



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O desenvolvimento comunitário no quadro do programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)

Sofia de Sousa e Silva

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor João Sebastião, Professor Associado,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O desenvolvimento comunitário no quadro do programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)

Sofia de Sousa e Silva

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor João Sebastião, Professor Associado,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

Dedico esta dissertação aos meus pais, porque sem eles nunca teria sido possível.

Agradecimentos

Ao meu orientador, o professor João Sebastião, pelo apoio e aconselhamento concedidos no decurso da realização desta dissertação.

À minha família, em particular aos meus avós, pelo seu carinho e preocupação.

Aos meus pais que me ensinaram a nunca desistir dos meus sonhos e a seguir sempre o coração. Que amparam as minhas quedas e festejam, orgulhosamente, os meus triunfos. Devo-lhes tudo.

Ao meu irmão que, sem saber, me ensina que a vida é para ser vivida intensamente.

Às minhas amigas, em particular, à Marta por alimentar em mim a esperança de um mundo melhor e mais justo para todos.

Às minhas colegas e amigas do projeto de voluntariado desenvolvido no Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros, que, em muito, me ajudaram no desenvolvimento desta dissertação.

Ao Jimmy, companheiro de todas as horas.

A mim, pela minha entrega e dedicação na realização desta dissertação e em tudo o que faço na vida.

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo primordial aferir o contributo do programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) para o desenvolvimento comunitário dos territórios em que se inscreve.

De forma a cumprir o objetivo supramencionado, recorreu-se a uma metodologia de investigação qualitativa, na forma de estudo de caso, tendo-se selecionado um agrupamento de escolas integrado no programa TEIP. Procurou-se averiguar, designadamente, a natureza da relação estabelecida entre este último e a comunidade local em que se insere, no quadro do programa TEIP. Paralelamente, procurou-se compreender o tipo de estratégias dinamizadas pelo agrupamento e respetivos parceiros, com o intuito de promover o desenvolvimento comunitário e, finalmente, aferiu-se a eficácia das estratégias adotadas.

A investigação empreendida, por recurso aos métodos da análise documental e à realização de entrevistas semi-diretivas a um conjunto de entidades parceiras do agrupamento, bem como a um elemento da direção deste último, permitiu concluir que o programa TEIP desempenhou uma influência diminuta ou mesmo inexistente na promoção do desenvolvimento comunitário do território em que o agrupamento estudado se insere.

Palavras-chave: Programa TEIP; Desenvolvimento Comunitário; Parcerias; Implementação de Políticas; Territorialização das Políticas Educativas

Abstract

The main objective of this dissertation is to assess the contribution of the Educational Territories of Priority Intervention (TEIP) programme to the community development of the territories in which it is included.

In order to meet the above-mentioned objective, a qualitative research methodology was used, in the form of a case study, having selected a school cluster integrated in the TEIP programme. In particular, it was sought to investigate the nature of the relationship established between the latter and the local community in which it belongs, in the framework of the TEIP programme. At the same time, it was sought to understand the type of strategies developed by the grouping and its partners with the aim of promoting community development and, finally, it was assessed the effectiveness of the strategies adopted.

The research undertaken, using the methods of document analysis and semi-directive interviews to a set of partner entities of the school cluster, as well as a member of its management, led to the conclusion that the TEIP programme had little or no influence in promoting community development in the territory where the studied grouping is located.

Keywords: TEIP Programme; Community Development; Partnerships; Policy Implementation; Territorialization of Education Policies

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract	v
Introdução	1
1. A disciplina das políticas públicas	2
1.1. Análise de políticas públicas	2
1.2. Implementação de políticas públicas	2
1.3. Implementação de políticas de educação	6
2. Emergência do local nas políticas educativas	9
2.1. Territorialização e valorização do local nas políticas educativas	9
2.2. Políticas de intervenção prioritária	11
3. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	14
3.1. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: definição e objetivos	14
3.2. O desenvolvimento comunitário no quadro do programa TEIP	16
4. Metodologia	21
4.1. Objetivos orientadores do estudo	21
4.2. Estratégia metodológica	21
5. As relações entre o agrupamento e a comunidade local	24
5.1. Caracterização socio-económica da comunidade local	24
5.2. O agrupamento e o programa TEIP	25
6. O programa TEIP e o desenvolvimento comunitário	27
6.1. Natureza da relação estabelecida entre o agrupamento e a comunidade local	27
6.2. A colaboração dos parceiros no trabalho educativo	30
6.3. Balanço da pertença ao programa TEIP	35
Conclusão	41
Fontes	43

Referências Bibliográficas	44
Anexos	51
Anexo A- Guião de entrevista ao membro da direção do Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros.....	51
Anexo B- Guião de entrevista às entidades parceiras do Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros integradas no Conselho Geral.....	52
Anexo C- Guião de entrevista às entidades parceiras do Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros não integradas no Conselho Geral	53

Introdução

A presente dissertação tem como objeto de estudo o programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), criado, primeiramente, no ano de 1996 e, posteriormente, readotado no ano de 2006, vigorando até aos dias de hoje.

O programa TEIP conta com quatro objetivos primordiais, de entre os quais se destaca o de fomentar a crescente aproximação e colaboração entre os agrupamentos TEIP e as comunidades locais em que se inserem, tendo por base o princípio de afirmar a instituição escolar enquanto núcleo central do processo de desenvolvimento comunitário. De acordo com o enquadramento legal do programa, o objetivo alvo da presente investigação deveria ser cumprido mediante o estabelecimento de parcerias com as mais diversas instituições da comunidade local, bem como com as autarquias locais e demais serviços desconcentrados do Estado.

Assim sendo, volvidos 26 anos de TEIP e, dada a incerteza existente na academia relativamente ao cumprimento do objetivo supramencionado, importa refletir acerca da estratégia adotada para a implementação do programa e compreender qual o contributo efetivo deste último para o desenvolvimento comunitário dos territórios em que se inscreve. Destarte, procurar-se-á investigar a forma como a relação entre o agrupamento e a comunidade é conceptualizada e transformada pelo projeto TEIP do agrupamento, bem como pela intervenção de um conjunto de entidades parceiras deste último com presença na comunidade local.

No que respeita à estrutura da dissertação, esta está organizada em seis capítulos. Nos três primeiros capítulos realiza-se um enquadramento teórico do objeto de estudo, sendo, primeiramente, abordada a disciplina das políticas públicas e, em particular, a etapa da implementação das políticas públicas. De seguida, discute-se a emergência do local nas políticas educativas e, finalmente, é apresentado e discutido o programa TEIP e, em particular, o seu objetivo de desenvolvimento comunitário. No quarto capítulo são definidos os objetivos orientadores da investigação, bem como a estratégia metodológica. No quinto capítulo elabora-se uma caracterização socio-económica da comunidade local em que se insere o agrupamento TEIP alvo da presente investigação. No último capítulo são discutidos os resultados das entrevistas realizadas e analisado o contributo do programa TEIP para a aproximação do agrupamento à comunidade local e, conseqüentemente, na promoção do desenvolvimento comunitário. Finalmente, elencam-se as principais conclusões retiradas da presente investigação.

1. A disciplina das políticas públicas

1.1. Análise de políticas públicas

O surgimento das políticas públicas enquanto disciplina acadêmica e área de conhecimento remonta à primeira metade do século XX, tendo como berço os Estados Unidos da América. O objeto de estudo da disciplina centra-se na análise da ação governativa, procurando, designadamente, compreender as suas lógicas de funcionamento e a razão da adoção de determinadas medidas como resposta a problemas específicos (Rodrigues, 2014).

O termo “*policy analysis*” é introduzido, ainda nos anos 30, por Lasswell, considerado um dos pais fundadores da disciplina das políticas públicas (Souza, 2006). Robichau e Lynn Jr. (2009) afirmam que os teóricos das políticas públicas desenvolveram um conjunto de modelos teóricos com o intuito de retratar o processo político. Um dos modelos mais célebres é o denominado *policy cycle* ou ciclo político. De facto, de acordo com Jann e Wegrich (2007), desde o seu surgimento, “o campo da análise política tem estado estreitamente ligado a uma perspetiva que considera o processo político como evoluindo através de uma sequência de fases” (2007, p.43). Lasswell foi o responsável pelo desenvolvimento do modelo de análise do processo político acima mencionado (Hill & Hupe, 2014; Araújo & Rodrigues, 2017). O autor considerava que a desagregação do processo político em etapas sequenciais, as quais poderiam ser investigadas de forma isolada ou em relação às demais etapas, mitigava a complexidade e, conseqüentemente, facilitava a compreensão e o estudo do processo político (Rodrigues, 2014; Araújo & Rodrigues, 2017). Assim sendo, Lasswell definiu sete etapas constitutivas do processo político. Eram estas a informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, avaliação e cessação.

Ulteriormente a Lasswell, foram vários os autores que procuraram desenvolver o modelo do ciclo político, apresentando novas propostas teóricas. Não obstante as várias formulações e propostas teóricas de que o modelo foi alvo, é possível destacar quatro etapas do processo político comuns a todas elas. São estas a definição do problema e agendamento, a formulação das medidas de política, a implementação das medidas de política e a avaliação (Jann & Wegrich, 2007; Raeder, 2014; Araújo & Rodrigues, 2017).

1.2. Implementação de políticas públicas

A implementação de políticas públicas pode ser definida como “o que acontece entre o estabelecimento da política e o seu impacto no mundo da ação” (O'Toole, 2000, p. 273), embora não exista consenso relativamente à sua definição. Não obstante seja uma das etapas mais importantes e decisivas do processo político, uma vez que “é nesta fase que as políticas encontram a realidade e produzem (idealmente) os resultados e impactos necessários para resolver, mitigar ou prevenir os problemas (...)”

que motivaram a sua formulação” (Mota, 2020, p.2), a implementação não foi alvo de grande interesse científico até à década de 70. Em grande medida, esta evidência deve-se ao facto de, até então, prevalecer a ideia de que a implementação não se constituía como uma etapa crítica do processo político, sendo meramente perspetivada como a execução de decisões políticas anteriormente formuladas (Sabatier & Mazmanian, 1980). Desta forma, a superação desta conceção e o reconhecimento da importância da implementação conduziu a um aumento do interesse pelo estudo desta etapa do processo político, tendo-se assistido a um acréscimo da produção científica no decurso das décadas de 70 e 80 do século passado.

Os estudos de implementação podem ser divididos em três gerações, tendo sido a primeira geração de estudos a responsável pela desmistificação da conceção que, até ao momento, reinava acerca do processo de implementação de políticas públicas. No entanto, esta geração de estudos ficou aquém na formulação de modelos teóricos generalizáveis, que permitissem compreender como se processa a implementação de políticas (Mota, 2020). É exatamente com este propósito que surge a segunda geração de estudos, ambicionando a construção de modelos teóricos capazes de identificar os fatores determinantes no processo de implementação de políticas. Esta geração ficou, igualmente, marcada pelo debate teórico entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* da implementação.

A primeira abordagem, desenvolvida na segunda metade da década de 70, tem como pais fundadores Pressman e Wildavsky (1973) e encara o processo de implementação de políticas como se tratando da mera execução de decisões políticas contidas em documentos legais (Sabatier & Mazmanian, 1980). Desta forma, para os tributários desta abordagem, o estudo da implementação consiste, essencialmente, em identificar as variáveis com potencial de influenciar o processo de implementação de políticas (Hill & Hupe, 2014). Para Sabatier e Mazmanian (1980) estas variáveis podem ser resumidas em três principais categorias. São estas a «tratabilidade» dos problemas a que a política pretende dar resposta, a capacidade de o diploma legal que lhe deu origem estruturar, adequadamente, o seu processo de implementação, definindo um conjunto de objetivos claros e consistentes e desenvolvendo uma teoria sólida no que concerne à mudança comportamental necessária para o cumprimento dos objetivos veiculados pela política e ainda o efeito de um conjunto de fatores de natureza política relacionados com o apoio aos objetivos preconizados pela política pública em questão. Os autores sublinham que estas categorias não são estanques e, portanto, influenciam-se mutuamente e, consequentemente, influenciam o processo de implementação de políticas (Sabatier & Mazmanian, 1980). De acordo com Hill e Hupe (2014), Van Meter e Van Horn (1975) procuraram desenvolver um modelo teórico capaz de classificar as políticas públicas consoante a sua dificuldade de implementação. Para tal, os autores consideraram duas variáveis fundamentais. Eram estas a quantidade de mudança organizacional necessária e o nível de consenso existente em relação à política a ser implementada, sendo que quanto maior fosse a mudança necessária menor seria o consenso entre os atores envolvidos no processo político e, consequentemente, mais complexo seria o processo de implementação (Van Meter & Van Horn, 1975). Assim sendo, segundo Van Meter e Van Horn (1975), “a implementação será mais bem-sucedida onde apenas é

necessária uma mudança marginal e o consenso de objetivos é elevado” (1975, p.461), sendo mais importante assegurar a existência de consenso em relação aos objetivos da política.

O modelo teórico do ciclo político, criado para compreender o processo político e abordado no tópico anterior, está, amplamente, enraizado na abordagem *top-down*, designadamente, pelo facto de incorporar uma clara distinção entre a etapa de formulação e de implementação das políticas públicas (Hill & Hupe, 2014; Viennet & Pont, 2017; Soares, 2018). De acordo com Hill e Hupe (2014), o modelo do ciclo político obriga a que a política a ser adotada exija um grau de mudança comportamental diminuto e envolva o menor número de atores possível, de forma a facilitar a sua implementação. Segundo os autores, os problemas de implementação são ponderados na etapa da formulação, não se tendo em consideração a possibilidade de conflito ou negociação da política no decurso da sua implementação (Hill & Hupe, 2014). Assim sendo, apesar do seu reconhecimento enquanto modelo heurístico útil (Jann & Wegrich, 2007; Araújo & Rodrigues, 2017), o quadro teórico do ciclo político foi alvo de críticas. Neste contexto, considera-se pertinente salientar duas das principais críticas de que foi alvo. Uma destas críticas foi dirigida por Kingdon (2011), que argumenta que o processo político não decorre de forma ordenada e cíclica em fases distintas, considerando que o quadro teórico do *policy cycle* representa uma “visão artificial do processo político” (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 19). Outra importante crítica, imputada por vários académicos, residia no facto de se considerar o quadro teórico do *policy cycle* representativo de uma perspetiva, eminentemente, *top-down* do processo político, não tendo, dessa forma, em consideração todos os níveis de decisão e atores envolvidos neste último (Araújo & Rodrigues, 2017; Viennet & Pont, 2017).

Stoker (1989) identificou um conjunto de características transversais aos modelos teóricos tributários da abordagem *top-down*, designadamente, a visão da implementação como a etapa em que se executam as decisões superiormente definidas, existindo, desta forma, uma clara separação entre a etapa da formulação e a etapa da implementação. Esta assunção de que as duas anteriores etapas ocorrem de forma separada conduz ao entendimento de que o processo de implementação só não é bem-sucedido quando existe uma comunicação inadequada ou uma distorção das intenções formuladas no texto da política pelos implementadores. Desta forma, os defensores da abordagem *top-down* valorizam a conformidade, ao invés da cooperação, na medida em que consideram a implementação bem-sucedida quando os objetivos formulados no texto da política são concretizados (Sabatier & Mazmanian, 1980; Matland, 1995). A abordagem *top-down* foi, naturalmente, alvo de um conjunto de críticas, de entre as quais se destacam o facto de assumir a implementação como se tratando de um mero processo administrativo em que se executam os objetivos definidos no documento da política (Matland, 1995). Desta forma, existe um enfoque acentuado nos formuladores da política, os quais são perspetivados enquanto atores-chave, negligenciando-se, assim, a importância e a capacidade dos implementadores locais em alterarem o rumo da política (Lipsky, 1980; Barrett & Fudge, 1981; Matland, 1995).

