

A Carta Educativa de Terceira Geração como Instrumento de Planeamento e Gestão Educativa

**Impactos da Transferência de Competências para os Municípios e Dinâmicas de
Cooperação Intermunicipal nos Territórios Educativos**

Luis Carlos Ferreira Campos Lobo

Diretor

Dr. Francisco José García Peñalvo

**Plan de Investigación: Evaluación educativa y orientación
Programa de Doctorado Formación en la Sociedad del Conocimiento**

Universidad de Salamanca

Junho 2025

**Escuela de Doctorado de la USAL
Curso de Mestrado em Ciências do Desporto**

idu072892@usal.es

PLANO DE INVESTIGAÇÃO

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA OBJETO DE ESTUDIO

A Carta Educativa de Terceira Geração representa um marco fundamental na gestão da educação em Portugal, especialmente no contexto da descentralização de competências para os municípios (Oliveira, 2020). A transição para um modelo de governança educacional mais próximo das comunidades locais exige ferramentas estratégicas que possibilitem um planeamento eficaz e eficiente, bem como uma gestão territorial coesa (Costa & Barbosa, 2019). Neste sentido, a Carta Educativa evoluiu de um instrumento meramente técnico para um mecanismo essencial na formulação de políticas públicas, promovendo maior autonomia dos municípios na organização da sua rede escolar (Fonseca de Castro & Rothes, 2014).

Concomitantemente, a descentralização da educação, impulsionada por reformas legislativas recentes, reforça a necessidade de novas abordagens para o desenvolvimento e implementação das Cartas Educativas (Ministério da Educação, 2021). Estas devem não apenas contemplar o diagnóstico da rede escolar (pública, privada e solidária), mas também integrar projeções demográficas, demandas sociais e tendências educacionais, com vista a um planeamento estratégico correlacionado com outros instrumentos de gestão territorial (García-Peñalvo, 2014). Acresce que a transferência de competências obriga os municípios a adotarem estratégias colaborativas e intermunicipais, garantindo um equilíbrio entre a eficiência administrativa e a qualidade do ensino (García-Peñalvo et al., 2019).

Historicamente, as Cartas Educativas passaram por transformações significativas. A primeira geração focava-se essencialmente no levantamento da oferta e procura escolar (Lopes, 2011), e a segunda geração incorporou elementos mais dinâmicos, como as programações para os investimentos em infraestruturas e a adequação da rede escolar às políticas educativas nacionais (Guerreiro et al., 2020). Não descurando, no entanto, os objetivos das gerações anteriores, a terceira geração, por sua vez, deverá enfatizar a territorialização da educação, compreendendo-a como parte de um ecossistema mais amplo, no qual fatores como a mobilidade estudantil, inclusão e inovação pedagógica ganham centralidade (Silva, 2019).

A escolha deste tema justifica-se pela necessidade de compreender de que forma a descentralização impacta a administração local, identificando os desafios face à implementação de um modelo mais flexível e ajustado às realidades regionais (Castanheira & Gonçalves, 2016). Questões como financiamento, sustentabilidade,

adequação da rede escolar, planeamento territorial, sustentabilidade, inclusão, descentralização e autonomia municipal, inovação pedagógica e qualidade do ensino, e articulação entre diferentes entidades tornam-se fundamentais para o sucesso das Cartas Educativas de Terceira Geração (Justino, 2016). Paralelamente, o estudo visa identificar boas práticas, mapear dificuldades e propor melhorias que possam contribuir para um planeamento mais eficiente e eficaz, num território tendencialmente mais coeso.

Outro ponto relevante é a cooperação intermunicipal, essencial para otimizar recursos e alargar a qualidade da oferta educativa (Marques, 2019). As redes colaborativas entre os vários municípios podem fortalecer a gestão escolar, garantindo soluções mais sustentáveis e inclusivas para todos os territórios. Neste sentido, esta tese também pretende aprofundar o debate sobre a governança educacional descentralizada, identificando tendências emergentes e propondo estratégias para uma educação mais equitativa e adaptada às especificidades locais.

Em síntese, a Carta Educativa tem um impacto significativo na qualidade da Educação, ao garantir um planeamento eficiente, promover a equidade educacional e incentivar a inovação pedagógica (Ponte, 2021). No entanto, a sua plena concretização depende da correta elaboração, implementação e monitorização por parte dos municípios e do governo central.

