



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Sónia Teresa Simões da Costa

EDUCAÇÃO E MUNICIPALIDADE: RECIPROCIDADES E RUTURAS

Estudo de caso no concelho de Penacova

Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, especialização em Planificação e Administração Escolares, apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Armanda Pinto da Mota Matos.

Julho de 2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Sónia Teresa Simões da Costa

EDUCAÇÃO E MUNICIPALIDADE: RECIPROCIDADES E RUTURAS

Estudo de caso no concelho de Penacova

Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, especialização em Planificação e Administração Escolares, apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Armanda Pinto da Mota Matos.

Julho de 2013

AGRADECIMENTOS

Se fui capaz de ir mais longe, foi porque me apoiei em ombros gigantes.

Isaac Newton

A investigação realizada no âmbito da presente dissertação de doutoramento em Ciências da Educação só se concretizou porque beneficieei da orientação científica e do apoio incondicional de uma orientadora a quem dirijo, desde já, a minha mais sincera admiração pessoal e académica: Professora Doutora Armanda Matos. Na verdade, no decurso da elaboração deste trabalho, manifestou uma incontestável competência científica, superioridade intelectual e abertura de espírito, através do fornecimento de ideias profícuas, sugestões úteis e material fundamental. Agradeço, pois, o rigor científico, a confiança responsabilizadora, o acompanhamento desinteressado e a sagacidade dos seus conselhos.

Estendo a minha admiração académica ao Professor Doutor João Amado a quem agradeço a preciosa colaboração no processo de categorização que esteve na base deste trabalho.

Não posso deixar de agradecer aos diferentes atores do universo educativo penacovense (escolares, municipais, comunitários...) sem a preciosa colaboração dos quais este trabalho não teria chegado, certamente, à meta. Com efeito, sem os preciosos dados por eles fornecidos, quer de modo formal, quer de modo informal, não teria sido possível concretizar a presente investigação. Consciente da importância de todos estes atores, deixo, no entanto, um especial obrigada para àqueles que se encontram a gerir os destinos do Agrupamento de Escolas de Penacova e da Câmara Municipal de Penacova, pela colaboração, receptividade e incentivo demonstrados.

Finalmente, mas não pela sua menor importância, agradeço à minha família, trave-mestra deste trabalho. À Teresinha, porque partilho com Fernando Pessoa a ideia de que “o melhor do mundo são as crianças”... É ela que pinta a vida com as cores da alegria e consegue imprimir um verdadeiro sentido a esta caminhada. Ao Nuno, por suportar estoicamente as vicissitudes decorrentes da elaboração de um trabalho desta natureza, dirijo uma gratidão profunda baseada na partilha de um sonho que, apesar de meu, tomou como seu, dando início à importante divisão de frustrações e de renúncias, de êxitos e de conquistas.

Agradeço também aos meus pais com quem este percurso foi partilhado e cumplicemente vivido e que desejaram, tanto quanto eu, a chegada a este porto.

Devo-lhes um sincero obrigada por tão sagazmente terem transmitido uma aprendizagem, que não é apenas a dos livros mas a da vida.

Agradeço ainda aos meus irmãos e sobrinhos a quem agradeço o estímulo e o carinho demonstrados, bem como a forma como diligentemente criaram um espaço familiar de solidariedade e motivação.

A todos, os meus sinceros, leais e autênticos agradecimentos!

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	I
RESUMO.....	VII
ABSTRACT.....	IX
RESUMÉ.....	XI
LISTA DE QUADROS.....	XIII
LISTA DE FIGURAS.....	XV
LISTA DE GRÁFICOS.....	XVI
LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS.....	XVII
INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA.....	15
CAPÍTULO I – AUTARQUIAS E EDUCAÇÃO.....	17
1. AUTARQUIAS.....	20
1.1. ORIGEM E EXPLICAÇÃO DO CONCEITO.....	20
1.2. CONCEITOS E MEDIDAS A NÍVEL EUROPEU.....	21
1.3. DIVISÃO ADMINISTRATIVA DE PORTUGAL.....	25
2. EDUCAÇÃO.....	29
2.1. CONCEÇÕES DE EDUCAÇÃO.....	29
2.2. EDUCAÇÃO: DO INDIVIDUAL AO COLETIVO.....	31
CAPÍTULO II – A PARTICIPAÇÃO DAS AUTARQUIAS NA EDUCAÇÃO.....	41
1. EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS AUTARQUIAS NA EDUCAÇÃO.....	44
1.1. DAS ORIGENS DA PARTICIPAÇÃO ATÉ ABRIL DE 1974.....	45
1.2. DE ABRIL DE 1974 ATÉ À LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO DE 1986.....	48
1.3. DA LBSE/86 ATÉ 1996.....	53
1.4. DE 1996 ATÉ À ATUALIDADE.....	57
2. COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS DOS MUNICÍPIOS.....	77
2.1. ATRIBUIÇÕES CONSIGNADAS NA LEI.....	84
2.2. PARTICIPAÇÃO NÃO CONSIGNADA NA LEI.....	99
CAPÍTULO III – TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS.....	111
1. REGIONALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO: O PROTAGONISMO DO LOCAL.....	114

1.1. DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO.....	119
1.2. EDUCAÇÃO E MUNICIPALIDADE: A IMPORTÂNCIA DO LOCAL EM EDUCAÇÃO.....	127
1.2.1. A CARTA EDUCATIVA.....	130
1.2.2. O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	132
1.2.3. O PROJETO EDUCATIVO LOCAL.....	135
1.3. POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO: RETÓRICA OU CONCRETIZAÇÃO EFETIVA?....	136
1.4. AUTONOMIA DAS ESCOLAS.....	138
1.4.1. O PROJETO EDUCATIVO DE ESCOLA.....	152
1.4.2. TERRITÓRIOS EDUCATIVOS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA.....	153
1.5. CIDADES EDUCADORAS: ESPAÇO PROMOTOR DA EDUCAÇÃO INTEGRAL A PARTIR DO LOCAL.....	157
1.5.1. CIDADE EDUCADORA, CIDADE DIGITAL E METÁPOLE.....	167
PARTE II – O OBJETO DE ESTUDO E A INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA.....	175
CAPÍTULO I – CARACTERÍSTICAS DO ESTUDO E OPÇÕES METODOLÓGICAS.....	177
1. A INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....	180
2. PROBLEMÁTICA EM ESTUDO E OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO.....	183
3. OPÇÃO PELA METODOLOGIA QUALITATIVA.....	184
3.1. CUIDADOS A ADOTAR COM A UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA QUALITATIVA.....	185
3.2. VALIDADE E FIDELIDADE DA INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA.....	186
3.3. PRINCÍPIOS ÉTICOS SUBJACENTES À INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA.....	191
4. PARTICIPANTES NA INVESTIGAÇÃO.....	192
5. DESENHO DE INVESTIGAÇÃO.....	194
6. TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS.....	198
7. TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....	206
CAPÍTULO II – PENACOVA.....	211
1. O CONCELHO DE PENACOVA.....	214
1.1. CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA.....	215
1.2. ORIGENS HISTÓRICAS.....	217
1.3. CARACTERÍSTICAS NATURAIS: RELEVO, VEGETAÇÃO E FAUNA.....	218
1.4. PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÓMICAS.....	219
1.5. FIGURAS IMPORTANTES LIGADAS A PENACOVA.....	222
2. A CÂMARA MUNICIPAL DE PENACOVA.....	224
2.1. ESTRUTURA ORGÂNICA.....	224
2.2. SERVIÇOS.....	225

3. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	231
CAPÍTULO III – O UNIVERSO EDUCATIVO DE PENACOVA.....	235
1. O DESENHO DA REDE EDUCATIVA PREVISTO NA CARTA EDUCATIVA.....	238
1.1. A REORGANIZAÇÃO DA REDE EDUCATIVA A PARTIR DA CARTA EDUCATIVA.....	240
1.2. A EVOLUÇÃO DA REDE EDUCATIVA (DO DESENHO DA CARTA EDUCATIVA ATÉ À ATUALIDADE).....	241
1.2.1. PRÉ-ESCOLAR.....	241
1.2.2. PRIMEIRO CEB.....	242
1.2.3. SEGUNDO CEB.....	243
1.2.4. TERCEIRO CEB.....	244
1.2.5. ENSINO SECUNDÁRIO.....	245
1.3. ALUNOS COM NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS.....	246
1.4. A EDUCAÇÃO DE ADULTOS E O ENSINO RECORRENTE.....	248
1.5. O CENTRO DE NOVAS OPORTUNIDADES DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE PENACOVA.....	249
1.6. ATIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR.....	250
2. AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE PENACOVA.....	252
2.1. O PROJETO EDUCATIVO DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS.....	258
CAPÍTULO IV – PERCEÇÕES DOS ATORES.....	261
1. EDUCAÇÃO E MUNICIPALIDADE.....	265
2. EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO EDUCATIVA MUNICIPAL.....	274
3. ATUAÇÃO EDUCATIVA NO CONCELHO DE PENACOVA.....	283
4. COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS.....	292
4.1. ATRIBUIÇÕES CONSIGNADAS NA LEI.....	292
4.2. PARTICIPAÇÃO NÃO CONSIGNADA NA LEI.....	295
5. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	300
6. CARTA EDUCATIVA.....	303
7. CONSELHO GERAL.....	305
8. RELAÇÃO DA AUTARQUIA COM AS ESCOLAS E COMUNIDADE EDUCATIVA.....	309
9. MEGA-AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE PENACOVA – NOVA REALIDADE EDUCATIVA.....	312
10. PENSAR – ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE PENACOVA.....	315
11. PROSPEÇÃO DO CENÁRIO EDUCATIVO DO FUTURO.....	317

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	329
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	343
DOCUMENTOS CONSULTADOS.....	363
SITES CONSULTADOS.....	367
LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	369

RESUMO

A educação é um fenómeno social que tem por base, em primeira instância, a transmissão cultural e científica. Trata-se, portanto, de algo a que não são alheias circunstâncias ao meio que envolve a sua ocorrência. Não sendo, portanto, um ato isolado, compreende interações entre várias estruturas, nomeadamente, entre escola e município. Tal facto justifica o aumento progressivo da intervenção educativa do local quer ao nível português, quer ao nível dos restantes países da Europa.

Na verdade, ao longo do tempo, as relações entre educação e municipalidade não assumiram os mesmos contornos, uma vez que as políticas educativas estão dependentes da atuação governamental, de teor centralizado, a qual nem sempre elegeu os municípios como parceiros educativos das escolas portuguesas.

Efetivamente, antes de 1974, entre município e educação havia um fosso que instituiu a rutura entre as duas realidades. Com o virar de página trazido pela revolução dos cravos, a rutura deu lugar a reciprocidades de vária índole, as quais se foram acentuando através da operacionalização de políticas variadas que apontam para a descentralização e para a territorialização. Esta tendência surgiu como “resposta a desejos e necessidades urgentes da população e a consciência crescente do valor da educação como condição do desenvolvimento local” (Barroso, 2006, p. 104). Aliás, a educação passou a apresentar-se como um fenómeno global, que ultrapassa as fronteiras da própria escola e que assume uma dimensão comunitária, como bem evidenciam as ideias que suportam a filosofia das Cidades Educadoras.

Apesar do enquadramento legal nacional a que todos os municípios têm necessariamente que se subordinar, há contextos socioculturais e económicos específicos que fazem com que a atuação municipal se adeque a realidades peculiares. Fazem ainda com que a importância concedida às questões educacionais não seja equitativa na globalidade dos municípios portugueses. Convém referir que, no que toca à concretização das competências consignadas na lei, todos os municípios atuam de forma mais ou menos igualitária. Porém, quando se trata de perspetivar as “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122), apenas alguns municípios, sobretudo os que apontam a educação como prioridade ao nível da sua atuação política, as tornam prática.

Assim, a problemática central desta investigação consiste na atuação educativa municipal, mais especificamente no que se refere ao município de Penacova. Desta forma, procedeu-se ao estudo da relação entre educação e municipalidade neste concelho, bem como das sinergias criadas em torno da mesma, visando conhecer-se

as percepções dos diferentes intervenientes que se movimentam e interferem neste cenário.

A investigação foi realizada a partir da metodologia de teor qualitativo, porque o ponto de partida para a descrição/interpretação do cenário educativo penacovense foram as perspetivas dos atores, estabelecendo-se um diálogo constante com os mesmos. Esta opção metodológica ocorreu por se pensar ser a forma mais eficaz de proceder à descrição de teor interpretativo das relações entre educação e municipalidade no contexto específico do concelho de Penacova. Trata-se, então, de um estudo de caso com matizes etnográficas que se baseou na triangulação de dados obtidos a partir de diferentes fontes (entrevista formal de cariz semi-diretivo, entrevista informal, observação direta e participante, análise documental).

As conclusões do estudo fazem verificar que as estruturas educacionais e municipais mantêm entre si uma relação dialógica contrariando a tendência meramente institucionalizada pelas emanações legais. Além disto, é ainda possível constatar que são mais as reciprocidades do que as ruturas no que toca às relações entre as práticas e as regulamentações.

O concelho de Penacova apresenta-se como um exemplo vivo e concreto da afirmação da importância do local em educação, verificando-se que a própria natureza do fenómeno educativo na atualidade implica a territorialização e que se encontram lançadas já as primeiras pedras para a construção deste concelho como uma verdadeira Cidade Educadora.

PALAVRAS-CHAVE: educação, escola, município, colaboração, atores locais, local, territorialização.

ABSTRACT

Education is a social phenomenon that relies primarily on the cultural and scientific transmission. Therefore, it takes into account the circumstances of the environment that surrounds it. As education is not an isolated act, it requires interaction between several structures, particularly between school and municipalities. This explains the gradual increase of the educational intervention at a local level, whether it is at a Portuguese or a European level.

However, the connection between education and municipalities wasn't always as it is now. The educational policies depend largely on the governmental action, which is centralized and hasn't always designated municipalities to be Portuguese schools' educational partners.

In fact, before 1974, there was a gap between municipalities and education that established the break between the two realities. With the change brought by the Carnation Revolution, that break turned into several exchanges, which have allowed for multiple policies that lean towards decentralization and territorialization to take place. This tendency came out as a "response to the population's urgent needs and wishes and the increasing awareness of the importance of education as a criterion for local development" (Barroso, 2006, p. 104). Besides, education has become a global phenomenon, which goes beyond the borders of school itself and adopts a community dimension, as well illustrated by the ideas that support the philosophy of Educating Cities.

