

- Título da Comunicação:** “Carta Educativa do Porto - Da metodologia à execução prática, o envolvimento dos agentes educativos”
- Autores:** Fernando Pau-Preto¹
Idalina Machado²
- Instituição:** Câmara Municipal do Porto
- Palavras-Chave:** Carta Educativa / Educação Autarquias / Metodologia

Resumo:

Os municípios são cada vez mais chamados a desempenhar tarefas em distintas áreas de intervenção que até à data estavam cometidas à administração central. Uma dessas áreas diz respeito ao sector da educação, onde continuamente têm ocorrido transferências de competências e atribuições para os municípios. Uma das novas e diversas competências transferidas para os municípios surgiu com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, relativamente à elaboração das Cartas Educativas, Ex-Carta Escolar (Decreto Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro). Face a esta nova incumbência, atribuída aos municípios sem o correspondente acompanhamento de meios técnicos e financeiros, os municípios assumiram, apesar das dificuldades, esta nova responsabilidade.

Face a este desafio, o município do Porto encetou o processo de elaboração da sua Carta Educativa - CEP - com vista à definição da estratégia municipal de desenvolvimento dos sistemas de educação e de formação. Constituindo um processo de planeamento, entendido como participado e construído pelos agentes da comunidade, a elaboração da CEP foi assumida pelo município do Porto, não como um mero trabalho de análise e reordenamento dos equipamentos escolares existentes, mas como um processo de discussão alargado das questões da educação e da definição de estratégias locais destinadas a promover a melhoria da qualidade e da eficácia dos sistemas de educação e de formação.

O modo como se procedeu ao envolvimento dos agentes, desde as sessões de discussão e debate, passando pelas reuniões, as entrevistas, os inquéritos, a elaboração da estratégia e até à apresentação dos resultados, é o “itinerário” que nos propomos apresentar.

¹ Licenciado em Planeamento Regional e Urbano (UA) e Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano (FEUP/FAUP), fernandopaupreto@cm-porto.pt

² Licenciada e Mestre em Sociologia (FLUP), idalinamachado@cm-porto.pt

Comunicação

Com esta comunicação pretende dar-se a conhecer a metodologia utilizada pelo Município do Porto na elaboração da sua Carta Educativa e especial ênfase será dado ao envolvimento dos diversos agentes educativos nesse processo.

O município do Porto entendeu que a sua Carta Educativa teria que ser algo mais do que um documento orientador da política educativa e, para além das obrigações legais a que teria de responder, a sua elaboração foi encarada como uma oportunidade para um debate alargado sobre o sistema de educação e de formação a nível local.

Em Setembro de 2003 iniciaram-se os trabalhos para a elaboração da CEP, tendo o executivo municipal decidido que o documento seria realizado internamente, constituindo para o efeito um Grupo de Trabalho³ que envolveu técnicos do Gabinete de Estudos e Planeamento, a quem competiu a coordenação, do Departamento Municipal de Educação e Juventude e da Direcção Municipal de Urbanismo.

Foi assumido desde a primeira instância um conjunto de pressupostos:

- O processo teria de ser participado;
- Construído pelos próprios agentes, segundo uma lógica de aprendizagem;
- Capaz de mobilizar vontades e recursos.

Cientes que o modo como o exercício de planeamento seria conduzido teria um impacto significativo no resultado final, e num tema tão crucial e transversal como o da educação e da formação, teria a equipa de encontrar mecanismos de modo a envolver e mobilizar os agentes.

