

Os fundos comunitários e a política educativa em Portugal no quadro 2014-2020: mapeamento dos PIICIE, operação territorializada e colaborativa

Structural funds and education policy in Portugal during the 2014-2020 multiannual financial framework: mapping the PIICIE, a territorialized and cooperative operation

Fondos estructurales y política educativa en Portugal durante el marco financiero 2014-2020: mapeo del PIICIE, una operación territorializada y cooperativa

Fonds structurels et la politique éducative au Portugal dans le cadre 2014-2020: la cartographie des PIICIE, une opération territorialisée et coopérative

Ana Grifo ^{1,2}

Joana Duarte ²

João Lourenço Marques ^{1,2}

¹ Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) – Universidade de Aveiro;

² Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território – Universidade de Aveiro

Resumo

A governação da Educação na União Europeia faz-se por meio de orientações enquadradas pelo Método Aberto de Coordenação e pelo cofinanciamento a operações que devem estar em conformidade com as condicionalidades do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2014-2020. A Educação foi assumida como uma prioridade na União Europeia (UE), desde os anos 2000, e cedo se

percebeu que o desempenho de alguns Estados estava aquém do desejável. Portugal, em particular, apresentava preocupantes taxas de abandono escolar precoce, sendo o insucesso escolar um desafio que exigia rápida ação. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) abrem novas oportunidades para a execução de políticas que procurem melhorar o sucesso escolar. No QFP 2014-2020 tiveram início os Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE) que, ainda que enquadrados pelo Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, conferem às entidades e comunidades locais a responsabilidade da formulação e implementação. Não obstante, os PIICIE não se distribuem proporcionalmente pelo território nacional, procurando este artigo mapear o financiamento atribuído às regiões, comunidades intermunicipais e municípios destinado à execução destes Planos. Parte-se dos dados primários disponibilizados pelas autoridades de gestão do Portugal 2020, sistematizando e descrevendo a informação de modo a identificar os padrões, tendências e diferenças na distribuição espacial do cofinanciamento.

Palavras-chave: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, Insucesso escolar, Políticas e estratégias educativas, Políticas de base territorial.

Abstract

The governance of Education within the European Union (EU) is carried out through guidelines framed by the Open Method of Coordination and by the allocation of funding to operations that must comply with the conditionalities from the Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020. Education has been a priority within the EU since the 2000s and it was promptly realized that the performance of some Member States was below the desired level. Portugal displayed worrying early school leaving rates and the challenge of educational attainment demanded pressing action. The European Structural and Investment Funds unlocked new opportunities for the implementation of policies that pursue educational attainment. The Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE, translated as Integrated and Innovative Plans for Tackling Educational Underachievement) were launched during the MFF 2014-2020, framed by a National Programme aiming

to improve Educational Attainment that transferred formulation and implementation responsibilities to local entities and communities. Nonetheless, there is not a proportional distribution along the National territory. Thus, this paper seeks to map the funding allocated to regions, intermunicipal communities, and municipalities for the implementation of these Plans. Starting from the primary data made available by the management authorities of Portugal 2020, the information is systematized and described in order to identify patterns, trends, and differences in the spatial distribution of co-financing.

Keywords: European Structural and Investment Funds, School failure, Educational policies and strategies, Place-based policy.

Resumen

La gobernanza de la educación dentro de la Unión Europea (UE) se lleva a cabo a través de directrices enmarcadas por el Método Abierto de Coordinación y por la asignación de fondos a operaciones en línea con las condiciones del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020. La educación ha sido una prioridad dentro de la UE desde la década de 2000 y pronto se comprendió que el desempeño de algunos Estados miembros en una serie de indicadores clave estaba lejos de ser deseable. Portugal, en particular, mostró tasas preocupantes de abandono escolar prematuro y el desafío del logro educativo exigía una acción urgente. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) abrieron nuevas oportunidades para la implementación de políticas que persiguen el logro educativo y promueven la equidad. Los Planos Integrados e Innovadores de Combate al Fracaso Escolar fueron lanzados durante el MFP 2014-2020, enmarcados en un Programa Nacional con el objetivo de mejorar el Nivel Educativo que transfirió responsabilidades de formulación e implementación a entidades y comunidades locales. Sin embargo, no existe una distribución proporcional a lo largo del territorio Nacional. Así, este trabajo pretende mapear los fondos otorgados a regiones, comunidades intermunicipales y municipios destinados a la implementación de estos planes. A partir de los datos primarios proporcionados por las autoridades de gestión de Portugal 2020, se sistematiza y describe la información para

identificar los patrones, las tendencias y las diferencias en la distribución espacial del cofinanciamiento.

Palabras clave: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, Fracaso escolar, Políticas y estrategias educativas, Política basada en el lugar.

Résumé

La gouvernance de l'éducation dans l'Union européenne s'effectue à travers des lignes directrices encadrées par la méthode ouverte de coordination et par le cofinancement d'opérations qui doivent respecter les conditions du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. L'éducation a été considérée comme une priorité dans l'UE depuis des années 2000, et l'on s'est rapidement rendu compte que les performances de certains États étaient en deçà de ce qui était souhaitable. Le Portugal, en particulier, présentait des taux d'abandon scolaire précoce inquiétants, et l'échec scolaire était un défi nécessitant une action rapide. Les Fonds européens structurels et d'investissement offrent de nouvelles possibilités pour la mise en œuvre de politiques visant à améliorer la réussite scolaire et à garantir des conditions d'équité. Dans le CFP 2014-2020 les Plans intégrés et innovants de lutte contre l'échec scolaire (PIICIE) ont été lancés, qui, bien qu'encadrés par un Programme national de promotion de la réussite scolaire, donnent aux entités et communautés locales la responsabilité de la formulation et de la mise en œuvre. Néanmoins, les Plans ne sont pas répartis proportionnellement sur le territoire national, et cet article vise à cartographier les financements alloués aux régions, intercommunalités et communes pour la mise en œuvre de ces Plans. À partir des données primaires fournies par les autorités de gestion du Portugal 2020, les informations sont systématisées et décrites de manière à identifier les modèles, les tendances et les différences dans la répartition spatiale du cofinancement.

Mots-clés: Fonds européens structurels et d'investissement, Échec scolaire, Politiques et stratégies éducatives, Politiques à base territoriale.

I. Introdução

A Educação constitui uma preocupação transversal a todos os Estados-membros da União Europeia (UE) que, por via do Método Aberto de Coordenação, não estão obrigados à adoção de diretivas. Estão, no entanto, sujeitos a mecanismos de monitorização e metas definidas supranacionalmente, nacionalmente traduzidos em indicadores de resultado associados às diferentes operações cofinanciadas. As metas refletem as prioridades da estratégia europeia subjacente ao respetivo quadro financeiro plurianual (QFP). Estas duas componentes (metas estratégicas e financiamento) resultam num poder que orienta a ação dos Estados e, de acordo com as condicionalidades no QFP 2014-2020, exigem a definição de estratégias nacionais alinhadas com as europeias.

Em Portugal, os indicadores de desempenho educativo têm vindo a melhorar, especialmente aquele que mede o abandono escolar precoce. Várias reformas têm sido conduzidas para melhorar o sucesso educativo e as competências dos cidadãos portugueses, algumas com o apoio do cofinanciamento europeu. Deste modo, pretende apoiar-se a construção de uma sociedade baseada no conhecimento, tal como preconizado na Estratégia de Lisboa (2000).

Neste artigo será conduzida uma organização da distribuição dos fundos europeus destinados à Educação, durante o QFP 2014-2020. De modo a analisar com maior profundidade e detalhe uma tipologia de operações cofinanciadas, recorrer-se-á aos Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE). Far-se-á a georreferenciação destas operações aprovadas, identificando-se padrões e assimetrias. O exame daqui decorrente poderá apoiar as reflexões que se seguirão, no palco da governação, sobre as matérias concretas (nacionais, regionais e locais) que devem ser priorizadas no quadro comunitário iniciado em 2021.