Despite the legal framework to which all towns have to submit, there are specific sociocultural and economic contexts that make municipal action suitable for particular realities. Still, the importance given to educational matters is not fair in the Portuguese boroughs in general. It is crucial to mention that, when it comes to carrying out the abilities stated in the law, all municipalities act quite in the same way. Nevertheless, when considering the "non-abilities" (Pinhal, 2006, p. 122), only some municipalities, especially those who make education a priority in their political conduct, put them into action.

Thus, the central issue of this research consists of the municipal educational action, more precisely in Penacova Municipality. The connection between education and township was studied in this region, as well as the synergies around it. The aim was to get to know the point of view of the different participants that take part in this scenario.

The investigation was run using a qualitative methodology, as the starting point to the description/interpretation of Penacova's educational environment were the actors' perspectives and it was established a constant dialogue with them. This choice of methodology was thought to be the most effective to describe and explore the connection between education and municipality in Pecacova's context specifically. Hence, it is presented a case study with ethnographic outlines based on data collection from various sources (formal semi-structured interview, informal interview, direct and participant observation, document analysis).

The conclusions of the research demonstrate that the educational and municipal structures have a dialogic relationship, contradicting the tendency brought by the legal framework. Moreover, it is also possible to prove that there are more exchanges than ruptures when it comes to the link between practice and guidelines.

Penacova Municipality is an accurate and concrete example of the importance of the local domain in education, as it is clear that the nature of the educational phenomenon these days involves territorialization, and that the first steps are being taken for this town to become a genuine Educating City.

KEYWORDS: education, school, municipality, collaboration, local actors, local, territorialization.

RÉSUMÉ

L'éducation est un phénomène social qui a, d'abord, comme base la transmission culturelle et scientifique. Il s'agit, donc, de quelque chose qui a des rapports avec les circonstances du milieu de son occurrence. Elle n'est pas une action isolée mais elle comprend des interactions entre les diverses structures, notamment, entre l'école et le municipe. Cela justifie l'augmentation progressive de l'intervention éducative du local soit au niveau portugais soit au niveau des autres pays de l'Europe.

En vérité, tout au long des temps, les rapports entre éducation et municipalité n'ont pas eu les mêmes caractéristiques, une fois que les politiques éducatives dépendent de l'actuation gouvernementale, de teneur centralisé, laquelle n'a pas toujours fait l'élection des municipes comme partenaires éducatifs des écoles portugaises.

Efectivement, avant 1974, entre municipe et éducation il y avait un fosse qui instituait la rupture entre les deux réalités. Avec la virage de page apportée par la révolution des oilleis, la rupture a donné lieu à des réciprocitys de plusieurs types, lesquelles se sont accentuées à travers l'opérationnalisation de politiques variées qui indiquent la décentralisation et la territorialisation. Cette tendance est née comme "reponse à des désirs et à des besoins urgents de la population et la conscience croissante de la valeur de l'éducation comme condition de développement local" (Barroso, 2006, p. 104). Autrement, l'éducation a passé à se présenter comme un phénomène global, qui dépasse les frontières de la propre école et qui assume une dimension communautaire, comme bien montrent les idées qui supportent la philosophie des Villes Éducatrices.

Malgré l'encadrement legal national auquel tous les municipes doivent necessairement se subordonner, il y a des contextes socio-culturels spécifiques qui font que l'actuation municipale s'ajuste à des réalités particulières. Ils font encore que l'importance donnée à des questions éducationnelles ne soit pas la même en la globalité des municipes portugais. Il convient référer que, en ce qui concerne les compétences consignées dans la loi, tous les municipes actuent de façon plus ou moins égalitaire. Cependant, quand il s'agit de perspectiver les "non-compétences" (Pinhal, 2006, p. 122), seulement en quelques municipes, surtout ceux qui montrent l'éducation comme priorité au niveau de son actuation politique, la font pratique.

Ainsi, la problématique centrale de cette investigation consiste en l'actuation educative municipale, plus spécifiquement en ce qui concerne le municipe de Penacova. De cette façon, on a procédé à l'étude de la relation entre éducation et

municipalité dans cette commune, bien comme des synergies créées autour de la même, en visant connaître les perceptions des différents intervenants qui se mouvant et qui interfèrent dans cette scène.

L'investigation a été réalisée à partir d'une méthodologie de teneur qualitative, parce que le point de départ pour la description/interprétation de la scène éducative de Penacova a été les perspectives des acteurs, en s'établissant un dialogue fréquent entre les mêmes. Cette option méthodologique est subvenue parce qu'on pense être la façon la plus efficace de faire la description de teneur interprétative des rapports entre éducation et municipalité dans le contexte spécifique de la commune de Penacova. Il s'agit, donc, d'une étude de cas avec des marques ethnographiques qui s'est basé sur la triangulation des données obtenues à partir de différentes sources (entrevue formelle de teneur semi-directive, entrevue informelle, observation directe et participante, analyse documentaire).

Les conclusions de l'étude font vérifier que les structures éducationnelles et municipales maintiennent entre soi une relation dialogique en contrariant la tendance simplement institutionnalisée par les émanations légales. Au delà de cela, il est encore possible constater qu'il y a plus de réciprocity que des ruptures entre les pratiques et les réglementations.

Le municipe de Penacova se présente comme un exemple vif et concret de l'affirmation de l'importance du local en éducation, en se vérifiant que la propre nature du phénomène éducatif dans l'actualité implique la territorialisation et que les premières pierres pour la construction de ce municipe comme une véritable Ville Educatrice sont déjà lancées.

MOTS-CLÉS: éducation, école, municipe, collaboration, acteurs locaux, local, territorialisation.

LISTA DE QUADROS

Quadro n.º 1 – Evolução das competências educativas municipais.....	75
Quadro n.º 2 – Intervenções municipais no âmbito da educação.....	78
Quadro n.º 3 – Atribuições dos municípios em matéria de educação.....	82
Quadro n.º 4 – Participação das autarquias na educação.....	108
Quadro n.º 5 – Tipos de desconcentração e de descentralização.....	122
Quadro n.º 6 – Autonomia das escolas em matéria de aquisição de equipamento informático.....	143
Quadro n.º 7 – Autonomia das escolas em matéria de utilização de fundos públicos.....	145
Quadro n.º 8 – Autonomia das escolas em matéria de utilização de fundos privados.....	146
Quadro n.º 9 – Autonomia das escolas em matéria de diretores.....	147
Quadro n.º 10 – Autonomia das escolas em matéria de pessoal docente.....	149
Quadro n.º 11 – Autonomia das escolas em matéria de pessoal não docente.....	150
Quadro n.º 12 – TEIP's por Direção Regional de Educação/Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.....	156
Quadro n.º 13 – Critérios de validade e confiabilidade da pesquisa qualitativa.....	188
Quadro n.º 14 – Calendarização das entrevistas.....	202
Quadro n.º 15 – Objetivos dos blocos temáticos da entrevista.....	204

Quadro n.º 16 - População residente segundo o nível de escolaridade e taxa de analfabetismo.....	216
Quadro n.º 17 – Alunos inscritos e certificados.....	250
Quadro n.º 18 – Evolução da intervenção educativa municipal.....	275
Quadro n.º 19 - Perceção dos atores sobre a necessidade de um maior alargamento de competências.....	280
Quadro n.º 20 - Atribuições dos municípios em matéria de educação (Atribuições consignadas na lei).....	293
Quadro n.º 21 - Atuação dos municípios em matéria de educação (Participação não consignada na lei).....	298
Quadro n.º 22 - Participação da autarquia no Conselho Geral.....	308

LISTA DE FIGURAS

Figura n.º 1 – Sistema Formativo Integrado.....	166
Figura n.º 2 – Fatores que norteiam a noção de Cidade Educadora.....	167
Figura n.º 3 – Penacova.....	213
Figura n.º 4 – Localização de Penacova.....	214
Figura n.º 5 – Organigrama da Câmara Municipal de Penacova.....	224

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico n.º 1 – População residente por freguesias.....	215
Gráfico n.º 2 – População presente por freguesias.....	216
Gráfico n.º 3 – Alunos do Pré-Escolar.....	242
Gráfico n.º 4 – Alunos do 1.º CEB.....	243
Gráfico n.º 5 – Alunos do 2.º CEB.....	244
Gráfico n.º 6 – Alunos do 3.º CEB.....	245
Gráfico n.º 7 – Alunos do Ensino Secundário.....	246
Gráfico n.º 8 – Alunos com necessidades educativas especiais.....	248
Gráfico n.º 9 – Educadores de infância.....	254
Gráfico n.º 10 – Professores do 1.º CEB.....	255
Gráfico n.º 11 – Professores do 2.º CEB.....	256
Gráfico n.º 12 – Professores do 3.º CEB e Secundário.....	256
Gráfico n.º 13 – Professores de Educação Especial.....	257

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

CAF – Camon Assessment Framework

CAF – Componente de Apoio à Família

EFQM – European Framework of Quality Management

CIEJD – Centro de Informação Europeia Jacques Delors

CE – Comunidade Europeia

UE – União Europeia

CIM – Comunidades Intermunicipais

Dec.-Lei – Decreto-Lei

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

CCASE – Conselho Consultivo de Ação Social Escolar

DRE – Direção Regional de Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

CLE – Conselho Local de Educação

DNE – Debate Nacional sobre Educação

FENPROF – Federação Nacional de Professores

FNE – Federação Nacional de Educação

JML – Junta Metropolitana de Lisboa

DREN – Direção Regional de Educação do Norte

ASE – Ação Social Escolar

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RVCC – Reconhecimento, validação e certificação de competências

CNO – Centro de Novas Oportunidades

AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular

TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária

A21 – Agenda 21

DGEstE – Direções Gerais dos Estabelecimentos Escolares/Direções de Serviços

EAZ – Education Action Zones

ZEP – Zones d'Éducation Prioritaire

ME – Ministério da Educação

AICE – Associação Internacional das Cidades Educadoras

TIC – Tecnologias da Informação e da Comunicação

NGA – Redes de acesso da próxima geração

POSI – Programa Operacional para a Sociedade da Informação

SALE – Serviço Local de Apoio ao Empresário

CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

RS – Rede Social

RSI – Rendimento Social de Inserção

PIIP – Projeto Integrado de Intervenção Precoce

PDIAS – Projeto de Desenvolvimento Integrado de Ação Social

GNR – Guarda Nacional Republicana

CEB – Ciclo do Ensino Básico

CEF – Curso de Educação e Formação

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Estar no mundo é estar entre humanos, viver – para o bom e para o menos bom, como também para o mau – em sociedade.

(Savater, 2002, p. 19)

É indeclinável o protagonismo concedido, nos dias de hoje, pela sociedade, às questões educacionais, o que corrobora o facto de se tratar de uma temática verdadeiramente portadora de interesse a vários níveis, pois que “o conceito de *educação* como processo global e permanente impôs-se, à escala universal” (Monteiro, s/d, p. 9).

Na verdade, o atual cenário sociocultural vivenciado em Portugal é marcado por particularidades várias que não se podem dissociar das características da própria conjuntura económica. Assim, a organização social e os fenómenos educacionais a ela inerentes estarão também, e inevitavelmente, dependentes do cenário anteriormente referido.

De facto, “nesta evolução para as modificações fundamentais dos nossos estilos de vida e dos nossos comportamentos, a educação – no seu sentido mais amplo – desempenha um papel preponderante” (Morin, 2000, p. 11). Sendo um fenómeno social que tem por base a transmissão cultural e científica, a educação não se alheia às circunstâncias do meio que envolve a sua ocorrência. Não se apresentando, pois, como um ato isolado, compreende interações entre várias estruturas, nomeadamente, entre escola e município.

A presente investigação partiu destes pressupostos e de um olhar atento a uma complexa rede de relações que se vai tecendo no âmbito da esfera local.

As conexões entre a escola e a realidade exterior são de cariz bastante diversificado. A análise da sua totalidade extrapolaria as fronteiras de uma tese de doutoramento. Logo, ainda que sejam afloradas globalmente, a incidência recairá sobre as afinidades da gestão escolar com uma realidade exterior bastante peculiar, as autarquias.

É mister desta tese analisar as referidas conexões de um ponto de vista histórico, ou seja, traçar o caminho por elas percorrido ao longo da História, tentando descortinar motivações e consequências, culminando no momento presente e no atual

status quo. Trata-se de adotar uma atitude retrospectiva, de modo a encontrar respostas para questões pertinentes surgidas na atualidade e a avançar com alguns pressupostos prospetivos sobre o modo como se poderão vir a concretizar as relações em análise no futuro.

Tanto a atuação autárquica como a dos dirigentes escolares tem por base um quadro legislativo. Assim, far-se-á a análise da evolução legislativa nesta matéria sem descurar as suas implicações práticas. Deste modo, estabelecer-se-á o confronto entre as normas legais, isto é, as competências legais dos municípios em reciprocidade com as das escolas.

A comunidade nacional em geral e as comunidades locais em particular exigem, a este nível, respostas e soluções urgentes, que se prendem com as relações entre educação e municipalidade que se afiguram cada vez mais estreitas. Note-se que esta intervenção se vem tornando progressivamente mais significativa quer ao nível da educação formal quer ao nível da educação não formal.

Trata-se de um novo paradigma organizacional que tem percorrido um longo caminho, o qual ainda parece não ter alcançado a meta final, que passa pelo estabelecimento de parcerias e pelo envolvimento de várias instâncias da comunidade local na esfera educativa.

Sendo uma dissertação sobre as relações entre educação e municipalidade abordadas na ótica do caso específico do concelho de Penacova, não poderíamos deixar de nos debruçar sobre alguns pressupostos teóricos referentes quer às autarquias quer à educação em si mesma. Assim, será nosso intuito proceder à descrição e/ou explicitação dos conceitos, relacionando-o com o universo europeu, o que permitirá uma maior compreensão da relação do município com a educação a nível europeu, em geral, e em Portugal, em particular. Na verdade, só a compreensão dos conceitos em causa, a partir de reflexões e ponderações teóricas em torno dos mesmos, abrirá caminhos, como, aliás, constitui objetivo preponderante na presente investigação, para a sua análise pragmática no contexto específico do concelho de Penacova.