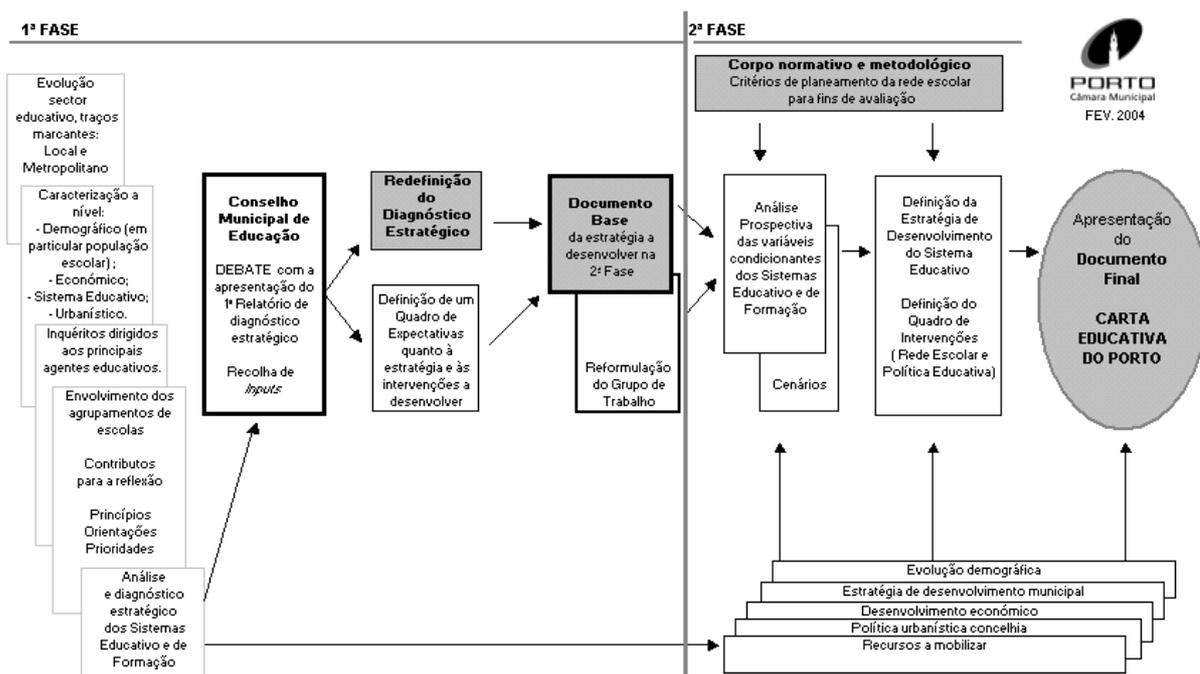
A autarquia assumiu o papel de animador do processo, ou seja, foi dinamizador de discussão em torno da educação e da formação, numa primeira instância no fórum do Conselho Municipal de Educação do Porto (CMED), com responsabilidade na apresentação da evolução

³ O Grupo de Trabalho para a elaboração da Carta Educativa do Porto foi coordenado por António Lacerda (CMP/GEP) e constituído por: Ana Vasconcelos (CMP/GEP), Fernando Pau-Preto (CMP/GEP), Idalina Machado (CMP/GEP), Manuela Góis (CMP/DMEJ), Paula Pimentel (CMP/DMEJ), Lurdes Carreira (CMP/DMU) e Vasco Freitas (DREN).

dos trabalhos. Tentou ser um facilitador, com a responsabilidade de captar e incorporar as diferentes perspectivas dos diversos representantes de modo a se estabelecerem consensos.

O trabalho de elaboração da CEP foi desenvolvido por etapas: uma fase inicial de diagnóstico e uma segunda fase de definição da estratégia de intervenção. A metodologia inicial adoptada pode ser visualizada na Figura 1.

Figura 1 - Metodologia Inicial da elaboração da Carta Educativa do Porto.



Fonte: Câmara Municipal do Porto, Grupo de Trabalho para a elaboração da Carta Educativa do Porto, 2005.

Na primeira fase, respeitante ao diagnóstico, procedeu-se à recolha de informação de índole quantitativa, baseada na leitura de indicadores produzidos pelos diversos organismos oficiais, tendo sido desde logo constatada a inexistência de informação fundamental, bem como a necessidade de se proceder a outros estudos, nomeadamente de natureza mais qualitativa, que permitissem apresentar os principais traços e tendências instaladas.

Da componente quantitativa, ressaltaram para o documento de diagnóstico, de forma sintética, conclusões sobre o contexto territorial e sobre o sistema de educação. Relativamente ao contexto territorial, as principais conclusões foram as seguintes:

- ▶ Tendência de declínio populacional e de diminuição da natalidade cujas ondas de choque ainda se farão sentir sobre a procura escolar;

- ▶ Base económica que não promove a procura de profissionais com níveis académicos elevados;
- ▶ Melhoria significativa dos níveis de habilitação da população activa jovem;
- ▶ Escassez de activos posicionados nos escalões intermédios (quadros) com repercussões desfavoráveis sobre a necessária modernização da base económica do Porto e da sua envolvente.

