

## **Capítulo VI – Análise dos projectos educativos dos Municípios da Área Metropolitana do Porto**

### **6.1 Conceito de avaliação**

Tradicionalmente a avaliação é definida como "um processo pelo qual os resultados obtidos são criticamente analisados no contexto dos objectivos previamente determinados" (UNESCO cit por CLÍMACO (1992, p. 20)).

De acordo com esta definição, a avaliação desempenha uma função importante no processo de tomada de decisão, quer na fase do planeamento político, quer na do planeamento estratégico e operacional, ao fornecer informação sobre o impacto e a eficácia, ou grau de consecução, das medidas previstas. Introduzida de uma forma sistemática, a avaliação permite estabelecer um processo contínuo de planeamento, em ordem ao controlo do desenvolvimento equilibrado da educação.

Contudo, e tal como reconhecem Oakes e Kreft (cit por CLIMACO, 1992, p, 21), existem problemas de ordem conceptual e metodológica que introduzem um conjunto de "incertezas empíricas" nos processos de avaliação. Se por um lado as unidades de medida existentes e as variáveis utilizadas para descrever a realidade são questionáveis, reconhece-se também que os objectivos definidos para as políticas são gerais e a sua operacionalização nem sempre contempla objectivos específicos completamente controláveis. Por outro lado, nem sempre é fácil identificar as evidências da relação entre objectivos e resultados das políticas programadas, o que tem posto em causa os próprios sistemas de informação existentes, e a validade dos processos e instrumentos de recolha dessa informação.

O conceito de avaliação não é unívoco. Muitos autores sentiram necessidade de o precisar, de o distinguir de conceitos correlativos, como medida e investigação (Rowntree, 1987; Guba e Lincoln, 1990, cit por ALAIZ, 2003, p. 9). É, hoje, relativamente consensual a distinção entre avaliação e medição (ou medida).

Para nós, avaliação é entendida como um processo de recolha de informações que são comparadas com um conjunto de critérios ou padrões, terminando na formulação de juízos. Alguns autores francófonos preferem

definir avaliação como a produção de um discurso constituído por juízos de valor que relacionam um referido (algo que é observado, registado, apreendido acerca do objecto avaliado e que é, portanto, do domínio do real) e um referente (algo que se apresenta como um ideal ou uma norma): “A avaliação é um acto deliberado e socialmente organizado que termina na produção do juízo de valor”. (Barbier, 1990; Hadji, 1994; Figari, 1996, cit por ALAIZ, 2003, p. 10).

Avaliar significa examinar o grau de adequação entre um conjunto de informações e um conjunto de critérios adequados ao objectivo fixado, com vista a tomar uma decisão. Nesta definição, o acento não é de modo nenhum colocado no juízo de valor, mas antes na decisão a tomar (Idem, p. 11).

Podemos observar uma evolução do conceito de Avaliação ao longo dos anos. Eis algumas das mais significativas:

**Quadro n.º 61: Conceitos de avaliação**

<b>ANO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>CONCEITOS RELEVANTES</b>
1887 / 1898	J. Rice	Primeira Avaliação formal educativa realizada na América.
1916	H. Fayol	Demonstrou que em todas as organizações existem determinadas funções fundamentais para o seu êxito: prever, organizar, dirigir, coordenar e controlar.
1942	R. Tyler	Defendeu o uso de objectivos definidos claramente, mediante a construção e a utilização de instrumentos de avaliação apropriados.
1943 / 1945	Exército dos Estados Unidos	Utilização massiva de testes psicológicos, abrindo o caminho para a aplicação de formulas para que os alunos conheçam o seu rendimento.
1960/1969	Bloom, Mager, Stenhouse...	A avaliação centra-se na evolução verificada no aluno com base no cumprimento de objectivos definidos.
1963	U. Cronbach	Avaliação como processo de reconhecimento e uso da informação para a tomada posterior de decisões.
1971	DL. Stufflebeam	Defende a necessidade de avaliar metas e analisar serviços.
1972	H. Parletty D.L. Hamilton	Propuseram o conceito de Avaliação iluminativa, concedendo grande importância ao contexto a avaliar.
1978	M. Scriven y D.L. Stufflebeam	Propõem o conceito de Meta-Avaliação com o objectivo de comprovar e reforçar a qualidade das avaliações.
1982	Stenhouse	Propõe o conceito de professor como investigador.

<b>ANO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>CONCEITOS RELEVANTES</b>
1982	J. Elliot	Propõe o conceito de Auto-Avaliação, mostrando o seu interesse pela interpretação dos intervenientes na avaliação.
1986	S. Kemmis	Propõe o princípio da pluralidade de valores, privilegiando o conhecimento desses valores para a emissão de juízos de valor por parte dos avaliadores.
1986	J.L. Rodríguez Diéguez	Propõe três eixos para a avaliação: quantitativo/qualitativo; normativo/criterial; formativo/sumativo.
2002	S. Castillo Arredondo	Enfoque sistémico e integrado da avaliação: processo avaliador dentro dos processos de ensino e aprendizagem.

Fonte: ARREDONDO (2004, p. 31)

Na recolha da informação observa-se frequentemente uma certa distorção da realidade, quer porque a recolha de dados é insuficiente, quer porque os parâmetros seleccionados para a descrição da realidade não são tão significativos quanto se julgava, quer ainda pela existência de diferentes obstáculos à validade do processo de recolha da informação. Na verdade, os registos de informação existentes nem sempre são adequados à descrição de uma situação e aos objectivos da avaliação, fazendo com que se percam traços essenciais da caracterização da realidade.

Mas há ainda outras razões que fazem pôr em causa a avaliação como suporte da tomada de decisão: O tempo em que decorre a recolha de informação e o tempo a que esta se reporta são diferentes. Por outro lado, o pessoal envolvido no registo e no levantamento da informação nem sempre é portador da formação adequada, e por vezes nem mesmo é conhecedor dos objectivos das diferentes tarefas da avaliação em que está envolvido, de modo a dar-lhes sentido e rigor. Os interesses não negociados de avaliadores e avaliados conduzem a leituras enviesadas da realidade, ainda que de forma não consciente.

A correcção sistemática de alguns destes pontos fracos levou a introduzir outras dimensões no processo de avaliação, cada vez mais concebida como estratégia na evolução e mudança da educação, assente na autonomia, quer se tenha por objecto de análise os indivíduos ou as instituições.