O interesse pelo tema partiu das origens da investigadora, assim como do facto de a sua experiência profissional incidir fundamentalmente na área da educação, com particular incidência no concelho de Penacova. Assim, surgiu como resposta à curiosidade natural de alguém com anseios de aprofundar os seus conhecimentos numa zona específica que a caracteriza pessoal e profissionalmente. Aliás, uma das grandes motivações para a escolha do tema reside nos contributos que do seu aprofundamento podem decorrer para a prática profissional da investigadora.

Introdução

Esta abordagem da educação em estreita relação com as instâncias municipais aponta para a noção de formação integral do indivíduo que não se confina aos espaços escolares propriamente ditos, mas abarca variadíssimos setores da sua vida nos quais se vai movimentando e os quais vão contribuindo, em paralelo com a escola, para a sua formação encarada numa perspetiva globalizante.

Para que o fenómeno da participação das autarquias na educação seja mais facilmente compreendido, não poderemos deixar de desenhar uma breve resenha histórica da sua evolução, pois que, ao longo do tempo, tais relações não assumiram os mesmos contornos, uma vez que as políticas educativas estão dependentes da atuação governamental, a qual nem sempre elegeu os municípios como parceiros educativos das escolas portuguesas. Antes de 1974, entre município e educação havia um fosso que instituía a rutura entre as duas realidades. Com o virar de página trazido pela revolução dos cravos, a fratura deu lugar a reciprocidades de vária índole.

Como tal, apresentaremos os caminhos percorridos das origens da participação até abril de 1974, da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 até 1996 e desta última data até à atualidade. Verificar-se-á, pois, que, à medida que se vai desbravando o tempo histórico, aumenta a intervenção do município na educação, tendência esta que a própria legislação impõe, nalguns casos, ou oferece liberdade para implementar, noutros casos ainda. É que, na atualidade, no que à matéria educativa diz respeito, os municípios portugueses deparam-se com competências consignadas na lei e com a possibilidade de apresentarem uma participação educativa não consignada na lei. Por isso mesmo, procurar-se-á elencar o conjunto de competências com obrigatoriedade legal para os municípios e que, em virtude disto mesmo, são implementadas de modo mais ou menos igualitário em todos os municípios portugueses, e o conjunto de competências que se afiguram de operacionalização facultativa para as câmaras municipais. Estas últimas, por serem desprovidas de imposição legal, são, naturalmente, variáveis de município para município, sendo, no entanto, capazes de revelar a verdadeira importância concedida à educação em cada contexto local específico.

Com a instauração do ensino obrigatório, as câmaras municipais passaram a estar incumbidas de compartilhar a educação, ou seja, de auxiliar as famílias a custear algumas despesas escolares. Trata-se do aumento acentuado da escolarização, que culminaria na educação de massas dos nossos dias, independentemente da proveniência social, cultural, económica ou até mesmo étnica.

Deste modo, o ensino deixou de estar exclusivamente subordinado a uma entidade governamental centralizadora. As autarquias e a sua intervenção na educação representam a concretização da descentralização da educação. Trata-se da

necessidade de ultrapassar as dificuldades do sistema educativo central em dar resposta a vários problemas escolares decorrentes de contextos peculiares. Apesar da moldura legal necessariamente comum a todas as escolas do país, há ambientes socioculturais específicos que carecem de soluções também elas específicas. Ora, surgiu a urgência de conceder aos municípios, que atuam a nível local, a flexibilidade de atuação em determinadas matérias educativas. Assim, o papel do Estado, enquanto entidade centralizadora, reduz-se, aumentando a intervenção dos municípios, através de parcerias e formas de colaboração diversas.

O município assume as suas políticas educativas próprias de um modo cada vez mais independente da figura do Estado único e em função do contexto socioeconómico e cultural da sua localização.

É no âmbito desta conjuntura que as relações entre educação e municipalidade se têm vindo a afirmar cada vez mais estreitas e definidas. No entanto, nem sempre as páginas da história da educação se referiram a este fenómeno nestes termos, como já foi mencionado. É que, até ao 25 de abril de 1974, o município tinha uma intervenção na educação que não era significativa, embora já existisse. De facto, “a intervenção dos municípios acentuou-se a partir da instauração do regime democrático de 1974, sendo ela uma das razões desta mudança, reforçando e valorizando a participação municipal” (Fernandes, 2005, p. 193). Como tal, o local tem assumido uma cada vez maior importância a diversos níveis, designadamente na ótica da educação, ou seja, “o local parece ter-se tornado, assim, o horizonte privilegiado das políticas e da acção sócio-educativas” (Ferreira, 2005, p. 22).

Na verdade, “o golpe militar do 25 de abril de 1974, que pôs termo ao regime ditatorial implantado em 1926, trouxe com ele, entre muitas outras esperanças, a da resolução dos problemas mais graves do nosso ensino” (Carvalho, 1985, p. 813).

E o mote camoniano “mudam-se os tempos, mudam-se as vontades” parece ser detentor de toda a pertinência, uma vez que o avanço histórico e cronológico tem mostrado que a participação do município na esfera educativa tem sido objeto de uma evidente evolução. Mais, parece que o futuro, se não ocorrer uma inversão drástica das tendências político-sociais da atualidade, se prepara para as sublinhar ainda mais, pois “é certo que a mudança dos tempos costuma trazer consigo novas linguagens, mas o que é mais característico neste período é o seu alargamento aos mais diversos domínios da acção humana” (Ferreira, 2005, p. 21). E no âmbito dos referidos domínios da ação humana, a educação não foge à regra, afigurando-se, em simultâneo, como agente e objeto da mudança. Neste processo, o município surge, gradualmente, como um agente paralelo e que com ela se relaciona de um modo cada

vez mais próximo, de tal modo que “o processo de desenvolvimento local constitui, ele próprio, um processo educativo” (Estaco, 2000, p. 75).

Face ao exposto, tem toda a pertinência fazer-se alusão à territorialização das políticas educativas, enquanto manifestação paradigmática da tendência descentralizadora do estado, fenómeno que, aliás, não se resume ao contexto nacional, mas que abarca o universo europeu. Porém, sublinhe-se a existência de diversas formas de operacionalização deste processo de territorialização, pois que “uma política educativa é a tradução operatória de intenções, em opções e em prioridades, é uma realidade tangível que existe ao mesmo tempo nos textos e nos factos” (D’Hainaut, 1980, p. 31).

Efetivamente, o local assume uma importância cada vez mais significativa em matéria educativa, ou seja, “no campo educativo, como no campo social em geral, tem-se vindo a manifestar, ao longo das três últimas décadas, um renovado interesse pelo local” (Ferreira, 2005, p. 100). Este surge “expresso, por exemplo, nas atuais preocupações com a descentralização, a territorialização e a contratualização das políticas e das práticas educativas” (Ferreira, 2005, pp. 100-101). Assiste-se, portanto, ao surgimento de “formas emergentes de territorialização das políticas educativas, com a redefinição do papel do Estado (que adquire uma função essencialmente reguladora)” (Barroso, 1999, p. 129), assumido em estabelecimento de parceria “com a partilha de poderes entre Administração central, local e as próprias escolas, com a afirmação dos poderes periféricos, com a mobilização local dos atores e com a contextualização da ação política” (Barroso, 1999, p. 129).

Parece, pois, indubitável, a existência de “uma valorização do “local”, que politicamente corresponde a uma ideia de democracia participativa, ou seja, um maior envolvimento dos indivíduos, num esforço comum, com vista ao desenvolvimento” (Baixinho, 2006, p. 13).

Este aspeto justifica, também, a não menor importância de elementos emanados do município, como a *Carta Educativa* e o Conselho Municipal de Educação. Como tal, “de entre as novas intervenções educacionais dos municípios com maior significado e visibilidade públicas, há que destacar o lançamento de medidas que, esboçando ou não políticas educativas próprias, procuravam compaginar determinadas conceções do bem-público local” (Martins, 2007, p. 15).

A *Carta Educativa*, sendo um documento dinâmico e de planeamento estratégico, a cargo dos municípios, contempla a realidade municipal sobre a qual, direta ou indiretamente, assentam os preceitos educativos a nível concelhio. Por seu turno, o Conselho Municipal de Educação, que dá seguimento ao Conselho Local de Educação, apresenta-se como um órgão que consubstancia a efetiva participação

autárquica a nível educativo, ou seja, como uma instância com um papel importante ao nível da regulação do sistema educativo local.

No contexto do aumento da participação educativa municipal e do cada vez maior envolvimento comunitário nos fenómenos educativos, há que referir a autonomia das escolas que assenta no pressuposto de colaboração com as instâncias locais, nomeadamente o município, e numa organização social de teor democrático capaz de originar o envolvimento e a participação de toda a comunidade.

Por outro lado, os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, enquanto concretização da referida autonomia das escolas, apresentam-se como um fenómeno que demonstra claramente a tendência descentralizadora do Estado e a transferência de responsabilidades educativas para o local.

Ora, se o local se assume como protagonista educativo e como fonte de promoção da formação integral do indivíduo, as Cidades Educadoras afirmam-se exatamente como espaço onde cumpre desenrolar todo este processo, tendo em conta que “a escola enquanto comunidade educativa substitui a fronteira legal e a fronteira física, existentes no modelo de escola como serviço local do Estado, por uma outra fronteira, a fronteira social” (Baixinho, 2006, p. 25).

Face ao que vem sendo dito, a temática em estudo assume muito maior relevância na atualidade que outrora, em que os preceitos educativos eram muito mais cerrados sobre a instituição escolar propriamente dita, pelo que a importância e contemporaneidade do tema nos parecem marcar presença. Mais, trata-se de uma evidência sentida por cada indivíduo, enquanto habitante do território nacional, mas que se movimenta especificamente numa esfera local determinada. Cada um sentirá, em termos práticos e concretos, o maior envolvimento dos municípios nas questões educacionais, o que imprime pertinência ao assunto abordado na presente dissertação.

Assim, é de todo o interesse o aprofundamento do tema bem como o seu tratamento numa perspetiva sistemática, epistemológica e científica.

Foi com a convicção do mencionado interesse que se procurou obter conclusões sobre a relação entre educação e municipalidade no concelho de Penacova. Para que tal se tornasse, de facto, possível, procurou encontrar-se resposta para as seguintes questões:

- Como se caracteriza esta relação?
- Quais as perspetivas futuras desta relação?
- Qual a génese das mudanças ocorridas neste âmbito?
- Descentralização e municipalismo serão sinónimos?

Introdução

- Como se processou a evolução do envolvimento dos municípios na educação?
- Terão os municípios capacidade de resposta para as suas incumbências educativas?
 - Como se percebe o alargamento das competências educativas municipais?
 - Qual a reação das autarquias a esse alargamento?
 - Quais as principais mudanças decorrentes de tal alargamento?
 - Haverá necessidade de um ainda maior alargamento?
- Como são operacionalizadas as novas competências em matéria de educação?
 - Como se caracteriza a atuação educativa no concelho de Penacova?
- Como é a relação da autarquia com as escolas e com a comunidade educativa?
 - O que mudou com a nova realidade educativa decorrente da constituição do mega-agrupamento de escolas de Penacova?
 - Qual a prospeção do cenário educativo do futuro neste concelho?

É com o intuito de encontrar respostas para estas e para outras questões delas derivadas que se recorre à metodologia qualitativa, pois que “os investigadores qualitativos frequentam os locais de estudo porque se preocupam com o contexto” (Bogdan & Bicklen, 1994, p. 48). Aliás, esta pesquisa qualitativa apresenta marcas da etnografia, uma vez que, relativamente aos atores educativos e/ou municipais, procura “descobrir as suas crenças, valores, perspetivas, motivações, e o modo como tudo isso muda com o tempo ou de uma situação para outra” (Amado, 2009, p. 135).

Efetivamente, partindo do problema nuclear, analisa-se a perceção do município e dos diferentes atores escolares relativamente ao mesmo. É feita uma análise comparativa entre as diferentes visões e são retiradas conclusões sobre as proximidades e as ruturas entre práticas e regulamentações, neste domínio. Isto exige, necessariamente, a recolha de informação junto de diferentes atores.

A presente dissertação consubstancia-se num estudo de caso aplicado ao concelho de Penacova, pois que se assume como prioridade “que o fenómeno a estudar possa ser considerado no seu contexto” (Amado, 2009, p. 124). Logo, importa considerar as relações entre educação e municipalidade circunscrevendo-as ao contexto penacovense. Especificando, importa descrever e interpretar estas relações, pelo que estamos perante um estudo de caso de teor descritivo e/ou interpretativo (Amado, 2009, p. 124).

Propomo-nos, pois, seguir uma abordagem descritiva e interpretativa, recorrendo ao estudo de caso e utilizando uma estratégia compósita de recolha de dados, que permita efetuar uma análise qualitativa. Com efeito, procede-se à

triangulação quer de dados (oriundos de diversas fontes), quer de estratégias metodológicas (entrevistas, observação participante, análise documental). De acordo com o que refere Tuckman (2000), a propósito da investigação qualitativa, a recolha de dados centra-se na descrição, na descoberta, na classificação e na comparação.

Refira-se que a entrevista estabelece uma relação de complementaridade com a pesquisa documental e com a observação participante. Assim, permite confirmar a informação já obtida em documentos diversos e avançar com novo material informativo que não é possível encontrar noutras fontes, uma vez que são os próprios sujeitos que gerem contextos específicos, que se pronunciam e cujo discurso é posteriormente descrito e interpretado. Para tal, é primordial o recurso à análise de conteúdo, pois que “o analista é como um arqueólogo” (Bardin, 1977, p. 41), ou seja, procura descobrir os vestígios informativos num universo, por vezes tenebroso, de informações disponíveis. Neste contexto, há determinados problemas inerentes à investigação, que procuram ser séria e rigorosamente contornados, como a subjetividade peculiar à investigadora, bem como variáveis que vão surgindo ao longo da investigação e cujo controlo é difícil ou mesmo impossível.