A abordagem *bottom-up* da implementação surge enquanto alternativa à abordagem *top-down* na transição da década de 70 para a década de 80. Por contraposição à anterior abordagem, os *bottom-uppers* perspetivam o processo de implementação de políticas como um “processo de interação e negociação, que decorre ao longo do tempo, entre aqueles que procuram pôr em prática a política e aqueles de quem depende a ação” (Barrett & Fudge, 1981, p. 4). Consequentemente, consideram que as políticas públicas estão em constante evolução e adaptação, facto que faz com que, para os defensores desta abordagem, não faça sentido existir uma separação estanque entre as etapas de formulação e implementação de políticas, uma vez que existe margem para a negociação da política no decurso da sua implementação pelos atores locais (Mota, 2020). A implementação é, assim, perspetivada como um processo dinâmico. Assim sendo, os tributários desta abordagem consideram que as dificuldades ocorridas no decurso do processo de implementação se devem, essencialmente, à dificuldade de acomodação das políticas à diversidade de valores e práticas dos múltiplos contextos locais com que se confrontam (Stoker, 1989). A este respeito, os defensores desta abordagem sublinham a necessidade de se garantir uma “maior liberdade de adaptação dos programas e políticas públicas às condições locais, sob a pena de os mesmos falharem” (Mota, 2020, p.5). Isto porque, tal como afirma Lipsky (1980), considerado pai fundador da abordagem *bottom-up*, “as decisões dos street-level bureaucrats, as rotinas que estes estabelecem, e as ferramentas que estes inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho tornam-se efetivamente nas políticas públicas que eles implementam” (1980, p.12). Importa clarificar que os burocratas de rua são os “trabalhadores dos serviços públicos que interagem com os cidadãos no exercício das suas funções, e que têm uma discrição substancial na execução do seu trabalho” (Lipsky, 1980, p. 3), isto é, têm autonomia na tomada de decisões. Desta forma, a sua ação pode influenciar, grandemente, o rumo da política, consoante estes sejam a favor ou contra os objetivos desta, podendo “cumprir a intenção da política ou (...) minar a política” (Rowe, 2012, p. 11). Assim sendo, ao invés de simplesmente cumprirem as diretrizes superiormente definidas, os burocratas de rua possuem um elevado grau de agência com o potencial de alterar a política no decurso da sua implementação. Além do mais, os *bottom-uppers* chamam à atenção para a importância do contexto local em que as políticas são implementadas (Schofield, 2001; Butler & Allen, 2008). A eficácia de uma determinada política não é independente do contexto em que esta será aplicada, mas antes, profundamente, moldada por ele (Harris & Jones, 2018). De acordo com Matland (1995), “uma vez que a implementação resulta da interação entre política e cenário, é irrealista esperar o desenvolvimento de uma teoria simples ou única de implementação que seja “livre de contexto”” (1995, p. 149), existindo, muitas vezes, resultados diversos quando se implementa a mesma política em diferentes contextos locais. A abordagem *bottom-up* do processo de implementação de políticas não esteve, igualmente, isenta de críticas. Entre estas, é possível destacar a apontada por Sabatier (2005), sendo que o autor afirma que os defensores desta abordagem enfatizaram, sobremaneira, a capacidade dos implementadores locais frustrarem os objetivos da política definida centralmente, negligenciando a

capacidade que o «centro» possui em moldar a estrutura institucional em que os implementadores locais operam.

A terceira geração de estudos da implementação surge com a intenção primordial de conciliar os contributos das abordagens *top-down* e *bottom-up* numa única abordagem sintética e unificadora (Schofield, 2001). Matland (1995) assume-se como um dos principais autores tributários desta abordagem. O autor considerava que as políticas públicas eram possuidoras de duas principais características que lhes eram inerentes. Por um lado, a ambiguidade dos seus objetivos e recursos, a qual dificultava a capacidade de acompanhamento da implementação das políticas pelos formuladores, abrindo espaço a uma maior influência dos fatores contextuais locais (Mota, 2020, p.8). Por outro lado, o nível de conflito existente relativamente às diversas conceções e interesses dos diferentes intervenientes no processo político, o qual condicionava o modo de resolução de conflitos, podendo oscilar entre a coerção e a negociação (Mota, 2020, p.8). Tendo em consideração estas duas características inerentes às políticas públicas, Matland (1995) desenhou uma matriz, contemplando quatro resultados possíveis do processo de implementação de políticas, consoante o nível de conflito e de ambiguidade existentes, sendo que baixos níveis de conflito e ambiguidade possibilitariam uma implementação conforme os objetivos formulados (Hill & Hupe, 2014). Estes níveis seriam determinados pela interação entre um conjunto de variáveis independentes, designadamente, o comportamento organizacional e interorganizacional, na medida em que cenários de implementação que envolvam uma multiplicidade de atores de diferentes instituições são mais exigentes, uma vez que obrigam a uma maior coordenação. Paralelamente, a gestão organizacional, designadamente, no que se refere ao nível de autonomia conferido aos atores e, conseqüentemente, o comportamento destes últimos influencia, em grande medida, o sucesso da implementação. Mais ainda, também o comportamento dos grupos-alvo e os processos de feedback influenciam, sobremaneira, o processo de implementação (Hill & Hupe, 2014; Mota, 2020). Assim sendo, é possível afirmar que é dada mais atenção aos resultados do desempenho dos implementadores do que ao mero cumprimento dos objetivos superiormente definidos. Apesar de ambicionar a constituição de uma verdadeira abordagem de síntese, a terceira geração de estudos de implementação ficou aquém deste objetivo, facto que determinou o afastamento de muitos académicos deste campo de estudos, a partir de meados da década de 80 (Mota, 2020).

1.3. Implementação de políticas de educação

De acordo com Rayou e Van Zanten (2015), “as políticas educativas são programas desenvolvidos pelas autoridades públicas, informados por valores e ideias, dirigidos aos atores da educação e implementados por administradores e profissionais da educação” (2015, p. 55). A implementação de políticas educativas pode ser entendida “como a teia de processos através dos quais as políticas são interpretadas, traduzidas e reconstruídas, em vez de um simples processo de execução” (Bell & Stevenson, 2015, p. 30). Honig

(2006), por seu turno, conceptualiza a implementação de políticas educativas como sendo o resultado da interação entre múltiplas políticas, atores e lugares diferenciados.

Para Viennet e Pont (2017) existem quatro dimensões fundamentais com potencial de influenciar o resultado do processo de implementação de políticas educativas. São estas a conceção da política e, neste âmbito, é imperativo que o documento legal que a estrutura enquadre o problema a que esta pretende dar resposta e aponte uma solução viável para a sua resolução, definindo objetivos claros e concretos. Ademais, é necessário atentar no envolvimento e interesse dos atores implementadores e dos destinatários da política, na medida em que esta última pode, ou não, ser conforme aos interesses destes, fator que influencia o sucesso da implementação. A este respeito, importa salientar que interesses concorrentes podem condicionar o processo de implementação das políticas educativas, devendo estas últimas reunir o apoio dos atores envolvidos na sua implementação para que esta possa ser bem-sucedida. Também o contexto institucional, político e societal vigentes influenciam o processo de implementação de políticas educativas, sendo necessário, designadamente, ter em atenção a existência de políticas educativas anteriores que possam facilitar ou dificultar o processo de implementação da política educativa em questão (Ball, 2006). Nesta medida, a complementaridade entre as políticas educativas existentes influencia, grandemente, os resultados do processo de implementação de uma nova política. Finalmente, a estratégia de implementação adotada deve ser coerente com os objetivos da política e permitir a sua concretização.

A adicionar às dimensões apontadas por Viennet e Pont (2017), importa ter em consideração o papel central desempenhado pelo contexto em que as políticas educativas são implementadas. Para os estudiosos da implementação das políticas educativas, os textos das políticas, isto é, os documentos legais que as estruturam restringem a atuação dos atores responsáveis pela sua implementação ao definirem um conjunto de objetivos concretos, não contemplando, no entanto, todas as possibilidades de atuação (Ball, 2006; Braun et al., 2011). Desta forma, os textos das políticas não estão, obrigatoriamente, completos e livres de alterações (Ball, 2006). Contrariamente, são encarados como um processo em constante mudança, estando sujeitos a recontextualizações consoante a interpretação realizada pelos múltiplos atores responsáveis pela sua implementação em diferentes contextos locais (Smit, 2005; Braun et al., 2010; Braun et al., 2011). Assim sendo, de acordo com Smit (2005), a política formulada pode ser muito distinta da política implementada. Neste contexto, “pôr políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo que se situa sempre também num contexto e num lugar específicos” (Braun et al., 2010, p. 549). Mais ainda, Braun, et al. (2011) consideram que “as escolas produzem, em certa medida, a sua própria 'tomada' de uma política, recorrendo a aspetos da sua cultura ou etos, bem como a necessidades situadas (...) dentro das limitações e possibilidades do(s) contexto(s)” (2011, p. 586).

Face ao exposto, existe um elevado grau de agência dos profissionais da educação responsáveis pela implementação das políticas no terreno, os designados «burocratas de rua» (Lipsky, 1980), os quais têm autonomia para moldar as políticas aos seus interesses e crenças, podendo estes ser alinhados com os objetivos definidos pelos decisores políticos ou contrários a estes (Young & Lewis, 2015; Viennet & Pont, 2017). Desta forma, é possível afirmar que “a variação na implementação é a regra e não a exceção” (Young & Lewis, 2015, p.14). A implementação de políticas educativas pode ser considerada bem-sucedida “quando atinge objetivos políticos que são amplamente partilhados, quando aproveita a influência de vários atores em todo o sistema educativo para o fazer, e quando permanece sensível ao seu contexto” (Viennet & Pont, 2017, p.26).

Em suma, no que respeita ao estudo da implementação de políticas educativas, importa ter em consideração a natureza localizada das ações políticas e o papel central desempenhado pelo contexto local em que estas são implementadas, a presença de um conjunto de políticas educativas sobrepostas nas escolas e o papel dos múltiplos atores envolvidos no processo de implementação (Braun et al., 2011; Viennet & Pont, 2017).

2. Emergência do local nas políticas educativas

2.1. Territorialização e valorização do local nas políticas educativas

Atualmente, no quadro da globalização, assistimos a uma crescente influência das instâncias políticas e económicas supranacionais na tomada de decisão dos Estados (Barroso, 1999). Esta influência reflete-se, igualmente, no campo das políticas educativas. Não obstante, contrariamente ao que tem ocorrido em outros domínios, no campo da educação, assiste-se, simultaneamente, a um movimento interno de valorização do local (Barroso, 1999; Dias, 2003; Machado, 2015).

A partir da década de 80, maioritariamente nos Estados do mundo ocidental, começa a testemunhar-se a emergência de uma nova lógica de intervenção ao nível das políticas educativas, mediante a transferência de “poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (...) como um parceiro essencial na tomada de decisão” (Barroso, 1999, p.132).

De acordo com Pinhal (2014), o fenómeno da territorialização deveria traduzir-se na existência de políticas educativas de território, as quais deveriam ser “coerentes com os processos de desenvolvimento local, o que implica a participação concertada das autoridades locais, das escolas e de todas as outras organizações locais que agem nos domínios da educação e da formação” (2014, p.10). Para Barbieri (2003), o fenómeno da territorialização das políticas educativas “inscreve-se num complexo e ambíguo fenómeno de descentralização” (2003, p. 46), o qual está diretamente associado a uma crescente necessidade de legitimação das responsabilidades de âmbito educativo do Estado, nomeadamente, ao nível da “democratização da escola, da igualdade de oportunidades no acesso e sucesso educativo e do combate à exclusão escolar” (2003, p. 46).

Em Portugal, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986, este último “passou a orientar-se no sentido da descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas e das ações educativas, favorecendo-se a integração comunitária dos estabelecimentos de educação e ensino e a adoção de modelos participativos de gestão da educação” (Pinhal, 2012, p. 230), abrindo-se espaço à crescente intervenção dos municípios em matéria educativa. Em 1998, o Decreto-Lei nº115-A/98 cria os Conselhos Locais de Educação, os quais se constituíram enquanto “órgãos de consulta, apoio técnico e coordenação das atividades educativas” (Batista, 2014, p.414), tendo como objetivo primordial a articulação da política educativa com as demais políticas sociais. Nestes órgãos estavam integrados elementos das autarquias, das escolas e das associações de pais e estudantes, bem como outros parceiros locais considerados relevantes no território em questão. Este mesmo decreto veio estipular que a administração local da educação se passasse a efetuar com base na constituição de agrupamentos de escolas, prevendo que os municípios interviessem na elaboração dos contratos de autonomia e emitissem um parecer avaliativo acerca do desempenho das escolas (Pinhal, 2012). No entanto, de acordo com

Batista (2014), a intervenção dos municípios ficou circunscrita a uma função de consulta, cabendo o parecer final às Direções Regionais de Educação.

De facto, as responsabilidades dos municípios no âmbito da conceção e planeamento do sistema educativo local só seriam legalmente reconhecidas no ano seguinte, com a publicação da Lei nº159/99, a qual vem estipular a necessidade de elaboração de uma carta escolar, a par da criação dos então designados Conselhos Municipais de Educação (Pinhal, 2011, 2012; Formosinho & Machado, 2013; Batista, 2014). Ainda assim, só no ano de 2003, com a publicação do Decreto-Lei nº7/2003, é que a elaboração da carta escolar (ou educativa) e a criação dos Conselhos Municipais de Educação se torna obrigatória (Pinhal, 2011, 2012; Batista, 2014). De acordo com Pinhal (2012), a elaboração da carta educativa “deve inserir-se no quadro da definição de um projeto educativo local, que explicita o sentido e os fins da ação educacional da comunidade, bem como o modo organizativo de prossecução dos fins visados” (2012, p. 452).

Sensivelmente a partir de 2005, com a implementação do método da contratualização no âmbito da transferência de competências, verifica-se um aprofundamento da intervenção das autarquias em matéria educativa, embora estas fiquem sujeitas à celebração de contratos de execução com o governo central, os quais se materializam, sobretudo, na atribuição de verbas financeiras (Batista, 2014; Martins, 2014; Tristão, 2016). De acordo com Formosinho e Machado (2013), o objetivo deste método consistia em “contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo” (2013, p.38). Mais ainda, é conferida aos municípios a possibilidade de “participar na conceção das grandes orientações específicas dos estabelecimentos de educação e ensino da área do município, como membro dos respetivos conselhos gerais” (Pinhal, 2011, p.23). A estes órgãos cabem, designadamente, a aprovação do projeto educativo, do regulamento interno e dos planos anuais de atividades, bem como a eleição do diretor do agrupamento (Pinhal, 2012; Batista, 2014). Finalmente, em 2019, o Decreto-Lei n.º 21/2019 estipulou o quadro de transferência de competências educativas para os municípios, passando estes a ser detentores de maior poder de intervenção no campo educativo.

De acordo com Martins (2009), “a intervenção do poder local (autarquias) na área da educação justifica-se num processo de parceria na educação contextualizado num processo de territorialização da ação educativa e de desenvolvimento local” (2009, p. 66).

Ora, o princípio da territorialização tem, igualmente, subjacente a ideia de que a escola, enquanto centro implementador de políticas educativas, ao construir a sua autonomia, conjuntamente com a comunidade local em que está inserida, estará melhor preparada para desenvolver respostas políticas adequadas aos seus problemas e potencialidades, por ser melhor conhecedora da realidade em que se inscreve (Ferreira & Teixeira, 2010; Roldão et al., 2011).

Neste contexto, o princípio da territorialização obriga à concessão de uma maior autonomia às escolas e, consequentemente, à partilha dessa autonomia pelos diversos atores escolares e da comunidade local, objetivando a “construção de uma escola democrática” (Lima, 2001, p. 94). Em suma, de acordo com Barroso (1996, 2005, 2013), o princípio da territorialização convida a que “a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação” (2013, p. 20). Paralelamente, deveria deixar de existir uma relação de autoridade exercida verticalmente pelo Estado para dar lugar a uma relação de controlo horizontal e negociada entre vários atores (Barroso, 2013).

No entanto, Barroso (2013), analisando as medidas políticas que têm vindo a ser adotadas, afirma que “é flagrante a enorme distância que vai, por vezes, entre a retórica da “territorialização” (...) e a ação política conduzida pela administração central que vai no sentido oposto” (2013, p. 20 e 21). Tal ocorre, uma vez que, de acordo com Formosinho e Machado (2013), o Estado mantém o monopólio de definição das políticas educativas, atribuindo aos municípios uma responsabilidade crescente na sua implementação, mas ainda assim criando mecanismos de coordenação e controlo, sobretudo, por intermédio de processos de avaliação externa (Pinhal, 2012; Tristão, 2016). Por esta razão, existem autores que consideram que estamos na presença de um processo de regulação partilhada das competências em matéria educativa (Batista, 2014), uma vez que se adota o método da contratualização de competências, transferindo-se para os municípios competências que até então estavam na alçada do Estado, mantendo, no entanto, este último o poder de cessar a partilha de poderes, sendo o principal responsável pelas questões-chave da educação. Desta forma, coloca-se em causa o processo de crescente territorialização das políticas educativas, ao não ser concedida autonomia efetiva às entidades locais no desenvolvimento e implementação de políticas educativas.

2.2. Políticas de intervenção prioritária

Sensivelmente a partir da década de 70, a sociologia da educação coloca em evidência o papel da escola enquanto reprodutora de injustiça, amplificando as desigualdades sociais existentes entre os alunos (Canário, 2004, 2005). A massificação do ensino que se iniciou na sequência da segunda guerra mundial, tendo como propósito primordial assegurar a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino, marcou a transição de uma escola elitista para uma escola de massas (Ferreira & Teixeira, 2010). Não obstante, a mencionada transição acarretou consigo uma população escolar extremamente heterogénea, que, por consequência, apresentava aproveitamentos escolares igualmente heterogéneos, tal como afirma Pedrosa (2010). Neste contexto, torna-se claro que a oferta de iguais oportunidades a grupos desiguais tem um efeito reprodutor das desigualdades sociais já existentes (Tomé, 2013). Nesta sequência, Benavente (1990) sublinha que “o ambiente socioeconómico que rodeia o aluno condiciona, determina mesmo nalguns casos, o seu progresso escolar, o grau do seu sucesso/insucesso na escola” (1990, p. 724).

