



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Renato Manuel Gomes Pires

POLÍTICAS DE URBANISMO EDUCACIONAL
O URBANISMO EDUCACIONAL NAS REGIÕES DE BAIXA
DENSIDADE POPULACIONAL

Dissertação no âmbito do mestrado em Administração Público-Privada
orientada pela Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira e apresentada à
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Outubro de 2020



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Renato Manuel Gomes Pires

Título

Políticas de Urbanismo Educacional

Title

Educational Urbanism Policies

Subtítulo

O Urbanismo Educacional nas Regiões de Baixa Densidade Populacional

Subtitle

Educational Urbanism in Low Density Regions

**Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no
âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada**

Orientação de Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2020

Agradecimentos

Chegado este momento, é impossível não pensar nas vivências que Coimbra e em particular a Universidade de Coimbra me proporcionou.

Quem vive verdadeiramente Coimbra, nunca poderá esquecer todos os ensinamentos que a cidade e a Universidade nos proporcionam.

Sou mais um dos que leva esta cidade no coração e que nela cresci como estudante, mas principalmente como ser humano.

As vivências tidas em Coimbra enriquecem qualquer um. Da Faculdade, da licenciatura em Administração Público-Privada, do NEAPP/AAC, da Assembleia de Faculdade ao Conselho Geral e das amizades que esta vivência me proporcionou fica o meu eterno agradecimento e reconhecimento.

À família, esse pilar fundamental nas nossas vidas. Desses não poderia deixar de destacar o papel da mãe. À mãe que perante todas as dificuldades e obstáculos que ao longo dos anos se foram atravessando no caminho, nunca deixou que isso fosse impeditivo de me dar uma formação digna e de acordo com o que desejei. É dela esta vitória!

Neste percurso está a Avó, existem tios e primos que são como pais e irmãos para mim e existem também os meus verdadeiros irmãos, a todos estou eternamente grato.

Um agradecimento particular à orientadora desta dissertação, a Professora Fernanda Paula Oliveira, pela disponibilidade tida para acompanhar este percurso difícil e já demorado e por em circunstâncias especiais ter estado sempre presente para que este momento fosse possível.

A todos o meu bem-haja!

Resumo

O desenvolvimento de um país não pode ser feito a dois tempos, repartido em várias áreas de desenvolvimento ou em divisões como o litoral e o interior.

Nesse sentido, importa acima de tudo perceber de que forma podemos contribuir para que o desenvolvimento de um país seja feito de forma igual e repartido por todo o território, não deixando ninguém para trás em função do lugar que escolheu para desenvolver a sua atividade económica ou para estabelecer a sua família.

É, pois aqui que se enquadra o presente trabalho, que pretende contribuir, analisando as políticas urbanísticas, em especial as políticas de urbanismo educacional nas regiões de baixa densidade populacional, para um desagramento das desigualdades que atualmente existem entre o litoral e o interior.

Analisando os territórios de baixa densidade populacional, que no fundo traduzem o que é dito anteriormente, fruto da constante mudança de população do interior do país para o litoral em busca de melhores condições de vida, pretende-se verificar de que forma podem as políticas de urbanismo educacional reverter esse ciclo.

Igualmente importante para este estudo são os diversos órgãos que atuam no domínio da educação, como sejam o Conselho Nacional da Educação, o Conselho Coordenador do Ensino Superior ou o Conselho Municipal da Educação.

A relação entre os diversos agentes, sejam família, escola ou empresas pode e deve contribuir para a implementação de políticas de educação urbanística que contribuam para o desenvolvimento das regiões de baixa densidade populacional e que poderão reverter este processo de abandono destas regiões.

O papel das instituições de ensino, como as escolas secundárias, as escolas profissionais ou os estabelecimentos de ensino superior é fundamental e indissociável do desenvolvimento regional que deve ser alcançado.

Por fim, uma análise também da legislação que origina a transferência de competências no setor da educação para as autarquias locais, reveste especial importância por aproximar as políticas dos cidadãos e permitir uma melhor eficácia e eficiência das políticas adotadas.

Poderá ser por via do papel dos estabelecimentos de ensino e desta forma por via do conhecimento, através de políticas de urbanismo educacional, que poderemos desenvolver as regiões de baixa densidade populacional contribuindo assim para uma redução das desigualdades existentes entre o litoral e o interior

Palavras chave: regiões de baixa densidade populacional, educação, urbanismo educacional, transferência de competências

Abstract

The development of a country cannot be done at two different paces, divided into several areas of development or into territorial divisions such as the coast and the hinterland.

For that matter, it is important to underline the importance of understanding what can be done in order to contribute for an equally distributed development all over the country, excluding no one based on the place they decide to develop their business activity or to build a family.

Hence, this paper's contribution by analysing urbanistic policies, particularly educational urbanism policies in regions with low population density, seeks a reduction in the inequalities that are currently present between the coast and the hinterland.

Analysing the low population density territories, which reflect what has been mentioned above, as a result of the constant population shift from the hinterland to the coast in search of better living conditions, it is intended to verify how educational urbanism policies can reverse this phenomenon.

Nevertheless, we cannot forget that the contribution of the several parts working in the field of education, such as the national education council, the coordinating council for higher education and the municipal education council, are equally important.

The relationship between the several parties involved, be those families, schools, businesses, should contribute to the implementation of urban education policies that contribute to the development of low population density regions and which could reverse this process of abandonment of these regions.

The role of educational institutions, such as high schools, vocational schools or higher education establishments, is fundamental and inseparable from the regional development that must be achieved.

Finally, an analysis of the legislation which leads to the transfer of competences in the education sector to local authorities is also of particular importance as it brings policies closer to the citizens and makes the policies adopted more effective and efficient.

Developing the low population density regions through the role of educational establishments and thus through knowledge and through educational urbanism policies. Hence contributing to a reduction in inequalities between the coast and the hinterland.

Keywords: low population density regions, education, educational urbanism, transfer of competencies.

Lista de Siglas e Abreviaturas

- ANMP – Associação Nacional de Municípios
- CCES – Conselho Coordenador do Ensino Superior
- CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- CE – Comissão Europeia
- CEC – Comunidade Económica Europeia
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CIC – Comissão Interadministrativa de Coordenação
- CIM – Comunidade Intermunicipal
- CNASES – Conselho Nacional para a Ação Social no Ensino Superior
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- DGE – Direção Geral da Educação
- DL – Decreto Lei
- FCT – Formação em Contexto de trabalho
- FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
- I&D – Investigação e Desenvolvimento
- LSBE – Lei de Bases do Sistema Educativo
- NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- PAP – Prova de Aptidão Profissional

RJIES – Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior

UE – União Europeia

Índice

Introdução	11
1.Os Territórios de Baixa Densidade	18
1.1. A coesão territorial: do espaço regional às orientações políticas.....	28
1.2. Governance multinível: sistemas e relações.....	32
2.O Sistema Educativo em Portugal.....	39
2.1. Percurso Histórico	39
2.2. Agentes Locais	44
3. Órgãos de Especial Relevância	49
3.1. Conselho Nacional de Educação (CNE)	50
3.2. Conselho Coordenador do Ensino Superior.....	52
3.3. Conselho Municipal de Educação.....	52
4. Relacionamento entre Agentes.....	55
4.1. Relação Escolas-Famílias.....	55
4.2. Relação Escola – Empresas.....	56
5. A Educação em Portugal nos territórios de baixa densidade populacional.....	58
5.1. As políticas de alavancagem do desenvolvimento sociodemográfico	61
5.2. O contributo das Escolas Profissionais e Secundárias na formação de Recursos Humanos	64
6. A Educação, o Ensino Superior e a Ciência pelo Movimento pelo Interior	68
7. A Transferência de Competências no domínio da Educação.....	71
Conclusão.....	75
Bibliografia	79

Introdução

O desenvolvimento de um país pode fazer-se a dois tempos? Poderá o urbanismo educacional contribuir para um desagramento das desigualdades existentes entre dois “polos” coexistentes no mesmo país?

Um dos primeiros motivos que nos levou à elaboração da dissertação de mestrado nesta área tão importante para o desenvolvimento de um país foi precisamente procurar respostas no ensino como forma de desenvolver uma região.

As assimetrias existentes entre o litoral e o interior estão a criar um fosso que poderá ser irreversível se nada for feito, com constantes pressões sobre as grandes áreas urbanas devido ao aumento da sua população ao invés do despovoamento do interior do país.

Segundo Aristóteles (2000, p.8,41) o Homem para se desenvolver e fazer face às suas necessidades teve de juntar a outros, numa espécie primária de comunidade com vista a garantir a sobrevivência, a segurança e o seu bem-estar.

É com essa junção de Homens que surgem essas comunidades primárias, vulgarmente designadas por aldeias, onde a agricultura e os animais são o garante da sobrevivência da comunidade.

Com a evolução constante a que se foi assistindo, existiram enormes transformações na sociedade, que têm o seu ponto mais observável a partir de meados do século XX, no qual o Estado chama a si as principais responsabilidades para um normal funcionamento de uma sociedade, sejam as responsabilidades sociais, económicas, de justiça ou de educação.

Com este papel central, o Estado, assume tarefas que até então eram da responsabilidade dos particulares, um traço característico do liberalismo económico, e no qual o Estado terá que garantir capacidade para enfrentar os desafios que as mais diversas áreas lhe irão colocar ao longo do tempo.

Neste período, importa ainda salientar que a existência de duas grandes guerras, ocorridas na primeira metade do século XX, obrigam o Estado a um papel fundamental na garantia de reconstrução de habitações, na política de ordenamento, no setor social e também na oferta e diversificação de espaços de conhecimento, como as escolas.

Este período é particularmente importante pela forma como obrigou o Estado a intervir de forma mais severa no desenvolvimento do seu território e igualmente porque com as decisões implementadas procede ao ordenamento do território. É também neste período e fruto da destruição deixada pelas duas grandes guerras que ocorre uma forte movimentação das pessoas dos meios rurais para os meios urbanos, das aldeias para as cidades, em busca de melhores condições de vida, de trabalho, de habitação e também de educação. (Jacinto, 2005)

Assim, nesta dissertação procurar-se-á analisar a evolução das políticas de urbanismo educacional centradas nos territórios de baixa densidade e qual o seu contributo para o desenvolvimento socioeconómico destas regiões.

Como pressupostos teóricos que incidem nesta abordagem irão ser analisadas políticas educacionais de base territorial que contribuam para o desenvolvimento económico, social, cultural e demográfico dos territórios.

Esse território, que revela uma enorme capacidade de mudança e de movimento, pode contribuir para o desenvolvimento das regiões de baixa densidade populacional se for estimulado por via de políticas de urbanismo educacional e dessa forma contribuir para a redução do fosso entre os dois lados da balança.

A estimulação que o território necessita e que poderá ser feita, aponta à valorização do país como um todo e contribui para uma maior participação da comunidade local e estimula agentes económicos a apostarem em estratégias que sejam diferenciadoras e nas quais poderão aumentar a riqueza culturais e identitária de uma região.

A concertação de estratégias vindas das comunidades locais e dos seus agentes económicos podem dessa forma ser fulcrais para, em conjuntos com políticas de âmbito nacional, resolver muitos dos problemas estruturais que as regiões menos populosas enfrentam.

Estas estratégias e implementação de políticas que tenham em conta os diversos agentes envolvidos e que são deste modo parte interessada são fundamentais também pela envolvimento que exista nos diferentes níveis de poder, seja de âmbito nacional ou de âmbito internacional e que com o exercício do poder podem alavancar políticas que resultem num

desenvolvimento territorial a um só tempo, quer seja pela questão económica ou pela visão estratégica tida, por exemplo, pela via do conhecimento e inovação.

Particularmente, a partir da década de 90, assistiu-se ao surgimento de um quadro de políticas multissetoriais que se tornaram promotoras das ligações locais e extra locais, encarando o meio rural como um espaço de pluriatividade, de abordagem multissetorial e de integração da atividade económica, educacional.

Em derivação da negociação da programação plurianual de políticas de desenvolvimento rural delineadas com a União Europeia, surgem alguns programas de incentivo aos territórios de baixa densidade na década de 1990, como o Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos e o Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego, e mais recentemente o Sistema de Incentivos à Inovação Produtiva – Territórios Baixa Densidade, o Sistema de Incentivos IDT CoPromoção, e estes incentivos plasmam-se de uma forma muito gutural no campo da educação.

Neste sentido, esta investigação pretende contribuir para a análise dos territórios de baixa densidade em Portugal através de políticas de desenvolvimento educacionais implementadas nestas áreas em específico.

Importa enaltecer que estes territórios de baixa densidade populacional integram, na sua maioria, regiões do interior do país, e que, apesar da proximidade física, relacional e institucional entre e com o litoral, até por força da dimensão reduzida do território nacional, apresentam políticas com um carater diferenciador.

É neste sentido que o papel dos municípios, dado o seu novo papel na administração educacional, nos leva também a fazer uma análise da implementação dum quadro de transferências abrangente nas mais diversas matérias e das quais iremos explorar a questão da transferência de competências no âmbito da educação.

Para se ter um perclaro entendimento do papel dos municípios na construção das atuais políticas educativas, é necessário ter em conta que, desde a década de 80, do século XX, a evolução do sistema político-administrativo tem mostrado que o Estado tende a procurar soluções normativas que equilibrem as vantagens e os inconvenientes da centralização e da descentralização de competências de qualquer matéria e área de intervenção.

A sociedade tende a apresentar, principalmente, nas última décadas, que as transformações sociais, económicas, culturais e civilizacionais se aceleraram e que os respetivos modos de relacionamento se globalizaram, nos quais os Estados deixaram de se constituir como os referentes únicos da vida coletiva, repartindo com os poderes locais diversas competências, até então só a si atribuídas e, importará, no que respeita ao urbanismo educacional nomeadamente nos territórios de baixa densidade populacional diz respeito conhecer melhor e explorar de uma forma mais sintética.

Posto isto, partindo da ainda estreita base de conhecimento já consolidado, mas refletindo sobre os novos sinais que emergem da intervenção educacional urbanística, pretendemos contribuir para o seu alargamento epistemológico.

Assim, e de acordo com a transferência de competências que se verificou nuns concelhos e ainda não visível em tantos outros, os municípios passam a deter diversas competências como sejam o ordenamento do território , o urbanismo, a educação, cultura e desporto, passando pela saúde, saneamento básico, ação social e proteção civil, que o Estado, libertou de si que seja em termos logísticos ou operacionais e que acarretam diversos encargos mantendo apenas na sua esfera de responsabilidade poderes de fiscalização, avaliação e financiamento, entre outros.

No que respeita às dinâmicas municipais, que foram assimétricas e estabelecidas sobre contextos sociais e económicos muito diversos nuns casos, corresponderam à realização das atribuições formais concedidas pelo quadro normativo da descentralização, complementando o papel do Estado, mas dentro do conjunto de orientações gerais da política educativa.

O principal motivo inerente a este estudo não tem por base qualquer experiência pessoal no âmbito de implementação de políticas de urbanismo educacional mas de uma profunda convicção que poderá, por via do ensino, através de um urbanismo educacional com dinâmica e políticas concretas, reduzir-se as assimetrias existenciais entre o litoral e o interior e dessa forma potencializar as regiões de baixa densidade populacional.

É com base na política educativa, por via de uma transferência de competências que vai sendo feita a dois tempos que tal como plasmado na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) que se sustenta o papel fundamental das autarquias locais como os principais

dinamizadores para implementar políticas de proximidade e com um maior impacto na região abrangente.