São estabelecidos contactos com a autarquia em questão, assim como com os órgãos de gestão do Agrupamento, de forma a obter um conhecimento mais preciso da realidade. Daqui são retiradas conclusões acerca da abrangência histórica destas relações, das pessoas e entidades envolvidas, dos sucessos e dos fracassos. Descreve-se o modo de funcionamento relacional destas duas instituições e as suas implicações na globalidade da comunidade escolar. Claro que são sempre tidos em conta os diferentes modelos de gestão que imperaram em tempos distintos, de modo a compreender a intervenção da autarquia na gestão da escola. O pormenor recai na atualidade, a partir da qual são analisadas as vantagens e as contingências da relação autarquia/agrupamento. Nesta análise, são recolhidos testemunhos no agrupamento de escolas e no município e efetuada análise documental (do Projeto Educativo da escola, por exemplo), o que parece ter toda a lógica num estudo de caso como o que se propõe efetuar já que, sendo a compreensão o principal objetivo, importa investigar a relação Município-Agrupamento de escolas tal como e onde ela ocorre naturalmente (McMillan & Schumacher, 1989).

Com efeito, “um percurso de investigação de âmbito de doutoramento, como é o que aqui se relata, contém períodos longos de recolhimento, principalmente na fase de escrita da dissertação. Porém, tal não significa que se converta num empreendimento solitário” (Ferreira, 2005, p. 17). Antes pelo contrário, trata-se de um empreendimento solidário e cooperativo, pois que a interação com os diversos atores

que contribuirão para a investigação será constante. Por outro lado, a movimentação no cenário em análise originará relações de vária índole, que retirarão a este trabalho a possibilidade de ter um pendor exclusivamente solitário.

Na parte I da presente dissertação, procede-se à contextualização teórica, para que surja facilitada a tarefa de compreender o tema tratado aplicado a um contexto específico.

Logo no primeiro capítulo, o assunto recai sobre as autarquias e a educação, procurando explicitar a origem e os próprios conceitos, bem como estabelecer um paralelo com a situação a nível europeu. Além disto, é explicitada a divisão administrativa de Portugal e são apresentadas diferentes concepções de educação.

No segundo capítulo, a atenção centra-se na participação das autarquias na educação, estabelecendo o seu percurso evolutivo. Assim, o caminho percorrido é a evolução desta participação das origens até abril de 1974, de abril de 1974 até à Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 e deste fenómeno legislativo até à atualidade. Além disto, são abordadas as competências educativas municipais, quer no que toca às atribuições consignadas na lei, quer no que se refere àquelas que a lei não contempla.

Já no terceiro capítulo, a tónica recai sobre a territorialização das políticas educativas enquanto forma de concretização do protagonismo educativo municipal. Assim, contempla-se o protagonismo do local como modo de operacionalização da regionalização e/ou da territorialização, assim como as noções de descentralização e desconcentração. Abordam-se também a Carta Educativa, o Conselho Municipal de Educação e o Projeto Educativo Local como meios de reforço da relação entre educação e municipalidade e da importância do local em educação. Apresenta-se ainda uma reflexão sobre a natureza de retórica ou de concretização efetiva das políticas de descentralização. Finalmente, ocupamo-nos da autonomia das escolas, sempre no contexto de um reforço da envolvimento educativa municipal, e das Cidades Educadoras, enquanto espaço promotor da educação integral a partir do local, sem esquecer, neste domínio, as noções de cidade digital e de metápole.

Na parte II do estudo, procedemos à apresentação do modo como se operacionalizam as relações entre educação e municipalidade no contexto específico do concelho de Penacova.

No primeiro capítulo, são apresentadas as características do estudo e as opções metodológicas. Como tal, avançam-se alguns pressupostos teóricos da investigação qualitativa, assim como a problemática em estudo e os objetivos da investigação. Justifica-se a opção por esta metodologia bem como os cuidados por ela exigidos para a manutenção da sua validade e/ou fidelidade, sem esquecer os princípios éticos que

lhes estão subjacentes. São elencados os participantes na investigação e traçado o desenho da mesma, passando pelas técnicas de recolha de dados e pelo seu tratamento e análise.

No segundo capítulo, procede-se à apresentação de algumas marcas fundamentais que possibilitam a caracterização do concelho a vários níveis. É que, tratando-se de um estudo de caso, tem toda a pertinência que sejam evidenciados os principais traços do desenho que constituem o concelho (origens históricas, características naturais, socioeconómicas e culturais). Já de um modo mais restrito, são também apresentadas as características principais da câmara municipal assim como dos setores que a constituem, sem esquecer o Conselho Municipal de Educação.

No terceiro capítulo, depois de todas as circunstâncias devidamente contextualizadas, estão reunidas as condições para a abordagem do universo educativo de Penacova (desenho da rede educativa previsto na *Carta Educativa*, reorganização da rede educativa a partir da *Carta Educativa* e evolução da rede educativa desde o desenho da *Carta Educativa* até à atualidade). Debruçamo-nos também sobre o Agrupamento de Escolas de Penacova, bem como respetivo projeto educativo e transformação em mega-agrupamento com todas as alterações a ela inerentes.

Por fim, no quarto capítulo, já na posse de todas as informações dotadas de extrema relevância para a contextualização, compreensão e até concretização do estudo, passamos à abordagem das relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova a partir da perspetiva dos atores intervenientes. Procura-se, por um lado, expor a evolução da referida intervenção e, por outro, descrever a atuação educativa municipal no presente percorrendo o caminho da forma como são implementadas as atribuições consignadas na lei assim como os contornos que assume a participação educativa que a lei não consigna. Analisa-se o papel do Conselho Municipal de Educação, da Carta Educativa e do Conselho Geral no processo relacional entre educação e municipalidade. Descortina-se o modo como se estabelece a relação da autarquia com as escolas e com a comunidade educativa. Tecem-se algumas considerações em termos prospetivos sobre o modo como estas relações ocorrerão no futuro. Por fim, aborda-se o contributo da PENSAR (Associação de Desenvolvimento Integrado de Penacova) para a consecução do universo educativo penacovense. Claro está, tudo isto a partir da perspetiva dos atores.

Com efeito, trata-se de um estudo que busca o esclarecimento de questões diversas, deixando aberto o caminho para novas interrogações que originarão novos estudos enquanto formas de resposta.

Educação e autarquia, elementos de uma união que, ao longo dos vários momentos históricos, se viram envolvidos ora num clima de ruturas, ora num clima de reciprocidades. Porém, presentemente, a tendência orienta-se no sentido de uma redução do papel do Estado a favor do estabelecimento de redes colaborativas a nível local no cerne das quais se encontra o município.

O nosso objetivo nuclear consiste, portanto, em ilustrar de modo empírico, a partir de situações concretas do cenário penacovense, os preceitos teóricos apresentados.

«Deus quer, o homem sonha, a obra nasce...». Na sua grande obra *Mensagem*, Fernando Pessoa aludiu à delimitação e respetiva concretização de objetivos.

Efetivamente, com este estudo, espera-se, antes de mais, que a «obra nasça», ou seja, que possa surgir um utensílio de aumento do património de conhecimentos.

Concluída a investigação, visa responder-se às questões *a priori* levantadas, estabelecendo ligações entre os resultados obtidos e o estado atual dos conhecimentos sobre a matéria em questão, organizando e articulando o estudo empírico e operacionalizando os objetivos previamente delimitados.

A base do trabalho pretende ser o estabelecimento de uma relação articulada, harmoniosa e pertinente entre as componentes prática e teórica, evidenciando originalidade e elaboração. O ponto de chegada será uma elaboração teórica aprofundada, confrontando posições teóricas e/ou autores com uma avaliação crítica pessoal e tomada de posição fundamentada e recorrendo a bibliografia atualizada, com obras de referência para o tema, a partir de uma pesquisa individual.

Com base no estudo realizado e em função da validade dos resultados obtidos, espera-se que sejam reunidas condições para pensar o papel dos municípios no domínio da educação, tendo em conta as circunstâncias da investigação.

É também nosso desejo elencar os problemas que se levantam com o presente trabalho, fornecendo pistas para investigações futuras e oferecendo sugestões para a eventual aplicação prática dos resultados.

Esperamos conseguir demonstrar a evolução do envolvimento das autarquias no fenómeno educativo, num sentido ascendente. Só assim se compreenderá o *status quo* atual, em que o município possui voz ativa em muitas questões do domínio da educação.

Na verdade, pretendemos fazer da análise específica das relações autarquia/agrupamento, em Penacova, uma forma de contribuir para a reflexão sobre o funcionamento global destas instituições em Portugal no que à vertente educativa diz respeito.

Enfim, espera-se que esta investigação seja dotada de relevância e clareza, não só em termos meramente académicos, mas também do ponto de vista da exequibilidade e acessibilidade a dados que poderão ajudar na resolução de questões atinentes ao tema levantadas no futuro.

PARTE I

CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

CAPÍTULO I

AUTARQUIAS E EDUCAÇÃO

I - AUTARQUIAS E EDUCAÇÃO

A educação é, portanto, radicalmente um ato político.

(Monteiro, s/d, p. 63)

Para que as relações entre Educação e Municipalidade sejam descortinadas, torna-se necessária uma contextualização prévia, tendo por base um quadro concetual de que constituem *leitmotiv* os termos “Autarquia” e “Educação”.

É neste cenário que se entendeu pertinente tecer algumas considerações teóricas sobre os mesmos e a sua essência, de modo a que saia facilitada a tarefa de os entender quando aplicados a contextos específicos. Daqui decorre o facto de se ter dedicado o presente capítulo a ponderações e reflexões teóricas que serão colocadas, num segundo momento, ao serviço da compreensão e explicitação de situações concretas relacionadas com o estudo de caso efetuado.

Procurámos relacionar o significado e respetiva evolução das palavras em análise com o seu significado etimológico, por forma a melhor entender as realidades que designam e a constelação de noções e de ideologias que em seu torno se têm vindo a desenvolver.

A semelhança do que sucedeu noutros momentos desta dissertação, não foi descurado o cenário europeu, pois só assim é possível chegar à compreensão do que se passa em Portugal em matéria de relação das autarquias com a educação.

Impôs-se, ainda neste capítulo, a referência às cidades educadoras, uma vez que se apresentam como espaço, por excelência, de erradicação de políticas educativas conducentes ao desenvolvimento integral do sujeito no espaço do município. Não nos alongámos, contudo, em torno deste assunto neste ponto do presente trabalho, uma vez que será abordado com maior detalhe posteriormente.

1. Autarquias

1.1. Origem e explicação do conceito

A palavra autarquia (autossuficiência) provém de dois termos gregos (*autós* - a si mesmo, e *arkéo* - bastar) e representava, para os filósofos cínicos, estóicos e epicuristas, a independência do indivíduo face a todo e qualquer condicionamento exterior, condição necessária para se alcançar a tranquilidade de ânimo e a felicidade. Para Platão, o termo indicava o que é próprio do Bem e do Cosmos. Para Aristóteles, representava a finalidade última da *polis*, a comunidade mais elaborada que os homens criaram, já que os indivíduos não conseguiam ser, tomados individualmente, autossuficientes, nem mesmo no seio da outra comunidade, a *oikos* (a casa), mais rudimentar, mas que “já apresenta em estado embrionário as características da *polis*” (Francisco, 2007, p. 43). Distinguem-se, assim, as duas áreas de atuação do ser humano: a doméstica e a política – a esfera privada e a esfera pública.

No que diz respeito à Administração e ao Direito Público, a base semântica do termo grego ‘autarquia’ foi pouco a pouco perdendo a conotação de ‘autogoverno’ para passar a expressar a ideia de uma pessoa jurídica a quem é imputado o governo de interesses que lhe são confiados, sob iniciativa e controlo do Estado. Surge, assim, a noção moderna de autarquias, definidas, segundo o artigo n.º 235, n.º 2, da *Constituição da República Portuguesa* (2005), como “pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

As autarquias caracterizam-se por serem detentoras de personalidade jurídica pública, exercerem a sua atividade numa área definida, procurarem satisfazer os anseios e necessidades das populações respetivas, executarem as suas atribuições através de órgãos próprios e serem independentes da administração do Estado. Em Portugal continental, pertencem a esta categoria as freguesias, os municípios e as regiões administrativas e, nas regiões autónomas, as freguesias e os municípios, sendo os seus órgãos os seguintes: nos municípios, a assembleia municipal e a câmara municipal; nas freguesias, a assembleia de freguesia e a junta; em cada região autónoma, a assembleia legislativa e o governo regional. Neste contexto, os municípios assumem um papel relevante, dado que eles são, no dizer de Bilhim (2004,

p. 88), “dos principais agentes de desenvolvimento local, e o seu papel é fundamental no quadro do paradigma da territorialidade, na medida em que a pequena escala – a dimensão local – é a privilegiada para desenvolver estratégias adequadas de desenvolvimento”.

Jorge Silva (2010, p. 43) define “administração autónoma” como “a atividade exercida por pessoas coletivas públicas e desenvolvida na prossecução de interesses públicos próprios, com administração própria e com autonomia relativamente ao Governo”. São incluídas nesta designação as Autarquias locais (município, freguesia e região), as Regiões autónomas (Açores e Madeira) e as Associações públicas (de entidades públicas, privadas e de caráter misto), prevendo a *Constituição da República Portuguesa*, na alínea d) do artigo 199º, três modalidades de Administração Pública: direta, indireta e autónoma¹.

Dada a relevância da matéria em análise, e como meio de contextualização e de mais apurada perceção de conceitos, causas e efeitos, teceremos algumas considerações sobre o desenrolar da temática a nível europeu.

1.2. Conceitos e medidas a nível europeu

A importância com que este tema é encarado, a nível europeu, é demonstrada pela assinatura da *Carta Europeia de Autonomia Local*, em 1985, ao afirmar-se, no Preâmbulo, que “as autarquias são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático” e que “a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder.” Esta ideia foi sublinhada na Declaração Final do I Fórum das Autarquias Locais da União Europeia, da América Latina e das Caraíbas, em 2007, onde se estabeleceu que “as autarquias locais, representantes dos territórios urbanos e rurais, enquanto governos de proximidade, são os atores fundamentais para a promoção da coesão social, que é um fator essencial para assegurar a democracia, a equidade e a vida em comum dos cidadãos”.

¹ Administração direta: exercida por órgãos diretamente ligados ao poder central;
Administração indireta: exercida por entidades dotadas de personalidade jurídica criadas pelo governo para administrar de modo descentralizado;
Administração autónoma: exercida por entidades que defendem os interesses próprios das pessoas que as constituem e que se estabelecem como independentes (Ex.: autarquias; Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores).

No entanto, a nível nacional, mesmo depois da criação da Associação Nacional de Municípios (1984), os problemas da dependência financeira do poder central têm representado um entrave ao desenvolvimento das potencialidades municipais previstas, pois tem sido notória a falta de recursos financeiros locais e a subsequente necessidade de ser o centro a financiar.