O artigo parte de uma primeira questão abrangente: Como foram os fundos comunitários aplicados e distribuídos na Educação, em Portugal, durante o quadro financeiro plurianual 2014-2020? De seguida, o enfoque recai sobre os PIICIE como operação paradigmática das políticas educativas de base territorial, onde se procurará responder à questão: Como se caracteriza a distribuição de fundos europeus para os PIICIE?

II. Nota metodológica

Uma análise avaliativa do impacto dos PIICIE afigura-se como precoce, ainda não havendo distância temporal face à conclusão dos PIICIE do QFP 2014-2020. Adicionalmente, tal análise exigiria a distinção de especificidades contextuais.

Por isso, o trabalho aqui apresentado assume um carácter descritivo e exploratório, na medida em que constitui o ponto de partida para etapas sucessivas, de pendor mais analítico e explicativo. Situamo-nos na análise de dados primários, para a qual foram usadas as bases de dados dos vários Programas Operacionais Regionais (POR), tal como publicadas à data de 30 de junho de 2021 nos *websites* das respetivas regiões, sendo considerados os dados do período entre 2016 (início dos PIICIE) e 30 de junho de 2021. Dessas extensas bases de dados públicas selecionou-se a informação sobre as operações educativas cofinanciadas, mais genericamente entendidas, e sobre os PIICIE, mais concretamente. A recolha de dados foi feita durante o mês de julho de 2021 e o tratamento executado até dezembro do mesmo ano. A análise assumiu uma abordagem descritiva e utilitária com vista à georreferenciação da distribuição dos fundos comunitários para os PIICIE, em torno das unidades de análise geográficas e administrativas. Para a georreferenciação foi usado o software ArcGIS, tendo sido mobilizada a Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) na sua versão de 2019. A alocação dos fundos, seus padrões e assimetrias constitui, no fundo, a dimensão de análise do presente artigo, variando, no entanto, as unidades. Dada a extensão e profundidade dos dados publicados pelas autoridades de gestão dos fundos europeus, a seleção seguida de sistematização é fulcral para uma mensagem inteligível e construção de uma narrativa coerente.

De modo a facilitar a leitura das figuras e respetivo confronto com a informação textual, assumimos uma opção economizadora na legendagem. No que diz respeito à informação de quadros e figuras, sublinhamos desde já que, salvo indicação em contrário, as fontes são as bases de dados dos POR, tal como atualizadas à data de 30 de junho de 2021.

Na análise, optou-se por considerar o Fundo total aprovado (FA) ao invés do Investimento elegível, representando o “Valor dos fundos europeus estruturais e de investimento aprovados e inscritos na decisão de financiamento em vigor para cada operação” (AD&C, 2021). Assim se quantifica o papel europeu direto, através dos fundos, na execução de medidas para a melhoria do sistema educativo nacional.

Em todos os mapas os intervalos foram definidos em função dos valores mínimos e máximos de cofinanciamento (ou seja, FA) de cada unidade de análise, privilegiando-se o destaque gráfico de padrões e não propriamente uma análise exaustiva e/ou comparativa de valores entre unidades. Por essa razão, os valores mínimos e máximos não são uniformes entre os vários mapas e frequentemente surgem como números decimais. Será importante referir que, não sendo disponibilizada para cada PO a data de aprovação das operações, a análise contemplou apenas o ano de início das operações (nas figuras 5 a 9, 11 a 15 e 17 a 20). Os montantes apresentados correspondem aos volumes totais das operações consideradas, iniciadas em cada ano, não se representando a distribuição do FA pelo período de execução de cada operação. Exemplificando, se à operação X tiver sido atribuído um cofinanciamento de 10 000€ e esta decorrer entre 2017 e 2018, não se apresenta a distribuição do FA pelos dois anos; a operação e o valor serão inteiramente considerados no mapa do ano de 2017, o ano de início.

III. O quadro financeiro plurianual 2014-2020 e as estratégias para a Educação

1. Portugal e o quadro financeiro plurianual 2014-2020

Pretende-se, neste primeiro ponto do capítulo III., expor a organização de prioridades comunitárias em torno da Educação no QFP 2014-2020, olhando brevemente para a sua operacionalização no contexto português (através do Objetivo Temático 10 e respetivas prioridades de investimento). No segundo ponto, abre-se a porta à extensa literatura em torno do impacto dos fundos europeus, ainda que não seja esse o objetivo deste artigo. Não se pretende

afirmar que a Política de Coesão teve um impacto sobre os indicadores educativas em Portugal, porém reconhece-se uma evolução positiva nestes.

A Estratégia Europa 2020 privilegiou o crescimento inteligente e inclusivo, dedicando especial atenção à capacitação das pessoas, através das suas competências, para que fosse possível “fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão social e territorial” (Comissão Europeia, 2010, p. 5). A Educação ao serviço da competitividade, do emprego e do crescimento económico constitui, assim, um traço indelével desde a Estratégia de Lisboa e do crescimento do conceito de “Capital Humano” (Comissão Europeia, sem data).

A Estratégia Portugal 2020, decorrente do Acordo de Parceria, aborda a área das qualificações nos domínios temáticos “Competitividade e Internacionalização”, “Inclusão Social e Emprego” e “Capital Humano”, sendo neste último que o enfoque sobre a educação e formação é mais significativo. Assim, o Objetivo Temático (OT) 10 estipula o “Investimento no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida”, sendo, para tal, descontruído em cinco prioridades de investimento (PI). O Quadro 1 ilustra que a aposta nas cinco prioridades não é transversal a todos os POR. Além dos POR, as operações cofinanciadas no âmbito da Educação são centrais no Programa Operacional Capital Humano (POCH), não sendo este programa considerado na nossa análise.

OT 10	Prioridades de investimento ¹	PO Norte	PO Centro	PO Lisboa	PO Alentejo	PO Algarve	PO Açores	PO Madeira
Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao	10.1. Abandono escolar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	10.2. Ensino Superior	✓	✓		✓		✓	✓
	10.3. Aprendizagem ao longo da vida			✓		✓	✓	✓

¹ As prioridades de investimento apresentam, formalmente, designações mais extensas. Optar-se-á por versões sintéticas de forma a catalogar de forma mais imediata o objetivo das operações.

10.4. Orientação para o mercado de trabalho	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10.5. Infraestruturas de educação e formação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Quadro 1 - Prioridades de Investimento do OT10 e Programas Operacionais Regionais

O objetivo cimeiro da Estratégia Portugal 2020 para a Educação foi a redução do abandono escolar, indicador em que Portugal apresentava graves problemas estruturais (Magalhães et al., 2015). O Monitor da Educação e Formação permite acompanhar o percurso de cada Estado-Membro neste e noutros indicadores educativos, onde se evidencia uma clara evolução de Portugal. Ainda que políticas e reformas cofinanciadas, tais como a aposta no Ensino Profissional, os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) ou PIICIE, possam ser apontadas como catalisadoras da mudança, os sistemas de monitorização e avaliação não se encontram ainda suficientemente afinados para perceber lógicas de causalidade e correlação. Não obstante, há fortes indícios que apontam para um efeito positivo dos fundos estruturais sobre os indicadores educativos, como se alude no ponto seguinte.