Ainda de acordo com CLIMACO (1992, p. 23), esta evolução tem vários significados e põe em evidência que:

- No debate sobre a avaliação, a discussão se descentra dos problemas das metodologias e dos instrumentos, das funções e tipologias de avaliação, para se centrar na importância que pode ter como estratégia de eficácia nas políticas de inovação;
- A avaliação é um processo de decisão;
- A avaliação é informação condicionada pelos objectivos com que é organizada e pelos utilizadores a quem se destina;
- Se reconhece a importância dos objectos de pesquisa entrarem no processo de análise como sujeitos activos, abrindo caminho à avaliação participada e aos projectos de investigação-acção;
- Significa também que se desenvolve um novo conceito e prática de gestão da inovação educacional, valorizando o envolvimento e a responsabilização dos actores no processo de decisão e controle, a diferentes níveis.

A grande diferença na evolução do conceito de avaliação reside na definição de informação. Os dados que mobiliza abrangem não só os que se referem aos resultados, mas também aos contextos económicos, políticos e culturais em que a organização opera, ou em que o projecto se integra, e aos contextos internos e à estruturação da própria organização ou programa, incluindo os recursos mobilizados e o uso que deles é feito, na perspectiva da contingência (Oakes, 1989; Scheerens, 1990, cit por CLIMACO, 1992, p. 16).

Vários factores afectam a qualidade do processo da informação que está subjacente a toda a avaliação:

- a) O nível de desenvolvimento das organizações avaliadas, isto é, o processo da informação depende da existência e da qualidade das estruturas de controlo existentes nas próprias instituições. Depende também da capacidade de manipulação das técnicas de medida, análise e interpretação por parte do pessoal envolvido, ou seja, depende da sua *formação específica*. A inércia das estruturas, que introduzem "elementos de resistência à inovação e mudança" actuando como potenciais

factores de distorção da informação (Ardoino, 1980, cit por CLIMACO, 1992, p. 24);

- b) A natureza conflitual e incerta das organizações complexas que exige um sistema de avaliação que contemple essa complexidade, envolvendo todos os actores no processo de análise/avaliação contínua, promovendo a circulação de informação e esclarecimento público;
- c) Nas organizações burocráticas de Estado, como são todas as estruturas do aparelho administrativo, prevalece uma perspectiva positivista da avaliação que acentua as necessidades de rigor técnico e metodológico. No caso da educação, essa perspectiva de rigor levou a procurar nas metodologias de investigação das ciências sociais o modo de questionamento e a instrumentação adequadas. (Idem, p. 25).

## **6.2 – Modalidades de avaliação**

Na avaliação de escolas ou programas educadores, a distinção entre avaliação formativa e avaliação sumativa tem, tal como no domínio da avaliação das aprendizagens, um valor operacional. De acordo com ALAIZ (2003, p. 12) enquanto esta última – a avaliação sumativa – informa acerca do sucesso de um determinado programa ou projecto quando ele já está terminado (faz-se a avaliação sumativa do Projecto Educativo de uma determinada escola no final do seu período de vigência), a avaliação formativa visa melhorar o resultado enquanto o processo decorre.

Porém, importa fazer uma distinção entre dois tipos de avaliação formativa. De facto, no âmbito da avaliação de projectos e instituições são, habitualmente, considerados dois tipos de avaliação formativa: a avaliação de implementação e a avaliação de progresso. A primeira informa se um projecto está a ser posto em prática (implementado) conforme o planeado; a segunda dá uma medida de aproximação à consecução dos objectivos do projecto durante o seu próprio desenvolvimento.

Note-se que o elemento essencial da avaliação formativa é a informação que é prestada aos intervenientes, ou seja, o *feedback*. No domínio da avaliação de escola poder-se-ia dizer que a qualidade do *feedback* sobre o desempenho da escola, fornecido aos membros da respectiva comunidade educativa, é o elemento essencial da eficácia da auto-avaliação.

Do ponto de vista histórico, esta abordagem competiu com outras duas que dominaram especialmente a avaliação de programas, mas que têm equivalência na avaliação de escola: uma é a avaliação orientada pela compaixão e a outra é a avaliação orientada pelas influências políticas (Patton, cit por ALAIZ, 2003, p. 14).

Do ponto de vista de uma avaliação orientada pela compaixão, o que está em apreciação é o esforço, o empenho e a boa vontade dos participantes num determinado projecto ou empreendimento, não é a consecução de objectivos nem são os efeitos das estratégias utilizadas no empreendimento em causa. Os critérios de avaliação referem-se, neste caso, às boas intenções dos participantes, o que diz muito pouco sobre o projecto.

Numa avaliação orientada pelas influências políticas a decisão acerca do mérito e valor de um projecto joga-se, exclusivamente, no balanço entre o poder daqueles que estão a favor do projecto e o daqueles que estão contra. Se o grupo mais poderoso e politicamente influente estiver a favor, ou se for mais proveitoso, do ponto de vista político, apoiar o projecto do que manifestar-se contra ele, então o projecto é considerado meritório. Também, neste caso, pouco se fica a saber sobre o próprio projecto.

A avaliação definida como o juízo produzido a partir do confronto entre um referencial e um referido, pode ser diferente consoante o tipo de referencial utilizado. É usual distinguir três tipos, conforme se anuncia no Quadro seguinte.

**Quadro n.º 62 - Referenciais de avaliação**

Designação	Base do referencial	Exemplo
CRITERIAL	Critério	Comparação com <i>standards</i>
NORMATIVO	Grupo	<i>Rankings</i> de escolas
IPSATIVO	O próprio avaliando	Comparação com o desempenho anterior

Fonte: ALAIZ, 2003, p. 15.

Na avaliação criterial, os dados obtidos são confrontados com um alvo predeterminado (o "critério"). O exemplo deste tipo de avaliação pode ser encontrado nos países em que são previamente definidos *standards* (por exemplo, nível médio de resultados em certos testes padronizados) que se devem procurar atingir.

Na avaliação normativa, os dados de avaliação obtidos por cada "elemento" avaliado são confrontados com os do grupo em que se integra, tomado como referência. É o que sucede nos *rankings* de escolas em que, por exemplo, a média dos resultados obtidos nos exames nacionais pelos alunos de uma escola é comparada com as médias correspondentes das restantes escolas secundárias do país.

Na avaliação ipsativa, os dados recolhidos num dado momento são comparados com o desempenho do avaliando em momento anterior. Será o caso de uma auto-avaliação em que se procura verificar se, numa dada dimensão, a escola tem um melhor desempenho que aquele que teve no ano anterior.

Nenhum destes referenciais tem um valor absoluto. O seu valor depende da finalidade da avaliação. Em muitos casos práticos de avaliação educacional utiliza-se mais do que um tipo de referencial.

