

# O discurso europeu na governação local da educação em Portugal

Ana Grifo & João Lourenço Marques

## Resumo

---

A par com outras instituições internacionais, a União Europeia (UE) difunde um discurso educativo que privilegia uma abordagem economicista, especialmente desde a Estratégia de Lisboa. Não dispondo de poder legislativo nesta matéria, instrumentos como a Estratégia Educação e Formação e a Política de Coesão permitem à UE promover um alinhamento dos Estados. Em contexto de governação multinível e de descentralização de competências, importa interrogar de que modo os municípios recebem e incorporam as orientações e o discurso europeu. Neste estudo foi realizada uma análise de conteúdo dos instrumentos de política educativa local de 10 municípios portugueses. Os resultados evidenciam uma europeização algo tímida, na medida em que, por um lado, o discurso de autoridade nacional permanece dominante e, por outro lado, as entidades locais traçam um caminho que atende a necessidades territoriais além da economia. A monitorização aparenta constituir o prolongamento mais evidente das orientações procedimentais europeias, ainda que nem sempre concretizada em indicadores objetivos. A educação instrumentalizada a favor do emprego e da competitividade económica permeia parte do discurso, mas é equilibrada por uma ênfase mais forte nas matérias de inclusão e cidadania. Ademais, a proximidade da governação local permite que o trabalho em rede e o envolvimento da comunidade constituam traços marcantes na estratégia, ainda que secundarizados no discurso europeu.

## Palavras-chave:

---

governação europeia da educação; governação local da educação; Estratégia de Lisboa; carta educativa; difusão do discurso.

## The European discourse within the local governance of education in Portugal

**Abstract:** Alongside other international institutions, the European Union (EU) disseminates an educational discourse that privileges an economic approach, especially since the Lisbon Strategy. Despite lacking legislative power in this matter, instruments such as the Education and Training Strategy and the Cohesion Policy allow the EU to promote alignment among member states.

In the context of multilevel governance and decentralization of power, it is important to question how municipalities receive and incorporate European guidelines and discourse. This study undertakes a content analysis of local educational policy instruments from 10 Portuguese municipalities. The results highlight a somewhat timid Europeanization, as the national authority discourse remains dominant, and local entities follow a path that addresses territorial needs beyond the economy.

Monitoring appears to be the most evident continuity of European procedural guidelines, although not always translated in objective indicators. Education instrumentalized in favour of employment and economic competitiveness permeates the discourse but is balanced by a stronger emphasis on inclusion and citizenship. Moreover, the proximity of local governance allows networking and community involvement to be significant features of the strategy, although they are secondary in European discourse.

**Keywords:** European governance of education; local governance of education; Lisbon Strategy; education charter; discourse diffusion.

## Le discours européen dans la gouvernance locale de l'éducation au Portugal

**Résumé:** A l'instar d'autres institutions internationales, l'Union européenne (UE) diffuse un discours éducatif qui privilégie une approche économiste, surtout depuis la Stratégie de Lisbonne. Sans pouvoir législatif en la matière, des instruments tels que la Stratégie d'éducation et de formation et la Politique de cohésion permettent à l'UE de promouvoir un alignement des États. Dans un contexte de gouvernance multi-niveaux et de décentralisation des compétences, il est important de se demander comment les municipalités reçoivent et intègrent les orientations et le discours européens. Dans cette étude, une analyse de contenu des instruments de politique éducative locale de 10 municipalités portugaises est réalisée. Les résultats montrent une européanisation quelque peu timide : d'une part le discours de l'autorité nationale reste dominant et d'autre part les entités locales envisagent des perspectives qui répondent aux besoins territoriaux au-delà de l'économie. Le contrôle semble être le prolongement le plus évident des orientations européennes, même s'il ne se matérialise pas toujours dans des indicateurs objectifs. L'éducation instrumentalisée en faveur de l'emploi et de la compétitivité économique marque une partie du discours, mais cela est contrebalancé par les questions d'inclusion et de citoyenneté. De plus, la proximité de la gouvernance locale permet aux réseaux et communautés impliqués d'être des éléments importants de la stratégie, même s'ils sont secondaires dans le discours européen.

**Mots clés:** gouvernance européenne de l'éducation ; gouvernance locale de l'éducation ; Stratégie de Lisbonne ; charte de l'éducation ; diffusion du discours.

## El discurso europeo en la gobernanza local de la educación en Portugal

**Resumen:** Junto con otras instituciones internacionales, la Unión Europea (UE) difunde un discurso educativo que privilegia un enfoque economicista, especialmente desde la Estrategia de Lisboa. Al no tener poder legislativo en este tema, instrumentos como la Estrategia de Educación y Formación y la Política de Cohesión permiten a la UE promover una alineación de los Estados.

En el contexto de la gobernanza multinivel y la descentralización de competencias, es importante interrogar cómo los municipios reciben e incorporan las orientaciones y el discurso europeo. En este estudio se lleva a cabo un análisis de contenido de los instrumentos de política educativa local de 10 municipios portugueses. Los resultados muestran una europeización algo tímida, en la medida en que, por un lado el discurso de autoridad nacional sigue siendo dominante y, por otro lado, las entidades locales trazan un camino que atiende a necesidades territoriales más allá de la economía.

La monitorización parece constituir la continuidad más evidente de las orientaciones procedimentales europeas, aunque no siempre se concrete en indicadores objetivos. La educación instrumentalizada a favor del empleo y de la competitividad económica permea parte del discurso, pero es equilibrada por un énfasis más fuerte en los temas de inclusión y ciudadanía. Además, la proximidad de la gobernanza local permite que el trabajo en red y la participación de la comunidad constituyan rasgos distintivos de la estrategia, aunque sean secundarios en el discurso europeo.

**Palabras clave:** gobernanza europea de la educación; gobernanza local de la educación; Estrategia de Lisboa; carta educativa; difusión del discurso.

## 1. Introdução

Ainda que não seja governada por diretivas, a educação é objeto da União Europeia (UE). Para além das recomendações, das métricas, da partilha de boas práticas e dos quadros comuns, a Política de Coesão adiciona um instrumento de regulação dos sistemas educativos nacionais, onde se torna visível a articulação entre as dimensões europeia e local da governação, sendo aí a intermediação da Administração Central mais ténue.