2. Os fundos estruturais, as orientações europeias e a Educação

Vários estudos têm procurado aferir o impacto dos FEEI no crescimento e desenvolvimento dos Estados-membros e respetivas regiões. Os resultados não são, no entanto, consensuais: alguns apontam para um contributo dos FEEI sobre o crescimento regional (Cerqua & Pellegrini, 2018; Ferrara et al., 2017; Pellegrini et al., 2013), enquanto outros sublinham a heterogeneidade do impacto (Crescenzi & Giua, 2020) ou questionam a sua efetividade (Psycharis et al., 2020). O montante atribuído de fundos, *per se*, não explica o impacto destes, muitas vezes atuando as características estruturais como determinantes. A capacidade administrativa, como argumentaram Milio (2007) e Surubaru (2017), pode explicar diferenças nos desempenhos regionais. As

condições locais e territoriais, no seu sentido mais lato, são de extrema importância na absorção, execução e monitorização dos fundos (Bachtrögler et al., 2020; Batory & Cartwright, 2011; Fratesi & Perucca, 2014).

Os impactos dos fundos comunitários passarão também pelo fomento de relações interinstitucionais e de uma governança mais robusta. Como afirmam Paraskevopoulos e Leonardi (2004), a europeização conduzida através da Política de Coesão pode atuar como um choque externo promotor do reforço das instituições e da inovação. As várias etapas associadas à execução e monitorização dos fundos podem abrir a porta a novas interações, atores, instituições e instrumentos (Bache & Chapman, 2008), bem como oportunidades para redes informais de cooperação interinstitucional (Dabrowski, 2013). De acordo com Caldas et al. (2018), em Portugal, os estudos apontam para um efeito positivo dos FEEI nas dinâmicas de governança local. Adicionalmente, os fundos comunitários são amiúde associados a uma noção de “valor acrescentado” (Mairate, 2007).

Também a procura de correlações entre os fundos e os indicadores educativos deve considerar os efeitos locais, regionais e nacionais de mediação e tradução, bem como a criação e o reconhecimento de novos atores institucionais (Mukhtar-Landgren & Fred, 2019).

A influência do discurso europeu é especialmente visível no que concerne o abandono escolar precoce, uma evidente prioridade europeia (Gillies & Mifsud, 2016) e nacional (Magalhães et al., 2015), numa dinâmica de tradução de ideias e instrumentos de política que não é exclusiva do contexto português (Grimaldi & Landri, 2019). Quer pela pressão imposta pelos números e *rankings*, frequentemente criticada (Ball, 2015), quer pela condução de políticas aparentemente eficazes, Portugal tem assistido a um paulatino progresso face às metas indicadas no Quadro 2.

OT 10	Prioridades de investimento	Monitor da Educação e Formação (indicadores e metas)
Investir no ensino, nas competências e na	10.1. Abandono escolar	Reduzir para menos de 10% a taxa de abandono do ensino escolar ou de atividades de formação entre os jovens dos 18 aos 24 anos
	10.2. Ensino Superior	Aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem de pessoas com idades entre 30 e 34 anos que concluíram uma formação de nível superior

10.3. Aprendizagem ao longo da vida	Aumentar para, pelo menos, 15% a percentagem de adultos que participam em ações de aprendizagem
10.4. Orientação para o mercado de trabalho	Garantir que, pelo menos, 82% dos jovens entre os 20 e os 34 anos com, no mínimo, um diploma do ensino secundário encontram emprego no espaço de um a três anos após concluírem os estudos
10.5. Infraestruturas de educação e formação	-

Fonte da informação: Estratégia Educação e Formação 2020

Quadro 2 - Prioridades de investimento do OT10 e as metas do Quadro Estratégico Educação e Formação 2020

IV. Os fundos comunitários destinados à Educação no quadro financeiro plurianual 2014-2020

A maioria das operações destinadas à Educação foi financiada pelo Fundo Social Europeu (FSE), sendo apoiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) aquelas enquadradas pela prioridade de investimento 10.5 (Infraestruturas de educação e formação). Por outro lado, é no POCH (e não nos POR) que se enquadra um maior volume de operações cofinanciadas no domínio da Educação e das qualificações: 74,42% do número de operações e 72,65% do montante de fundo total aprovado, quando comparando a base de dados do POCH com as bases de dados dos POR, atualizadas à data de 30 de junho de 2021. As análises seguintes focam apenas os POR, assim permitindo identificar as medidas educativas executadas com vista à promoção da competitividade de cada região, matéria central no espaço europeu. Posteriormente, a análise dos PIICIE, pela sua ausência nas Regiões Autónomas e na região do Algarve, circunscreve-se aos restantes quatro PO (Norte, Centro, Lisboa e Alentejo).

Categorias de regiões		Taxa máxima de cofinanciamento dos FEEI	Regiões
Regiões menos desenvolvidas	PIB per capita <75% média UE	85%	Norte; Centro; Alentejo; Açores
Regiões em transição	PIB per capita entre 75% e 90% média UE	80%	Algarve

Regiões mais desenvolvidas	PIB per capita > 90% média UE	50%	Lisboa Madeira (região mais desenvolvida, mas simultaneamente região ultraperiférica, pelo que o cofinanciamento não é de 50%)
		85%	

Fonte: AD&C, sem data

Quadro 3 - Taxas máximas de cofinanciamento dos FEEI, por categorias de regiões no QFP 2014-2020

As taxas de cofinanciamento máximas são determinadas pelo indicador de desenvolvimento da região (Quadro 3), podendo verificar-se exceções, como foi o caso das operações de remoção de amianto enquadradas pelo Despacho n.º 6573-A/2020, de 23 de junho, que podiam ter financiamento até 100%.

Por via das distintas taxas de cofinanciamento, um maior número de operações aprovadas não se reflete, necessariamente, num mais elevado montante de fundo total aprovado. Não obstante, na PI 10.1, aquela onde se integram os PIICIE, verifica-se um destaque da região Norte, ao nível do fundo total aprovado, mas também do próprio número de operações (Fig. 1 e Fig. 2). Como a Figura 2 ilustra, o fundo total aprovado para a PI 10.1, em cada um dos POR assume diferentes pesos, com uma clara assimetria entre o Continente e as Regiões Autónomas.

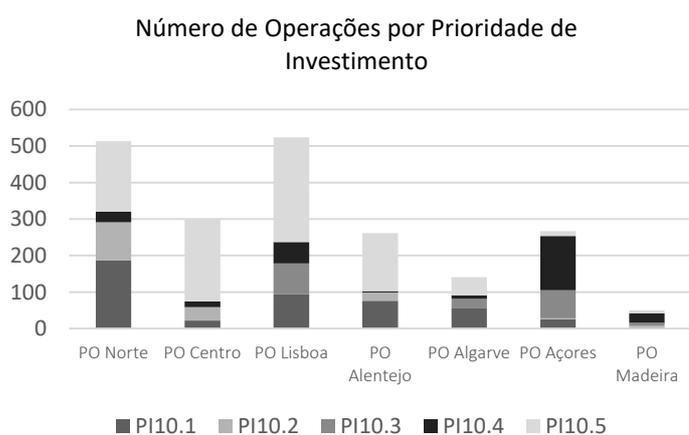


Fig. 1 - Número de operações do OT10 por PI

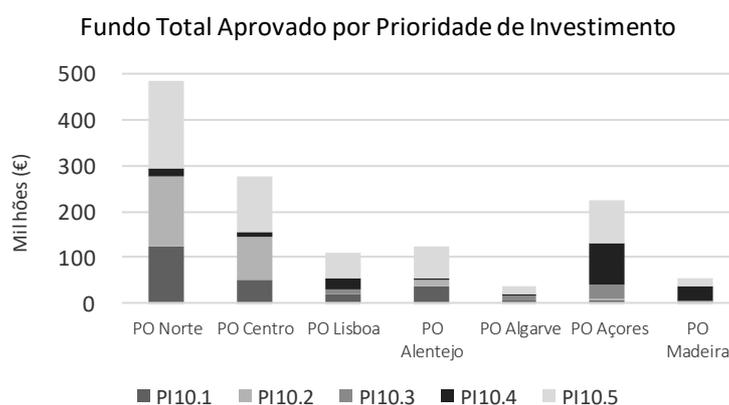


Fig. 2 - Fundo Total Aprovado por PI

Ainda que o foco do artigo sejam os PIICIE, a PI 10.1 não se esgota nestes, compreendendo várias operações que representam 18,5% do fundo total aprovado (Fig. 3), para os PO Regionais, de modo a cumprir o OT 10. Para facilitar a análise da diversidade de operações enquadradas pela PI 10.1 que contribuem para o combate ao insucesso escolar, estas podem ser catalogadas em seis grandes categorias:

1. Operações PIICIE;
2. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP);
3. Operações que visam a qualificação do Ensino Profissional;
4. Operações que visam a transição digital da Educação;
5. Operações que visam a qualificação dos sistemas de ensino e formação de nível não-superior;
6. Outras operações que visam a redução do abandono escolar.

% do fundo total aprovado por cada PI face ao fundo total aprovado para o OT10 no conjunto dos PO Regionais

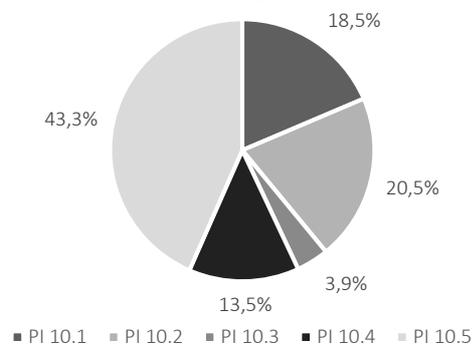


Fig. 3 - Fundo total aprovado, por cada PI, face ao fundo total aprovado de todos os PO Regionais (OT10)

Em tipologia de operações, os PIICIE representam apenas uma fração da diversidade de ações enquadradas pela PI 10.1. Contudo, no que diz respeito ao volume de cofinanciamento, em algumas regiões os PIICIE representam uma fatia significativa (Quadro 4). Apesar do reduzido número de operações, é no PO Centro que os PIICIE possuem um peso mais significativo, face ao fundo total aprovado para a PI 10.1. Porém, é no Alentejo que estes assumem um maior peso no conjunto das operações enquadradas pelo OT 10. O menor destaque dos PIICIE no PO Norte, em termos relativos, quando confrontados com as restantes operações da PI 10.1, poderá justificar-se por uma extensa, diversa e multifacetada aposta da região no combate ao abandono e insucesso escolar através de distintas políticas e operações, uma vez que não deixa de ser a região

com maior número de operações e maior cofinanciamento para os PIICIE, como a secção seguinte evidenciará.

	PO Norte	PO Centro	PO Lisboa	PO Alentejo
PIICIE – Fundo total aprovado (€)	44 398 083,28	27 297 293,00	9 911 530,95	17 785 497,47
% PIICIE (Fundo Total Aprovado) face à PI 10.1 de cada PO Regional	35,69%	52,65%	50,70%	48,91%
% PIICIE (Fundo Total Aprovado) face a total OT 10 de cada PO Regional	9,18%	9,83%	9,05%	14,37%

Quadro 4 - Proporção do fundo total dos PIICIE face à PI 10.1 e ao fundo total aprovado, para o OT10, de cada PO Regional

V. Mapeamento dos PIICIE

Os PIICIE surgem enquadrados pelo Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), criado em 2016, assumindo este o “princípio de que são as comunidades educativas quem melhor conhece os seus contextos, as dificuldades e potencialidades” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016). Serão estas comunidades a assumir a responsabilidade de formular medidas de base territorial, indo além das reformas e políticas nacionais. Os PIICIE ilustram a territorialização das políticas educativas e a cooperação interinstitucional, sendo indissociáveis dos passos no sentido da descentralização de competências na Educação e da autonomia curricular. Estão correlacionadas também matérias de coesão, equidade e justiça, na medida em que, tendo os PIICIE como alvos o insucesso e abandono escolar precoce, visam a identificação e combate a fatores de risco frequentemente decorrentes de variáveis sociodemográficas (Doyle & Keane, 2019; González-Rodríguez et al., 2019; Traag & Velden, 2011).

O cofinanciamento dos PIICIE é garantido pelo FSE. O restante montante da despesa elegível é assegurado pelos beneficiários. Todavia, em casos onde a Comunidade Intermunicipal (CIM) é a entidade beneficiária, a parceria com os municípios pode determinar que a contrapartida nacional seja distribuída entre as várias entidades parceiras (neste caso, CIM e municípios).

A unidade de análise considerada no mapeamento será a entidade beneficiária, independentemente de parcerias institucionais resultarem numa dinamização conjunta assegurada por várias entidades, de natureza municipal e intermunicipal. Sendo considerados os montantes de fundo comunitário aprovado e não o investimento elegível, deverão ser sempre consideradas duas realidades distintas no que concerne os PIICIE: Lisboa, onde o cofinanciamento das operações não é superior a 50% e as restantes três regiões (Norte, Centro e Alentejo), onde a taxa máxima é de 85% (Quadro 3).

As operações PIICIE integram diferentes projetos. Têm sido dominantes as ações que visam a melhoria de resultados, reforçam equipas multidisciplinares, dinamizam atividades de enriquecimento curricular, promovem o envolvimento das famílias e a cooperação institucional (IESE et al., 2021).

Foram aprovadas 226 operações PIICIE. Nas análises foram excluídas as operações cuja entidade beneficiária são Agrupamentos de Escolas ou Centros de Formação, presentes nas bases de dados dos POR.² Assim, o total considerado será de 219 operações, em que as entidades beneficiárias são Municípios ou CIM, número obtido através da soma das operações da última coluna do Quadro 5.

POR do Continente	PIICIE Municipais N.º/€	PIICIE Intermunicipais N.º/€	PIICIE Municipais + Intermunicipais N.º/€
PO Norte	104 / 30 117 669,88	33 / 14 280 413,40	137 / 44 398 083,28
PO Centro	-	8 / 27 297 293,00	8 / 27 297 293,00
PO Lisboa	23 / 9 911 530,95	-	23 / 9 911 530,95
PO Alentejo	47 / 12 381 836,71	4 / 5 403 660,76	51 / 17 785 497,47

Quadro 5 - N.º de PIICIE e Fundo Total Aprovado para os PIICIE, por região

As operações municipais são desenvolvidas em articulação com a operação PIICIE intermunicipal, quando esta existe. É o caso dos PIICIE enquadrados pelo PO Norte e pelo PO Alentejo. Ao invés, o PO Centro apenas compreende PIICIE intermunicipais, enquanto o PO Lisboa inclui apenas PIICIE municipais (Quadro

² Respetivamente, 6 Agrupamentos de Escolas no Alentejo e um Centro de Formação na região de Lisboa.

5). A região Norte é aquela onde se concentram mais operações PIICIE e onde o montante de cofinanciamento é mais elevado. Aliás, a região Norte apresenta no seu PO uma área estratégica exclusivamente dedicada à Educação, denominada Norte 2020 Educação para Todos, no âmbito da qual são publicados os Boletins de Informação sobre os PIICIE.

