada assiduidade às reuniões, mas menor iniciativa em termos de intervenção deliberativa (apresentação de pareceres, propostas, requerimentos e pedidos de esclarecimento). Esta configuração sugere um modelo de participação mais centrado na presença do que na (co)decisão substantiva, convergindo com as tensões identificadas noutras fontes entre participação formal e participação efetiva.

O discurso sobre a colaboração com parceiros é globalmente positivo, descrevendo relações de proximidade e clima colaborativo. Contudo, emergem referências minoritárias, mas substantivas, a assimetrias de poder e condicionamento da expressão livre de opiniões, sugerindo que a configuração relacional do CME pode beneficiar de mecanismos que reforcem a equidade participativa.

As propostas para potenciar a participação no CME incluem o reforço da representatividade, a criação de grupos de trabalho ou comissões temáticas, a monitorização com responsabilização e dispositivos de auscultação e comunicação pública. Neste sentido, o CME é perspectivado como plataforma com potencial para transformar participação formal em participação estruturada e consequente.

Na priorização dos eixos do PEM, os membros do CME destacam a inclusão de alunos com necessidades específicas, o envolvimento da comunidade na educação e a melhoria da infraestrutura escolar, convergindo com as prioridades identificadas nas restantes fontes. A visão prospetiva para o município privilegia a sustentabilidade ambiental, a melhoria de infraestruturas e serviços públicos e a inclusão e igualdade de oportunidades, sugerindo uma conceção integrada de desenvolvimento territorial na qual a educação se articula com outras dimensões da qualidade de vida.

5. Síntese dos resultados dos inquéritos por questionário

A presente subsecção apresenta uma síntese integrada dos resultados obtidos através dos quatro inquéritos por questionário realizados no âmbito do estudo de caso: docentes, munícipes, coordenadores de escola e membros do CME. Nesta síntese procuramos integrar os principais padrões de resposta entre os inquiridos, de modo a contribuir para o desenho do PEM.

Todos os grupos de inquiridos reconheceram o papel do PEE como um instrumento identitário e orientador da ação educativa. Os docentes e os coordenadores convergiram na perceção favorável de que o PEE das escolas às quais pertencem reflete os objetivos e valores dessas escolas, considerando

ainda o seu impacto positivo na qualidade da educação. No entanto, nestes grupos, verificou-se uma baixa perceção relativamente às oportunidades de contribuir ativamente para o desenvolvimento e implementação do PEE. De igual modo, os membros do CME registaram uma elevada assiduidade nas reuniões desse conselho, mas uma menor iniciativa deliberativa, destacando-se um modelo de participação mais centrado na presença do que na codecisão substantiva.

Em todos os questionários foi incluída a recolha de dados face às prioridades para o PEM. Os resultados agrupados dessas questões demonstraram que a inclusão de estudantes com NEE e a melhoria do currículo e das práticas pedagógicas figuraram entre os três eixos mais pontuados em todos os grupos, com a única exceção dos Coordenadores de Escola, que colocam o envolvimento da comunidade na educação e a melhoria da infraestrutura escolar no topo das suas prioridades. A melhoria da infraestrutura escolar é também um eixo de alta prioridade para municípios e membros do CME. Apesar da integração de tecnologia na educação apresentar scores expressivos em todos os grupos, sugerindo que é reconhecida como condição necessária, mas não como prioridade máxima face a outras urgências estruturais. A formação contínua de docentes e de educadores apresenta padrão semelhante. O envolvimento da comunidade na educação é o eixo com maior variabilidade entre grupos, sendo prioridade máxima para os Coordenadores e para os membros do CME, mas com posição intermédia para docentes e municípios.

A visão dos inquiridos para o município a cinco anos é predominantemente orientada por três dimensões: inclusão e igualdade de oportunidades, sustentabilidade ambiental e melhoria de infraestruturas e serviços públicos. Os municípios privilegiaram a existência de uma cidade mais inclusiva e igualitária, mais rica em atividades culturais e de lazer e mais verde e sustentável, evidenciando uma conceção de desenvolvimento territorial integrada, na qual a educação se articula com qualidade de vida, cultura e ambiente. Na mesma lógica, os membros do CME destacaram a sustentabilidade ambiental e destacaram a necessidade de melhoria das infraestruturas e da inclusão.

Em suma, os resultados dos inquéritos por questionário descrevem um conjunto de atores educativos com visões convergentes sobre as prioridades para o PEM, organizadas em torno de três eixos de robustez intergrupar consistente: inclusão e diversidade, qualidade curricular e condições infraestruturais. A estas convergências acrescentam-se dois eixos de prioridade complementar, com maior variabilidade entre grupos, mas ainda expressivos: transição digital e capacitação profissional. A participação comunitária destaca-se como eixo particularmente valorizado pelos grupos mais próximos da governação local, sugerindo que esta dimensão deve ser operacionalizada no PEM não apenas como valor, mas como dispositivo concreto de auscultação, (co)construção e monitorização.

6. Resultados dos dados qualitativos

A análise segue a grelha das categorias construída no âmbito do processo de análise de conteúdo descrito no Capítulo V, organizando os resultados em torno de seis categorias temáticas, transversais às diferentes fontes: (A) Concepções e funções do PEM; (B) Território e contexto municipal; (C) Desafios pedagógicos e inclusão; (D) Liderança e governação escolar; (E) Participação e parcerias; e (F) Eixos prioritários para o PEM. Em cada subcategoria, procede-se à apresentação das evidências empíricas mais significativas, recorrendo a excertos ilustrativos das transcrições.

6.1. Concepções e funções do PEM

6.1.1. Legitimidade e enquadramento do PEM

Nas entrevistas com os Diretores de Agrupamento, a concepção de PEM é marcada por uma visão instrumental e colaborativa, centrada na complementaridade com os PEE. O diretor D3 assumiu-se como um defensor da existência de um PEM no município, argumentando que o PEM deve instituir um “padrão de qualidade similar” entre as escolas, de modo a contrariar as assimetrias de imagem pública que condicionam a distribuição de alunos pelo território:

“Eu sou da opinião que deveria haver um número de projetos que todas as escolas deviam oferecer, ao nível das ciências, por exemplo, ter uma determinada oferta formativa, que todas as escolas fizessem, portanto, que padronizasse de alguma forma uma qualidade de trabalho.” (D3)

Sob este ponto de vista, o Diretor D1 valorizou a dimensão estratégica do PEM enquanto instrumento de articulação concelhia de respostas educativas, nomeadamente no que respeita à gestão de candidaturas a projetos financiados ao nível europeu e intermunicipal:

“Se isto fosse feito articuladamente a nível concelhio, as candidaturas que nós fazemos, através do Ministério da Educação e das CIM, poderiam estar muito mais bem articuladas e eu julgo que, bem articulado, pode ser muito benéfico para as respostas locais.” (D1)

Esta visão estratégica coexiste com uma preocupação comum a todos os Diretores ao enunciarem o PEM como um “projeto comum” que, sem suprimir a identidade de cada agrupamento, deve oferecer uma base partilhada, por exemplo, definir projetos comuns e assegurar a continuidade de projetos:

"Um projeto educativo municipal melhora a relação entre as escolas, porque faz com que partilhem todos de uma mesma filosofia de base, apesar de não retirar aquilo que é a identidade de cada um dos agrupamentos." (D2)

“Um projeto educativo é mostrar, de alguma forma, criar as condições para que os projetos educativos das escolas com Ensino Básico prossigam, na minha perspetiva enquanto diretor de uma escola secundária, posteriormente nas escolas secundárias.” (D4)

Para o D5, enquanto Diretor de uma Escola Profissional, conferiu ao PEM um papel de legitimação institucional e de credibilização do ensino, salientando a necessidade do município atuar como regulador da oferta formativa:

“A Câmara tem de agir como instituição reguladora. É importante que no contexto do Conselho Municipal de Educação, porque é disto que, de certa forma, estamos a referir, seja uma entidade de concertação.” (D5)

A Presidência do Município (PM) e o/a Vereador de Educação (VE) perspetivaram o PEM a partir da lógica da descentralização e da responsabilidade autárquica crescente. A PM afirmou que o município tem vindo progressivamente a assumir responsabilidades ao nível da educação e que o PEM constitui um quadro orientador para consolidar essa intervenção, articulando identidade local, transição digital e equidade. O/A VE sublinhou que o PEM deve ser um instrumento que permita “tornar a escola um verdadeiro fator de promoção social” e de desenvolvimento comunitário.

Nos grupos focais, os participantes do FG1 e do FG2 apresentaram uma visão mais abrangente do PEM, enquanto documento com potencial para transformar o município num verdadeiro “território educativo”, ultrapassando as fronteiras da escola formal e ligando pontos entre o que já existe no território. No FG3, o PEM foi visto como uma oportunidade para responder às necessidades imediatas de financiamento para a educação especial e inclusão de migrantes.

6.1.2. Papel do CME na governação educativa local

Tanto o D5 como os participantes do FG1 identificaram o CME como o órgão natural de suporte ao PEM, embora de forma crítica relativamente ao seu funcionamento atual:

“Os Conselhos Municipais de Educação são uma caixa de ressonância. Deviam ser Conselhos consultivos, instrumentalizados para as políticas da autarquia, no bom sentido, com os conselheiros a ser responsabilizados, a contribuir com a sua capacidade técnica.” (D5)

Esta perspetiva foi retomada no FG1, onde participantes identificaram o CME como o “órgão que deveria elaborar o PEM”, enquanto espaço de concertação política e técnica entre o município e os diferentes agentes educativos. A perceção dominante é a de que o CME, na sua configuração atual, funciona predominantemente como órgão de transmissão de informação, não como órgão de decisão ou de (co)construção estratégica.

6.2. Território e contexto municipal

6.2.1. Desafios demográficos, socioeconómicos e contexto familiar

O desafio demográfico é dos temas mais presentes nas entrevistas com os decisores políticos. A PM descreveu com precisão a trajetória recente do concelho, marcada por uma queda acentuada do número de alunos ao longo de vários anos, seguida de uma tendência de inversão associada à imigração:

“Nós chegámos a ter perto de 10 mil alunos, e num curto espaço de tempo os alunos começaram a diminuir. Neste último ano a tendência começa a inverter-se, e isso tem muito a ver com o fator imigração.” (PM)

O Diretor D3 também se referiu a estes aspetos, ao destacar o desequilíbrio interno do agrupamento entre o norte do concelho, em despovoamento, e o Sul, sob pressão de crescimento:

“O norte do concelho, que faz parte do agrupamento, está a ficar despovoado, enquanto no Sul, a população estudante cresce e começa a ser incomportável ter todos os alunos com oferta educativa.” (D3)

Esta assimetria territorial foi reconhecida pelo/a VE no contexto da gestão da rede escolar e dos transportes. No FG2, foi expressa a experiência vivida face ao despovoamento das zonas mais rurais do município:

“Eu e o meu marido somos os únicos, no nosso tempo da escola, que crescemos lá, vivemos lá, continuámos lá. Os nossos irmãos, os nossos primos, os nossos amigos saíram todos.” (FG2)

A questão da imigração emerge como um eixo transversal em todas as fontes. D4 e D5 descrevem escolas com 20 ou mais nacionalidades e identificam a diversidade linguística como o principal desafio operacional. D4 refere especificamente a situação dos alunos brasileiros, cujas dificuldades curriculares são subtilmente distintas das de outros falantes de português, que constituem a comunidade mais numerosa. O FG1 aborda a integração de migrantes como uma responsabilidade do PEM que vai além da escola:

“O projeto educativo deve dar resposta a estes novos paradigmas, nomeadamente à integração de migrantes e de refugiados, que a escola, por vezes, não tem capacidade para garantir.” (FG1)

Apesar da PM ter descrito um conjunto vasto de medidas de apoio social, enquadradas numa política de proximidade que visa compensar as assimetrias socioeconómicas, o diretor D2 apresentou o Centro Comunitário da Cruz Vermelha como o principal mecanismo de resposta às vulnerabilidades sociais das famílias, nomeadamente para a integração de alunos de etnia cigana. D4 e D5 descrevem contextos com maior heterogeneidade socioeconómica, mas identificam igualmente constrangimentos de acesso, designadamente os decorrentes das distâncias geográficas e dos horários de transporte:

“Um aluno que é de [...] tem de se pôr a pé às seis e pouco da manhã para estar às oito e vinte na escola e só chega a casa às oito horas da noite. Temos de estar conscientes disso porque a aprendizagem tem muito que acontecer aqui dentro da escola.” (D4)

6.2.2. Infraestruturas e equipamentos escolares

O estado das infraestruturas escolares é abordado pela PM e pelo/a VE como um dos principais eixos de ação municipal:

“Em termos de infraestruturas estamos bem, em alguns casos até muito bem, e noutros casos a melhorar. É sempre uma manutenção permanente e constante. Três escolas nunca tiveram requalificação e são urgentes.” (PM)

O/A VE acrescentou a dimensão dos equipamentos tecnológicos como um problema estrutural: computadores cedidos pelo Ministério da Educação que rapidamente ficam inoperacionais, redes de fibra ótica incompletas e salas sem dimensionamento adequado para atividades digitais. Esta fragilidade tecnológica é referida por D5, que identifica a arquitetura escolar obsoleta como um obstáculo à renovação pedagógica:

“Temos professores do século passado, estabelecimentos de ensino do fim do século passado e alunos para o século XXI. Esta amálgama de séculos, que sucesso vai ser este?” (D5)

D1 toca esta questão a partir de um ângulo pedagógico, defendendo que as obras de requalificação em curso deveriam incorporar uma visão pedagógica contemporânea: espaços maiores, de dupla utilização, “inclusivos e motivacionais”, propícios ao trabalho cooperativo. Enquanto para os participantes do FG3, a preocupação com as infraestruturas é expressa a partir das barreiras físicas à acessibilidade e da ausência de espaços de lazer e atividade física para crianças com necessidades específicas.

6.2.3. Recursos humanos (docentes e não docentes)

O envelhecimento do corpo docente, associado a resistências à mudança pedagógica e a um horizonte de renovação geracional que poderá implicar a substituição de cerca de 50% dos docentes nos próximos cinco anos, foi visto como um dos problemas estruturais, mas também como uma oportunidade:

“Embora tenhamos um excelente corpo de docentes, são excelentes profissionais, muitas vezes haver gente mais nova no sistema também trará mais novidades, mais projetos, outras dinâmicas.” (PM)

O/a VE centralizou este aspeto, principalmente, nos assistentes operacionais e técnicos, cujo quadro “relativamente envelhecido” e com elevada taxa de absentismo por doença constitui um desafio constante para o funcionamento das escolas. O recurso a contratos temporários para estes casos foi criticado pelos participantes do FG1 e FG3 como solução prejudicial para os alunos com necessidades educativas específicas (NEE), que requerem vínculos estáveis:

“Uma criança autista que não fala, que leva tempo a identificar-se com as pessoas, estar sempre a mudar de pessoal é um problema sério. Era preferível manter um ano, dois ou três, a um menino que precisa de rotinas.” (FG1)

6.3. Desafios pedagógicos e inclusão

6.3.1. Inclusão de alunos com NEE, de etnia cigana e migrantes

A abordagem à inclusão foi transversal a todas as fontes de recolha de dados, sendo associada a alunos com NEE, alunos de etnia cigana e alunos migrantes. O diretor D1 situou a inclusão no centro da visão estratégica do agrupamento que dirige, descrevendo a diversidade como constitutiva da escola pública:

“Construir uma escola inclusiva onde todos encontram percursos de qualidade é o nosso desafio maior, porque temos alunos de várias nacionalidades, de etnia cigana, com diversas problemáticas como o autismo. E esta diferenciação pedagógica nem sempre é fácil.” (D1)

Além disso, outros diretores identificaram desafios de inclusão com contornos específicos. O D2 ancorou a resposta a esses desafios numa parceria estruturada com o Centro Comunitário da Cruz Vermelha, que constitui o principal dispositivo de apoio à integração dos alunos de etnia cigana. Enquanto, o D4 identificou um desafio de natureza distinta: a chegada expressiva de alunos de origem brasileira que, não obstante partilharem a língua, trazem consigo um percurso curricular significativamente diferente do nacional, com desfasamentos particularmente acentuados em disciplinas como Matemática e Físico-Química, o que exige respostas de diferenciação pedagógica que vão além do acolhimento linguístico habitual.

O FG3 apresentou uma perspetiva mais detalhada sobre a inclusão de alunos com NEE, identificando três problemas interligados: (i) a insuficiência de recursos humanos especializados, (ii) a ausência de respostas para atividades extracurriculares e tempos livres, e (iii) a escassez de empresas disponíveis para acolher alunos em transição para o mercado de trabalho:

“Temos de andar de porta em porta a pedir, por favor, se nos dão a possibilidade de fazer intervenção junto das empresas, junto da comunidade, para preparar os alunos. Para estes alunos, as portas estão completamente fechadas.” (FG3)

O FG1 sublinhou a insuficiência das respostas escolares para as AEC relativamente a alunos com medidas adicionais, deixando as famílias imigrantes perante um dilema laboral quotidiano:

“Temos pais que até poderiam trabalhar algumas horas por dia, mas não podem porque têm que ir buscar as crianças cedo e não têm quem fique com eles.” (FG1)

6.3.2. Sucesso e abandono escolar

O sucesso académico e a prevenção do abandono são abordados predominantemente pelos diretores de escola e pelo/a VE, numa lógica de intervenção preventiva e de orientação vocacional. Por um lado, o diretor D5 formulou a crítica mais sistemática ao modelo atual de orientação:

“Devíamos ter no concelho uma política forte de orientação vocacional. No terceiro ciclo, até ao nono ano, todos os jovens deviam saber o que queriam seguir no décimo ano, para combater o insucesso. Temos 18% de jovens que mudam de curso em dezembro, ao fim do primeiro período, no país. Isto é uma lástima.” (D5)

Por outro lado, o diretor D4 apresentou um modelo concreto de reorganização curricular orientado para combater o abandono (quatro disciplinas aglutinadoras, equipas educativas, sistema de tutoria e aprendizagem cooperativa) com resultados expressivos. De igual modo, o/a VE, no quadro dos projetos intermunicipais de promoção do sucesso escolar financiados pela CIM, referiu a redução do abandono como um objetivo central e já parcialmente alcançado, com candidatura em preparação para novo ciclo de financiamento.