Ademais, a classe social e a etnia foram, igualmente, apontadas enquanto variáveis correlacionadas com o insucesso escolar (Ferraz et al., 2018). Desta forma, torna-se clara a noção de que não era suficiente garantir a igualdade no acesso ao ensino para assegurar a igualdade de oportunidades para todos (Sebastião & Correia, 2007). O insucesso escolar e a necessidade de asseverar a igualdade de oportunidades passam a dominar as preocupações sociais e políticas, obrigando o Estado a redefinir as suas responsabilidades educativas, tal como já explorado no tópico anterior.

A partir da década de 50, sobretudo no contexto norte-americano, assiste-se a uma preocupação crescente com a educação dos alunos oriundos de meios socioeconómicos particularmente desfavorecidos. Esta preocupação refletir-se-ia na adoção, no final dos anos 60, de políticas de educação prioritária, no quadro do programa de “guerra à pobreza”, com o objetivo explícito de combater o insucesso escolar e facilitar a integração das minorias desfavorecidas na escola (Canário et al., 2001; Ferreira & Teixeira, 2010; Rolo, 2011). Neste contexto, convém sublinhar que as políticas de educação prioritária se assumiram enquanto políticas educativas territorializadas, prescrevendo uma atuação local no combate à exclusão social e escolar de alunos inseridos em meios socioeconomicamente desfavorecidos (Ferreira & Teixeira, 2010; Ferraz et al., 2018). Rapidamente estas políticas de educação prioritária se difundiram para o mundo anglo-saxónico. Neste contexto, é de destacar a criação, em 1967, das designadas *Educational Priority Areas* pelo governo britânico, as quais são, mais tarde, reformuladas, passando a designar-se *Education Action Zones* (Ferreira & Teixeira, 2010; Ferraz et al., 2018). Estas últimas englobavam agrupamentos de escolas inscritos em meios socioeconomicamente desfavorecidos e tinham como objetivo primordial instituir o trabalho em parceria com a comunidade local e outros organismos públicos, de forma a combater o insucesso escolar (Ferreira & Teixeira, 2010). Estas políticas de intervenção prioritária viriam a alastrar-se, igualmente, para o contexto francês, sendo de destacar a criação, em 1981, das designadas *Zones d'Éducation Prioritaires* (ZEP). As ZEP localizavam-se, igualmente, em territórios caracterizados pelas carências socioeconómicas e previam a atribuição de recursos materiais e humanos adicionais, com o intuito de, numa ótica territorializada, promover a aproximação da escola à comunidade local e vice-versa, mediante o estabelecimento de parcerias com os atores locais e, simultaneamente, fomentando a aproximação das famílias à escola (Ferreira & Teixeira, 2010; Ferraz et al., 2018).

Em Portugal, as políticas de educação prioritária seriam mais tardiamente adotadas, em comparação com os demais países europeus, facto justificável e inseparável da retardada transição democrática, e, consequentemente, da tentativa tardia de construção de uma escola de massas (Dias et al., 2011). De facto, foi apenas no ano de 1986 que se procedeu à reforma do sistema educativo, consumada pela aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, a qual simboliza a entrada no discurso político nacional de termos como a autonomia, descentralização, participação e, mais recentemente, territorialização (Ferreira & Teixeira, 2010; Sampaio & Leite, 2015), abrindo espaço para a configuração de um modelo de administração da educação diferenciado (Barroso, 1999; Formosinho, 2010). A Lei de

Bases consagrava, igualmente, a necessidade de se assegurar o princípio da igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares (Dias et al., 2011). De forma a garantir o cumprimento destes princípios e a implementação de um novo modelo de administração da educação foram adotadas políticas educativas, cujo intuito primordial residia no combate ao insucesso escolar (Ferreira & Teixeira, 2010; Dias et al., 2011).

No contexto do alargamento da escolaridade obrigatória para os nove anos, criaram-se, em 1986, apoios e complementos educativos, os quais seriam posteriormente re-adotados no ano de 1992, com o intuito de promover o sucesso escolar, conceder apoio a alunos com necessidades escolares específicas e apoio psicológico e de orientação profissional, com a intenção de alcançar “a igualdade de oportunidades de acesso e de sucesso escolar” (Ferreira & Teixeira, 2010, p.341). É, igualmente, de destacar, o lançamento do Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), no ano de 1987, o qual objetivava a reversão do problema do insucesso escolar, sobremaneira, por intermédio da eliminação das taxas de abandono escolar e da diminuição das taxas de reprovação. Na sequência deste programa, criaram-se, no ano seguinte, as Escolas de Intervenção Prioritária, nas quais estariam integradas as escolas que faziam parte do PIPSE. Estipula-se que, para serem consideradas escolas de intervenção prioritária, estas teriam de estar inseridas “numa zona degradada ou isolada, com grande instabilidade do corpo docente, número significativo de crianças com dificuldades de aprendizagem e insucesso escolar sistemático” (Ferreira & Teixeira, 2010, p.341). No entanto, esta política educativa acabaria por ser insuficiente na resposta aos problemas educativos acima enunciados (Ferreira & Teixeira, 2010; Dias et al., 2011).

3. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)

3.1. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: definição e objetivos

É no quadro do crescente desenvolvimento das políticas educativas de intervenção prioritária e da necessidade de responder eficazmente ao problema do insucesso escolar, assegurando a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolar que surge, em 1996, o programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP).

Criado pelo despacho 147-B/ME/96, o programa TEIP visava concretizar quatro objetivos fundamentais. Eram estes o combate ao insucesso e ao abandono escolar, a transição da escola para a vida ativa e a aproximação da escola à comunidade local em que se insere (Tomás & Gama, 2014; Silva et al., 2017). O programa TEIP seria implementado em agrupamentos de escolas situados em territórios socioeconomicamente desfavorecidos, caracterizados por fenómenos de exclusão social (Sampaio & Leite, 2015; Silva et al., 2017).

Paralelamente e, tal como já explorado acima, o surgimento deste programa enquadra-se num contexto de crescente territorialização das políticas educativas. Neste contexto, o local passa a assumir “uma maior relevância na procura de soluções para os problemas de âmbito educativo da comunidade” (Ferreira & Teixeira, 2010, p. 343). Entendia-se que o local, pelo maior conhecimento das suas próprias dinâmicas, seria mais eficaz na resposta às suas próprias dificuldades (Barbieri, 2003) e que, nesta medida, a escola deveria “construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades” (Ferreira & Teixeira, 2010, p. 344).

Importa referir que, apesar de as avaliações realizadas ao programa TEIP terem concluído que este foi, globalmente, bem-sucedido no cumprimento daqueles que eram os seus principais objetivos, nem por isso o programa esteve isento de críticas. De facto, foram-lhe apontadas algumas falhas ao nível da sua atuação, sendo de destacar as dificuldades de coordenação entre os vários atores, a falta de recursos para a concretização do programa e a permanência das dificuldades em meios sociais extremamente carenciados, de acordo com Soares (2010).

Nesta sequência, entende-se que a não resolução definitiva do problema do insucesso escolar em meios social e economicamente carenciados a que este programa se propunha responder, bem como algumas das fragilidades que lhe foram apontadas conduziram a que, 10 anos mais tarde, a política fosse readotada, naturalmente com alguns ajustamentos, pelo XVII Governo Constitucional, dando-se origem ao programa TEIP 2. Este encontra-se estatuído no despacho normativo nº55/2008, o qual definiu um conjunto de objetivos centrais, nomeadamente, a promoção do sucesso escolar, o combate ao abandono e ao absentismo escolar, a transição qualificada para a vida ativa e o estreitamento da colaboração e coordenação dos parceiros educativos locais com a ação da escola (despacho normativo nº55/2008; Tomás & Gama, 2014). De acordo com Formosinho e Machado (2013), o programa TEIP atribuiu uma

dupla função à escola, a qual residia, por um lado, na responsabilidade da instituição escolar em garantir o sucesso educativo, com o intuito último de cumprir o princípio da igualdade de oportunidades e, a par desta responsabilidade, a necessidade de afirmar a escola enquanto “instituição central do processo de desenvolvimento comunitário” (2013, p.38).

Atualmente, o programa TEIP encontra-se na sua terceira fase (TEIP 3), estando estatuído no despacho normativo nº20/2012, perspetivando-se o lançamento da sua quarta fase até ao final do ano letivo de 2023, de acordo com o Plano 21|23 Escola+ da Direção Geral da Educação. Embora, no essencial, o mencionado despacho mantenha e reafirme os quatro objetivos centrais do programa já anteriormente elencados, denotam-se algumas mudanças dignas de realce. Entre estas destaca-se o maior enfoque nas ações destinadas a promover o sucesso educativo dos alunos, a par do discurso “assente na eficiência na gestão dos recursos e na eficácia dos resultados” (Tomás & Gama, 2014, p. 4). Mais ainda, é de salientar a alteração da nomenclatura do plano que estabelece os objetivos a alcançar por intermédio do programa TEIP, bem como os meios para os concretizar, o qual deixa de se designar projeto educativo para passar a denominar-se plano de melhoria (despacho normativo nº20/2012).

Volvidos 26 anos de TEIP, importa refletir acerca da estratégia adotada para a implementação do programa e, subsequentemente, averiguar se os objetivos a que este se propunha, em particular, o de afirmar a escola enquanto instituição central do processo de desenvolvimento comunitário, estreitando as relações entre a escola e a comunidade local, foram alcançados.

Neste âmbito, uma das principais críticas apontadas ao programa residiu no facto de este não ter contribuído para a efetiva constituição de verdadeiros «territórios educativos», uma vez que a definição dos mesmos permaneceu, em grande medida, centrada na escola (Stoer & Rodrigues, 1999). Por esta razão, Stoer e Rodrigues (1999) afirmam que, embora surja num contexto de crescente territorialização das políticas educativas, o programa TEIP é, simultaneamente, resultado de “um processo de desterritorialização” (1999, p.10). Mais tarde, Canário (2004) viria a reafirmar a conclusão dos autores supracitados, considerando que, no âmbito do programa TEIP, se manteve uma “regulação burocrática e centralizada que seria impossível se estivesse em causa a construção de “territórios educativos”, com parceiros e instituições não escolares” (Canário, 2004, p. 61). Para Abrantes e Roldão (2016), este fenómeno pode ser justificado pelo facto de o programa TEIP ter surgido por iniciativa da administração central, incorporando uma dinâmica de implementação *top-down*, a qual impede que se tenham, efetivamente, em consideração as dinâmicas locais preexistentes nos territórios a que a política se destina. Assim, além de não se terem, efetivamente, em consideração as diferentes realidades locais preexistentes nos territórios em que o programa TEIP se aplica, existe, ainda, uma visão extremamente negativa destes últimos. Estes são encarados por intermédio de uma lógica deficitária, em que se realçam, maioritariamente, os seus problemas ou debilidades e se descartam as suas potencialidades (Stoer & Rodrigues, 1999; Canário et al., 2001; Barbieri, 2003; Canário, 2004). Consequentemente,

domina “uma visão ultra negativa da população escolar e das suas comunidades de origem” (Abrantes & Roldão, 2016, p. 58), as quais são perspetivadas enquanto causadoras dos problemas existentes no território (Rolo, 2011). Esta visão conduz a uma intervenção socioeducativa caracterizada por uma tendência de «patologização» da comunidade educativa (Canário et al., 2001; Canário, 2004; Rolo, 2011), em que os alunos, em particular, são vistos como portadores de “défices” e de “lacunas” a que a formação, pensada a partir da identificação de “necessidades”, deverá providenciar uma resposta (tecnicamente) adequada” (Soares, 2010, p. 11). Neste contexto, desenvolve-se uma resposta de carácter assistencialista e compensatório (Canário et al., 2001; Canário, 2004; Abrantes & Roldão, 2016), concentrada na “reparação” dos indivíduos, relações e percursos, e abdicando de uma transformação das estruturas sociais e escolares que produzem, de forma sistemática, tais problemas” (Abrantes & Teixeira, 2014, p.38). Desta forma, encarando a comunidade local por intermédio de uma perspetiva deficitária, contribui-se para o desenvolvimento de estereótipos e estigmas em relação aos territórios e às populações em que o programa TEIP se desenvolve, subvertendo-se a lógica inerente ao próprio programa, conduzindo a uma homogeneização e à criação de um rótulo negativo subjacente a estas populações.

3.2. O desenvolvimento comunitário no quadro do programa TEIP

O programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) foi formulado com o intuito de cumprir quatro propósitos centrais, já acima enunciados, entre os quais se destacam o de fomentar a crescente aproximação e colaboração entre a escola e a comunidade local, contribuindo para a promoção do desenvolvimento comunitário. De acordo com o enquadramento legal da política TEIP, este objetivo deveria ser cumprido mediante o estabelecimento de parcerias com as mais diversas instituições da comunidade local, bem como com as autarquias locais e demais serviços desconcentrados do Estado (despacho normativo nº20/2012). Assim sendo, de acordo com o despacho normativo nº20/2012, os agrupamentos de escolas TEIP, na elaboração dos planos de melhoria, devem ter em consideração as circunstâncias e interesses específicos da comunidade e contemplar a intervenção socioeducativa de múltiplos parceiros, com o intuito de assegurar a sua intervenção enquanto agentes educativos e culturais centrais na vida das comunidades em que se inserem.

Neste contexto, importa clarificar o que se entende por desenvolvimento comunitário no quadro do programa TEIP para, em seguida, aferir o contributo deste último na promoção da aproximação da escola à comunidade local e vice-versa. De acordo com Ander-Egg (1980), o desenvolvimento comunitário pode ser definido como um processo que envolve “a participação ativa e democrática da população, no estudo, planeamento, e execução de programas ao nível de comunidades de base, destinados a melhorar o seu nível de vida” (1980, p. 69). Na mesma linha, Amaro (2019) conceptualiza o desenvolvimento comunitário como um processo endógeno, de carácter local, que envolve a participação voluntária e

ativa da população, tendo como principal objetivo a melhoria da qualidade de vida dessa população. De acordo com o último autor, o diagnóstico das necessidades de uma determinada comunidade local deve ser realizado com a participação da população, a qual deve, igualmente, estar envolvida na resposta a essas necessidades. Neste âmbito e, de acordo com Carmo (2001), o desenvolvimento comunitário tem subjacentes cinco princípios primordiais. São estes o princípio das necessidades sentidas, o princípio da participação, o princípio da cooperação, o princípio da auto-sustentação, bem como o princípio da universalidade (2001, p.6). O princípio das necessidades sentidas prende-se com a definição e satisfação das necessidades pelos membros da comunidade e não por profissionais ou entidades externas. O princípio da participação está relacionado com a impreteribilidade de um envolvimento ativo por parte da comunidade na promoção do desenvolvimento comunitário. O princípio da cooperação, por seu turno, remete para a necessidade de colaboração entre os setores público e privado no processo de desenvolvimento comunitário. O princípio da auto-sustentação prende-se com a capacidade de as comunidades alvo de intervenções que objetivam o seu desenvolvimento darem continuidade à intervenção iniciada pelos técnicos, aquando da saída destes últimos do terreno. Finalmente, o princípio da universalidade refere-se ao facto de o objetivo de desenvolvimento comunitário ter maiores hipóteses de sucesso se definir como objeto a comunidade no seu todo e ambicionar a total modificação das condições de vida desta última. Adicionalmente, Bosquet (2003) destaca o estabelecimento de parcerias como um mecanismo indissociável da promoção do desenvolvimento comunitário, justamente pela necessidade de se providenciar uma resposta coletiva a necessidades que são, também elas, coletivas e, nesta medida, envolver ativamente toda a população e entidades locais na resposta aos problemas. A última autora sublinha, igualmente, a necessidade de se objetivarem soluções de carácter estrutural e não meramente conjunturais, uma vez que está em causa a resposta a problemas e carências profundas (Bosquet, 2003). Em suma, de acordo com Machado, et al. (2012), o desenvolvimento comunitário, no seio do programa TEIP, “visa melhorar a qualidade de vida das comunidades e a sua capacidade para resolver autonomamente os seus problemas, pelo que as escolas que integram o Programa (...) são desafiadas a construir projetos que otimizem os meios humanos e materiais disponíveis no território educativo em que se inserem e a substituir a dispersão das intervenções de cada uma das entidades e agentes da comunidade pela visão comum dos problemas e dos objetivos e pela cooperação para a sua concretização” (2012, p.50).