Quanto ao sistema de educação, as conclusões foram agrupadas em dois grupos distintos:

a). Tendências a contrariar/Desafios a vencer:

- ▶ Baixos níveis de pré-escolarização;
- ▶ Elevado e generalizado insucesso escolar;
- ▶ Reduzida procura escolar nos escalões etários a partir dos 15 anos;
- ▶ Forte expressão do fenómeno de saída (antecipada e precoce) do sistema de educação;
- ▶ Acentuadas disparidades intra-urbanas em termos de rendimento escolar e de permanência no sistema de educação.

b). Recursos a potenciar

- ▶ Sistema de educação de dimensão e densidade significativas fruto da elevada capacidade atractiva dos estabelecimentos escolares do Porto;
- ▶ Rede escolar bem apetrechada com escolas de referência em diferentes áreas profissionais;
- ▶ Oferta privada de educação e de ensino fortemente concentrada no Porto, em especial, nos níveis de escolaridade mais elevados;
- ▶ Projectos educativos que tendem a assegurar a abertura da escola ao meio envolvente e que reforçam a sua atractividade;
- ▶ Corpo docente experiente e com competências diversificadas fruto da sua própria dimensão;
- ▶ Novas ofertas educativas a nível do ensino profissional e profissionalizante;
- ▶ Presença de Universidades, Politécnicos e Centros de I&D com um papel chave a desempenhar na qualificação deste território, das suas organizações e pessoas;
- ▶ Comunidade educativa com uma forte vontade de contribuir para o aumento da qualidade e da eficácia dos sistemas de educação e de formação.

Não podemos deixar de salientar que, aquando da apresentação preliminar do diagnóstico, foram desde logo apresentados os objectivos pretendidos para os sistemas de educação e formação da cidade, que mais não são que os três grandes objectivos para o desenvolvimento

destes sistemas que a Comissão e Conselho Europeus em 2001, com as devidas adaptações inerentes ao contexto em estudo:

1. Aumentar a qualidade e a eficácia dos sistemas de educação e de formação, tendo presente que a educação e a formação constituem um meio privilegiado de coesão social e cultural, bem como uma vantagem económica considerável.
2. Permitir o acesso de todos à educação e à formação “ao longo da vida”. A abertura a todos os cidadãos dos sistemas de educação e de formação pode desempenhar um papel importante para a promoção de uma cidadania activa, da igualdade de oportunidades e da coesão social duradoura.
3. Abrir os sistemas de educação e de formação ao mundo. Trata-se da construção do espaço europeu de educação e formação (pela mobilidade e pelo ensino de línguas estrangeiras) e do reforço das relações com o mundo do trabalho, da investigação e da sociedade civil no seu conjunto.

Da componente qualitativa, constatou-se a necessidade de conceber instrumentos de recolha de informação, essencialmente centrados nos diversos agentes educativos, que já tinham sido identificados na metodologia inicial. O desenvolvimento e elaboração dos mesmos ocorreu em simultâneo com a elaboração do diagnóstico da componente quantitativa, tal como pode ser observado na Figura 2 - Metodologia Final da elaboração da Carta Educativa do Porto.