6.3.3. Metodologias ativas e inovação pedagógica

A inovação pedagógica e a implementação de metodologias ativas constituem um eixo de interesse partilhado, embora com níveis de concretização muito distintos entre estabelecimentos. O diretor D3 identificou este como o principal desafio do agrupamento:

“Um dos principais desafios tem a ver com a inovação, com a promoção de metodologias ativas e o desenvolvimento do processo educativo em sala de aula, que precisa de uma atualização, de bastante inovação.” (D3)

Este mesmo diretor propôs, como estratégia concreta, a criação de micro-redes que facilitassem a observação mútua entre docentes de escolas diferentes e a mentoria entre pares, através de observação de aulas, intercâmbio de docentes e sessões de orientação para encarregados de educação em parceria interescolar.

Na escola dirigida pelo D4 encontra-se implementado um modelo de pedagógico que integra o trabalho de projeto, a aprendizagem cooperativa, salas de aula com mobiliário móvel em configuração de grupo e um currículo com cruzamento interdisciplinar das aprendizagens essenciais. Esta perspetiva contrapõe-se o diretor D2 que aspira ao ensino cooperativo como modelo a desenvolver, reconhecendo que “ainda está muito aquém do desejado”. E, a ênfase dada pelo diretor D1 na necessidade da inovação pedagógica ser acompanhada de formação docente consistente e de condições físicas e tecnológicas adequadas.

6.3.4. Transição digital e inteligência artificial

A transição digital emergiu em todas as entrevistas e grupos focais. A PM insistiu na transição digital como eixo prioritário do PEM, incluindo domínios como a inteligência artificial e a programação. No mesmo sentido, os diretores apresentaram a necessária integração da inteligência artificial na educação:

“Não podemos ficar indiferentes à inteligência artificial e não podemos vê-la como um bicho-papão. Tem de ser vista como um aliado na área da educação, mais um instrumento, mais uma ferramenta para a construção do conhecimento do aluno.” (D4)

No entanto, o diretor D1 lembrou a necessidade da inovação tecnológica ser acompanhada de infraestruturas, para que não se torne numa promessa sem condições de concretização. Tal como já enunciado anteriormente relativamente aos equipamentos escolares, o/a VE descreveu o problema estrutural da obsolescência rápida dos equipamentos e da cobertura incompleta de fibra ótica no município. Importa destacar que no FG1 se abordou tangencialmente a questão dos telemóveis, numa perspetiva de gestão do tempo livre dos alunos nos recreios, convergindo com a posição de D1 sobre a necessidade de criar alternativas atrativas ao uso excessivo de ecrãs.

6.4. Liderança e governação escolar

6.4.1. Modelos de liderança escolar

Os cinco diretores entrevistados partilharam um conjunto de traços que configuram um perfil de liderança convergente: orientação para a comunidade, valorização das parcerias e cultura de projeto. Ainda assim, cada um imprimiu à sua liderança uma ênfase própria, que reflete tanto o contexto institucional como a visão estratégica que cada um desenvolve para o seu estabelecimento de ensino.

D1 centrou a liderança na construção de coerência interna num território disperso, reconhecendo que gerir um agrupamento com 11 estabelecimentos separados por distâncias consideráveis exige um investimento continuado no contacto direto e no diálogo pessoal:

"O contacto e o diálogo pessoal são fundamentais para criar motivação e construir o horizonte comum, e isso é difícil de conseguir só por email ou por decreto quando as escolas distam 10 km umas das outras." (D1)

D3 articulou a liderança com uma visão estratégica de posicionamento municipal, tendo sido o principal impulsionador da ideia de PEM no município. D4 apresentou o perfil mais orientado para a inovação sistémica, descrevendo um processo de transformação profunda da organização escolar que envolveu, de forma deliberada e progressiva, a comunidade, os docentes e as famílias. D5 definiu a liderança em torno da credibilização institucional e da gestão das relações com o tecido empresarial e com as famílias, dimensões estruturantes no contexto específico de uma escola profissional.

Do lado da governação autárquica, a PM caracterizou o modelo de relação com as escolas como de "proximidade total com as direções das escolas e com as nossas instituições, sempre muito presentes". O/A VE descreveu, em linha com esta orientação, um modelo de gestão por proximidade e de resposta às solicitações das escolas, sem pretensão de intervenção no domínio pedagógico.

6.4.2. Desenvolvimento profissional docente e não docente

A necessidade de desenvolvimento profissional dos recursos humanos foi abordada por todos os entrevistados dos contextos escolares. D3 valorizou a formação centrada na escola e propõe a criação de programas de formação municipal em áreas transversais como as metodologias ativas, a inclusão e

a transição digital. D4 enfatizou que a formação deve incidir na metodologia e nas estratégias pedagógicas e não apenas nos conteúdos:

“O que queremos que se aprenda mesmo é o método que vamos utilizar de ensinar, que não vamos ensinar nada, vamos aprender tudo juntos. Pôr o aluno no centro da aprendizagem, é isso que eu quero dizer.” (D3)

D2 evidenciou a formação do pessoal não-docente promovida pelo município como um valor já reconhecido, mas identificou a transferência para a prática como o principal problema não resolvido. D1 referiu a necessidade de que a formação docente acompanhasse a diversidade crescente dos alunos, incluindo formação específica para trabalhar com populações migrantes e alunos de etnia cigana.

A PM valorizou o papel do Centro de Formação como uma estrutura interconcelhia de qualidade, referindo-se à pandemia COVID-19 como acelerador inesperado da formação digital. D4 descreveu com detalhe o funcionamento colaborativo deste centro de formação, cuja agenda é construída coletivamente por todos os estabelecimentos de ensino.

6.4.3. Autonomia e inovação curricular

A autonomia curricular é o tema em que os discursos revelaram maior distância entre a aspiração e a concretização. D4 e D5 são os interlocutores que mais avançaram na experimentação de modelos alternativos. D4, com o Plano de Inovação em curso, representou o caso mais desenvolvido de exercício efetivo de autonomia curricular ao nível do Ensino Básico, com resultados mensuráveis em termos de adesão das famílias e dos alunos. D5 colocou o problema da autonomia curricular no nível da atribuição de créditos e da redução de carga letiva, propondo um modelo análogo ao do ensino superior:

“A escola tem de ter a autonomia e capacidade de atribuir créditos para dispensar alunos da teoria, para que possam trabalhar ao seu ritmo. Inevitável. Uma questão de economia, uma questão de inteligência.” (D5)

D2 e D3 referiram os domínios de autonomia curricular e o trabalho interdisciplinar como horizontes desejados, mas ainda em construção, assinalando o papel das microrredes como espaço de experimentação partilhada. A PM enquadrou a autonomia curricular na tensão entre descentralização administrativa e tutela pedagógica do Estado, reconhecendo que a transferência de competências não se acompanhou de uma autonomia pedagógica proporcional.

6.4.4. Articulação entre escola e município

A articulação entre as escolas e o município foi descrita de forma consistentemente positiva por todos os diretores. D4 caracterizou o município como “parceiro reflexivo” que ajuda na reflexão e potencia o trabalho em rede, sem influência direta nas opções pedagógicas ou curriculares:

“A função do município tem sido sempre procurar responder às necessidades das escolas, ser aqui apenas um elo de ligação e de potenciador das necessidades das escolas. Esse é o grande papel que tem tido este município — potenciar um trabalho em rede entre as escolas e as entidades e associações do concelho.” (D4)

D1 descreveu uma articulação regular com o/a VM e a PM relativamente à rede de transportes escolares, valorizando a disponibilidade para o diálogo. D5 foi o diretor que mais explicitamente reivindicou um papel regulador para o município na articulação da oferta formativa entre escolas, evitando sobreposições e concorrência.

O/A VE descreveu a articulação como um conjunto de mecanismos de apoio financeiro e logístico às atividades e projetos das escolas, incluindo a contratualização de competências delegadas no âmbito da transferência. Esta descrição confirma a perspetiva dos diretores sobre o município como facilitador e não como agente pedagógico.

6.5. Participação e parcerias

6.5.1. Envolvimento das famílias na escola

O envolvimento das famílias é um tema presente nos discursos de todos os diretores, ainda que com modelos e intensidades distintas. D1 apresentou a relação entre a escola e a família como um dos quatro grandes eixos estratégicos do agrupamento, descrevendo experiências concretas de envolvimento ativo que vão além da informação sobre resultados:

“O meu sonho não era que os pais viessem à escola só quando temos problemas ou para saber os resultados académicos. Era participar mesmo no processo de desenvolvimento curricular. Já tivemos campeonatos de jogos matemáticos entre pais e filhos.” (D1)

D4 introduziu o sistema de tutores como forma de intensificar o contacto com as famílias, substituindo o diretor de turma tradicional por tutores com 6 a 12 alunos cada, o que permite um contacto mais personalizado e, segundo este diretor, uma melhoria das relações entre a escola e as famílias.

O/A VE reconheceu que, a nível formal, o envolvimento das famílias nos órgãos de gestão e no CME é insuficiente, embora exista uma maior proximidade nas escolas mais pequenas. No FG1, os representantes das associações de pais descreveram ter um envolvimento ativo na vida das escolas, mas apontam lacunas no modelo de participação formal e na informação disponibilizada sobre os documentos estruturantes:

“Os alunos não têm muito conhecimento do Projeto Educativo da escola. Hoje um aluno acaba a escolaridade obrigatória e não sabe o que é votar, não sabe fazer um requerimento.” (FG1)

6.5.2. Parcerias entre a escola e a comunidade

As colaborações entre as instituições de ensino e a comunidade representam, para todos os gestores escolares, um aspeto fundamental das suas práticas. Os diretores descreveram um ecossistema denso de parcerias: universidade, Casa do Conhecimento, museus locais, institutos de apoio à criança, empresas locais, associações culturais, misericórdias, bibliotecas, escolas profissionais. No mesmo sentido, o diretor D5 descreveu uma rede de 400 protocolos com empresas para formação em contexto de trabalho, incluindo entidades em outros países.

A perspetiva da PM confirmou e ampliou esta visão, descrevendo o município como integrante de redes internacionais (Cidades Educadoras, UNICEF, Cidades Amigas das Crianças) e como gestor de um Gabinete de Apoio às Famílias e à Infância que trabalha em articulação com a CPCJ, as forças de segurança, a saúde e a segurança social.

No FG2, os representantes de associações culturais e artísticas identificaram as parcerias como a via para a valorização do património local e para a descentralização cultural. A escola foi descrita como parceiro natural de iniciativas:

“O projeto educativo deve passar pelo património, por aquilo que temos. Nós temos uma Academia de Música, uma escola profissional, associações, muitas respostas — mas temos de ligar os pontos. Não precisamos de inventar nada.” (FG2)

6.5.3. Colaboração interescolar e redes supramunicipais

A colaboração entre escolas do concelho foi descrita pelo diretor D3 como reconhecida a nível nacional, operando através de microrredes para diferentes domínios (educação inclusiva, autoavaliação, metodologias ativas):

“As escolas do Concelho colaboram muito e são muito próximas umas das outras. Somos muito amigos, os diretores e as equipas, conhecemos todos muito bem. Trabalhamos em microrredes para tudo.” (D3)

D1 e D4 descreveram colaborações pontuais, mas significativas, como a organização conjunta de eventos entre agrupamentos ou as candidaturas conjuntas a fundos de financiamento e o diretor D5 enquadrou a colaboração interescolar numa lógica de complementaridade de oferta, defendendo que o CME deveria planificar sistematicamente a partilha de recursos físicos (pavilhões desportivos, por exemplo) e humanos, evitando desperdícios e eliminando a concorrência.

A referência às redes supramunicipais destacou a CIM como estrutura através da qual se articulam candidaturas a projetos financiados, mas identificou a falta de articulação entre os diferentes programas como um problema que o PEM poderia ajudar a resolver.

D3 descreveu as microrredes como transconcelhias, abrangendo outros municípios, e como estrutura de suporte ao desenvolvimento profissional e à partilha de práticas. D4 mencionou a participação em cinco projetos Erasmus+ simultâneos, incluindo coparceira com a Universidade, como expressão da orientação internacional do agrupamento. O diretor D5 referiu pertencer a três CME, o que lhe conferia uma perspetiva transconcelhia singular sobre os limites e as potencialidades dos órgãos de governação local da educação.

A PM mencionou a integração nas redes internacionais (Cidades Educadoras, UNICEF) como instrumento de benchmarking e de acesso a programas de cooperação para a integração de populações migrantes e refugiadas.

6.6. Eixos prioritários para o PEM

6.6.1. Identidade local e valorização do património

A identidade local e o papel do PEM na preservação e valorização do património cultural do concelho constituíram um eixo transversal entre todas as fontes, com particular intensidade no FG2 e pelo diretor D4:

“A escola não pode perder a identidade enquanto concelho, porque temos uma enorme história, uma cultura muito minhota, um património cultural de enorme dimensão. A escola deve ser o elo de ligação com a comunidade, um polo agregador.” (D4)

D4 articulou esta dimensão com a missão educativa da escola. A PM partilhou esta orientação, defendendo que o PEM deve manter “algo de local” e enunciando o valor identitário a preservar. No FG2, esta dimensão adquiriu uma urgência particular, face à perceção de que o associativismo cultural, no entender dos participantes como o principal veículo da identidade local, está em risco de extinção por falta de renovação geracional. Neste grupo focal, os participantes propuseram que o PEM funcionasse como um instrumento de ligação entre as tradições culturais do concelho e as novas gerações:

“O projeto educativo deve passar pelo nosso património, por aquilo que temos e às vezes deixámos de valorizar. Não precisamos de inventar nada. Temos muito, mas temos de ligar os pontos para o século XXI.” (FG2)

O FG1 acrescentou a dimensão da cidadania ativa como uma componente da identidade, criticando o desconhecimento dos alunos sobre a vida cívica e política do município.

6.6.2. Inclusão, equidade e bem-estar

A inclusão e a equidade foram identificadas por todas as fontes como eixo prioritário do PEM. D2 foi a voz mais incisiva a este respeito:

“Gostaria que o eixo prioritário fosse a inclusão, até porque é um dos desafios da atualidade. Entendemos que somos uma escola inclusiva, mas entendemos ainda que há um caminho a percorrer para que a escola seja verdadeiramente inclusiva, com práticas verdadeiramente inclusivas.” (D2)

A PM enquadró a inclusão numa perspetiva mais ampla de equidade, que integra a ação social escolar (transportes gratuitos, refeições, material escolar, apoios específicos a famílias vulneráveis), as medidas de combate à natalidade e as respostas à imigração. O/A VE insistiu na função de “elevador social” da escola como critério de avaliação da política educativa municipal.

Os diretores D1 e D3 associaram o bem-estar ao ambiente escolar, ao combate ao *bullying* e à criação de condições físicas e relacionais que permitam a cada aluno aprender ao seu ritmo e identificar-se com a escola:

“Que cada criança que aqui entrasse gostasse da escola, se identificasse com ela. Que soubessem respeitar e que cada aluno pudesse aprender ao seu ritmo e da forma que mais gostasse.” (D1)

Os participantes do FG3 colocaram o foco do bem-estar nas crianças com NEE e nas suas famílias, descrevendo situações de isolamento, exaustão parental e falta de respostas para os tempos livres. Enquanto, os participantes do FG1 alargaram esta preocupação às crianças de famílias imigrantes, identificando a falta de serviços e acompanhamento fora do horário letivo como obstáculo à integração laboral dos pais.

6.6.3. Educação ambiental

A educação ambiental foi referenciada pela PM como eixo prioritário do PEM, com especial ênfase nas alterações climáticas e na transversalidade curricular desta temática. Na mesma lógica, o D1 e o D5 integram a educação ambiental nas atividades comunitárias da escola, referindo a caminhada de sustentabilidade anual ou a participação em projetos, como o Eco Escolas. A referência à educação ambiental é, comparativamente, menos desenvolvida nas entrevistas com diretores e nos grupos de foco do que nas declarações dos decisores políticos, o que pode refletir a prioridade diferente que este eixo ocupa nas agendas escolares face aos desafios pedagógicos mais imediatos.

6.6.4. Ocupação de tempos livres e apoio social

Os tempos livres e as atividades extracurriculares emergiram como eixo prioritário sobretudo nos grupos focais, a partir de experiências concretas de insuficiência de resposta. O FG3 identificou a

ausência de ocupação de tempos livres para crianças com NEE como um problema que comprometia a participação social das famílias:

“As crianças com necessidades especiais não têm resposta para atividades extracurriculares porque não há pessoas que as possam acompanhar. Os pais ficam dependentes e os irmãos mais velhos, de 19 e 20 anos, não podem ir trabalhar para ficar com eles.” (FG3)

O FG1 acrescentou a questão das AEC para crianças com medidas adicionais, e a dimensão do ATL como estrutura de suporte às famílias trabalhadoras. A este respeito, o diretor D1 sugeriu a criação de espaços recreativos enriquecidos nos recreios com apoio do município:

“Se tivermos criados espaços que tenham ofertas desportivas ou jogos didáticos que os alunos preferissem fazer do que estar no telemóvel, com a ajuda da autarquia seria muito mais fácil.” (D1)

D5 propôs iniciativas de voluntariado e solidariedade como componentes do PEM que promovem o desenvolvimento cívico dos alunos fora do espaço escolar formal, em articulação com a vida cultural do município.