A receção de fundos é condicional à transposição das prioridades de investimento supranacionais para as realidades nacionais e locais, pelo que qualquer operação cofinanciada deve ser enquadrada na estratégia europeia. Assim, neste artigo interrogamos de que modo o discurso europeu permeia (ou não) a governação local da educação, quer através da declaração daquela influência, quer através da reprodução discursiva de um entendimento economicista em torno da educação (Antunes, 2016; Lima, 2010; Nóvoa, 2013). É conduzida uma análise de conteúdo dos principais instrumentos educativos locais: a Carta Educativa (CE) e o Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM), por vezes fundidos, de uma seleção de municípios portugueses, com diferentes envelopes de fundos comunitários e desempenhos educativos.

## 2. O discurso europeu sobre educação

Governada pelo Método Aberto de Coordenação, a política educativa na UE depende do discurso de autoridade transformado numa magistratura de influência (Grek & Landri, 2021). A primeira característica que define a política educativa na UE é o seu alinhamento com a política económica comunitária e com fins economicistas (Nóvoa, 2013; Pagliarello, 2020), declarando-se a intenção, desde a Estratégia de Lisboa (2000), de construir uma sociedade baseada no conhecimento (Lima, 2010). Tal caminho resulta num enfoque excessivo nas lógicas de competitividade, impostas a cada uma das camadas da educação, dos indivíduos aos Estados, todos participando numa narrativa que os obriga a encarar a educação como condição necessária para a competição na economia global (Auld & Morris, 2016, p. 203). Neste âmbito, cria-se uma Europa das competências, pré-definidas, cujo significado e implicações nem sempre são claros.

Em segundo lugar, a regulação através de indicadores educativos e relatórios comparativos anuais (Bonnet, 2004), na UE, reforça um cenário de tirania dos números (Ball, 2015), onde podem surgir sanções e dinâmicas de *naming and shaming* (Brögger, 2015), que acabam por ser reducionistas e deturpar as lógicas de formulação da política educativa (Ball, 2015; Lingard, 2011; Sellar, 2015). Não obstante os méritos da monitorização, esta tende a adquirir, mesmo nos contextos nacionais e locais, uma

racionalidade instrumental, maleita de que padece grande parte da organização escolar, tal como argumentado por Carvalho (2021).

A educação é central no Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que procura recuperar o progresso social como a principal preocupação da UE. Contudo, a educação orientada para o mercado (Sahlberg, 2006; Sellar & Zipin, 2019) aparenta secundarizar a Europa social, privilegiando uma abordagem de teor mais neoliberal (Alexiadou et al., 2010). A dimensão da cidadania, outrora relevante nos discursos de promoção de uma identidade europeia e democrática, aparenta, também, ser relegada para segundo plano (Joris et al., 2022). A inclusão, a equidade e a justiça, mencionadas em vários documentos internacionais, surgem, também, neste espaço de conceitos, ainda que longe de ser dominantes, secundarizadas no discurso em torno das competências. Em termos de apostas estratégicas, assume-se a relevância da Educação Pré-Escolar, do Ensino Profissional e, principalmente, da Formação ao Longo da Vida (Antunes, 2011).

### 3. O discurso de autoridade nacional na governação multinível da educação

Em contexto de governação multinível, a política educativa sujeita-se a modelos de multirregulação (Barroso, 2018), encontrando-se as políticas educativas numa tensão entre a regulação central e a crescente autonomia local (Neto-Mendes, 2014). Ainda que tendencialmente seja a voz dominante na formulação de políticas educativas (Barroso, 2018), a Administração Central, em Portugal, ecoa certas orientações supranacionais. Alguns estudos sugerem que o discurso e instrumentos da governação transnacional e europeia da educação surgem com um papel de legitimação de diagnósticos e medidas nacionais (Álvares, 2022), da mesma forma que instrumentos como o PISA são incorporados discursivamente na política nacional, “para sossegar a opinião pública como garantia de racionalidade” (Barroso, 2018, p. 1086).

A sociedade baseada no conhecimento é um desígnio manifestado na legislação (Despacho n.º 7414/2020, de 24 de julho<sup>1</sup>); o programa temático que executa os fundos europeus para a educação evoca o Capital Humano, conceito e abordagem paradigmáticos no jargão europeu (POCH – Programa Operacional Capital Humano). As recomendações europeias são também usadas hipoteticamente como fonte de legitimidade (Despacho normativo n.º 8-A/2014, de 17 de julho<sup>2</sup>; Portaria n.º 47/2017, de 1 de fevereiro<sup>3</sup>).

Há espaço para uma significativa autonomia da Administração Central, que tem procurado dosear o economicismo da política educativa com vinculados imperativos democráticos e de cidadania. O recente exemplo mais paradigmático será o “Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória” (doravante designado como “Perfil dos alunos”), publicado em 2017, que propõe um quadro de referência que valoriza, no desenvolvimento curricular, a dimensão humanista da formação, pretendendo

dotar os jovens de ferramentas que lhes permitam ser cidadãos plenos. Por outro lado, é notória a ausência, neste documento estratégico, das referências aos fins economicistas da educação. Em momento algum se remete para a educação ao serviço do emprego e da economia, valorizando-se as aprendizagens e competências transversais do indivíduo.

O “Perfil dos alunos” vem reforçar o papel da escola como caminho para a emancipação, perspetiva que Teodoro e Aníbal (2007) já haviam abordado por oposição à visão da escola ao serviço do mercado de trabalho, tendências coexistentes que resultam num hibridismo de políticas educativas.

Por estes motivos (peso do governo central e hibridismo dos princípios orientadores), antecipamos uma “europeização tímida” da política educativa local. Antevemos que as preocupações locais, fundindo a agenda diária com conhecimento detalhado sobre a multidimensional realidade local, deixam pouco espaço para uma europeização profunda.

#### 4. A governação europeia e local da educação: cruzamentos

Os municípios e as entidades locais são as principais entidades beneficiárias dos cofinanciamentos comunitários na área educativa. Cabe-lhes a implementação da política, garantindo a capacidade administrativa e as redes para a sua execução. As Comunidades Intermunicipais/Áreas Metropolitanas<sup>4</sup> têm vindo a adquirir novas competências no âmbito da educação, mas num processo ainda recente.

A monitorização é promovida anualmente, no Monitor da Educação e Formação, e exigida na Política de Coesão. A cada operação cofinanciada associam-se metas e indicadores, cuja evolução as entidades beneficiárias devem acompanhar. A avaliação destes indicadores é crucial para se afirmar o sucesso ou insucesso da medida. Nota-se, assim, uma orientação para os resultados nestes processos, à semelhança do que sucede noutros processos de administração educativa (Barroso, 2018; Carvalho, 2021).