Basta referir, a este propósito, o facto de, nos anos oitenta, mais de 75% dos orçamentos camarários serem utilizados ainda nas despesas com a rede viária, saneamento básico, recolha do lixo, fornecimento de água, transportes, etc.. E o alargamento de competências a setores como o turismo, a saúde, a fixação de empresas ou a formação profissional só muito mais tarde ganhou expressão.

A análise sociológica do poder local ganhou consistência desde os anos cinquenta do século passado, apontando para dois modelos fundamentais: o elitista e o pluralista. Segundo o primeiro, a governação é habitualmente realizada pelos líderes locais em cada território, estando a sua importância ligada a fenómenos de controlo do solo urbano. O segundo modelo tem a ver com a governação realizada por um restrito grupo de pessoas, periodicamente renovado nas eleições locais e não coincidindo necessariamente com a elite económica, cultural ou social de cada terra (Rocha, 1998), o que remete para o exercício do poder municipal pelos órgãos autárquicos.

Nos anos 80 do século passado, assistimos ao aparecimento do termo “governança”, que surgiu por influência do Banco Mundial, ao fazer substituir a ideia de “government” pela de “governance”. Procurava-se centrar a atenção, não apenas na visão económica da atividade dos Estados, mas também nos aspetos políticos e sociais e na dinamização de uma rede de cooperação, ou seja, na forma pela qual cada Governo exerce a sua missão. Assim, a palavra “governança” ganha contornos mais amplos do que os da palavra “governabilidade”, que diz mais respeito ao mero exercício do poder por parte do Estado.

Para que a “governança” seja efetiva e a fim de criar as condições favoráveis ao estabelecimento de uma autonomia de gestão financeira e orçamental por parte das autarquias, o n.º 6 do Anexo da “Recomendação Rec (2004) 1” do Comité de Ministros do Conselho da Europa, aprovado em janeiro de 2004, prevê que aquelas “deveriam poder aprovar os seus orçamentos de maneira independente e ter a possibilidade de adaptar as regras operacionais aplicáveis aos seus orçamentos e à sua execução em função da sua situação específica”.

A par das preocupações de ordem orçamental e administrativa que têm constituído o cerne da atividade autárquica, um outro tipo de objetivos tem vindo a ganhar consistência e a mobilizar atenções e dinamismos: a procura da excelência,

visível quando os municípios tentam “melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, proporcionar maior acessibilidade aos serviços públicos locais, incrementar o envolvimento nas questões de cidadania e assegurar progressiva confiança nos resultados alcançados” (Antunes, 2009, p. 58). Para concretizar estas aspirações, várias iniciativas são referidas por Isabel Antunes (2009) enquanto particularmente importantes, como a participação dos cidadãos nas decisões dos órgãos autárquicos (especialmente as assembleias municipais); as ações de formação de colaboradores (funcionários ou voluntários) das câmaras e freguesias; as práticas de gestão e monitorização dos serviços públicos, no sentido de uma maior rentabilidade e da proteção do meio ambiente; o recurso a instrumentos certificados de avaliação de sistemas e de processos de qualidade (de que são exemplos o CAF - *Common Assessment Framework* e o EFQM - *European Framework of Quality Management*); a divulgação das Boas Práticas na Administração Pública, que vem ocorrendo na Europa desde os anos 90 do século passado, justificando a atribuição de prémios de excelência; a difusão de experiências e o estímulo à realização de parcerias visando a melhoria da organização e da administração autárquicas; a simplificação de processos e a introdução de modelos inovadores; em relação a este último aspeto, a comparação com experiências levadas a cabo em vários países europeus (*benchmarking*) reveste-se de um forte efeito emulatório. Em todo este processo, dois fatores revelam-se essenciais, como refere Antunes (2009, p. 60): “a confiança e a participação cívica são a chave para o sucesso das Boas Práticas no caminho para a Excelência”. O próprio Conselho da Europa criou, através do seu Comité do Ambiente, Agricultura e Assuntos Locais e Regionais, em 1955, o “Prémio Europeu”, com o objetivo de “recompensar as autoridades locais e regionais pelas suas atividades na promoção dos ideais europeus (*twinning*s, eventos europeus, intercâmbios, entre outros)” (CIEJD – Centro de Informação Europeia Jacques Delors²), através da atribuição regular de quatro tipos de prémios: diploma, bandeira, placa e Prémio Europa. Algumas autarquias portuguesas figuram na lista de premiados, como Coimbra, Lisboa, Figueira da Foz, Matosinhos, Guarda e Vila Real.

Esta nova visão de excelência e aprofundamento dos serviços públicos tem a ver com o aparecimento do chamado “urbanismo estratégico” (Rocha, 1998), um novo modelo que tem vindo a substituir o urbanismo clássico e que procura delinear e executar o planeamento estratégico das cidades, fazendo sobressair o conceito de *marketing* urbano, uma nova abordagem das realidades municipais influenciada pelas

²http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe_area?p_cot_id=5578&p_est_id=11825#objectivos

ideias recentes da gestão empresarial, com o aparecimento de entidades não eleitas a utilizar novas formas de gestão do território e processos inovadores de flexibilização de serviços; este novo “modelo managerial insiste na descentralização, na delegação de competências e na possibilidade de distinção entre política e administração” (Rocha, 1998, p. 17).

A variedade e a complexidade de desafios que a Europa tem vindo a enfrentar nos últimos tempos – de que se destacam as alterações demográficas, as migrações e a miscigenação social, a concorrência tecnológica e económica, a necessidade do uso de energias limpas e seguras e as alterações climáticas - fizeram com que governantes regionais e locais tenham procurado estabelecer as bases de um desenvolvimento sustentável e adaptado às novas condições de vida dos europeus. Surgiu, em consequência, o documento intitulado «Os Governos Locais e Regionais na Europa: Face ao Futuro»³, aprovado em abril de 2009, em Malmö, pelos 24^{os} Estados Gerais do Conselho dos Municípios e Regiões da Europa.

Os presidentes de câmaras e representantes dos municípios, cidades, províncias, condados e regiões da Europa vincaram o seu “empenho relativamente ao papel das autarquias territoriais na cooperação internacional para o desenvolvimento. As autarquias locais resgatam um papel de parceria importante a desempenhar contribuindo para a implementação dos Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento, reforço dos processos eficazes de descentralização e democratização e, de uma forma geral, de apoio ao desenvolvimento económico e institucional local” (Os Governos Locais e Regionais na Europa: Face ao Futuro⁴, 2009). Atentemos nas seguintes afirmações de Horta e Fornès (2004):

A organização política dos governos locais em diferentes países da União Europeia tem características de base comuns. Primeiro, os políticos locais são órgãos representativos. Isto é, eles foram escolhidos por meio de eleições democráticas. (...) Estes podem ser directamente eleitos pelo povo ou nomeados pelos membros da reunião, ou pelo governo central, e podem ter mais ou menos poder político e executivo. (...) Em uma primeira aproximação, podemos dizer que as funções básicas são desenvolvidas para gerenciar, coordenar e supervisionar a organização administrativa, assessorando políticos e garantindo os critérios de eficiência, racionalidade e legalidade no uso dos fundos públicos. (p. 11)

Ainda no que respeita à atenção que as instâncias comunitárias têm dedicado a esta temática, refira-se que a Comissão Europeia não tem deixado de estimular o

³<http://www.anmp.pt/anmp/doc/Dint/2009/div/DecFinalmalmo.pdf>

⁴Resolução constante na Declaração Final De Malmö 2009.

associativismo e a cooperação entre as autarquias, quer a nível nacional, quer internacional, de que um exemplo foi a assinatura, em 2009, do Acordo de Parceria entre a Direção-Geral da Energia e dos Transportes da Comissão Europeia e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, no sentido de se adotarem medidas de eficiência energética e do incremento das energias renováveis. Neste sentido, o *Pacto dos Autarcas*, envolvendo quase 2500 assinaturas de autarcas e abrangendo 125 milhões de habitantes europeus, estabelecia como objetivo prioritário, em 2008, “superar os objetivos definidos pela UE para 2020 reduzindo as emissões nos territórios respetivos em, pelo menos, 20% mercê da aplicação de um plano de ação em matéria de energia sustentável nas áreas de atividade que relevam das nossas competências”⁵.

A nível europeu, verifica-se, portanto, uma tendência generalizada para o aumento de responsabilidades e de competências municipais em diferentes domínios.

No caso específico português, essa tendência encontra os seus primórdios na divisão administrativa iniciada já no século XV, como veremos seguidamente.

1.3. Divisão administrativa em Portugal

A longa evolução que a divisão administrativa do país foi sofrendo desde o século XV, com a criação das comarcas, passando pela diferenciação entre estas e as províncias, no século XVII, conhecendo, a partir do século seguinte, depois das revoluções liberais, novas divisões e novas designações – almoxarifados, prefeituras, freguesias – alcança um momento decisivo com a reforma de 1835, que estabelece os distritos como a principal grande divisão administrativa; os subprefeitos passam a governadores civis e os provedores a administradores de concelho.

O poder centralizado encara as câmaras municipais como agentes de uma política, ainda que de teor nacionalizante, delegando-lhes competências que se encontram na base da sua atuação governativa a nível local.

A organização administrativa tem conhecido, desde os Códigos Administrativos do século XIX até à entrada de Portugal na União Europeia, fases de reforço e de esmorecimento da capacidade autárquica, a nível municipal e supramunicipal – e nos últimos anos, a discussão entre apoiantes e oponentes da regionalização tem sido constante. Esta é uma situação peculiar, dada a forte

⁵www.pactodosautarcas.eu (consultado em 12-05-2012).

centralização que sempre caracterizou o governo do território, centralização essa quase sempre associada a uma crónica descoordenação espacial.

Em 1936, o Estado Novo criou novas províncias, que não correspondiam à divisão tradicional. Extintas em 1959 como autarquias locais mas mantendo-se até hoje como referência regional, elas deram lugar aos distritos. Em 1969, foram criadas as regiões de planeamento e, dez anos depois, as comissões de coordenação regional. Em 1986, data da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, o território nacional é dividido, por força da Decisão nº 91/450/CE, em sete grandes regiões, as *NUTS* (Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas), de nível I, II e III. O facto de cada unidade territorial possuir uma designação e um código específicos permite uma recolha e uma organização estatística uniformes a nível da Comunidade.

Efetivamente, nos dias de hoje, Portugal possui 4259 freguesias, 308 municípios, 18 distritos e 2 regiões autónomas.

Apesar de poder soar estranho o número de autarquias que um país com as reduzidas dimensões de Portugal possui, “quando comparado com outros países, Portugal não tem excesso de autarquias e partilha com os seus congéneres europeus preocupações quanto à saúde financeira do poder local, por ter mais encargos do que receitas”, conforme informações da revista *Visão* de 1 de abril de 2011.

Finalmente, a terminar esta brevíssima resenha histórica, salienta-se a criação, em 2004 e 2005, de vinte áreas urbanas, de que apenas restam, após a publicação da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, sendo o restante território nacional agrupado em CIM (Comunidades Intermunicipais).

Esta aparente coerência administrativa e organizativa tem, no entanto, encontrado alguns obstáculos à concretização dos fins da excelência municipal: duas situações desfavoráveis – o referendo que impediu, em 1998, a implementação da regionalização e a débil atuação das áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa – reforçam a necessidade, expressa por muitos estudiosos, da criação de “uma escala intermédia (intermunicipal e/ou regional) que congregue as sinergias capazes de efetivar uma coordenação mais eficaz; como afirmou Rio Fernandes (2006, p.112), “seria seguramente menos difícil gerir uma realidade territorial de grande complexidade institucional, introduzindo os desejáveis elementos associados ao conceito de governança (...) – como maior transparência, mais participação e maior cooperação entre pessoas, empresas e instituições”. Nesta ordem de ideias, para Silva (2000, p. 247), “há funções que poderão ser potenciadas se a escala de planeamento e gestão for supramunicipal, (...) o associativismo municipal configura-se como uma das soluções institucionais a incentivar”.

Uma questão pertinente prende-se com a tentativa de prever o que serão as autarquias no futuro. As condições de vida mudam muito rapidamente, a globalização exige um poder de adaptação considerável de pessoas e organizações e os padrões de análise e de intervenção do passado revelam-se obsoletos e desajustados das novas realidades. As estruturas administrativas municipais têm de aprender a gerir os mecanismos de resposta gerando consensos com as organizações não-governamentais para a gestão das diversas áreas de atuação – o chamado “welfare” social: emprego, educação, saúde, etc. (Rocha, 1998), não se preocupando apenas com o mero exercício do poder. Esta mudança estratégica prende-se com a tendência que caracteriza a nova era de transparência e de simplificação que se vem instalando um pouco por todo o mundo, especialmente desde o início da “era Obama”, com a instauração do “open government”, traduzido na abertura dos dados da administração pública e dos governos; cabe então perguntar: “Poderão as tecnologias contribuir para ajudar a resolver alguns dos problemas com que se depara o setor público? Quais as tendências que poderão fazer mais sentido dada a atual conjuntura? Os cidadãos poderão ter um papel mais interventivo na chamada «coisa pública»?” (Martinho, 2010, p. 3).