Barbieri (2003), Ferreira e Teixeira (2010) e Machado, et al. (2012) consideram que o programa TEIP veio afirmar a escola enquanto principal entidade responsável pelo desenvolvimento comunitário, sendo que, para tal, esta deveria procurar criar ligações e estabelecer uma dinâmica de participação e colaboração com a comunidade local, promovendo o envolvimento de todos os atores neste processo. Tal como acima referido, o estabelecimento desta dinâmica está dependente, designadamente, da criação de parcerias com as entidades da comunidade local. Ora, uma relação de parceria pode ser definida como um processo de atuação conjunta, envolvendo vários atores, os quais partilham um determinado objetivo

comum, definindo e negociando estratégias entre si para o alcançar (Martins, 2009). De acordo com Martins (2009), o objetivo último de uma relação de parceria, particularmente de uma parceria socioeducativa, é trazer benefícios para a comunidade e assumir-se como um fator de transformação e de desenvolvimento local.

Neste contexto, Abrantes e Roldão (2016) realçam a importância de as escolas TEIP não olharem para o estabelecimento de parcerias com as entidades da comunidade local de uma forma meramente instrumental, focando-se apenas no que as instituições lhes podem oferecer, mas, também, elas próprias encararem as parcerias numa lógica comunitária, isto é, pensando no que têm a oferecer à comunidade e no que podem aprender com ela. Tal como afirma Santos (2002), a escola “tem de aprender que não é, nem deve ser sempre, o guia iluminado” (2002, p.5).

No entanto, Barbieri (2003), à semelhança de Quaresma e Lopes (2011), concluiu que, na prática, estes aspetos não foram concretizados, tendo prevalecido uma vertente, sobretudo, financeira do programa, em que se verificou uma melhoria nas condições materiais das escolas, mas não uma alteração estrutural ao nível da ligação com a comunidade. Desta forma, Abrantes, et al. (2013) consideram que os avanços no objetivo do desenvolvimento comunitário parecem ter sido fracos e, em alguns casos, até incertos, em grande medida, por não existirem indicadores que permitam medir as transformações neste domínio. Assim sendo, Abrantes, et al. (2013) defendem que, para que seja possível a concretização do objetivo de desenvolvimento comunitário, seria necessário que as parcerias fossem alargadas a outras dimensões, designadamente, ao aprofundamento das relações entre a escola e o mercado de trabalho. Isto porque, “embora apresentada como problemática em todos os territórios, a relação com a comunidade é objeto de poucas iniciativas” (Abrantes & Teixeira, 2014, p. 33). Nesta medida, denotam-se algumas fragilidades no âmbito do desenvolvimento comunitário, registando-se uma capacidade de transformação da relação entre a escola e a comunidade local limitada (Stoer & Rodrigues, 2000; Canário et al., 2001).

De acordo com Abrantes e Roldão (2016), a dimensão do desenvolvimento comunitário tem vindo a ser preterida pela lógica gestionária do programa, assente na garantia da eficiência das ações destinadas à melhoria dos indicadores de desempenho escolar. No entanto, Martins (2009), Abrantes, et al. (2013), bem como Abrantes e Roldão (2016) desafiam o aparente antagonismo existente entre a melhoria dos indicadores de desempenho escolar e a aposta no desenvolvimento comunitário. Martins (2009) afirma que o desenvolvimento de parcerias socioeducativas adquire ainda maior relevância pelo facto de contribuir para a resolução dos problemas de ensino-aprendizagem. Adicionalmente, na mesma linha, Abrantes e Roldão (2016) defendem que uma ligação mais profunda com a comunidade local se assume como fator-chave para o sucesso educativo, verificando-se que nos territórios educativos em que se regista uma maior aproximação entre a escola e a comunidade local, os impactos do programa TEIP são mais positivos, inclusivamente nos indicadores de desempenho escolar (Abrantes & Roldão, 2016). Face

ao exposto, os autores defendem a necessidade de se aliarem estes dois objetivos do programa TEIP, caso contrário, “corre-se o risco de limitarmos o programa a medidas compensatórias e que podem até contribuir para o sucesso escolar de uma parte dos jovens, mas cujo futuro passará mais pela «fuga» ao território de origem do que de desenvolvimento desse mesmo território” (Abrantes & Roldão, 2016, p. 61). Neste contexto, Abrantes, et al. (2013) entendem que existe o risco de o programa TEIP se assumir apenas enquanto “medida paliativa” (2013, p.35), defendendo a necessidade de uma articulação entre esta política e as demais políticas de inclusão social e territorial.

Em suma, é inegável a concordância entre os autores relativamente ao facto de o programa TEIP não ter contribuído, efetivamente, para um maior desenvolvimento comunitário, gerando, inclusive, de acordo com alguns autores, um estigma e segregação crescentes em relação aos territórios em que se inscreve. Não obstante, ao atentar nos relatórios de avaliação realizados ao programa TEIP, deparamo-nos com algumas divergências face aos contributos da literatura explanada. Abrantes, et al. (2011) demonstram, em particular, que as escolas TEIP 2 estabeleceram, efetivamente, parcerias com entidades locais, sendo de destacar a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), instituição com a qual mais de 80% das escolas TEIP 2 estabeleceram parcerias, bem como as autarquias e os centros de saúde locais, com mais de 70% das escolas a firmarem parcerias com estas instituições. No entanto, os autores sublinham que a ação dos parceiros institucionais se reflete, geralmente, na cedência de recursos materiais e humanos, considerando que estes parceiros deveriam participar “noutras dimensões dos projetos, nomeadamente, na dimensão do planeamento e avaliação, na formação de docentes, na relação com o mercado de trabalho, na dinamização de parcerias, na estratégia pedagógica” (Abrantes et al., 2011, p. 61). Mais ainda, Abrantes, et al. (2011) procuraram aferir a perceção dos atores locais em relação à abertura da escola à comunidade educativa, concluindo que 88% dos inquiridos “consideram que o projeto TEIP teve um efeito importante ou mesmo muito importante no estreitamento da relação entre escola e comunidade educativa” (2011, p.56), algo que vai no sentido oposto às ilações dos autores cujos contributos foram acima explanados. Neste âmbito, também o relatório TEIP em números (2010) considerou que a dimensão escola-família-comunidade foi aprofundada pelo programa TEIP, mediante uma crescente adesão dos pais e da comunidade local às atividades da escola.

O relatório de avaliação anual do programa TEIP relativo ao ano letivo de 2012/2013, primeiro ano de vigência do TEIP 3, não contempla qualquer avaliação à dimensão do desenvolvimento comunitário, o que denota, de forma muito evidente, a importância acrescida concedida aos indicadores de desempenho escolar, face às restantes dimensões do programa. Não obstante, no relatório de avaliação acima referido menciona-se a intenção de se introduzir um quarto eixo de intervenção relativo à relação entre a escola e as famílias e à relação entre a comunidade e as parcerias estabelecidas com as entidades locais. No entanto, a descrita intenção efetiva-se apenas a partir do relatório de avaliação do programa TEIP do ano letivo de 2018/2019, no qual foram introduzidos vários indicadores, cujo intuito era aferir o grau de participação e satisfação dos vários agentes da comunidade educativa face às ações

desenvolvidas pelas escolas TEIP. São estes o grau de satisfação dos vários agentes da comunidade educativa face às atividades pedagógicas implementadas, o grau de satisfação destes mesmos agentes relativamente ao clima de escola, a taxa de participação dos Encarregados de Educação em ações promovidas pelas escolas TEIP e o grau de satisfação do impacto das parcerias na promoção das aprendizagens dos alunos (Relatório de avaliação TEIP 2018/2019). A criação destes indicadores objetivava colmatar as dificuldades de avaliação da dimensão do desenvolvimento comunitário, pelo facto de se tratar de uma variável qualitativa. Neste contexto, o relatório de avaliação TEIP relativo ao ano letivo de 2018/2019 concluiu que a maioria das escolas TEIP atingiu as metas definidas, embora se tenham registado algumas dificuldades na verificação dos indicadores. Os relatórios de avaliação relativos aos anos letivos de 2019/2020 e 2020/2021 concluíram, igualmente, que a maioria das metas no âmbito do desenvolvimento comunitário foram atingidas pelas escolas TEIP, embora se tenha registado uma redução percentual na concretização das metas face aos anos letivos anteriores, em grande medida devido aos constrangimentos decorrentes da situação pandémica, os quais impossibilitaram a realização de atividades que envolviam a participação das famílias e de outros elementos da comunidade educativa e, desta forma, dificultaram a aproximação à comunidade.

Nesta sequência, foi possível averiguar que os relatórios de avaliação do programa TEIP convergem numa avaliação global positiva do programa, considerando, mesmo, que a mudança por si alcançada foi estrutural (relatório TEIP 2009/2010, 2011). Face ao exposto, verifica-se a existência de uma incerteza e até algum grau de discordância entre as fontes bibliográficas estudadas e os relatórios de avaliação realizados ao programa TEIP, relativamente ao objetivo de desenvolvimento comunitário. Por um lado, os principais autores que se debruçam sobre esta questão consideram que o programa, não só, não foi bem-sucedido neste âmbito como, em muitos casos, comprometeu o objetivo de desenvolvimento comunitário, ao aumentar a estigmatização dos territórios em que foi aplicado. Por outro lado, os relatórios de avaliação da política concluem que, embora haja alguns aspetos a melhorar, esta foi bem-sucedida, tendo contribuído para uma maior ligação e desenvolvimento da comunidade local. Ora, é, justamente, neste âmbito que se inscreve a presente dissertação, objetivando colmatar e dissipar a incerteza existente na literatura.

4. Metodologia

4.1. Objetivos orientadores do estudo

O programa TEIP, ao promover uma abordagem territorializada na resposta aos desafios existentes nos vários territórios educativos em que se inscreve, transformou a escola numa entidade primordial no processo de desenvolvimento das políticas educativas, assumindo esta uma dupla função, a qual passa por assegurar o sucesso escolar e, simultaneamente, fomentar o desenvolvimento comunitário no território que a circunda. No quadro do programa TEIP, as ações tendentes ao objetivo de desenvolvimento comunitário deveriam, então, partir, essencialmente, da iniciativa e atividade da escola. Assim sendo, esta última deveria, designadamente, procurar estabelecer relações de parceria com as entidades locais presentes no território, com o intuito de se aproximar da comunidade local e contribuir para o seu desenvolvimento, mediante a articulação da sua ação com o trabalho dos parceiros (Formosinho & Machado, 2013).

Assim sendo e, face à incerteza presente na literatura, o presente estudo guia-se pela seguinte questão de investigação: qual o contributo do programa TEIP para o desenvolvimento comunitário dos territórios em que se inscreve?

De forma a dar resposta à questão de investigação, definiram-se um conjunto de objetivos de pesquisa, os quais passam, designadamente, por compreender o tipo de relação estabelecida entre o agrupamento e a comunidade local em virtude do programa TEIP. Paralelamente, procurar-se-á averiguar que tipo de estratégias têm sido dinamizadas pelo agrupamento e respetivos parceiros, com o intuito de promover o desenvolvimento comunitário e, finalmente, será imperativo aferir a eficácia das estratégias adotadas.

Neste seguimento, a resposta aos objetivos de pesquisa formulados permitirá compreender se o programa TEIP se constituiu enquanto ferramenta útil na promoção do desenvolvimento comunitário ou, se, pelo contrário, esta foi uma vertente esquecida do programa no decurso da sua implementação.

4.2. Estratégia metodológica

No que respeita à estratégia metodológica a adotar, tendo em conta a questão de investigação formulada, optou-se pelo recurso a uma estratégia metodológica qualitativa, na forma de estudo de caso. A opção pelo estudo de um único caso justifica-se pela necessidade de compreender, de forma profunda e detalhada, o impacto do programa TEIP no desencadear de um fenómeno complexo como o do desenvolvimento comunitário, sendo necessário analisar um conjunto de interações entre vários atores (Bryman, 2012; Lune & Berg, 2017).

Desta forma, no que concerne à delimitação do campo empírico, era necessário selecionar um agrupamento de escolas integrado no programa TEIP, tendo-se definido enquanto critério primordial que se tratasse de um agrupamento integrado neste último desde a sua primeira fase, de forma a que fosse possível constatar o impacto do programa na comunidade a longo prazo, tendo, igualmente, em atenção o facto de que o efeito das políticas se demora a verificar (Viennet & Pont, 2017), sendo necessário analisar um estudo de caso com um horizonte temporal mais alargado no que respeita à pertença ao programa TEIP. Assim sendo, foi selecionado um agrupamento de escolas que integra o programa TEIP desde a sua primeira fase e está inserido num contexto socioeconómico particular, o qual será de seguida analisado. Mais ainda, contribuiu para a seleção do presente estudo de caso o facto de ter integrado um projeto desenvolvido em parceria pelo agrupamento e pela Fundação Cidade de Lisboa, o qual me permitiu conhecer mais proximamente as dinâmicas do agrupamento e da comunidade envolvente.

No que respeita às técnicas de recolha da informação, recorreu-se à análise documental e à realização de entrevistas semi-abertas. No âmbito da análise documental, foram analisados documentos como o Projeto Educativo, o Plano Plurianual de Melhoria e o Plano Anual de Atividades do agrupamento, com o intuito de averiguar de que modo este último contextualiza o território em que está inserido e a sua relação com a comunidade envolvente, bem como que estratégias pretende empreender para incrementar a sua ligação com esta última. Relativamente às entrevistas semi-abertas, estas foram realizadas a um membro da direção do agrupamento de escolas estudado, particularmente, a uma das adjuntas da direção, bem como aos representantes de um conjunto de entidades locais e instituições parceiras do agrupamento. Foram selecionadas a Associação Educar a Sorrir, a Associação Raízes, a Fundação Aga Khan, a Santa Casa da Misericórdia, a Junta de Freguesia, a Fundação Cidade de Lisboa e a Associação PAR- Respostas Sociais. A seleção deste conjunto de entidades e respetivos representantes justifica-se, designadamente, pela diversidade da natureza das relações de parceria que mantêm com agrupamento. Neste âmbito, procurou-se reunir o testemunho de parceiros mais longevos e mais recentes, bem como de parceiros integrados e não integrados nos órgãos de gestão do agrupamento, designadamente, no Conselho Geral. O propósito da presente seleção consiste, designadamente, em captar o efeito que relações de parceria de diferente natureza podem exercer no que respeita ao seu contributo para o desenvolvimento comunitário.

No que concerne à análise da informação recolhida, foi adotado o método da análise de conteúdo. De acordo com Lune e Berg (2017), este último pode ser descrito como o “exame cuidadoso, detalhado e sistemático e a interpretação de um determinado corpo de material num esforço para identificar padrões, temas, pressupostos e significados” (2017, p.182). A análise de conteúdo, por seu turno, pode ser operacionalizada de múltiplas formas, de entre as quais se optará pela análise categorial. Quivy e Campenhoudt (1995) afirmam que esta tem por objetivo “revelar as representações sociais ou os juízos dos locutores a partir de um exame de certos elementos constitutivos do discurso” (1995, p.228). Assim

sendo, mediante a utilização de uma técnica de análise da informação desta natureza seria possível aferir os posicionamentos dos diferentes atores envolvidos no programa TEIP relativamente às mesmas dimensões de análise.

5. As relações entre o agrupamento e a comunidade local

No presente capítulo, por intermédio da análise documental de um conjunto de documentos, entre os quais, o Projeto Educativo e o Plano Plurianual de Melhoria, será apresentada uma breve contextualização do território educativo e respetiva comunidade local em que o agrupamento de escolas estudado se insere. A análise documental terá por objetivo aferir as principais características socio-económicas da comunidade local em que o agrupamento está inserido, bem como o modo como este último perceciona a comunidade envolvente e de que forma se propõe a transformar a relação com a mesma.

5.1. Caracterização socio-económica da comunidade local

O agrupamento de escolas estudado situa-se na freguesia de Santa Clara, no Concelho de Lisboa, tendo sido criado no ano letivo de 2004/2005. O agrupamento integra dois estabelecimentos escolares, ambos integrados no programa TEIP.

De acordo com o Projeto Educativo do agrupamento (2019-2022), a escola básica, desde a sua fundação, em meados dos anos 70, é caracterizada pelo acolhimento de uma população escolar socioeconomicamente desfavorecida, proveniente dos bairros degradados da Musgueira Norte e Sul, da Charneca do Lumiar e das Galinheiras. A população da comunidade envolvente é, na sua maioria, de nacionalidade portuguesa, contando-se, igualmente, um grande número de população migrante oriunda, sobremaneira, dos países africanos de língua oficial portuguesa e, mais recentemente, dos países do Leste, sendo ainda de destacar a presença da comunidade cigana.

A população residente no território educativo em análise confronta-se com múltiplos constrangimentos a nível socioeconómico. De entre estes, é de destacar o baixo nível de escolarização da população, sendo que, de acordo com o segundo diagnóstico social de Lisboa (2015/16), a freguesia de Santa Clara é a segunda freguesia com maior taxa de analfabetismo da cidade. Este fator condiciona, naturalmente, o acesso a uma ocupação profissional, sendo a freguesia de Santa Clara uma das freguesias com maior percentagem de população desempregada (II Diagnóstico Social de Lisboa, 2015/16). A junção destes fatores faz com que o nível socioeconómico da maioria da população seja baixo, constatando-se a existência de bolsas de pobreza, com uma parte significativa da população a beneficiar do Rendimento Social de Inserção (RSI).