Não financiado pela Política de Coesão, o Erasmus+ é um programa europeu tendencialmente reconhecido pelos agentes locais e escolares<sup>5</sup>. É possível que o cofinanciamento europeu ainda não seja tão visível como seria desejável noutras áreas da educação, ainda que os Cursos Profissionais ou os Centros Qualifica sejam fortemente financiados pela UE. Aliás, a aquisição de competências tangíveis e a Formação ao Longo da Vida são elementos essenciais da estratégia comunitária (Antunes, 2011).

A Comissão Europeia declara promover a cooperação entre as instituições educativas (Comissão Europeia, 2022b) ou disponibilizar materiais educativos (Comissão Europeia, 2022a), ensejos que devem envolver as entidades locais. Nos relatórios do Monitor da Educação e Formação são ocasionalmente destacadas iniciativas de base

local ou escolar. Ainda assim, os indicadores comparativos consideram os Estados e não os territórios subnacionais. A negociação dos acordos de parceria, e a transposição das estratégias europeias para os referenciais nacionais, é feita num diálogo UE/ Estado-Membro, cabendo às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) o desenho das estratégias regionais.

## 5. Princípios metodológicos

### 5.1. Seleção da amostra

A amostra compreende dois municípios de cada região de Portugal Continental, assinalados com moldura verde nas figuras 1 a 5. São excluídos os arquipélagos dos Açores e Madeira, por via da autonomia que se traduz, entre outras características, em limitações práticas de desarmonização das estatísticas e em distintas tipologias de operações cofinanciadas.

Cruzou-se o volume de cofinanciamento enquadrado pelo Objetivo Temático (OT) da educação<sup>6</sup>, no quadro financeiro plurianual (QFP) 2014-2020, com um indicador de insucesso escolar para o mesmo período: a taxa de retenção e desistência (Figuras 1 a 5). O cruzamento destes dois indicadores é traduzido através de um gráfico de quadrantes, para cada região, onde o eixo x compreende a média da taxa de retenção e desistência, para o período entre 2013/14 e 2020/21, e o eixo y apresenta o fundo total aprovado (em euros). São somadas as operações por município que tenham como entidade beneficiária a autarquia ou as instituições de educação e formação que atuam nesse território. São excluídas as operações que têm como entidade beneficiária as Comunidades Intermunicipais ou entidades nacionais, uma vez que a espacialização por município constitui um exercício arriscado.

Foram excluídos da análise os municípios cujos envelopes financeiros são de um volume de tal forma assimétrico face aos restantes municípios de cada região que mereceriam uma análise distinta: Lisboa, Porto, Vila Nova de Gaia e Coimbra.

Figura 1  
Fundo total aprovado e taxa de retenção e desistência na região Norte

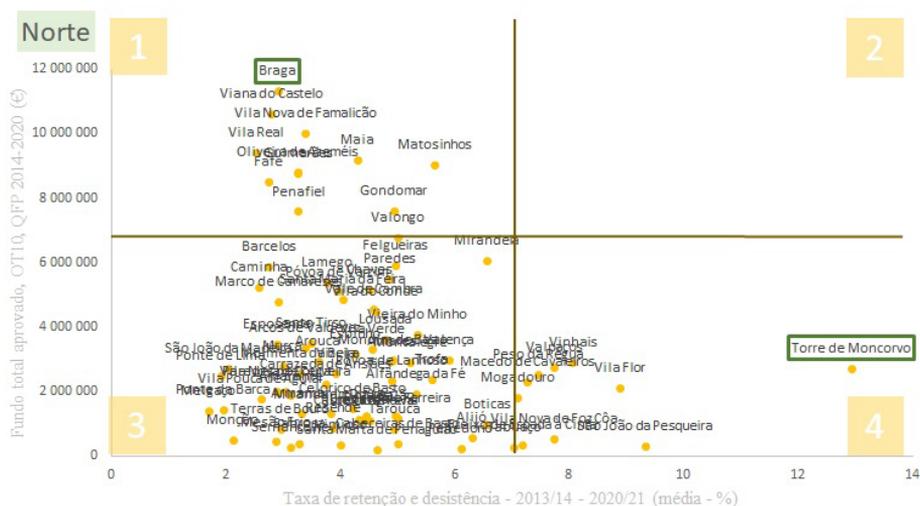


Figura 2  
Fundo total aprovado e taxa de retenção e desistência na região Centro