7. Síntese analítica dos resultados qualitativos

As seis categorias anteriormente apresentadas não constituem blocos estanques, mas dimensões interligadas que permitem analisar o modelo de governação educativa do território em análise. A análise dos dados permitiu evidenciar que se trata de um território com diversos recursos, especialmente ao nível do capital relacional e da cultura de colaboração instalada, e que atribui à educação um papel central na construção de um território mais coeso. Não obstante, também se identificaram vulnerabilidades transversais, nomeadamente ao nível das infraestruturas a necessitar de manutenção, dos recursos humanos insuficientes e da participação local sem profundidade deliberativa.

A análise comparativa das fontes relativa à Categoria “Conceções e funções do PEM” revela uma convergência estrutural em torno de três ideias nucleares sobre o PEM: a necessidade de um quadro orientador comum que não suprima as identidades individuais de cada estabelecimento de ensino, o papel regulador e concertador do município face à pluralidade de oferta formativa, e a dimensão territorial do PEM, que ultrapassa a escola e interpela o município como comunidade educativa.

O território emergiu nos discursos dos participantes como um espaço divergente, onde em determinadas zonas se observa despovoamento e noutras um crescimento demográfico acelerado, entre infraestruturas recentemente requalificadas e edifícios em estado avançado de degradação, entre um corpo docente experiente, mas envelhecido e a ausência de pessoal de apoio estável. A abordagem à imigração foi transversal e enunciada pelos decisores políticos como uma oportunidade demográfica, pelos diretores como desafio pedagógico e operacional, e pelos agentes comunitários como imperativo de inclusão cultural e linguística.

Os desafios pedagógicos surgem nos discursos dos participantes, no âmbito da Categoria “Desafios pedagógicos e inclusão”, numa dupla articulação entre a urgência das respostas a necessidades imediatas e a aspiração a modelos pedagógicos transformadores, como as metodologias ativas, a inovação curricular e a transição digital. A convergência mais saliente entre todas as fontes situa-se na identificação da inclusão como imperativo não negociável, ainda que a leitura do que ela implica varie: para os diretores, é sobretudo uma questão pedagógica e de recursos; para os decisores políticos, é uma questão de integração social e de apoio às famílias; para os grupos focais, é uma experiência vivida de exclusão e de insuficiência do sistema.

O modelo de governação educativa local foi caracterizado por uma combinação de proximidade relacional e de não intervenção pedagógica. O município foi percecionado, de forma consistente por todas as fontes escolares, como um parceiro de recursos e de logística que respeita a autonomia pedagógica das escolas, posição congruente com o autoenunciado dos decisores políticos. A Categoria “Participação e parcerias” revelou um território educativo com uma cultura de parceria e colaboração já consolidada, sustentada em relações de proximidade entre atores institucionais que partilham um sentido de pertença concelhia. O contributo mais singular desta categoria reside na perspetiva do FG2, que introduz a ideia de que a escola é um ator entre outros num ecossistema cultural local em risco de extinção, e que o PEM pode ser o instrumento que o revitaliza.

Os cinco eixos prioritários identificados na Categoria “Eixos Prioritários para o PEM” formam um conjunto coerente que responde às tensões e às urgências enunciadas nas categorias anteriores: a identidade local como resposta ao risco de despovoamento e perda cultural, a inclusão e equidade como resposta à diversidade crescente e à vulnerabilidade social, a transição digital como resposta ao desafio tecnológico, a educação ambiental como resposta ao imperativo ético global, e os tempos livres e o apoio social como resposta às insuficiências do sistema de suporte às famílias.

8. Triangulação dos resultados quantitativos e qualitativos

Esta secção apresenta a análise integrada do estudo de caso através da triangulação dos dados recolhidos pelas diferentes técnicas: entrevistas individuais a diretores e decisores políticos, grupos focais com parceiros comunitários e equipas EMAEI, inquéritos por questionário a docentes, munícipes, coordenadores de escola e membros do CME, e documentos municipais e normativos mobilizados no enquadramento teórico e na caracterização do território. Em coerência com a estratégia metodológica explicitada no Capítulo V, a triangulação é mobilizada como procedimento de leitura integrada do estudo de caso, visando identificar padrões de convergência, complementaridade e divergência entre fontes e, a partir desses padrões, sustentar inferências com relevância direta para o desenho do PEM.

8.1. Convergências estruturantes do estudo de caso

A inclusão e a diversidade constituem o eixo intergrupar com maior robustez. Na análise qualitativa, a inclusão atravessa a Categoria “Desafios pedagógicos e inclusão” como o desafio pedagógico mais abrangente e interligado a três grupos específicos (alunos com NEE, alunos de etnia cigana e alunos migrantes) com ênfases distintas, mas complementares: urgência pedagógica e de recursos nos diretores, integração social e apoio às famílias nos decisores políticos, e experiência vivida de insuficiência sistémica nos grupos focais. Os dados quantitativos também o confirmam, ao revelarem que a inclusão de estudantes com NEE foi o eixo com maior score de prioridade em dois dos quatro grupos de questionário, além de estar entre os três primeiros eixos nos outros grupos.

A modernização e reabilitação do parque escolar é outro eixo de convergência sustentada entre fontes. Os decisores políticos descreveram com precisão os três estabelecimentos em estado crítico de degradação e o esforço de candidatura a financiamento para a sua reabilitação. Os diretores traduziram esta preocupação com as infraestruturas em termos pedagógicos, associando-a à necessidade de espaços que suportem as metodologias ativas e a aprendizagem cooperativa. Tal como explicitado pelo diretor D1, as obras de requalificação em curso deveriam incorporar uma visão pedagógica contemporânea, com espaços de dupla utilização, inclusivos e propícios ao trabalho cooperativo. Para os participantes do FG3, a questão das infraestruturas foi expressa a partir das barreiras físicas à acessibilidade e da ausência de espaços de lazer para crianças com NEE, introduzindo uma dimensão que os atores institucionais tendiam a subvalorizar. Os dados quantitativos confirmam esta prioridade: a melhoria da infraestrutura escolar figura entre as três principais prioridades de três dos quatro grupos e

as sugestões dos munícipes incluem a requalificação de espaços de lazer e a adequação tecnológica das escolas entre as necessidades frequentemente mais citadas.

A inovação pedagógica, as metodologias ativas e a aprendizagem centrada no aluno são salientadas pelos diretores nas Categorias “Desafios pedagógicos e inclusão” e “Liderança e governação escolar” como prioridade e como expectativa de mudança. Nos questionários, os eixos de melhoria do currículo e das práticas pedagógicas surgem com pontuações muito elevadas entre os docentes e os munícipes e com relevância expressiva para os coordenadores de escola e membros do CME. Os próprios diretores sublinham, no entanto, que a inovação requer suporte e acompanhamento sistemático, não se reduzindo a uma intenção ou a uma oferta de formação pontual.

Todas as fontes de dados destacaram a participação e a articulação interinstitucional como essenciais para a governação educativa local. Na análise qualitativa, os diretores descrevem uma densidade de parcerias e microredes já consolidadas, e os decisores políticos destacam a proximidade e o apoio operacional às escolas. Nos grupos focais, o PEM é interpretado como dispositivo de ligar pontos e tornar a rede transparente e acessível a todos os atores. Nos questionários, o envolvimento da comunidade na educação é o eixo que apresenta maior variação entre os grupos, embora os coordenadores e os membros do CME tenham atribuído uma pontuação elevada.

A formação profissional e a transição digital completam o quadro das convergências dos dados, configurando-se como dimensões de valor instrumental para a execução de todos os restantes eixos. Na análise qualitativa, a transição digital é descrita pelos decisores políticos como prioridade de modernização e requisito de gestão, pelos diretores como instrumento ao serviço de uma pedagogia mais ativa que requer infraestrutura adequada, e pelo FG1 a partir da questão concreta da gestão dos telemóveis nos recreios numa perspetiva mais modesta, mas reveladora de como o digital atravessa o quotidiano escolar. Nos questionários, a integração de tecnologia na educação apresenta scores expressivos em todos os grupos. A formação contínua de docentes e não-docente é igualmente valorizada. A perceção de oportunidades de desenvolvimento profissional promovidas pela escola tende a ser mais reconhecida do que as atribuídas ao município, e os próprios diretores explicitam que a mudança pedagógica mais do acompanhamento dos docentes, do tempo disponível e da organização do trabalho do que da oferta formativa.

8.2. Divergências e tensões do estudo de caso

As convergências identificadas coexistem com as tensões assinaladas pelos participantes, sendo estas últimas merecedoras de uma análise atenta sobre os desafios que o PEM terá de enfrentar. A mais persistente diz respeito à participação. Apesar do consenso declarado sobre a sua importância, os dados revelaram uma distância consistente entre a participação como presença nas estruturas formais e a participação como codecisão substantiva. Esta tensão é identificada ao longo da análise qualitativa dos dados. Alguns exemplos dessa presença transversal são quando o diretor D5 identificou o CME como caixa de ressonância na Categoria “Conceções e funções do PEM”, o FG1 apontou o desconhecimento dos alunos sobre os documentos estruturantes da escola na Categoria “Participação e parcerias”, e os grupos focais em geral expressaram a expectativa de uma participação que influencie efetivamente as prioridades e não se esgote na presença. Nos questionários, esta tensão é confirmada pelos dados dos coordenadores, cuja descrição da participação docente remete sobretudo para mecanismos formais sem processos de codecisão fundamentados, e pelos membros do CME, que revelaram uma elevada assiduidade, mas baixa iniciativa deliberativa neste órgão.

A influência do município sobre as escolas é representada de modo diferenciado. Os diretores descreveram o município como parceiro reflexivo que apoia operacionalmente sem interferir na dimensão pedagógica ou curricular, posição congruente com a autoenunciação dos decisores políticos, que sublinham a distinção entre apoio logístico e intervenção pedagógica. No entanto, o diretor D5 reivindicou explicitamente o papel regulador do município na articulação da oferta formativa para evitar sobreposições e concorrência entre os estabelecimentos de ensino do território. Nos questionários, os docentes e os coordenadores identificaram o apoio do município à implementação do PEE como inferior ao apoio da própria equipa escolar, sugerindo que a presença municipal é reconhecida sobretudo nos domínios materiais e menos nos domínios estratégicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese de doutoramento partiu do pressuposto de que a educação, em contextos urbanos e territorialmente complexos, não pode ser compreendida apenas a partir da escola, exigindo uma leitura que integre as condições territoriais, as dinâmicas comunitárias e os processos de governação.

O território não é um contexto neutro, podendo criar diferenciação social e educativa e produzir oportunidades desiguais de acesso a recursos e ao capital social e cultural (Teodoro, 2021). A territorialização e a regulação das políticas educativas têm demonstrado que a descentralização não se traduz automaticamente em autonomia administrativa, normativa e simbólica (Barroso, 2006).

Aliás, de acordo com Grifo et al. (2025), a regulação destas políticas não produziu necessariamente convergência nos seus conteúdos, formas ou orientações estratégicas, verificando-se variações significativas na profundidade dos diagnósticos, no recurso a referenciais científicos e supranacionais e na elaboração de mecanismos de monitorização. Como os mesmos autores sublinham, "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" (Grifo et al., 2025, p. 20). Neste enquadramento, o PEM deve surgir como instrumento estratégico cuja eficácia dependerá menos da sua existência formal e mais do modo como for concebido, apropriado e operacionalizado no território. O PEM exige atores dispostos à sua execução, estruturas que sustentem a sua continuidade, independentemente das mudanças políticas, e uma cultura institucional que apoie a monitorização como parte integrante de uma melhoria contínua das práticas territoriais. Este estudo procurou compreender de que modo um município pode conceber o seu PEM num processo contínuo, participado e monitorizado, capaz de responder a desafios urbanos contemporâneos e de reforçar a equidade educativa. A evidência recolhida neste estudo permite responder à questão de investigação, de que o PEM pode reforçar a coerência, a articulação e a participação na política educativa local, quando funciona como dispositivo de governação territorial e não só como documento de intenções. Os dados demonstraram que o que determina essa diferença não é a existência formal do instrumento, mas a presença de mecanismos que tornem a participação substantiva, que clarifiquem papéis entre o município, as escolas e os parceiros, e que garantam que as prioridades identificadas se traduzem em ação monitorizada e publicamente devolvida. O território estudado dispõe das condições relacionais e institucionais para que essa diferença seja possível. Nesta seção procurou-se sintetizar os principais contributos empíricos, consolidar as recomendações para políticas educativas locais e apresentar as limitações do estudo, bem como sugestões para investigações futuras.

1. Principais contributos

As desigualdades educativas estruturam-se a partir de configurações territoriais e sociais e da distribuição desigual de recursos, condicionando os acessos, as expectativas e as trajetórias dos estudantes (Teodoro, 2021). No presente estudo de caso, esta dimensão territorial emergiu nos discursos de diretores e de outros atores locais, que descreveram os desequilíbrios demográficos, a dispersão geográfica e as fragilidades de mobilidade como constrangimentos concretos no acesso à oferta educativa e à participação em atividades curriculares e extracurriculares. Exemplo disso é quando um estudante opta por um percurso formativo diferente daquele que desejaria porque a distância é incomportável, ou quando as crianças das zonas mais rurais do município têm menos recursos extracurriculares dos que as que frequentam os centros escolares mais centrais. Nos municípios com heterogeneidade de recursos e assimetrias territoriais, a equidade não pode ser tratada apenas como questão pedagógica, exigindo que o PEM agregue as dimensões de planeamento territorial, de rede escolar e de transportes, articulando as políticas educativas com outras políticas públicas, sobretudo quando a organização do território amplifica desigualdades (Canário, 2004). Esta articulação torna-se ainda mais premente nos territórios de baixa densidade, onde, como sustentam Santos, Alcoforado et al. (2022, p. 735), "as escolas são equipamentos estruturantes para o ordenamento do espaço segundo a lógica da coesão social e, por isso, a decisão sobre o seu encerramento não deve assentar apenas em critérios quantitativos, mas também na heterogeneidade do território nacional".

De acordo com Barroso (2006), a descentralização é atravessada por tensões entre lógicas tecnocráticas de controlo e exigências de participação democrática, dependendo a autonomia local de capacidade técnica, dos recursos e das decisões políticas. Os dados relativos à participação nos órgãos de governação educativa local evidenciaram tensões entre a participação formal e a participação substantiva, refletida na elevada assiduidade dos membros do CME, mas numa escassa iniciativa deliberativa. De acordo com os membros do CME, este padrão é de natureza estrutural devido à falta de condições para uma participação efetiva dos membros, por três razões principais: (i) a informação prévia é insuficiente, (ii) o tempo de deliberação é curto e (iii) a perceção de que as decisões já estão tomadas antes de chegarem ao CME. Por isso, o PEM pode constituir uma oportunidade para inverter esta lógica, desde que incorpore mecanismos que garantam que a participação influencia efetivamente as prioridades e que os contributos recolhidos são devolvidos publicamente. Ainda no que à descentralização diz respeito, os decisores políticos reconheceram dificuldades operacionais e

financeiras associadas à transferência de competências, embora a considerem benéfica pelos potenciais ganhos de uma governação mais próxima do território. Esta tensão entre o reconhecimento dos benefícios da descentralização e as dificuldades financeiras da sua concretização não é exclusiva do presente estudo, constituindo um padrão documentado nos debates parlamentares portugueses desde a década de 1980, o que reforça o carácter estrutural do problema e não meramente circunstancial (Baixinho, 2009). Também Santos, Alcoforado, et al. (2023) verificaram que, embora a maioria dos responsáveis políticos locais reconhecesse a importância da autonomia do poder local e fosse favorável à descentralização de competências, era possível constatar um descontentamento generalizado em relação à forma como o processo estava a ser conduzido, ressaltando a incapacidade da Administração Central responder às especificidades territoriais e às necessidades do poder local. Para Sobral (2018), o conflito de competências entre as escolas e o município e a insuficiência de recursos financeiros comprometem os objetivos, uma vez que a descentralização administrativa não se cumpre plenamente sem uma verdadeira descentralização financeira. Assim se sustenta a ideia de que a eficácia do PEM depende da clarificação de papéis entre o município e os órgãos consultivos, da consistência dos mecanismos participativos e da existência de mecanismos de monitorização das ações planeadas, bem como de um financiamento adequado.

A centralidade atribuída à diversidade cultural e linguística como dimensão constitutiva do quotidiano escolar tem sido identificada como fator estruturante das políticas educativas contemporâneas, implicando políticas de acolhimento e de mediação e apoio cultural e linguístico, sob o risco de reprodução de exclusões e de reforço de clivagens sociais (Teodoro, 2021). A diversidade cultural e linguística presente nas escolas exige respostas às quais estas não conseguem responder isoladamente de forma consistente. A imigração surgiu, no estudo de caso analisado, como um fenómeno com impacto direto no quotidiano escolar, evidenciando necessidades de recursos, de coordenação e de diferenciação pedagógica, bem como de apoio às famílias. Deste modo, a inclusão social deve constituir um eixo prioritário do PEM, de modo a evitar respostas pontuais e fragmentadas e a consolidar instrumentos de acompanhamento contínuo e de melhoria institucional (Matias Alves & Vieira, 2014). Esta orientação é reforçada por Rocha-Trindade (2010, p. 102), que advoga que

a prática da educação intercultural de adultos deverá institucionalizar o diálogo entre as comunidades minoritárias e a sociedade recetora, entre as instituições de ensino e os pais dos alunos pertencentes a ambos os grupos, bem como entre os responsáveis pela educação dos adultos e pela educação das crianças e jovens.