Muitos autores atribuíram numerosas funções à Avaliação. ARREDONDO (2004, p. 41), em forma de síntese, destaca as que considera principais:

- Avaliação como diagnóstico de necessidades e do ponto de situação;
- Avaliação como orientação da planificação-acção;
- Avaliação como atitude para o desenvolvimento do projecto;
- Avaliação como indagação e investigação de resultados;
- Avaliação como apoio para a inovação para a melhoria;

- Avaliação como testemunho e acreditação das tarefas realizadas.

Em suma, podemos destacar as seguintes fases do processo avaliativo:

**Quadro n.º 63 - Fases do processo avaliativo**

1	Recolha da informação
2	Estabelecimento de um juízo de valor
3	Tomada de decisões
4	Elaboração de relatório

Alguns autores destacam, de igual modo, os objectivos da avaliação educativa. HARGREAVES (2001, p. 146) releva os seguintes: Responsabilização, Certificação, Diagnóstico e Motivação. E especifica:

- a) Responsabilização: Uma vez que os contribuintes investem dinheiro na Educação, querem garantir que o seu dinheiro é bem aplicado;
- b) Certificação: A certificação atesta a competência dos participantes nos projectos educativos, numa área particular da aprendizagem;
- c) Diagnóstico: A avaliação permite ao professor e/ou ao organizador do projecto, apreciar o processo de aprendizagem, identificar os níveis de compreensão, localizar problemas e oferecer ajuda individual ou ajustar o programa de acordo com as dificuldades identificadas;
- d) Motivação: Quando os estudantes/participantes no projecto educativo estão envolvidos no processo de avaliação, a avaliação pode motivar a ajudar a criar, entre todos, uma maior responsabilização pela sua própria aprendizagem.

Nesta linha de rumo, impõe-se a questão: Porquê avaliar? A resposta é dada por vários autores, nomeadamente por BROWN (2000, p. 30):

- Para classificar ou escalonar os alunos /formandos/ participantes;

- Para possibilitar aos alunos/formandos/participantes a sua progressão;
- Para orientar a progressão;
- Para facilitar as opções dos alunos/formandos/participantes;
- Para diagnosticar as falhas e permitir aos alunos que rectifiquem os seus erros;
- Para motivar os alunos/formandos/participantes;
- Para fornecer estatísticas;
- Para possibilitar uma graduação aos alunos/ formandos/ participantes;
- Para enriquecer a diversidade de experiências de aprendizagem dos alunos/formandos/participantes;
- Para rentabilizar recursos aos organizadores desse programa.

Muito se tem discutido sobre se a avaliação deve ser feita dentro da própria instituição ou recorrendo a uma entidade externa. Recorrendo a vários autores, não há uma opinião unânime sobre esta matéria. No nosso entender, um programa pode ser avaliado em simultâneo desde dentro, como desde fora da esfera organizativa. Mais importante será examinar as vantagens e os inconvenientes de ambos os tipos de avaliação:

**Quadro n.º 64 - Vantagens e inconvenientes da avaliação interna e externa**

	<b>Vantagens</b>	<b>Inconvenientes</b>
<b>Avaliação desde dentro</b>	Optimiza a organização do programa. Menos custosa. Maior influencia sobre o programa.	Minimiza a objectividade. Minimiza a credibilidade social sobre a avaliação.
<b>Avaliação desde fora</b>	Maximiza a objectividade. Maximiza a credibilidade social da avaliação.	Minimiza as possibilidades de melhorar o programa. Mais custosa. Menor influencia sobre o programa.

Fonte: FÉRNANDEZ-BALLESTEROS (1996).

Perante o quadro anterior, conclui-se, entre outros aspectos, que a avaliação feita desde dentro, ou seja, pelos mesmos profissionais que executam o programa, otimiza a função de o melhorar. Pelo contrário, a avaliação desde fora terá menos repercussões directas sobre o programa, considerando que o avaliador não actua directamente sobre o mesmo. Por outro lado, a avaliação desde fora terá maior credibilidade social, por ser ou parecer mais isenta. Sobre o custo, a avaliação de fora será mais onerosa por obrigar à contratação de especialistas na matéria.

### **6.3 - Modelos de monitorização**

A monitorização de projectos sócio-educativos pode conceber-se dentro de diferentes tipologias conforme os objectivos, os campos de aplicação e o tipo de informação mobilizada.

A monitorização do desempenho pode ter como finalidade estimular a competitividade entre escolas e instituições ou promover a produção de conhecimento sobre os seus processos de mudança interna, de modo a capacitá-las a agir sobre si próprias, no sentido de melhorar os resultados. A monitorização tem, pois, implícita a preocupação pela eficácia da utilização dos recursos, na perspectiva da sua optimização e da melhoria dos resultados.

A pressão política e social que tem conduzido à disponibilização de informação sobre o desempenho da educação e ao debate sobre a qualidade e excelência das instituições escolares, tem tido como consequência uma preocupação cada vez maior pela organização de sistemas de informação que facilitem a divulgação de resultados e a "prestação de contas".

Enquanto sistema, a "prestação de contas" implica três operações: a recolha e tratamento de dados; a apresentação de resultados em função dos seus destinatários; e a análise.

De acordo com CLIMACO (1992, p. 27), uma certa ineficácia dos sistemas tradicionais de prestação de contas dos resultados escolares, enquanto estratégia promotora de melhor educação, criou a necessidade de ir mais além do que se tornou um ritual administrativo. Tornou-se fundamental:

- Aprofundar as análises possíveis dos dados existentes e complementá-los com outro tipo de informação;
- Estabelecer critérios para a sua recolha e interpretação;
- Investigar sobre os modos de utilização da informação disponibilizada, isto é, sobre a relação entre a informação e a tomada de decisão dos políticos ou dos decisores;
- Relacionar o diagnóstico com a acção futura, o que significa a capacidade de passar da fase do "feed-back" à reorganização e reprogramação, o " feed-forward".

Como corolário tornou-se necessário desenvolver competência científica para as tarefas de avaliação, quer se tenha em vista a avaliação e a classificação de alunos e/ou professores, quer esteja em causa a avaliação de projectos ou de escolas.

Os sistemas de monitorização distinguem-se dos sistemas de divulgação de resultados (Idem, p. 28):

- Pelo rigor na recolha da informação, de forma sistemática e regular;
- Pela avaliação da informação recolhida relativa às condições de desempenho e às tendências de evolução verificadas;
- E pela capacidade de acção reformadora sistémica, isto é, pelos efeitos institucionais em cadeia que as acções decorrentes da avaliação podem desencadear.

Deste modo, um sistema de monitorização permite conhecer, avaliar e corrigir estrategicamente uma situação ou um programa.

Existem – e frequentemente coexistem – vários modelos de monitorização de acordo com o campo de aplicação, os objectivos e o enquadramento teórico em que se situam.