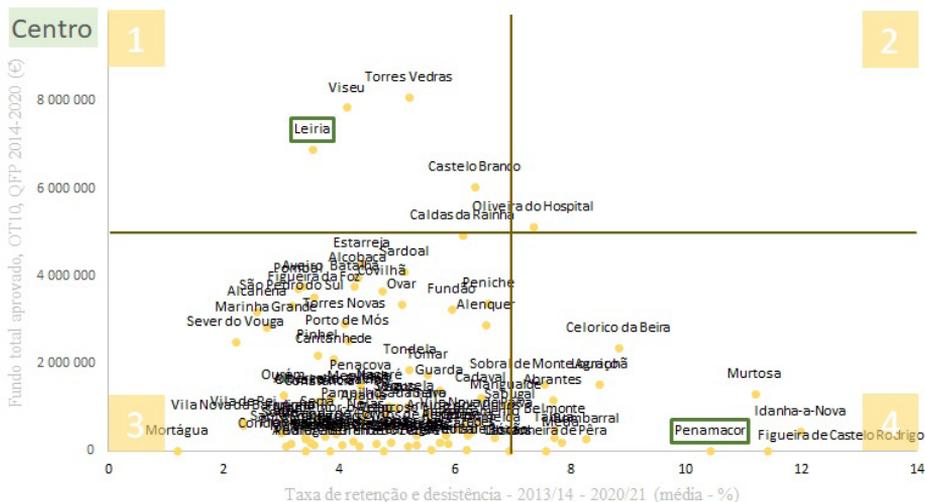


Figura 3

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

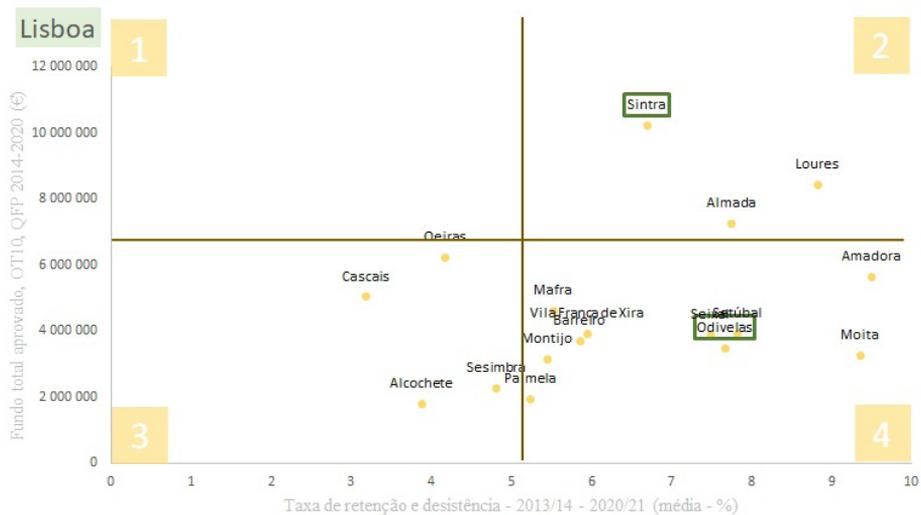


Figura 4

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

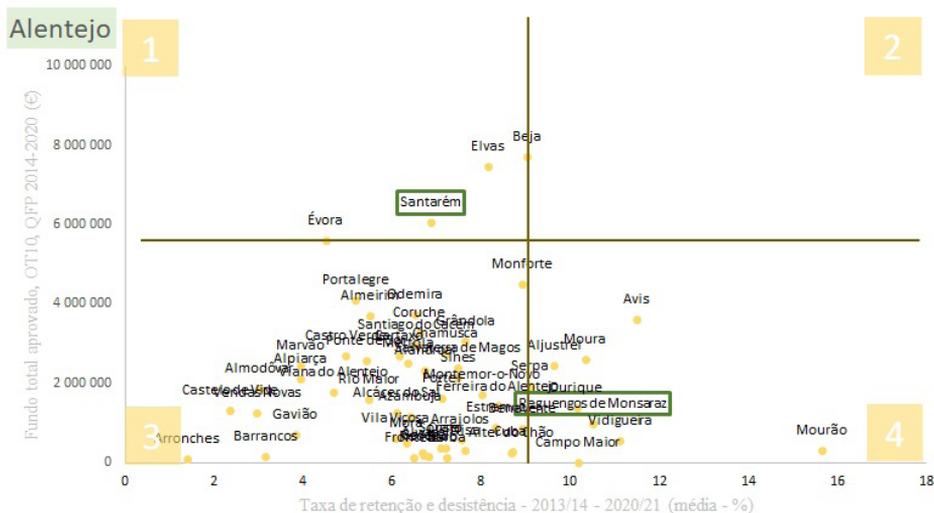
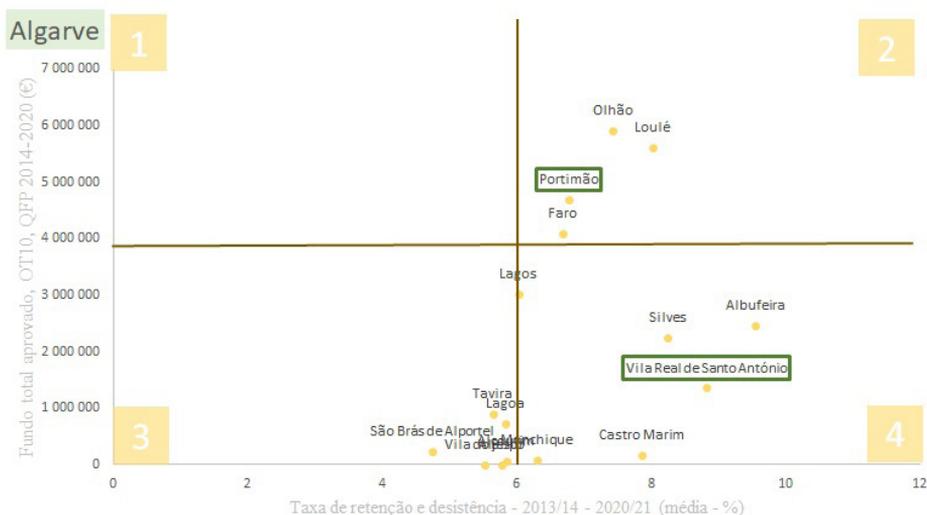


Figura 5

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



Olhando para os gráficos que cruzam as variáveis mencionadas, divididos em quadrantes, optou-se por selecionar, para análise, um município do quadrante 1 e outro do 4, traduzindo, respetivamente:

- i. A alocação de um elevado volume de fundos a um município cujo desempenho educativo é razoavelmente positivo;
- ii. A alocação de um financiamento que se revela diminuto face às necessidades educativas municipais.

Excetuam-se as regiões de Lisboa e do Algarve, cuja alocação mais linear de fundos faz com que não haja municípios no quadrante 1, pelo que foram selecionados municípios do quadrante 2. Note-se que, em determinadas regiões, não é escolhido o município posicionado no ponto mais extremo dos quadrantes (que seria a opção ideal). A justificação reside na indisponibilidade de documentos estratégicos, quer por atraso na sua atualização (fazendo com que não haja CE e PEEM publicados durante o período 2014-2020), quer pela ausência de publicação (ainda que se possa deduzir, através de comunicação institucional, que os instrumentos terão sido elaborados).

Assim se assegura alguma diversidade intrarregional. Uma vez que as taxas máximas de cofinanciamento diferem entre regiões, esta será a análise mais rigorosa, ao invés de selecionar a partir do panorama nacional. Assume-se como condição necessária para a seleção (e para as etapas subsequentes do estudo) a publicação da CE

nos canais institucionais, devendo esta ser uma CE de 2.<sup>a</sup> geração, logo elaborada durante o período do QFP 2014-2020. Quando público, adiciona-se também o PEEM à análise, cuja dimensão estratégica tende a ser mais pronunciada.

Apenas são consideradas as operações enquadradas pelos Programas Operacionais Regionais, assim excluindo o Programa Operacional Capital Humano (POCH), uma vez que este apenas contempla três regiões (Norte, Centro e Alentejo). São, assim, selecionados os municípios indicados na Tabela 1.

**Tabela 1**

*Municípios selecionados no estudo*

	MUNICÍPIO DO QUADRANTE 1	MUNICÍPIO DO QUADRANTE 4
Norte	Braga	Torre de Moncorvo
Centro	Leiria	Penamacor
Lisboa	Sintra – Quadrante 2 <sup>7</sup>	Odivelas
Alentejo	Santarém	Reguengos de Monsaraz
Algarve	Portimão – Quadrante 2 <sup>8</sup>	Vila Real de Santo António

### 5.2. Orientações para a análise de conteúdo

A análise procura, nos instrumentos locais de política educativa, a transposição e/ou tradução do discurso e da estratégia europeia para a educação, materializados, principalmente, através das palavras e expressões sugeridas na Tabela 2.