Desta forma, propõe-se a criação de uma rede de respostas integrada, envolvendo o município, as escolas, os serviços sociais e os parceiros comunitários, garantindo assim a corresponsabilização e cooperação das respostas apresentadas de modo que possam ser sustentáveis.

As mudanças educativas e a reorganização escolar geram tensões nas organizações escolares que condicionam o trabalho docente e a capacidade de inovação pedagógica, sobretudo quando as lógicas de prestação de contas se sobrepõem às lógicas participativas e democratizadoras (Torres, 2011). A análise dos resultados deste estudo identificou que os docentes sentiam desvalorização profissional e falta de reconhecimento institucional. Para além disso, os docentes inquiridos identificaram na inclusão, na diferenciação pedagógica e nas metodologias ativas as suas prioridades centrais, embora afirmassem que se sentiram com escassa margem para contribuir ativamente para os instrumentos que orientam a ação educativa. Face a isto, considera-se que o PEM deve integrar um eixo relativo à valorização e capacitação dos recursos humanos como atores centrais das mudanças educativas.

A identidade local e o património cultural emergem como eixo prioritário com convergência intergrupar robusta, ao mesmo nível da inclusão e da equidade. Esta convergência é particularmente significativa porque foi identificada de forma independente por atores com perspetivas e interesses muito distintos. Os diretores associam a identidade à missão educativa da escola pública, os decisores políticos entendem-na como uma “marca local” do PEM e os agentes comunitários descrevem-na como imperativo de sobrevivência de um ecossistema associativo e patrimonial em risco de extinção. Esta convergência sugere, assim, que o PEM deve integrar explicitamente a valorização da identidade local e do património cultural como eixo estratégico, articulando a escola com o tecido associativo e cultural do município numa lógica de corresponsabilização territorial pela transmissão e renovação da memória coletiva.

O capital relacional existente no território, expresso em redes de colaboração entre escolas e parcerias interinstitucionais, foi igualmente identificado pelos atores como um ativo subutilizado, constituindo um contributo com implicações diretas para o desenho do PEM. A análise revelou que as redes de colaboração interescolar funcionavam de forma quase orgânica entre os agrupamentos, embora também tenha sido identificado, transversalmente entre diretores, decisores políticos e participantes dos grupos focais, a existência de um ecossistema de parceiros culturais, sociais, empresariais e associativos que apresentavam iniciativas que raramente se articulam entre si, denotando fragmentação dos recursos e das oportunidades. Atendendo ao disposto na literatura, de que as redes colaborativas favorecem a circulação de conhecimento, a coordenação e a inovação, sobretudo quando existem mecanismos que

estabilizam a cooperação e a transformam em aprendizagem coletiva (Putnam et al., 2003; Wenger, 1998), propõe-se que o PEM possa funcionar como dispositivo de consolidação desse capital relacional.

O presente estudo permitiu evidenciar que a educação não pode ser concebida de forma dissociada das dinâmicas locais, das condições de participação e dos modos de articulação entre os diferentes atores educativos. Os resultados obtidos reforçam a ideia de que a construção de políticas e estratégias educativas territorializadas exige leitura contextual, governação partilhada e capacidade de mobilização dos recursos existentes no território.

Por fim, os dados revelam uma convergência entre todos os envolvidos neste estudo quanto à necessidade de evitar que o PEM se reduza a um documento formal sem capacidade de execução. Esta convergência traduz uma compreensão partilhada de que o PEM deve funcionar como mecanismo de operacionalização e alinhamento territorial, reforçando capacidades instaladas e articulando prioridades educativas com dinâmicas sociais e urbanas, em linha com princípios associados à educação como bem comum e à construção de ecossistemas educativos sustentáveis. Para além da identificação de prioridades, torna-se indispensável estruturar o PEM como um processo contínuo, com ciclos de diagnóstico, planeamento, execução, monitorização e avaliação, assumindo a avaliação como instrumento de monitorização para o aperfeiçoamento de políticas públicas em contextos marcados por incerteza e necessidade de ajustamento permanente (Matias Alves & Vieira, 2014).

A articulação entre o PEM e o referencial das Comunidades de Aprendizagem emergiu da análise interpretativa dos resultados, permitindo identificar as condições de base que estão presentes no território e as condições que estão em défice estrutural. O objetivo não foi avaliar se o município constitui já uma Comunidade de Aprendizagem, mas situar o contributo central deste estudo num horizonte mais amplo, evidenciando de que modo um instrumento de planeamento local pode funcionar como infraestrutura de transição para uma lógica de Comunidades de Aprendizagem territorialmente enraizada. Tal como já referido, os resultados apresentaram um território num qual o capital relacional e colaborativo já estava consolidado. A colaboração interescolar orgânica descrita pelos diretores, a densidade de parcerias com o tecido associativo e cultural do território e a orientação para a inclusão como eixo de convergência com maior robustez em toda a triangulação são condições de base compatíveis com os fundamentos das Comunidades de Aprendizagem. Contrariamente ao que se defende no referencial das Comunidades de Aprendizagem, a participação das famílias e da comunidade mantém-se predominantemente formal e consultiva, a coordenação das iniciativas existentes permanece fragmentada e os mecanismos de devolução pública dos resultados estão ausentes. Face ao exposto, o PEM deve ser um mecanismo de ligação, capaz de transformar um ecossistema com potencial de

Comunidade de Aprendizagem numa arquitetura territorialmente sustentável de aprendizagem partilhada e governação participada. Nessa medida, o PEM afirma-se não apenas como instrumento técnico de planeamento, mas como mediador estratégico de uma ação educativa territorialmente enraizada, socialmente partilhada e politicamente comprometida com a equidade e a inclusão.

Os contributos desta tese não se limitam à valorização do PEM como instrumento de coordenação e planeamento da política educativa local. A sua relevância aprofunda-se quando é compreendido como infraestrutura capaz de sustentar a construção de Comunidades de Aprendizagem no território, o que exige que se ultrapasse a conceção de escola como unidade isolada e assuma a educação como processo territorializado, relacional e partilhado, ancorado em redes de corresponsabilização entre as escolas, as famílias, o município e todos os atores locais, sendo, por isso, capaz de sustentar práticas educativas mais dialógicas, mais inclusivas e territorialmente mais coerentes. É neste movimento do projeto para a comunidade, da regulação para a participação substantiva e da fragmentação para a construção de um horizonte educativo comum, que se torna mais visível a ligação entre a escola, a educação urbana e construção de Comunidades de Aprendizagem inscritas no próprio título da tese.

2. Recomendações para a política educativa local

As recomendações que decorrem deste estudo reforçam a necessidade crescente de articulação entre a escola, o município e a comunidade, não se dirigindo apenas aos decisores políticos, mas interpelando igualmente as direções escolares, os docentes e os parceiros comunitários. A equidade educativa que se observa num território deve ser o resultado agregado das perspetivas de múltiplos atores, e o PEM só será útil se for concebido como dispositivo de coordenação dessas perspetivas, e não como um documento de intenções produzido por um único serviço municipal. Estas recomendações devem ser entendidas como orientações operacionais para desenho e execução do PEM, ancoradas no diagnóstico e na evidência recolhida, e lidas de forma interdependente. Uma visão integrada do PEM, que afirme a equidade territorial, a inclusão estrutural e a inovação pedagógica como dimensões interdependentes, exige superar leituras que reduzem a mobilidade a um problema de transportes, a diversidade a um problema de recursos e a inovação a um problema de formação docente. Só assim o PEM poderá constituir-se como projeto coletivo e não como soma de intervenções fragmentadas.

A recomendação central decorrente dos dados analisados é de que o PEM deve ser concebido como instrumento de governação educativa e não como catálogo de iniciativas. Foi nesse sentido que Matias Alves e Vieira (2014) demonstraram que políticas fragmentadas tendem a produzir dispersão de

recursos e a gerar baixa sustentabilidade, sobretudo quando não existem dispositivos de coordenação e monitorização. No estudo de caso realizado é visível a existência de um ecossistema rico em iniciativas, mas a ausência de uma arquitetura de coordenação faz com que o todo seja menor do que a soma das partes. O PEM deve explicitar um conjunto de prioridades estáveis e exequíveis, definir responsáveis pela sua execução e criar mecanismos públicos de prestação de contas. Documentos que "ficam nas gavetas", nas palavras de um dos diretores entrevistados, são o resultado previsível de processos nos quais a participação é simbólica e a monitorização inexistente. A própria avaliação do programa referido por Almeida (2014, p. 30) sublinha que a fase crítica não é apenas a elaboração, mas a consolidação na implementação:

O processo de elaboração dos PEM parece ter lançado as bases para um trabalho mais participado, mais colaborativo e mais integrado ao nível da educação nos municípios. Contudo, as dinâmicas instituídas com este processo só poderão enraizar-se e dar frutos consistentes ao nível da melhoria das respostas e dos resultados educativos se forem consolidadas na fase de implementação dos PEM.

A equidade territorial deve ser tratada como eixo transversal, integrando rede escolar, mobilidade e acessibilidade a oportunidades educativas. Os resultados sugeriram que distâncias e padrões demográficos influenciam escolhas educativas e percursos profissionais, reforçando a necessidade de articular a educação e o planeamento municipal. Esta orientação está alinhada com abordagens que enfatizam a justiça espacial e a leitura socio-espacial das desigualdades educativas (Teodoro, 2021). Para além disso, a orientação vocacional deve ser promovida em articulação com o desenvolvimento local, de forma que as escolhas educativas e os percursos profissionais dos jovens se cruzem com as dinâmicas económicas e as oportunidades de emprego do território. A aprendizagem experiencial integrada em redes e estratégias territoriais constitui um mecanismo de valorização dos recursos locais e de promoção do desenvolvimento local (Amaro, 2003; Canário, 2004), pelo que se recomenda a articulação dos centros escolares com o tecido empresarial do território. Face ao exposto, o PEM deve integrar mecanismos de orientação vocacional e transição para o mercado de trabalho que articulem escolas, empresas, associações e estruturas de qualificação, evitando assim desajustes entre a oferta formativa e as necessidades do território, e promover a articulação com redes supramunicipais quando isso aumentar a racionalidade e a equidade das respostas.

A experiência acumulada em dinâmicas intermunicipais de promoção do sucesso escolar, referenciada pelos próprios decisores políticos como exemplo bem-sucedido, sugere que uma escala

mais ampla pode gerar ganhos de coordenação e massa crítica, sobretudo em áreas como transportes, oferta formativa complementar e bolsas partilhadas de recursos. Esta possibilidade merece ser considerada, ainda que com cautela. A cooperação supramunicipal só é vantajosa quando preserva as especificidades locais e assegura equidade entre os territórios envolvidos, o que exige um desenho institucional claro e mecanismos de participação que impeçam a recentralização por via supramunicipal. É nesse contexto que Barroso (2006) tem alertado para as tensões permanentes entre centralização e autonomia que atravessam estes processos, tensões que não desaparecem pelo facto de a escala ser intermunicipal em vez de nacional. Esta prudência é corroborada por Duarte et al. (2026), ao documentarem que as entidades intermunicipais apresentam ainda um papel incipiente e pouco afirmado na governação educativa e que a tendência dominante é de resistência em assumir plenamente, e ainda mais em ampliar, as competências que lhes são legalmente conferidas. Esta heterogeneidade de práticas e esta inércia institucional constituem constrangimentos reais ao desenvolvimento de um planeamento educativo verdadeiramente intermunicipal.

A possibilidade de os projetos educativos municipais evoluírem para projetos intermunicipais decorre de vários fatores estruturais identificados no diagnóstico e nos discursos dos atores locais. Muitos dos desafios que afetam a educação no concelho não são exclusivamente municipais, mas partilhados com os restantes municípios, como o envelhecimento da população, a diminuição da natalidade, a retração da população jovem e a necessidade de qualificação contínua. A própria dinâmica educativa ultrapassa as fronteiras concelhias, bem como a existência de relações muito profícuas entre os Diretores dos Agrupamentos, o reforço da articulação supraconcelhia promovida pelos Conselhos Intermunicipais e o sucesso de projetos intermunicipais, como o Plano Intermunicipal de Promoção do Sucesso Escolar, demonstram que a cooperação entre municípios não só é possível, como produz resultados concretos. A educação, enquanto política pública territorializada, beneficia de escalas de ação mais amplas quando os problemas são comuns e quando os recursos podem ser partilhados.

A economia local e o mercado de trabalho também operam numa lógica intermunicipal. De forma análoga, a articulação entre educação e desenvolvimento económico não pode ser pensada apenas dentro das fronteiras de um município. A mobilidade laboral, a circulação de estudantes e a necessidade de alinhar percursos formativos com setores económicos que se distribuem por vários concelhos tornam evidente a vantagem de um planeamento educativo intermunicipal. Se por um lado, as existências de espaços com potencial educativo reforçam a ideia de que um projeto educativo intermunicipal pode potenciar recursos, evitar duplicações e garantir maior equidade territorial. A cooperação entre municípios pode permitir a criação de redes de oferta formativa complementares, partilhar equipamentos

especializados, desenvolver programas conjuntos de orientação vocacional e promover projetos de inovação pedagógica com escala suficiente para gerar impacto. Por outro lado, a ineficiência da rede de transportes escolares, a inexistência de uma bolsa de recursos humanos e a baixa integração profissional dos jovens com necessidades educativas, são problemas que dificilmente podem ser resolvidos apenas ao nível municipal. A escala intermunicipal permite planejar transportes de forma mais racional, criar bolsas de recursos humanos partilhadas e desenvolver respostas especializadas que, pela sua natureza, exigem massa crítica e coordenação supralocal.

A transição de um projeto educativo municipal para um projeto educativo intermunicipal não significa perda de identidade local, mas sim a possibilidade de integrar essa identidade numa estratégia mais ampla, mais coerente e mais sustentável. O município continua a desempenhar um papel central, mas passa a fazê-lo em articulação com os restantes municípios, potenciando sinergias e reforçando a capacidade de resposta coletiva. A educação deixa de ser pensada como um conjunto de iniciativas isoladas e passa a ser concebida como uma política territorial integrada, capaz de enfrentar desafios demográficos, económicos e sociais que não reconhecem fronteiras administrativas. Os projetos educativos intermunicipais podem constituir uma evolução natural e necessária, alinhada com as dinâmicas já existentes, com os desafios partilhados e com as oportunidades de cooperação que o território oferece. A escala intermunicipal permite maior racionalidade, maior equidade e maior capacidade de inovação, sem comprometer a especificidade de cada município, mas antes reforçando-a através de uma visão comum e de uma ação coordenada.

A inclusão e a diversidade cultural e linguística devem ser operacionalizadas com medidas estruturadas e recursos adequados. Os contributos desta tese demonstram que a diversidade exige respostas diferenciadas e coordenação entre os vários parceiros comunitários. Autores como Amaro (1996, 2003) e Matias Alves (2005) têm argumentado que respostas inclusivas requerem mobilização de recursos locais e cooperação entre atores, garantindo corresponsabilização e capacidade de implementação.

A inovação pedagógica deve ser integrada no PEM como um processo sustentado e acompanhado de mudança, e não como conjunto de iniciativas pontuais. Os diretores foram explícitos quanto a esta questão, afirmando que a mudança não depende da capacitação dos docentes, mas daquilo que os mesmos fazem com o que aprendem e das condições fornecidas para implementar essa inovação pedagógica. A liderança colegial e a criação de condições organizacionais têm sido identificadas como fatores determinantes para que metodologias ativas e ambientes de aprendizagem inclusivos se consolidem nas escolas (Torres, 2011). A articulação com as redes e comunidades de aprendizagem

pode reforçar a disseminação de práticas pedagógicas, transformando experiências individuais em conhecimento coletivo partilhado (Wenger, 1998). A análise comparativa entre escolas do município revelou, adicionalmente, que as condições para a inovação pedagógica são desiguais. Enquanto algumas escolas apresentaram modelos de inovação curricular em curso com resultados mensuráveis, outras referiram enfrentar constrangimentos sérios de recursos, formação e tempo que limitam a concretização de aspirações similares. Nesta perspectiva, entende-se que o PEM deve incorporar mecanismos de apoio técnico diferenciado que reconheçam pontos de partida distintos e heterogêneos e que evitem que a inovação se concentre em escolas com mais recursos, aprofundando assimetrias existentes.

Para que as recomendações anteriores não se reduzam a meras intenções, o PEM precisa de ser construído com uma lógica de intervenção explícita, isto é, com uma teoria da mudança que torne visível a relação entre o que se investe, o que se faz e o que se espera alcançar. Convém recordar que, de acordo com Matias Alves e Vieira (2014), os programas complexos que não clarificam os seus pressupostos e mecanismos tendem ao formalismo, com ações dispersas, metas pouco claras e fraca capacidade de aprendizagem institucional.