Uma análise cronológica por ano de início das operações (que pode ser distinto do ano de aprovação do cofinanciamento) permite perceber que 2017 e 2018 (Fig. 5 e Fig. 6) foram anos onde a atribuição de fundos para operações PIICIE foi substancialmente superior (Quadro 6). Por outro lado, permite constatar que o Norte não foi a região que apostou de imediato nestas medidas e projetos, tendo sido a região Centro a primeira a absorver mais fundos (Fig. 4). Em 2019, as regiões Norte e Centro consolidam a sua aposta nos PIICIE (Fig. 7), ainda que as operações com início neste período mobilizem um menor envelope financeiro, quando comparado com os primeiros anos do programa. Assim, em 2020, é o Alentejo que recebe mais fundos (Fig. 8).

OS FUNDOS COMUNITÁRIOS E A POLÍTICA EDUCATIVA EM PORTUGAL NO QUADRO 2014-2020: MAPEAMENTO DOS PIICIE, OPERAÇÃO TERRITORIALIZADA E COLABORATIVA | 17

PO Regionais do Continente	FA com início em 2016 9 105 817,63 €	FA com início em 2017 39 540 935,92 €	FA com início em 2018 36 531 931,38 €	FA com início em 2019 9 163 080,61 €	FA com início em 2020 5 050 639,16 €
PO Norte 44 398 083,28 €	178 500,00 €	9 573 545,24 €	31 419 941,82 €	2 680 626,65 €	545 469,57 €
PO Centro 27 297 293,00 €	8 927 317,63 €	15 492 219,40 €	-	2 877 755,97 €	-
PO Lisboa 9 911 530,95 €	-	5 114 143,49 €	1 173 207,07 €	1 992 998,75 €	1 631 181,64 €
PO Alentejo 17 785 497,47 €	-	9 361 027,79 €	3 938 782,49 €	1 611 699,24 €	2 873 987,95 €

Quadro 6 - Fundo Total Aprovado, por NUTS II, por ano de início de operações PIICIE



Fig. 4 - Fundo total aprovado, por NUTSII, para operações PIICIE com início em 2016



Fig. 5 - Fundo total aprovado, por NUTSII, para operações PIICIE com início em 2017



Fig. 6 - Fundo total aprovado, por NUTSII, para operações PIICIE com início em 2018



Fig. 7 - Fundo total aprovado, por NUTSII, para operações PIICIE com início em 2019



Fig. 8 - Fundo total aprovado, por NUTSII, para operações PIICIE com início em 2020

A dimensão intermunicipal é central na execução dos PIICIE, exceto na Área Metropolitana de Lisboa (AML) e na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral (CIMAL), Assim, entre 2016 e 2020 foram aprovadas 45 operações intermunicipais (Quadro 7), sendo que na região Norte várias CIM foram entidades beneficiárias de mais do que uma operação PIICIE. Destacam-se a CIM do Ave e a CIM do Tâmega e Sousa, cada uma com 9 operações PIICIE. No Centro, a Região de Coimbra, ainda que possua apenas uma operação PIICIE cofinanciada, destaca-se pelo volume de fundo total aprovado (6 293 919,35€), aproximando-se, assim, do volume total de fundo aprovado das operações do Tâmega e Sousa (6 692 920,14€), tal como se representa na Figura 9. Assim, as NUTS III com um maior número de operações aprovadas não representam, necessariamente, aquelas com um maior financiamento.

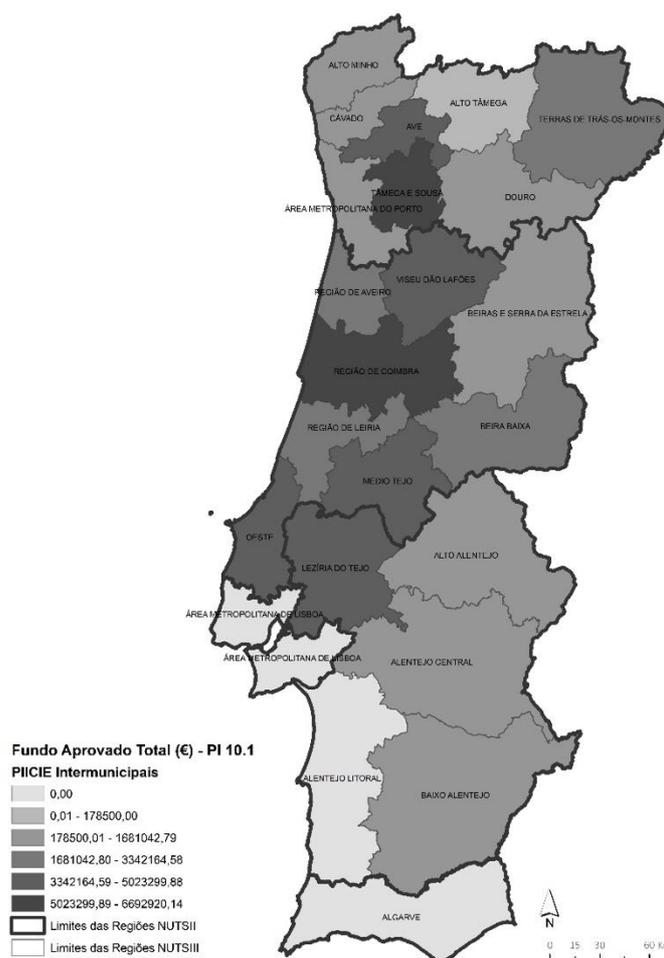


Fig. 9 - Fundo total aprovado, por NUTS III - PIICIE Intermunicipais

Em 2016, foram poucos os PIICIE intermunicipais a iniciar (Fig. 10), ao contrário de 2017, o ano de início de um maior número de operações PIICIE intermunicipais cofinanciadas (Quadro 7). Destaca-se a Região Centro, nesse mesmo ano (Fig. 11), pelo já aludido motivo de apenas compreender operações intermunicipais. As operações intermunicipais arrancam com mais força no Norte no ano de 2018 (Fig. 12), assistindo 2019 e 2020 a um abrandamento no início de PIICIE intermunicipais (Fig. 13 e Fig. 14).

PO Regionais do Continente	FA com início em 2016 9 105 817,63 €	FA com início em 2017 39 540 935,92 €	FA com início em 2018 36 531 931,38 €	FA com início em 2019 3 214 054,22 €	FA com início em 2020 5 050 639,16 €
PO Norte 14 280 413,40 €	1 NUTSIII 178 500,00 €	3 NUTSIII 3 585 955,86 €	5 NUTSIII 9 634 189,72 €	1 NUTSIII 336 298,25 €	1 NUTSIII 545 469,57 €
PO Centro 27 297 293,00 €	3 NUTSIII 8 927 317,63 €	4 NUTSIII 15 492 219,40 €	-	1 NUTSIII 2 877 755,97 €	-
PO Alentejo 5 403 660,76 €	-	1 NUTSIII 3 630 977,00 €	2 NUTSIII 1 012 930,56 €	-	1 NUTSIII 759 753,20 €

Quadro 7 - Fundo Total Aprovado, por NUTS III, por ano de início de operações PIICIE