**Tabela 2**

*Palavras e expressões orientadoras da análise*

Objetivos da Estratégia de Lisboa	Sociedade baseada no conhecimento Capital humano Competitividade Crescimento económico
Política de Coesão	Fundos europeus FEDER Programas Operacionais Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial Estratégia de Especialização Inteligente
Instrumentos de política educativa da UE	Metas europeias Quadro de Referência Europeu <sup>9</sup> Erasmus+

Prioridades da estratégia europeia	Competências Ensino Profissional Formação ao longo da vida Educação Pré-Escolar Mobilidade Digitalização Emprego Sustentabilidade Monitorização Avaliação Coesão
Instituições	União Europeia Comissão Europeia Parlamento Europeu Conselho Europeu

Esta identificação decorre, principalmente, da problematização e revisão de literatura, simplificada na secção 2. São identificadas as referências explícitas às orientações, mecanismos e instituições da UE, mas, especialmente quando se trata da categoria “Prioridades da estratégia europeia”, são também destacados alinhamentos discursivos, nem sempre expressamente mencionados nos documentos. As prioridades aí enquadradas foram todas retiradas de leituras sucessivas da Estratégia Educação e Formação 2020 e confirmadas pela literatura, parcialmente apresentada na secção 2 do presente artigo<sup>10</sup>.

Seguindo os princípios de Mayring (2014), recorre-se a uma abordagem multimétodos que combina a análise de frequências (dimensão quantitativa) com a criação de categorias e leitura das passagens no seu contexto (dimensão qualitativa). A análise apoia-se no software NVivo. Porém, não prescinde de leituras sucessivas e interpretativas, bem como de análises manuais, para as quais é mobilizado o conhecimento empírico dos autores, adquirido nos processos de cooperação com autarquias na política educativa local, e outros documentos que permitam olhar para as realidades documentais como factos sociais que entram em intertextualidade (Atkinson & Coffey, 2004).

Uma simples análise quantitativa, especialmente quando dependente de uma contagem de palavras e sem contextualização, poderia levar a resultados desajustados: por exemplo, as “competências” que procuramos na análise são as qualificações e não as funções dos órgãos da governação (e.g., competências das autarquias). Por outro lado, a contagem de frequências sem contextualização seria enviesada pela frequência com que, por exemplo, “Educação pré-escolar” ou “Ensino Profissional” surgiriam. O diagnóstico destas matérias é imprescindível nos instrumentos de política educativa local, idealmente resultando em visões estratégicas, pelo que o seu significado e significância seriam nulos e pouco úteis para a análise.

Situando-se a educação numa área que não exige a transposição de diretivas nem a difusão ou transferência de políticas, não são diretamente mobilizados os contributos desta linha de literatura das Políticas Públicas.

## 6. A tradução da governação europeia na dimensão local

### 6.1. Resultados

Se os municípios selecionados já continham alguma diversidade, os respetivos instrumentos educativos são igualmente variados (Tabela 3), no que diz respeito ao seu ano de publicação e extensão, o que se poderá refletir no espaço dedicado a diferentes matérias.

**Tabela 3**  
*Documentos considerados na análise*

Município	Documentos	Publicação	Vigência	Dimensão
Braga	Carta Educativa	2019	Não especificado	646 páginas
	Plano Estratégico Educativo	2019	2018-2020	48 páginas
Torre de Moncorvo	Carta Educativa	2015	Não especificado	136 páginas
Leiria	Carta Educativa	2020	2020-2030	269 páginas
Penamacor	Carta Educativa	2017	Não especificado	85 páginas
Sintra	Carta Educativa	2018	Não especificado	273 páginas
	Plano Estratégico Educativo	2018	2018-2025	1122 páginas <sup>11</sup>
Odivelas	Carta Educativa	2019	Não especificado	647 páginas
Santarém	Carta Educativa	2015	Não especificado	151 páginas
	Plano Estratégico Educativo	2017	Não especificado	102 páginas
Reguengos de Monsaraz	Carta Educativa	2016	Não especificado	205 páginas
	Carta Educativa	2019	Não especificado	186 páginas
Portimão	Plano Estratégico Educativo	2020	2020-2030	70 páginas
Vila Real de Sto. António	Carta Educativa	2021	Não especificado	362 páginas

Começando pela análise de frequências das várias palavras-chave, contextualizadas, mencionadas na Tabela 2, destacam-se as prioridades da estratégia europeia, refletidas no discurso dos instrumentos estratégicos locais (Figura 6). Neste âmbito, as competências e os processos de monitorização são dominantes, apontando na direção do objetivo e do processo da política educativa, respetivamente. A Política de Coesão acaba por ser pouco mencionada, ainda que vários dos municípios considerados recebam elevados envelopes financeiros de origem comunitária. Na categoria “Outros UE” surge, principalmente, o programa Erasmus+. A referência a instituições europeias acaba, no conjunto, por ser residual.

**Figura 6**  
*Frequência de ocorrências de cada expressão-chave nos documentos analisados*

Prioridades da estratégia europeia			Política de Coesão		Objetivos da Estrat...	
Competências	Emprego	Formação ao longo da vida	Fundos europeus		Crescimento económico	
Monitorização			Programas Operacionais	<small>Estratégia de Especialização Inteligente</small> <small>FEDER</small>	Competitividade	
	Ensino Profissional	Sustentabilidade	<small>Facto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial</small>		Sociedade baseada no conhecimento	
Coesão		Digitalização	Instrumentos de política educativa...		Outros UE	
	Avaliação	Educação Pré-Escolar	Quadro de Referência Europeu	Metas europeias		Instituições
				ERASMUS+		Comissão

Ainda que algumas das Cartas Educativas analisadas apresentem um pendor estratégico, o objetivo deste instrumento reside, principalmente, no planeamento da rede escolar. Apresentando esta componente mais tangível, exige-se um extenso diagnóstico e caracterização, onde se assume uma dimensão marcadamente descritiva, pelo que a transposição das orientações europeias é mais escassa. Não obstante, existe uma secção das Cartas Educativas que, pela recente importância que lhe é atribuída, pode remeter para a influência europeia (e transnacional): a monitorização, presente na larga maioria dos documentos analisados (Tabela 4).