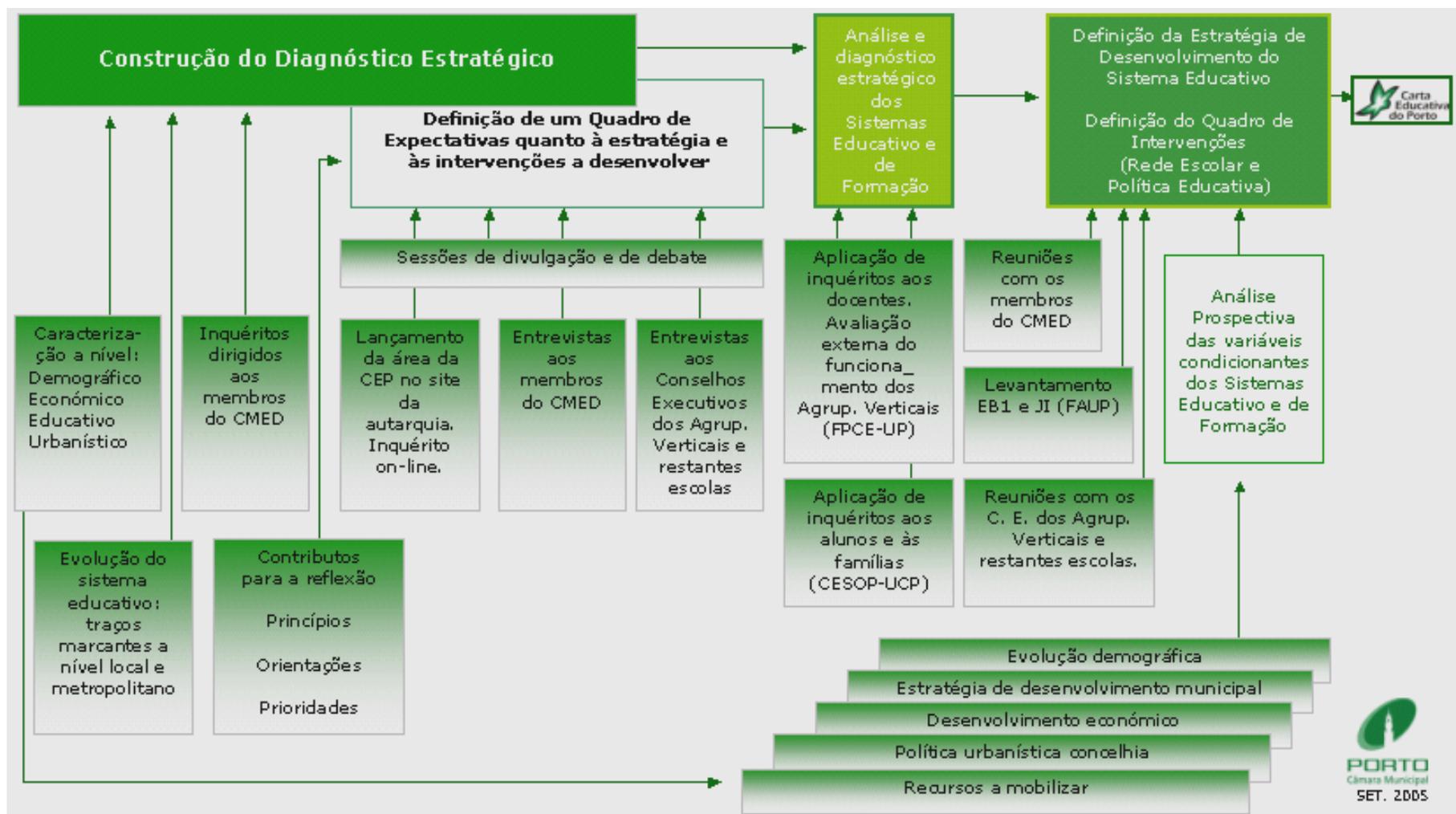
Desta componente, iremos abordar os cinco primeiros instrumentos:

1. Inquéritos e reuniões com os membros do CMED;
2. Sessões de divulgação e debate;
3. Lançamento de área da CEP no *site* da autarquia e inquérito *on-line*;
4. Entrevistas aos Conselhos Executivos das escolas;
5. Linhas orientadoras da estratégia;
6. Inquérito aos alunos e às famílias⁴;
7. Avaliação dos Agrupamentos de Escolas do concelho do Porto⁵.

⁴ Sobre esta temática consultar Machado/Pau-Preto (2006), Carta Educativa do Porto – Percursos escolares, avaliação e expectativas face à escola: a perspectiva dos alunos e das famílias da cidade.

⁵ Esta avaliação resultou de pedido do CMED. O trabalho foi realizado pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação do Porto. Os dados foram recolhidos por inquérito e entrevista e o número de professores respondentes ao inquérito foi de 957.

Figura 2 - Metodologia Final da elaboração da Carta Educativa do Porto



Fonte: Câmara Municipal do Porto, Grupo de Trabalho para a elaboração da Carta Educativa do Porto, 2005.

1. Inquéritos e reuniões com os membros do CMED

No Conselho Municipal do Porto têm assento diversos representantes⁶, tendo o Grupo de Trabalho decidido desde o início envolvê-los activamente no processo de elaboração, de modo a que se revissem no documento final, devendo este reflectir as suas preocupações e expectativas.