Mais ainda, um grande número das famílias são pouco estruturadas, muitas delas monoparentais, o que conduz a um fraco acompanhamento e envolvimento nas atividades escolares dos filhos e, em alguns casos, até a uma desvalorização da importância da educação escolar. Este fenómeno, por sua vez, conduz a um elevado absentismo e abandono escolar precoce, sendo a freguesia de Santa Clara aquela que acumula a maior taxa de abandono escolar precoce. Num meio confrontado com estes fenómenos, endossam-se outro tipo de problemáticas, as quais, naturalmente, se refletem no meio escolar,

verificando-se a existência de um elevado número de alunos com distúrbios de comportamento, problemas de indisciplina e dificuldades de relacionamento e adaptação ao meio escolar (Projeto Educativo do agrupamento, 2019-2022).

5.2. O agrupamento e o programa TEIP

Tendo sido realizada uma breve caracterização socio-económica da comunidade envolvente, importa averiguar o modo como o agrupamento se propõe a transformar a sua relação com esta última, à luz do programa TEIP, e, particularmente, no quadro do seu objetivo de promoção da aproximação à comunidade local, contribuindo para o seu desenvolvimento. Neste âmbito, serão analisados o Projeto Educativo e o Plano Plurianual de melhoria do agrupamento, referentes, respetivamente, aos anos de 2019 a 2022 e 2018 a 2022.

O agrupamento integrou o programa TEIP no decurso do ano letivo de 2006/2007, permanecendo nele integrado desde então. A pertença ao programa TEIP significa, desde logo, a atribuição de recursos financeiros e humanos adicionais aos agrupamentos TEIP. Neste âmbito e, de entre estes últimos, destaca-se a contratação de duas técnicas superiores, em particular, uma psicóloga e uma animadora cultural, as quais integraram o agrupamento no ano letivo de 2021/2022. A concessão de recursos adicionais ao agrupamento permitiu, igualmente, a criação de um Gabinete de Apoio ao Aluno e à Comunidade (GAAC), constituído por dois técnicos especializados e um grupo de professores, concentrando um conjunto de atribuições, de entre as quais se destacam a promoção das relações entre o agrupamento e a comunidade local, em particular, as famílias, bem como o apoio aos alunos e respetivos agregados familiares nas suas problemáticas.

No âmbito do diagnóstico efetuado aos principais problemas e necessidades identificadas no trabalho do agrupamento, destacam-se, sobremaneira, as dificuldades sentidas ao nível do relacionamento com a comunidade local. No Plano Plurianual de Melhoria sublinha-se a relação complexa e difícil entre as famílias e a escola, considerando-se que as primeiras “não reconhecem a importância da escola no percurso de vida dos seus educandos, o que suscita, em muitos casos, uma desresponsabilização da vida escolar dos mesmos” (plano plurianual de melhoria 2018-2022, p. 8). Assim sendo, é possível aferir que a responsabilidade pelas dificuldades de relacionamento existentes entre o agrupamento e a comunidade local é, automaticamente, atribuída a esta última e não ao trabalho efetuado pelo agrupamento. Mais ainda, no Projeto Educativo e Plano Plurianual de Melhoria do agrupamento é, igualmente, destacada a escassez de recursos humanos e materiais que permitam responder às necessidades e especificidades da comunidade educativa do agrupamento, oriunda de meios socio-economicamente desfavorecidos. Neste âmbito, salienta-se, designadamente, a falta de psicólogos e técnicos da área social para prestar apoio aos alunos e respetivas famílias, dado o elevado número de encaminhamentos para o Gabinete de Apoio ao Aluno e à Comunidade (GAAC).

Paralelamente, destaca-se o facto de a maioria dos docentes e não docentes serem contratados a termo certo, circunstância que não permite o desenvolvimento de um trabalho sólido e de continuidade com a comunidade educativa, bem como o aprofundamento da ligação à comunidade local, dada a precariedade e constante mudança do corpo docente e não docente do agrupamento.

No quadro do projeto TEIP III, o Plano Plurianual de Melhoria e o Projeto Educativo do agrupamento definem três grandes áreas de intervenção prioritária. São estas a cultura de escola e lideranças pedagógicas, a gestão curricular e, por fim, as parcerias e comunidade. A estas três áreas de intervenção prioritária correspondem três principais objetivos, designadamente, a melhoria da qualidade das aprendizagens, a promoção da escola enquanto espaço de educação para a cidadania e a aproximação e intensificação da relação com a comunidade local. Mais propriamente, no que respeita a este último objetivo, o agrupamento propõe-se a incrementar o seu envolvimento na comunidade local, nomeadamente, mediante o estabelecimento de parcerias com entidades locais, visando o desenvolvimento de projetos de variada índole, bem como o fomento à criação de espaços de diálogo com os vários elementos da comunidade educativa. Mais ainda, é objetivo do agrupamento a realização de ações e atividades que potenciem o envolvimento das famílias no percurso escolar dos seus educandos.

Mais especificamente, no que concerne à área de intervenção prioritária relativa às parcerias e comunidade, importa sublinhar que o agrupamento estabeleceu parcerias com 21 entidades, sendo grande parte destas esporádicas e em virtude de ações pontuais. Neste contexto, não obstante seja elencado como terceira área de intervenção prioritária, a importância efetiva concedida ao trabalho em parceria com a comunidade é diminuta, aparecendo o trabalho colaborativo em último lugar no que respeita aos problemas priorizados pelo agrupamento. Paralelamente, o papel esperado das entidades parceiras pelo agrupamento prende-se, maioritariamente, com o contributo destas para a melhoria do sucesso educativo dos alunos, assumindo a relação de parceria um carácter instrumental e unidirecional, centrado nos objetivos do agrupamento e não tendo em consideração a premência de um crescente envolvimento deste último na comunidade local, dadas as suas especificidades. Assim sendo, das entidades parceiras é esperada a cedência de apoio socio-educativo a alguns alunos, designadamente ao nível da aquisição de métodos de trabalho e estudo e na inculcação de atitudes de disciplina e respeito pelos outros, visando a prevenção de ocorrências disciplinares. A este apoio acresce um outro focado na melhoria das condições materiais do agrupamento, nomeadamente ao nível da conservação e manutenção dos espaços.

6. O programa TEIP e o desenvolvimento comunitário

No presente capítulo, será efetuada a análise de conteúdo das entrevistas realizadas aos técnicos de sete organizações com presença na comunidade local em que se insere o agrupamento, bem como da entrevista realizada à adjunta da direção deste último. A análise de conteúdo terá como intuito primordial compreender o contributo do programa TEIP para o desenvolvimento comunitário do território em que se inscreve o agrupamento de escolas estudado. Para tal, procurar-se-á responder aos objetivos de pesquisa anteriormente formulados na presente dissertação, ambicionando definir a natureza da relação estabelecida entre o agrupamento e a comunidade local no quadro do programa TEIP. Paralelamente, procurar-se-á explicar que tipo de estratégias têm sido dinamizadas pelo agrupamento e respetivos parceiros, com o intuito de promover o desenvolvimento comunitário. Finalmente, será imperativo aferir a eficácia das estratégias adotadas, tendo em consideração o contributo do programa TEIP para o sucesso das mesmas.

6.1. Natureza da relação estabelecida entre o agrupamento e a comunidade local

De acordo com a legislação orientadora do programa TEIP, os agrupamentos integrados neste último, com o intuito de se aproximarem da comunidade local em que estão inseridos, deveriam procurar estabelecer relações de parceria com entidades e instituições da comunidade local.

Neste contexto, no presente subcapítulo, de forma a compreender a natureza da relação que o agrupamento mantém com a comunidade local em que se insere, será analisada a natureza das relações de parceria estabelecidas com as sete entidades selecionadas no presente estudo – são estas a Associação Educar a Sorrir, a Associação Raízes, a Fundação Aga Khan, a Santa Casa da Misericórdia, a Junta de Freguesia e ainda a Fundação Cidade de Lisboa e a Associação PAR-Respostas Sociais – procurando perceber a frequência do contacto entre estas e o agrupamento, bem como o poder decisório que lhes é conferido no quadro da parceria estabelecida com este último.

Neste âmbito, no que concerne à frequência do contacto entre o agrupamento e as entidades parceiras, é digno de realce o facto de nem todas as relações de parceria estabelecidas se caracterizarem por um contacto frequente e duradouro entre estas e o agrupamento. A este respeito, a Adjunta da Direção do agrupamento de escolas sublinha que, globalmente, existe uma relação de proximidade e um contacto frequente com os parceiros do agrupamento, destacando a parceria com a Associação Raízes, como sendo a mais duradoura e próxima da comunidade local em que o agrupamento se insere.

“Um dos nossos parceiros até bastante antigo está ali na rua, onde nós temos a escola e que nós chamamos as Raízes (...) neste momento e este ano letivo temos mais, agora esta é a mais duradoura, aquela que esteve sempre connosco”. (Adjunta da Direção do agrupamento)

Além da parceria com a Associação Raízes, apontam-se as relações de parceria com a Associação Educar a Sorrir, a Junta de Freguesia e a Santa Casa da Misericórdia enquanto relações de alguma longevidade e proximidade.

“Existe uma relação muito próxima e um contacto muito frequente. Aliás, nós estamos todos os dias na escola”. (Técnico da Associação Educar a Sorrir e Presidente do Conselho Geral do agrupamento)

“Neste momento, é uma relação próxima qb, porque a escola também tem os seus movimentos e as pessoas vão mudando, mas há uma relação de confiança, de diálogo, portanto, uma relação já estável e consistente”. (Técnica da Santa Casa da Misericórdia)

No que respeita às relações de parceria estabelecidas com a Fundação Aga Khan, a Associação PAR-Respostas Sociais e a Fundação Cidade de Lisboa, estas últimas não integradas no Conselho Geral do agrupamento, existe uma relação de proximidade com este, mas em virtude de ações de carácter pontual e esporádico. A relação de parceria com a associação PAR-Respostas Sociais foi estabelecida no âmbito do desenvolvimento de uma ação do programa «Cuida-te +». Já no caso da Fundação Cidade de Lisboa, a sua relação de parceria com o agrupamento surge no âmbito da sua pertença à comissão social da Junta de Freguesia. Finalmente, a relação de parceria com a Fundação Aga Khan decorre do programa «Secundário para Todos», promovido pela Câmara Municipal de Lisboa.

“Como o próprio Programa prevê que seja realizada apenas uma sessão por entidade, esta relação de parceria entre a PAR e o agrupamento teve carácter esporádico em virtude desta ação pontual”. (Técnica da Associação PAR-Respostas Sociais)

“Nós com este agrupamento, desde 2015 que estamos a trabalhar em conjunto com a comissão social de freguesia num grupo de trabalho específico, que é o grupo de trabalho da escolaridade (...) Digamos que é a génese deste atual projeto”. (Técnica da Fundação Cidade de Lisboa)

“(…) equipas que não trabalham fixamente dentro da escola, não fazem um trabalho quotidiano”. (Técnico da Fundação Aga Khan)

Ao abordar as relações de parceria mais recentemente firmadas pelo agrupamento, a Adjunta da Direção destaca a parceria com a Fundação Cidade de Lisboa e a Fundação Aga Khan, realçando o facto de as parcerias estabelecidas com estas entidades não decorrerem da pertença do agrupamento ao programa TEIP.

“Nós este ano temos mais, mas não veem do programa TEIP, são outras parcerias, como a parceria com a Fundação Cidade de Lisboa, também temos uma parceria com o Secundário para Todos, onde temos várias medidas e que realmente também tem sido bastante produtivo, mas também não tem nada que ver com o TEIP”. (Adjunta da Direção do agrupamento)

No que concerne ao poder decisório e de iniciativa, quer dos parceiros integrados no Conselho Geral, quer dos não integrados, existe um consenso entre as entidades parceiras do agrupamento relativamente à abertura e flexibilidade da direção deste último, designadamente, na aceitação das atividades por si propostas.

“A escola tem sempre uma relação de proximidade e estão sempre dispostos a aceitar novas ideias”. (Técnica da Associação Raízes)

“Todas as atividades que vão ao Conselho Geral para serem faladas, para serem discutidas, todos os parceiros dão a opinião e votam no que consideram que seja o melhor para o agrupamento e para a comunidade e para a escola em si”. (Técnica da Junta de Freguesia)

“Todos os parceiros são detentores de poder decisório e iniciativa. “(...) é atribuída a qualquer parceiro, esteja ou não esteja no Conselho Geral, a iniciativa e a possibilidade de ter iniciativa nas atividades e, por regra, o agrupamento costuma ser bastante colaborativo nas iniciativas que lhe são apresentadas”. (Técnico da Associação Educar a Sorrir e Presidente do Conselho Geral do agrupamento)

Apenas a Fundação Aga Khan não é detentora de poder decisório no quadro da atividade do Conselho Geral, por sua própria iniciativa.

“Não, nós não temos poder de decisão. Foi um dos requisitos que nós pusemos (...) não encarávamos como justo o poder decisório dentro do Conselho Geral, uma vez que nós estamos como observadores e qualquer ajuda que nós possamos dar para melhorar a vida e as decisões da escola, vamos dar, mas não temos poder de decisão, poder de voto”. (Técnico da Fundação Aga Khan)

Não obstante, e, embora reconheça a existência de poder decisório no quadro da atividade do Conselho Geral, a Técnica da Santa Casa da Misericórdia sublinha o facto de as questões estruturantes a nível educativo serem decididas pelo Conselho Pedagógico, tendo o corpo docente um maior peso nas decisões de carácter educativo, comparativamente aos parceiros externos.

“Nas decisões do Conselho Geral, nós temos sempre opinião e podemos sempre transmitir o nosso parecer, seja positivo ou menos positivo e dar algumas opiniões (...) agora, a escola em si e o corpo docente tem um peso maior, agora as nossas opiniões são sempre também ouvidas e registadas sem dúvida”. (Técnica da Santa Casa da Misericórdia)

No presente subcapítulo, foi possível constatar a existência de um contacto relativamente frequente e de proximidade entre o agrupamento e a maioria das entidades suas parceiras, à exceção da Associação PAR-Respostas Sociais, sendo de destacar a relação de parceria estabelecida com a Associação Raízes, pela sua longevidade e proximidade. Ademais, é de sublinhar o facto de as relações de parceria estabelecidas pelo agrupamento não decorrerem da sua pertença ao programa TEIP, mas antes da sua própria iniciativa, bem como das entidades parceiras. É ainda de realçar que todas as entidades parceiras

dispõem de poder decisório e de iniciativa perante os órgãos de gestão do agrupamento, designadamente, na sugestão das atividades a realizar no âmbito das relações de parceria estabelecidas.

6.2. A colaboração dos parceiros no trabalho educativo

No quadro das relações de parceria estabelecidas entre o agrupamento e as entidades acima mencionadas, importa averiguar que atividades foram desenvolvidas conjuntamente e com que objetivos principais, bem como aferir quais os principais beneficiários das mesmas. Paralelamente, procurar-se-á compreender o contributo do programa TEIP no desenvolvimento destas atividades e, consequentemente, na facilitação da aproximação à comunidade local.

Desde logo, foi possível constatar que as atividades desenvolvidas conjuntamente pelo agrupamento e entidades parceiras se centraram, maioritariamente, no desenvolvimento de competências socioeducativas, pessoais e relacionais, sendo os principais beneficiários destas atividades os alunos do agrupamento e não a comunidade envolvente. No quadro do programa «Secundário para Todos», a Fundação Aga Khan desenvolveu projetos em três turmas do agrupamento, com o intuito primordial de fomentar a participação, a criação e a melhoria da auto-estima e relações interpessoais entre os alunos.

“O 6º ano já acabou e aí desenvolveram projetos como a criação de um torneio inter-escolar, realizaram uma festa em conjunto com outras turmas e isto parece pouco, mas entre eles odiavam-se antes, são pequenas coisas que não se veem, mas que criam relações e melhoram o bem-estar dentro da escola (...) e o mais significativo foi a reativação da rádio escolar e vamos continuar para o ano. O 4º ano, surgiu a ideia e a verba para a criação de umas curtas dentro da escola (...), também pintámos um mural, porque os alunos queixavam-se muito do péssimo estado da escola e, por isso, queriam dar-lhe outra vida e também uma festa de fim de curso para conseguir trazer as famílias para dentro da escola.”
(Técnico da Fundação Aga Khan)

A Associação Raízes implementou, igualmente, projetos em três turmas do agrupamento, com objetivos distintos, definidos consoante as necessidades dos alunos, mas centrados, essencialmente, no desenvolvimento de competências TIC, sociais e relacionais. Adicionalmente, esta associação está presente no agrupamento, por intermédio do programa Escolhas, com um projeto que visa a inclusão social através das artes, denominado «podcast».