A crescente produção de informação em formato digital que caracteriza a sociedade moderna, potenciando o aumento da velocidade de produção, de transparência e de rapidez na difusão da documentação, tem despertado na administração pública regional e local a consciência da importância da adaptação dos organismos às tecnologias da informação – surge assim o *local e-government*⁶, que pode propiciar significativos ganhos de produtividade interna, o aumento da participação dos cidadãos e a redução das práticas de corrupção, uma vez que aumenta a transparência da atuação das entidades. Este estilo de governação possibilita a existência de “três grandes áreas de observação de efeitos obtidos do *local e-government*, tomando a perspetiva do indivíduo como primeiro cliente: os serviços; o acesso à informação e o nível de participação obtido” (Gouveia, 2004, p. 113). Este mesmo autor utiliza o conceito de “território inteligente” (*idem*, p. 120) como aquele que potencia a recolha e a organização da informação geo-referenciável, uma vez que está associada ao local onde ocorre, permitindo a adoção de critérios de

⁶ A crescente utilização do computador e da Internet leva a que uma quantidade cada vez maior da informação produzida esteja em formato digital. A informação neste formato cria oportunidades de acesso e reutilização que influenciam a capacidade de resposta, quer em qualidade, quer em velocidade e permitem, pela sua eficaz transferência, ganhos de produtividade que são impossíveis de ignorar. Desta forma, a consciência por parte do poder local e dos organismos da Administração Pública local para as oportunidades das tecnologias de informação e comunicação tem vindo a aumentar, como se pode verificar pela existência de iniciativas e ações de adoção que ocorrem, quer em Portugal, quer no estrangeiro. Uma quantidade apreciável deste esforço tem correspondência no âmbito do que é designado por *local e-government*– o esforço global para introduzir novas práticas associadas ao digital para a Administração Pública local (Gouveia, 2004, p. 5).

racionalidade e de opções políticas mais conscientes e eficazes em domínios como, por exemplo, a segurança, o tráfego, a utilização de recursos ambientais, novos empreendimentos imobiliários, etc. Contudo, conclui Gouveia (2004, p. 121), “o *local e-government* é necessário, mas não suficiente”, exigindo a adoção de uma nova perspetiva, pois a “articulação do território (...) a partilha de informação e a incorporação nas atividades do dia a dia (...) não asseguram a recolha e integração da informação relevante”. Se se conseguir ultrapassar este obstáculo, o *local e-government* poderá ser a resposta do momento à nova realidade que é representada pela sociedade do conhecimento e da informação, configurando “uma maior transparência tanto na tomada de decisão política como nas suas operações e uma maior responsabilização associada às decisões e ações realizadas” (Gouveia, 2004, p. 46).

Convém não esquecer que a criação do referido “território inteligente” está intimamente dependente das políticas educativas preconizadas pelas instâncias municipais. Só a partir daqui será possível avaliar o impacto na formação integral dos cidadãos que, por seu turno, estão integrados e contribuem para a inteligibilidade do seu próprio território depois de terem sido recetores da mesma. Neste contexto, não podemos deixar de mencionar a noção de cidade educadora⁷, segundo a qual as políticas locais assumem responsabilidades ao nível das diversas vertentes da formação dos indivíduos, a qual será tratada com maior detalhe noutra parte do presente trabalho.

Estão, pois, abertos os caminhos para a amplitude do fenómeno educativo que se estende a nível local e comunitário. Para que este aspeto seja encarado com maior preceito, debruçar-nos-emos, de seguida, sobre algumas considerações teóricas e cariz generalista sobre educação.

⁷A Cidade Educadora constitui um projeto a ser partilhado pelas autoridades locais e a sociedade civil que responde à atual necessidade de desenvolver políticas ativas integrais de desenvolvimento pessoal e coletivo.

O conhecimento mútuo e a coordenação das tarefas educativas desenvolvidas, ao nível das distintas áreas das autarquias locais - Cultura, Educação, Urbanismo, Transporte, Turismo, Desporto, Saúde, etc. - permite evitar redundâncias e impulsionar programas mais interativos e eficazes. A participação da sociedade civil no delineamento e execução destas tarefas converte-se na pedra angular da Cidade Educadora. (www.edcities.org)

2. Educação

2.1. Concepções de educação

A educação é um fenómeno dotado de grande antiguidade e complexidade, fazendo parte integrante da vida do ser humano, independentemente do universo civilizacional em que esteja integrado.

Já na Pré-História se pode falar de educação, uma vez que, mesmo não existindo a noção institucional de escola, havia já paradigmas que se seguiam e o ato de imitar contribuía para a união e para a constituição de uma identidade grupal. Apesar do cariz espontâneo e da atuação de teor instintivo dos homens primitivos, a verdade é que já aprendiam e já ensinavam e essas aprendizagens contribuían para a sua integração num determinado universo social.

A palavra “educação” tem uma dupla origem etimológica (Mialaret, 1980):

- *educare*: alimentar; trata-se da noção de educação numa perspectiva socializante (a educação é um ato de condicionamento porque visa, perante certos estímulos, desenvolver comportamentos);

- *educere*: tirar para fora de, conduzir para, educar; a tónica recai na associação intelectual e reflexiva do indivíduo.

Efectivamente, “educação” designa, em sentido geral, “o conjunto das influências do ambiente, as dos homens ou as das coisas, chegando a transformar o comportamento do indivíduo que as experimenta” e, em sentido restrito, “a influência de uma geração sobre as crianças, os jovens ou os adultos para deles fazer seres inseridos numa dada sociedade” (Arénilla, Gossot, Rolland & Roussel, 2001, p. 167). Segundo os mesmos autores, o termo “educação”, criado no século XVI, abandonou, por influência dos humanistas, a sua etimologia original (*educare*, educar, alimentar) para se ligar à raiz de *educere* (tirar para fora, fazer sair), implicando esta evolução semântica a ideia de desenvolvimento das virtualidades do ser humano ao longo de toda a sua existência, por influência de uma grande diversidade de intervenientes (escola, igreja, família, pares) em ordem à concretização de fins pragmáticos - técnicos, profissionais, socioeconómicos (*idem*). Portanto, a educação não se resume à realização de aprendizagens formais, mas envolve todo o universo vivencial do ser humano, estendendo-se ao longo de toda a sua vida e envolvendo as mais diversas vertentes da mesma.

“Educação” é, portanto, um conceito complexo que foi alargado ao longo do tempo, acompanhando a própria evolução das sociedades humanas.

Mialaret (1980) apresenta as principais extensões de educação:

1. Extensão em idade: a educação ao longo do tempo tem vindo a alargar-se nos dois sentidos com uma grande importância concedida aos primeiros anos de vida (educação na família e educação de infância) para o desenvolvimento da personalidade; educação ao longo da vida (estendida a todas as etapas da vida do ser humano; começa com o nascimento e só termina com a morte).
2. Extensão a outros agentes educativos: nos dias de hoje, as crianças, os jovens e os adultos recebem um conjunto de estímulos educativos que não têm origem apenas na escola.
3. Extensão a todas as dimensões humanas: a educação não se confina à dimensão intelectual, mas estende-se aos domínios afetivo, físico, moral, etc..

As próprias situações em que o indivíduo se encontra em contexto educativo são diversificadas: educação formal, educação informal e educação não formal.

A educação formal corresponde àquela que é intencional, organizada e sistematizada, ocorrendo numa estrutura institucionalizada, conduzindo à obtenção de graus académicos reconhecidos.

A educação não formal também é intencional, ou seja, visa atingir certos objetivos educativos, embora seja extraescolar. É ministrada fora do sistema educativo, não obedecendo ao percurso escolar que este oferece.

A educação informal diz respeito às ações ou influências sociais que têm consequências educativas, ou seja, resulta de uma relação espontânea do indivíduo com o meio em que está inserido e, portanto, não é intencional ou consciente.

Ainda para Gaston Mialaret (1976), a palavra “educação” assume três sentidos fundamentais:

- Educação enquanto instituição: sistema educativo, composto por determinadas estruturas e sujeito a certas regras de funcionamento;
- Educação enquanto resultado de uma ação: o indivíduo surge como produto direto e imediato da educação que recebeu;
- Educação enquanto processo: educação como algo que estabelece ligações entre dois ou mais seres humanos, os coloca em comunicação e lhes confere modificações recíprocas.

Todavia, independentemente do sentido em que é entendida, a educação é a característica que distingue radicalmente o Homem dos demais seres logo desde o nascimento (e até antes dele), podendo mesmo afirmar-se que não existe no desenvolvimento humano nenhuma fase puramente animal: a pessoa nasce com as funções inferiores em íntima correlação com as superiores, começando logo a revelar os atos e as características que a individualizam como humano. E durante toda a existência, a educação desempenha na sua vida um papel fundamental, uma vez que cada pessoa vai sempre encontrando ao longo da vida novas tarefas a cumprir, cada vez mais árduas e complexas, que a sociedade lhe vai exigindo numa perspetiva evolutiva que só termina com a morte. Ora, a educação, apesar de singularizar o indivíduo em relação aos demais, também o humaniza e o socializa, pelo que a pessoa deve estar integrada num espaço promotor de oportunidades em termos educativos. Assim, o município, independentemente das suas especificidades, deve contribuir para humanizar, singularizar e socializar, ou seja, deve assegurar aos munícipes a possibilidade de uma educação formal, informal, global e sequencial.

Aliás, na linha deste entendimento de educação, importa referir a noção de cidade educadora, que assume a cidade como espaço de uma educação complexa e completa, do qual o indivíduo extrai sinergias várias colocadas ao serviço da sua formação integral e contínua (este aspeto será abordado com maior detalhe noutro ponto do presente trabalho).

Trata-se de uma noção de educação global e abrangente que se relaciona com a própria dimensão do conhecimento humano que nada tem de limitativo ou restritivo.

2.2. Educação: do individual ao coletivo

A complexidade da problemática referente ao conhecimento humano provém do facto de este resultar de três tipos de memória que se cruzam e interinfluenciam: a individual, a biológica e a sociocultural (González, 1999). Este mesmo estudioso refere a “metáfora do computador”, da autoria de Edgar Morin, para ilustrar o conjunto de interações que o cérebro humano estabelece com a cultura em que se insere e que funciona como um megacomputador que nele plasma as suas instruções, normas e mandatos, resultando desta interação uma situação complexa e contraditória: se por um lado a cultura desenvolve e liberta o indivíduo, facultando-lhe a sua linguagem, os seus paradigmas de investigação e esquemas lógicos, por outro aprisiona-o na sua

teia de tabus, regras e proibições – “o que abre o conhecimento é o que fecha o conhecimento” (Morin, 1991, cit. por González, 1999, p. 243).

O indivíduo constitui o epicentro de uma experiência onde convergem três “traços derivados do seu peculiar carácter existencial como sujeito” (*idem*, p. 108): primeiro, ele é, subjetivamente, desde o nascimento, o centro do mundo para si próprio e, ao mesmo tempo, está objetivamente sujeito à finitude, à morte; depois, a possibilidade de, na terminologia de Morin, viver ser “computar” confere-lhe força e ao mesmo tempo fraqueza, pois o risco do erro está sempre presente; finalmente, o ser humano é simultaneamente um centro de comunicações psicossociais e um centro de solidão que o seu egocentrismo necessariamente acarreta. Deste modo, o conhecimento é um fator de desenvolvimento, não apenas ao nível da subjetividade de cada um (perspetiva microcómica), mas também da sociedade em que cada um se insere (perspetiva macrocómica), sendo que ambos os mundos se interrelacionam e influenciam pela vida fora. Na verdade, do ponto de vista educativo, estabelece-se uma relação dialética entre o indivíduo e o meio em que está integrado, na medida em que as influências são mútuas e recíprocas. As potencialidades educativas do indivíduo favorecem, sem dúvida, o desenvolvimento sociocultural do espaço em que se movimenta. Por outro lado, as políticas emanadas deste mesmo espaço também influenciam do ponto de vista educativo o indivíduo. Logo, o município não poderá demitir-se das suas funções educativas, numa perspetiva integradora e extensível ao longo de toda a vida do indivíduo. As responsabilidades educativas do poder local, nesta ótica, não podem restringir-se à educação formal, mas devem atuar de modo a promover a educação integral e abrangente. Aliás, a própria legislação tem vindo a reconhecer a importância do papel educativo dos municípios, uma vez que as competências que lhes tem vindo a atribuir são cada vez mais significativas. Além disto, a ideia de cidade educadora, enquanto cidade propiciadora da formação global, como já foi anteriormente referido, está em sintonia com o movimento legislativo de concessão de faculdades educativas aos municípios.

Nesta linha, Santos (2003) aponta para o advento de uma nova maneira de encarar a problemática do conhecimento e das suas implicações na vida da humanidade, sublinhando o aparecimento, ainda que tímido e sujeito a avanços, recuos e contradições, de um movimento convergente, de cariz transdisciplinar, apontando para o “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente” (Santos, 2003, p. 60), com preocupações de ordem social. Segundo aquele autor, o novo paradigma apresenta quatro características marcantes: o conhecimento científico da natureza é conhecimento da sociedade e vice-versa; todo o conhecimento é a um

tempo local e total; todo o conhecimento é autoconhecimento; finalmente, o conhecimento científico visa constituir-se em senso comum (*idem*). Assim, “o pensar, sentir e atuar se compenetrem num todo que influi no desenvolvimento do indivíduo” (Díez, 2008, p. 51).

O conhecimento não é, pois, unilateral, mas plural e multifuncional, apoiando-se na dimensão do indivíduo enquanto portador de potencialidades várias que importa ativar no sentido de alcançar o seu desenvolvimento pleno e global.

A educação procura atingir, segundo o conceito aristotélico de causa final metafísica, a perfeição da pessoa através da plena realização de todas as suas virtualidades, atingida que seja a maturidade que a descoberta e a vivência da vocação de cada um proporcionam. Sintoma da importância da educação na vida das pessoas é o aumento do período de escolaridade obrigatória que tem vindo a ser implementado na generalidade dos países, para além das tentativas de concretização de projetos de educação permanente (escolar e extraescolar) que as sociedades, em incessante contestação, crise e gestação, vão reclamando. Neste contexto, afigura-se extremamente difícil a tarefa dos educadores, investigadores e decisores desta área, mergulhados numa realidade educativa que sofre o embate de um mundo submetido a constantes mutações, pressões sociais e económicas, dissoluções e revivalismos de crenças, relativismos de ordem moral e dissonâncias políticas profundas. Assim, as tomadas de posição de ordem pedagógica não podem apenas ser tomadas – têm que ser explicadas e, acima de tudo, justificadas.

Chegados a este ponto, é indubitável reiterar a confluência de variados fatores na formação do indivíduo. De facto, a educação não é, de modo algum, um fenómeno unidirecional, mas resulta de relações dialéticas estabelecidas entre agentes e condições de natureza diversa.

Neste sentido, “uma nova cultura pós-moderna, marcada pela especificidade, diferença, pluralidade e múltiplas narrativas, também vem demonstrar, de forma acutilante, a inadequação cada vez maior dos saberes fragmentados e compartimentados das diferentes disciplinas, face a realidades multidimensionais, globais e transnacionais, dos nossos dias” (Fino & Sousa, 2003, p. 10).

Esta nova contextualização do saber e da aprendizagem não deixa de ter repercussões socioculturais significativas, especialmente no que respeita às consequências de uma verdadeira democratização do conhecimento e à criação de reais oportunidades de realização para os mais desfavorecidos, uma vez que isso implica a revalorização dos saberes das pequenas policulturas.