Após a realização de um exercício SWOT⁷, baseado nas grandes linhas conclusivas do primeiro diagnóstico da cidade do Porto em matéria de educação, este foi devidamente adaptado para formato de questionário, tendo sido submetido em Outubro de 2004 a todos os membros do CMED. Foi solicitado que expressassem o seu grau de concordância relativamente a um conjunto de afirmações apresentadas através de uma escala de 1 a 5, em que 1 representa a discordância total e 5 a concordância total. Efectuada a análise das respostas obtidas, esta foi apresentada em Conselho, tendo posteriormente decorrido reuniões/entrevistas parcelares, para discussão das questões que suscitaram dúvidas e para debate sobre o papel que cada entidade poderia vir a assumir neste processo, contributos estes que enriqueceram o trabalho.

2. Sessões de divulgação e debate

Para as sessões de divulgação e debate foram pré-seleccionados públicos alvo preferenciais, tendo a autarquia sido solicitada por outras entidades para a apresentação dos trabalhos. Dada a extensão do diagnóstico realizado, fornecia-se uma retrato geral da situação da cidade, com

⁶ Para além do Presidente da Câmara (que poderá ser substituído pelo Vereador da Educação) e do Presidente da Assembleia Municipal, os outros membros são:

- ▶ Director da Direcção Regional de Educação do Norte;
- ▶ Representante das instituições do Ensino Superior Público,
- ▶ Representante das instituições do Ensino Superior Privado;
- ▶ Representante do pessoal docente do Ensino Secundário Público;
- ▶ Representante do pessoal docente do Ensino Básico Público;
- ▶ Representante do pessoal docente do Ensino Pré -Escolar Público;
- ▶ Representante dos estabelecimentos de Educação e de Ensino Básico e Secundário Privado;
- ▶ Representantes das Associações de Pais e Encarregados de Educação;
- ▶ Representante da Juntas de Freguesia;
- ▶ Representante das Associações de Estudantes;
- ▶ Representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social para a área da Educação;
- ▶ Representante dos Serviços Públicos de Saúde;
- ▶ Representante dos serviços de Segurança Social;
- ▶ Representante dos serviços de Emprego e Formação Profissional;
- ▶ Representante dos serviços públicos da área da Juventude e do Desporto,
- ▶ Representante das Forças de Segurança.

⁷ SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* / Matriz de Pontos Fortes, Pontos Fracos, Oportunidades e Ameaças.

selecção de determinados indicadores específicos que eram inseridos nas apresentações. Cada apresentação foi sempre idealizada para o público-alvo em causa, estando presente o Vereador da Educação que moderava as sessões e elementos do Grupo de Trabalho que no final das apresentações efectuavam esclarecimentos. No quadro 1 apresentam-se as sessões de divulgação e debate realizadas.

Quadro 1 – Sessões de divulgação e debate realizadas

Ensino privado e cooperativo do Porto	Comunidades Imigrantes
Ensino Pré-escolar e Educadores de Infância	Ordens religiosas
Associações de Pais do Ensino Pré-Escolar e 1º CEB	Municípios da GAMP ⁸
Sindicatos dos Professores	Universidades Seniores
Associações de Pais do 2º e 3º ciclo do Ensino Básico e do Ensino Secundário	Associações profissionais
Conselhos Executivos dos Agrupamentos Verticais, Conselhos Executivos das Escolas Secundárias e Docentes	Associação Portuguesa de Crianças Sobredotadas e Associação Portuguesa de Dislexia

Fonte: Câmara Municipal do Porto, Grupo de Trabalho para a elaboração da Carta Educativa do Porto, 2005.

3. Lançamento de área da CEP no site da autarquia e inquérito *on-line*

Outra das preocupações do Grupo de Trabalho foi referente ao modo de passar a informação aos munícipes do Porto e de como recolher as suas opiniões. Decidiu-se criar duas linhas de acção, uma vocacionada a determinados públicos alvo, através de sessões personalizadas de divulgação e debate, e outra dirigida ao grande público através da apresentação da evolução dos trabalhos na Internet. Em Janeiro de 2005 foi lançada na página *web* da autarquia um espaço dedicado exclusivamente à carta educativa⁹, na qual se disponibilizou um conjunto de informação¹⁰, um inquérito *on-line* e um endereço de correio electrónico (cep@cm-porto.pt) para a recepção de contributos. Sempre que se superava determinada fase dos trabalhos, e após a apresentação da evolução dos mesmos ao CMED, a página *web* é actualizada¹¹.