Entre elogios à capacidade de iniciativa de vários municípios e o afastamento de tantos outros no que diz respeito a questões educativas com desconfianças sobre qual a contrapartida financeira, a relação do Estado com as autarquias locais tem sido marcada por várias fases que, de comum, demonstravam a subordinação do poder local ao poder central e a subalternidade das políticas municipais face às políticas governamentais.

No que respeita a políticas educativas assistiu-se mesmo a uma relação das autarquias locais com a Educação que pouco mais era do que uma relação de distanciamento dos municípios com os agrupamentos escolares.

No entanto, existem diversos bons exemplos de que a transferências de competências se vislumbra como uma boa prática do exercício de responsabilização das autarquias quer seja pela possibilidade de adaptar o ensino à região quer seja pelo potencial que o ensino poderá dar em matérias com potencial diferenciador.

É por isso possível afirmar que as autarquias locais são, atualmente, o garante do serviço público educativo, por via da sua responsabilização, estando em constante diálogo com o Estado e também sujeito a algumas normas emanadas de âmbito nacional por via da tutela.

Esta prática, que se vem desenvolvendo a dois tempos, permite hoje uma relação de maior proximidade entre o mundo do ensino e o poder local, traduzindo-se numa responsabilização das autarquias no domínio dos agrupamentos, que não perdem a sua autonomia de gestão, existindo por isso uma cordialidade de acordo com o papel de cada um dos intervenientes.

É sobretudo com o processo de descentralização de competências, que abrange a área educacional, que se vinca uma lógica territorial de políticas públicas como dinamizadoras do território e em busca de uma coesão territorial.

Para muitos municípios esta transferência de competências é vista como uma oportunidade para o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento territorial sustentadas em políticas locais de educação, fruto da aceitação de competências no domínio da educação.

Para outros, os que vão adiando essa responsabilidade, ainda subsistem dúvidas quanto à forma de assumir essa responsabilidade e se esta responsabilização não irá contribuir para um maior fosso entre regiões.

No caso de municípios com maior poder económico, financeiro e político existe uma clara capacidade de dar resposta às políticas educacionais, o que poderá não ocorrer em municípios com menor capacidade, localizados maioritariamente no interior do país e no qual existirá uma menor capacidade de intervenção fruto de escassos recursos mas também devido ao êxodo populacional que obriga a uma maior flexibilidade de medidas a implementar.

Como afirma Pinha (2005) a intervenção municipal no domínio da educação desenvolve-se por via das competências legais e também das “não competências”. As competências legais, fruto da sua imposição e as segundas no sentido de políticas de cooperação, com as instituições de ensino.

Se no plano de participação e planeamento a ação do município se pode revelar apenas pelo normativo legal e que leva a uma fraca atividade (por exemplo: participação em conselho municipal de educação) já no plano de investimento e infraestruturas e apoios sociais, como a refeição, os transportes e subsídios de apoio, é clara a intervenção dos municípios fruto das responsabilidades assumidas nesses domínios.

Ao longo da análise feita sobre o serviço urbanístico de educação, procurou-se entender também qual o papel dos diversos tipos de ensino e de que forma podem, também esses agentes, contribuir, por via de uma boa definição de programas, para um desenvolvimento das regiões de baixa densidade populacional.

Assim, para findar todo o processo de justificação da escolha desta temática e que é, ao mesmo tempo, uma apresentação do trabalho realizado, podemos afirmar que a intervenção educacional dos municípios nos territórios de baixa densidade apresenta-se uma solução que possibilita a prática de políticas de urbanismo educacional com vista a uma potencialização do território e a diminuir o fosso entre litoral e interior.

A intervenção municipal do domínio do urbanismo educacional deve conferir coerência e eficiência às políticas de desenvolvimento e coesão territorial em total colaboração como o Estado, baseado nos princípios de subsidiariedade e

corresponsabilidade que garantam a diminuição do fosso existencial entre o litoral e as regiões de baixa densidade populacional.

1. Os Territórios de Baixa Densidade

A partir da Segunda Guerra Mundial, verificou-se a assistência ao êxodo rural e ao desinvestimento na atividade agrícola, provocado pela deslocação em massa de habitantes de zonas rurais para a cidade e pela crescente industrialização da agricultura (Carvalho et al., 2017: 131).

A introdução da agricultura industrial acorrentou a si um fragmentar do mundo rural em duas realidades distintas, a tradicional e a moderna. A realidade rural tradicional continuava concatenada a um mundo arcaico e conservador, caracterizado por um processo estrutural de marginalização económica, social e simbólica, ao passo que, por outro lado, a realidade rural adstrita ao mundo moderno se aproximava de uma conceção de mundo urbano-industrial, afastando-se de uma conceção fatalista que tinha um cariz mais associado ao mundo rural tradicional (Ferrão, 2000: 46).

Com a introdução destas novas realidades, a relação rural-urbano altera-se, dando origem a uma partição das zonas rurais, consoante a sua proximidade física, funcional e socioeconómica aos grandes centros urbanos (Ferrão, 2000: 47).

Terminologias concretas como zonas rurais “centrais”, “periféricas”, “marginais” e “profundas” são um retrato esclarecido deste novo contexto. Se, por um lado, os grandes centros urbanos e as zonas rurais “centrais” e “periféricas” apresentam complementaridade de relacionamentos num quadro amplamente assimétrico, por outro, a relação entre os grandes centros urbanos e as zonas rurais de baixa densidade populacional apresentam uma clara clivagem nas relações, com forte sangria e escoamento de pessoas e recursos.

A partir da década de 80 toda a problemática das zonas de baixa densidade se vislumbra, através do conceito de território de baixa densidade, correspondendo a áreas não só de baixa densidade demográfica, mas também de baixa densidade relacional, ou seja, com um nível reduzido de contactos e interações quer entre pessoas mas que se distende também entre instituições.

A uma população envelhecida junta-se uma fraca concertação social, as poucas parcerias entre empresas e o setor público, uma massa crítica local bastante frágil, instituições públicas com as tais poucas dinâmicas territoriais, subsumem alguns aspetos

pelos quais as estratégias de desenvolvimento de territórios de baixa densidade, sustentado ao longo do tempo, se apresentam muito limitadas.

Existem várias qualificações para as zonas rurais que são, essencialmente, desfavorecidas, e que, entre outras, apresentam as seguintes características:

- População com qualificações escolares reduzidas;
- A principal atividade dominante é a agricultura, com baixos níveis de produtividade e de competitividade;
- Áreas com um clima severo, com infraestruturas inadequadas e afastadas de grandes centros de decisão;
- Produção de bens e serviços a uma escala industrial praticamente inexistente (Moreira, 2001: 122-123);

Acresce ainda o facto dos territórios de baixa densidade serem zonas duplamente desfavorecidas. Esta duplicidade apresenta-se, primeiro, devido as ligações praticamente inexistentes das redes globais de produção de bens e serviços, e segundo, por estarem sujeitas a concorrência do mercado global, com repercussões ao nível da economia local, para além de sofrerem as consequências das alterações socioculturais.

A representação e interpretação comum da dinâmica dos territórios de baixa densidade passa pelo reconhecimento da materialização de um círculo vicioso (Ramos, 2014: 12) que assenta, sobretudo, em dimensões demográficas, urbanas, institucionais, relacionais, económicas e produtivas.

Tamanho círculo vicioso é o resultado do fortalecimento recíproco das diferentes dimensões, que culminam na propagação deste fenómeno ao longo do tempo, que tende a ser cumulativo e que se torna extremamente difícil de quebrar.

Como derivação principais, a baixa densidade demográfica esquematiza-se, principalmente:

- no envelhecimento populacional que leva ao esvaziamento das zonas rurais;
- a proximidade e ligação das zonas rurais aos grandes centros urbanos é limitada e pouco frequente pese embora existam boas acessibilidades;

- o número reduzido de entidades dinamizadoras de desenvolvimento rural, tanto privadas como públicas, e com reduzida massa crítica, o que compromete a competitividade destes territórios;
- em baixos níveis de interação entre as pessoas e as instituições, o que gera uma baixa participação nos processos de tomada de decisão e instituições;
- na falta de cooperação entre diferentes entidades dos setores público e privado resultado num tecido empresarial carenciado;
- a constituição de um tecido empresarial modesto, com pouca capacidade inovadora e de investimento, aliada essencialmente a uma economia dependente de atividades tradicionais;
- num sistema produtivo e de criação de valor fraco, aliado a uma fraca capacidade de iniciativa e de inovação.

A multiplicidade destes problemas basilares e primários serve para condicionar o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, culminando no despovoamento e dispersão territorial, no aumento do défice socioeconómico e sociocultural e no enfraquecimento do capital territorial, contribuindo para um círculo vicioso que parece não ter fim (Covas e Covas, 2015 p.34).

O tal círculo vicioso não é resultado, apenas e somente, da fraca expressão do mercado interno e dos ajustamentos macroeconómicos necessários para tornar Portugal competitivo, mas de opções políticas temporárias, sem um planeamento adequado, que direcionam recursos humanos e financeiros para as economias de aglomeração das grandes urbes, ao invés de se concentrar na espacialidade particular dos territórios, culminando na fragmentação do território nacional e na assimetria regional entre o litoral e o interior (Covas et al., 2015: 34).

No quadro de políticas hodiernas da União Europeia (UE) focadas essencialmente para os espaços rurais e para os territórios de baixa densidade, torna-se imprescindível a definição de uma área rural em específico. No decurso da elaboração de um Glossário do Desenvolvimento Territorial, em 2006, surge definida como área rural todas as “áreas com uma densidade demográfica relativamente baixa e sem cidades de dimensão significativa” (CEMAT, 2007: 1).

A Comissão Europeia (CE) recorre a uma metodologia com base numa tipologia desenvolvida pela OCDE, em 1994, e na qual se classifica uma área rural tendo como base apenas o critério de densidade populacional (Bento et al., 2013, p. 573).

A esquematização tipificada destes territórios não se deve reduzir apenas às suas características físicas e demográficas, mas, igualmente, apresentar-se orientada para a diferenciação pelas funções e potencialidades, seguindo uma abordagem integrada entre diferentes fatores e em quatro dimensões orientadoras (Bento et al., 2013, p.574):

- A dimensão territorial da região/local, com as suas características geomorfológicas e biofísicas, socioeconómicas e políticas;
- A dimensão temporal da periodicidade das dinâmicas e da historicidade da evolução das opções de natureza técnica, económica e comportamental;
- A dimensão de desenvolvimento no que se refere ao desenvolvimento rural como conceito multissetorial e de natureza diversa;
- A dimensão do campo de ação, visto que múltiplos fatores influenciam o âmbito e operacionalização das políticas diferenciadoras.

Em 2015, e no contexto português, dá-se o surgimento de uma classificação geográfica oficial dos territórios de baixa densidade, apresentada pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) do programa “Portugal 2020” (Deliberação nº 55/2015), assente numa abordagem multicritério que considerava a densidade populacional, a demografia, o povoamento, as características físicas do território, as características socioeconómicas e acessibilidades como indicadores de territórios de baixa densidade.

O objetivo da Deliberação da CIC do “Portugal 2020” era identificar os territórios que deveriam ser objeto da aplicação das denominadas medidas de discriminação positiva no âmbito do programa europeu referenciado. Desta forma, a CIC, e sob proposta da Associação Nacional de Municípios (ANM), classifica 165 municípios e 73 freguesias como municípios pertencentes a territórios de baixa densidade

No total de 278 municípios em Portugal Continental, mais de metade têm a consideração de territórios de baixa densidade, existindo nitidamente uma assimetria regional entre os municípios do interior e das zonas costeiras ou do litoral.

Tal disparidade é verificável no resultado da maior competitividade e rendimento das regiões costeiras, face as regiões do interior, as quais apresentam um nível de *PIB per capita* e taxa de empregabilidade mais reduzidas, juntamente com uma população envelhecida e em declive.

A tudo isto pode-se acrescentar ainda o facto de Portugal ser um país constituído por uma bipolarização urbana, certos municípios apresentam-se mais afastados dos centros económicos e de decisão, com frágeis dinâmicas populacionais e socioeconómicas, dificultando que um destes territórios consiga obter um *PIB per capita* igual ou pelo menos aproximado daquele que se verifica nas regiões costeiras.

Relativamente ao desenvolvimento económico, presente no relatório acerca das regiões da UE, é possível e fácil constatar que, em Portugal, o Norte, o Centro e o Alentejo, apresentam valores que esquematizam um índice de desenvolvimento abaixo da média da UE, enquanto a região metropolitana de Lisboa e o Algarve apresentam um índice médio face às restantes regiões da UE (Iammarino et al. (2017:6)).

Todos estes dados vão ao encontro da classificação geográfica oficial dos territórios de baixa densidade, apresentada pela CIC do programa “Portugal 2020”, sendo não só um problema de assimetria regional em Portugal continental, mas um dos princípios para a ausência de uma característica de competitividade e desenvolvimento em comparação com os outros países da UE.

Portugal é parte integrante, desta forma, daquele que é o último núcleo de países que apresentam maiores problemas relacionados com a produtividade, a especialização, a competência e o desenvolvimento.

Na perspetiva dos autores referenciados, o combate aos valores de assimetria regional deverá passar pela criação de políticas sensíveis face às especificidades dos territórios, maximizando o seu desenvolvimento e o do potencial de cada território, criando oportunidades para a população residente (Iammarino et al., 2017:3).

Portugal apresenta-se dotado de um território detentor de riquezas incomparáveis, entre as quais o seu património natural, mas também o histórico e o cultural, as paisagens, as suas tradições os elementos patrimoniais sejam eles recursos geológicos, hídricos,

florestais, ambientais, paisagísticos, culturais, históricos de valor imensurável e que se encontram, de forma geral, por explorar.

Esta junção de energias e potencialidades, numa vertente de alianças face a uma abordagem que seja conciliadora das forças internas com as suas semelhantes externas, através de uma governação territorial, pode ser o contributo fundamental para o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, diminuindo o fosso entre o interior e as litoral e, por consequência, entre as regiões Norte, Centro e Alentejo e as restantes regiões, em torno das duas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

A procura pela definição do conceito de “espaço” e do seu papel no processo de desenvolvimento socioeconómico tem sido objeto de estudo das mais diversas áreas do conhecimento, tendo conduzido alguns autores a considerarem que “a determinante espacial do desenvolvimento económico é simplesmente tão fundamental como o tempo” (Lopes, 2001:2).

Posto isto, o “espaço” define-se, conceptualmente, em múltiplas dimensões, geográfica, histórica, económica, social, relacional, sendo mais do que a soma de diferentes partes, nas quais diferentes elementos se relacionam e interagem, constituindo um todo organizado, onde a cultura, a política e a cidadania se formam (Amin, 2008:7).

Como sistema com elementos económicos, físicos, políticos, demográficos, sociais e culturais (Lopes, 2001:23), o espaço é representativo de uma parcela que, enquanto território, está ocupado para proceder a um ato que “viabiliza a expressão direta – como quem diz ‘no terreno’ – das relações sob as quais a organização social se baseia.” (Lefebvre, 1991:229).

Dessarte, as sociedades erigem a sua estruturação a partir de uma tipologia de espaços dual: o espaço geográfico e o espaço de fluxos. O espaço geográfico refere-se às características internas, sejam elas morfológicas, funcionais ou simbólicas, e que geram unidade ou distinção de outros espaços. Estes espaços associam-se entre si, criando uma realidade espacial contígua e marcada simultaneamente pela unidade e pela diversidade.

A proximidade física é tão determinante para os espaços geográficos como o é para as relações que se estabelecem entre si. Relativamente ao espaço de fluxos, importa a

interação, em diferentes graus ou escalas de uma região, a nível interno e externo (Castells, 2000: 475).