Segundo o autor citado pode-se identificar basicamente três tipologias de monitorização em educação: a monitorização para a conformidade, a monitorização diagnóstica e a monitorização para o desempenho.

A monitorização para a conformidade ou monitorização reguladora tem como objectivo a verificação do cumprimento dos normativos, de modo a garantir o "regular" ou "normal" funcionamento dos projectos, isto é, o

funcionamento de acordo com um modelo pré-estabelecido. Este modelo de monitorização caracteriza-se pela ênfase na norma e nos procedimentos administrativo-organizacionais, tendo como referencial teórico as teorias de gestão.

Este tipo de monitorização tem o seu valor intrínseco e está intimamente ligado ao sistema político-administrativo de cada país. No entanto, a investigação mostra que o tipo de variáveis controladas neste modelo de monitorização "raramente são associadas empiricamente aos resultados escolares e às escolas eficazes" (Hanushek, 1981; Purkey et al, 1983, cit. por CLIMACO, 1992, p. 29).

A monitorização diagnóstica tem como objectivo melhorar os resultados dos alunos/formandos e controlar o seu progresso. Usualmente os alunos são submetidos a um teste diagnóstico ou a um pré-teste antes de iniciarem um programa de aprendizagem, sendo novamente submetidos a teste depois de concluído o período de aprendizagem. É uma forma de medir as aquisições cognitivas e de identificar os alunos que necessitam de remediação e as respectivas áreas de dificuldade, na perspectiva da pedagogia para a mestria. Esta forma de monitorização é ainda uma forma de avaliar os próprios programas em termos de consistência e adequabilidade. (Idem, p. 29). Este tipo de monitorização conduz ao controlo do sucesso escolar, à selecção e diversificação de estratégias de ensino e de estratégias organizacionais mais eficazes, à definição de metas e padrões de excelência e ao aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação dos alunos. Estando intimamente ligado a um clima de "pressão para o sucesso" – factor reconhecido como característica das escolas e projectos eficazes –, o seu referencial teórico relaciona-se com a psicologia experimental e com as teorias da remediação da aprendizagem.

Como se sabe, a avaliação diagnóstica teve grande impacto, não só no aumento das taxas de sucesso dos alunos, mas também no desenvolvimento das práticas pedagógicas e no reforço positivo das motivações e atitudes dos professores e dos alunos relativamente ao seu próprio trabalho e aos resultados académicos.

Sendo uma monitorização focada nos resultados e nos processos, faz mais apelo às "motivações intrínsecas" das escolas e dos projectos – agentes e clientes incluídos – para organizarem os sistemas de informação que

melhor respondam às suas prioridades e às suas políticas locais, do que às "motivações extrínsecas" desenvolvidas pela hierarquia administrativa que fixa onde, quando e como recolhe informação, e cria sistemas de incentivos e de meritocracia.

Estas duas modalidades de monitorização do desempenho correspondem a modelos políticos diferentes: um apela ao modelo burocrático das organizações; o outro valoriza um modelo profissional das organizações.

Sendo as escolas e Municípios sistemas abertos, isto é, sujeitos à influência e pressão institucional exterior, dotados de reduzidas margens de liberdade, é natural a coexistência das tipologias apresentadas. A forma como se hierarquizam ou como uma pode predominar sobre as outras, é que pode ser um factor de reforço da dependência ou um factor de desenvolvimento da autonomia e da consciência institucional. A diferença essencial reside na forma como se perspectiva a qualidade organizacional: para uma é um objectivo em si mesmo, que traz por arrastamento a melhoria da educação; para outra é claramente uma estratégia ao serviço da qualidade educativa, cujos efeitos se julgam mais duradouros por se actuar ao nível das estruturas profundas das instituições e dos indivíduos (Idem, p. 32).

#### **6.4 Análise dos projectos municipais de acordo com os princípios da Carta das Cidades Educadoras**

As avaliações no campo social têm de ter em conta os destinatários, ou seja, o público-alvo de determinado projecto, os agentes e âmbitos de intervenção, mas também colocar a avaliação em função da eficácia destes em relação às necessidades, considerando o seu contexto de aplicação. Se assim for, a avaliação será, ela mesma um instrumento para a melhoria do desenvolvimento do próprio programa.

Para a avaliação dos desenhos dos projectos educativos municipais, tivemos em conta a utilidade dos mesmos, a factualidade, a adequação e a segurança. A avaliação dos programas deve ter em conta funções optimizada,

sistematizadora, adaptativa, motivadora da aprendizagem e participativa. O referencial de avaliação mais usado foi o criterial.

Tendo como ponto de partida a Carta das Cidades Educadoras, e os princípios que consideramos mais relevantes numa perspectiva de desenvolvimento integrado, passamos a analisar o planeamento educativo dos Municípios da Área Metropolitana do Porto.

*6.4.1 – “O direito a uma cidade educadora é proposto como uma extensão do direito fundamental de todos os indivíduos à educação”. Todos os habitantes de uma cidade “terão o direito de desfrutar, em condições de liberdade e igualdade, os meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que ela lhes oferece”.*

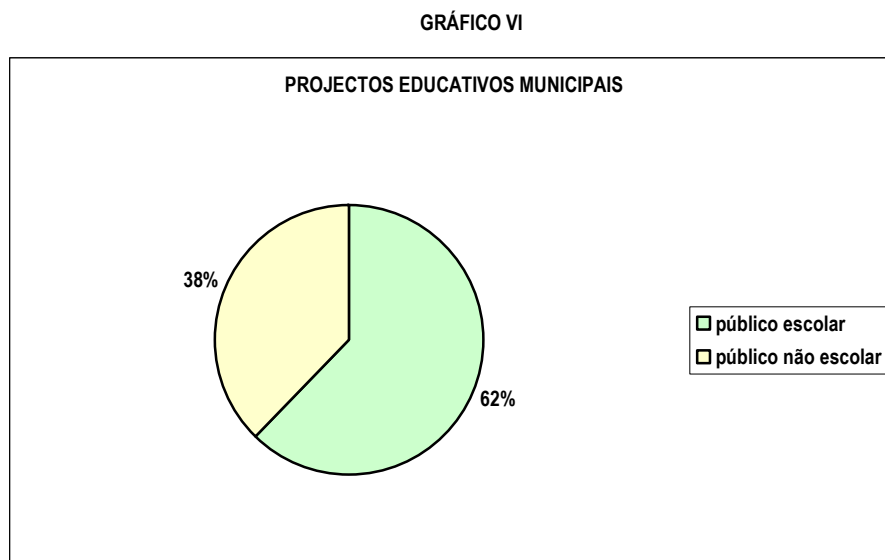
Neste item, consideramos que a rede educativa dos 14 Municípios da AMP é satisfatória, cobrindo as necessidades desde o Pré-Escolar ao Ensino Superior. Contudo, as taxas de abandono escolar são elevadas, variando dos 1,3% em S. João da Madeira aos 4.1% em Espinho. A saída antecipada da Escola também não é animadora, com 38,8% na Póvoa de Varzim no topo da tabela. A Escola também não é para todos se analisarmos as taxas de analfabetismo: as mais elevadas verificam-se em Arouca (11,7%) e Santo Tirso (7.2%).