HIPÓTESIS DE TRABAJO Y PRINCIPALES OBJETIVOS A ALCANZAR:

A Carta Educativa de Terceira Geração poderá representar um avanço significativo na gestão da educação em Portugal, sobretudo no contexto da descentralização municipal de competências. De acordo com Fonseca de Castro e Rothes (2014), a descentralização administrativa na área da educação é um pilar fundamental para a territorialização das políticas educativas. A nossa pesquisa enfoca essencialmente a compreensão dos impactos da descentralização e das dinâmicas de cooperação intermunicipal nos territórios educativos, materializada num modelo de carta educativa que não pretende sobrepor-se aos seus antecessores, antes acrescentar-lhe novos objetivos estruturais. Para tal, apontamos algumas hipóteses de trabalho:

(i) a descentralização da educação melhora a gestão dos recursos educativos - a transferência de competências para os municípios permite uma melhor adequação da oferta educativa às necessidades locais, promovendo uma gestão mais eficiente.

(ii) a cooperação intermunicipal promove a qualidade da Educação – municípios que adotem estratégias colaborativas conseguem otimizar os recursos e implementar políticas educacionais mais eficazes (Fonseca de Castro & Rothes, 2014).

(iii) a Carta Educativa de Terceira Geração contribui para a territorialização da educação – tendências emergentes, recomendações para a prática do planeamento educacional e propostas para políticas futuras, tendo em conta os objetivos da OCDE, são linhas metodológicas que se enquadram neste ponto.

(iv) a implementação da Carta Educativa enfrenta desafios estruturais e financeiros – apesar dos benefícios, a descentralização pode gerar dificuldades na alocação de recursos e na coordenação entre diferentes entidades (Fonseca de Castro & Rothes, 2014).

(v) a inovação pedagógica é impulsionada pela autonomia municipal – a gestão descentralizada possibilita maior flexibilidade na adoção de metodologias inovadoras e na adaptação curricular às especificidades locais (Ministério da Educação, 2021).

(vi) o novo modelo de Carta Educativa – 3.^a geração – estrutura e fundamentos do novo modelo (municipal e intermunicipal), respetiva avaliação da implementação no território educativo e compatibilização com outros Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) de nível municipal e intermunicipal, são linhas metodológicas que se enquadram neste ponto.

Para a pesquisa, apontamos como principais objetivos:

(i) analisar o impacto da descentralização na gestão educativa – identificar como a transferência de competências se combina com a administração das escolas e a alocação de recursos.

(ii) investigar as dinâmicas de cooperação intermunicipal – analisar a colaboração entre os municípios para a implementação de políticas educativas, identificando os desafios dessa cooperação institucional.

(iii) proceder à revisão bibliográfica sobre o tema da pesquisa – analisar os resultados da implementação da carta escolar, das Cartas Educativas de 1.^a e 2.^a geração e bibliografia de suporte científico.

(iv) elaborar o modelo de Carta Educativa de 3.^a Geração – visitar outros instrumentos similares de aplicação prática em territórios educativos não portugueses e apresentar um novo modelo de carta educativa.

(v) avaliar a eficiência da Carta Educativa de 3.^a Geração – verificar se o novo modelo atende às necessidades dos territórios educativos e contribui para a melhoria da cooperação institucional e da qualidade da Educação.

(vi) mapear boas práticas e desafios na implementação da Carta Educativa – identificar estratégias bem-sucedidas (portuguesas e de outros países) e dificuldades enfrentadas pelos municípios na aplicação do modelo.

(vii) sugerir recomendações para consolidar a gestão educativa descentralizada – propor estratégias para fortalecer a cooperação intermunicipal e para a integração da Carta Educativa nos restantes IGT.

Em síntese, a presente pesquisa procura articular a leitura experimentada dos modelos de Cartas Educativas já existentes, e a projeção de um novo modelo desejado.

METODOLOGÍA A UTILIZAR

A pesquisa adotará uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos para a conceção do novo modelo de Carta Educativa de Terceira Geração (CE3G) e possível articulação com os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT). Segundo Oliveira (2020), a descentralização da educação exige metodologias inovadoras para garantir uma gestão eficaz dos recursos educativos. Neste sentido, deverá ser formulada a questão de partida e respetivos objetivos.