Mais do que a proximidade física, é profundamente decisiva a conectividade em redes de lugares, regiões, países ou espaços supranacionais. Ambos os conceitos são de primacial contributo para um melhor entendimento sobre a falsa dicotomia que se plasma entre o local/global. Com a globalização surgiu uma aversão aos seus efeitos uniformizadores, levando á valorização do “local” imaculado do espaço geográfico. Em contrapartida, a desconsideração da diversidade territorial, gerou discursos centrados nos espaços de fluxos e nas conetividades, antevendo-se o fim dos territórios e da geografia.

Em tempos coevos as pessoas continuam a viver em lugares dotados de idiossincrasias bastantes múltiplas, mas a função e o poder da nossa sociedade estão organizados em espaços de fluxos, e isto tem a faceta de alterar o significado do espaço geográfico.

Em realce desta definição, podemos ajustar que “a globalização não representa o fim das distinções e singularidades territoriais, mas sim um conjunto adicional de influências nas identidades económicas locais e capacidades de desenvolvimento” (Amin et al., 1994: 85).

Podem, ainda, distender-se três tipologias de leituras para a conceptualização adstrita ao que é o território na sua vertente de espaço geográfico, sendo que todas elas são influenciadas por um cariz dimensional político, económico e cultural (Haesbaert, 2004:95-96).

A primeira refere-se à relação espaço-poder, sendo que o poder não é necessariamente exercido pelo Estado. A segunda refere-se ao entendimento do território como um recurso económico. A terceira encara o território como um produto da apropriação simbólica, que um determinado grupo faz de um espaço.

Realmente seria expetável que, através de um aumento de toda a concentração espacial de pessoas e atividades, a desregulação do mercado, a irrupção das Tecnologias de Informação e Comunicação, sobretudo concentrada nas décadas de 80 e 90, o mundo caminhasse para uma solução homogeneizada. No entanto, verificou-se que a intensidade do espaço de fluxo reforçou a diferenciação dos espaços geográficos (Ferrão, 2001:10).

No entanto, Reis (2005:10) entende que o conceito de território é constituído por três dimensões das estruturas e das dinâmicas territoriais:

- proximidade;
- densidade;
- polimorfismo estrutural.

Para este autor, toda a lógica da proximidade diz respeito ao contexto e as relações que se criam; às consolidações simbólicas de culturas e de instituições; ao conhecimento e identidade partilhada de forma coletiva.

Outra característica nuclear prende-se com a densidade da problemática, a qual exprime as interações estruturadas que coordenam a ação de atores sociais, através de contextos institucionais e de governação.

Por último, o polimorfismo estrutural refere-se à impossibilidade de representar o mundo através de uma “organicidade sistemática” (Reis, 2005:9), visto que há “espaços estruturais de iniciativa e de autonomia cujo desenvolvimento afirma a sua relevância própria e exerce efeitos de feedback sobre outros espaços” (Reis, 2005:10).

Desta mundividência tridimensional apresentada, as duas primeiras concernem a natureza matricial de território, representando a identidade, a copresença e as relações dinâmicas, enquanto a terceira realça as relações de poder em que os territórios participam e a sua inscrição no mapa estrutural do mundo (Reis, 2005:11).

Este processo é todo conduzido pelas diferentes representações do mesmo território, territorialidades, sejam estas jurídicas, formais ou informais, que fazem com que uma territorialidade dominante se materialize num determinado lugar (Covas e Covas, 2015:17).

A importância do território como fração de um espaço construído tem sido revelada ao longo da história humana. Os espaços fabricados resultam de múltiplas e variadas forças e conflitos entre diferentes jurisdições e representações, em determinado momento da história, num constante movimento contínuo de desconstrução e reconstrução (Covas et al., 2015:17).

Desta forma, assiste-se a um processo simultâneo de “desterritorialização” e de “reterritorialização” dos espaços construídos, marcados por uma nova atribuição aos recursos endógenos, identidade e historicidade singular.

Atualmente, e sendo sempre derivativo do aumento da velocidade no processo de mudança, discutir a territorialidade e discutir também a relação entre o território, lugar de construção das identidades e a própria rede, transporta terreno próprio do movimento e da fluidez dos recursos humanos (Dias, 2018:15-18).

A multiterritorialidade apresenta-se como um dos resultados da conexão entre o espaço geográfico e o espaço de fluxo, condutor da criação de territórios-rede sobrepostos e descontínuos, face a uma lógica de territórios-zona estático, normalmente de âmbito estatal.

Concretamente, o espaço geográfico é um fator explanatório nas relações e atividades socioeconómicas, não sendo apenas “onde as coisas acontecem, mas também a razão por que as coisas acontecem” (Coe et al., 2013:32).

São as diferentes dimensões espaciais como a distância do território e/ou a escala, as redes e circuitos relacionais, o lugar e contexto que servem de ajuda na interpretação do desenvolvimento local e/ou regional e rural (Pike et al., 2017:35-36).

Como um conceito geográfico crucial para o desenvolvimento regional ou local, a definição de escalas refere se ao nível espacial ou tamanho da área territorial e ao alcance dos processos socioeconómicos e institucionais, em que diferentes atores reclamam soberania, poder e exercício de autoridade.

De acordo com Covas e Covas (2015:18), “estamos casados com vários lugares (...), vivemos em multiterritorialidade e em territorialização múltipla”. Importa, assim, perceber que o espaço é constituído por inúmeras interações, e que atualmente é fundamental que se encare o território-rede com múltiplas vozes e articulação de políticas heterogêneas e atores.

As relações e processos podem operar em ambas as direções – *top down* ou *bottom up* – e certas escalas são fundamentais em circunstâncias especiais e num dado período de tempo. Em primeiro lugar, as relações entre as escalas geográficas não são puramente hierárquicas. Os processos socioeconómicos num nível de espaço geográfico superior não condicionam ou determinam os níveis inferiores, de forma linear ou de uma lógica *top-down*.

Em segundo, as escalas geográficas estão interrelacionadas. A interconexão existe devido ao processo socioeconómico entre os atores que atuam e trabalham em diferentes escalas ao mesmo tempo.

O alcance da escala vai desde o nível global até ao nível local da comunidade, do local de trabalho e do indivíduo. Concetualizar a escala e a sua relação com o desenvolvimento local e/ou regional implica equacionar diferentes variáveis.

Como já foi referido, a interconexão entre os diferentes espaços, não está delimitada pelos espaços físicos geográficos, que realça as abordagens multi-escalas e multi-atores entre a abordagem territorial ou relacional (Pike et al., 2017:38).

Em terceiro lugar, as escalas são construídas política e socialmente pelos interesses dos atores, estão constantemente a evoluir económica, social, política, ecológica e culturalmente, ao invés de serem entidades fixas.

1.1. A coesão territorial: do espaço regional às orientações políticas

O conceito de coesão territorial tem uma faceta relativamente recente. Contudo, e para que se consiga entender a pertinência desta nova dimensão, tornou-se necessário efetuar um recuo na história da própria UE. Os ciclos temporais distintos, de crescimento e recessão, contribuem para as assimetrias e desigualdades entre os Estados membros da UE colocando novos desafios de orientações de política (Barca, 2009).

A UE erige-se desde o Tratado de Paris (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço-CECA, 1951) ao Tratado de Roma (Comunidade Económica Europeia, CEE, 1957). Com o Ato Único Europeu é que se estrutura o espaço europeu, os mercados sem fronteiras e o próprio Sistema Monetário Europeu.

Pela sua influência no modelo de desenvolvimento socioeconómico e no ordenamento do território dos Estados membros, o Sistema Monetário Europeu constitui o ponto de partida para a evolução do conceito de coesão territorial.

O “espaço social europeu” está presente no artigo 130º do Ato Único: “TITULO XIV A coesão económica e social: Artigo 130º - A. - A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta estimula o desenvolvimento e prossegue a sua ação tendencial face ao reforço da sua coesão económica e social. É a Comunidade Europeia, muito em particular, que procura reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.”

Tal posição reflete os princípios da Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conferencia de Torremolinos, 1983, com Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território), onde surgem as dimensões democrática, global, funcional e prospetiva do ordenamento do território, tendo como objetivos:

- O desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões;
- A melhoria da qualidade de vida;
- A gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente;
- A utilização racional do território.

Através da otimização que se faz da utilização racional do território, é pressuposta a consideração das dimensões social, económica, ambiental e educacional, de uma forma

profundamente integrada, de acordo com as suas especificidades, que se conciliam de forma equilibrada, contrariando uma perspetiva economicista e centralizadora.

O Ato Único Europeu, no seu artigo 130º - B, apresenta a definição da política económica que contribui para concretizar os seus objetivos de coesão social e económica através dos “fundos com finalidade estrutural (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Orientação», Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) (Fariños, 2008).

Os instrumentos de política comunitária vinculam os países as suas diretrizes com uma contrapartida de financiamento onde se destacam programas como o FEDER e o FEADER, que determinam uma viragem no desenvolvimento das regiões, nomeadamente no interior, mais rural e agrícola.

A UE reconhece a existência dos seus próprios constrangimentos, estabelecendo as suas orientações políticas, mas tal não impede a diminuição dos desequilíbrios regionais que se agravam internamente.

Reconhece, igualmente, que os objetivos de desenvolvimento regional carecem de um efetivo planeamento e ordenamento dos seus territórios.

As mutações cada vez mais rápidas de uma sociedade globalizada e globalizante, com as oportunidades que tem de inserção em mercados mais alargados, transporta consigo os constrangimentos de dependência perante as incertezas dos processos de mudança, justificando as novas orientações de política da UE.

A mundialização de determinados circuitos financeiros catapultou os estímulos para a concentração das empresas, que se tornaram cada vez mais internacionais, anónimas e horizontais. Este processo favorece as economias mais fortes, ao mesmo tempo que reorganiza a inserção em espaços mais vastos, sendo representativo de uma oportunidade de desenvolvimento social, económico e cultural. Por outro lado, serve também um reforço da dependência de processos de câmbio de controlo impossível, quer seja no espetro temporal, nos impactos territoriais ou mesmo nos económico-sociais locais (Pereira, 2009:85).

A contradição existente, assume a característica de se identificar pelo facto da UE ser o organismo definidor de diretrizes e normas regulamentadoras, numa amplitude que abrange vários domínios das políticas setoriais, onde tem competências sempre com o

objetivo de estabelecer princípios de convergência, ainda que estes não se apliquem ao ordenamento do território.

Os motivos são justificados pela aplicação do princípio da subsidiariedade, pelo que a coordenação de políticas setoriais com impacto territorial necessita de uma visão partilhada do espaço europeu.

Relativamente à análise de valências e fragilidades realizada a estes territórios de menor densidade, constata-se que as principais forças e oportunidades dos mesmos estão relacionadas com várias incidências:

- o vasto património arquitetónico, arqueológico, geológico e natural;
- a relação entre o emigrante e a sua terra natal;
- o posicionamento geoestratégico e os eventos, artes e ofícios tradicionais;
- as boas acessibilidades rodoviárias e a sua infraestruturização.

Por outro lado, as fraquezas e ameaças, concatenam-se numa articulação com a desertificação demográfica, os baixos níveis de escolaridade e qualificação dos recursos humanos, relevando a elevada suscetibilidade da propagação de incêndios, a carência de alguns serviços públicos e a introdução de portagens nas principais vias rodoviárias.

De entre outras das debilidades a si inerentes, surge em realce as visitas curtas dos tais “filhos da terra” que abandonaram esses territórios exangues em procura de melhor futuro em ligação direta com o desemprego sazonal, que se articula ao turismo natural e rural e as empresas industriais de pequena dimensão.

A particularidade destas geografias de baixa densidade, é a sua parca capacidade de distribuição e distensão demográfica, institucional e relacional, revendo-se na definição de Covas e Covas (2015:32) como territórios com fraqueza estrutural relacionada com as “caraterísticas demográficas, com a espessura da rede urbana, com a industrialização difusa, com a estrutura da propriedade fundiária e a estrutura do povoamento (...)”.

Como agravante da baixa densidade populacional, nestes municípios verificam-se níveis de escolaridade abaixo do nível médio nacional, ao mesmo tempo que, para além de serem os municípios mais envelhecidos de Portugal, são igualmente aqueles que possuem uma das mais baixas percentagens da população com Ensino Superior, a nível nacional,

muito por causa da ausência de capacidade de agarrar a qualificação e o talento com um complexo industrial desenvolvido (Bento et al., 2013).

No que concerne à dimensão político-administrativa, verificasse a existência de uma parca oscilação partidária, vivendo numa espécie de cristalização do poder eleito através do conhecimento das personalidades e não tanto da sua filiação partidária.

O número de trabalhadores públicos é superior à média nacional, quando comparado os números de trabalhadores por mil habitantes, culminando no reforço das dinâmicas socioeconómicas locais e reforçando a ideia do setor público como grande garante da subsistência regional e aglutinador das forças de trabalho menos qualificadas em espaços de densidade populacional reduzida.

Ao nível dos serviços públicos verifica-se falta de proximidade, principalmente com cuidados de saúde, em municípios com pouca população, provocado pelo afastamento das localidades, mas com um alto índice de envelhecimento. O setor económico mais privilegiado continua a ser o setor primário, com a agricultura, a pecuária, a floresta e a pesca, ainda que exista uma ênfase cada vez mais densa nas metodologias industrializadas, com mais métodos modernos e mecânicos (Dias, 2018).

É-nos possível constatar que esta tipologia de territórios dispõe de um conjunto de riquezas inigualáveis, principalmente conectadas com o património arquitetónico, arqueológico, geológico e natural, perpassando pelo conhecimento tácito local, a relação que permanece entre o emigrante e a terra natal e os eventos tradicionais.

1.2. Administração Local: sistemas e relações

Ao contrário das Administrações centrais, a Administração Autónoma tem ao seu cuidado os mecanismos adstritos aos chamados interesses públicos específicos das comunidades por sua conta e sem dependência do Governo. Desta forma, assumem uma autoadministração de coletividades ou formações sociais intraestaduais (de natureza territorial, profissional ou outra), organizadas segundo princípios eletivos e representativos, por meio de corporações de direito público ou outras formas de organização representativa.

As administrações autónomas prosseguem, com isto, a lógica de defesa dos interesses próprios, sob representatividade dos seus órgãos (autogoverno) e a autoadministração (definição da sua orientação político-administrativa, sem dependência de qualquer instrução ou orientação heterónoma) (Moreira, 2005:156-157).

São vários os elementos constitutivos do conceito de Administração autónoma, necessários para entender os territórios de baixa densidade:

1) A administração autónoma materializa a administração dos assuntos de certa coletividade por ela própria. Pressupõe, ao mesmo tempo, a existência de um agrupamento ou coletividade intraestadual (territorial, profissional, etc.), investido, através de um arranjo institucional, em funções administrativas em relação aos seus membros. A ideia de agrupamento pressupõe que dentro de uma comunidade existam interesses consentâneos, ou seja, uma certa homogeneidade entre os seus membros, o que significa ser necessário que eles partilhem de uma característica comum relevante sob o ponto de vista das tarefas administrativas em causa (residência, profissão, etc.). Sucintamente, é dado o reconhecimento de que nas sociedades políticas contemporâneas existem coletividades ou agrupamentos sociais estruturados, dotados de interesses próprios, politicamente relevantes, que podem não encontrar satisfação adequada no quadro da administração geral do Estado, e que reclamam o reconhecimento de uma esfera de ação própria.