Nota negativa a assinalar diz respeito ao número de Municípios que não responde às questões sobre os indicadores de Educação mais relevantes do seu território: dos 10 indicadores solicitados no questionário, não responderam a mais de metade Arouca, Vila do Conde, Gaia e Santo Tirso. Posto isto, impõe-se a questão: como é que se pode planear convenientemente as questões educativas, se não se conhece objectivamente as suas maiores problemáticas / necessidades?

*6.4.2 – “A cidade deve promover e facilitar a formação ao longo da vida de todos os seus munícipes”.*

Nota-se uma preocupação muito grande dos Municípios em organizar programas educativos para os alunos das escolas, sobretudo aos níveis de

Pré-Escolar e 1.º Ciclo. Aliás, 62% dos projectos educativos organizados na AMP destinam-se ao público escolar, contra 38% para outros públicos, tal como podemos verificar no gráfico seguinte:



Fonte: Dados fornecidos pelos Municípios

Se sairmos da esfera da Escola, apenas cinco Municípios promovem formação para desempregados, quatro para outras etnias, um para estrangeiros, dois para emigrantes e três para imigrantes, cinco para moradores de habitação social, seis para estratos sociais desfavorecidos e oito para o público em geral.

Contudo, estes números não significam que nos outros Municípios não são promovidos projectos de educação/formação ao longo da vida! A conclusão que se coloca ao analisarmos a planificação educativa dos Municípios é que cada um apenas considera as actividades/projectos organizados pelos serviços da Câmara, em vez de considerar os demais "actores" da sua cidade/concelho.

6.4.3 - *“A cidade deverá estimular a participação cidadã no projecto colectivo a partir das instituições e organizações civis e sociais, tendo em conta as iniciativas privadas e outros modos de participação espontânea”.*

Neste ponto é notório que os Municípios não congregam num projecto comum, os programas organizados e promovidos pelos diferentes actores do seu território; ou seja, limitam-se a considerar como actividades do Município os programas organizados pelos serviços da Câmara Municipal. Muitas vezes, os próprios serviços da Câmara não trabalham em uníssono, considerando que várias foram as Câmaras que consideram “programa educativo” apenas aqueles que são organizados pelo sector específico de Educação.

Quando questionados directamente sobre as entidades parceiras das autarquias na organização dos projectos educativos, poucas são as entidades consideradas, com excepção das Escolas – 86% dos Municípios afirma trabalhar com as escolas do Município. Por seu turno, 35% das Autarquias articula com Associações de Municípios e com o Instituto do Emprego e Formação Profissional; 42% com Associações de Pais, Associações desportivas locais, Juntas de Freguesia e organismos do Ministério da Educação; e 50% com Associações e instituições culturais e recreativas.

Verificamos que em nove Câmaras Municipais, a vontade política do executivo camarário em intervir na área educativa é a principal razão apontada para a organização dos diferentes projectos. Em duas outras Câmaras, por seu lado, a motivação principal é o pedido do órgão de gestão das Escolas. Nenhuma referiu que a principal motivação para a política educativa é o pedido de outras entidades.

Várias Câmaras, concretamente oito, promovem mostras dos projectos educativos. Uma das formas encontradas para estimular a participação cidadã.

6.4.4 – *“A cidade educadora deverá oferecer a todos os seus habitantes, enquanto objectivo cada vez mais necessário à comunidade, uma formação sobre os valores e as práticas da cidadania democrática”. Para isso, “o governo local deverá oferecer a informação necessária e promover, na transversalidade, as orientações e as actividades de formação em valores éticos e cívicos”, permitindo aos indivíduos “crescer pessoal e colectivamente”.*

A educação para a cidadania é uma das apostas positivas dos Municípios analisados.

50% dos Municípios promove, respectivamente 16 projectos no horário extra-curricular e 19 actividades pontuais; Para o público não-escolar 57% das Câmaras organiza 19 projectos; e para o horário extra-curricular apenas 4 projectos são organizados por 28% dos Municípios.

*6.4.5 - A cidade educadora deve gerir os recursos da cidade, ao serviço da educação de todos. Entre outras acções, “deverá identificar os grupos que necessitam de uma ajuda personalizada e colocar à sua disposição pontos de informação, orientação e acompanhamento especializados”.*

A gestão dos recursos municipais passa, em larga escala, pela cedência dos bens públicos para as entidades que, no seu território, trabalham as questões da Educação. Podemos concluir pela leitura dos documentos que 86% cede as suas instalações municipais, onde se contam auditórios, casas da cultura, museus e bibliotecas, entre outros espaços. Constata-se que 43% cede também as praças e vias públicas geridas pela Câmara Municipal. Para exposições, um número considerável de autarquias (50%) cede equipamentos – algumas expositores, outras edifícios e apoio técnico. Um menor número de autarquias refere que, de entre os recursos à disposição, se encontram transportes (28%) e palcos (14%).

Por outro lado, verifica-se que alguns municípios desenvolvem programas de informação e sensibilização sobre temáticas diversas, notando-se um esforço nesse sentido. De destacar o caso da Trofa, com programas para emigrantes, apoio ao consumidor e a existência de uma Loja Social – exemplos concretos de trabalho em rede. Vila do Conde organiza um programa de educação para a sexualidade; Santo Tirso tem espaços de informação em bairros sociais; a Póvoa de Varzim enaltece o Clube de Emprego; e Matosinhos desenvolve formação para o voluntariado.

*6.4.6 - A cidade deve promover a educação ambiental e os estilos de vida saudáveis, garantindo assim “a qualidade de vida de todos os seus habitantes”: “A cidade deverá promover activamente a participação de todos os seus habitantes nas boas práticas de desenvolvimento sustentável”.*

Não obstante os programas de apoio lançados pelo Estado Português e União Europeia, nomeadamente os que dizem respeito à “Agenda 21” ou “Bandeira Azul”, não são muitas as Câmaras que promovem programas de educação ambiental. Para escolas, foram-nos indicados 10 programas desenvolvidos por 4 Municípios; três programas para público não-escolar desenvolvidos por 2 Municípios; e cinco actividades pontuais de 2 Câmaras. De Educação para a saúde, 3 Municípios desenvolvem quatro programas no horário curricular e 2 organizam três no horário extra-curricular; 2 Câmaras desenvolvem cinco actividades pontuais; e mais relevante os 6 Municípios que organizam oito programas de educação para a saúde para o público não-escolar.