⁸ Grande Área Metropolitana do Porto com 14 concelhos, sucedânea da AMP, Área Metropolitana do Porto, com 9 concelhos.

⁹ O espaço dedicado exclusivamente à carta educativa encontra-se disponível em http://www.cm-porto.pt/pagegen.asp?SYS_PAGE_ID=475139.

¹⁰ Nesse espaço procurou-se explicitar o entendimento do município quanto à sua carta educativa; algumas perguntas mais frequentes com as devidas respostas; a legislação em vigor; a composição e regulamento do CMED; a constituição do Grupo de Trabalho; a metodologia; os principais resultados do diagnóstico; as etapas subsequentes.

¹¹ Em Maio de 2005 na primeira actualização disponibilizou-se a análise dos resultados do inquérito *on-line*; as bases dos inquéritos a submeter aos alunos e às famílias; um conjunto de novas perguntas mais frequentes relacionadas com o funcionamento do 1.º CEB. Em Julho foram disponibilizados os resultados preliminares dos inquéritos aos alunos e às famílias. Em Outubro foi apresentada uma nova metodologia e as linhas estratégicas da CEP. Em Dezembro de 2005 foram disponibilizadas 71 Fichas de Caracterização Física e Funcional das Escolas Básicas do 1.º Ciclo e dos Jardins de Infância do Município do Porto.

O inquérito *on-line* esteve disponível de 24 de Janeiro a 6 de Abril de 2005, cerca de 2 meses e meio, tendo sido obtidas 76 respostas. O questionário continha 30 afirmações, organizadas do mesmo modo que o inquérito aos membros do CMED, sobre as quais se pedia a opinião de cada participante em termos da sua concordância ou discordância. Desta feita optou-se por reduzir a escala de apreciação, de 1 a 4, de modo a “obrigar” a uma tomada de posição. A título de exemplo, na figura 3, encontra-se apenas uma afirmação de cada eixo do *SWOT*.

Figura 3 – Exemplos de afirmações do inquérito *on-line*

Considera que podem ser apontados como principais PONTOS FORTES:

Existência de uma rede de escolas públicas do 1º ciclo do ensino básico em boas condições.
 Discordo totalmente Discordo Concordo Concordo totalmente

Considera que podem ser apontados como principais PONTOS FRACOS:

Número reduzido de crianças dos 3 aos 5 anos que frequentam o ensino pré-escolar.
 Discordo totalmente Discordo Concordo Concordo totalmente

Considera que podem ser apontadas como principais OPORTUNIDADES:

Introdução da obrigatoriedade da língua inglesa no currículo do 1º ciclo do ensino básico.
 Discordo totalmente Discordo Concordo Concordo totalmente

Considera que podem ser apontadas como principais AMEAÇAS:

Perda progressiva de alunos na sequência da saída de famílias da cidade.
 Discordo totalmente Discordo Concordo Concordo totalmente

Fonte: Câmara Municipal do Porto, Grupo de Trabalho para a elaboração da Carta Educativa do Porto, 2005.

Da análise às respostas ao inquérito, deixamos apenas alguns dados de referência:

- ▶ 62% correspondem a participantes do sexo feminino e 38% do sexo masculino;
- ▶ 70% dos participantes residem no concelho do Porto e 29% noutros concelhos da Área Metropolitana do Porto;
- ▶ 78,9% possuem habilitações escolares de nível superior, tendo os níveis de escolaridade mais baixos praticamente uma fraca expressão no total de respostas;
- ▶ 41% pertencem ao grupo etário entre os 31-40 anos, seguido pelo dos 41-50 anos, com 28%, sendo ambos os grupos etários aqueles que mais representam os indivíduos com filhos.