A lógica de intervenção do PEM deve partir dos recursos e condições de base disponíveis, designadamente a equipa técnica municipal, as estruturas de coordenação, a capacidade de recolha e análise de dados, o orçamento, as parcerias, os protocolos de cooperação e a simplificação dos procedimentos administrativos que condicionam a capacidade de resposta das escolas. Esses recursos sustentam um conjunto de atividades que incluem o diagnóstico territorial atualizado, o (co)planeamento com os atores locais, a execução de ações por eixos estratégicos, a capacitação acompanhada e a comunicação pública regular. O produto direto dessas atividades são planos anuais e plurianuais coerentes com as prioridades, os relatórios de execução, os dispositivos de participação e os instrumentos de recolha de dados. A médio prazo, o que se espera é que esse trabalho produza uma coordenação interinstitucional mais robusta, respostas inclusivas mais consistentes, participação mais substantiva e práticas pedagógicas mais inovadoras. A longo prazo, o impacto visado é a redução das assimetrias territoriais e a ampliação das oportunidades de aprendizagem em todo o município, em linha com orientações mais amplas para o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

A monitorização e a avaliação não devem ser encaradas como obrigações formais, mas como instrumentos de aprendizagem, de decisão e de melhoria. A este respeito, Santos, Neves, et al. (2019) reconheceram que a componente de monitorização é aquela que enfrenta os desafios mais estruturais. A sua aplicabilidade depende, em grande parte, da vontade política, pelo que as estratégias definidas frequentemente não chegam a ser implementadas e a dificuldade na compreensão das prioridades de

atuação constantes no plano constitui um obstáculo adicional. A composição das equipas responsáveis pela monitorização levanta questões sobre as competências e a disponibilidade, propondo-se a constituição de equipas mistas, integrando elementos dos quadros técnicos da câmara e elementos externos, permitindo um trabalho colaborativo, articulado e enriquecedor. Assim se compreende que Matias Alves (2005) sustente que a legitimidade das políticas educativas locais dependa, em larga medida, da capacidade de devolver publicamente os resultados e de demonstrar que os contributos dos cidadãos foram considerados. É a partir deste princípio que se propõe a criação de um Observatório Municipal de Educação, entendido não como estrutura burocrática adicional, mas como dispositivo interno de coesão do PEM, responsável pela articulação entre eixos, pela monitorização da execução e pela comunicação pública dos resultados de forma acessível.

Para que o Observatório cumpra essa função, a monitorização deve assentar num conjunto de indicadores limitado, mas consistente, capaz de acompanhar a execução do plano, a fidelidade de implementação, a cobertura territorial, a participação substantiva, a equidade participativa, a satisfação e utilidade percebida do PEM, a capacidade inclusiva instalada, o acolhimento e apoio linguístico, as condições materiais e digitais e os indicadores administrativos agregados de percurso escolar. Contudo, Matias Alves e Vieira (2014) alertam para o facto do excesso de indicadores não produzir melhor conhecimento, mas produzir dispersão. A definição de metas deve, por isso, partir de uma linha de base construída a partir do próprio território, evitando padrões externos desajustados à realidade local (Canário, 2004; Amaro, 2003).

O funcionamento do Observatório deve organizar-se em ciclos anuais com momentos definidos: atualização diagnóstica e priorização no início do ano letivo, acompanhamento trimestral da execução com identificação de bloqueios, avaliação anual com devolução pública dos resultados e revisão estratégica plurianual. Esta cadência assegura que o PEM funciona como processo adaptativo e não como documento estático. É o que transforma o PEM num processo vivo, capaz de se ajustar sem perder a orientação, em linha com o que Barroso (2006) e Matias Alves (2005) recomendam para a governação educativa local.

Qualquer proposta de operacionalização que se pretenda credível precisa de antecipar os obstáculos previsíveis e indicar como os gerir. No caso do PEM, a evidência recolhida neste estudo e o que a literatura documenta sobre processos semelhantes permitem identificar cinco fragilidades que merecem atenção. A mais estrutural é a descontinuidade associada aos ciclos políticos. A estabilidade de uma política educativa local não pode depender da continuidade dos eleitos que a iniciaram. Aliás, Barroso (2006) há muito que alerta para este problema na governação educativa portuguesa, sendo a

sua concretização empiricamente documentável nos ciclos de avanços e recuos que marcaram o processo legislativo desde os anos 1980 (Baixinho, 2009). Para o contrariar, propõe-se que o Observatório tenha um regulamento interno aprovado e um calendário anual de reporte e compromissos públicos de devolução de resultados, criando uma rotina institucional que não precise de ser reinventada a cada mandato. Existe também o risco da monitorização se transformar numa prática burocrática desligada da decisão. Quando os instrumentos são demasiado complexos ou não há equipa dedicada, produzem-se documentos que ninguém lê. Evitar este desvio exige instrumentos simples, um conjunto limitado de indicadores e uma cultura interna que trate a avaliação como ferramenta de melhoria e não como obrigação formal. A este risco acresce um constrangimento estrutural documentado: os atores municipais e escolares já suportam responsabilidades burocráticas significativas, uma vez que a Administração Central exige continuamente reportes estatísticos detalhados ao nível local. Os mecanismos de monitorização incorporados nos instrumentos de planeamento educativo devem, por isso, ser concebidos com parcimónia, evitando uma camada administrativa adicional que desvie esses atores das suas funções estratégicas e pedagógicas essenciais (Duarte et al., 2026). A adesão desigual das escolas é um obstáculo que os próprios dados desta investigação antecipam. Torres (2011) mostrou que a cooperação depende das culturas organizacionais de cada escola e da capacidade de liderança colegial para promover corresponsabilização. O PEM que presuma adesão uniforme está a ignorar uma realidade que os diretores conhecem bem. O (co)planeamento, as redes interescolas e o apoio técnico diferenciado são, por isso, condições de implementação e não opções secundárias.

A participação simbólica é talvez o risco mais difícil de gerir porque é o menos visível. As assimetrias de poder entre o município, as escolas e os órgãos consultivos podem transformar a participação num exercício de desejabilidade social sem efeito real nas decisões. Aliás, Matias Alves (2005) foi claro a este respeito ao referir que participar sem poder de decisão não é participar. A mitigação deste aspeto exige regras explícitas, devolução pública dos resultados e atenção particular às vozes que habitualmente não chegam às mesas de decisão.

A partilha de dados entre o município, as escolas e os parceiros comunitários é uma condição que raramente recebe a atenção que merece na fase de desenho das políticas, mas que frequentemente determina o seu sucesso na fase de execução. Sem protocolos claros para o tratamento de dados agregados e sem mecanismos de validação periódica, a monitorização acaba por assentar em informação inconsistente ou incompleta. A privacidade dos dados é uma exigência não negociável neste processo.

3. Limitações do estudo e sugestões para investigações futuras

As limitações do estudo devem ser explicitadas com clareza, tanto por rigor científico como por responsabilidade na interpretação e transferência dos contributos. Embora a articulação entre o PEM e os PEE seja relevante no plano da governação educativa local, esta investigação não realizou uma análise documental sistemática e comparativa dos PEE. A articulação do município e das escolas, e o lugar atribuído aos projetos educativos, foram explorados sobretudo através de perceções e descrições de práticas reportadas pelos diretores, docentes, membros do CME, executivo municipal, parceiros e munícipes, complementadas por documentação municipal e normativa pertinente. Esta opção decorre do foco da tese, centrado em contribuir para o desenho do PEM, privilegiando evidência diagnóstica e contributos participativos. Reconhece-se, contudo, que a ausência de comparação textual formal entre instrumentos municipais e documentos escolares limita a capacidade de identificar, com precisão documental, convergências e divergências entre planeamento municipal e planeamento escolar.

Os questionários foram utilizados com finalidade descritiva e exploratória no contexto deste estudo de caso. Embora forneçam informação relevante para caracterização de perceções e prioridades, não sustentam generalizações estatísticas nem inferências causais. Este limite é inerente ao desenho e à finalidade aplicada da investigação, sendo consistente com abordagens que distinguem validade interpretativa e generalização analítica em estudos de caso (Creswell, 2014). Nesta medida, eventuais comparações ou leituras diferenciais devem ser entendidas como sinais exploratórios e não como conclusões generalizáveis. No mesmo sentido, alguns subgrupos apresentaram dimensão reduzida, o que recomenda prudência na interpretação de padrões intragrupo e na leitura de indicadores de consistência interna quando aplicável. Importa igualmente reconhecer riscos associados a dados autoreportados e a discursos sobre dispositivos institucionais, onde podem operar desejabilidade social e assimetrias de poder, particularmente quando se abordam relações município-escolas-órgãos consultivos. A mitigação foi procurada através de triangulação de fontes e de leitura de discrepâncias como informação relevante para interpretação, em consonância com princípios de rigor em investigação qualitativa e em estudos de caso (Creswell, 2014). Ainda assim, a interpretação dos resultados deve manter prudência quanto à atribuição de responsabilidades e quanto à extrapolação de perceções para factos institucionais não verificados por análise documental sistemática ou observação prolongada.

Apesar destas limitações, a tese oferece robustez interpretativa ao combinar múltiplas fontes, ao explicitar a coerência entre o enquadramento conceptual e a evidência empírica e ao converter resultados triangulados em recomendações fundamentadas para o desenho e monitorização do PEM. A validade do

contributo reside, sobretudo, na identificação de mecanismos e condições de eficácia que são relevantes para outros contextos, desde que adaptados às especificidades de cada território e testados em investigações subsequentes. O que esta tese não pode fazer, pela sua natureza de estudo de caso único, é garantir que os mecanismos identificados se comportam de forma semelhante em territórios com outras características demográficas, recursos institucionais ou tradições de participação.

É precisamente aí que a investigação futura encontra o seu ponto de entrada mais natural. A comparação sistemática entre municípios com densidades urbanas, dispersões territoriais e capacidades técnicas distintas permitiria avaliar a transferibilidade da arquitetura proposta e perceber em que condições os critérios de qualidade do PEM aqui formulados ganham ou perdem pertinência. Uma segunda lacuna diz respeito ao tempo. Este estudo capturou percepções, prioridades e intenções, mas não impactos. Saber o que muda efetivamente nas trajetórias escolares quando um PEM funciona como dispositivo de coordenação exige acompanhamento longitudinal que permita distinguir entre melhorias de coordenação e melhorias reais de equidade educativa, em linha com abordagens de desenvolvimento local que enfatizam processos e sustentabilidade (Amaro, 2003; Canário, 2004). Por fim, a questão do poder na participação merece investigação própria. Quem está presente nas mesas de decisão, que vozes ficam habitualmente de fora e que formatos de deliberação permitem reduzir essas assimetrias são perguntas que continuam, neste campo, amplamente por responder (Matias Alves, 2005).

Esta investigação começou com a consciência de que os instrumentos de política educativa local tendem a morrer nos arquivos. Termina com a convicção, sustentada nos dados e nos discursos recolhidos, de que existe neste município o capital humano, relacional e institucional necessário para que o PEM seja diferente. Existe colaboração entre escolas que funciona sem precisar de Decreto. Existe um ecossistema de parceiros que aguarda articulação. Existe uma comunidade que atribui à educação o papel central que ela merece na construção de um território mais justo e mais coeso. O que falta, fundamentalmente, não é vontade: é arquitetura. É o desenho de mecanismos que transformem o que já existe em algo mais do que a soma das iniciativas individuais. É nesse espaço, entre o que o território já é e o que pode vir a ser, que o PEM encontra o seu sentido mais profundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, A. J. (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, 22 (75), 15-32.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003>
- Afonso, A. J. (2010). Gestão, autonomia, accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(1).
<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19678>
- Ainscow, M. (2020). Promoting Inclusion and Equity in Education: Lessons from International Experiences. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6, 7-16.
<https://doi.org/10.1080/20020317.2020.1729587>
- Alcoforado, L., Cordeiro, A. M. R., & Ferreira, A. G. (2014). *O Turismo entendido como vetor estratégico em Projetos Educativos Municipais promotores de desenvolvimento sustentado: o caso da Figueira da Foz*. Imprensa da Universidade de Coimbra. <https://hdl.handle.net/10316/46157>
- Almeida, J. F., & Pinto, J. M. (1986). Da teoria à investigação empírica: Problemas metodológicos gerais. In A. S. Silva & J. M. Pinto (Orgs.), *Metodologia das ciências sociais* (pp. 55–78). Afrontamento.
- Almeida, V. (2014). Projetos Educativos Municipais e promoção do sucesso educativo. In J. Machado, J. M. Alves. (Coord.). *Município, Território e Educação. A Administração Local da Educação e da Formação* (pp. 25-31). Universidade Católica Editora. <http://hdl.handle.net/10400.14/22515>
- Alves, M. G., & Varella, T. (2012). Construir a relação escola-comunidade educativa: uma abordagem exploratória no concelho de Almada. *Revista Portuguesa de Educação*, 25(2), 31-61.
<https://revistas.rcaap.pt/rpe/article/download/3001/2416/7018>
- Amaro, R. R. (1996). Descentralização e desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In J. Barroso, & J. Pinhal. (Orgs.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Edições Colibri.
- Amaro, R. R. (2003). Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da Teoria à Prática e da Prática à Teoria. *Cadernos de Estudos Africanos* 4, 35-70.
<https://doi.org/10.4000/cea.1573>
- Apple, M. W. (2004). *Ideologia e currículo*. Artmed.
- Apple, M. W. (2005). *Educação e poder*. Edições Afrontamento.
- Associação Internacional de Cidades Educadoras. (2024). *Carta das Cidades Educadoras*.
<https://www.edcities.org>

- Aubert, A., Flecha, A., García, C., Flecha, R., & Racionero, S. (2008). *Aprendizaje dialógico en la sociedad de la información*. Hipatia.
- Azevedo, J. (2015). Descentralização administrativa e autonomia das escolas: 2015, o ano em que se dá mais um passo em frente? In J. Machado et al. (Eds.), *Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano – Atas do I Seminário Internacional* (pp. 1–15). Universidade Católica Portuguesa.
- Baixinho, A. (2009). Os ciclos da descentralização de competências, no âmbito da educação, em Portugal. Uma análise a partir dos debates parlamentares. *Revista Ibero-americana de Educação*, 50(8), 1–11. <https://doi.org/10.35362/rie5081970>
- Baixinho, A. (2017). Políticas educativas em Portugal: governação, contexto local e hibridismo. *EccoS – Revista Científica*, (42), 105–124. <https://doi.org/10.5585/EccoS.n42.3606>
- Baldwin, E. (2019). Why and how does participatory governance affect policy outcomes? Theory and evidence from the electric sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 365–382. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz033>
- Ball, S. J. (2003). *Class strategies and the education market: The middle classes and social advantage*. Routledge.
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Bardin, L. (2013). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Barreto, A. (2014). *Territórios educativos de intervenção prioritária: um estudo de avaliação*. Direção-Geral de Educação.
- Barroso, J. (1992). Fazer da escola um projecto. In R. Canário (org.). *Inovação e Projecto Educativo de Escola*. Educa.
- Barroso, J. (1996). *O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída*. In J. Barroso (Org.), *O estudo da escola* (pp. 167–189). Porto Editora.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, 26(92), 725-751. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Educa. <http://hdl.handle.net/10451/5761>
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação & Sociedade*, 30(109), 987-1007. <https://www.scielo.br/j/es/a/NyvzrSgN9zBFwsjMrmFjqsG/?format=pdf&lang=pt>

- Barroso, J. (2011). Conhecimento e acção pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). *Políticas educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 27-58.
- 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>
- Bauman, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Zahar.
- Bauman, Z. (2007). *Vida líquida*. Zahar.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage Publications.
- Bell, J. (2002). *Como realizar um projecto de investigação: Um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação*. Gradiva.
- Benavente, A. (1990). Insucesso escolar no contexto português - abordagens, concepções e políticas. *Análise Social*, 25(108_109), 715–733. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.1990108.07>
- Benito, R., & Collet, J. (2006). *Los proyectos educativos de ciudad (PEC): Análisis de la experiencia acumulada: Nueva propuesta metodológica*. Diputació de Barcelona.
- Biesta, G. (2011). *Learning democracy in school and society: Education, lifelong learning, and the politics of citizenship*. Sense Publishers. <http://dx.doi.org/10.1007/978-94-6091-512-3>
- Bisquerra, R. (1989). *Métodos de investigación educativa: Guía práctica*. CEAC.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.
- Braz, M. C. (2012). *O projecto educativo como documento orientador da vida na escola*. (Dissertação de mestrado em Administração Educacional). Instituto Politécnico de Santarém, Escola Superior de Educação de Santarém.
- Bruner, J. (1996). *The culture of education*. Harvard University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Burns, T., Köster, F., & Fuster, M. (2016). *Education Governance in Action: Lessons from Case Studies*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264262829-en>

- Câmara Municipal de S. João da Madeira. (2024). *Projeto Educativo Municipal 2024*. https://www.cm-sjm.pt/files/files/projeto_educativo_municipal_2024.pdf
- Câmara Municipal do Porto. (2022). *Projeto Educativo Municipal do Porto*. <https://www.cm-porto.pt/files/uploads/cms/cmp/67/files/220/projeto-educativo-municipal.pdf>
- Canário, R. (2004). Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. *Perspectiva*, 22(01), 47-78. http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-54732004000100004&lng=pt&lng=pt
- Canário, R. (2005). *O que é a escola? Um “olhar” sociológico*. Porto Editora.
- Canário, R. (2008). A escola: das “promessas” às “incertezas”. *Educação (Unisinos)*, 12(2), 73–81
- Carvalho, R. M. P. de, & Machado, J. (2011). Governação da escola e contratos de autonomia. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, (10), 5–24. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2011.3329>
- Castro, D. M. R. F. & Rothes, L. (2013). *Os Conselhos Municipais de Educação em Portugal: que contributo para o desenvolvimento da gestão local da Educação*. XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração de Gestão Local da Educação: democratização e qualidade social, Recife
- Checkoway, B. (2011). *What is youth participation?* University of Michigan.
- Chizzotti, A. (2000). *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Vozes.
- Christensen, L. B., Johnson, R. B., & Turner, L. A. (2015). *Research methods, design, and analysis*. Pearson.
- Conselho Nacional de Educação. (2018). *Participação autárquica na gestão das ofertas de educação e formação*. CNE. <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/relatorios?start=9>
- Conselho Nacional de Educação. (2019). *Estado da Educação 2018*. CNE.
- Cordeiro, A. M. R., Alcoforado, L. & Ferreira, A. G. (2012). Projeto Educativo Local. Um processo associado a estratégias de desenvolvimento integrado e sustentável. *Cadernos de Geografia*. 30/31, 305 – 315. https://doi.org/10.14195/0871-1623_31_28
- Costa, J. A. (1997). *O projecto educativo da escola e as políticas educativas locais: discursos e práticas*. Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A. (2003). Projectos educativo das escolas: um contributo para a sua (des)construção. *Educação e Sociedade*, 24(85), 1319-1340. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000400011>
- Coutinho, C. (2013). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática*. Almedina.

- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. SAGE Publications.
- Cruz, P. (2012). *O papel dos Conselhos Municipais de Educação na descentralização: ação pública, regulação e conhecimento*. (Tese de doutoramento em Educação - Administração e Política Educacional). Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/6457>
- Duarte, J., Grifo, A., & Marques, J. L. (2026). Governação local de políticas educativas em Portugal: Quadros multinível e instrumentos. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 73, 21–36. <https://doi.org/10.59072/rper.vi73.741>
- Dubet, F. (2004). O que é uma escola justa?. *Cadernos de Pesquisa*, 34(123), 539-555. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300002>
- Education Scotland. (2025). *Local authority approaches to supporting school improvement*. <https://educationinspectorate.gov.scot/inspection-reports/national-thematic-inspections/local-authority-approaches-to-supporting-school-improvement/>
- Epstein, J. L. (2001). *School, family, and community partnerships: Preparing educators and improving schools*. Westview Press.
- Estêvão, C. A. V. (2013). Democracia política, democracia escolar e educação para os direitos humanos. *Educação*, 36(1). <https://revistaseletronicas.pucrs.br/faced/article/view/12296>
- Comissão Europeia. (2025). *Living guidelines on the responsible use of generative AI in research*. Directorate-General for Research and Innovation. https://research-andinnovation.ec.europa.eu/document/download/2b6cf7e5-36ac-41cb-aab5-0d32050143dc_en
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: Uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Edições ASA.
- Fernández Enguita, M. (2001). *Educator en tiempos inciertos*. Morata.
- Flecha, R. (2015). *Successful educational actions for inclusion and social cohesion in Europe*. Springer Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-11176-6>
- Fontoura, M. M. (2008). Política e acção pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. *Revista Portuguesa de Educação*, 21(2), 5–31. <https://doi.org/10.21814/rpe.13924>

- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Machado, A. S. Fernandes, F. I. Ferreira, & J. Formosinho. (Orgs.). *Administração da educação – lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). ASA.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2000). Autonomia, projeto e liderança. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares: Atas do I Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 185–199). Universidade de Aveiro.
- Fortin, M. (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Lusodidacta.
- Fraústo da Silva, J. J. R., Emídio, M. T., & Grilo, E. M. (1988). *Proposta de Reorganização dos Planos Curriculares dos Ensino Básico e Secundário- Relatório Final (1.ª e 2.ª fases)*. Ministério da Educação.
- Freire, P. (1970). *Pedagogia do oprimido*. Paz e Terra.
- Freire, P. (2001). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Paz e Terra.
- Fullan, M. (2001). *The new meaning of educational change*. Teachers College Press.
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (1997). *O inquérito: teoria e prática*. Celta Editora.
- Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Artmed
- Gimeno Sacristán, J. (2001). *La educación que aún es posible*. Morata.
- Giroux, H. A. (1983). *Theory and resistance in education: A pedagogy for the opposition*. Bergin & Garvey.
- Giroux, H. A. (2011). *On Critical Pedagogy*. Bloomsbury Academic.
- Gonçalves, A. S. C. (2023). As comunidades de aprendizagem – quando escola e famílias caminham juntas para a cidadania sustentável na educação de infância. *Saber & Educar*, 32(1). <https://doi.org/10.25767/SE.V32I1.32735>
- Gonçalves, E., Sebastião, J., & Capucha, L. (2024). Transferência de competências educativas em Portugal: novas funções de velhos agentes. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 99–120. <https://journals.openedition.org/spp/14326>
- Graça, A., & Silva, J. M. (2015). Leiria Concelho Educador – Percurso de uma política educativa local. *Interacções*, 35, 65–74. <http://www.eses.pt/interaccoes>
- Grifo, A., Duarte, J., & Marques, J. L. (2025). A diversidade na formulação de instrumentos de política educativa local. *Revista Portuguesa de Educação*, 38(1), 1–19. <https://doi.org/10.21814/rpe.33890>
- Grilo, M. (1996). *Pacto educativo para o futuro: mensagem do Ministro da Educação*. Ministério da Educação.

- Gueiral, A. S., Marques, M. A., Magagnin, F. D., Sousa, J. F., Da Costa, E. A. (2025). A comunidade como espaço educativo: integração e protagonismo local. *Lumen Et Virtus*, 16(50), 9452–9467, <https://doi.org/10.56238/lew16n50-094>
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2009). *The fourth way: The inspiring future for educational change*. Corwin Press. <https://doi.org/10.4135/9781452219523>
- Harvey, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Martins Fontes. <https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/David-Harvey-Cidades-rebeldes.pdf>
- Hill, M. M., & Hill, A. (2012). *Investigação por questionário*. Edições Sílabo.
- Hopkins, D. (2001). *School improvement for real*. Routledge/Falmer.
- Instituto Nacional de Estatística. (2022). *Censos 2021: XVI Recenseamento Geral da População. VI Recenseamento Geral da Habitação - Resultados definitivos*. INE. <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21&xpid=CENSOS21>
- Instituto Nacional de Estatística. (2023). *O que nos dizem os Censos sobre as estruturas familiares*. INE. <https://www.ine.pt>
- Jesus Almeida, A. de J. (2004). O papel dos municípios na educação em Portugal. *Revista Iberoamericana de Educación*, 35(1), 1–13. <https://doi.org/10.35362/rie3512953>
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2009). *Focus groups: A practical guide for applied research*. Sage Publications.
- Lefebvre, H. (2000). *O direito à cidade*. Centauro.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. (2006). *Boletín Oficial del Estado*. Jefatura del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>
- Lima, J. A., & Pacheco J. A. (2006). *Fazer Investigação: contributos para a elaboração de dissertações e teses*. Porto Editora.
- Lima, L. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: Descentralização democrática ou desconcentração administrativa. *Revista Questões atuais de Direito Local*, 5, 7-24.
- Lima, L. C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 7-47. <https://hdl.handle.net/1822/60524>
- Lima, L. C. (2011). *Administração escolar: estudos*. Porto Editora.
- Locatelli, R. (2023). Renewing the social contract for education: Governing education as a common good. *Prospects*, 53, 411–422. <https://doi.org/10.1007/s11125-023-09653-w>
- Louro, P. (1999). Educação e autarquias: Da legislação às práticas. *Análise Psicológica*, 17(1), 153-162. http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0870-82311999000100016&lng=pt&tlng=pt

- 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 On Line*, 14, 96-113. <https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2017.14.5>
- Machado, J., & Alves, J. M. (Coords.) (2014). *Município, Território e Educação: a administração local da educação e da formação*. Universidade Católica Editora. <http://hdl.handle.net/10400.14/22515>
- Machado, J., & Leite, J. (2018). A escola, o município e a descentralização educativa. In A. Neto-Mendes et al. (Eds.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 261–270). UA Editora. <http://hdl.handle.net/10400.14/28531>
- Matias Alves, J. (2005). *Organização, Gestão e Projecto Educativo das Escolas*. Edições ASA.
- Matias Alves, J. (2015). Projetos educativos municipais e administração local da educação “Malhas que o império tece”. In J. Machado, & J. M. Alves. (Orgs.). *Professores, Escola e Município- Formar, Conhecer e Desenvolver* (pp. 142-167). Universidade Católica Editora. <http://hdl.handle.net/10400.14/22523>
- Matias Alves, J., & Vieira, I. (2014). Os projetos educativos municipais: o caso da área metropolitana do Porto. In J. Machado, J. M. Alves, A. S. Fernandes, J. Formosinho, & I. Vieira. *Municípios, educação e desenvolvimento local: projetos educativos municipais* (pp. 101-131). Fundação Manuel Leão. <http://hdl.handle.net/10400.14/17206>
- Melo, A., & Soares, L. (1994). *Educação e desenvolvimento comunitário: Uma experiência de intervenção local*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. Sage Publications.
- Minayo, M. C. S. (2013). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. Hucitec.
- Ministère de l'Éducation Nationale. (2013). *Projet éducatif territorial* (Circulaire n.º 2013-036 du 20 mars 2013). Bulletin officiel de l'Éducation nationale. <https://www.education.gouv.fr/bo/13/Hebdo12/MENE1306458C.htm>
- Mons, N. (2004). Politiques de déscentralisation en éducation: diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques. *Revue Française de Pédagogie*. 146, 41-52. https://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_2004_num_146_1_3092
- Moreira, A. G., & Alves, J. M. (2024). Modelos locais de governação na educação. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, (27), 1–13. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2024.15917>

- Morgado, J. C. (2012). *O estudo de caso na investigação em educação*. De Facto Editores.
<https://hdl.handle.net/1822/68429>
- Morgado, J. C. (2014). Dos projetos educativos das escolas ao projeto educativo municipal: desafios curriculares: Educação, Economia e Território: o papel da educação no desenvolvimento. *XXI Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE*, 467-475.
- Morgado, J. C. (2016). O professor como decisor curricular: de ortodoxo a cosmopolita. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, 9(18), 55-64. <https://hdl.handle.net/1822/46863>
- Mota, D., & Fraga, N. (2020). O Conselho Municipal de Educação e a descentralização educativa. *Revista Investigar Em Educação*, 2(11/12). <https://doi.org/10.34626/k1bf9p47>
- Muzzatto, E. M., & Silva, L. F. S. C. (2021). Educação para a cidadania democrática: desafios, impasses e perspectivas. *Educação*, 44(1), e32656. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2021.1.32656>
- Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do Estado: elementos para uma reflexão. In B. Sander (Org.), *Por uma escola de qualidade para todos: XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação / V Congresso Luso-Brasileiro / I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração Educacional*. ANPAE; UFRGS/FACED/PPGEDU.
- Nóvoa, A. (2002). O espaço público da educação: imagens, narrativas e dilemas. In A. Nóvoa. *Espaços de educação, tempos de formação* (pp. 1–30). Fundação Calouste Gulbenkian.
<http://hdl.handle.net/10451/4797>
- Nóvoa, A. (2009). *Professores: imagens do futuro presente*. Educa.
- Nóvoa, A. (2012). Pensar alunos, professores, escolas, políticas. *Revista Educação, Cultura e Sociedade*, 2(2), 7–17. <https://doi.org/10.30681/ecs.v2i2.1004>
- OCDE (2003), *Education Policy Analysis 2003*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/epa-2003-en>
- OCDE. (2018). *Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>
- OCDE. (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- OCDE. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/69096873-en>
- Pacheco, A. O. F. (2012). *Construção e desenvolvimento de políticas educativas locais: A carta educativa como instrumento estratégico* [Dissertação de mestrado em Ciências da Educação - Especialidade

- em Administração Escolar]. Instituto Politécnico de Lisboa.
<http://hdl.handle.net/10400.21/3285>
- Pacheco, J. A., & Pereira, N. (2007). Estudos curriculares: das teorias aos projectos de escola. *Educação em Revista*, 45, 197–221. <https://doi.org/10.1590/S0102-46982007000100011>
- Pereira, F., Costa, N., & Mendes, A. (2004). Colaboração docente na gestão do currículo- o papel do departamento curricular. In J. Costa, A. Neto-Mendes, A. Andrade, N. Costa. (Eds.). *Gestão Curricular percursos de investigação*. Universidade de Aveiro.
- Pinhal, J. (2012). *Os Municípios Portugueses e a Educação. Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Pinhal, J. (2014). Regulação da educação: Os municípios e o Estado. In J. Machado, J. M. Alves. (Coord.). *Município, Território e Educação. A Administração Local da Educação e da Formação* (pp. 8-14). Universidade Católica Editora. <http://hdl.handle.net/10400.14/22515>
- Pinto, F. C. (2001). *Cidadania, Sistema Educativo e Cidade Educadora*. Edições Piaget.
- Prata, A. R. (2022). *Descentralização e Educação em Portugal: os (novos) desafios das Autarquias Locais*. Associação de Estudos de Direito Regional e Local.
- Putnam, R. D., Feldstein, L., & Cohen, D. (2003). *Better together: Restoring the American community*. Simon & Schuster.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2013). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.
- Rancon, S. (2018). Des démarches de participation dans la fabrique d'un projet local d'éducation. Instruments d'action publique et discours éducatifs. *Les Sciences de l'éducation – Pour l'Ère nouvelle*, 51(1), 37–61. <https://shs.cairn.info/revue-les-sciences-de-l-education-pour-l-ere-nouvelle-2018-1-page-37?lang=fr>
- República Portuguesa. (1973, 25 de julho). Lei n.º 5/73, de 25 de julho. Diário do Governo, Série I, n.º 173, 1315–1321. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Lei/5-1973-421823>
- República Portuguesa. (1974, 21 de dezembro). Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro. Diário do Governo n.º 297/1974 (2º Suplemento), Série I de 1974-12-21, 1606-(5) a 1606-(9). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Decreto-Lei/735-a-1974-251992>
- República Portuguesa. (1976, 10 de abril). Constituição da República Portuguesa. Diário da República, 1.ª série. <https://diariodarepublica.pt/>
- República Portuguesa. (1976, 23 de outubro). Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro. Diário da República, 1.ª série, n.º 249 (1.º Suplemento), 2420-(1)–2420-(6). <https://data.diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/Decreto-Lei/769-a-233694>

República Portuguesa. (1986, 14 de outubro). Lei n.º 46/86, de 14 de outubro: Lei de Bases do Sistema Educativo. Diário da República, 1.ª série, n.º 237, 3067–3081. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Lei/46-1986-222418>

República Portuguesa. (1989, 3 de fevereiro). Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. Diário da República, 1.ª série, n.º 29, 456–461. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/Decreto-Lei/43-1989-610688>

República Portuguesa. (1998, 4 de maio). Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Diário da República, Série I-A, n.º 102 (1.º Suplemento), 1988-(2)–1988-(15). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Decreto-Lei/115-a-1998-155636>

República Portuguesa. (1999, 14 de setembro). Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Diário da República, Série I-A, n.º 215, 6301–6307. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Lei/159-1999-570562>

República Portuguesa. (2003, 15 de janeiro). Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Diário da República, 1.ª série. https://pgdlisboa.pt/Leis/Lei_mostra_articulado.php?nid=1620&tabela=Leis

República Portuguesa. (2003, 22 de agosto). Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 193, 5375–5377. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Lei/41-2003-656120>

República Portuguesa. (2008, 28 de julho). Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho. Diário da República, 1.ª série, 4753 - 4756. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Decreto-Lei/144-2008-454796>

República Portuguesa. (2012, 10 de fevereiro). Lei n.º 6/2012, de 10 de fevereiro. Diário da República, 1.ª série, n.º 30, 726–735. https://pgdlisboa.pt/Leis/Lei_mostra_articulado.php?nid=1624&tabela=Leis&ficha=1&pagina=1

República Portuguesa. (2013, 12 de setembro). Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diário da República, 1.ª série, n.º 176, 5688–5724. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Lei/75-2013-500023>

República Portuguesa. (2015, 11 de maio). Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio. Diário da República, 1.ª série, n.º 89. https://pgdlisboa.pt/Leis/Lei_mostra_articulado.php?nid=2325&tabela=Leis

República Portuguesa. (2015, 12 de fevereiro). Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Diário da República, 1.ª série, n.º 30, 838 - 841. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Decreto-Lei/30-2015-66487456>

- República Portuguesa. (2017, 26 de julho). Despacho n.º 6478/2017, de 26 de julho. Diário da República, 2.ª série, n.º 143, 15484. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/despacho/6478-2017-107752620>
- República Portuguesa. (2018, 16 de agosto). Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Diário da República, 1.ª série, n.º 157, 4102 - 4108. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Lei/50-2018-116068877>
- República Portuguesa. (2018, 6 de julho). Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho. Diário da República, 1.ª série, 2918 - 2928. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Decreto-Lei/54-2018-115652961>
- República Portuguesa. (2019, 13 de setembro). Lei n.º 116/2019, de 13 de setembro. Diário da República, 1.ª série, 12 - 35. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/modificacoes/116-2019-124680588>
- República Portuguesa. (2019, 30 de janeiro). Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Diário da República, 1.ª série, n.º 21, 674–749. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/Decreto-Lei/21-2019-118748848>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rivas, M. (1991). *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: Estado del Arte*. UNESCO/REDUC.
- Rocha-Trindade, M. B. (2010). Reflexos da filosofia intercultural no sistema de ensino português. *Poiésis - Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação*, 3(5), 85–105. <https://doi.org/10.19177/prppge.v3e5201085-105>
- Rodrigues, M. L. (2014). *40 anos de políticas de educação em Portugal: A construção do sistema democrático de ensino*. Almedina.
- 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, L. I. R., Alcoforado, J. L., & Rochette Cordeiro, A. M. (2023). A assunção de competências e responsabilidades pelos municípios portugueses no domínio do planeamento da rede escolar na perspetiva dos responsáveis políticos locais. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 57, e057007. https://doi.org/10.14195/1647-8614_57_07