“Nós damos a palavra aos alunos e tentamos perceber o que é que para eles é essencial mudar no bairro deles, dar-lhes uma voz ativa. Na escola, nomeadamente, temos aqui uma turma de 6º ano em que tentamos desenvolver competências sociais e relacionais, porque é uma turma com relações mais complicadas entre eles e fazemos aqui dinâmicas que os façam refletir sobre as relações, não só entre eles, mas também com a comunidade. Noutra das turmas, estamos a tentar desenvolver competências empreendedoras, em que eles estão num projeto em que vão ser padrinhos de um animal, sendo que eles

próprios arranjam o dinheiro para conseguir ajudar o animal, que é um animal que está debilitado (...) e vamos envolvendo a comunidade também neste sentido, fazemos angariações de fundos no bairro, envolvemos todas as pessoas do bairro, desde cafés, as pessoas que passam na rua (...). Depois, noutra turma, tentamos desenvolver as competências TIC (...)”. (Técnica da Associação Raízes)

A Associação PAR-Respostas Sociais desenvolveu apenas uma ação esporádica no espaço do agrupamento, no âmbito do programa «cuida-te +».

“Nesta sessão, o objetivo foi trabalhar questões relacionadas com a prática e a importância de uma alimentação saudável, ao mesmo tempo que se refletiu e trabalhou o desenvolvimento de competências relacionadas com a autoestima, apostando na educação não formal e utilizando a atividade física e o desporto como ferramentas para o desenvolvimento de competências pessoais e sociais”. (Técnica da Associação PAR-Respostas Sociais)

A parceria entre a Junta de Freguesia e o agrupamento abrange, em grande medida, questões relacionadas com a gestão de recursos humanos, particularmente das assistentes operacionais do jardim de infância, bem como a conservação e manutenção dos espaços do agrupamento. Não obstante, a Junta de Freguesia coordena, igualmente, dois projetos relacionados com o desenvolvimento de competências socio-educativas.

“Um projeto de treino de competências pessoais e sociais dedicado ao primeiro ciclo, que se chama Crescer a Brincar e um projeto de sessões de leitura para o Jardim de Infância, que se chama sessões de leitura da Clarinha”. (Técnica da Junta de Freguesia)

A parceria entre a Fundação Cidade de Lisboa e o agrupamento resultou, por seu turno, na implementação de um programa denominado «Foco na Inclusão», o qual visa a melhoria das competências socioeducativas dos alunos, por recurso a um modelo tutorial semanal.

“São tutorias para o desenvolvimento socio-educativo, que preveem um trabalho de competências pessoais, sociais e académicas e que são feitas por tutores voluntários com os alunos, mas sempre com o envolvimento dos professores, sabendo o que está a ser feito, quem são os tutores, que tipo de materiais são utilizados, as estratégias, portanto, na perspetiva também de trazer para a escola e para o próprio corpo docente novas práticas e abordagens para trabalhar com estes alunos que são selecionados de acordo com critérios, mas são, sobretudo, alunos que estão em risco de abandono escolar e de insucesso escolar repetido e absentismo elevado e que a escola prevê que não consigam completar o ciclo de ensino no tempo previsto e que o abandono ocorra antes do término da escolaridade obrigatória.” (Técnica da Fundação Cidade de Lisboa)

A Associação Educar a Sorrir desenvolve atividades de apoio à família e de enriquecimento curricular destinadas aos alunos do jardim de infância e primeiro ciclo do agrupamento.

“Nós, desde logo, desenvolvemos as atividades de animação e de apoio à família, a componente de apoio à família e as atividades de enriquecimento curricular na escola, que têm os objetivos previstos na lei. A relação é, de facto, próxima e, portanto, desenvolvemos muitas atividades ao longo do ano em parceria, mas sempre com esta ligação ao primeiro ciclo e ao jardim de infância e a estas atividades.” (Técnico da Associação Educar a Sorrir e Presidente do Conselho Geral do agrupamento)

Na entrevista com a Técnica da Santa Casa da Misericórdia, não foram mencionadas quaisquer atividades em específico desenvolvidas conjuntamente com o agrupamento, tendo apenas sido enfatizado o trabalho desenvolvido no quadro da atividade do Conselho Geral.

Quando questionadas acerca do desenvolvimento de atividades direcionadas à comunidade local, as entidades parceiras, à exceção da Associação Raízes, mencionaram, maioritariamente, atividades de carácter recreativo ou lúdico, sobremaneira, direcionadas aos encarregados de educação e não à comunidade como um todo. Além do mais, algumas das entidades parceiras não desenvolveram qualquer tipo de atividade direcionada à comunidade local ou que tivesse como objetivo o envolvimento desta.

Neste contexto, a Associação Raízes destacou-se enquanto única entidade parceira que procurou, efetivamente, o envolvimento direto de elementos da comunidade local num projeto desenvolvido dentro do agrupamento, promovendo, desta forma, a aproximação deste último à comunidade local e vice-versa.

“Temos também e, aí, posso dar o exemplo de uma outra turma onde estamos a trabalhar, que é uma turma de 9º ano. Nesta turma estamos a fazer um trabalho de orientação vocacional, onde chamamos profissionais do bairro para falar à turma e a verdade é que nós temos sentido da parte das pessoas do bairro uma grande envolvimento e querem contribuir para ajudar os jovens a construir um futuro melhor, a empenharem-se na própria escola. Portanto, temos desde professores de ginástica, que tentam ajudar ao máximo, temos professores de educação básica que não são dali, mas que também querem vir ajudar. Os próprios alunos também pedem alguns profissionais. Temos, por exemplo, uma aluna que quer ser costureira no futuro, então estamos a tentar envolver as costureiras do bairro para, ou desenvolver depois um atelier no nosso projeto, ou então mesmo para ir à turma.” (Técnica da Associação Raízes)

A Junta de Freguesia, por sua vez, organiza atividades de tipo recreativo, as quais, embora abertas à comunidade, estão estreitamente ligadas ao contexto escolar e, como tal, são participadas, maioritariamente, pelos encarregados de educação ou outros familiares dos alunos.

“Nós fazemos agora em maio a caminhada da família. Vamos fazer agora no dia 1 de junho, a comemoração do Dia Mundial da Criança, incluindo todas as escolas do Agrupamento, toda a comunidade virá participar nessa atividade”. (Técnica da Junta de Freguesia)

A Fundação Cidade de Lisboa, no quadro do seu projeto «Foco na Inclusão», previa o desenvolvimento de trabalho junto da comunidade, designadamente, em três áreas.

“Uma delas foi o trabalho com as famílias. Estivemos envolvidos na realização da caminhada pais e filhos (...). Para além disto, temos feito reuniões com atores estratégicos que já estão neste agrupamento e no território, como a Fundação Aga Khan e também com a Câmara de Lisboa (...) e temos estado em reuniões com a Quinta Alegre (...) para ter aqui eventos que captam aquilo que são as potencialidades das pessoas desta comunidade e trazem pessoas de outras comunidades, também nesta perspetiva de alargar a presença no território a outras pessoas e de várias pessoas do território a outros espaços, que esta é uma das necessidades identificadas pela escola e pelas organizações que trabalham com os alunos. (...) O nosso terceiro pilar de trabalho comunitário é este envolvimento de tutores voluntários com capacidade e com formação para serem atores estratégicos de desenvolvimento local”. (Técnica da Fundação Cidade de Lisboa)

No entanto, não obstante a intenção de envolver a comunidade no seu projeto e de se aproximar desta, contribuindo para a sua emancipação, a ação da Fundação Cidade de Lisboa permaneceu, essencialmente, circunscrita à participação em eventos recreativos e à prestação de apoio socio-educativo a um conjunto de alunos do agrupamento, sendo o seu impacto na comunidade indireto e diminuto.

Já a Associação Educar a Sorrir, embora se apresente como a entidade parceira do agrupamento que mais realiza atividades direcionadas à comunidade local, na prática, as ações que promove são dirigidas aos encarregados de educação dos alunos que frequentam o agrupamento e, desta forma, intimamente ligadas ao contexto escolar, objetivando, sobretudo, a aproximação dos encarregados de educação à vida escolar dos alunos.

“Nós somos o parceiro que mais faz atividades com a comunidade. Fazemos algumas, mas sempre direcionadas, não à comunidade no geral, mas aos encarregados de educação que, obviamente, fazem parte da comunidade, mas, sobretudo, mais direcionadas (...) para a sua relação com as crianças que estão a nosso cargo e a cargo do agrupamento. Fazemos sessões com os encarregados de educação de sensibilização e de informação. Promovemos encontros entre as crianças e a comunidade, atividades para as crianças e para os respetivos encarregados, atividades, sobretudo, físicas: dança, ioga, este género de atividades, ou seja, sempre muito ligado àquilo que as crianças fazem na escola e, portanto, à envolvência dos pais e dos encarregados de educação nas atividades que as crianças fazem na escola.” (Técnico da Associação Educar a Sorrir e Presidente do Conselho Geral do agrupamento)

Face ao exposto, é possível afirmar que “as poucas realizações que perseguem o objectivo de trazer à escola elementos da comunidade quase não rompem o círculo apertado constituído em torno do binómio alunos-pais” (Costa et al., 2000, p. 94).

Neste seguimento, são, igualmente, salientadas dificuldades na aproximação à comunidade local e, simultaneamente, sublinhada a intenção do agrupamento em concretizar esta aproximação.

“Nós diretamente, vou-te ser sincero, ainda não conseguimos, são processos muito longos e, sobretudo, nestas comunidades a experiência que tenho é que são comunidades totalmente desacreditadas, por incrível que pareça, são comunidades jovens, mas sem interesses nenhuns, que lhes custa muito a relação, no sentido de estarem constantemente desconfiados.” (Técnico da Fundação Aga Khan)

“Há aqui uma estreita ligação e um acolhimento muito grande dentro da escola de tudo o que a comunidade tiver de bom para oferecer para o bom desenvolvimento e para a melhoria dos meninos na integração de um bairro que tem vicissitudes muito complicadas.” (Técnica da Junta de Freguesia)

No que concerne ao contributo do programa TEIP no desenvolvimento de ações que fomentem a aproximação do agrupamento à comunidade local em que está inserido, este é diminuto e insuficiente.

De acordo com o testemunho da Adjunta da Direção do agrupamento, as atividades realizadas em parceria partem da iniciativa deste último ou das entidades parceiras, não consistindo vantagem o facto de o agrupamento integrar o programa TEIP.

“Eu por acaso até me estou a lembrar de um projeto com a Raízes, com a intervenção deles, que fizemos com um centro de dia. Os miúdos iam ao centro de dia, uma vez por semana, e faziam jogos com os idosos e foi muito interessante. Também temos na escola esta mesma comunidade, que é esse centro de dia, também desenvolveu um projeto com os nossos meninos do 1º ciclo, que foi a horta comunitária, dentro do espaço da escola, mas também não tem a ver com o programa TEIP. Tem a ver com, olhe, conversa, às vezes ali no bairro, com um com outro, fazemos não fazemos, era giro, pronto, assim com esta disponibilidade e esta entrega, mas não está escrito em lado nenhum, quer dizer, depois fica escrito no projeto educativo, mas estas parcerias também não têm nada que ver”. (Adjunta da Direção do agrupamento)

Se, no que toca à aproximação à comunidade local, o programa TEIP tem uma importância diminuta ou mesmo inexistente, a Adjunta da Direção do agrupamento destaca o apoio que o programa providencia, sobretudo, ao nível da cedência de recursos materiais e humanos adicionais.

“É assim, o TEIP, também não posso dizer que não colabora connosco, porque colabora e bastante, porque é através deste programa que nós podemos adjudicar professores que fazem coadjuvação em sala de aula. Agora, não tem a ver com a comunidade local. No projeto educativo, as oficinas de escrita e leitura advêm do TEIP, a oficina de matemática no primeiro ciclo também advêm do TEIP, o mudar para melhorar no 2º ciclo também é do TEIP, mudar para melhorar no 3º ciclo também é, as coadjuvações, a articulação educativa e depois há o conviver em harmonia e a participação dos pais.

Portanto, também não podemos dizer que não há nada, porque há. Tudo isto envolve 5 a 6 recursos humanos que são pagos pelo programa TEIP.” (Adjunta da Direção do agrupamento)

Neste contexto, constata-se que os recursos adicionais concedidos pelo programa TEIP são mobilizados, maioritariamente, para responder aos problemas de insucesso escolar com que o agrupamento se defronta, não sendo sequer mencionada a aproximação à comunidade local ou a promoção do desenvolvimento comunitário enquanto objetivos prioritários.

“Provavelmente ao insucesso escolar, porque vem colmatar essa falha das dificuldades de aprendizagem dos alunos, vem também colmatar alguns comportamentos não é desviantes, é comportamentos mais disruptivos talvez e um bocadinho indisciplina e é o absentismo.” (Adjunta da Direção do agrupamento)

Em suma, constatou-se que a maioria das atividades desenvolvidas no quadro das relações de parceria estabelecidas entre o agrupamento e as entidades parceiras se centraram no desenvolvimento das competências socioeducativas dos alunos do agrupamento, sendo estes os principais beneficiários das atividades desenvolvidas no âmbito das relações de parceria estabelecidas pelo agrupamento. De facto, apenas a Associação Raízes procurou o efetivo envolvimento de toda a comunidade local nas atividades por si desenvolvidas, tendo as restantes entidades parceiras mencionado apenas o desenvolvimento de algumas atividades de carácter, essencialmente, recreativo, sobremaneira, direcionadas aos encarregados de educação e não à comunidade como um todo. Adicionalmente, foi possível aferir que o programa TEIP desempenhou uma influência diminuta ou quase inexistente na aproximação do agrupamento à comunidade local e, consequentemente, na promoção do desenvolvimento comunitário.

6.3. Balanço da pertença ao programa TEIP

Face ao exposto acima, importa, por fim, aferir a perceção das várias entidades auscultadas relativamente aos benefícios e prejuízos associados à pertença do agrupamento ao programa TEIP, de modo a clarificar o contributo efetivo deste último para o desenvolvimento comunitário do território em que o agrupamento se insere.

No que concerne à perceção das entidades selecionadas relativamente aos benefícios e prejuízos inerentes à pertença do agrupamento ao programa TEIP, as técnicas da Santa Casa da Misericórdia e da Fundação Cidade de Lisboa salientam a urgência de este assegurar a fixação do corpo docente no agrupamento, bem como a sua formação contínua, com o intuito de garantir um maior envolvimento e conhecimento da comunidade local e respetivas particularidades, e, consequentemente, para que possam ser alcançados melhores resultados ao nível do desenvolvimento comunitário.

“Acho que ainda há muita carga burocrática. Eu penso que é muito, sobretudo, criar, e o TEIP acho que permite isso, um corpo docente estável, porque se o corpo docente for estável e que tenha boas condições para funcionar, tem de ter ali alguns aliciamentos não é, porque depois há coisas que estão definidas, na minha perspetiva, e que não podem ser comparáveis quando nós estamos a falar em escolas tão diferentes, como é que é isto do sucesso escolar, como é que é isto do envolvimento das pessoas, portanto, tem de haver, de facto, uma identidade mais situada naquela realidade”. (Técnica da Santa Casa da Misericórdia)

“Também ao nível da formação de professores, que se queixam da falta de formação em áreas-chave para lidar com algumas dificuldades de trabalhar a motivação e os comportamentos dos alunos, trabalhar a redução do insucesso escolar através do envolvimento parental. (...) existe uma rotatividade muito grande do próprio corpo docente, que é comum, infelizmente, nas escolas TEIP”. (Técnica da Fundação Cidade de Lisboa)

Esta necessidade, apontada pelas técnicas das duas entidades acima mencionadas, de o programa TEIP assegurar a fixação do corpo docente relembra-nos da impreteribilidade de as políticas públicas adotadas, em particular, as políticas públicas de educação serem complementares, dado que, no decurso do seu processo de implementação, estas se interligam e estão em constante interação, não devendo ser contraditórias nos seus objetivos (Honig, 2006). Assim sendo, do testemunho destas técnicas, depreende-se que, de forma a que o programa TEIP pudesse alcançar, na plenitude, os seus objetivos, seria fundamental a existência de políticas públicas distintas a nível do recrutamento e fixação do corpo docente, as quais deveriam ser condizentes com as necessidades acrescidas existentes em territórios educativos de intervenção prioritária.

Os técnicos da Fundação Cidade de Lisboa e da Fundação Aga Khan, sublinham, igualmente, a escassez de recursos humanos e materiais existente no agrupamento, facto que, no seu entender, condiciona, à partida, o sucesso de muitos projetos, ao contrário daquilo que seria de esperar no caso de um agrupamento de escolas integrado no programa TEIP, o qual prevê, entre outras coisas, a atribuição de recursos humanos e materiais adicionais.