4. Entrevistas aos Conselhos Executivos das escolas

Cientes das competências municipais no que concerne à educação, com a ambição de levar à prática os pressupostos iniciais assumidos e alargando a discussão para além da educação pré-escolar e 1.º CEB, o envolvimento e participação do corpo docente dos outros níveis de ensino era crucial. A perspectiva dos órgãos de gestão das escolas, conselhos executivos dos agrupamentos e escolas secundárias da rede pública e direcção das escolas privadas, não poderia deixar de ser contemplada no processo de elaboração da Carta Educativa. O contacto directo com os responsáveis das escolas foi vantajoso, na medida em que permitiu um envolvimento dos mesmos, tendo sido criado uma enorme empatia, que se reflectiu na qualidade do documento final.

O processo de condução das entrevistas foi assegurado por técnicos do grupo de trabalho, tendo sido efectuadas 26 entrevistas (17 das quais a Conselhos Executivos dos Agrupamentos Verticais, 3 a Conselhos Executivos das Escolas Secundárias, 1 escola profissional do sector privado, a 4 escolas privadas e ao Conservatório de Música). Para a realização das entrevistas foi concebido um guião semi-estruturado onde se contemplaram as grandes temáticas a abordar, que podem ser observadas no quadro 2.

Quadro 2 – Grandes temáticas a abordar nas entrevistas aos Conselhos Executivos

Rede escolar	1. Principais problemas enfrentados: <ul style="list-style-type: none"> - infra-estruturas e equipamentos; - recursos humanos; - recursos financeiros 2. Aspectos mais positivos
Escola actual e escola do futuro	1. Projecto educativo 2. Desafios – a escola do futuro (que expectativas?)
Relação escola/alunos/famílias/meio envolvente	1. Dinâmicas de interacção 2. Principais problemas detectados nos alunos e famílias 3. Relação com o meio social envolvente

Fonte: Câmara Municipal do Porto, Grupo de Trabalho para a elaboração da Carta Educativa do Porto, 2005.

5. Linhas orientadoras da estratégia

Finda a componente de diagnóstico e incorporados os diversos contributos, deu-se início à 2.ª fase dos trabalhos: a definição das linhas estratégicas do desenvolvimento do sistema educativo concelhio. Após várias sessões de “*brainstorming*”, nas quais participaram os diversos técnicos pertencentes ao grupo de trabalho, foi construída a estratégia base.

Seguidamente a mesma foi enviada a todos os membros do CMED para analisarem o documento e acrescentarem os seus contributos. Posteriormente constituíram-se diferentes grupos com os membros do CMED e agendaram-se reuniões com os mesmos de modo a que o documento da estratégia fosse o mais consensual possível. Após esta ronda, realizou-se uma reunião do CMED, de modo a apresentar as linhas estratégicas.

Não obstante, e pretendendo que as linhas estratégicas constituíssem um compromisso de todos os agentes educativos no sentido do desenvolvimento estratégico dos sistemas de educação e formação, o documento foi apresentado em sessões distintas aos conselhos executivos dos agrupamentos verticais e aos conselhos executivos das escolas secundárias, tendo sido dado um tempo para que se pronunciassem e enviassem os seus contributos. Após a análise das propostas recebidas, o documento foi aprovado em Outubro de 2005 em reunião do CMED, tendo sido disponibilizado no *site* da autarquia.

A última etapa, respeitante à acção para a implementação das linhas estratégicas, está em vias de desenvolvimento, devendo a sua aplicação no terreno iniciar-se no próximo ano lectivo.

Um longo caminho já foi percorrido, o esforço de envolver os diversos agentes educativos nas diferentes fases do processo de elaboração da CEP, conduziu à realização de um documento mais equilibrado e consensual. Mas o que resultou deste esforço, muitas vezes em detrimento dos *timings* políticos, é algo de pouco mensurável, uma vez que a abertura de canais próprios de comunicação e a criação de parcerias e rotinas é que, na verdade, irá conferir a sustentabilidade ao sistema educativo da cidade do Porto.

Mas, para que a cidade do Porto se converta numa verdadeira cidade educativa, que atribua especial atenção à problemática dos jovens e estudantes da cidade, torna-se fulcral que as entidades e os agentes com responsabilidades directas ou indirectas no sector educativo continuem a participar mais activamente neste grande esforço conjunto.

Os resultados deste processo de elaboração serão tanto mais consequentes quanto maior for a vontade dos agentes em participar na implementação e enriquecimento das linhas de intervenção apontadas.