- Santos, S., Neves, R., & Marques, J. L. (2019). Políticas educativas locais, cartas educativas e planos estratégicos educativos – Desafios e decisões em dois contextos. *Indagatio Didactica*, 11(1), 301–321. <https://doi.org/10.34624/id.v11i1.5716>
- Schluchter, W. (1989). *Max Weber's research program, in Rationalism, Religion and Domination*, University of California Press, Ltd.
- Schön, D.A. (1992). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315237473>
- Silva, A. (2018). *Territorialização em matéria de Educação. A implementação do Programa Aproximar Educação no Município de Vila Nova de Famalicão*. (Dissertação de Mestrado, Universidade do Porto). <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/116821>
- Sobral, R. M. R. (2018). A delegação de competências nos municípios: Verdadeira descentralização? (Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa). <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/39792?locale=e>
- Soja, E. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Sousa, P. J. V., & Sá, S. (2023). Relação entre lideranças e autarquias. *Altus Ciência: Revista Académica Multidisciplinar da Faculdade Cidade de João Pinheiro*, 16, 76–105. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7514266>
- Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Sage Publications.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, (33), 41-65. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000200003&lng=en&tlng=es
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e educação: Políticas educacionais e novos modos de governação*. Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2021). *Educação e políticas públicas: Uma Leitura crítica da governança global*. Almedina.
- Teodoro, A., & Anibal, J. (2020). *Educação e desigualdades sociais: desafios para a justiça social na escola*. Edições Sílabo.
- Torres, L. L. (2011). Liderança singular na escola democrática: Ameaças e contradições. *Revista ELO*, 18. <https://hdl.handle.net/1822/14179>
- Torres, L. L., & Martins, M. F. S. (2025). Processo de construção de um projeto educativo local: Lógicas de poder e resistência no desenvolvimento da “cidade” como agente educativo-cultural. *Revista Portuguesa de Educação*, 38(2), e25040. <https://doi.org/10.21814/rpe.38200>

- Tribunal de Contas (2024). *Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências* (2022). Relatório n.º 1/2024. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel001-2024-2s.pdf>
- Trilla, J., & Novella, A. (2011). Educación y participación social de la infancia. *Revista Iberoamericana de Educación*, 26, 1–14. <https://doi.org/10.35362/rie260982>
- Tristão, E. F. F. R. (2009). *As Políticas Educativas Municipais. Estudo extensivo nos municípios da Comunidade urbana da Lezíria do Tejo*. [Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação]. Universidade de Lisboa. https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10451/910/1/18099_ulsd_dep.17635_Dissertacao-PolíticasEducativasMunicipais.pdf
- UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. <https://doi.org/10.54675/ASRB4722>
- Veiga, C. (2007). *Descentralização: Conceitos e Perspetivas*. In Colóquio sobre Descentralização e Desconcentração Administrativa: Que modelos para um pequeno Estado insular como Cabo Verde.
- Vygotsky, L. S. (1978). *Mind in Society: Development of Higher Psychological Processes* (M. Cole, V. John-Steiner, S. Scribner, & E. Souberman, Eds.). Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvif9vz4>
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press.
- Yin, R. (2009). *Case study research: design and methods*. Sage Publications.

ANEXOS

ANEXO I - PARECER DA COMISSÃO DE ÉTICA PARA A INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS



Universidade do Minho

Conselho de Ética

Comissão de Ética para a Investigação em Ciências Sociais e Humanas (CEICSH)

Identificação do documento: CEICSH 011/2024

Título do projeto: *Escola e Educação Urbana: do Projeto Educativo à construção de Comunidades de Aprendizagem*

Equipa de Investigação: Patrícia Magalhães (IR; Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho; José Carlos Morgado (Orientador), Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho.

PARECER

A Comissão de Ética para a Investigação em Ciências Sociais e Humanas (CEICSH) analisou o processo relativo ao projeto de investigação acima identificado, intitulado *Escola e Educação Urbana: do Projeto Educativo à construção de Comunidades de Aprendizagem*.

Os documentos apresentados revelam que o projeto obedece aos requisitos exigidos para as boas práticas na investigação com humanos, em conformidade com as normas nacionais e internacionais que regulam a investigação em Ciências Sociais e Humanas.

Face ao exposto, a Comissão de Ética para a Investigação em Ciências Sociais e Humanas (CEICSH) nada tem a opor à realização do projeto nos termos apresentados no Formulário de Identificação e Caracterização do Projeto, que se anexa, emitindo o seu parecer favorável, que foi aprovado por unanimidade pelos seus membros.

Braga, 29 de janeiro de 2024.

O Presidente da CEICSH

Assinado por: EMANUEL PEDRO VIANA BARBAS
DE ALBUQUERQUE
Num. de Identificação: 07089799

(Emanuel Pedro Viana Barbas Albuquerque)

Anexo: Formulário de identificação e caracterização do projeto

APÊNDICES

APÊNDICE I. QUESTIONÁRIO AOS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL



QUESTIONÁRIO AOS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL (PEM)

CONSENTIMENTO INFORMADO

Este documento estabelece as condições da sua participação no estudo *Escola e Educação Urbana: do Projeto Educativo à construção de Comunidades de Aprendizagem*, implementado pela doutoranda Patrícia Andreia Costa Magalhães, no âmbito do Doutoramento em Ciências da Educação, na especialidade de Desenvolvimento Curricular, da Universidade do Minho. O estudo tem como objetivo recolher a opinião dos membros do Conselho Municipal de Educação (CME) no âmbito da elaboração do Projeto Educativo Municipal (PEM).

Convidamo-lo a responder a um questionário relacionado com a educação no município. As suas respostas serão confidenciais e usadas apenas para este estudo. A sua participação é voluntária e pode optar por não responder a qualquer momento.

A sua participação não envolve riscos, no entanto os benefícios estará a contribuir para o desenvolvimento de políticas educacionais mais eficazes para o [REDACTED]

O preenchimento deste questionário rondará os 7 minutos.

Se você tiver alguma dúvida ou questão, poderá entrar em contato com a Patrícia Magalhães através do e-mail patricia4magalhaes@gmail.com

☐

Li e compreendi as informações fornecidas acima e concordo em participar voluntariamente deste estudo.

I. INFORMAÇÕES PESSOAIS

1.1 - Idade

A sua resposta

1.2 - Género

- ☐ Feminino
- ☐ Masculino
- ☐ Prefiro não revelar

II. Percepções sobre o funcionamento do CME

Considerando o funcionamento do CME, indique o nível de frequência em que ocorrem cada uma das atividades em epígrafe. Por favor, responda a cada um dos itens, de acordo com a seguinte escala:

1 - "Nunca", 2 - "Raramente", 3 - "Algumas vezes", 4 - "Muitas vezes" e 5 - "Sempre"

2.1 - Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.2 - Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os departamentos governamentais com competência na matéria, com vista a garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do Concelho.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.3 - Deliberação sobre a abertura e o encerramento de estabelecimentos de educação e ensino.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.4 - Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.5 - Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no Município.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.6 - Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.7 - Deliberação de medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de caráter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.8 - Deliberação de programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.9 -Deliberação de intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.10 - Análise sobre o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, reflexão sobre as causas das situações analisadas e identificação de ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

III. PARTICIPAÇÃO

Atendendo às afirmações que se seguem, indique o seu grau de participação, usando uma escala de 1 a 5, em que 1 representa "Nunca", 2 "Raramente", 3 "Algumas vezes", 4 "Muitas vezes" e 5 "Sempre"

3.1 - Uso da palavra nos termos regimentais.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.2 - Apresento pareceres, propostas, recomendações, requerimentos, reclamações e recursos.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.3 - Solicito ao Presidente informações e esclarecimentos que entendo necessários, no estrito âmbito das minhas competências.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☒	☐	Sempre

3.4 - Compareço e acompanho as reuniões do Conselho e dos grupos de trabalho para os quais esteja designado.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

IV. Importância do CME

4.1 - Considerando a sua experiência no CME, qual o grau de importância que atribui a este órgão?

	1	2	3	4	5	
Muito importante	☐	☐	☐	☐	☐	Nada importante

V . COLABORAÇÃO COM PARCEIROS

Responda às duas perguntas que se seguem, da forma mais completa possível.

4.1 - Como avalia as relações estabelecidas entre a município e os parceiros educativos, nomeadamente com os Agrupamentos de escolas?

A sua resposta

4.2 - De que forma o CME pode potenciar a participação dos vários parceiros sociais na definição de uma política de educação a nível local?

A sua resposta

V. PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL

5.1 - Na sua opinião, escolha os eixos prioritários do PEM? (Escolha até 3 opções)

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
Melhoria do currículo e das práticas pedagógicas.	☐	☐	☐
Envolvimento da comunidade na educação.	☐	☐	☐
Inclusão de alunos com necessidades especiais	☐	☐	☐
Formação contínua de professores	☐	☐	☐
Melhoria da infraestrutura escolar	☐	☐	☐
Integração de tecnologia na educação	☐	☐	☐

5.2 - Como gostaria que fosse o Município daqui a 5 anos? Por favor (selecione até 3 opções)

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
Mais verde e sustentável;	☐	☐	☐
Com melhor infraestrutura e serviços públicos	☐	☐	☐
Mais rico em atividades culturais e de lazer	☐	☐	☐
Mais inclusiva e igualitária em termos de oportunidades	☐	☐	☐
Com maior atratividade empresarial	☐	☐	☐
Outro(s)	☐	☐	☐

5.3 - Na eventualidade de ter selecionado o item "outros(s)", justifique a sua opção

A sua resposta

MUITO OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO!

APÊNDICE II. QUESTIONÁRIO AOS DOCENTES NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL



QUESTIONÁRIO AOS PROFESSORES NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL (PEM)

CONSENTIMENTO INFORMADO

Este documento estabelece as condições da sua participação no estudo *Escola e Educação Urbana: do Projeto Educativo à construção de Comunidades de Aprendizagem*, implementado pela doutoranda Patrícia Andreia Costa Magalhães, no âmbito do Doutoramento em Ciências da Educação, na especialidade de Desenvolvimento Curricular, da Universidade do Minho. O estudo tem como objetivo recolher a opinião dos Professores do Município de Vila Verde no âmbito da elaboração do Projeto Educativo Municipal (PEM).

Convidamo-lo a responder a um questionário relacionado com a educação no município. As suas respostas serão confidenciais e usadas apenas para este estudo. A sua participação é voluntária e pode optar por não responder a qualquer momento.

A sua participação não envolve riscos, no entanto os benefícios estará a contribuir para o desenvolvimento de políticas educacionais mais eficazes para o Município de Vila Verde.

O preenchimento deste questionário rondará os **7 minutos**.

Se você tiver alguma dúvida ou questão, poderá entrar em contato com a Patrícia Magalhães através do e-mail patricia4magalhaes@gmail.com

☐ Li e compreendi as informações fornecidas acima e concordo em participar voluntariamente deste estudo.

I - Informações Pessoais

1.1 - Idade

A sua resposta

1.2 - Género

- ☐ Feminino
- ☐ Masculino
- ☐ Prefiro não divulgar

1.3 - Agrupamento que lecciona:

A sua resposta

1.4 - Escola que lecciona:

A sua resposta

1.5 - Nível de ensino que lecciona:

- ☐ Jardim de Infância
- ☐ Pré-escolar
- ☐ Ensino Básico
- ☐ Ensino Secundário

1.6 - Tempo de experiência enquanto professor (em anos):

A sua resposta

1.7 - Disciplinas ou áreas que leciona:

A sua resposta

II . PERCEPÇÕES ACERCA DO PROJETO EDUCATIVO ESCOLAR (PEE)

Considerando o Projeto Educativo Escolar, indique o nível de frequência em que ocorrem as seguintes afirmações. Por favor, responda a cada um dos itens, de acordo com a seguinte escala:

1 - "Nunca", 2 - "Raramente", 3 - "Algumas vezes", 4 - "Muitas vezes" e 5 - "Sempre"

2.1 - Reflete efetivamente os objetivos e valores da escola.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.2 - Tem um impacto positivo na qualidade da educação que oferecemos aos alunos.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.3 - As metas e prioridades do PEE estão alinhadas com as necessidades dos alunos e da comunidade.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.4 - Sinto-me apoiado pela equipa escolar na implementação do PEE na minha escola.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.5 - Promove um ambiente de ensino e aprendizagem mais inclusivo na escola.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.6 - A colaboração entre professores em relação ao PEE é eficaz.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.7 - Sinto-me apoiado(a) pelo autarquia na implementação do PEE.

1	2	3	4	5
☐	☐	☐	☐	☐

2.8 - Tenho a oportunidade de contribuir ativamente para o desenvolvimento e implementação do PEE.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.9 - Considero que o PEE é uma ferramenta eficaz para melhorar a qualidade da educação na minha escola.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

III. PRIORIDADES EDUCATIVAS

Por favor, classifique as seguintes afirmações usando a seguinte escala:

1

significa - "Nunca", 2 - "Raramente", 3 - "Algumas vezes", 4 - "Muitas vezes" e 5 - "Sempre"

3.1 - Pratico a diferenciação pedagógica para atender às necessidades dos estudantes.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.2 - Recorro a [REDACTED] ensino para promover a participação ativa dos estudantes durante as aulas.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

[REDACTED]

3.3 - Integro a tecnologia no ensino como parte fundamental de minha prática pedagógica.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.4 - Promovo a colaboração entre os estudantes e o desenvolvimento de habilidades socioemocionais.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.5 - Promovo a inclusão de estudantes com necessidades especiais nas atividades de turma.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.6 - Preparo as aulas de acordo com os objetivos educacionais e diretrizes curriculares estabelecidas.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.7 - Mantenho-me atualizado com as melhores práticas pedagógicas e tendências educacionais.

	1	2	3	4	5	
Nunda	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.8 - Envolver os pais e responsáveis no processo educacional dos estudantes.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.9 - Lido de forma eficaz com desafios específicos que possam surgir em minha sala de aula.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.10 - Exploro e utilizo abordagens pedagógicas inovadoras.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.10 - Adapto as práticas pedagógicas mediante as necessidades dos estudantes.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

3.11 - Relacionando as suas concepções curriculares, qual das seguintes identidades profissionais melhor o caracteriza?

- ☐ Identidade Profissional Tradicional - Geralmente centrada no conteúdo acadêmico, com uma ênfase na transmissão de conhecimento por meio de métodos formais de ensino.
- ☐ Identidade Profissional Humanista - Centrada no desenvolvimento pessoal do aluno, com ênfase em métodos interativos e aprendizagem experiencial.
- ☐ Identidade Profissional Ecológica - Enfatiza a interconexão entre os alunos, a comunidade e o meio ambiente. Aborda questões ecológicas e sociais.
- ☐ Identidade Profissional Sociocultural - Enfoca a importância do contexto cultural e social na educação. Valoriza a diversidade e a interação social.

IV. DESENVOLVIMENTO PROFISIONAL

Considerando o seu desenvolvimento profissional, e de acordo com a sua experiência avalie numa escala **de 1 a 5** (em que 1 significa "**Nada importante**", 2 "**Pouco importante**", 3 "**Moderadamente importante**", 4 "**Importante**" e 5 "**Totalmente importante**"), as seguintes afirmações:

4.2 - Colaboração entre professores e município.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

4.1 - Apoio fornecido aos professores em termos de desenvolvimento profissional e recursos didáticos.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

4.3 - As oportunidades de desenvolvimento profissional oferecidas pela Escola.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

4.4 - As oportunidades de desenvolvimento profissional oferecidas pelo Município.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

4.3 - Que recursos ou apoio adicional você considera necessário para melhorar sua prática pedagógica?

A sua resposta _____

4.4 - Por ordem de preferência, quais são, para si, os eixos prioritários do Projeto Educativo Municipal? (Escolha 3 opções)

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
Melhoria do currículo e das práticas pedagógicas	☐	☐	☐
Envolvimento da comunidade na educação	☐	☐	☐
Inclusão de alunos com necessidades especiais	☐	☐	☐
Formação contínua de professores	☐	☐	☐
Melhoria da infraestrutura escolar	☐	☐	☐
Integração de tecnologia na educação	☐	☐	☐

4.5 - Como idealiza a Escola daqui a 5 anos?

A sua resposta _____

MUITO OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO!

APÊNDICE III. QUESTIONÁRIO AOS COORDENADORES DE ESCOLAS NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL



QUESTIONÁRIO AOS COORDENADORES DE ESCOLAS NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL (PEM)

CONSENTIMENTO INFORMADO

Este documento estabelece as condições da sua participação no estudo *Escola e Educação Urbana: do Projeto Educativo à construção de Comunidades de Aprendizagem*, implementado pela doutoranda Patrícia Andreia Costa Magalhães, no âmbito do Doutoramento em Ciências da Educação, na especialidade de Desenvolvimento Curricular, da Universidade do Minho. O estudo tem como objetivo recolher informações e opiniões dos Coordenadores de Escolas no âmbito da elaboração do Projeto Educativo Municipal (PEM).

Convidamo-lo a responder a um questionário relacionado com a educação no município. As suas respostas serão confidenciais e usadas apenas para este estudo. A sua participação é voluntária e pode optar por não responder a qualquer momento.

A sua participação não envolve riscos, no entanto os benefícios estará a contribuir para o desenvolvimento de políticas educacionais mais eficazes para o Município de Vila Verde.

O preenchimento deste questionário rondará os 7 minutos.

Se você tiver alguma dúvida ou questão, poderá entrar em contato com a Patrícia Magalhães através do e-mail patricia4magalhaes@gmail.com

☐

Li e compreendi as informações fornecidas acima e concordo em participar voluntariamente deste estudo.