1. Definição dos objetivos da pesquisa

- Construção de um modelo inovador de CE3G que possibilite desagregar à escala municipal e intermunicipal, alinhado com os desafios territoriais descritos por Cosme (2013).
- Avaliação da sintonia e de acordo, no sentido do conceito de *concinnitas*, da CE3G com os IGT atualmente em vigor, para o aumento da coesão territorial (Justino, 2016).
- Análise dos impactos dessa conjugação na gestão territorial da educação, conforme sugerido por Guerreiro et al. (2020), que destacam o envolvimento dos alunos como fator essencial no planeamento educativo.

2. Revisão da literatura e marco conceptual

- Análise de modelos anteriores de carta escolar e cartas educativas (1ª e 2ª geração) e das respetivas vicissitudes concetuais (Azevedo, 2015).
- Identificação dos princípios da territorialização da educação e da descentralização administrativa, matéria com existência real e temporal (Castanheira & Gonçalves, 2016).
- Estudo dos IGT e eventual aplicabilidade na educação municipal e intermunicipal, conforme explorado por Carvalho & Costa (2019) na relação entre educação e gestão territorial.

3. Abordagem metodológica

- Pesquisa documental: revisão de legislação, regulamentos e relatórios institucionais sobre CE e IGT, destacando a relevância dos processos de descentralização analisados pelo Conselho Nacional de Educação (2015).
- Estudos de caso: análise de municípios e regiões que adotaram ou estão a elaborar cartas educativas inovadoras, em Portugal (Ministério da Educação, 2021), e outros documentos similares noutros países europeus.
- Entrevistas semiestruturadas com especialistas em Educação, incluindo o seu planeamento, técnicos municipais e gestores de IGT (Fonseca de Castro & Rothes, 2014).
- Análise estatística da evolução dos indicadores educativos nos municípios que adotaram a Carta Educativa.
- Uso de bases de dados públicas e institucionais para complementar a análise documental (Marques, 2019).

4. Instrumentos de investigação

- Utilização de ferramentas de software de análise qualitativa para a codificação e interpretação de entrevistas (Lopes, 2011) – da sistematicidade à hermenêutica
- Aplicação de métodos de análise espacial para cotejar a distribuição dos recursos educativos no território.
- Modelos estatísticos para avaliação do impacto das políticas educacionais (Oliveira, 2020).

5. Construção do modelo da CE3G

- Definição dos fundamentos do novo modelo, considerando a gestão municipal e intermunicipal da educação (Cosme, 2013).
- Desenvolvimento da estrutura e componentes da CE3G, com critérios técnicos e operacionais (Conselho Nacional de Educação, 2015).
- Compatibilização com os IGT, avaliando formas de integração e sinergias entre os vários instrumentos (Guerreiro et al., 2020).

6. Aplicação e validação

- Formulação de exemplos de aplicação em diferentes contextos territoriais (Justino, 2016).
- Definição de indicadores de avaliação para mensurar a eficiência da CE3G (Fonseca de Castro & Rothes, 2014).
- Estudo de impactos na gestão territorial da Educação, propondo melhorias na alocação de recursos e no planeamento estratégico (Azevedo, 2015).

7. Limitações da pesquisa

- Potencial resistência política e institucional à adoção da Carta Educativa de Terceira Geração (Carvalho & Costa, 2019).
- Limitações na disponibilidade de dados atualizados sobre a gestão municipal da educação (Ministério da Educação, 2021).
- Dificuldades na generalização dos resultados, dado que cada município apresenta particularidades distintas (Marques, 2019).

8. Conclusões e recomendações

- Elaboração da proposta detalhada da CE3G, com as implicações da mesma, bem como a sua compatibilidade com os IGT (Oliveira, 2020).
- Formulação de diretrizes para a implementação do novo modelo em diferentes territórios educativos (Castanheira & Gonçalves, 2016).

MEDIOS Y RECURSOS MATERIALES DISPONIBLES:

A pesquisa utilizará diversos meios e recursos para garantir uma abordagem abrangente e fundamentada, envolvendo recursos humanos, tecnológicos, materiais e informacionais, dividida da seguinte forma:

1. Recursos Humanos

- Equipa de especialistas em educação e gestão territorial.
- Consultores externos especializados em políticas educacionais e instrumentos territoriais.
- Colaboração com entidades municipais e intermunicipais para fornecer dados e insights.