2) A continuação de interesses específicos de determinada coletividade intraestadual, adjudicada a tarefas específicas de um determinado grupo, consideradas como interesses próprios desse grupo social, faz emanar uma distinção material entre as tarefas administrativas do Estado – correspondentes aos interesses gerais da coletividade nacional.

3) A administração autónoma quer dizer que há uma administração efetuada pelos próprios administrados, seja diretamente ou por intermédio de seus representantes. A isto chama-se autogoverno, ou seja, um governo mediante organismos próprios, representativos, escolhidos por via de eleição e não nomeados por entidades exteriores, encontrando-se aqui uma clara aplicação do princípio democrático.

4) É essencial ao conceito de administração autónoma a ideia de que os respetivos órgãos gozam de autonomia de ação face ao Estado, estabelecem a sua própria orientação na sua esfera de ação, livres de instruções estaduais e à margem de controlo de mérito, em suma, sob responsabilidade própria (Oliveira, 2017:8-9).

Finalmente, estas dinâmicas integram o setor da administração independente e as autoridades associadas ao Parlamento, dotadas de poderes predominantes de fiscalização da legalidade administrativa e de garantia dos direitos dos cidadãos, e disso são exemplos o Provedor da Justiça, a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, a Entidade Reguladora da Comunicação Social, a Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado, a Comissão de Fiscalização dos Serviços de Informações (Oliveira, 2017: 9-10).

Ainda, num sentido amplo, integram este setor as entidades independentes que detêm poderes reguladores (por exemplo, a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários) e os júris enquanto órgãos ocasionais não sujeitos a hierarquia (Oliveira, 2017: 10).

As autarquias locais constituem uma subespécie de Administração autónoma e são um elemento da organização do Estado democrático e de descentralização administrativa. O Estado de direito democrático tem como dimensões a soberania popular, o pluralismo de expressão e organização, a separação dos poderes e a garantia dos direitos fundamentais (artigos 2.º e 235.º CRP) (Albuquerque Sousa, 2013: 80).

Desta forma, uma parte significativa da administração autónoma territorial é constituída pela administração local autárquica, ou seja, pelo conjunto das autarquias locais. Segundo a Constituição da República Portuguesa, as autarquias locais, sob princípio da tipicidade, correspondem, no continente, às freguesias, aos municípios e às regiões administrativas e, nas regiões autónomas, às freguesias e aos municípios. (Oliveira, 2017:8).

Há países com dois níveis territoriais, sendo eles o município e a região, como a Holanda e a Suécia, e outros países com três níveis como a Espanha, França, Alemanha e Itália. Estabelecidos concretamente, Portugal tem as freguesias, os municípios e duas regiões autónomas. Uma autarquia inframunicipal como a freguesia existe apenas em Portugal, Inglaterra e País de Gales (Albuquerque Sousa, 2013).

A administração territorial organiza-se através de uma prática ou processo e as múltiplas relações que se estabelecem nas interações entre diferentes atores e interesses diversos presentes no território. O resultado desta organização é uma visão territorial compartilhada, sustentada na identificação e valorização do capital territorial, necessária para conseguir a coesão territorial sustentável, aos diferentes níveis, desde o local ao supranacional (Fariños, 2008).

O direito das autarquias locais deve considerar-se um direito administrativo especial autonomizado do direito administrativo geral devido às especificidades da sua organização e atividade e do estatuto dos eleitos locais. Portugal situa-se no mesmo sentido da generalidade dos países europeus que apontam à descentralização, à regionalização (Portugal tem duas regiões autónomas e a previsão constitucional de criação de regiões administrativas), a racionalização do número dos municípios e a estabilidade do poder local.

Assim, a *governance* é um processo incremental onde se estabelecem relações de dimensão vertical e horizontal, entre os diferentes níveis da administração da escala, europeia, nacional, intermunicipal e municipal, a segunda estabelece relações entre as políticas setoriais, territórios e grupos de cidadãos (Fariños, 2008).

Os princípios da boa *governance* são a responsabilidade, a coordenação, a cooperação, a coerência e a informação. Processo incremental, dinâmico, que se altera ao longo do tempo, onde as práticas governamentais se adaptam às mudanças e às novas necessidades, originando novas práticas de *governance*, que por sua vez determinam novas formas de governo e assim sucessivamente, melhorando as formas tradicionais. A forma de governar (*politics*), o processo como se repartem responsabilidades e se tomam decisões por parte dos atores institucionais altera-se, tornando mais coerentes as políticas sectoriais, fomentando novas práticas governamentais, contribuindo para uma nova política (*policy*).

Algumas dúvidas surgem no domínio da *governance* multiníveis na forma como a organização política administrativa do Estado se estrutura (*polity*) para o exercício do poder. Esta mesma *governance* territorial é o instrumento primacial para uma gestão efetiva das políticas de desenvolvimento territorial, porque é a pré-condição para a coesão territorial, mediante a participação de distintos atores (públicos, privados e terceiro setor) que operam a diferentes escalas” para a definição dos objetivos.

O capital territorial confere-lhe a identidade e, através da sua valorização, contribui para a diversidade da atividade económica, com uma gestão racional dos recursos, sustentável-resiliente. A aplicação dos princípios de *governance* territorial ao processo de planeamento e ordenamento do território confere-lhe resiliência e permite atingir os objetivos de um desenvolvimento socioeconómico mais equitativo e coeso (Fariños, 2008).

Importa distinguir o conceito de *governance* do conceito de governo, que se expande também a estes territórios de baixa densidade. O governo supõe a existência de um poder, o Estado, que está organizado através de uma série de poderes públicos com relações hierárquicas entre eles e procedimentos burocráticos como forma de funcionamento (Fariños, 2008).

Assim, o governo, num contexto específico de *governance*, tem que “aprender” a adaptar a sua estrutura hierárquica a novos desafios, reconhecendo as suas falhas nas respostas perante contextos de mudança (Stoker, 1998).

Na *governance* territorial estabelecem-se novas relações com atores emergentes externos à cena política. Os atores públicos, privados, cooperam a nível local, mas estabelecem conexões a outras escalas (*governance* multiníveis) estabelecendo diferentes relações de base territorial (*governance* territorial) (Dallabrida, 2015).

A participação de múltiplos e variados atores com interesses e recursos diferenciados exerce pressões (conflitos de interesses) no processo de planeamento, correspondendo a diferentes filosofias políticas. O planeamento, partindo de uma perspetiva neoliberal, faz-se através de vários pressupostos:

- visão estratégica do território, que congrega os *stakeholders* privilegiando os que diretamente estão em condições de assumir compromissos (parcerias público-privadas), nomeadamente os empreendedores. Estes estabelecem as prioridades,

que não comprometem, por fatores de risco externo (diferentes ciclos políticos), os objetivos e metas, sujeitos a monitorização e avaliação, garantindo a eficácia e eficiência do plano. Enquanto o planeamento numa perspectiva mais colaborativa considera a participação de todos os cidadãos, organizados ou não.

- valores culturais e de intervenção, resultam em dinâmicas sociais interativas entre grupos com expectativas diferentes sobre o território (Davoudi, Evans, Governor, Santangelo, 2008). As ações são mais inovadoras do que consensuais. As parcerias são formais ou informais em rede (*governance* horizontal) onde a complexidade do processo de planeamento e a incerteza devem preparar os territórios para as alterações e riscos da mudança, através das suas potencialidades e diversidade territorial.

A *governance* territorial é, por isto, um processo que utiliza como instrumento a participação para atingir o objetivo de desenvolvimento território, através de relações verticais e horizontais – as dimensões da *governance*.

As dinâmicas sociais são mais ou menos intensas e concorrem para alterar formas e práticas governamentais consoante os seus valores, níveis de educação, cultura (capital social), contribuindo para capacidades diferentes de exercício da *governance* territorial. A questão coloca-se na fronteira entre o social e o político e no modo como se estabelecem as relações sociopolíticas que permitem a emergência do conceito de *governance* (Dias, 2018).

A forma e os modos de *governance* dependem do desenvolvimento social, das interações entre partes de um sistema. O aumento do número de atores que intervêm na *governance* gera relações de interdependência, que se manifestam em “tendências sociais de longo alcance como a diversidade e a integração” (Kooman, 2010: 172-173). A fronteira entre o social e o político assenta, desta forma, na diversidade, complexidade e dinâmica das situações da sociedade moderna.

Com a introdução do dinamismo das mudanças sociopolíticas surgem novos atores organizados, podendo (ou não) alterar os sistemas. Os novos atores com oportunidade de intervenção, questionam os problemas da estrutura, as irregularidades do sistema e as relações com os sistemas envolventes, determinando o poder da sociedade para alterar a forma de governar. A dinâmica social altera a política e as políticas.

O sistema constitui um conjunto de entidades que estabelecem mais relações entre eles do que com outras entidades. A diversidade é uma característica das entidades do sistema, com natureza, níveis e extensão diferentes.

A complexidade destes pequenos territórios apresenta-se como um indicador da “arquitetura” do sistema através das ações/relações entre as suas partes, entre as partes e o todo e entre o sistema e seu ambiente. O dinamismo aplica-se às tensões do sistema e entre este e os sistemas da sua envolvente.

O conceito da própria diversidade, que tem em si uma ampla capacidade de ser apelativo face à atenção para os atores em termos sociopolíticos e para aspetos das próprias entidades, tais como objetivos, intenções e poderes, tem também em si a funcionalidade de determinar novas dinâmicas sociais. O conceito de complexidade convida ao exame de estruturas, interdependências e inter-relações dentro e entre os diferentes níveis, definindo o modelo de governação.

A governance territorial tem, nas dinâmicas sociais, o suporte do seu processo incremental, pelo que se questiona se a sociedade civil dispõe de ferramentas idênticas para o dinamizar. As motivações são de natureza distinta, onde prevalece o imediato, motivado por atividades emergentes de exploração dos recursos territoriais, gerando interdependências que impedem a alteração da forma e estrutura de governar, da política e das políticas.

A responsabilização do processo de governance é partilhada, mas o Estado e o seu modelo de governação são determinantes:

- na capacidade de promover a coordenação entre os níveis da administração e as políticas setoriais;
- na participação pública como forma de empowerment da sociedade civil, contribuindo para que os diferentes instrumentos legislativos e de desenvolvimento das políticas sejam aplicados de forma coerente e eficiente.

É, por tudo isto, possível e necessário que seja continuada a oferta de interpretações e respostas distintas ao pensamento único e ao pragmatismo que impõe o imediato que se apoderou da política e desvaloriza a sua razoabilidade. A interiorização do valor de interesse público mais amplo e os conceitos associados as filosofias políticas são percecionadas pela sociedade civil?

As questões colocam-se no modelo político-administrativo e no papel do Estado perante os territórios de baixa densidade, mas também nas relações que estabelece com a sociedade e o mercado, pelo que é preciso recuar ao contexto da emergência do conceito de governance para perceber a resistência do sistema à prática de uma boa governance.

2.O Sistema Educativo em Portugal

2.1. Percurso Histórico

O ensino em Portugal esteve durante largo tempo a cargo exclusivamente da Igreja. Já no século X, ainda antes da fundação da monarquia, existiu uma escola de latim. No século seguinte foi fundada uma escola junto à Sé de Coimbra. Houve colégios célebres, logo nos primeiros tempos da nossa existência enquanto nação, nos mosteiros de Santa Cruz, em Coimbra, e de Alcobaça e outros em Lisboa e Braga.

Os estudos oficiais só surgiram nos finais do século XIII com a fundação da Universidade, subsistindo o ensino em escolas episcopais e conventuais. No século XVI foi fundado o Colégio das Artes em Coimbra onde existiam, ao lado de estudos superiores, a que chegaram a corresponder graus académicos, as escolas menores.

Os primeiros ensaios de uma, ainda que incipiente, rede de ensino estatizado gratuito, tiveram lugar no início da segunda metade de Setecentos, com a criação de aulas de Gramática Latina, Grego e Retórica (28 de Junho de 1759), correspondentes ao ensino preparatório para os estudos maiores, hoje denominado de ensino secundário, seguidas da criação de escolas de ler, escrever e contar, ou seja, o ensino básico (6 de Novembro de 1772).

Foram também criadas aulas de Filosofia inseridas no mesmo ensino preparatório. Aos professores daquelas aulas e aos mestres destas escolas é atribuído o estatuto de funcionários do Estado.

Esta primeira reforma do ensino português contemplou igualmente a centralização estatal da administração escolar, sob a tutela do Ministério do Reino e com uma estrutura central de apoio, cuja designação e composição foi variando ao longo dos anos, estrutura sempre apoiada em funcionários ou organismos periféricos da administração pública.

Esta organização administrativa, com uma ou outra alteração menor, manteve-se até 1913, quando foi criado pelos republicanos, com carácter estável, o Ministério de Instrução Pública, cuja designação passará a Ministério da Educação Nacional em 1936 e irá até 1974. A partir deste ano, de acordo com o regime instaurado, abandonou o termo Nacional, passando a Ministério da Educação, designação esta que tem sido, em certos períodos,

alargada com outros nomes segundo a abrangência da tutela desta pasta governamental. A designação atual é Ministério da Educação.

O Ensino superior é, atualmente, da competência do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. No que respeita ao formato do sistema educativo, com o objetivo de abandono definitivo da nomenclatura setecentista, tradicional, da época Josefina/Pombalina, em finais de 1836, o regime liberal promulga uma nova organização do ensino, com a definição de graus ou níveis - primário, secundário liceal, superior e universitário, a que se juntou, alguns anos depois, o ensino técnico - profissional (1852, 1864). Estes níveis de ensino perdurarão até 1974.

As primeiras afirmações de obrigatoriedade escolar surgem igualmente em 1835-1836 e vão sendo aperfeiçoadas no decorrer dos tempos, embora sem resultados práticos muito evidentes, abrangendo os três primeiros anos do designado ensino primário, durante muitas décadas.

Este único nível de ensino básico obrigatório só veio a ter a duração de 4 anos a partir de 1956, para os alunos do sexo masculino (Decreto-Lei n.º 40 964, de 31 de dezembro de 1956) e, quatro anos depois, extensivo às crianças do sexo feminino (Decreto-Lei n.º 42 994, de 28 de maio de 1960).

O ensino secundário liceal foi registando alterações ao longo do século XIX especialmente no que se referia à sua organização curricular, ao processo de avaliação dos alunos e à duração do curso. Em 1894/1895 foi definitivamente inserido o «regime de classes», mas o plano de estudos mantém-se praticamente o mesmo. Durante a 1.ª República não se registaram modificações assinaláveis.

A primeira reforma do ensino secundário liceal, registada sob a vigência do Estado Novo, teve lugar em 1936, com o ministro da Educação, Carneiro Pacheco, estabelecendo um curso geral dos liceus (1.º ciclo de 2 anos e 2.º ciclo de 3 anos), em regime de classe, com atribuição de um diploma de fim de estudos, seguido de um 3.º ciclo de 2 anos, um curso complementar de Ciências ou Letras, em regime de disciplinas, destinado especialmente a preparar para o acesso ao ensino superior, tendo os conteúdos de ensino sido então profundamente reformulados.

Em 1947 (Decreto-Lei n.º 36 507), com o ministro Pires de Lima, esta reforma sofreu ligeiras modificações. Criou-se, nesse mesmo ano, um sistema de Inspeção do Ensino Lical que, desde o século XIX, não lograra implantar-se com carácter permanente.

O ensino técnico-profissional só começará a ter o seu funcionamento progressivo a partir de um conjunto de diplomas (1884) do ministro das Obras Públicas, Comércio e Indústria, António Augusto de Aguiar. Após a implantação da República, este nível de ensino será objeto de reformas significativas, desde o alargamento da rede escolar, a aspetos relacionados com o pessoal docente e com o quadro administrativo.