I. Informações Pessoais

1.1 - Idade

A sua resposta _____

1.2 - Género

- ☐ Feminino
- ☐ Masculino
- ☐ Prefiro não revelar

1.3 - Anos de serviço como Professor

A sua resposta _____

1.4 - Anos de serviço como Diretor de Escola

A sua resposta _____

II . PROJETO EDUCATIVO DA ESCOLA (PEE)

Considerando o Projeto Educativo Escolar, indique o nível de frequência em que ocorrem as seguintes afirmações. Por favor, responda a cada um dos itens, de acordo com a seguinte escala:

1 - "Nunca", 2 - "Raramente", 3 - "Algumas vezes", 4 - "Muitas vezes" e 5 - "Sempre"

2.1 - O PEE reflete efetivamente os objetivos e valores da escola.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.2 - Sinto-me bem informado(a) sobre os objetivos e estratégias educativas do Município

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.3 - O PEE tem um impacto positivo na qualidade da educação que oferecemos aos alunos

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.4 - As metas e prioridades do PEE estão alinhadas com as necessidades dos alunos e da comunidade.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.5 - Sinto-me apoiado(a) pela Município na implementação do PEE.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.6 - A colaboração entre professores no âmbito do PEE é eficaz.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.7 - O PEE promove um ambiente de ensino-aprendizagem mais inclusivo na escola.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

2.8 - A comunidade educativa teve oportunidade de contribuir ativamente para o desenvolvimento e implementação do PEE.

	1	2	3	4	5	
Nunca	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

III . AUTONOMIA CURRICULAR

3.1 - Quais são os principais objetivos da escola ao exercer a autonomia curricular?

A sua resposta

3.2 - Quais são as áreas ou disciplinas em que a escola tem mais flexibilidade para adaptar o currículo?

A sua resposta

3.3 - Como é que a escola envolve os professores na definição do currículo?

A sua resposta

3.4 - Como é que a escola promove a participação dos professores nas decisões curriculares, relativamente ao desenvolvimento do currículo?

A sua resposta

3.4 - Como a escola equilibra a sua autonomia curricular?

A sua resposta

V. RECURSOS E APOIO

Avalie as seguintes questões, de acordo com o seu nível de satisfação. Por favor, responda a cada um dos itens, de acordo com a seguinte escala:

1 - "Muito insatisfeito", 2 - "Insatisfeito", 3 - "Nem insatisfeito nem satisfeito", 4 - "Satisfeito" e 5 "Muito Satisfeito".

5.1 - Às infraestruturas da escola.

	1	2	3	4	5	
Muito insatisfeito	☐	☐	☐	☐	☐	Muito Satisfeito

5.1 - Ao apoio do município e do Conselho Municipal de Educação à sua escola.

	1	2	3	4	5	
Muito insatisfeito	☐	☐	☐	☐	☐	Muito Satisfeito

5.2 - Ao envolvimento da comunidade local no processo educativo.

	1	2	3	4	5	
Muito insatisfeito	☐	☐	☐	☐	☐	Muito Satisfeito

IV. PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL

4.4 - Considera que o PEM, pode contribuir para o sucesso educativo da sua escola? Em que medida?

A sua resposta

4.4 - Por ordem de preferência, quais são, para si, os eixos prioritários do Projeto Educativo Municipal? (Escolha 3 opções)

	1ªopção	2ªopção	3ªopção
Melhoria do currículo e das práticas pedagógicas;	☐	☐	☐
Envolvimento da comunidade na Educação;	☐	☐	☐
Inclusão de alunos com necessidades especiais;	☐	☐	☐
Formação contínua de professores;	☐	☐	☐
Melhoria da infraestrutura escolar;	☐	☐	☐
Integração de tecnologia na educação.	☐	☐	☐

Como idealiza a escola daqui a 5 anos?

A sua resposta

MUITO OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO!

APÊNDICE IV. QUESTIONÁRIO AOS MUNÍCIPES NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL



QUESTIONÁRIO AOS MUNÍCIPES NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL (PEM)

CONSENTIMENTO INFORMADO

Este documento estabelece as condições da sua participação no estudo *Escola e Educação Urbana: do Projeto Educativo à construção de Comunidades de Aprendizagem*, implementado pela doutoranda Patrícia Andreia Costa Magalhães, no âmbito do Doutoramento em Ciências da Educação, na especialidade de Desenvolvimento Curricular, da Universidade de Minho. O estudo tem como objetivo recolher a opinião dos Municípios da [redacted] âmbito da elaboração do Projeto Educativo Municipal (PEM).

Convidamo-lo a responder a um questionário relacionado com a educação no município. As suas respostas serão confidenciais e usadas apenas para este estudo. A sua participação é voluntária e pode optar por não responder a qualquer momento.

A sua participação não envolve riscos, no entanto os benefícios estará a contribuir para o desenvolvimento de políticas educacionais mais eficazes para o [redacted]

O preenchimento deste questionário rondará os 7 minutos.

Se você tiver alguma dúvida ou questão, poderá entrar em contato com a Patrícia Magalhães através do e-mail patricia4magalhaes@gmail.com

☐ Li e compreendi as informações fornecidas acima e concordo em participar voluntariamente deste estudo.

I. Informações Pessoais

1.1 - Idade

A sua resposta

1.2 - Género

- ☐ Feminino
- ☐ Masculino
- ☐ Outro
- ☐ Prefiro não revelar

1.3 - Habilitações Académicas

A sua resposta

1.4 - Ocupação Profissional

A sua resposta

II. Percepções sobre os princípios das Cidades Educadoras

Os princípios das Cidades Educadoras, que enfatizam a aprendizagem ao longo da vida, a participação cidadã, a valorização da diversidade e a educação como um elemento fundamental do ambiente urbano, são importantes para o desenvolvimento da nossa comunidade.

Aplicando os princípios das Cidades Educadoras à comunidade que está inserido, avalie o grau de importância das seguintes afirmações.

Escala de 1 a 5 (em que 1 significa "Nada importante", 2 "Pouco importante", 3 "Moderadamente importante", 4 "Importante" e 5 "Totalmente importante").

2.1 - Todos os habitantes de uma cidade deverão ter o direito de desfrutar, em condições de liberdade e igualdade, os meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que ela lhes oferece.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.2 - A cidade deverá promover a educação na diversidade para a compreensão, a cooperação solidária internacional e a paz no mundo.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.3 - A cidade educadora deverá encorajar o diálogo entre gerações, não somente enquanto fórmula de coexistência pacífica, mas como procura de projetos comuns e partilhados entre grupos de pessoas de idades diferentes.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.4 - As políticas municipais de carácter educativo deverão ser sempre entendidas no seu contexto mais amplo inspirado nos princípios de justiça social, de civismo democrático, da qualidade de vida e da promoção dos seus habitantes.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.5 - Os municípios deverão exercer com eficácia as competências que lhes cabem em matéria de educação.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.6 - Os responsáveis pela política municipal da cidade deverão possuir uma informação precisa sobre a situação e as necessidades dos seus habitantes.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.7 - A cidade deverá saber encontrar, preservar e apresentar sua identidade pessoal e complexa.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.8 - A transformação e o crescimento da cidade deverão ser presididos por uma harmonia entre as novas necessidades e a perpetuação de construções e símbolos que constituam referências claras ao seu passado e à sua existência.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.9 - A cidade educadora deverá fomentar a participação cidadã com uma perspectiva crítica e co-responsável.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.10 - O município deverá dotar a cidade de espaços, equipamentos e serviços públicos adequados ao desenvolvimento pessoal, social, moral e cultural de todos os seus habitantes, prestando uma atenção especial à infância e à juventude.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.11 - A cidade deverá garantir a qualidade de vida de todos os seus habitantes.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.12 - O projeto educador explícito e implícito na estrutura e no governo da cidade, os valores que esta encoraja, a qualidade de vida que oferece, as manifestações que organiza, as campanhas e os projetos de todos os tipos que prepara, deverão ser objeto de reflexão e de participação, graças à utilização dos instrumentos necessários que permitam ajudar os indivíduos a crescer pessoal e coletivamente.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.13 - O município deverá avaliar o impacto das ofertas culturais, recreativas, informativas, publicitárias ou de outro tipo e as realidades que as crianças e jovens recebem sem qualquer intermediário.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.14 - A cidade deverá procurar que todas as famílias recebam uma formação que lhes permitirá ajudar os seus filhos a crescer e a apreender a cidade, num espírito de respeito mútuo.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.15 - A cidade deverá oferecer aos seus habitantes a possibilidade de ocuparem um lugar na sociedade, dar-lhes os conselhos necessários à sua orientação pessoal e profissional e tornar possível a sua participação em atividades sociais.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.16 - A cidade deverá estar consciente dos mecanismos de exclusão e marginalização que a afetam e as modalidades que eles apresentam assim como desenvolver as políticas de ação afirmativa necessárias.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.17 - As intervenções destinadas a resolver desigualdades podem adquirir formas múltiplas, mas deverão partir duma visão global da pessoa, dum parâmetro configurado pelos interesses de cada uma destas e pelo conjunto de direitos que a todos assistem.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.18 - A cidade deverá estimular o associativismo enquanto modo de participação e corresponsabilidade cívica com o objetivo de analisar as intervenções para o serviço da comunidade e de obter e difundir a informação, os materiais e as ideias, permitindo o desenvolvimento social, moral e cultural das pessoas.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.19 - O município deverá garantir uma informação suficiente e compreensível e encorajar os seus habitantes a informarem-se.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

2.20 - A cidade educadora deverá oferecer a todos os seus habitantes, enquanto objetivo cada vez mais necessário à comunidade, uma formação sobre os valores e as práticas da cidadania democrática: o respeito, a tolerância, a participação, a responsabilidade e o interesse pela coisa pública, os seus programas, e os seus bens e serviços.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	☐	☐	☐	☐	☐	Totalmente importante

III. PROJETO EDUCATIVO MUNICIPAL

3.1 - Por ordem de preferência, quais são, para si, os eixos prioritários do Projeto Educativo Municipal? (Escolha 3 opções)

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
Melhoria do currículo e das práticas pedagógicas.	☐	☐	☐
Envolvimento da comunidade na educação.	☐	☐	☐
Inclusão de estudantes com necessidades especiais	☐	☐	☐
Formação contínua de professores e educadores.	☐	☐	☐
Melhoria da infraestrutura escolar.	☐	☐	☐
Integração de tecnologia na educação.	☐	☐	☐

3.2- Como idealiza a cidade daqui a 5 anos? (Escolha 3 opções)

- ☐ Mais verde e sustentável.
- ☐ Com melhor infraestrutura e serviços públicos.
- ☐ Mais rica em atividades culturais e de lazer.
- ☐ Mais inclusiva e igualitária em termos de oportunidades.
- ☐ Com maior atratividade empresarial.
- ☐ Outro(s)

3.2.1- Se respondeu Outro(s), explicita.

A sua resposta

3.3 - Como gostaria que fosse Projeto Educativo Municipal? Neste espaço, poderá partilhar as suas ideias, sugestões e prioridades para a educação na cidade.

A sua resposta

MUITO OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO!

APÊNDICE V. GUIÃO DOS FOCUS GROUPS DOS PARCEIROS REPRESENTATIVOS

Questões mobilizadoras

- 1.** O que nos diferencia?
- 2.** O que nos potencia?
- 3.** O que devemos partilhar?
- 4.** O que nos (i)mobiliza?
- 5.** Que projetos e prioridades educativas queremos para o município?
- 6.** O que consideram mais importante para melhorar a qualidade da educação no município?
- 7.** Como podemos promover a inclusão de alunos com necessidades específicas de forma mais eficaz?
- 8.** Que recursos ou apoio adicional consideram necessário?
- 9.** Que denominação deveria ter o PEM?

APÊNDICE VI. GUIÃO DOS FOCUS GROUPS DAS EQUIPAS EMAEI

Questões mobilizadoras

- 1.** O que consideramos mais importante e gostaríamos de ver salvaguardado no PEM?
 - a. Que projetos e prioridades educativas desejamos para o Município?
- 2.** Que recursos consideramos necessários para a construção do PEM?
- 3.** O que nos (i)mobiliza?

APÊNDICE VII. GUIÃO DE ENTREVISTA À PRESIDÊNCIA DO MUNICÍPIO

Blocos	Objetivos	Questões orientadoras
A - Legitimar a entrevista	Explicar os objetivos da entrevista Assegura o anonimato e confidencialidade da entrevista Solicitar autorização para gravar a entrevista	
B – Municipalização da Educação	Compreender como o município está a gerir as questões da Educação.	1. Na sua perspetiva, qual é o papel que os municípios desempenham hoje em matéria de educação e como têm evoluído? 2. Considerando a crescente transferência de responsabilidades e competências do Estado para os Municípios em matéria de Educação, de que modo a autarquia se organizou para assegurar o cumprimento das funções atribuídas?
C - Proposta de PEM	Analisar a estratégia educativa do município (Identificar as linhas orientadoras para o município a curto/ longo prazo	3. Quais são os principais desafios que o município enfrenta em relação à educação? 4. Quais estratégias estão a ser adotadas para superar esses desafios? 5. Como caracteriza o município quanto as infraestruturas das escolas e a capacitação dos docentes? 6. Quais os eixos que considera prioritários para a elaboração do PEM? 7. Como projeta o Município daqui a 5 anos?
Questões finais	Questionar o entrevistado se pretende colocar alguma questão;	
Agradecimento e validação da entrevista	Agradecer a entrevista; Informar da transcrição (para validação à posterior).	
Considerandos	Outras questões a efetuar depende da interação em sede de entrevista	

APÊNDICE VIII. GUIÃO DE ENTREVISTA AO/À VEREADOR/A DA EDUCAÇÃO

Blocos	Objetivos	Questões orientadoras
A - Legitimar a entrevista	Explicar os objetivos da entrevista Assegura o anonimato e confidencialidade da entrevista Solicitar autorização para gravar a entrevista	
B – Políticas Educativas	Compreender como o Município se posiciona na definição, execução e avaliação das políticas educativas Identificar os programas educativos existentes sob responsabilidade do Município	1. Quais são os principais objetivos da equipa de vereação da educação neste município? 2. Que desafios ou obstáculos a equipa enfrenta atualmente na implementação de políticas educacionais? 3. Quais políticas ou programas educacionais recentes foram implementados com sucesso no município? 4. Existem políticas ou programas que precisam ser revistos ou aprimorados? Quais são eles e porquê?
C - Envolvimento e participação da comunidade educativa	Conhecer os procedimentos que promovem a articulação com a comunidade educativa	5. Como é feita a articulação com as escolas, nomeadamente como os Projetos educativos de Escola? 6. Qual é o nível de envolvimento da comunidade e dos pais nas decisões relacionadas à educação no município. 7. Quais indicadores são usados para medir a qualidade da educação? 8. A equipa de vereação participa de reuniões ou eventos nas escolas para ouvir as necessidades dos docentes, alunos e pais? Como é essa interação? 9. Quais são os canais de comunicação disponíveis para os cidadãos expressarem as suas preocupações e sugestões? 10. Como a tecnologia é integrada nas escolas do município para melhorar o processo de ensino-aprendizagem? 11. Quais são os desafios em relação à inclusão digital e acesso à tecnologia?

C - Proposta de PEM	Identificar as linhas orientadoras para o município a curto/ longo prazo	12. Quais são os principais desafios que a equipa de vereação da educação prevê para o futuro? 13. Quais os eixos que considera prioritários para a elaboração do PEM? 14. Como gostaria que fosse o município, nomeadamente ao nível da Educação daqui a 5 anos?
Questões finais	Questionar o entrevistado se pretende colocar alguma questão;	
Agradecimento e validação da entrevista	Agradecer a entrevista; Informar da transcrição (para validação à posterior).	
Considerandos	Outras questões a efetuar depende da interação em sede de entrevista	

APÊNDICE IX. GUIÃO DE ENTREVISTA AOS DIRETORES DE AGRUPAMENTO DE ESCOLAS

Blocos	Objetivos	Questões orientadoras
A - Legitimar a entrevista	Explicar os objetivos da entrevista Assegura o anonimato e confidencialidade da entrevista Solicitar autorização para gravar a entrevista	
B- Projetos Educativos e os seus contextos	Compreender a articulação entre os vários PEs.	1. Quais são os principais desafios enfrentados pelo agrupamento que dirige? 2. Como é feita a gestão entre o Projeto Educativo do Agrupamento e os Projetos educativos de escolas. 3. Os PEs respondem a necessidades/especificidades dos contextos em que as escolas se inserem? 4. De que forma(s) os PEs relacionam as orientações nacionais e internacionais com as dinâmicas locais? 5. Existem oportunidades ou parcerias que poderiam ser exploradas para melhorar o processo educativo? 6. No âmbito da rede escolar, a autarquia influencia as opções da escola em termos pedagógicos, curriculares, de oferta formativa, ou outros? De que forma e em que sentido?
D- Liderança Escolar	Analisar se o PEM pode auxiliar na tomada de decisão.	6. Em que medida um PEM pode auxiliá-lo nas suas funções? 7. Que iniciativas ou programas de desenvolvimento profissional acredita que seriam valiosos para o exercício da sua função?

C - Proposta de PEM	Verificar se o PEM viabiliza a construção de comunidades de aprendizagem	8. Quais são os eixos prioritários que gostaria que fossem consideradas no PEM? 9. De que forma o PEM pode melhorar a colaboração entre as escolas? 10. Que iniciativas ou programas educacionais gostaria que fossem implementados para melhorar o ensino e a aprendizagem? 11. De que modo as escolas podem trabalhar juntas para compartilhar melhores práticas e recursos? 12. Que iniciativas ou estratégias podem ser implementadas para fortalecer a parceria entre as escolas e a comunidade? 13. Como projeto a Escola e o ensino daqui a 5 anos?
Questões finais	Questionar o entrevistado se pretende colocar alguma questão;	
Agradecimento e validação da entrevista	Agradecer a entrevista; Informar da transcrição (para validação à posterior).	
Considerandos	Outras questões a efetuar depende da interação em sede de entrevista	