Nesta nova visão, o Homem é caracterizado como “um ser multidimensional, não mais limitado à perceção dos cinco sentidos, onde a intuição, as emoções, os

sentimentos passaram a integrar o processo de construção do conhecimento e de compreensão da natureza” (Moraes, 1996, p. 60). Esta mesma autora refere, como consequência desta nova visão do ser humano, a passagem do “conhecimento-estado” para o “conhecimento-processo”, a transição de uma perspetiva estática para uma perspetiva de vir-a-ser. Neste novo alinhamento do conhecimento, a dignidade humana, as qualidades democráticas e os valores éticos avultam como preocupações fundamentais que devem ser reconhecidas e vivenciadas efetivamente por todos, num contexto em que ressalta “como premissa a ideia da diversidade epistemológica do mundo, o reconhecimento da existência de uma pluralidade de formas de conhecimento além do conhecimento científico” (Santos, 2007, p. 23). Esta “utopia do interconhecimento” leva a que cada indivíduo, sem esquecer os conhecimentos próprios, aprenda outros, efetuando “uma reflexão mais profunda sobre a diferença entre a ciência como conhecimento monopolista e a ciência como parte de uma ecologia de saberes” (*idem*, p. 25). A propósito da vitalidade da utopia, refere Abbagnano (2000, p. 987) que ela é uma verdadeira “força de transformação da realidade, assumindo corpo e consistência suficientes para transformar-se em autêntica vontade inovadora e encontrar os meios de inovação”.

A referida “ecologia de saberes”, que se sobrepõe à ideia de um conhecimento único e unidirecional, deve ser implementada ao nível das políticas educativas nacionais, em primeira instância, e locais, em segunda instância. Como tal, o município é o agente para a aquisição de uma multiplicidade de saberes por parte dos seus munícipes. Na linha da cidade educadora, o município educa na direção de um “interconhecimento”, contribuindo para a formação integral do ser humano.

Nesta nova constelação de ideias relativa à génese do saber e do conhecer, sobressai o conceito do sociólogo Boaventura de Sousa Santos sobre o “pensamento pós-abissal”: diferentemente do “pensamento abissal” que na era colonial impunha a dicotomia Velho Mundo/Novo Mundo, com relações culturais e políticas marcadas pela superioridade do primeiro, relações essas que o pensamento moderno ocidental continua a privilegiar, o pensamento pós-abissal tem como premissa a “ideia da diversidade epistemológica do mundo, o reconhecimento da existência de uma pluralidade de formas de conhecimento além do conhecimento científico” (Santos, 2007, p. 23). Deixa, assim, de fazer sentido a mundividência abissal que apenas reconhecera à ciência clássica o monopólio da verdade, desprezando saberes alternativos como a filosofia e a teologia e considerando como inexistentes, ilegais ou inoperantes outros tipos de saber. Agora, esta nova “ecologia de saberes” proporciona uma visão mais completa do que conhecemos, alertando-nos ao mesmo tempo para o

que não conhecemos, sendo que “a utopia do interconhecimento é aprender outros conhecimentos sem esquecer os próprios”. Este é um processo mental diferente do pensamento abissal em que “o conhecimento científico não se encontra distribuído socialmente de forma equitativa” (Santos, 2007, p. 25). Numa breve visão de conjunto, Moraes (1996, p. 66) define o novo paradigma educacional emergente como sendo “*construtivista, interacionista, sociocultural e transcendente*”. E, neste contexto, os agentes educativos municipais deverão assumir um papel de relevo na implantação deste novo conhecimento, ou seja, cabe-lhes uma “atuação educativa pós-abissal” para que, além de acompanhar as mudanças decorrentes das alterações legislativas, siga também a par das necessidades globais dos munícipes.

O grande desafio que se coloca à sociedade em geral e à Escola em particular, sem esquecer aquele que é já considerado um seu parceiro incontornável – o município - é o de substituir a pretensa antinomia entre racionalidade e subjetividade, promovendo uma conjugação harmónica entre aquelas duas componentes no sentido da formação integral e integradora do ser humano. Moraes exprime assim o desejo de realinhamento da dinâmica educativa: “buscamos um paradigma voltado para (...) a ocorrência de processos reflexivos, que conceba o conhecimento como um processo de vir-a-ser, diferente do modelo da racionalidade técnica que está mais atento ao resultado a ser obtido do que à forma de estruturar o problema e ao processo de raciocínio desenvolvido” (Moraes, 2004, p. 4). Esta mesma autora recupera a palavra “reencantamento”, aplicada à educação, recordando o seu uso por Prigogine que, embora especializado na área da Química e com relevantes estudos no campo da termodinâmica, não deixa de lamentar o mundo silencioso e desencantado da física clássica para aspirar ao regresso do “mundo da escuta poética, do diálogo, da abertura e do respeito à natureza” (*idem*, p. 1).

Para Charlot (2007), a Escola tem quatro desafios a enfrentar, se se quiser adaptar às novas condições que os avanços demográficos, científicos e relacionais implicam: em primeiro lugar, enfrentar decididamente os problemas decorrentes da democratização escolar, num mundo em que o objetivo último da educação passa pelo desenvolvimento económico e social. Depois, construir um verdadeiro projeto de formação para todos e em que as palavras “eficácia” e “qualidade” estejam em plano de destaque. Em terceiro lugar, proteger a escola pública dos ataques que a globalização e a liberalização dos mercados inevitavelmente provocam. Finalmente, promover uma nova dimensão da educação em que o respeito pela diversidade humana, a solidariedade, o sentido de interdependência e a difusão da informação sejam realidades efetivamente partilhadas num contexto mundial. Perante estes desafios colocados à Escola, poder-se-á dizer que o município se depara igualmente

com os mesmos, uma vez que o seu papel educativo é cada vez mais relevante e que a educação é abrangente a todas as áreas da vida do ser humano.

Uma contradição é salientada por aquele autor, quando refere que, num mundo onde a educação tende a ser reduzida a uma “mercadoria escolar a ser rentabilizada no mercado dos empregos e das posições sociais” por força da lógica neoliberal da concorrência e da globalização, “a sociedade globalizada trata o saber como um recurso económico, mas requer homens globalizados instruídos, responsáveis e criativos” (Charlot, 2007, p. 136), terminando com a ideia de que talvez essa mesma contradição seja um fator de progresso e inovação no século que há pouco se iniciou.

A Escola tem de saber adaptar-se a uma nova situação em que cada aluno, dotado de inteligências múltiplas e revelando diferentes habilidades para aprender, ser original, único e diferente dos outros, é também parte de um coletivo formado por todos os pares, inseparáveis do seu processo de aprendizagem e que com ele formam uma “ecologia cognitiva” de cariz planetário (Moraes, 1996). Nesta perspetiva, para que cada ser humano se sinta verdadeiramente participante nesta visão planetária da humanidade, é necessário que lhe seja ministrada uma educação multicultural que o faça tomar consciência da diversidade e da necessidade de respeito pelos outros, sejam eles de um país distante ou seus vizinhos (Delors, 1998). Torna-se, assim, necessário sublinhar que não importa tanto a aquisição de habilitações (que o paradigma clássico propugnava) como a aquisição de competências, tão necessárias que são num mundo onde imperam a mobilidade, a polivalência e a incerteza. O que não podemos esquecer é o facto de esta “educação multicultural” não partir exclusivamente do indivíduo em si mesmo, mas ter como foco o ambiente sociocultural em que está integrado. Logo, indivíduo, ser único, e município, ser coletivo, estão agora posicionados num cenário em que no horizonte se vêem polivalências educativas diversificadas.

Algumas preocupações quanto a esta problemática foram expressas num documento de trabalho da Comissão das Comunidades Europeias, de 2007, intitulado “Escolas para o Século XXI” e em que se procuram definir estratégias de modernização dos sistemas educativos dos Estados-Membros. Defende-se a ideia, naquele documento, de que num mundo cada vez mais complexo e competitivo, devem ser desenvolvidas e estimuladas, para além das competências “tradicionais”, competências transversais ligadas à criatividade e à capacidade de pensar lateralmente, “como aprender a aprender, competências sociais e cívicas, espírito de iniciativa e espírito empresarial e sensibilidade e expressão culturais” (p. 5). O enquadramento de perguntas sobre as quais a Comissão solicitava o parecer dos

Estados-Membros para a definição dos domínios em que o apoio, o intercâmbio de experiências e a partilha de saberes poderão ser mais profícuos, assenta nos campos seguintes: “competências-chave para todos; preparar os europeus para a aprendizagem ao longo da vida; contribuir para o crescimento económico sustentável; reagir aos desafios que se colocam às nossas sociedades; uma escola para todos; preparar os jovens europeus para uma cidadania ativa; os professores – agentes cruciais da mudança; ajudar as comunidades escolares a desenvolver-se” (pp. 5-11). Como veremos adiante, não estarão também estes objetivos na base das cidades educadoras que atribuem aos municípios faculdades educativas latas e abrangentes?

Para que uma efetiva mudança de mentalidades e de processos se instale na esfera da educação, há sete saberes, segundo Edgar Morin (2000), que devem ser ensinados em todas as escolas do mundo, quaisquer que sejam a sua localização, ambiente cultural ou condições sociais e políticas. São eles: 1- o conhecimento humano, afastando erros e ilusões sobre os seus dispositivos e características; 2- os princípios do conhecimento global e pertinente; 3- a condição humana, como objeto essencial e global da educação; 4- a identidade terrena na era planetária; 5- o inesperado e a incerteza como fontes de preparação na vida das pessoas; 6- a educação para a compreensão; 7- a ética humana conducente ao estabelecimento da democracia e da cidadania terrestre.

Salienta Morin, neste contexto, a diferença fundamental entre a compreensão intelectual, fundada na explicação e na inteligibilidade, e a “compreensão humana subjetiva”, sendo que “compreender significa intelectualmente apreender em conjunto, *comprehendere*, abraçar junto - o texto e o seu contexto, as partes e o todo, o múltiplo e o uno” (Morin, 2000, p. 94).

Esta nova perspetiva do conhecimento defendida por Morin é muito semelhante à que foi também expressa por Paulo Freire, outro pensador de finais do século passado: considerados “epistemólogos dialéticos e dialógicos”, ambos defendem que “os saberes e as ciências podem nascer do desdobramento de antigos saberes, do hibridismo e da interação das ciências existentes, do tráfico gnosiológico entre saberes de procedências sociais diversas e das mais variadas fontes” (Romão, 2000, p. 40).

No Relatório que a Comissão Internacional sobre Educação Para o Século XXI elaborou para a UNESCO, intitulado “Educação – um tesouro a descobrir”, subscrito por Jacques Delors e um grupo de especialistas, considera-se que a educação deve abarcar a vida toda da pessoa e valorizar o pluralismo cultural e a aceitação das diferenças culturais e espirituais entre os povos, eliminando preconceitos raciais e tentativas de exclusão dos outros, mediante uma informação adequada sobre a história e os valores de cada cultura. Neste contexto, a educação deve, segundo

aquele grupo de autores, organizar-se em torno de uma via de aprendizagem que se subdivide em quatro: “aprender a conhecer (...) aprender a fazer (...) aprender a viver juntos (...) e aprender a ser” (Delors, 1998, p. 89). No final desse mesmo documento, a Comissão formulou seis princípios fundamentais cuja aplicação recomenda aos educadores, cidadãos e decisores, visando a melhoria e o aprofundamento do processo educativo. Retemos aqui, a finalizar esta parte, a ideia formulada no terceiro princípio: “qualquer política de educação se deve orientar pela tripla preocupação da equidade, da pertinência e da excelência” (idem, p. 274).

Efetivamente, perspetiva-se a educação como um “tesouro a descobrir ao longo de toda a vida” e nas suas mais diversas vertentes. Tal descoberta não está exclusivamente a cargo do indivíduo em si mesmo ou do sistema escolar em que está integrado. É que, ao preconizar-se a necessidade de implementação deste hibridismo de saberes e deste “pluralismo cultural”, o município pode ter um papel muito importante no sentido de proceder à regulação da sua função educadora e de rentabilizar as potencialidades educativas que a legislação lhe oferece, promovendo a educação formal, não formal e informal. Ora, o conceito de cidade educadora não deixa de estar subjacente a toda esta problemática, impondo uma complexa teia de relações entre município, escola, sociedade e indivíduo e não deixando lugar a caminhos barrados, mas abrindo portas a novas, constantes e inacabadas aquisições.

Síntese do capítulo

Nos nossos dias, após um longo caminho percorrido, o município desempenha um papel importante em termos educativos, o que justifica a prestação de alguns esclarecimentos sobre os termos “autarquia” e “educação”.

A autarquia afirma-se como entidade juridicamente autónoma, noção que é corroborada pela própria origem etimológica do vocábulo.

Por seu turno, a educação é um fenómeno social que pressupõe a aprendizagem dos conhecimentos e regras necessários à vivência em sociedade, não se tratando de uma conceção da modernidade, mas que remonta já à Pré-História. Na verdade, este conceito é bastante complexo e multilateral, abrangendo esferas diversificadas da vida do ser humano, a qual percorre desde o nascimento até à morte, não se confinando a um momento estanque da mesma.

Ora, com estas afirmações, estamos a partir do pressuposto de que o indivíduo se encontra enraizado a um determinado espaço, com ele interagindo de diferentes modos e estabelecendo relações de índole variada. Assim, a relação entre educação e autarquia assume grande relevância, pois que remete para uma identidade individual que se forma e enforma a partir de uma identidade coletiva que emana de um espaço territorializado, ou seja, do município. Na verdade, “as relações entre o espaço local e o espaço nacional no campo educativo marcaram desde sempre a abordagem da história da educação. A emergência do Estado-Nação surge associada à sua dimensão territorial cuja identidade havia que defender e preservar, cabendo ao sistema escolar um papel educador em substituição da igreja e das comunidades locais” (Almeida, 2000, p. 1).

A nível europeu, temos vindo a assistir a um reforço da autonomia local, assim como a uma transmissão cada vez mais consistente de competências educativas para as autarquias, como é bom de ver a partir da análise da *Carta Europeia de Autonomia Local*. Na verdade, as autarquias deixam de se debruçar apenas sobre questões administrativas e orçamentais e passam a empreender esforços no sentido de assegurar e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, passando pela promoção dos valores educacionais a vários níveis.