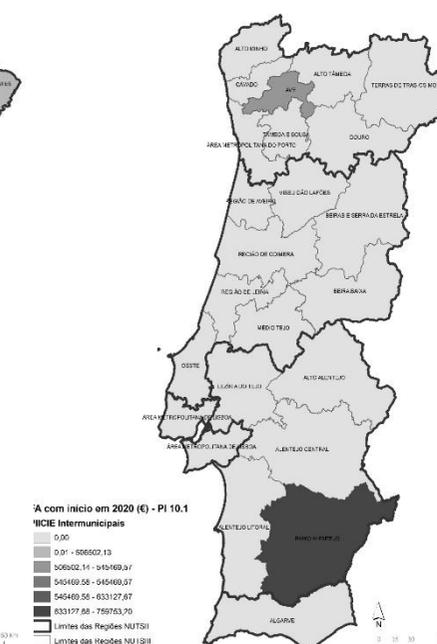
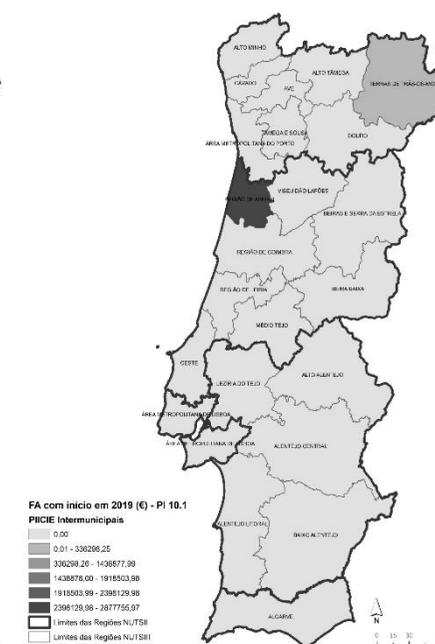
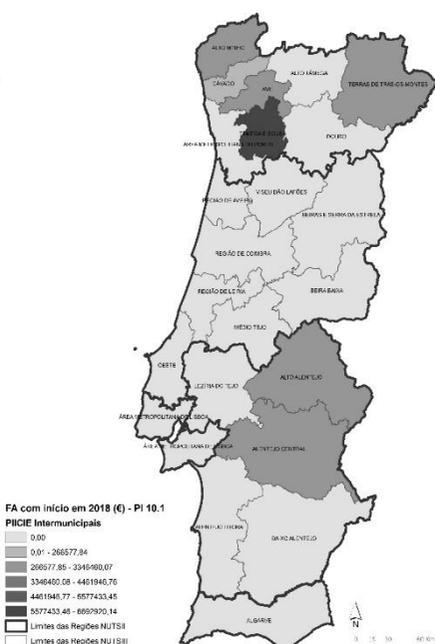
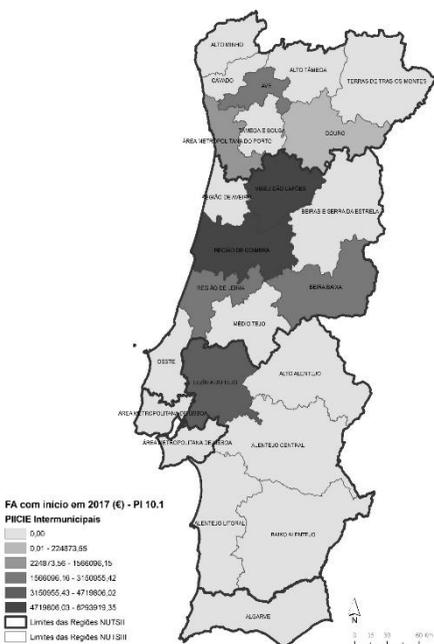
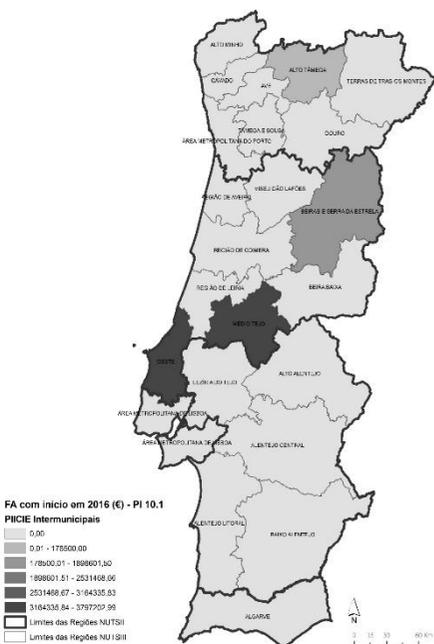


Fig. 10 - Fundo total aprovado, por NUTS III, para operações PIICIE com início em 2016

Fig. 11 - Fundo total aprovado, por NUTS III, para operações PIICIE com início em 2017

Fig. 12 - Fundo total aprovado, por NUTS III, para operações PIICIE com início em 2018

Fig. 13 - Fundo total aprovado, por NUTS III, para operações PIICIE com início em 2019

Fig. 14 - Fundo total aprovado, por NUTS III, para operações PIICIE com início em 2020

Para lá das 45 operações intermunicipais, 174 operações têm o Município como entidade beneficiária (Fig. 15). Tal como sucede com os PIICIE intermunicipais, é na região Norte que se concentra um mais elevado número de operações municipais (104 operações). A ausência de PIICIE municipais no Tâmega e Sousa não é surpreendente se se lembrar que esta NUT compreende o mais elevado número de PIICIE intermunicipais. Isto não significa que PIICIE municipais e intermunicipais não possam coexistir, como outras NUTS III da região Norte comprovam.

Há três municípios com fundos totais aprovados num valor acima de 1 154 415,22€: Vila Nova de Gaia e Chaves, na região Norte, e Lisboa. Ainda que longe dos valores máximos de cofinanciamento dos Municípios na região Norte e na Área Metropolitana de Lisboa, Odemira é o Município do Alentejo com um fundo total aprovado mais elevado (868 378,63€).

Não houve qualquer operação a iniciar em 2016 em que o beneficiário fosse um Município. Já os dois anos seguintes foram aqueles em que se verificou um maior número de operações municipais aprovadas e um montante de fundo total aprovado mais elevado (Quadro 8, Fig. 16 e Fig. 17 **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**). Assim, há, nesta análise, uma rara coincidência entre o número de operações aprovadas, em cada ano, e o montante de fundo total aprovado mais elevado. Sendo a região dominante entre 2017 e 2019 (com um claro destaque em 2018, como a Figura 17

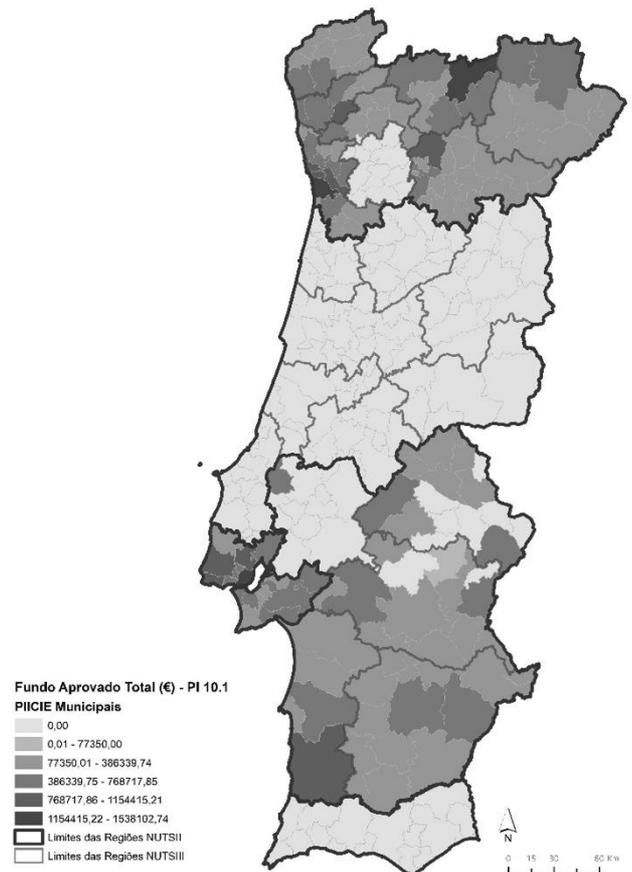


Fig. 15 - Fundo total aprovado, por Município - PIICIE Municipais

comprova), o PO Norte não compreende qualquer operação PIICIE com início em 2020 (Fig. 19), tendo abrandado o investimento já em 2019 (Fig. 18).