**Tabela 4**  
*Monitorização nos documentos considerados na análise*

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

Apesar do corpo legislativo dedicado à matéria, apenas em 2021 se publicou um guião orientador para a construção de Cartas Educativas. Antes deste guião, contudo, a necessidade de monitorização já era evidente, ainda que vários instrumentos locais mencionem os seus princípios sem concretizar as metas e os indicadores através dos quais a mesma será concretizada.

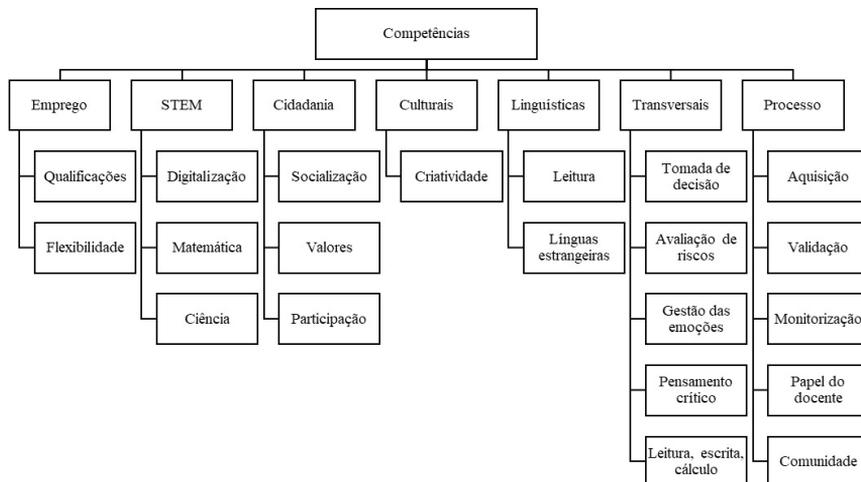
Todos os municípios da análise recebem fundos europeus para melhorar a educação (ainda que Penamacor seja beneficiário apenas através do POCH), a maioria reconhecendo a mais-valia que estes podem representar (Tabela 5). A referência declarada a regulações das várias instituições europeias é rara, assim como as metas que estas frequentemente definem (Tabela 5). Curiosamente, é num dos municípios com menor financiamento e mais elevadas taxas de retenção (Torre de Moncorvo) que as três dimensões estão presentes, ainda que pouco aprofundadas.

**Tabela 5***Referências à Política de Coesão, regulações e metas europeias*

Município	Política de Coesão	Regulações europeias	Metas europeias
Braga	✓	x	✓
Torre de Moncorvo	✓	✓	✓
Leiria	✓	x	x
Penamacor	✓	x	x
Sintra	✓	✓	✓
Odivelas	x	x	x
Santarém	✓	✓	x
Reguengos de Monsaraz	✓	x	x
Portimão	✓	x	x
Vila Real de Sto. António	✓	x	x

Como já referido (Figura 6), várias das prioridades da estratégia europeia encontram reflexo nos instrumentos locais. A “Europa das competências” transformou-se, já, nos “municípios das competências”. A par com muitos outros vocábulos do jargão europeu, as competências arriscam a transformação num conceito vago ou, no mínimo, o significado torna-se exclusivamente economicista, secundarizando as competências cívicas, por exemplo. No entanto, a análise permitiu constatar um entendimento multifacetado em torno das competências na dimensão local (Figura 7), mobilizadas para o “Emprego”, mas também para a “Cidadania” e para aquelas mais “Transversais”. Ainda assim, é incontornável a necessidade de alinhamento entre as necessidades do tecido económico local e as competências desenvolvidas no contexto da educação e formação, matéria frequentemente abordada nestes documentos.

Figura 7  
 Competências promovidas nos diferentes instrumentos de política educativa local



Importa partilhar que, ainda que não constituam o nosso objeto de análise, surgem amiúde algumas referências a outras instituições, instrumentos e quadros transnacionais, designadamente: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o PISA ou os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS). A par com a UE, também a OCDE promove a visão economicista da educação, orientando-a quase exclusivamente para o emprego e para a competitividade de indivíduos e Estados.

Por fim, há matérias que não foram consideradas na análise, por não constituírem eixos estratégicos nas orientações europeias ou serem secundarizadas: a inclusão, a cooperação, a cidadania. Ora, é justamente nos instrumentos locais que estas temáticas ganham centralidade, como se pode ver pela definição da estratégia educativa de cada município, quando formulada através de um conjunto seletivo de eixos e/ou objetivos<sup>12</sup>.

**Tabela 6***Objetivos e eixos estratégicos da política educativa em cada um dos municípios*

Município	Objetivos/Eixos estratégicos
Braga	Sustentabilidade, Democratização, Articulação, Cooperação e Inclusão
Torre de Moncorvo	Não especificado
Leiria	Conhecimento, capacidades e atitudes Leiria concelho de educação e cultura Comunicação, Planeamento e Avaliação
Penamacor	Não especificado
Sintra	Reorganização e requalificação dos espaços educativos Escola inclusiva e sucesso educativo Educação permanente, cidadania, cultura e participação Interculturalidade, migrações e coesão social Trabalho, qualificação e inovação
Odivelas	Não especificado
Santarém	Cidadania ativa Oferta formativa Sucesso educativo Organização e gestão
Reguengos de Monsaraz	Não especificado
Portimão	Promoção do sucesso educativo e prevenção do abandono escolar precoce Promoção de uma política educativa inclusiva e equitativa Cooperação institucional, qualificação e aprendizagem ao longo da vida Garantir o acesso ao desporto e cuidados de saúde, à cultura e lazer
Vila Real de Sto. António	Não especificado

Ainda no domínio das matérias que não fazem parte do núcleo e extensões do discurso europeu, o trabalho em rede (especialmente à escala local), em paralelo com o envolvimento da comunidade, assumem relevância. Quando mencionado (e tal sucede em vários dos instrumentos, como pode ser constatado na Tabela 7), o trabalho em rede aparenta ser a peça nuclear do modelo de governação local da educação. Denota-se, por vezes, uma aceção utilitária e até circular do trabalho em rede e comunitário, mesmo no processo de aquisição de competências (Figura 7): tanto docentes como a comunidade colaboram, sendo expectável que o aluno coloque, no futuro, as competências ao serviço da comunidade.