Como se pode concluir, esta ainda não é uma prática generalizada na AMP.

*6.4.7 - Uma cidade educadora é inclusiva, combatendo “toda a forma de discriminação”: “O direito a uma cidade educadora deve ser uma garantia relevante dos princípios de igualdade entre todas as pessoas, de justiça social e de equilíbrio territorial. As cidades deverão estar conscientes dos mecanismos de exclusão e marginalização que as afectam e as modalidades que eles apresentam, assim como desenvolver as políticas de acção afirmativa necessárias”.*

Não obstante as autarquias desenvolverem diversos programas de índole social, estes não são valorizados na planificação educativa. Urge alterar conceitos e metodologias, ideias pré-concebidas que fazem com que os diversos serviços camarários não trabalhem da forma mais articulada possível. Por outro lado, conclui-se que muitas vezes são lançados programas sociais, faltando a vertente educadora desses mesmos programas. E isto sem falar nos

programas e serviços organizados por outras entidades estranhas à Câmara, os quais não são considerados como programas e serviços do Município.

Dos programas considerados, destaca-se os variados projectos para a população idosa, em maior número os festivos e de combate ao isolamento, bem como as acções de sensibilização para públicos diversos.

*6.4.8 - Juntar idosos e crianças em actividades comuns é um dos princípios das cidades educadoras: “Os projectos educadores deverão ser orientados para a realização de iniciativas e acções cívicas, cujo valor consistirá precisamente no carácter intergeracional e na exploração das respectivas capacidades e valores próprios de cada idade”.*

Apenas três Municípios, ou seja, 21% da AMP, apresenta na sua planificação educativa projectos correntes de intercâmbio intergeracional entre idosos e crianças. São eles Porto, Santa Maria da Feira e S. João da Madeira. Uma prática que devia ser estimulada, numa altura em que as crianças menos contactam com a população mais idosa e estes se encontram mais isolados.

*6.4.9 - “A cidade deverá oferecer aos seus habitantes a possibilidade de ocuparem um lugar na sociedade, dando-lhes os conselhos necessários à sua orientação pessoal e profissional e tornar possível a sua participação em actividades sociais”. No domínio específico das relações escola-trabalho, “é preciso assinalar a relação estreita que se deverá estabelecer entre o planeamento educativo e as necessidades do mercado de trabalho”.*

Neste item da Carta das Cidades Educadoras, comprova-se a falta de articulação com os serviços nacionais e regionais de emprego e formação, nomeadamente o Instituto do Emprego e Formação Profissional, Centros de Formação Profissional e a Inspeção-geral do Trabalho – entidades que têm competência para a orientação pessoal e profissional, bem como na formação. Os Municípios, mais uma vez, consideram apenas as actividades organizadas pelos respectivos serviços camarários. E aqui destaca-se as feiras de orientação profissional para os alunos, organizadas em Vila do Conde, Trofa,

S. João da Madeira e Maia. Também Póvoa de Varzim e Matosinhos tem um serviço de orientação vocacional.

*6.4.10 - O Município deve “acolher tanto as iniciativas inovadoras como as da cultura popular”, contribuindo para a “correção das desigualdades que surjam então da promoção cultural, devido a critérios exclusivamente mercantis”.*

Um festival de folclore, uma feira medieval, uma feira de artesanato, um festival de cinema ou um festival de teatro não são considerados programas educativos para os Municípios. Impera uma separação de conceito – errada no nosso entender – entre programa educativo e programa cultural, não sendo este considerado também educativo. Por isso, todas as muitas manifestações culturais organizadas na área da AMP não foram indicadas pelos Municípios.

Não pode uma feira medieval ou um festival de folclore ser entendido como programa educativo? Conhecer e aprender os hábitos, os costumes e as tradições dos nossos antepassados não se pode transformar numa aula de história viva? E uma feira de artesanato, onde imperam os artesãos de artefactos, alguns dos quais em vias de extinção? Não pode ser esta uma oportunidade para que as gerações mais novas conheçam, respeitem e dêem valor a estas actividades, dando continuidade às mesmas, quem sabe no incremento ao emprego?

*6.4.11 - Preservar a identidade própria da cidade – “esta a tornará única e será a base dum diálogo fecundo com ela mesma e com outras cidades” – e contactar outras cidades, são dois objectivos fundamentais. Assim, “o seu objectivo permanente será o de aprender, trocar, partilhar e, por consequência, enriquecer a vida dos seus habitantes”.*

O contacto com outras cidades não é valorizado. Esta é, pelo menos, a conclusão que retiramos das respostas ao inquérito. Apenas 5 Municípios (35,7% do total) referem que têm como parceiros na organização de projectos comuns as Associações de Municípios ou de desenvolvimento local, e apenas uma Câmara refere o trabalho com outra Câmara Municipal.

No tocante ao conhecimento da própria cidade, apenas as Câmaras de Trofa, Santa Maria da Feira, Porto e Póvoa de Varzim desenvolvem programas de conhecimento da história da cidade. Mais uma vez, foi esquecido o trabalho realizado por outras entidades da comunidade, nomeadamente os Museus nacionais, municipais e as colecções visitáveis existentes em todos os concelhos.

### **6.5 Análise dos projectos municipais de acordo com indicadores considerados determinantes na organização de projectos sócio-educativos**

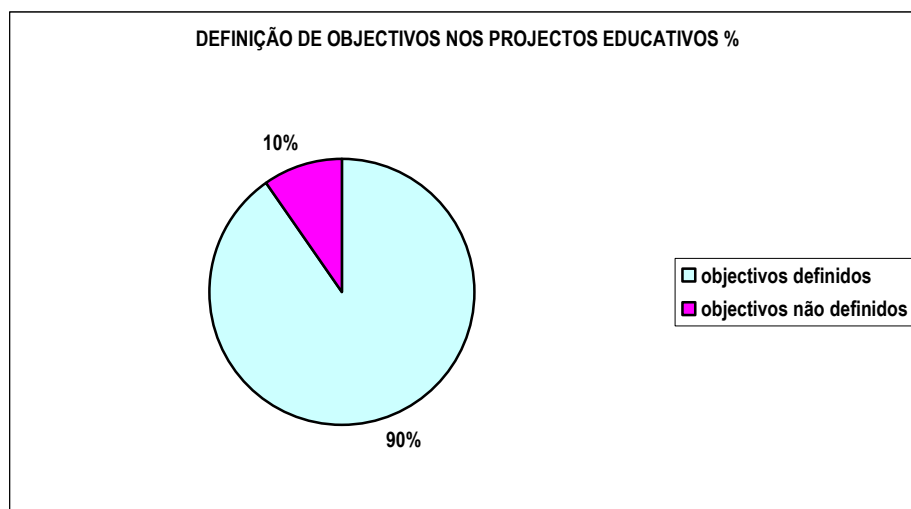
Como referimos no início do capítulo V, consideramos como determinantes os seguintes indicadores na organização de um projecto sócio-educativo: Público-alvo, objectivos, conteúdos, papel do professor titular (no caso de projectos escolares), duração do projecto, recursos, local(ais) de realização das actividades, formas de avaliação, parcerias e formas de monitorização.