PO Regionais do Continente	FA com início em 2017 16 831 783,66 €	FA com início em 2018 25 884 811,10 €	FA com início em 2019 5 949 026,39 €	FA com início em 2020 3 745 416,39 €
PO Norte 30 117 669,88 €	16 Municípios 5 987 589,38 €	58 Municípios 21 785 752,10 €	11 Municípios 2 344 328,40 €	-
PO Lisboa 9 911 530,95 €	12 Municípios 5 114 143,49 €	3 Municípios 1 173 207,07 €	6 Municípios 1 992 998,75 €	2 Municípios 1 631 181,64 €
PO Alentejo 12 381 836,71 €	20 Municípios 5 730 050,79 €	9 Municípios 2 925 851,93 €	7 Municípios 1 611 699,24 €	11 Municípios 2 114 234,75 €

Quadro 8 - Fundo Total Aprovado, por NUTS III, por ano de início de operações PIICIE

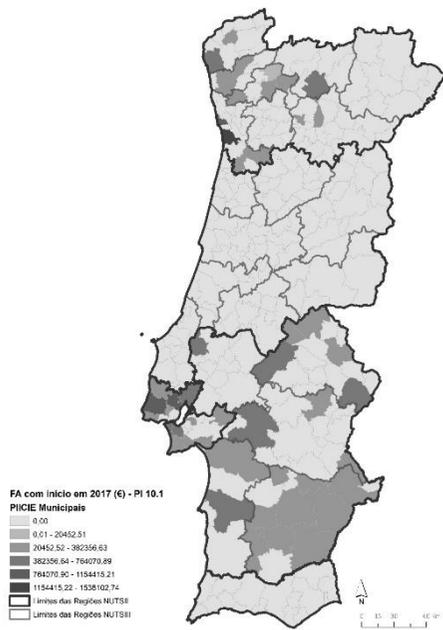


Fig. 16 - Fundo total aprovado, por Município, para operações PIICIE com início em 2017

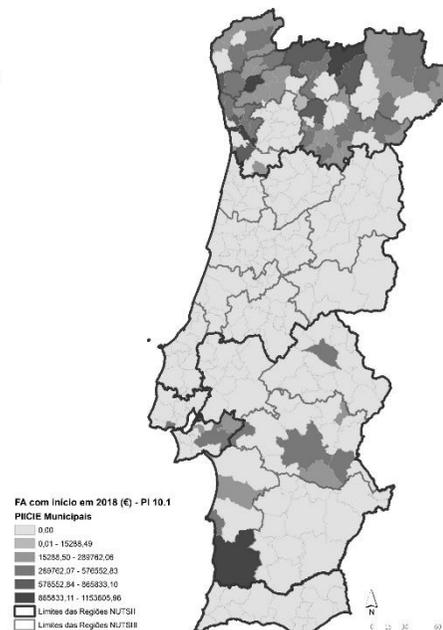


Fig. 17 - Fundo total aprovado, por Município, para operações PIICIE com início em 2018

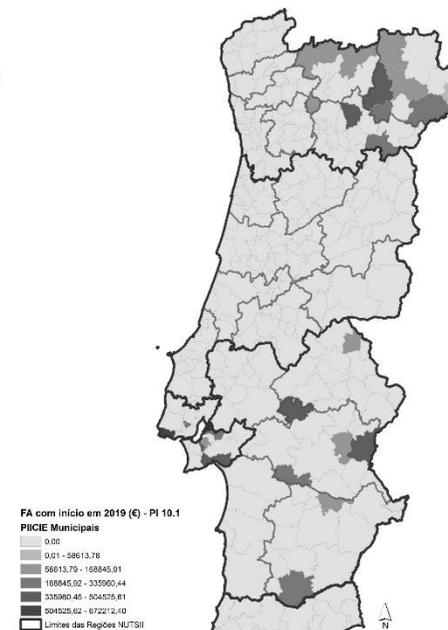


Fig. 18 - Fundo total aprovado, por Município, para operações PIICIE com início em 2019

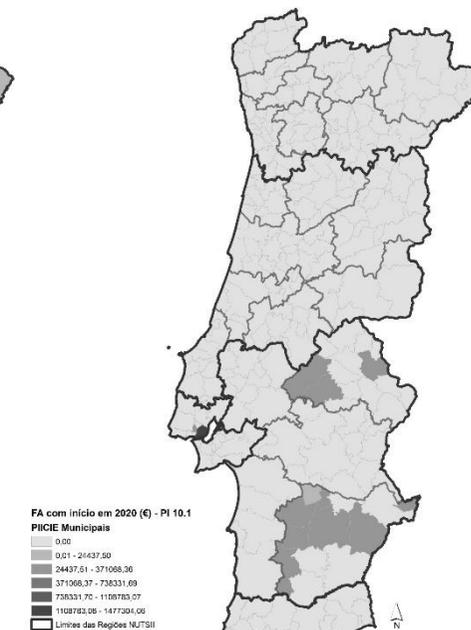


Fig. 19 - Fundo total aprovado, por Município, para operações PIICIE com início em 2020

VI. Observações Finais

Do mapeamento aqui encetado, surgem várias questões, mas também novas pistas que permitem complexificar e contextualizar a alocação de FEEL, numa área que, independentemente das conjunturas, será uma aposta transversal a qualquer quadro de financiamento: a Educação.

Não foi objetivo do artigo testar os fatores que possam explicar a assimetria na distribuição dos fundos comunitários. Não obstante, são evidentes as distintas dinâmicas que presidem à gestão dos fundos e respetivas ações. Desde logo, ter como entidade beneficiária um Município ou uma Comunidade Intermunicipal refletirá e traduzir-se-á em redes de governança distintas. Desta forma serão criadas e/ou reforçadas dinâmicas institucionais diversas, promovendo-se uma mais profunda ou mais ténue ligação entre o território e a Educação. A coexistência de operações intermunicipais e municipais nas regiões Norte e Alentejo facilitarão este estreitamento de relações colaborativas. Por outro lado, a aposta da região Norte nestes planos cofinanciados permitirá inferir uma preocupação com o combate ao insucesso escolar.

Ainda que o desempenho português nos indicadores educativos de sucesso escolar tenha assistido a uma notável evolução, importa não só perceber quais as medidas mais eficazes como dedicar uma maior atenção à inclusão e coesão territorial como matérias intrinsecamente conectadas com a política educativa. As políticas de base territorial têm promovido estas matérias, mas nem sempre é simples destrinçar e isolar os efeitos das várias medidas e ações. Desta análise de impacto não poderão ser dissociadas as variáveis relativas às características socioeconómicas das regiões e até dos municípios.

A atribuição de fundos europeus terá promovido a melhoria de práticas de monitorização e avaliação, tradicionalmente negligenciadas, porém ainda não foram encetadas avaliações de impacto suficientemente robustas nem amplamente conhecidos os incrementos *ongoing* motivados pela monitorização das políticas educativas. No que diz respeito aos PIICIE, tais práticas parecem ter adquirido tração e visibilidade na região Norte, onde se multiplicam as operações e o fundo aprovado. Não obstante inevitáveis fragilidades na formulação, implementação e avaliação destes planos de

combate ao insucesso escolar, será do máximo interesse a sua continuidade no QFP 2021-2027, de forma a combater desafios estruturais, recuperar as aprendizagens que foram prejudicadas no contexto pandémico e construir uma escola de qualidade e com uma verdadeira função social.