**Tabela 7**

*Referências ao trabalho em rede como peça fundamental no processo de governação da política educativa local*

Município	Documentos	Trabalho em rede
Braga	Carta Educativa	✓
	Plano Estratégico Educativo	✓
Torre de Moncorvo	Carta Educativa	✗
Leiria	Carta Educativa & Plano Estratégico	✓
Penamacor	Carta Educativa	✗
Sintra	Carta Educativa	✗
	Plano Estratégico Educativo	✓
Odivelas	Carta Educativa	✓
Santarém	Carta Educativa	✓
	Plano Estratégico Educativo	✓
Reguengos de Monsaraz	Carta Educativa	✗
Portimão	Carta Educativa	✗
	Plano Estratégico Educativo	✓
Vila Real de Sto. António	Carta Educativa	✓

### 6.2. *Discussão dos resultados*

Os resultados evidenciam o escasso número de referências explícitas à política educativa europeia, seus instrumentos, orientações e instituições. Pelo contrário, destaca-se o mimetismo das prioridades da estratégia europeia, tendencialmente sem referência declarada a esta. Olhando apenas à dimensão declarada, poder-se-ia concluir uma incipiente influência da UE na governação local da educação. A análise de teor mais interpretativo revela, porém, se não uma influência, no mínimo um parcial alinhamento nas prioridades e nas apostas europeias e locais.

A abordagem economicista encontra-se patente nos instrumentos locais, ainda que associada a outras dinâmicas. É expectável e desejável que a educação contribua para o desenvolvimento económico e para a coesão territorial (na aceção de desenvolvimento harmonioso e de promoção das mais-valias e recursos territoriais), garantindo aos cidadãos bons empregos, mas esta não deve ser a sua preocupação exclusiva.

Encontram-se evidências da “racionalidade instrumental” da educação e da sua extensão na dimensão local, especialmente através da orientação para os resultados, não só no que concerne os alunos, mas também no que diz respeito às práticas administrativas (Carvalho, 2021). A aparente relevância da monitorização e da necessidade

de acompanhamento dos indicadores educativos alinha-se com este argumento. Contudo, no que concerne a monitorização europeia, e a avaliar pelas parcas referências às metas europeias, estas não constituem uma preocupação central na governação local, parcialmente imune à tirania dos números (Ball, 2015).

Os atuais instrumentos de política educativa local aparentam privilegiar matérias secundarizadas no discurso europeu: o trabalho em rede e envolvimento da comunidade educativa, por um lado, e a inclusão/cidadania por outro. Manter-se-á, atualmente, aquilo a que Teodoro e Aníbal (2007) designaram por hibridismo nas políticas educativas em Portugal.

Este hibridismo, na dimensão local, pode representar uma tentativa de equilíbrio e moderação de um discurso economicista da educação que formaria indivíduos com competências excessivamente delimitadas, perigo a que o “Perfil dos alunos” aparenta atender. Os projetos dos municípios beneficiam e promovem uma cultura educativa humanista e cívica, difundindo e procurando trabalhar de acordo com aquele documento, asseverando a centralidade da Administração Central na formulação de políticas educativas.

## 7. Conclusões

A natureza da CE como instrumento de planeamento resulta numa clara predominância do discurso e normativos nacionais, deixando pouco espaço para as orientações europeias. Não obstante, o discurso que vê na educação a receita milagrosa para o crescimento económico e produtividade está presente.

Por outro lado, a influência europeia (e transnacional) mais visível reside na importância conferida à monitorização e avaliação. Não se trata, no entanto, da identificação de uma direção de difusão clara, de um decalque de um princípio ou matéria exclusivamente presente na estratégia europeia, ainda que a monitorização constitua uma das marcas da atuação das instituições europeias.

Matérias de inclusão, cidadania e educação democrática, ainda que abordadas na estratégia europeia, não constituem aí o traço dominante, ao contrário do que sucede na dimensão local, onde tendem a representar eixos estratégicos de atuação. O trabalho em rede tende a ser encarado, nos instrumentos locais, como condição necessária para o sucesso das medidas educativas. É possível que esta governação multinível horizontal seja, predominantemente, de iniciativa e orgânica local e não a consequência de um discurso de autoridade que a impõe. Contudo, um estudo mais extenso e profundo, recorrendo, até, às perceções dos decisores de uma maior amostra de municípios, seria essencial para testar esta conclusão preliminar. Relembramos que a nossa amostra compreende apenas 10 municípios e é omissa em detalhes do processo de política pública.

Conduzir entrevistas permitiria uma visão mais completa, enriquecida com percepções e preferências, para assim testar o argumento de “europeização tímida” da governação local da educação, em diálogo preferencial com o governo nacional. A atuação local (e escolar), cada vez com mais responsabilidades pode, se aquelas conclusões se confirmarem, constituir um paradigma da educação com múltiplos (e híbridos) propósitos.

## Agradecimentos

O trabalho foi financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto JUST\_PLAN (PTDC/GES-OUT/2662/20). A FCT apoiou, ainda, o trabalho através da Bolsa de Doutoramento com a referência 2020.07457.BD, atribuída a Ana Grifo. O trabalho foi também financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica (POAT) 2020, através do projeto com a referência POAT-01-6177-FEDER-000053.

## Notas

- <sup>1</sup> Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Educação. (2020, julho). Despacho n.º 7414/2020. *Diário da República Eletrónico*. <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/7414-2020-138735004>
- <sup>2</sup> Ministério da Educação e Ciência - Gabinete do Secretário de Estado do Ensino Superior. (2014, julho). Despacho normativo n.º 8-A/2014. *Diário da República Eletrónico*. <https://dre.tretas.org/dre/318346/despacho-normativo-8-A-2014-de-17-de-julho>
- <sup>3</sup> Ministério da Educação e Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. (2017, fevereiro). Portaria n.º 47/2017. *Diário da República Eletrónico*. <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/47-2017-106380301>
- <sup>4</sup> No quadro financeiro plurianual 2014-2020 estas apenas foram as entidades beneficiárias de alguns Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE).
- <sup>5</sup> Esta constatação decorre de experiências empíricas dos autores em processos de elaboração de instrumentos de política educativa local.
- <sup>6</sup> Objetivo Temático 10: investir em competências, educação e aprendizagem ao longo da vida.
- <sup>7</sup> O único município presente no quadrante 1 (Oeiras), na região de Lisboa, encontra-se num ponto de fronteira face ao quadrante 3, e não tem disponíveis, de forma pública nos canais institucionais, a CE e o PEEM.
- <sup>8</sup> No quadrante 1, na região do Algarve, não se posiciona qualquer município.
- <sup>9</sup> Enquadram-se aqui as Estratégias de Educação e Formação (2010, 2020 e 2030), assim como a Estratégia de Lisboa, que estabeleceu um quadro de referência para a política educativa europeia.
- <sup>10</sup> Reconhece-se, no entanto, que esta visão simplificada poderá comprometer entendimentos claros em torno do peso de algumas prioridades, reforçado em declarações europeias complementares que aqui não são abordadas.
- <sup>11</sup> Inclui as 273 páginas da Carta Educativa, integradas como um dos Volumes que compõem o Projeto Educativo Local de Sintra. O documento é, assim, composto seis volumes (cinco volumes, aos quais se junta uma versão sintetizada).
- <sup>12</sup> Os objetivos e eixos da estratégia surgem, aqui, como ilustrativos da constatação alcançada através da leitura iterativa e interpretativa dos documentos. Não tendo sido adotada uma perspetiva comparada no desenho da investigação, a análise exaustiva e sistematizada conduzida para as expressões-chave da política educativa europeia não foi reproduzida neste âmbito.