“Na prática, na relação direta com a escola, parece-nos que a escola tem escassez de recursos humanos e de recursos materiais (...) portanto, há aqui uma série de lacunas que se podia esperar que a escola tivesse este reforço pelas necessidades que tem e que houvesse aqui uma atenção especial e fundos específicos e isso parece que não existiu (...), ou seja, sabemos que há fragilidade financeira na comunidade, mas depois não há recursos financeiros que permitam, mesmo havendo um técnico, depois dar outro tipo de atividades que requeiram estes recursos. Portanto, há uma série de ideias e de pequenos projetos que construímos com os alunos, que depois parece que não têm o apoio necessário.” (Técnica da Fundação Cidade de Lisboa)

“Não sei o que acontece com o TEIP dentro do agrupamento, mas o agrupamento tem falta de tudo e o TEIP é, justamente, para lhe dar recursos, humanos e materiais, para ter uma escola com as melhores condições possíveis tendo em conta que se encontra em território de intervenção prioritária. Não consigo perceber como uma escola TEIP como a Pintor Almada Negreiros tenha só uma psicóloga e uma animadora socio-cultural, são os únicos recursos humanos, além dos professores, que têm. Não consigo perceber como uma escola TEIP tem falta de assistentes operacionais. Não têm perito TEIP há mais de 6 anos, ninguém controla isto, esta é a realidade da Pintor Almada Negreiros.” (Técnico da Fundação Aga Khan)

Adicionalmente, o Técnico da Fundação Aga Khan e a Adjunta da Direção do agrupamento apontam a existência de uma contradição inerente ao programa TEIP, embora a abordem de perspetivas distintas. No essencial, esta contradição reside no facto de, embora os territórios educativos em que o programa se aplica serem considerados de intervenção prioritária, estes permanecem interminavelmente integrados no programa, sem que haja uma perspetiva de quando e em que condições o poderão abandonar. Na perspetiva do Técnico da Fundação Aga Khan, a contradição enunciada, associada aos poucos recursos materiais e humanos com que estes agrupamentos contam, faz com que muitos destes prefiram continuar integrados no programa, com o intuito de beneficiarem de um maior número de recursos, humanos e materiais, do que, à partida, beneficiariam não estando integrados neste último.

“Acho que o que faz também é não deixar avançar as escolas muitas vezes: prefiro ter maus resultados e considerar-me TEIP para poder concorrer a certos recursos, senão perco-os”. (Técnico da Fundação Aga Khan)

“Isto da intervenção prioritária, já é intervenção prioritária há 25 anos, ainda não deixou de ser. Então se era prioritária já se devia ter desenvolvido ali mais alguma coisa, não se desenvolveu, o que é que esperam daqui, não sei. Isto é sempre intervenção prioritária toda a vida. Claro que as coisas de educação também não são fáceis, levam muitos anos, são décadas, às vezes, para se começarem a ver algumas mudanças”. (Adjunta da Direção do agrupamento)

Ora, a contradição acima exposta subverte, por completo, a lógica do programa TEIP, a qual residia numa autonomização crescente dos territórios educativos, mediante a atribuição de recursos que permitissem a melhoria das suas desvantagens de partida, conduzindo ao seu desenvolvimento e não tornando estes territórios, cada vez mais, dependentes de auxílio, por intermédio de uma lógica assistencialista e compensatória.

Neste seguimento, com o intuito de clarificar o contributo efetivo do programa TEIP para o desenvolvimento comunitário, importa sublinhar o desconhecimento revelado por alguns dos técnicos entrevistados e pela própria Adjunta da Direção do agrupamento, relativamente às ações que têm sido desenvolvidas com o intuito de promover o desenvolvimento comunitário, bem como em relação ao significado deste último no quadro do programa TEIP. Ora, este facto evidencia a ineficácia do programa

na definição do conceito de desenvolvimento comunitário, assim como em contribuir para a realização deste último.

“Pois, não sei, não sei. O que é que significa o desenvolvimento comunitário? (...) Nós ali, só na rua, somos parceiros de todas as lojas, desde o supermercado, ao senhor do café, ao Tunelense. Os miúdos jogam ali futebol e eles emprestam-nos a carrinha, nós emprestamos o nosso espaço da escola. A escola está completamente integrada na comunidade local. Somos parceiros de todas as entidades da nossa proximidade e no dia-a-dia. Nós emprestamos, também, a escola para o desenvolvimento do Judo, emprestamos espaço da escola para a Raízes. Se o objetivo de desenvolvimento comunitário é esse, está concretizado”. (Adjunta da Direção do agrupamento)

Atentando nas palavras da Adjunta da Direção do agrupamento, é possível afirmar que o conceito de desenvolvimento comunitário, ao não ter sido clarificado pelos formuladores do programa TEIP, torna-se suscetível a reinterpretações e recontextualizações consoante a interpretação realizada pelos atores no terreno responsáveis pela implementação do programa, os designados «street-level bureaucrats» (Lipsky, 1980), os quais, exatamente por esta razão, dispõem de elevado poder discricionário.

“Relativamente ao programa TEIP que está a ser desenvolvido na escola, nós enquanto projeto ainda não temos muita informação. Eu creio que isto também se deve ao facto de nós enquanto equipa estarmos recentemente no território, neste contexto escolar. Acredito que por aí também não temos um conhecimento do que é que é feito no programa TEIP”. (Técnica da Associação Raízes)

“Não tenho competências nem conhecimento para lhe responder de uma forma séria e cabal à pergunta”. (Técnico da Associação Educar a Sorrir e Presidente do Conselho Geral do agrupamento)

O desconhecimento em relação ao programa TEIP torna-se ainda mais notório na sequência de a Adjunta da Direção do agrupamento demonstrar não conhecer os critérios que conduzem à integração de um agrupamento de escolas no programa TEIP.

“Eu acho é que o discurso teórico é sempre igual, porque, efetivamente, o território é de intervenção prioritária porquê? Porque o ministério decidiu que era assim? Porquê? Não sei, não sei se os alunos do escalão A e do B estão relacionados com o TEIP, eu acho que não. Acho que as outras escolas que não são TEIP também têm.” (Adjunta da Direção do agrupamento)

Não obstante o desconhecimento revelado por alguns dos entrevistados relativamente ao funcionamento e objetivos do programa TEIP, no que respeita ao desenvolvimento comunitário, todos concordam que ainda existe um longo caminho a percorrer para que este possa ser uma realidade no território em que o agrupamento se encontra.

“Eu acho que ainda há muito caminho por percorrer no que toca ao desenvolvimento comunitário, nem que seja aqui na sensibilização dos alunos, da comunidade escolar, e é necessária aqui uma maior reflexão individual de cada um dos elementos”. (Técnica da Associação Raízes)

“Há, seguramente, muito caminho por fazer, independentemente de, na perceção que tenho, ter sido feito já um caminho relevante. Mas continua a haver muito caminho para fazer”. (Técnico da Associação Educar a Sorrir e Presidente do Conselho Geral do agrupamento)

“Sinceramente, a única coisa que faz o TEIP é segregar as escolas, mais nada, porque tens o carimbo TEIP e se és de classe média e queres dar um futuro aos teus filhos, secalhar não é a melhor escola. Então para que existe o TEIP? Para categorizar”. (Técnico da Fundação Aga Khan)

Neste âmbito, importa, igualmente, sublinhar o reconhecimento demonstrado por parte de algumas das entidades parceiras relativamente ao trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pela Direção do agrupamento no sentido da crescente aproximação e abertura à comunidade local.

“Mas acho que sim, que há um caminho e uma das coisas que eu noto é que já senti maior dificuldade nesta relação entre as famílias e a escola (...). Portanto, toda a comunidade educativa, está um pouco mais envolvida, isto é um bocadinho a perceção que eu tenho e acho que a vontade é essa. Agora, da vontade depois à realização de coisas mais concretas, às vezes, é difícil, mas acho que sim, está no bom caminho, é preciso é dar continuidade”. (Técnica da Santa Casa da Misericórdia)

“Acho que trabalhamos todos os dias um bocadinho mais para isso e acho que todos os dias conseguimos um pouquinho mais (...). O simples facto de termos uma escola que tem todo o tipo de parceiros, com programas completamente diferentes a trabalhar diretamente com os meninos, há aqui um consentimento para que a comunidade, para que todos os que ali vivem, aceitem todas estas redes de partilha. Portanto, eu acho que é por aqui que vamos conseguindo pouco a pouco chegar lá”. (Técnica da Junta de Freguesia)

“Não sei se o programa TEIP está a conseguir responder às necessidades do agrupamento e, muito em especial, a este grande objetivo da dimensão comunitária, que haja realmente uma mudança de dentro para fora e que haja uma interligação entre a comunidade e a escola. Apesar disto, vemos que há uma grande permeabilidade à participação de vários parceiros, muitos dos quais, dentro da própria escola e com a participação da própria escola. A direção parece muito motivada a fomentar este tipo de sinergias para melhorar as condições para o desenvolvimento socio-educativo dos alunos na escola, portanto, acho que há aqui bons indicadores, mas ainda há muitas necessidades a cumprir”. (Técnica da Fundação Cidade de Lisboa)

Neste contexto, é, ainda, de destacar o balanço efetuado pela Adjunta da Direção do agrupamento relativamente à pertença deste último ao programa TEIP.

“Assim, no geral, o sentimento que tenho é que não acontece tudo na escola porque tem o programa TEIP, não, acontecem algumas coisas que são benéficas em virtude do programa TEIP e também acontecem outras porque veem de outras parcerias e nós não nos podemos dar ao luxo de mandar nenhuma embora, todos nos fazem falta ou, pelo menos, tentamos tirar o melhor de todos sempre com um objetivo que é a melhoria do sucesso educativo dos nossos alunos”. (Adjunta da Direção do agrupamento)

No presente subcapítulo constatou-se a existência de algumas áreas omissas ou falhas no programa TEIP, designadamente, o facto de este último não ter assegurado a fixação do corpo docente no agrupamento, facto que, aliado à, igualmente, mencionada escassez de recursos humanos e materiais existente neste último condiciona, em grande medida, o sucesso de muitas das atividades previstas no âmbito das relações de parceria estabelecidas, bem como a aproximação e envolvimento do corpo docente na comunidade local e, consequentemente, o desenvolvimento comunitário. Assim sendo, o contributo do programa TEIP para o desenvolvimento comunitário é diminuto, facto que fica demonstrado, desde logo, pelo desconhecimento revelado por alguns dos técnicos entrevistados e pela própria Adjunta da Direção do agrupamento relativamente às ações que têm sido desenvolvidas neste âmbito, bem como do próprio significado do conceito de desenvolvimento comunitário no quadro do programa TEIP. A acrescentar a este desconhecimento, é, igualmente, de destacar o facto de todos os atores entrevistados salientarem a existência de um longo caminho a percorrer para que o desenvolvimento comunitário possa ser uma realidade no território em que o agrupamento estudado se encontra.

Conclusão

A presente dissertação definiu enquanto intuito primordial averiguar o contributo do programa TEIP para o desenvolvimento comunitário dos territórios em que se inscreve, em particular, do território alvo do estudo de caso.

De forma a cumprir o objetivo mencionado, procurou-se compreender o modo como o agrupamento de escolas estudado se propôs a transformar a sua relação com a comunidade envolvente e, paralelamente, foram analisadas as relações de parceria estabelecidas pelo agrupamento com um conjunto de entidades com presença na comunidade local.

Não obstante, no seu Projeto Educativo, o agrupamento tenha destacado as dificuldades sentidas ao nível do relacionamento com a comunidade local, colocando, inclusive, o ónus destas dificuldades sobre esta última, facto é que, simultaneamente, o agrupamento sublinhou que o papel esperado dos seus parceiros se prendia, sobremaneira, com a cedência de apoio socio-educativo e com a inculcação de atitudes de disciplina aos seus alunos e não com a promoção da sua aproximação à comunidade local.

Na prática, verificou-se que, de facto, as relações de parceria estabelecidas pelo agrupamento e as atividades desenvolvidas no âmbito destas não tiveram como objeto primordial a comunidade, mas antes os alunos do agrupamento e, particularmente, o desenvolvimento das competências socioeducativas, pessoais e relacionais destes últimos, tendo como intuito primordial o sucesso educativo. Neste âmbito, as poucas entidades parceiras que afirmaram ter desenvolvido atividades direcionadas à comunidade local, na realidade, dinamizaram, maioritariamente, atividades de carácter recreativo, intimamente ligadas ao contexto escolar e, como tal, sobremaneira, direcionadas aos encarregados de educação dos alunos e não à comunidade local como um todo.

No que respeita ao contributo do programa TEIP para a aproximação à comunidade local, é possível afirmar que este foi diminuto ou mesmo inexistente. Esta evidência justifica-se, desde logo, pelo desconhecimento revelado pelos representantes de algumas das entidades parceiras e pela própria Adjunta da Direção do agrupamento, relativamente às ações que têm sido desenvolvidas com o intuito de promover o desenvolvimento comunitário, bem como em relação ao significado deste último no quadro do programa TEIP. Naturalmente, este facto torna clara a ineficácia do programa, quer na definição do conceito de desenvolvimento comunitário, assim como em contribuir para a realização deste último. Paralelamente, relembra-nos, igualmente, do papel determinante desempenhado pelos «street-level bureaucrats» (Lipsky, 1980) na implementação do texto da política, o qual está sempre sujeito às diferentes interpretações realizadas por estes últimos, especialmente quando a definição de conceitos e objetivos é pouco clara. A esta evidência do parco contributo do programa TEIP para o desenvolvimento comunitário acresce o facto de todos os entrevistados terem concordado com a existência de um longo caminho a percorrer para que o desenvolvimento comunitário pudesse ser uma realidade no território em que o agrupamento de escolas se encontra, sendo de destacar o facto de um

dos entrevistados ter considerado, inclusivamente, que o programa TEIP contribuiu para uma maior segregação e categorização dos territórios em que se inscreveu. É, igualmente, demonstrativo do diminuto contributo do programa TEIP para o desenvolvimento comunitário o facto de a Adjunta da Direção do agrupamento sublinhar que as parcerias estabelecidas por este último não decorreram da pertença ao programa TEIP, mas antes da sua iniciativa própria.

Além de não ter sido eficaz na promoção do desenvolvimento comunitário, o programa TEIP foi, igualmente, ineficiente em garantir a complementaridade e a adaptação das várias políticas públicas de educação coexistentes nos territórios educativos em que se inscreveu às necessidades destes últimos, tendo sido destacada por vários técnicos entrevistados a necessidade de, especialmente em territórios TEIP, se garantir a fixação do corpo docente, desde logo, de forma a que fosse possível assegurar o eficaz cumprimento dos objetivos veiculados pelo programa TEIP.

Por fim, foi possível constatar a existência de uma contradição inerente ao programa TEIP, a qual residiu no facto de, embora os territórios educativos em que o programa se aplica serem apelidados de intervenção prioritária, estes permaneceram continuamente integrados no programa, sem que houvesse uma perspetiva de quando e em que condições o poderiam abandonar. A constatada contradição subverte, por completo, a lógica do programa TEIP, a qual reside numa autonomização crescente dos territórios educativos, designadamente, por intermédio da atribuição de recursos que permitissem a melhoria das suas dificuldades de partida, conduzindo ao seu desenvolvimento e não tornando estes territórios, cada vez mais, dependentes de apoio, tendo por base uma lógica assistencialista e compensatória.

Face ao exposto, numa conjuntura em que se coloca em questão a continuidade do programa TEIP, importa refletir acerca da viabilidade deste último, tendo em especial consideração o facto de o programa não se ter revelado eficaz no cumprimento de alguns dos seus objetivos, particularmente, do estudado na presente dissertação. Assim sendo, impõe-se o estudo de alternativas à presente política, que incorporem uma visão estrutural das necessidades específicas dos territórios em que o programa TEIP se aplica, privilegiando a sua efetiva emancipação, designadamente, mediante a promoção do desenvolvimento comunitário e da constituição de verdadeiros territórios educativos, não exclusivamente centrados na escola e respetivos objetivos, mas antes valorizando as potencialidades existentes na comunidade, deixando de lado uma ação, maioritariamente, assistencialista que impede estes territórios de avançarem sustentadamente.

Fontes

Decreto-Lei n.º 21/2019

Decreto-Lei nº115-A/98

Decreto-Lei nº7/2003

Despacho nº 147-B/ME/96

Despacho normativo nº20/2012

Despacho normativo nº55/2008

Direção Geral de Educação (2012/2013). Relatório Anual TEIP 2012/2013.

Direção Geral de Educação (2018/2019). Relatório Anual TEIP 2018/2019.

Direção Geral de Educação (2019/2020). Relatório Anual TEIP 2019/2020.

Direção Geral de Educação (2020/2021). Relatório Anual TEIP 2020/2021.

II Diagnóstico Social de Lisboa (2015/2016).

Lei nº 159/99

Ministério da Educação & Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (2010). O TEIP em números, Jornada de Reflexão sobre o TEIP.

Ministério da Educação & Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (2011). Relatório TEIP 2009/2010.

Plano 21|23 Escola+ da Direção Geral da Educação

Plano Anual de Atividades do Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros (2021/2022).

Plano Plurianual de Melhoria do Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros (2018-2021(+1)).

Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros (2019-2022).