Ao abandono a que foi votado na década de 1930 e na primeira metade de 1940, segue-se, a 19 de Junho de 1947, uma importante reforma do ensino técnico – profissional, industrial e comercial (Decreto-Lei n.º 36 356), cuja execução foi legislada no ano seguinte (Estatuto do Ensino Profissional Industrial e Comercial, de 25 de Agosto de 1948).

A meio da década de 60, a escolaridade obrigatória é alargada para 6 anos (Decreto-Lei n.º 45 810, de 9 de Julho de 1964), tendo por alvo toda a população escolarizável até aos 14 anos de idade, com a frequência do ensino primário elementar (4 anos) prosseguida por uma de duas novas vias: ensino primário complementar (5.^a e 6.^a classes) ou ciclo preparatório do ensino secundário (2 anos), presencial ou mediatizado (curso da telescola).

O ciclo preparatório do ensino secundário, criado em 1967, unificou as duas vias de estudo alternativas, subseqüentes ao ensino primário (1.º ciclo dos liceus e ciclo preparatório do ensino técnico), com o objetivo não só de alargar a cultura geral de base dos alunos que pretendiam prosseguir os estudos, mas também de servir de orientação àqueles que tinham de fazer uma opção vocacional após a sua conclusão: frequência do curso geral do ensino liceal ou dos cursos gerais do ensino técnico, com a duração de três anos cada (Bento et al., 2013).

No início dos anos 70, quando o ministro Veiga Simão é responsável pela pasta da Educação Nacional, foi aprovada uma Lei de Bases a que deveria obedecer a reforma global do ensino (Lei n.º 5/73, de 25 de Julho), a qual previa a extensão da escolaridade obrigatória para oito anos, compreendendo quatro anos de ensino primário e mais quatro de um «tronco comum» de ensino preparatório.

À escolaridade obrigatória seguir-se-iam quatro anos de *ensino secundário* a funcionar nos liceus existentes, que deveriam evoluir para escolas secundárias polivalentes, com opções de estudos diversificados (cursos liceais, cursos comerciais e cursos industriais). A Lei n.º 5/73, embora não tenha sido revogada até 1986, não chegou a ser aplicada. A partir de 1974, a escolaridade básica obrigatória continuou a ser de 6 anos.

A dualidade liceus/escolas técnicas desapareceu para dar lugar às escolas secundárias, tendo sido extinto o *ensino técnico-profissional*. É a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) que estabelece o novo quadro geral do sistema de ensino português.

A escolaridade obrigatória passa a ser de 9 anos, com obrigatoriedade de frequência da escola até aos 15 anos de idade. O objetivo é o de garantir um *ensino básico*, dividido em três ciclos articulados e uma escolaridade pós-obrigatória que, por um lado, constitui um prosseguimento do 3º ciclo e, por outro, realiza a transição para o ensino superior ou para a entrada no mundo do trabalho. Esta medida aplicou-se a todos os alunos que ingressaram no sistema a partir de 1987/88.

O ensino secundário, na configuração do sistema de ensino não superior, circunscreve a escolaridade pós-obrigatória a um ciclo único de três anos, posterior à conclusão do ensino básico. Organiza-se segundo formas diferenciadas, contemplando a existência de cursos predominantemente orientados para a vida ativa ou para o prosseguimento de estudos.

Foi o rei D. Dinis quem fundou, em 1290, a primeira instituição portuguesa de ensino superior, designada por Estudo Geral, instalado em Lisboa e integrando os cursos de Artes, Direito Canónico, Direito Civil, Medicina e Teologia. Alternando a sua sede entre Lisboa e Coimbra, foram os estudos maiores transferidos definitivamente para esta última cidade pelo rei D. João III, em 1537.

Permaneceu a Universidade de Coimbra como a única estatal até 1911. Em agosto de 1772, beneficiou de uma importante renovação, traduzida na chamada "Reforma Pombalina da Universidade e que consistiu na criação de novas estruturas de administração e gestão, na fusão de cursos, na instalação de novas Faculdades com planos de estudos orientados para a experimentação e apoiados por modernos institutos científicos destinados a um ensino prático (Ferrão, 2000).

Com o regime republicano, foram criadas duas novas universidades estatais em Lisboa (a Clássica e a Técnica) e uma no Porto. Só no século XX, na década de 70, o ensino superior assiste a um crescimento importante, quer na procura, quer na oferta estatal e privada.

No ensino superior, público, particular e cooperativo, coexistem o ensino superior universitário e o ensino superior politécnico, ambos com objetivos e características diferentes. O primeiro visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais; o segundo, de cariz marcadamente profissionalizante, visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior (Ferrão, 2000).

2.2. Agentes Locais

A organização democrática do Estado português compreende a existência de autarquias locais. As autarquias locais são instituições coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses das respetivas populações.

As autarquias locais são, quer no Continente, quer nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, o município e a freguesia. A organização e as atribuições das autarquias locais são reguladas por lei, dispondo estas de património e finanças próprias. É atribuição do poder local o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações, designadamente:

- a administração dos bens próprios e sob sua jurisdição;
- o desenvolvimento;
- o abastecimento público;
- a salubridade pública e o saneamento básico;
- a saúde;
- a educação e ensino;
- a proteção à infância e à terceira idade;
- a cultura, tempos livres e desporto;
- a defesa e proteção do meio ambiente;
- garantia da qualidade de vida da população local;
- agregado populacional;
- a proteção civil.

As competências dos municípios em matéria de investimentos públicos são aprovadas e regulamentadas pelo Governo sem prejuízo do exercício das atribuições das próprias autarquias. É competência dos municípios a realização de investimentos nos seguintes domínios:

- enquadramento rural e urbano;
- saneamento básico;
- energia;
- transportes e comunicações;

➤ educação e ensino:

- estabelecimentos de educação pré-escolar;
- escolas do ensino básico e secundário;
- residências e centros de alojamento para estudantes do ensino básico;
- transportes escolares;
- atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico (ação social escolar e ocupação dos tempos livres);
- equipamentos para educação de base de adultos. cultura, tempos livres e desporto;
- centros de cultura, bibliotecas e museus municipais;
- património cultural, paisagístico e urbanístico;
- parques de campismo;
- instalações e equipamento para práticas desportivas e recreativas;
- saúde.

No domínio da descentralização de competências por força do Decreto-Lei 21/2019 de 30 de janeiro verifica-se toda a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação

As propostas apresentadas pelos governos já em pleno século XXI, sobretudo os mais recentes, inscrevem-se no quadro definido pela Estratégia de Lisboa, nomeadamente:

- fazer da sociedade da informação e do conhecimento uma alavanca para a coesão social;
- a modernização económica e tecnológica, numa perspetiva de inclusão e de igualdade de oportunidades;
- defesa e valorização do serviço público de educação e da escola pública, aberta a todos.

Nesse âmbito, o Governo promove, também, o apoio estatal ao ensino particular e cooperativo, assente na qualidade e através de formas claras e rigorosas de contratualização. Para tal, foram definidas cinco metas:

- estender a educação fundamental, integrando todos os indivíduos em idade própria, até à conclusão do ensino ou formação de nível secundário, ou seja, motivar todos

os menores de 18 anos, incluindo aqueles que já estejam a trabalhar, para percursos escolares ou de formação profissional;

- alargar progressivamente a todas as crianças em idade adequada a educação pré-escolar e consolidar a universalidade do ensino básico de nove anos, o que implicam retomar a aposta na rede nacional de ofertas da educação de infância e reforçar os instrumentos de inclusão e combate ao insucesso na escola básica;
- dar um salto qualitativo na dimensão e na estrutura dos programas de educação e formação dirigidos aos adultos, o que requer uma atenção particular às necessidades específicas dos adultos ativos que não dispõem de habilitações escolares equivalentes ao 9º ano de escolaridade;
- mudar a maneira de conceber e organizar o sistema e os recursos educativos, colocando-nos do ponto de vista do interesse público geral e, especificamente, dos alunos e famílias. Estes objetivos determinam que determinadas questões tão importantes como o recrutamento e colocação dos docentes, os tempos de funcionamento dos estabelecimentos de pré-escolar e das escolas ou a estruturação dos seus serviços, sejam abordadas na perspetiva dos destinatários últimos do serviço público da educação;
- enraizar em todas as dimensões do sistema de educação e formação a cultura e a prática da avaliação e da prestação de contas: avaliação do desempenho dos alunos e do currículo nacional; avaliação dos educadores e professores; avaliação, segundo critérios de resultados, eficiência e equidade, das escolas e dos serviços técnicos que as apoiam.

Dentro da sua normativa de jurisprudência de base o sistema educativo subentende-se um conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação expresso pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade (Ferrão, 2010).

Tem, por âmbito geográfico, a expansiva totalidade do território, seja continental e regiões autónomas, devendo ter uma expressão flexível e diversificada, de tal modo que faça a abrangência da generalidade dos países e dos locais em que vivam comunidades de portugueses.

Ao Estado, incumbe a responsabilidade da democratização do ensino, não podendo este atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas ou religiosas. O ensino público não pode ser, de nenhuma forma, confessional, sendo garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas pela Constituição da República Portuguesa de 1976 (Ferrão, 2001).

No ensino básico assume particular relevo a consagração no currículo de três novas áreas curriculares não disciplinares – área de projeto, estudo acompanhado e formação cívica, bem como a obrigatoriedade do ensino experimental das ciências, o aprofundamento da aprendizagem das línguas modernas, o desenvolvimento da educação artística e da educação para a cidadania e o reforço do *núcleo* central do currículo nos domínios da língua materna e da matemática.

O ensino secundário organizado em cursos gerais e cursos tecnológicos obedece à articulação com o ensino básico, com o ensino superior e com o mundo do trabalho.

O Decreto-Lei n.º 74/04, de 26 de março, determinou a criação da área de projeto, nos cursos científico-humanísticos, e da área de projeto tecnológico, nos cursos tecnológicos, como áreas curriculares não disciplinares.

O diploma consagrava ainda a educação para a cidadania, a valorização da língua portuguesa e a dimensão humana do trabalho, bem como a utilização das tecnologias da informação e da comunicação, como formações transdisciplinares (Ferrão, 2001).

O Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação.

Em 1997 (Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de setembro), é adotada legislação que aprofunda a autonomia das universidades, em articulação com a definição das bases de financiamento do ensino superior público.

A Lei Orgânica do Ministério da Educação foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro e alterada pelo Decreto-Lei 102/2013 de 25 de julho.

Relativamente ao ensino superior, o traço dominante, nos últimos anos, relaciona-se com a autonomia administrativa, financeira, científica e pedagógica dos estabelecimentos deste nível de ensino.

3.Órgãos de especial Relevância

Na escola os atos que envolvem uma prática cooperante entre docentes, pais e encarregados de educação, alunos, pessoal não docente, autarquia e atividades de interesse local, servem de plataforma para a materialização das chamadas assembleia de escola ou do agrupamento de escolas.

No conselho pedagógico estão obrigatoriamente representados os coordenadores de departamento, ano, ciclo ou curso, dos serviços especializados de apoio educativo, dos projetos em desenvolvimento na escola, os pais e encarregados de educação, o pessoal não docente e os alunos, no ensino secundário (Moreira, 2001).

A coordenação e o acompanhamento da concretização da componente pedagógica e didática da política educativa, da formulação da política de apoios e complementos educativos é da competência da Direção Geral da Educação (DGE).

Os dois subsistemas de ensino superior – ensino universitário e ensino politécnico – encontram-se articulados, sendo possível a passagem de um para o outro, competindo ao órgão próprio do estabelecimento, para o qual o estudante pretende transferir-se, decidir da sua aceitação ou não (Medeiros, 2013).

Concertando externamente toda a dinâmica logística educacional dos territórios de baixa densidade, através dos seus múltiplos atores, torna-se necessário que se subentenda a participação e consulta dos mesmos.

3.1. Conselho Nacional de Educação (CNE)

O Conselho Coordenador do Ensino Particular e Cooperativo, órgão de consulta do Ministério da Educação, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 484/88, de 29 de dezembro, e constituído por:

- um representante do Ministério da Educação de reconhecida competência no âmbito do ensino, que desempenha funções de presidente;
- o Inspetor-geral da Educação, o Diretor-geral do Ensino Superior e os diretores da Direcção-Geral do Ensino Superior (DGES do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior) e da Direcção-Geral da Inovação e Desenvolvimento Curricular (DGIDC);
- os Diretores Regionais de Educação;
- representantes das associações de pais, dos professores e dos alunos do ensino particular e cooperativo;
- representantes das associações dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo.

A este Conselho competia: avaliar e propor a adaptação ao ensino particular e cooperativo das medidas que, para o ensino público, venham a ser adotadas em relação ao desenvolvimento e avaliação do sistema educativo; propor a criação de cursos, de acordo com planos próprios, para estabelecimentos de ensino privado; apreciar e emitir pareceres sobre propostas de critérios de fixação e atribuição de subsídios a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo e de atribuição de autonomia e paralelismo pedagógico; estabelecer a articulação entre os órgãos e serviços centrais do Ministério da Educação e outras entidades públicas e privadas relacionadas com o ensino particular e cooperativo (Fariños, 2008).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/06, de 21 de abril, extinguiu este órgão e as suas competências transitaram para o Conselho Nacional de Educação.

O Conselho Nacional de Educação é um órgão superior de consulta do Ministério, independente, gozando de autonomia administrativa e financeira. A Lei n.º 21/2015, de 3 de fevereiro apresenta a orgânica do Conselho em causa, assim como também regulamenta a sua composição, competência e regime de funcionamento.

O CNE tem a sua composição explanada no artigo 4º da Lei Orgânica, atualmente em vigor sendo composto por membros representativos dos diferentes organismos envolvidos diretamente no setor da educação.

O presidente é eleito pela Assembleia da República por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções. Ao Conselho Nacional de Educação compete, por iniciativa própria ou em resposta a solicitações que lhe sejam apresentadas, emitir opiniões, pareceres e recomendações sobre todas as questões educativas, em particular, acompanhar a aplicação e desenvolvimento do disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) (Dias, 2018).

3.2. Conselho Coordenador do Ensino Superior

O Conselho Coordenador do Ensino Superior é um órgão consultivo previsto no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) cuja principal função é o aconselhamento no domínio da política de ensino superior e pretende-se que seja um órgão que contribua para a expansão e internacionalização do ensino superior.

É composto por especialistas em ensino superior nomeados pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, representantes do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, da Associação Portuguesa de Ensino Superior Privado, dos estudantes, bem como pelo Presidente da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, pelo Diretor-geral do Ensino Superior e pelo Presidente da Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Anteriormente designado Conselho Nacional para a Ação Social do Ensino Superior (CNASES) sendo igualmente órgão de consulta e aconselhamento do Ministro da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior no domínio da política de ação social no ensino superior. Quanto à sua composição era muito semelhante à que vigora atualmente no CCES.

Foi também a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/06, de 21 de abril que extinguiu este órgão e as suas competências transitaram para o Conselho Coordenador de Ensino Superior.

3.3. Conselho Municipal de Educação

A criação de um órgão local com competência em matéria de educação surge ainda antes de qualquer normativo legal como afirma Pinhal(2006.p 109), que “ A ideia é mais antiga (1988) tendo tido concretizações espontâneas em vários municípios que criaram órgãos destes para os ajudarem a desenvolver as suas políticas educativas e para constituírem sedes de concertação entre os parceiros educativos locais.”