2. Fontes de Informação e Dados

- Documentação oficial: legislação, regulamentos e relatórios institucionais sobre cartas educativas e IGT.
- Bases de dados estatísticas: dados do Ministério da Educação, Ciência e Inovação e das autarquias locais sobre as infraestruturas escolares, evidências educativas e gestão territorial.
- Bibliografia científica: artigos, dissertações, teses e estudos de caso sobre educação e planeamento territorial.
- Estudos empíricos: dados recolhidos através de entrevistas e questionários.
- Estudos de caso nacionais e internacionais.

3. Ferramentas Tecnológicas

- Sistemas de Informação Geográfica (SIG) para análise espacial da distribuição dos recursos e resultados educativos.

- Software de análise estatística para tratamento de dados quantitativos e identificação de padrões.
- Plataformas digitais para colaboração remota com especialistas e técnicos municipais.
- Modelação computacional para a simulação da implementação do novo modelo de CE3G.

4. Bases de Dados

- EBSCO Education Source: para pesquisa de artigos científicos sobre planeamento educacional, descentralização e políticas educacionais.
- Repositório da Universidade de Lisboa: para pesquisa de teses e dissertações sobre descentralização da educação em Portugal.
- Repositório ISCTE-IUL: para pesquisa de estudos sobre autonomia escolar e descentralização educativa em Portugal.
- Google Scholar: para pesquisa de artigos científicos e relatórios técnicos sobre a territorialização da educação.
- Scielo Portugal: base de dados com publicações académicas relevantes para políticas educacionais e gestão territorial.

5. Recursos Materiais e Infraestruturais

- Acesso a bibliotecas académicas digitais e centros de investigação.
- Documentos quantitativos/qualitativos para a realização de entrevistas, grupos de discussão e seminários técnicos.
- Metodologias de análise territorial para a interpretação dos impactos educacionais no espaço geográfico.

6. Parcerias Institucionais

- Universidades e centros de investigação especializados em Educação.
- Municípios e comunidades intermunicipais para partilha de dados e de experiências práticas.
- Organizações internacionais que atuam na área da educação e territorialização das políticas públicas.

Programa de Doutoramento: D014 - FORMACIÓN EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (R.D. 99/2011), disponível em:

<https://doctorado.usal.es/es/doctorado/formaci%C3%B3n-en-la-sociedad-del-conocimiento>

Linha de investigação: Evaluación educativa y orientación

PLANIFICACIÓN TEMPORAL AJUSTADA A CUATRO AÑOS:

Ano 1: Revisão teórica e formulação da base conceptual

- Mês 1-3: Formulação da questão de partida e revisão bibliográfica sobre as cartas educativas, descentralização da educação e instrumentos de gestão territorial.
- Mês 4-6: Sistematização das informações teóricas e sistematização de casos de estudo (portugueses e de outros países europeus).
- Mês 7-9: Elaboração da matriz teórica e da estrutura inicial do modelo da Carta Educativa de Terceira Geração (CE3G).
- Mês 10-12: Revisão dos objetivos investigação e preparação dos métodos de recolha de dados.
- Publicação 1: Revisão teórica sobre a descentralização educativa e sobre a territorialização, com ênfase na evolução das Cartas.

Ano 2: Recolha de dados e análise comparativa

- Mês 1-3: Aplicação de questionários e entrevistas a especialistas, gestores municipais e técnicos de educação.
- Mês 4-6: Análise documental e recolha de dados estatísticos sobre as cartas educativas anteriores e os modelos territoriais.
- Mês 7-9: Realização de estudos de caso para avaliar a implementação da CE em diferentes municípios.
- Mês 10-12: Análise comparativa dos modelos existentes e avaliação da viabilidade de integração com os IGT.
- Publicação 2: Estudo de caso sobre municípios portugueses que adotaram estratégias inovadoras de planeamento educativo.
- Publicação 3: Resultados preliminares da recolha de dados quantitativos e qualitativos sobre a CE3G.

Ano 3: Desenvolvimento e testagem do Modelo de CE3G

- Mês 1-3: Construção da estrutura e componentes do modelo da CE3G.
- Mês 4-6: Simulação da aplicação do modelo em diferentes realidades territoriais.
- Mês 7-9: Testagem do modelo com cenários hipotéticos e validação com especialistas.
- Mês 10-12: Ajustes do modelo com base nos feedbacks e resultados obtidos.
- Publicação 4: Proposta metodológica para a construção do modelo CE3G, comparando com outros instrumentos de gestão territorial.