## Referências

- Alexiadou, N., Fink-Hafner, D., & Lange, B. (2010). Education policy convergence through the open method of coordination: Theoretical reflections and implementation in “old” and “new” national contexts. *European Educational Research Journal*, 9(3), 345–358. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2010.9.3.345>
- Álvares, M. (2022). Policy discourse in times of crisis. Debating educational policy in Portugal in the years of austerity. *Journal of Language and Politics*, 21(5), 742–762. <https://doi.org/https://doi.org/10.1075/jlp.21054.alv>
- Antunes, F. (2011). Governação, reformas do Estado e políticas de educação de adultos em Portugal: Pressões globais e especificidades nacionais, tensões e ambivalências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, 3–29. <https://doi.org/10.4000/rccs.3861>
- Antunes, F. (2016). Economising education: From the silent revolution to rethinking education. A new moment of Europeanisation of education? *European Educational Research Journal*, 15(4), 410–427. <https://doi.org/10.1177/1474904116641696>
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2004). Analysing documentary realities. In D. Silverman (Ed.), *Qualitative Research. Theory, method and practice* (pp. 56–75). SAGE Publications Inc.
- Auld, E., & Morris, P. (2016). PISA, policy and persuasion: translating complex conditions into education ‘best practice.’ *Comparative Education*, 52(2), 202–229. <https://doi.org/10.1080/03050068.2016.1143278>
- Ball, S. J. (2015). Education, governance and the tyranny of numbers. *Journal of Education Policy*, 30(3), 299–301. <https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1013271>
- Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade*, 39(145), 1075–1097. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018214219>
- Bonnet, G. (2004). Evaluation of education in the European Union: Policy and methodology. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 11(2), 179–191. <https://doi.org/10.1080/0969594042000259493>
- Brogger, K. (2015). The rule of mimetic desire in higher education: governing through naming, shaming and faming. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 72–91. <https://doi.org/10.1080/01425692.2015.1096191>
- Carvalho, M. J. C. (2021). A colonização da escola pela racionalidade instrumental. *Revista Lusófona de Educação*, 54(54), 35–48. <https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle54.02>
- Comissão Europeia (2022a). *Available educational materials*. Obtido em 10 de novembro de 2022, de [https://ec.europa.eu/info/education/teaching-methods-and-materials/available-educational-materials\\_en](https://ec.europa.eu/info/education/teaching-methods-and-materials/available-educational-materials_en)
- Comissão Europeia (2022b). *Start cooperating with another school or educational institution*. Obtido em 10 de novembro de 2022, de [https://ec.europa.eu/info/education/teaching-methods-and-materials/start-cooperating-another-school-or-educational-institution\\_en](https://ec.europa.eu/info/education/teaching-methods-and-materials/start-cooperating-another-school-or-educational-institution_en)

- Grek, S., & Landri, P. (2021). Editorial: Education in Europe and the COVID-19 pandemic. *European Educational Research Journal*, 20(4), 393–402. <https://doi.org/10.1177/14749041211024781>
- Joris, M., Simons, M., & Agirdag, O. (2022). Citizenship-as-competence, what else? Why European citizenship education policy threatens to fall short of its aims. *European Educational Research Journal*, 21(3), 484–503. <https://doi.org/10.1177/1474904121989470>
- Lima, L. C. (2010). A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na “sociedade de aprendizagem”. *Revista Lusófona de Educação*, 15(15), 41–54. <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1519/1248>
- Lingard, B. (2011). Policy as numbers: Accounting for educational research. *Australian Educational Researcher*, 38(4), 355–382. <https://doi.org/10.1007/s13384-011-0041-9>
- Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis. A step-by-step guide*. SAGE Publications Inc.
- Neto-Mendes, A. (2014). Municípios e políticas educativas locais: Entre as competências prescritas pelo centro e as competências autónomas. In T. Estrela (Ed.), *Atas do XXI colóquio da secção portuguesa da AFIRSE* (pp. 50-59). EDUCA/Secção Portuguesa da AFIRSE.
- Nóvoa, A. (2013). The Blindness of Europe: New fabrications in the European educational space. *SISYPHUS Journal of Education*, 1(1), 104–123. <https://revistas.rcaap.pt/sisyphus/article/view/2832/2335>
- Pagliarello, M. C. (2020). Aligning policy ideas and power: the roots of the competitiveness frame in European education policy. *Comparative Education*, 56(4), 441–458. <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1769927>
- Sahlberg, P. (2006). Education reform for raising economic competitiveness. *Journal of Educational Change*, 7(4), 259–287. <https://doi.org/10.1007/s10833-005-4884-6>
- Sellar, S. (2015). A feel for numbers: affect, data and education policy. *Critical Studies in Education*, 56(1), 131–146. <https://doi.org/10.1080/17508487.2015.981198>
- Sellar, S., & Zipin, L. (2019). Conjuring optimism in dark times: Education, affect and human capital. *Educational Philosophy and Theory*, 51(6), 572–586. <https://doi.org/10.1080/00131857.2018.1485566>
- Teodoro, A., & Anibal, G. (2007). A educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, 10(10), 13-26. <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/627/522>

**Ana Grifo**

GOVCOPP - Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas da Universidade de Aveiro; Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Email: [ana.grifo@ua.pt](mailto:ana.grifo@ua.pt)

ORCID: 0000-0001-8581-4609

**João Lourenço Marques**

GOVCOPP - Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas da Universidade de Aveiro; Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Email:jjmarques@ua.pt

ORCID: 0000-0003-0472-2767

**Correspondência**

Ana Grifo

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território

Universidade de Aveiro

Campus Universitário de Santiago

3810-193 Aveiro

Data de submissão: novembro 2022

Data de avaliação: fevereiro 2023

Data de publicação: maio 2023