Assim, vários municípios criaram o Conselho Local de Educação com diversas finalidades e que segundo Pinhal (2004, p.56) iam para além das atribuições legais. Com o D.L. 7/2003 de 15 de janeiro, o conselho local de educação passa a denominar-se conselho municipal de educação e neste momento torna-se também uma obrigação legal dos municípios a sua constituição.

O conselho municipal de educação, órgão de cariz municipal, serve na sua essência, enquanto instância de consulta, para analisar e acompanhar todo o funcionamento do sistema educativo com vista à proposição de ações que se revelem adequadas para uma maior eficiência e eficácia do sistema educativo.

Enquanto órgão consultivo, a sua nomeação é feita por deliberação da Assembleia Municipal sob proposta da Câmara Municipal e reúne ordinariamente a cada início e final do ano letivo.

Padece expor, que embora sendo considerado um órgão de consulta, este se traduz num órgão de especial relevância para um melhor funcionamento das instituições a nível local contribuindo assim para um urbanismo educacional mais próximo do desejável.

Matérias como a coordenação e articulação da política educativa com outras áreas setoriais, como são exemplo a área da saúde, a área da ação social ou a área da formação e emprego, o acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa, o parecer sobre a abertura e encerramento dos estabelecimentos de ensino, a apreciação dos projetos educativos municipais, a adequação, perante a situação, da modalidade de ação social escolar, medidas de desenvolvimento educativo para crianças com necessidades educativas especiais, a segurança dos espaços escolares e dos seus acessos e também a intervenção para a qualificação ou requalificação dos edifícios escolares são competências com especial relevância, sendo por isso possível afirmar que este órgão, embora de caráter

consultivo, tem no âmbito das suas responsabilidades, uma especial relevância para uma melhor execução do ensino contribuindo para um urbanismo educacional de excelência.

4.Relacionamento entre Agentes

4.1. Relação Escolas-Famílias

Em termos históricos, as escolas sempre implicaram a intervenção das famílias dos alunos no processo de ensino-aprendizagem, principalmente nos países com maior tradição de abertura da escola à comunidade. A partir do pós-guerra os pais e os encarregados de educação passaram a fazer parte do quotidiano escolar.

No entanto, em Portugal, só a partir de 25 de Abril de 1974 é que se criaram condições para a participação dos cidadãos na vida pública e, conseqüentemente, para a participação das famílias nas escolas.

Nestes últimos anos, os órgãos dos poderes públicos, os especialistas em educação, os professores e outros atores direta ou indiretamente envolvidos na atividade escolar, têm vindo a afirmar uma preocupação com as parcerias educativas.

Partindo dos discursos dos diversos representantes do poder político central e da administração educativa, as escolas têm intervindo, cada vez mais, nos contextos educativos locais com a ajuda acrescida das autarquias, associações, famílias e empresas.

A Lei 29/2006 de 4 de julho disciplina o regime de constituição, os direitos e os deveres das associações de pais e encarregados de educação.

As associações de pais visam a defesa e a promoção dos interesses dos seus associados em tudo quanto respeita à educação e ensino dos seus filhos e educandos quer sejam alunos do pré-escolar ou dos ensinos básico ou secundário, público, particular ou cooperativo.

4.2. Relação Escola – Empresas

Atualmente, conhecer as empresas e estar em contacto com elas torna-se uma competência essencial para qualquer jovem quer seja após o ensino obrigatório quer após a frequência do ensino superior. Nesta relação das escolas com as empresas, em que o foco deve ser a qualificação de jovens com vista a fazer face às necessidades das empresas, que por força da difusão alargada de tecnologias extremamente sofisticadas e novas formas de organização laboral, é fundamental fomentar recursos humanos com mais competências e qualificações.

O perfil dos jovens aquando do fim dos seus estudos deve ser construído na base de conhecimentos técnicos, científicos e económicos para exercerem a sua cidadania e naturalmente se integrem numa sociedade democrática.

A ideia de parceria entre as escolas e as empresas, cujas relações são diversas na sua forma e conteúdo em função do nível e do tipo de ensino, das áreas, do tipo de empresa, da definição e do nível dos atores diz nos que deve existir, no âmbito do projeto de escola, uma equipa dentro da escola que saiba identificar os parceiros, que crie um projeto conjunto entre os diferentes parceiros e que defina uma metodologia de acompanhamento e avaliação.

Naturalmente, as formas mais frequentes de colaboração entre as escolas e as empresas são através da organização de visitas às empresas e a realização de estágios por parte dos alunos nas empresas. No entanto, esta cooperação pode seguir diferentes modalidades e práticas:

- realização de formação em contexto de trabalho em diferentes modalidades;
- realização de visitas às empresas;
- cofinanciamento de bolsas de formação noutros países, designadamente no âmbito de programas Comunitários de estágios no estrangeiro ou de intercâmbios;
- participação direta das empresas na modernização dos equipamentos da escola;
- dias de informação com a participação das empresas;
- contribuição das empresas para a realização de formações complementares que facilitem a inserção dos jovens no mundo do trabalho;

- cooperação técnica em matéria de inovação tecnológica, controle de qualidade, estudos de mercado, numa linha mais global de prestação de serviços às empresas por parte das escolas;
- contribuição das empresas para a atualização e conteúdos programáticos (documentação técnica);
- outras ações, mais raras, mas possíveis, como sejam a publicação de um jornal, a realização de um filme ou de outros materiais;
- apoio à aprendizagem de realização de entrevistas na procura de emprego;

A formação em contexto de trabalho torna-se mais motivadora e enriquecedora para os alunos quer pelo ensino quer por criar rotinas de trabalho pelas quais todos passamos, sejam elas o cumprimento de horários, o ritmo de trabalho, o sentido de responsabilidade e autonomia.

O objetivo desta formação vai ao encontro daquilo que se deve desenvolver na relação da escola com as empresas pois contribui para um melhor aproveitamento dos alunos e com isso contribui-se também para um desenvolvimento das empresas.

5.A Educação em Portugal nos territórios de baixa densidade populacional

A implementação de uma estratégia de desenvolvimento territorial pressupõe uma modificação substantiva do quadro político-institucional para a concertação e governança educacional, garantindo e promovendo a articulação e a integração, territorial e setorial, dos vários instrumentos de política e assegurando uma maior coordenação dos atores e das suas intervenções (Moreira, 2001).

Esta alteração deve favorecer uma abordagem territorial multinível, não só centrada na economia ou na educação, com subsidiariedade e coerência territorial, desenhada em torno de país, regiões (NUTS II), sub-regiões (NUTS III), concelhos e freguesias. Da mesma forma, deve garantir, tanto quanto possível, a adoção de um único mapa multi-escala para todas as políticas públicas, garantindo uma territorialização coerente e funcional das políticas e das redes de serviços públicos.

Atente-se que, em 2015, entrou em vigor uma nova divisão regional, que se traduz em mutações de número e composição municipal das NUTS III, que passaram de 30 para 25 unidades territoriais, agora designadas de “unidades administrativas”. Essas mesmas unidades correspondem às “Entidades Intermunicipais”, “Região Autónoma dos Açores” e “Região Autónoma da Madeira” (Pordata).

Nesse sentido, foi concebido e implementado um conjunto de reformas, nomeadamente a reorganização administrativa territorial autárquica que teve como principais objetivos:

- a promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local;
- o alargamento das atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes recursos;
- o aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia;
- a melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações;
- promoção de ganhos de escala, de eficiência e massa crítica, centrada nas autarquias de baixa densidade;

Os territórios de baixa densidade, tendem a adjudicar um procedimento qualificativo que priorize as políticas públicas com incidência nos seus territórios, podendo efetivá-las com a fixação de diversos apoios e incentivos, a concessão de alguns instrumentos e estratégias de desenvolvimento territorial, e a limitação dos próprios espaços em critérios quantificáveis, para que se faça a sua aplicabilidade multidimensional em demografia, sociedade, educação e economia.

Procurar, também, implementar programas de desconcentração administrativa, concatena toda a dinâmica lógica do urbanismo educacional destas regiões, sobretudo porque tem em vista o reforço de determinadas atribuições aos espaços escolares. Esta descentralização adstringe competências das estruturas periféricas e setoriais da administração pública central, e em particular da sua capacidade de articulação e coordenação das políticas públicas territoriais.

Em termos de serviços públicos, a realidade do poder local português é dos mais centralizados da Europa, quer quanto à distribuição de competências, quer quanto à repartição de recursos.

A descentralização de competências aproxima as decisões dos problemas, permitindo assim uma melhor eficiência e qualidade na gestão pública e deve ser concretizada em vários setores com potenciais ganhos na qualidade ou na eficiência do serviço prestado, sobretudo no campo da Educação ao nível da gestão curricular, pedagógica, dos recursos humanos, financeiros e de equipamentos e infraestruturas no ensino básico e secundário.

Existem, por outro lado, um conjunto de medidas e práticas das quais os territórios menos povoados podem recorrer para adquirir para si maiores níveis de conhecimento e qualificação, e disso é paradigma o Programa +Superior, um sistema de bolsas para apoiar os estudantes originários do litoral e que estudam em instituições sediadas em regiões do Interior (Lopes, 2001).

Esta forma de captação de talento visa promover a coesão territorial pela atração de população jovem para regiões com perda demográfica, o reforço da contribuição de todas as universidades e institutos politécnicos para o desenvolvimento regional, mas também o incentivo à fixação desses mesmos futuros diplomados nas regiões mais desfavorecidas do país.

Garante-se, contudo, que, no âmbito do processo de reordenamento da rede de ensino superior público, a sustentabilidade das instituições e a adequação da oferta educativa e da cobertura territorial às suas funções, enquanto polos de desenvolvimento e fatores de competitividade territorial, seja efetiva e não apenas uma pretensão.

5.1. As políticas de alavancagem do desenvolvimento sociodemográfico

O ensino em Portugal tem registado nos últimos anos, uma grande aproximação dos patamares europeus, designadamente no respeitante à diminuição da taxa de analfabetismo e abandono escolar. (Mateus, 2017).

As habilitações literárias de que os portugueses são detentores, leva a que sejamos um dos países que tem uma percentagem de trabalhadores, com os índices de escolaridade de menor índice, quando colocado em comparação direta com o quadro generalizado europeu. A ausência ou os baixos níveis de escolaridade condicionam a qualidade do capital humano, constituindo um obstáculo ao crescimento económico, ao aumento da produtividade e condicionam a competitividade do tecido produtivo (Lopes, 2001).

A qualidade do fator capital humano é um recurso de vital importância para os territórios, contribuindo não só para a dinamização da sua economia, mas também para o aumento da sua competitividade, pelo que na sua formação os territórios devem sempre desempenhar um papel ativo.

Os principais atores intervenientes neste processo de qualificação do capital humano são os estabelecimentos de ensino, sobretudo escolas, universidades e institutos politécnicos, mas também os tecidos empresariais em confluência com toda a comunidade.

O aumento dos índices de capacidade produtiva requer, de forma esclarecida e obrigatória, um investimento amplificado na educação. Para se atingirem níveis considerados relevantes em todas as dimensões de desenvolvimento económico, a educação enfrenta o desafio de formar indivíduos competentes e dotados de capacidades para resolverem os problemas que lhe surjam, tanto no panorama social enquanto cidadãos, como no campo profissional como agentes económicos dos territórios onde se inserem (Oliveira, 2017).

Na política de emprego, é fundamental dotar as pessoas com uma vasta cultura geral e uma formação técnico-profissional em particular. Assim para reduzir a escassez da mão-de-obra qualificada, é fundamental melhorar a transição da escola para o trabalho.

Aquando do recrutamento, as empresas, recrutam para os seus quadros pessoas qualificadas, com uma capacidade imediatista para que comecem logo a laborar e com isso

aumentar a capacidade produtiva das empresas onde se encontram inseridos. Nesta situação, podemos afirmar que estarão melhor posicionados para o ingresso no mercado de trabalho os jovens que possuem formação profissional relativamente ao que possuem o ensino geral.

Com o avançar das tecnologias, é cada vez mais, uma exigência por parte das empresas, recursos humanos cuja qualificação responda às exigências do mundo laboral atual. Nesse sentido, é de todo impossível uma situação de pleno emprego para todos os jovens, uma vez que ocorrem diversas situações em que esses jovens optam apenas pelo ensino regular e não por qualquer especialização ou ingresso no ensino superior, principalmente nos territórios de baixa densidade populacional, nos quais se verifica um menor “consumo” dessa capacidade produtiva. (Covas et al., 2015).

Assim, a escola, deve proporcionar uma base sólida e geral a todos os alunos, dotando-os de capacidades para processarem e assimilarem informação e que permita que ao longo da vida se consigam manter atualizados. É pelo investimento na educação que se consegue melhorar os recursos humanos, sendo que nenhum país consegue ser competitivo se os seus principais ativos, os recursos humanos, não forem de qualidade (Bento, 2013).

Dentro dos vários níveis de ensino lecionados, o que se prende mais com este estudo, devido às características demográficas, correspondem ao ensino secundários e as várias áreas que ele compreende:

- Ensino científico-humanístico, destinado aos alunos que pretendem prosseguir estudos no ensino superior;
- Ensino profissional que tem uma dupla orientação, seja ela pelo prosseguimento de estudos para um futuro ingresso no ensino superior ou o ingresso no mercado de trabalho com uma qualificação certificada;
- Ensino artístico, ministrado num reduzido número de escolas bem e número de alunos, mais característico dos grandes aglomerados populacionais;

O Ensino profissional, apresenta uma característica bicéfala, pois abrange uma formação teórica de âmbito geral e uma componente de formação em contexto de trabalho, preparando o aluno para o exercício de uma profissão qualificada, de técnico não superior (Covas et al., 2015).

Nesse sentido, com o ensino profissional, as regiões, através da invocação de uma perspectiva diferenciadora, contribuem para o desenvolvimento do território, pela capacitação de recursos humanos que possam fazer face às necessidades nas quais se encontram localizadas (Oliveira, 2017).

Dessa forma, uma outra perspectiva existe, nomeadamente ao olhar para o ensino profissional como uma oportunidade de desenvolvimento dos territórios por força da adequação do próprio território face à oferta formativa existente nessa região (Ferrão, 2010).

5.2. O contributo das Escolas Profissionais e Secundárias na formação de Recursos Humanos

Os cursos profissionais começaram a ser instituídos e promovidos pelos Ministérios da Educação, no sentido de proporcionarem uma qualificação profissional de nível intermédio a todos aqueles que não pretendiam prosseguir estudos e de forma a combater o abandono escolar.

A formação profissional é vulgarmente definida como “o conjunto de ações orientadas para a promoção do desenvolvimento sistemático de atitudes, de conhecimento e de competências, que são requisito para o exercício do emprego” (Pike et al., 2017).

As Escolas Profissionais surgiram como alternativa de formação profissional ao ensino secundário regular e pelo interesse manifestado por setores da economia bem como de instituições que consideravam estes cursos uma mais-valia para o país e também para ocupar a lacuna deixada pelas escolas industriais e comerciais.

Este tipo de ensino teve a sua origem na publicação do Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro, que cria as escolas profissionais. Este diploma foi objeto de diversas alterações, sendo que o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas é regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 92/2014 (Pike et al., 2017).

Tinha, desta forma, como objetivo o desenvolvimento de um novo sistema de aprendizagem e ao mesmo tempo permitia uma formação profissional que viria a ser inserida no mercado de trabalho e também para promover, fruto da necessidade, a formação profissional, enquanto modelo especial da educação em conformidade com a Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, de 14 de outubro.

O ensino profissional é visto como um sistema de ensino que permite a qualificação de recursos humanos, com certificação, atualmente de nível IV de qualificação profissional, que contribui para o desenvolvimento económico e da mesma forma deixa em aberto a possibilidade de prossecução de estudos, pela via do ingresso no ensino superior.