Ano 4: Consolidação, escrita da Tese e divulgação dos resultados

- Mês 1-3: Redação preliminar dos capítulos da tese e organização dos resultados obtidos.

- Mês 4-6: Discussão dos resultados e formulação de recomendações para a implementação da CE3G.
 - Mês 7-9: Revisão final da tese e preparação para a defesa.
- Mês 10-12: Divulgação dos resultados através de publicações científicas, seminários e eventos académicos.
- Publicação 5: Análise do impacto da CE3G na gestão educativa e territorial, incluindo propostas para fortalecimento da cooperação intermunicipal.
 - Publicação 6: Livro ou capítulo em obra coletiva sobre políticas educativas e territorialização, consolidando os resultados da pesquisa.

PLAN DE FORMACIÓN PERSONAL

- Curso de Gestão e Políticas Educacionais – Universidade do Minho
- Curso de Planeamento Territorial e Educação – ISCTE-IUL
- Curso de Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) aplicados à Educação – Universidade Nova de Lisboa
- Curso de atualização sobre Cartas Educativas e planeamento municipal
- Seminário de Tese – universidades portuguesas
- Seminários sobre descentralização educacional e políticas públicas
- Workshop sobre territorialização da educação – Universidade de Lisboa.
- Ação de Formação em análise de dados para pesquisa educacional – Universidade do Porto.

REFERENCIAS

- Azevedo, J. (2015). *Educação e território: desafios da descentralização*. Porto Editora.
- Carvalho, J., & Costa, A. (2019). O papel da educação na gestão territorial: Um enfoque no PNPO e nos desafios contemporâneos. *Revista de Planeamento e Gestão Territorial*, X(Y).
- Castanheira, N., & Gonçalves, M. (2016). *Os Municípios e as AEC: Tendências Descentralizadoras da Política Educativa em Portugal*. REICE, 14(1), 65-81.
- Conselho Nacional de Educação. (2015). *Processos de descentralização em educação*.
- Cosme, A. J. S. (2013). *Informação Geográfica e Tecnologias para o Ordenamento do Território - Gestão da Qualidade e Modelo de Sistema de Submissão de Instrumentos de Gestão Territorial (IGT)* (Tese de Doutoramento). Universidade Nova de Lisboa.
- Costa, D., & Barbosa, D. (2019). *A Carta Educativa como instrumento de planeamento e gestão*. Universidade Nova de Lisboa.

- Fonseca de Castro, Dora & Rothes, Luís. (2014). *As Cartas Educativas em Portugal: conceção, implementação e monitorização*. Instituto Politécnico do Porto.
- García-Peñalvo, F. J. (2014). *Formación en la sociedad del conocimiento, un programa de doctorado con una perspectiva interdisciplinar*. *Education in the Knowledge Society*, 15(1), 4-9. DOI.
- García-Peñalvo, F. J., et al. (2019). *Portal do Programa de Doutoramento Formação na Sociedade do Conhecimento*. Ediciones Universidad de Salamanca. DOI.
- Guerreiro, Hélder et al.. *O envolvimento dos estudantes na Escola como pilar para a gestão educativa autárquica – Odemira 2020, Odemira Território Educativo*. Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Justino, J. D. (2016). *Processos de descentralização em educação*. Conselho Nacional de Educação.
- Lopes, P. M. D. S. (2011). *Cartas educativas: participação e autonomia dos municípios na educação – estudo de caso* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho.
- Marques, Mário João dos Santos. (2019). *A revisão da Carta Educativa de Lisboa*. Universidade de Lisboa.
- Ministério da Educação. (2021). *Guião para Elaboração das Cartas Educativas*.
- Oliveira, P. (2020). *Transferência de competências para os municípios: desafios e oportunidades*. *Revista Portuguesa de Educação*, 33(2), 45-67.
- Ponte, C. C. N. F. (2021). *Perceções do diretor escolar sobre o processo de descentralização da educação em Portugal* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa.
- Silva, M. R. (2019). *A territorialização da educação e o papel dos municípios* (Tese de Doutoramento). Universidade do Minho.