Se o público-alvo, locais, recursos, parcerias e duração estão definidos na generalidade da planificação dos projectos, o mesmo não se pode dizer de outros indicadores.

Nos projectos escolares, concretamente os organizados no período lectivo, conclui-se que o professor titular não é muitas vezes envolvido na organização do processo, nem na sua concretização, mau grado o professor ser monodocente no 1.º Ciclo do Ensino Básico – alvo da maioria das intervenções municipais. E isso não é “combatido” pela organização municipal, quando se afirma que o papel do docente é de “acompanhamento da actividade”, de “facilitador” ou “de apoio”. Um papel de segundo plano, portanto. Mas também há projectos que vêem o professor como “Activo e dinamizador”, que “implementa as actividades do programa” ou que “integra o Conselho Coordenador” da organização de projectos.

No que diz respeito aos objectivos, verifica-se que 90% dos programas têm objectivos definidos, e que 10% não os indica ou, então, indica objectivos pouco exequíveis e genéricos. O gráfico seguinte dá-nos conta desta realidade:

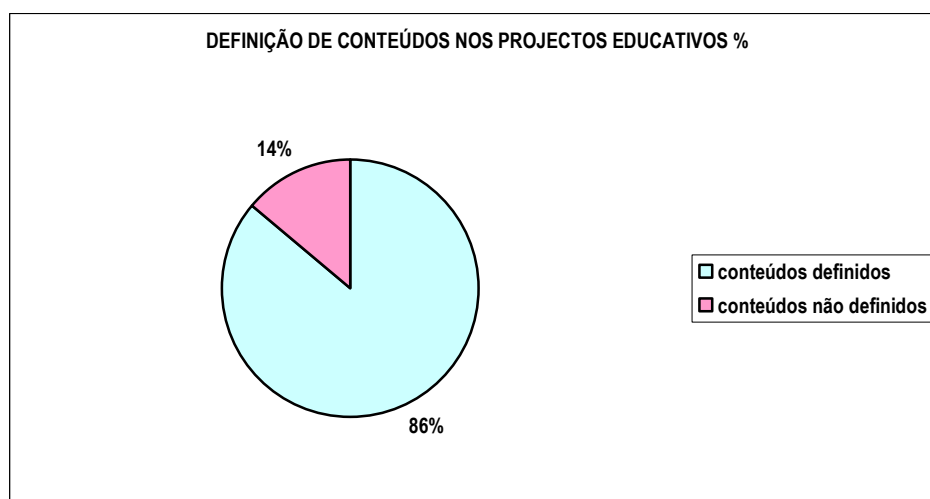
GRÁFICO VII



Fonte: Dados fornecidos pelos Municípios

No que concerne aos conteúdos, verifica-se que 86% dos programas indicam os conteúdos desenvolvidos no respectivo projecto.

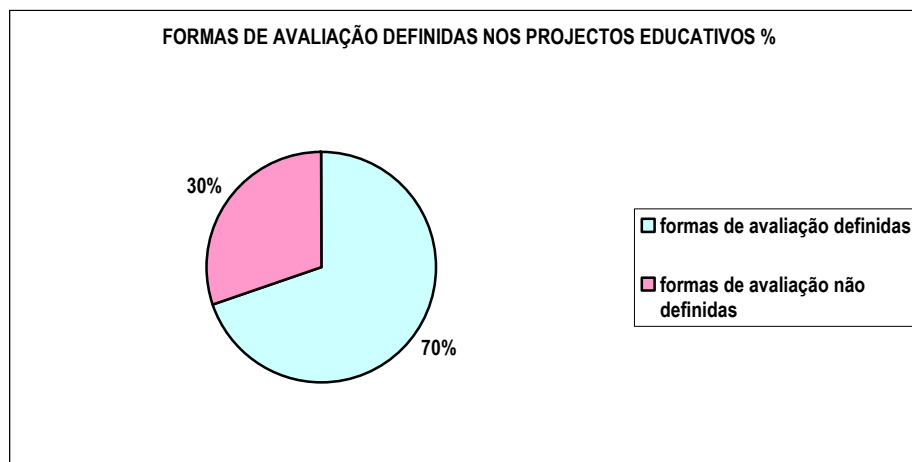
GRÁFICO VIII



Fonte: Dados fornecidos pelos Municípios

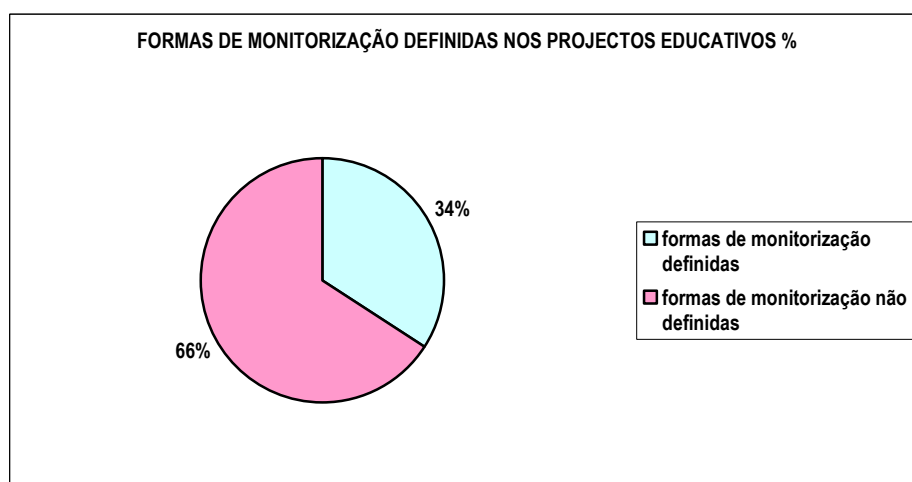
Entrando no campo da avaliação, de acordo com os dados que recolhemos, 30% dos programas não indicam quais as suas formas de avaliação. Associado a este indicador, temos as formas de monitorização: 66% dos programas são omissos a este respeito.