Os planos de estudo devem incluir uma componente de formação sociocultural, comum a todos os cursos, uma componente de formação científica, vocacionada para a área de formação e formação em contexto de trabalho também de acordo com a área de formação.

A avaliação final faz-se por via da Prova de Aptidão Profissional (PAP), prova na qual são colocados à prova os conhecimentos adquiridos ao longo do tempo, sendo iniciada no 3º ano do curso e dividida em três momentos essenciais: a apresentação do tema, a apresentação do pré-projecto e a defesa do mesmo.

Apesar de estarem sujeitas à tutela do ministro da Educação, as escolas podem desenvolver as suas atividades culturais, científicas, tecnológicas e pedagógicas de forma autónoma e sem limitações.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), Decreto-lei nº 46/86, de 14 de outubro, já referida anteriormente, pretendia democratizar o acesso ao ensino a todas as classes sociais e promover o sucesso escolar (nº 2 do art.º 2º) e com isso cria modalidades especiais de educação, como é o caso da formação profissional.

A formação profissional é definida como “um processo global e permanente, através do qual os jovens e os adultos a inserir ou inseridos na vida ativa se preparam para o exercício de uma atividade profissional” (Bento, 2013).

A formação profissional proporciona conhecimentos teóricos e técnicos que permitem a aplicabilidade efetiva desses conhecimentos nas empresas. A formação em alternância articula a aprendizagem entre a escola ou centro de formação e a aprendizagem na empresa (Lesne, 1982).

Neste modelo, como refere Dias (2018), “é aprender através do trabalho”, no qual é valorizando o papel fundamental do setor produtivo, as empresas, nos processos formativos e de aprendizagem que isso proporciona, aliando ao saber teórico o saber prático.

Para Oates (1990) e Tanguy (1991 e 1998), a articulação entre escola e empresa aumenta a motivação dos jovens na sua formação, transformando a empresa num local de excelência para formação.

A 8 de janeiro de 1998 é publicado o Decreto-lei nº 4/98 que renova a aposta no ensino profissional e consolida as escolas profissionais como instituições educativas, creditando-o como uma modalidade de ensino especial de educação da formação profissional e uma via alternativa ao ensino secundário (Ferrão, 2010).

O D.L. n.º 70/93, de 10 de março revoga o decreto-lei anteriormente referido, que tinha introduzido alterações ao regime de criação e funcionamento das escolas profissionais, criadas pelo D.L. n.º 26/89, de 21 de janeiro e mais tarde o DL. 92/2014 de 20 de junho vem revogar os anteriores e passa a ser o diploma que regula o funcionamento destes estabelecimentos de ensino.

O 12.º ano é obtido após aprovação em todas as disciplinas do plano de estudos do respetivo curso, bem como aprovação na prova de aptidão do curso frequentado, que compreende a Formação em Contexto de Trabalho (FCT) e a Prova de Aptidão Profissional (PAP).

No ensino secundário encontramos esta dualidade de modelos de ensino e formação: o ensino geral, com perspetivas académicas, ou seja, prepara os alunos para o ingresso no ensino superior através da transmissão de conhecimentos gerais e o ensino profissional que é visto, como referido anteriormente, como o ensino apto a preparar os jovens para um contexto de trabalho mais especializado e que igualmente permite o ingresso no ensino superior.

No segundo caso, é imperioso centrar o ensino entre a teoria e a prática: “a aquisição de conhecimentos, de capacidades, a sua construção e desenvolvimento enquadram-se num processo onde as pessoas em formação são os sujeitos e os objetos. É, pois, comum dizer-se que as pessoas se formam em vez de referir que as pessoas são formadas” (Hebrad, 1997).

Neste âmbito, o Ensino Profissional tem desempenhado um papel de formação académica e profissional para os jovens, permitindo-lhe encarar o futuro com uma outra perspetiva, quer seja pela inserção no mercado de trabalho ou o ingresso num curso superior.

A aquisição individual de uma capacidade permanente de evoluir e de desenvolvimento pessoal, através da consolidação de conhecimentos, da valorização de saberes e experiências e da aquisição de competências concretas, em ordem à integração socioprofissional, deve dizer respeito a qualquer percurso de formação, seja ele orientado para o prosseguimento de estudos ou para a vida ativa (Franco, 2007).

É, pois, verdade que o Ensino Profissional se apresenta como um ensino alternativo ao dito “ensino normal” e contribui para uma diminuição das desigualdades existentes e ao mesmo tempo potencia o desenvolvimento de capital humano que poderá ser útil ou até

fundamental para o desenvolvimento de uma região, nomeadamente nas regiões de baixa densidade populacional.

6.A Educação, o Ensino Superior e a Ciência pelo Movimento pelo Interior

Em meados do ano de 2018, mais concretamente em maio de 2018, um grupo alargado de pessoas das mais diversas áreas científicas apresentou às mais altas instâncias portuguesas, nomeadamente Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro e parceiros sociais, um documento intitulado “Movimento pelo Interior – Relatório Final e Informação Complementar” que pretendia traduzir um plano de “salvação” para o Interior do país, nos mais diversos setores, dos quais destacamos o setor da educação.

Uma das primeiras conclusões que se pode retirar do documento é a tradução cabal de que existem enormes desigualdades entre o Interior e o Litoral do país, encontrando-se a sua população residente distribuída em 60% no litoral do país, numa faixa costeira de apenas 25 quilómetros e a restante pelo restante território nacional.

Ao longo dos anos esta tendência verificou-se de forma acentuada levando a que desde 1960 até 2016 tenha existido uma forte redução da população residente no interior, traduzindo-se numa redução de aproximadamente 38% e por contrapartida um aumento acima dos 50% no litoral do país, com a agravante de esse fenómeno ter um forte impacto nos jovens até aos 25 anos.

Perante este cenário, é natural que se venham a verificar constantemente problemas de congestionamento no litoral do país, por força da concentração da população num espaço tão reduzido no território e que obrigará a um constante investimento em infraestruturas para fazer face a esta problemática.

Na área da educação esse mesmo fenómeno tende a verificar-se, embora nos últimos anos exista um contraste, que, no entanto, não resolve os problemas de fundo e não apresenta inovação com vista ao desenvolvimento das regiões de baixa densidade populacional.

Com vista ao desenvolvimento destas regiões, em especial as localizadas no interior do país, o relatório apresenta diversas medidas que podem em boa medida contribuir para a diminuição das desigualdades existentes entre o litoral e o interior.

Colocar o conhecimento e a formação ao serviço do desenvolvimento regional é pois um dos desafios que se afigura como uma oportunidade para estas regiões. É, nesse sentido,

necessário conhecer o potencial das regiões abrangidas, quais as atividades em que se podem especializar e verificar, igualmente, quais as necessidades de conhecimento, qualificação e inovação para se verificar esse mesmo desenvolvimento territorial.

Assim, segundo o relatório é fundamental que:

- Se identifiquem os domínios de atividade com potencial de desenvolvimento em cada uma das regiões;
- Se atente qual o âmbito geográfico que mais se adequa a uma intervenção concertada por via da produção de conhecimento e oferta que por um lado, garanta a coerência territorial, e por outra massa crítica para essa intervenção;
- Identifiquem as áreas de I&D relevantes;
- Escolha os potenciais parceiros que possam contribuir para a criação de um sistema económico dinâmico e sustentável da região.
- Opte por fontes e procedimentos de financiamento bem como formas organizativas que permitam atingir e viabilizar os objetivos de desenvolvimento.

Nesse sentido, uma das formas que é vista como necessária para atingir os objetivos acima definidos, surgem as Plataformas de Desenvolvimento Regional. Estas plataformas teriam na sua génese as instituições de ensino superior da região abrangida, as autarquias locais, entidades públicas e privadas que contribuam para a identificação de oportunidades e as empresas que facilmente contribuem na identificação das necessidades.

Estas Plataformas de Desenvolvimento Regional, visam a criação de condições para investimento no conhecimento, inovação e formação avançadas em setores que contribuam para o desenvolvimento territorial.

Assim, devem acompanhar o desenvolvimento da área abrangente com vista à identificação de oportunidades e potencialidades da região que trabalham, devem constituir centros de competência para o desenvolvimento regional, através das instituições de ensino superior e estabelecer parcerias, quer seja entre instituições de ensino superior, instituições de I&D.

Quanto ao financiamento destas Plataformas, devem dispor de condições que lhes permitam gerir financiamentos e concorrer a projetos que sirvam os superiores interesses da entidade com vista a levar a cabo o desenvolvimento das regiões. No fundo seria atribuído a

estas Plataformas um estatuto semelhante ao das associações sem fins lucrativos, que lhes permita levar a cabo os objetivos.

Uma vez constituídas e garantido o seu financiamento são igualmente identificados cinco eixos essenciais para o desenvolvimento regional que se pretende atingir e que estavam também planados no Plano Nacional de Coesão Territorial.

Esses eixos são os seguintes:

- Um Território + Coeso;
- Um Território + Competitivo;
- Um Território + Sustentável;
- Um Território + Conectado;
- Um Território + Colaborativo.

Medidas como o aumento do número de estudantes no ensino superior em instituições localizadas no Interior do país, incentivos à atração de recursos humanos qualificados, criação e promoção de “escolas de pós-graduação” ou “redes regionais de qualificação e especialização digital” e até programas transfronteiriços entre Portugal e Espanha no domínio do Ensino e I&D, são algumas das que constam destes eixos.

Assim, e de acordo com os cinco eixos identificados, é possível trabalhar em busca de uma redução das desigualdades existentes entre o litoral e o interior, através de medidas de urbanismo educacional que podem levar a um simultâneo aumento da capacidade produtiva das regiões de baixa densidade populacional e potencializar toda uma região que poderá com isso inverter o ciclo de abandono populacional que vimos a assistir desde meados dos anos 60.

7.A Transferência de Competências no domínio da Educação

A constante transformação existente no domínio legal, com diversos diplomas, que ao longo dos anos e legislaturas, foram tentados com vista a uma maior responsabilização das autarquias locais nos mais diversos domínios e também a uma aproximação das políticas aos cidadãos, teve talvez a sua maior concretização operada pela Lei 50/2018 de 16 de agosto.

Esta transformação do modelo de funcionamento, que concretiza a modernização do Estado, contribuiu para o desenvolvimento socioeconómico de todo o território e visa satisfazer as necessidades das populações com uma maior eficiência e qualidade.

No domínio da educação, esta não se apresenta como uma novidade, uma vez que a responsabilização das autarquias locais é uma realidade à mais de três décadas, sendo estas essenciais na expansão da rede nacional de educação pré-escolar, na construção de centros escolares, na organização dos transportes escolares e também na implementação da escola a tempo inteiro e que em grande medida contribuem para um garante constitucional que é o direito à igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar.

Surge, por força da Lei 50/2018 de 16 de agosto, uma necessidade de maior responsabilização por parte das autarquias locais de forma a servir e a implementar políticas que melhor sirvam os interesses das populações.

No que respeita à Educação, a transferência de competências que é mencionada visa garantir um modelo de administração e gestão do sistema educativo que garanta o serviço público de educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal no desenho da oferta educativa e na afetação de recursos públicos com vista à correção de desigualdades e assimetrias existenciais ao nível local e regional.

É pelo Decreto-Lei 21/2019 de 30 de janeiro, que são apresentadas em específico as medidas a implementar, no âmbito da transferência de competências, no domínio da Educação.

Áreas de intervenção, âmbito de ação e responsabilidades, assentes nos princípios consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo, pela Lei 46/86 de 14 de outubro, na sua redação atual e do D.L. 75/2008 de 22 de abril, na sua redação atual, no que respeita ao

Regime de Autonomia, Administração e Gestão de Estabelecimentos de Ensino, são definidas no diploma que agora exploramos.

A salvaguarda pela autonomia pedagógica e curricular dos agrupamentos escolares é um dos princípios base desta nova forma de atuação administrativa. Com esta mudança de responsabilidades, uma das novidades é uma total correspondência entre o âmbito das competências descentralizadas e a oferta escolar que garanta o cumprimento, por parte dos principais intervenientes, os alunos, da escolaridade obrigatória.

No entanto, no que respeita à definição da rede educativa, esta permanece no domínio Governamental, em articulação com estes novos/velhos atores, sejam as autarquias locais, as entidades intermunicipais ou os agrupamentos de escolas.

Destacam-se ainda a manutenção da Carta Educativa Municipal e o Plano de Transportes Escolares enquanto garantes de planeamento no primeiro caso e de participação das entidades intermunicipais (CIM) no segundo caso.

Para além disso, no domínio do investimento, equipamento, conservação e manutenção dos edifícios escolares são alargadas as competências das autarquias locais a todo o ensino desde o ensino básico até ao ensino secundário.

No domínio das competências de gestão, com a nova legislação, ficam as autarquias locais com a responsabilidade de organização e gestão de procedimentos de atribuição de apoios de aplicação geral bem como os de aplicação diferenciada, respeitando o diploma de ação social escolar. Com isto ficam também, as autarquias locais, com a responsabilidade de fornecer as refeições, também ao 2º e 3º ciclo bem como ao ensino secundário.

Quanto ao recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente, fica o mesmo entregue às autarquias locais que ganha essa responsabilidade e que obriga à integração de todo este pessoal nos quadros de pessoal das autarquias, transferindo o pessoal não docente com vínculo ao Ministério da Educação para a o município, sem que isso mude as suas funções e o seu local de trabalho.

Enquanto órgão institucional de intervenção das comunidades educativas, o Conselho Municipal de Educação, ganha uma nova composição, mais alargada, nomeadamente com a integração de um representante da comissão de coordenação e desenvolvimento regional, vulgarmente designadas CCDR, um representante de cada um dos conselhos pedagógicos

dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e ainda um representante das instituições do setor social e solidário que tenham na sua atividade a área da educação.

O conselho municipal de educação é um órgão fundamental e indispensável na reflexão sobre toda a política educativa.

No exercício de todas as competências que as autarquias locais ganham, nomeadamente no domínio da educação devem ser respeitados princípios como o direito à igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar, o cumprimento de orientações pedagógicas emanadas de órgão superior hierarquicamente, garantir a equidade territorial no planeamento da oferta educativa, o respeito pela autonomia curricular dos agrupamentos escolares e também o respeito pela autonomia da atividade docente.

De forma a garantir um normal funcionamento das instituições de ensino, são considerados três instrumentos de planeamento: a carta educativa, o plano de transporte escolar e a rede de oferta escolar.

Quanto ao primeiro, a carta educativa, da competência da Câmara Municipal e sujeita a aprovação em sede de Assembleia Municipal, podemos asseverar a sua importância uma vez que se reveste como instrumento de planeamento e ordenamento dos edifícios e equipamentos educativos e é, o reflexo do processo de ordenamento de todo o edificado educativo a nível municipal. Na sua génese deverá estar sempre uma análise prospetiva com objetivos de médio e longo prazo que garantam a coerência da rede educativa com a política urbana do município, sendo por isso também um elemento que consta do plano diretor municipal.

Já quanto ao plano de transporte escolar, igualmente da competência da Câmara Municipal, aponta a um acesso igual por parte de todos à educação, quer seja pré-escolar, escolar e também para alunos com necessidades especiais, numa lógica de educação inclusiva. Reveste-se como o instrumento que traduz a oferta de serviço de transporte entre as residências dos alunos e o local onde adquirem os seus conhecimentos, os estabelecimentos de ensino. Também aqui existem medidas que garantem um acesso a todos nomeadamente com a gratuitidade para todos os alunos do pré-escolar, ensino básico e secundários quando se verificar que o estabelecimento de ensino que frequentam se encontra a mais de 3 km do seu local de residência.