Agradecimentos

O trabalho foi apoiado financeiramente pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), através da Bolsa de Doutoramento atribuída a Ana Grifo (2020.07457.BD) e no âmbito do projeto JUST_PLAN (PTDC/GES-OUT/2662/20), bem como pelo Programa Operacional de Assistência Técnica 2020 (POAT2020), através da operação com o código POAT-01-6177-FEDER-000053.

Referências bibliográficas

- AD&C. (sem data). Enquadramento do Portugal 2020. Obtido 5 de abril de 2023, de <https://www.adcoesao.pt/fundos/portugal-2020/portugal-2020-apresentacao/enquadramento/>
- AD&C. (2021). *Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia*. N.º 25.
- Bache, I., & Chapman, R. (2008). Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire. *Governance*, 21(3), 397–418. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00405.x>
- Bachtrögler, J., Fratesi, U., & Perucca, G. (2020). The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 54(1), 21–34. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1551615>
- Ball, S. J. (2015). Education, governance and the tyranny of numbers. *Journal of Education Policy*, 30(3), 299–301. <https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1013271>
- Batory, A., & Cartwright, A. (2011). Re-visiting the Partnership Principle in Cohesion Policy: The Role of Civil Society Organizations in Structural Funds Monitoring. *Journal of Common Market Studies*, 49(4), 697–717. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02159.x>

- Caldas, P., Dollery, B., & Marques, R. C. (2018). European Cohesion Policy impact on development and convergence: a local empirical analysis in Portugal between 2000 and 2014. *European Planning Studies*, 26(6), 1081–1098. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1449815>
- Cerqua, A., & Pellegrini, G. (2018). Are we spending too much to grow? The case of Structural Funds. *Journal of Regional Science*, 58(3), 535–563. <https://doi.org/10.1111/JORS.12365>
- Comissão Europeia. (sem data). *Education for jobs and growth*. Obtido 12 de Setembro de 2021, de https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/education-jobs-and-growth_en
- Comissão Europeia. (2010). *Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*.
- Dabrowski, M. (2013). Europeanizing Sub-national Governance: Partnership in the Implementation of European Union Structural Funds in Poland. *Regional Studies*, 47(8), 1363–1374. <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.628931>
- Doyle, G., & Keane, E. (2019). ‘Education comes second to surviving’: parental perspectives on their child/ren’s early school leaving in an area challenged by marginalisation. *Irish Educational Studies*, 38(1), 71–88. <https://doi.org/10.1080/03323315.2018.1512888>
- Ferrara, A. R., McCann, P., Pellegrini, G., Stelder, D., & Terribile, F. (2017). Assessing the impacts of Cohesion Policy on EU regions: A non-parametric analysis on interventions promoting research and innovation and transport accessibility. *Papers in Regional Science*, 96(4), 817–841. <https://doi.org/10.1111/pirs.12234>
- Fratesi, U., & Perucca, G. (2014). Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions. *Investigaciones Regionales*, 29, 165–191.
- Gillies, D., & Mifsud, D. (2016). Policy in transition: the emergence of tackling early school leaving (ESL) as EU policy priority. *Journal of Education*

- Policy*, 31(6), 819–832.
<https://doi.org/10.1080/02680939.2016.1196393>
- González-Rodríguez, D., Vieira, M.-J., & Vidal, J. (2019). Factors that influence early school leaving: a comprehensive model. *Educational Research*, 61(2), 214–230. <https://doi.org/10.1080/00131881.2019.1596034>
- Grimaldi, E., & Landri, P. (2019). Tackling early school leaving and the governing of educational transitions in Italy. *Comparative Education*, 55(3), 386–403. <https://doi.org/10.1080/03050068.2019.1619332>
- IESE, ISCTE, & PPLL Consult. (2021). *Avaliação do Contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos Jovens*. <https://doi.org/10.38116/bapi25>
- Magalhães, A. M., Araújo, H. C., Macedo, E., & Rocha, C. (2015). Early School Leaving in Portugal. Policies and actors' interpretations. *Educação, Sociedade e Culturas*, 45, 97–119.
- Mairate, A. (2007). The «added value» of European Union Cohesion policy. *Regional Studies*, 40(2), 167–177. <https://doi.org/10.1080/00343400600600496>
- Milio, S. (2007). Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from structural funds implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429–442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
- Mukhtar-Landgren, D., & Fred, M. (2019). Re-compartmentalizing local policies? The translation and mediation of European structural funds in Sweden. *Critical Policy Studies*, 13(4), 488–506. <https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1479282>
- Paraskevopoulos, C. J., & Leonardi, R. (2004). Introduction: adaptational pressures and social learning in European regional policy-cohesion (Greece, Ireland and Portugal) vs. CEE (Hungary, Poland) countries. *Regional & Federal Studies*, 14(3), 315–354. <https://doi.org/10.1080/1359756042000261342>

- Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Muccigrosso, T., & Busillo, F. (2013). Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: A regression discontinuity approach. *Papers in Regional Science*, 92(1), 217–233. <https://doi.org/10.1111/J.1435-5957.2012.00459.X/FORMAT/PDF/OEBPS/PAGES/1.PAGE.XHTML>
- Psycharis, Y., Tselios, V., & Pantazis, P. (2020). The contribution of Cohesion Funds and nationally funded public investment to regional growth: evidence from Greece. *Regional Studies*, 54(1), 95–105. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1525696>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril. Diário da República n.º 70/2016, Série I.
- Surubaru, N.-C. (2017). Regional Studies Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007-13. *Regional Studies*, 51(6), 844–856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Traag, T., & Velden, R. K. W. van der. (2011). Early school-leaving in the Netherlands: the role of family resources, school composition and background characteristics in early school-leaving in lower secondary education. *Irish Educational Studies*, 30(1), 45–62. <https://doi.org/10.1080/03323315.2011.535975>

Notas biográficas

Ana Grifo

Mestre em Ciência Política e doutoranda em Políticas Públicas. Colabora e desenvolve investigação no Grupo de Estudos em Território e Inovação (GETIN), da Universidade de Aveiro, especialmente no âmbito de políticas educativas locais, num contexto de governação multinível e com fins de coesão territorial.

 <https://orcid.org/0000-0001-8581-4609>

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território
Universidade de Aveiro
Campus Universitário de Santiago

3810-193 Aveiro

ana.grifo@ua.pt

Joana Duarte

Mestre em Planeamento Regional e Urbano, pela Universidade de Aveiro, e desenvolve investigação aplicada desde 2015 no Grupo de Estudos em Território e Inovação (GETIN), da Universidade de Aveiro.

Tem participado e colaborado em vários projetos que combinam as componentes territorial, demográfica, socioeconómica, prospetiva e setorial, em particular em matéria de política educativa local.

 <https://orcid.org/0000-0002-6103-5210>

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território
Universidade de Aveiro
Campus Universitário de Santiago
3810-193 Aveiro

jmduarte@ua.pt

João Lourenço Marques

Doutorado em Ciências Sociais, docente no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro, no domínio do planeamento regional e urbano, das políticas públicas, e dos métodos de apoio à tomada de decisão. Coordenador do Grupo de investigação em Sistemas de Apoio à Decisão da unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) e diretor do Mestrado de Ciência de Dados de Ciências Sociais. Tem desenvolvido investigação, com aplicação empírica, nos domínios do planeamento estratégico territorial; respondendo a desafios concretos associados às dinâmicas de competitividade do tecido empresarial, aos desafios demográficos, às políticas setoriais de habitação, saúde e educação, assim como ao planeamento físico dos serviços de interesse geral (dimensionamento e reconfiguração da rede).

 <https://orcid.org/0000-0003-0472-2767>

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território
Universidade de Aveiro
Campus Universitário de Santiago
3810-193 Aveiro
jjmarques@ua.pt

Recebido em julho de 2022, aceite para publicação em abril de 2023