Referências Bibliográficas

- Abrantes, P., & Roldão, C. (2016). Os TEIP: do reforço escolar à intervenção territorial. *Apogeu*, (48), 56-61.
- Abrantes, P., & Teixeira, A. R. (2014). A intervenção socioeducativa em territórios marginalizados: agentes de desenvolvimento local ou da ordem escolar?. *Revista Lusófona de Educação*, (27), 27-41. <http://hdl.handle.net/10071/9535>
- Abrantes, P., Mauritti, R., & Roldão, C. (2011). Efeitos TEIP: Avaliação de impactos escolares e sociais em sete territórios educativos de intervenção prioritária. CIES.
- Abrantes, P., Roldão, C., Amaral, P., & Mauritti, R. (2013). Born to fail? Some lessons from a national programme to improve education in poor districts. *International studies in sociology of education*, 23(1), 17-38. <https://doi.org/10.1080/09620214.2013.770206>
- Amaro, A. M. G. (2019). *Educação e desenvolvimento comunitário local-projeto de uma escola comunitária na freguesia de S. Bento do Mato-Azaruja* [Dissertação de mestrado, Universidade de Évora]. Repositório Universidade de Évora. <http://hdl.handle.net/10174/26587>
- Ander-Egg, E. (1980). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. Alicante.
- Araújo, L., & Rodrigues, M. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (83), 11-35. <http://journals.openedition.org/spp/2662>
- Ball, S. J. (2006). *Education Policy and Social Class*. Routledge.
- Barbieri, H. (2003). Os TEIP, o projeto educativo e a emergência de ‘perfis de território’. *Educação, Sociedade & Culturas*, 20, 43-75.
- Barrett, S., & Fudge, C. (1981). *Policy and action: essays on the implementation of public policy*. [Methuen](http://www.methuen.com/).
- Barroso, J. (1999). A Escola entre o Local e o Global: perspectivas para o século XXI. Em J. Barroso (Ed.), *O caso de Portugal* (pp. 129-142). Educa.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, 26 (92), 725-751. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>
- Barroso, J. (2013). Autonomia das escolas: entre público e privado. Em B. Gatti, I. Brzezinski, M. Abreu, O. Favero, P. Demo, R. Córdova, & S. Vieira (Eds.), *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação* (pp. 48-57). Liber Livro.

- Batista, S. (2014). Políticas de descentralização para o nível local: sentidos de evolução do papel dos municípios na educação. Em M. Rodrigues (Ed.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal - Volume II* (pp. 405-420). Almedina.
- Bell, L., & Stevenson, H. (2015). Towards an analysis of the policies that shape public education: Setting the context for school leadership. *Management in Education*, 29 (4), 146-150. <https://doi.org/10.1177/0892020614555593>
- Benavente, A. (1990). Insucesso escolar no contexto português — abordagens, concepções e políticas. *Análise Social*, 25(108/109), 715–733. <http://www.jstor.org/stable/41010838>
- Bosquet, C. (2003). Le developpement communautaire: un concept, une histoire, des valeurs. *Actes Travail Social et Développement Communautaire*, 1-11.
- Braun, A., Ball, S. J., Maguire, M., & Hoskins, K. (2011). Taking context seriously: Towards explaining policy enactments in the secondary school. *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 32(4), 585-596. <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.601555>
- Braun, A., Maguire, M., & Ball, S. J. (2010). Policy enactments in the UK secondary school: Examining policy, practice and school positioning. *Journal of education policy*, 25(4), 547-560. <https://doi.org/10.1080/02680931003698544>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th Ed.). Oxford University Press.
- Butler, M. J., & Allen, P. M. (2008). Understanding policy implementation processes as self-organizing systems. *Public management review*, 10(3), 421-440. <https://doi.org/10.1080/14719030802002923>
- Canário, R. (2004). Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. *Perspectiva*, 22(1), 47-78.
- Canário, R. (2005). *O que é a Escola? Um ‘olhar’ sociológico* (9th ed.). Porto Editora.
- Canário, R., Alves, N., & Rolo, C. (2001). *Escola e exclusão social*. EDUCA.
- Carmo, H. (2001). *A actualidade do desenvolvimento comunitário como estratégia de intervenção social* [Sessão de conferência]. Atas da 1ª Conferência sobre desenvolvimento comunitário e saúde mental, Lisboa. <http://hdl.handle.net/10400.2/1853>
- Costa, J., Sousa, L., & Neto-Mendes, A. (2000). Gestão pedagógica e lideranças intermédias no TEIP do Esteiro, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: construção “ecológica” da Acção educativa*, 83-104.

- Dias, M. N. (2003). *Políticas educativas e dispositivos de territorialização: da escola aberta à comunidade à escola em parceria* [Dissertação de mestrado, Universidade do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <https://hdl.handle.net/10216/23704>
- Dias, M., Tomás, C., Gama, A., & Lopes, R. (2012). Políticas de intervenção prioritária em Portugal: Novas políticas, novas práticas?. *Atas do V Encontro do CIED–Escola e Comunidade Escola Superior de Educação de Lisboa, 18 e 19 de Novembro de 2011*, 87-107.
- Ferraz, H., Neves, T., & Nata, G. (2018). A emergência e evolução da educação compensatória na teoria e na prática: Fragilidades e possibilidades. *Educação, Sociedade & Culturas*, (52), 83-103. <https://doi.org/10.34626/esc.vi52.76>
- Ferreira, I., & Teixeira, R. (2010). Territórios educativos de intervenção prioritária: breve balanço e novas questões. *Revista Da Faculdade de Letras: Sociologia*, 20(1), 331–350.
- Formosinho, J. (2010). A autonomia das escolas em Portugal- 1987-2007. Em J. Formosinho, A. Fernandes, J. Machado, & H. Ferreira (Eds.), *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 43-55). Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à democracia. *Educação, temas e problemas*, (12-13), 27-40. <http://hdl.handle.net/10400.14/16515>
- Gama, A., & Tomás, C. (2014). O que, como e onde se investiga sobre os TEIP (1998-2012). Análise da produção científica em Portugal. *Revista Iberoamericana de Educación*, 66(2), 1-11. <https://doi.org/10.35362/rie662281>
- Harris, A., & Jones, M. (2018). Why context matters: A comparative perspective on education reform and policy implementation. *Educational Research for Policy and Practice*, 17(3), 195-207. <https://doi.org/10.1007/s10671-018-9231-9>
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy* (3rd ed.). SAGE.
- Honig, M. I. (2006). Street-level bureaucracy revisited: Frontline district central-office administrators as boundary spanners in education policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(4), 357-383. <https://doi.org/10.3102/01623737028004357>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. Em F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (1st ed., pp. 43-62). Routledge.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Longman.
- Lima, L. (2001). *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. Cortez.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Lune, H., & Berg, B. L. (2017). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* (9th Ed.). Pearson

Machado, J. (2015). A gestão local da educação escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, (15), 11-34. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2015.3408>

Machado, J., Santos, F. do C. P., & Silva, V. R. da. (2012). O projeto FREI - contributo para a avaliação de um projeto TEIP. *Revista Portuguesa De Investigação Educacional*, (11), 45-64. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2012.3345>

Martins, E. C. (2009). Rompendo fronteiras: a escola aberta às parcerias e à territorialização educativa. *Educação Unisinos*, 13 (1), 63-75. <https://doi.org/10.4013/edu.2009.131.4929>

Martins, J. (2014). O Portugal democrático e a relação dos municípios com a educação: Balanço e perspectivas. *Educação, Sociedade & Culturas*, (43), 26-43. <https://doi.org/10.34626/esc.vi43.269>

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174. <http://www.jstor.org/stable/1181674>

Mota, L. F. (2020). Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (92), 133-150. <http://journals.openedition.org/spp/7161>

O'Toole Jr, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 263-288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>

Pedroso, P. (2010). *Modelos de ativação dos desempregados: os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais*. GEP/MTSS.

Pinhal, J. (2011). A construção do sistema educativo local em Portugal: uma história recente. *Revista Pensamento*, 6(12), 13-27.

Pinhal, J. (2014). Regulação da educação: os municípios e o Estado. Em J. Machado & J. Alves (Eds.), *Município, Território e Educação- A administração local da educação e da formação* (pp. 8-14). Universidade Católica Editora.

Pinhal, J. M. D. S. (2012). *Os municípios portugueses e a educação: treze anos de intervenções (1991-2003)*. Fundação Calouste Gulbenkian.

- Quaresma, L., & Lopes, J. T. (2011). Os TEIP pela perspectiva de pais e alunos. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 21, 141-157. <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2232>
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1995). Manual de investigação em Ciências Sociais (2nd ed.). Gradiva.
- Raeder, S. T. O. (2014). Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 7(13), 121-146. <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>
- Rayou, P., & van Zanten, A. (2015). *Les 100 mots de l'éducation*. [Presses Universitaires de France](https://www.presses.univ-paris1.fr/).
- Robichau, R. W., & Lynn Jr, L. E. (2009). The implementation of public policy: Still the missing link. *Policy studies journal*, 37(1), 21-36. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00293.x>
- Rodrigues, F., & Stoer, S. (2000). Partenariat et développement local au Portugal: du “localisme globalisé” à une forme nouvelle d'action collective. *Pôle Sud* (12), 47-62. <https://doi.org/10.3406/pole.2000.1067>
- Rodrigues, M. L. (coord.) (2014). Exercícios de Análise de Políticas Públicas (1ª ed). Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Roldão, C., Abrantes, P., Mauritti, R., & Teixeira, A. (2011). Os jovens de classes desfavorecidas e a escola: o que mudou com o programa TEIP. *Colóquio Olhares sobre os Jovens em Portugal: Saberes, Políticas, Ações*. Lisboa, ICS-UL, 114-341.
- Rolo, C. (2011). Territórios educativos de intervenção prioritária: de onde vêm? Para onde vão?. *Atas do V Encontro do CIED–Escola e Comunidade Escola Superior de Educação de Lisboa*, 18 e 19 de Novembro de 2011, 63-73.
- Rowe, M. (2012). Going back to the street: revisiting Lipsky’s street-level bureaucracy. *Teaching Public Administration*, 30(1), 10-18. <https://doi.org/10.1177/0144739411435439>
- Sabatier, P. (2005). From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey. Em Å. Gornitzka, M. Kogan, A. Amaral (Eds.) *Reform and Change in Higher Education. Higher Education Dynamics* (vol 8, pp. 17-34). Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_2
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal*, 8(4), 538-560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Sampaio, M., & Leite, C. (2015). A territorialização das políticas educativas e a justiça curricular: o caso TEIP em Portugal. *Currículo sem Fronteiras*, 15 (3), 715-740.

Santos, H. (2002). VAMOS FALAR DE... DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO VS. EDUCAÇÃO: DUAS FACES DA MESMA MOEDA?. *Cadernos de educação de infância*, 1-6.

Schofield, J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews*, 3(3), 245-263. <https://doi.org/10.1111/1468-2370.00066>

Sebastião, J., & Correia, S. (2007). A democratização do ensino em Portugal. Em J. Viegas, H. Carreiras, & A. Malamud (Eds.), *Portugal no Contexto Europeu. Vol. I: Instituições e Política* (1st ed., pp. 107-135). Celta Editora.

Silva, M., da Silva, S. M., & Araújo, H. C. (2017). Networking in education: From concept to action—An analytical view on the Educational Territories of Priority Intervention (TEIP) in Northern Portugal. *Improving Schools*, 20(1), 48-61. <https://doi.org/10.1177/1365480216658566>

Smit, B. (2005). Teachers, local knowledge, and policy implementation: A qualitative policy-practice inquiry. *Education and Urban Society*, 37(3), 292-306. <https://doi.org/10.1177/0013124505275426>

Soares, M. (2010). O que são Agrupamentos TEIP. *Ozaxfaxinars*, (22), 1-14.

Soares, P. N. P. C. S. (2018). Políticas públicas de educação: o papel dos diretores na redução da retenção precoce [Dissertação de mestrado, Iscte- Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório Iscte. <http://hdl.handle.net/10071/18632>

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* (16), 20-45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

Stoer, S. R., & Rodrigues, F. (1999). Territórios educativos de intervenção prioritária: análise do contributo das parcerias: relatório final. *Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto*.

Stoker, R. P. (1989). A regime framework for implementation analysis: Cooperation and reconciliation of federalist imperatives. *Review of Policy Research*, 9(1), 29-49. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1989.tb01019.x>

Tomé, F. J. S. (2013). Factores socioeconómicos e sucesso educativo. *AGIR-Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Humanas*, 1(3), 26-38.

Tristão, E. (2016). Educação, Municípios e Estado: a Regulação da Educação num contexto de Descentralização e Multiterritorialidade. *Apogeu*, (48), 56-61.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>

Viennet, R., & B, Pont. (2017). Education policy implementation: A literature review and proposed framework. *OECD Education Working Paper* (162), 2-63. <https://doi.org/10.1787/fc467a64-en>

Young, T., & Lewis, W. D. (2015). Educational policy implementation revisited. *Educational Policy*, 29(1), 3-17. <https://doi.org/10.1177/0895904815568936>

Anexos

Anexo A- Guião de entrevista ao membro da direção do Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros

- Têm sido estabelecidas relações de parceria com entidades/instituições da comunidade local?
- Quais os objetivos principais destas relações de parceria?
- Os principais “beneficiários” das relações de parceria estabelecidas são os alunos e os objetivos da escola ou tem existido um esforço para desenvolver relações de parceria que tenham como objeto a comunidade local?
- A pertença ao programa TEIP tem contribuído para que haja um esforço adicional no sentido da aproximação à comunidade local? Que ferramentas considera que o programa TEIP proporciona que possam facilitar esta aproximação?
- Que estratégias têm sido adotadas neste sentido? Os resultados têm sido positivos ou insuficientes?
- Qual a natureza das relações de parceria estabelecidas? Existe uma relação de proximidade e um contacto frequente com os parceiros ou apenas esporádico em virtude de ações pontuais?
- A pertença ao programa TEIP significa uma discriminação positiva que se traduz, designadamente, na atribuição de recursos adicionais aos agrupamentos TEIP. Que recursos são estes e de que forma têm sido utilizados pelo agrupamento?
- Estes recursos adicionais têm sido mobilizados na ótica de responder, maioritariamente, a que objetivos do programa TEIP?
- Um dos objetivos do programa TEIP é contribuir para o desenvolvimento comunitário dos territórios educativos em que se inscreve. Têm sido promovidas estratégias concretizar este objetivo?
- Considera que o programa TEIP tem contribuído, efetivamente, para o desenvolvimento comunitário ou este ainda é uma realidade muito distante no território em que o agrupamento se encontra?
- Na literatura acerca do programa TEIP é muitas vezes mencionado o «estigma TEIP». Considera que a pertença ao programa tem sido, sobretudo, benéfica ou prejudicial para os alunos? E para a comunidade?
- Como encara a continuidade do agrupamento no programa TEIP?

Anexo B- Guião de entrevista às entidades parceiras do Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros integradas no Conselho Geral

- Qual a natureza da relação de parceria estabelecida com o agrupamento de escolas pintor Almada Negreiros? Existe uma relação de proximidade e um contacto frequente ou apenas esporádico em virtude de ações pontuais?
- Tenho conhecimento de que integra o Conselho Geral do agrupamento. No seio da atividade deste órgão é, usualmente, conferido aos parceiros do agrupamento poder decisório e iniciativa nas atividades conjuntas a realizar ou, pelo contrário, é habitual ser o agrupamento a tomar a iniciativa?
- No quadro da relação de parceria estabelecida com o agrupamento de escolas pintor Almada Negreiros, que ações/atividades têm vindo a ser desenvolvidas e com que objetivos?
- O agrupamento de escolas pintor Almada Negreiros integra o programa TEIP e um dos objetivos deste programa é contribuir para o desenvolvimento comunitário dos territórios em que se inscreve. Neste sentido, têm sido desenvolvidas atividades direcionadas à comunidade local e com o intuito de fomentar o desenvolvimento comunitário? Quais têm sido os resultados?
- Considera que o programa TEIP confere as ferramentas necessárias para que o agrupamento, em conjunto com os seus parceiros, possa fomentar o desenvolvimento comunitário ou este é ainda uma realidade distante no território em questão?

Anexo C- Guião de entrevista às entidades parceiras do Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros não integradas no Conselho Geral

- Qual a natureza da relação de parceria estabelecida com o agrupamento de escolas pintor Almada Negreiros? Existe uma relação de proximidade e um contacto frequente ou apenas esporádico em virtude de ações pontuais?
- No quadro da relação de parceria estabelecida com o agrupamento de escolas pintor Almada Negreiros, que ações/atividades têm vindo a ser desenvolvidas e com que objetivos?
- O agrupamento de escolas pintor Almada Negreiros integra o programa TEIP e um dos objetivos deste programa é contribuir para o desenvolvimento comunitário dos territórios em que se inscreve. Neste sentido, têm sido desenvolvidas atividades direcionadas à comunidade local e com o intuito de fomentar o desenvolvimento comunitário? Quais têm sido os resultados?
- Considera que o programa TEIP confere as ferramentas necessárias para que o agrupamento, em conjunto com os seus parceiros, possa fomentar o desenvolvimento comunitário ou este é ainda uma realidade distante no território em questão?