Por fim, a oferta de educação traduz-se na rede de oferta educativa que é anualmente fixada pelo departamento com competência na matéria, no caso o Ministério da Educação, ouvindo os municípios, as CIM e os agrupamentos escolares.

Conclusão

Chegado o momento de reflexão acerca desta temática importa realçar que toda a dissertação apresentada teve com princípio a análise das políticas de urbanismo educacional nas regiões de baixa densidade populacional abordando, de uma forma geral o estado em que se encontra o ensino e de que forma as mais diversas instituições podem contribuir para uma desaceleração do fosso entre litoral e interior com políticas de urbanismo educacional que permitam potencializar as regiões e aumentar a capacidade produtiva dos seus meios envolventes.

O investimento no ensino justifica-se pela necessidade de resolução de muitos dos problemas de nível competitivo que são notórios entre as duas faces do país, o litoral e o interior.

Amado (2009, p.95) afirmava que o investimento no ensino era “coincidente com os mais belos e nobres ideais da humanidade, os ideais de aperfeiçoamento individual e coletivo e em que se privilegiam, como herança secular, os valores da liberdade, igualdade e fraternidade”

Num contexto particularmente difícil é pela via do enriquecimento dos cidadãos que se pode combater as diversas dificuldades que vão surgindo ao longo dos tempos e que permitem ultrapassar barreiras que tendem a acentuar-se, como seja o despovoamento das regiões baixa densidade populacional.

Por via do estudo, é possível afirmar que alguns dos problemas dos territórios de baixa densidade populacional revelados por Oliveira (2017) tais como:

- população envelhecida e com baixo índice de qualificação;
- regiões afastadas dos grandes centros de decisão;
- produção de bens e serviços escassa;
- massa crítica pouco visível.

São problemas que continuarão a agravar-se quer pelo êxodo rural constante quer pela atratividade dos territórios de alta densidade populacional, localizados no litoral do país e que são geradores de um círculo vicioso que não irá desaparecer sem que nada seja feito (Ramos, 2014, p.12).

Nesse sentido, optar por uma política concertada ao nível do urbanismo educacional reveste-se do mais adequado para estes territórios, seja pela forma como podem alavancar o potencial da economia local seja pelo aumento da capacidade produtiva, onde terá, sempre, que se ter em conta a componente identitária local que é geradora de um valor acrescentado num mundo cada vez mais global (Arocena, 2002).

Devem as autarquias, dotadas de uma densidade populacional mais reduzida, aproveitar o quadro de transferências de competências que se encontra em vigor e que pode ser gerador de uma melhor eficácia e eficiência das políticas implementadas, nomeadamente no ensino.

Num outro âmbito, importa ressaltar a importância das escolas profissionais e das escolas secundárias pela dualidade que trazem ao panorama do ensino e por permitirem por um lado um ensino mais vocacionado para o ensinamento de uma arte, na qual pode o aluno, após completar o ensino obrigatório, envergar no mundo do trabalho e por outro lado por permitirem que se prossiga com os estudos, ingressando no ensino superior e dessa forma especializar ainda mais um aluno.

Assistimos durante todo o século XX, e que se vai repetindo no século XXI, à instalação de todo o “armamento” produtivo no litoral do país, aumentando dessa forma as assimetrias entre os dois lados, litoral e interior, sendo o litoral o local por excelência com melhores acessibilidades, seja por via terrestre, área ou marítima.

O Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, à data, privilegiou uma estratégia para a organização e desenvolvimento territorial, numa visão alargada e promotora da coesão interna e que potenciava a competitividade externa através da valorização do território, seja pelos recursos naturais ou produtivos.

Perante a enorme oferta de oportunidades no litoral do país, as populações das regiões do interior, mudaram-se para o litoral em busca de melhores condições de vida e também de uma melhor qualidade de vida, quer seja pela maior oferta de cuidados de saúde e também de ensino, contribuindo assim para um aumento do êxodo rural.

Com isto, as regiões com baixa densidade populacional assistem a um empobrecimento das suas regiões, quer seja pela redução de população residente quer seja, acima de tudo, pelo partir daqueles que mais capazes, em termos de qualificações, estão para

poderem aumentar o capital humano e potencializarem as regiões com vista a um desenvolvimento económico e geracional mais igual num só país.

O litoral possui as melhores edificações, os recursos humanos mais qualificados e a maioria da capacidade produtiva do país, em contrapartida com o interior, que enfrenta uma crise geracional, com um forte aumento da população envelhecida e na qual se não se apostar em políticas que sejam diferenciadoras e geradoras de riqueza poderão contribuir para um abandono total destas regiões, que tanto podem contribuir para o desenvolvimento do país.

As orientações políticas do ensino, contribuíram, ao longo dos tempos, para uma ausência de formação e que deixou órfãos muitos dos setores empresariais que foram ficando na cauda do progresso a nível europeu e que só depois de um forte investimento no ensino se conseguiu recuperar muito do tempo perdido e se aumentou a capacidade produtiva do país.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de outubro), é disso exemplo, pois passou a orientar a política educativa e dessa forma veio trazer novidades nos modelos de ensino até então existentes.

O Ensino Profissional é, pois, uma aposta que conseguiu mobilizar diversos intervenientes, sejam públicos ou privados, por considerarem à data uma mais valia para o país e que veio no fundo substituir as extintas escolas industriais e comerciais.

Os cursos de ensino profissional têm a duração de três anos, com equivalência ao 12º ano, qualificando-os não apenas para a vida ativa, mas certificando-os com um diploma de aptidão profissional de nível IV e que possibilita ainda o ingresso no ensino superior.

Com a possibilidade de serem ministrados em escolas secundárias, os cursos profissionais ganham aqui uma nova vida e são geradores, têm pelo menos capacidade para isso, de um contributo para o desenvolvimento das regiões onde são lecionados.

O urbanismo educacional nas regiões de baixa densidade populacional reveste-se como uma oportunidade para se definirem prioridades e se identificar quais as áreas em que estas regiões se devem especializar e de que forma podem, em simultâneo, servir o que já existe e serem geradores de um aumento e desenvolvimento das regiões envolventes.

É também por via da especialização que se pode potencializar uma região, não descurando que com os avanços tecnológicos a que vamos assistindo nas últimas décadas, se torna fundamental também fazer face a problemas tão simples como problemas de eletricidade, internet ou acesso a instrumentos que a maioria da população das regiões menos populosas tendo a ter mais dificuldade de utilizar e que também por isso se torna essencial fixar e aumentar a atratividade destas regiões para fazer face igualmente a problemas dessa natureza.

Fica por isso claro que a transferência de competências pode impulsionar o desenvolvimento das regiões de baixa densidade populacional, sendo a chave para resolver muitos dos problemas que até então não eram tidos em conta pelo poder central e que com a responsabilização das autarquias locais se podem resolver.

O Urbanismo educacional, pode, em grande medida, contribuir para uma mudança de paradigma do país, pela definição de políticas acertadas com vista a aumentarem o potencial da região, quer seja em termos económicos, sociais ou demográficos.

Com apostas acertadas, poderemos estar a caminhar para um desenvolvimento país a um só tempo, repartindo pelas várias áreas e regiões do país a nossa capacidade produtiva e dessa forma, dar oportunidade de escolha igual, a todos os cidadãos, para se realizarem pessoal e profissionalmente.

O urbanismo educacional, através das autarquias locais e das comunidades intermunicipais podem, com as competências e responsabilidades que lhes estão a ser atribuídas, ser a solução para um problema que parece não ter fim.

Como escreve Paulo Freire “Educação não transforma o mundo. Educação muda as pessoas. As pessoas transformam o mundo”.

É esse o caminho!

Bibliografia

- ALBUQUERQUE SOUSA, Nuno J. Vasconcelos (2013). A atual reforma da administração local. *Revista da Universidade Lusófona do Porto*, 3(3).
- ÁLVARO, JÚLIO BAPTISTA PIRES ÁRLACO (2013). Educação em Territórios de Baixa Densidade, Ensino Profissional e Desenvolvimento: O caso da Beira Interior Norte: Universidade de Coimbra.
- AMIN, Ash & THIRFT, Nigel (1994). *Living in the global. Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- AMIN, Ash (2008). Collective culture and urban public space. *City*, 15: 5-24.
- ARISTÓTELES (2000). *Tratado de Política*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- AZEVEDO, J. (2000). *O Ensino Secundário na Europa*. Porto: Editorial Asa.
- BARROSO, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BARROSO, J. (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciência de Educação.
- BASTOS, Nuno; PINTO, Ribeiro & CADIMA, J. (2010). *O quadrilátero urbano do baixo Minho para a competitividade e a inovação*. Braga: Universidade do Minho.
- BENTO, Ricardo; RAMOS, Luis & AZEVEDO, Nuno (2013). *Territórios de Baixa Densidade: Conceito e Aplicação ao Caso Português*. José Fernandes, Lúcio Cunha e Pedro Chamusca (orgs.), *Geografia & Política, Políticas e Planeamento*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto/CEGOT.
- BENTO, Ricardo; RAMOS, Luís & AZEVEDO, Nuno (2013). *Territórios de -baixa Densidade: Conceito e Aplicação ao Caso Português*. *Geografia & Política, Políticas e Planeamento*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto/CEGOT.
- BRAGA, Domingos (1993). Entre o território e a função: algumas notas sobre a problemática do Desenvolvimento Regional e Local. *A Rede para o Desenvolvimento Local*, 9/10: 11-15.

CABUGUEIRA, Artur (2000). Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. *Análise de alguns aspetos de política económica regional*. *Gestão e Desenvolvimento*, 9: 103-136.

CARDOSO, Sónia Letícia de Mello (2013). *Direito Urbanístico* [Em linha]. [Consultado em 20 de setembro de 2020]. Disponível em http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:Y9NBuWZlg-cJ:scholar.google.com/+derecho+urbanistico+atual&hl=pt-PT&as_sdt=0.

CASTELLS, Manuel (2000). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.

CEMAT, (2007). *Glossário de Desenvolvimento Territorial*. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU).

COE, Neil; KELLY Philip & YEUN, Henry (2016). *Economic Geography: A Contemporary Introduction*. Denver: Wiley & Sons.

COVAS, António & COVAS, Maria das Mercês (2015). *Multiterritorialidades: temas e problemas da governance e desenvolvimento territoriais*. Lisboa: Edições Colibri.

DIAS, Leila (2018). *Territórios e redes – Perspetivas teórico-metodológicas no campo interdisciplinar do desenvolvimento regional*. *Territórios, redes e desenvolvimento regional: perspetivas e desafios*. Florianópolis: Editora Insular.

FARINOS, Joaquin (2008). *Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestion y agenda*. *Boletín de la A.G.E.*, 46; 11-32.

FERRÃO, João (2000). *Relações entre o mundo rural e mundo urbano – Evolução histórica, situação atual e pistas para o futuro*. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 33: 45-54.

FERRAO, João (2001). *Território, Última Fronteira da Cidadania?* *Atas do III Coloquio de Geografia de Coimbra*. *Cadernos de Geografia, Número Especial*: 9-12.

FERRAO, João (2010). *Governança e Ordenamento do Território*. *Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática*. *Prospetiva e Planeamento*, 17: 129-139.

- FRAGOSO, António (2005). Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: o ensaio baseado em experiências investigativas. *Revista Lusófona de Educação*, 5: 63-83.
- FRANCO, J. (2007). *A formação Profissional e o Desenvolvimento Económico Regional*, Chaves: Câmara Municipal de Chaves.
- FREITAS, J. (1991). “Confronto de filosofias de ensino e de formação tecnológica e profissional. Alguma história.”. In *Actas da Conferência Nacional, Novos Rumos para o Ensino Tecnológico e Profissional*. Porto: Ministério da Educação - Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional, pp. 546-658.
- GRÁCIO, S. (1986). *Política Educativa como tecnologia social: as reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*. Lisboa: Livros Horizonte.
- HAESBAERT, Rogerio (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- HEBRAD, P. (1997). “Le processus de formation et la responsabilité de l'apprentissage”, Montpellier: Université P. Valéry. ISPA: 1ª Conferência de Formação de Formadores.
- IAMMARINO, Simona; RODRIGUEZ-POSE, Andrés & STORPER, Michael (2017). *Why Regional Development matters for Europe's Economic Future*.
- INTERIOR, Movimento pelo (2018), www.movimentopelointerior.org
- JACINTO, José Alfredo (2005). Cidadania, Urbanismo e democracia: a participação pública nas decisões político-administrativas. *Revista Educação & Comunicação* 8: 135-181.
- LEFEBVRE, Henri (1991). *The Production of Space*. Cambridge USA: Blackwell.
- LESNE, M. (1982). *Education et alternance*. Paris: Ouvrage collectif, Edilig.
- LIMA, L. (1998). *A Reorganização e a Administração da Educação de Adultos nos Trabalhos da Reforma Educativa*. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: Universidade do Minho, Centro de Estudos Educacionais e Desenvolvimento Comunitário.
- LOPES, Simões (2001). *Desenvolvimento Regional, problemática, teoria, modelos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

LOPES, Simões (2001). *Desenvolvimento Regional, problemática, teoria, modelos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

MARQUES O. (1978), *História da I. República Portuguesa, As Estruturas de Base*. Lisboa: Iniciativas Editoriais.

MATEUS Augusto & Associados (2017). *O mundo rural e o desenvolvimento económico e social de Portugal*. Idanha-a-Nova: Camara Municipal de Idanha-a-Nova.

MEDEIROS, Eduardo (2013). *Impactos Territoriais da Política de Coesão em Portugal (1980-2010)*. IX Congresso da Geografia Portuguesa – Geografia: Espaço, Natureza, Sociedade e Ciência.

MELO, António Barbosa de (1983). *Introdução às formas de concertação social*. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

MOREIRA, Manuel Belo (2001), *Globalização, Agricultura e Zonas Rurais Desfavorecidas*, Oeiras, Celta Editora.

MOREIRA, Manuel Belo (2001). *Globalização, Agricultura e Zonas Rurais Desfavorecidas*. Oeiras: Celta Editora.

MOREIRA, Vital (2005). *Sebenta de Direito Administrativo*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

MUMFORD, Lewis (2008). *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes.

OATES, T. (1990), *Signposts, guides and performance indicators: a handbook for providers of vocational education and training, Part 2*. Nottingham: Highroad Training and Consultancy.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2017). *As freguesias em Portugal. Que futuro?*. Braga: Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

PEDROSO, P. (1998). *Formação e Desenvolvimento Rural*. Oeiras: Celta Editora.

PINHAL, J. (2005). *Políticas e Gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro

PIKE, Andy; RODRIGUEZ-POSE, Andres & TOMANEY, John (2017). Local and regional development. London: Routledge.

PORDATA. O que são NUTS? [Em linha]. [Consultado em 10 de outubro de 2020]. Disponível em: <https://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS>.

RAMOS, Luis (2014), Territórios de baixa densidade, territórios de elevado potencial. Relatório Final, Dossiers Políticos PSD/setembro.

REIS, José (2005). Uma epistemologia de território. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, 1: 1-21.

RIBEIRO, N. & TRAVASSOS, A. (1998). Formação Profissional de Jovens em Alternância. In Revista Formar, n.º 26, Janeiro/Março. Lisboa: IEF, pp. 31-42.

TANGUY, L. (1991 e 1998). La formation, une activité sociale en voie de définition. in Michel de Coster & François Pichault. Traité de sociologie du travail. Paris, Bruxelles: Editions de Boock Université