GRÁFICO IX



Fonte: Dados fornecidos pelos Municípios

GRÁFICO X



Fonte: Dados fornecidos pelos Municípios

## 6.6 Análise SWOT

De acordo com FREIRE (1997) e ANASTASSOPOULOS (1993), a análise SWOT é uma forma muito difundida de fazer o diagnóstico estratégico de uma organização ou projecto. O que se pretende é definir as relações existentes entre os pontos fortes e fracos com as tendências mais importantes que se verificam na envolvente global dessa organização ou projecto, seja ao

nível do mercado global, do mercado específico, da conjuntura económica, das imposições legais, etc. O modelo SWOT é também conhecido como o modelo de Harvard, já que a sua metodologia se baseia no modelo de Harvard.

SWOT é a junção das iniciais (em inglês) dos quatro elementos-chave desta análise estratégica. A saber:

- *Strengths* (pontos fortes): vantagens internas dessa organização ou projecto;
- *Weaknesses* (pontos fracos): desvantagens internas;
- *Opportunities* (oportunidades): aspectos positivos da envolvente, com o potencial de fazer crescer a vantagem competitiva desse projecto ou organização;
- *Threats* (ameaças): aspectos negativos da envolvente com o potencial de comprometer a vantagem competitiva dessa organização/projecto.

A ideia é a de avaliar, através de uma reflexão aprofundada na qual devem participar todos os envolvidos, quais são estes elementos. Previamente, será necessário reunir uma série de informações:

- Internas, para os pontos fortes e fracos
- Externas, para as oportunidades e ameaças (aqui é necessário visão e bom-senso).

Finalmente, é necessário construir um quadro com estes quatro elementos: de um lado os pontos fortes e fracos e do outro as oportunidades e ameaças.

Uma ameaça, portanto um factor externo que pode vir a afectar o funcionamento da organização ou projecto, não é necessariamente uma má notícia. De facto, ele pode provocar o aparecimento de um novo ponto forte. Para isso, os gestores devem perceber como este novo facto (como por exemplo, imposições legais mais restritivas) pode ser explorado de modo a retirar um benefício real.

Assim, quais as condições para que uma ameaça possa ser transformada em oportunidade?

- A organização tem que possuir visão estratégica para avaliar correctamente as ameaças como sendo oportunidades escondidas

- A organização precisa de possuir os recursos, financeiros, materiais e humanos para poder executar as alterações necessárias;
- Finalmente, a organização tem que reagir com rapidez. As empresas concorrentes podem também ter visto a oportunidade latente.

Em resumo, poderemos apontar a seguinte análise de SWOT:

**Quadro n.º 65 – Análise SWOT: Pontos Fortes**

**Pontos Fortes**

- Elevada taxa de cobertura a todos os níveis de educação e ensino.
- Existência de equipamentos educativos e culturais de qualidade.
- Existência em todos os organigramas dos Municípios de sectores de Educação, ao mesmo nível das restantes áreas funcionais das autarquias.
- Forte envolvimento das autoridades locais no apoio ao desenvolvimento dos projectos educativos das escolas.
- Número significativo de projectos educativos na área da educação para a cidadania.
- Grande preocupação e investimento dos Municípios na educação formal, nomeadamente na rede escolar, beneficiação e remodelação do parque escolar, nos apoios sociais a alunos.
- A adesão de novos países à União Europeia, por um lado, e de novos Municípios à AMP por outro, facilita o estudo comparativo da quantidade e da qualidade dos números obtidos em estudos sobre a Educação.

**Pontos Fracos**

- Elevada taxa de insucesso escolar, nomeadamente no ensino secundário.
- Pouca oferta de cursos profissionalizantes e de educação de adultos.
- Generalizado pouco conhecimento, por parte dos técnicos das autarquias, de alguns indicadores de educação do seu território.
- Desarticulação entre os programas e os projectos educativos, realizados a nível concelhio. Apenas são considerados como educativos, na maioria dos Municípios, os programas organizados pelo sector da Educação.
- Não se percebe se há uma linha estratégica e se os projectos organizados vão de encontro à resolução dos problemas educativos indicados.
- Não se conclui existir programas articulados entre vários sectores, nomeadamente Educação e Acção Social, Educação e Ambiente, Educação e Cultura, Educação e Urbanismo.
- É dada pouca atenção aos programas inter-geracionais e de transmissão/ conhecimento da história das cidades/Municípios.

**Oportunidades**

- A legislação em vigor, nomeadamente a que diz respeito aos Conselhos Municipais de Educação e à Rede Social, facilita a articulação entre actores educativos.
- Atractividade da AMP relativamente aos concelhos vizinhos, correspondendo a um elevado crescimento da população que nele trabalha, relativamente à população residente.
- Está a aumentar a consciência colectiva da necessidade de aumentar a qualificação profissional e a formação contínua do tecido produtivo.
- Condições favoráveis para que a comunidade educativa adira aos projectos promovidos sob a alçada dos Municípios.
- O Ministério da Educação tem lançado programas escolares com o apoio dos Municípios, fazendo com que as autarquias possam canalizar as verbas anteriormente afectas aos programas escolares, para outros programas educadores da população não-escolar.
- A existência de uma Junta Metropolitana e de Conselhos de Vereadores temáticos facilita o trabalho em rede inter-municipal.
- A Associação Internacional das Cidades Educadoras tem visto crescer o seu número de cidades-membro, facilitando o estudo da temática e o trabalho em parceria com outros Municípios.

**Quadro n.º 68 – Análise SWOT: Ameaças**

**Ameaças**

- O envelhecimento global da população poderá fazer com que as atenções municipais tenham de se voltar para a população idosa, em detrimento da população activa.
- A deslocalização de empresas face à globalização económica e o desemprego criam problemas sociais de várias ordens.
- As assimetrias sociais e as elevadas taxas de insucesso escolar de base, podem dificultar uma intervenção educativa ao longo da vida.
- O estado económico do país, com a eventual diminuição das receitas municipais, pode fazer abrandar alguns investimentos.
- A elevada concentração das “energias” municipais na educação formal, nomeadamente na beneficiação e construção de edifícios, pode fazer com que outras áreas educadoras sejam menos valorizadas.
- Se as autarquias não flexibilizarem os seus serviços e projectos, o trabalho em rede pode ser dificultado.
- Apesar de se considerar que o Município deve ter um papel fundamental de coordenação, se este não privilegiar o respeito pela autonomia e liberdade de cada entidade/associação/escola, o conceito de “Cidade Educadora” deixa de fazer sentido.