A educação abrange várias dimensões da vida do ser humano, não se confinando à aquisição de conhecimentos e informações. Assim, trata-se de um processo complexo, integral, global e globalizante, o que justifica a interação do indivíduo com o meio para a sua consecução. Logo, a educação, por um lado, singulariza o indivíduo, mas, por outro, contribui para a sua integração num determinado espaço comunitário. Logo, o sujeito interagirá com este espaço, através do município, abrindo, deste modo, o caminho da sua formação integral.

CAPÍTULO II

A PARTICIPAÇÃO DAS AUTARQUIAS NA EDUCAÇÃO

II - A PARTICIPAÇÃO DAS AUTARQUIAS NA EDUCAÇÃO

No caso português, historicamente e embora com variações profundas na sua relação temporal com o Estado-nação, o local teve sempre como expressão da organização político administrativa a autarquia municipal (o município).

(Martins, 2007, p. 48)

O presente capítulo pronuncia-se sobre a participação das autarquias em matéria de educação. Traça um breve perfil histórico-ideológico desta interposição, começando nas origens até à revolução do 25 de abril de 1974. Daqui parte para a apresentação do historial da participação das autarquias portuguesas na educação nos anos subsequentes, adotando a calendarização seguinte, proposta por Sousa Fernandes (2000) e seguida por outros autores (e. g. Almeida, 2004):

- a) desde abril de 1974 até 1986 (publicação da LBSE);
- b) de 1986 até 1996 (início do verdadeiro protagonismo das autarquias na educação);
- c) de 1996 até ao presente (consolidação do protagonismo das autarquias na educação).

Finalmente, é apresentada a súmula das competências educativas municipais na atualidade.

Assim, desde 1974, “parece ter havido três fases de evolução, uma primeira em que são impostos aos municípios encargos financeiros no âmbito da educação inicial, um segunda fase em que continuam com esses encargos e ganham um estatuto idêntico ao de agentes privados, e por último é reconhecido como um parceiro educativo público” (Costa, 2010, p. 22).

Com o avanço da História, a participação do município na educação assume contornos cada vez mais delineados, ainda que se chegue aos dias hodiernos sem lhe reconhecer uma intervenção nas questões educativas estruturais, situação que parece encontrar-se no caminho de sofrer profundas alterações, como poderá ser constatado noutro ponto do presente trabalho. Na verdade, “nos últimos trinta anos, as questões da democratização do ensino, da universalização da educação pré-escolar e básica e da renovação do parque escolar público foram caracterizando as relações entre as autarquias e a educação” (Martins, 2007, p. 116).

Parece que o futuro da atuação autárquica em Portugal se encontra preparado para acolher novas e mais profundas alterações.

A própria Lei de Bases dos Sistema Educativo (Lei n.º49/2005, de 30 de agosto) aponta como um dos princípios organizativos “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes”. Além disto, descarta-se a ideia de que a função da escola se reduz ao nível da transmissão de conhecimentos pura e simples e contempla-se a educação extraescolar em que a autarquia passaria a assumir um papel de relevância: “Compete ao Estado promover a realização de atividades extraescolares e apoiar as que, neste domínio, sejam da iniciativa das autarquias, associações culturais e recreativas, associações de pais, associações de estudantes e organismos juvenis, associações de educação popular, organizações sindicais e comissões de trabalhadores, organizações cívicas e profissionais e outras” (Ponto 5 do Artigo 26º).

Assim, a descentralização educativa e o conseqüente aumento das competências educativas municipais afiguram-se como objetivos a atingir, no entanto “falta cumprir-se” ainda uma longa caminhada para a efetiva municipalização da educação... Virá esta algum dia a concretizar-se globalmente? Continuará a resumir-se a uma intervenção periférica?

1. Evolução da participação das autarquias da educação

Hodiernamente, as autarquias assumem um leque de competências que lhes oferecem uma participação ativa no domínio educativo. Porém, nem sempre se verificou a ocorrência deste cenário.

Como tal, no presente capítulo, procuraremos traçar o desenho da evolução da participação das autarquias na educação. Iniciaremos com a história desta participação desde os primórdios até à revolução do 25 de abril de 1974, partindo para o período compreendido entre esta revolução e a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, daqui até 1996 e, finalmente, de 1996 até à atualidade.

1.1. Das origens da participação até abril de 1974

No que respeita à participação dos municípios na educação, “não existe em Portugal tradição de uma intervenção das autarquias na administração da educação” (Baixinho, 2008, p. 4).

A centralização perpetuada pelo Estado acompanhou a tendência dos sistemas educativos do Ocidente e o ensino público, que teve início no séc. XIX, tinha por missão “centralizar, unificar e integrar” (*idem*).

Com a Revolução Liberal, despontou a possibilidade de os municípios começarem a tomar parte mais ativa na administração da educação, com as câmaras municipais a ombrear em paralelo com outras instituições (Almeida, 2004). De qualquer modo, só a partir de 1832 é que se verifica um avanço mais notório neste campo. As atribuições das câmaras resumiam-se ao pagamento de gratificações aos professores primários, à aquisição de material didático, à manutenção dos edifícios escolares e, mais tarde, aos encargos com o ensino noturno. Este foi um período conturbado, pois as autarquias, a braços com receitas exíguas, viam nas novas medidas estatais uma tentativa camuflada de as obrigar a ajudar a financiar a educação (Fernandes, 2000). Estas situações de desconfiança e conflitualidade entre os atores da gestão da educação – o “centro” (o poder central) e a “periferia” (as autarquias locais) - têm-se repetido até aos nossos dias, atravessando todos os períodos da nossa História, constituindo aquilo a que Baixinho (2008, p 9), a propósito da provisão de novas atribuições às escolas, chamou de “constrangimentos e conflitos”.

Em 1835, a primeira grande reforma da instrução pública, lançada por Rodrigo da Fonseca Magalhães, que determinava que os edifícios escolares ficassem ao encargo das câmaras, não chegou a vingar. Foi no ano seguinte, por decreto de Manuel da Silva Passos, que se ordenou que as escolas primárias se situassem em edifícios públicos pertencentes, entre outras entidades, às câmaras, e não nas casas que os professores habitavam (Baptista, 2005). Os encargos com reparações, aquisição de mobiliário e material escolar eram suportados pelas câmaras ou pelas juntas de paróquia.

Uma nova reforma foi encetada por Rodrigues Sampaio, procurando uma efetiva descentralização através do alargamento da autonomia e das competências dos municípios. Por efeito da Lei de 02/05/1878, as câmaras municipais e as juntas de paróquia, para além das responsabilidades atrás referidas, tinham também que dar

resposta a algumas medidas inovadoras: a organização de bibliotecas escolares, o fornecimento de roupas e materiais aos alunos órfãos ou filhos de pais pobres, o auxílio às comissões de ensino e beneficência e a criação de cursos de alfabetização, entre outras. Na impossibilidade de o fazerem, por falta de recursos, as câmaras foram autorizadas, pela Lei de 11/06/1880, a lançar um imposto especial, para além de contarem com o produto de donativos e heranças, arrendamento de baldios e rendimentos próprios. Ora, muitas autarquias não dispunham dos meios necessários para responder àquilo que lhes era exigido, havendo casos em que professores nomeados não encontravam uma escola devidamente apetrechada, nem sequer uma casa para morar. Assim, esta era uma falsa descentralização. O Estado encontrava-se em situação de arcar com as despesas que a reforma de Rodrigues Sampaio acarretava, uma vez que a escassez de verbas inviabilizava muitas das medidas propostas. A agravar esta situação, os municípios, em situação de emergência, desviavam frequentemente as verbas destinadas à educação para setores também carenciados, enfrentando novamente as queixas dos professores (Almeida, 2004). Outra desconfiança por parte dos docentes e de intelectuais em relação aos responsáveis das autarquias tinha a ver, em alguns casos, com a visão do “município como um espaço povoado por uma população boçal e analfabeta governada por uns caciques medíocres e incultos que manipulavam as eleições ao serviço da sua carreira política...” (Fernandes, 1998, p. 2). No dizer de Almeida (2004, p. 3), “os recursos financeiros serão, no séc. XIX, a força pendular que influenciaria, de todo, o carácter centralizador ou descentralizador das reformas implementadas”.

Na viragem para o séc. XX, a monarquia começou a entrar numa crise imparável, com o discurso republicano a destacar os conceitos de decadência, progresso e regeneração (Almeida, 2004), tendo como “traves-mestras (...) a descentralização municipalista, o federalismo ibérico e o associativismo” (Pintassilgo, 1998, p.48). Considerava-se que o país só se modernizaria verdadeiramente se conseguisse oferecer às suas crianças e jovens uma sólida educação cívica e moral, procurando desenraizar do coração dos portugueses quase oito séculos de tradições monárquicas, a par das de um catolicismo sempre presente (Almeida, 2004). António Sérgio, na primeira metade do século XX, recuperando as ideias defendidas por Alexandre Herculano, foi um dos pensadores que mais se distinguiram na concretização do ideal republicano na educação: formar bons cidadãos, numa escola organizada segundo o modelo municipal.

Implantada a República, a descentralização administrativa surgia como a oportunidade de reforço da autonomia das autarquias e da consequente melhoria do

ensino público. Porém, mais uma vez, os atrasos nos pagamentos aos professores provocavam contestações e o desejo do regresso à centralização. Algumas vezes influentes acusaram os professores primários de incoerência, ao exigirem, antes de 1913, a descentralização e, depois de esta concretizada, reclamarem o contrário. A verdade é que, repetindo e revivendo situações do passado, havia todo um imbróglio de contingências a dificultar este processo: o Estado “reservava para si todas as competências no domínio pedagógico, curricular e inspetivo” (Almeida, 2004, p. 4), reduzindo a participação das autarquias à mera contribuição financeira. Os recursos das câmaras eram exíguos. Muitas vezes, as verbas destinadas à educação conheciam destinos diferentes. Os professores primários recebiam a passagem à situação de funcionários camarários. Assim, a solução foi a retoma da centralização efetiva, através do Decreto de 12/07/1918.

O golpe militar de 28 de maio de 1926 instalou o Estado Novo, com profundas repercussões no país, em geral, e nos poderes locais, em particular. No balancear cíclico de influência entre o centro (o poder central) e a periferia (as autarquias), agora é o centro que claramente pontifica, governando, fiscalizando e enviando os seus emissários para garantir a obediência às ordens emanadas a partir de Lisboa (Bilhim, 2004). Os presidentes das câmaras e os regedores de freguesia passaram a ser escolhidos pelo Estado, desempenhando a função de meros executores, sem dispor de verbas próprias e sujeitos a um rigoroso controlo. Foi publicada, em 1936, a Lei n.º 1941, a chamada Lei Salazar/Carneiro, que procurava remodelar o Ministério da Instrução Pública, agora designado como Ministério da Educação Nacional (Casulo, 1988). Marcelo Caetano foi a grande figura desta época, dirigindo a reforma do Código Administrativo (1936-1940) que retirou o poder às autarquias e reorganizou administrativamente o território, tornando-o mais permeável à influência do poder. Durante este período, mantiveram-se as competências das autarquias no que respeitava à construção e manutenção das escolas primárias, muitas vezes de forma minimalista e desgarrada, dados os escassos recursos de que aquelas dispunham.

O período que decorreu do fim da II Guerra Mundial até aos anos 70 viu agudizar-se a rivalidade entre os blocos capitalista e comunista. Os Estados, fortalecidos pela gestão férrea dos processos económicos e políticos, planeavam a massificação da educação (escolaridade básica para todos), na tentativa de assegurar uma mão-de-obra capaz de responder aos novos desafios tecnológicos e industriais, sem descurar os processos de inculcação ideológica (Louro & Fernandes, 2004).

Durante os anos 60 e 70, intensificaram-se as críticas à burocratização do Estado, à sua tentação centralizadora, à manutenção de desigualdades sociais – e até à Escola – fazendo despontar o apelo à dinamização das forças locais e à

descentralização (Ferreira, 2005). Em 1970, a Reforma Veiga Simão procurava pretensamente dar resposta a “um conjunto de aspirações, necessidades há longo tempo sentidas pelo povo português” (Guerra, 1971, cit. por Stoer, 1983, p. 793). Segundo Stoer, a revolução de abril, alguns anos mais tarde, «remobilizou» a Reforma Veiga Simão, “deu-lhe novo vigor, tornando-a quase irreconhecível, estendeu-a a áreas até então intocáveis (como a da gestão democrática das escolas)” e preparou o país para a “constituição de uma nova organização política e económica das forças sociais” (Stoer, 1983, p. 822). Entretanto, verificou-se, a partir desta mesma altura, no contexto internacional, um enfraquecimento progressivo na atribuição de recursos financeiros à educação, notando-se “a passagem de um período de euforia a um período de incerteza”, com a situação a agravar-se a partir de 1975, inserida “no quadro de uma crise económica durável, à escala do planeta” (Nóvoa, 1992, p. 169).

1.2. De abril de 1974 até à Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986

O ressurgimento do interesse pelo ‘local’, a partir dos anos 60 e 70 do século passado, depois do longo período em que se viu suplantado pelo ‘nacional-estatal’, tem a ver com “o facto de este fenómeno de *relocalização* ocorrer em simultâneo com a designada crise do Estado Providência, de base nacional, e com a emergência do fenómeno de *globalização*” (Ferreira, 2005, p. 20).

No que respeita à realidade portuguesa, outro fator proporcionou uma forte mudança na perspetiva de encarar o território nacional: a Revolução de abril de 1974, que veio alterar definitiva e profundamente a situação política, social e económica do país - as liberdades de expressão e de reunião voltaram a ser reais; as eleições passaram a ser verdadeiramente democráticas, como foi o caso das autárquicas de 12 de dezembro de 1976; os presidentes de câmara e de juntas de freguesia voltaram a ser escolhidos pelo povo e a deter um real poder de intervenção na vida das autarquias; as câmaras passaram a encarar as questões da administração da educação como incumbência sua, ao lado do Poder central e das direções das escolas. Como refere Almeida (2004, p. 6), “a seguir ao 25 de abril de 1974, assistimos ao reconhecimento crescente do papel do município na educação”. Dois anos depois, a Constituição da República Portuguesa de 1976 estabelecia novas fronteiras sobre a constituição jurídica e as atribuições das autarquias – artigo 235º, n.º 2: “As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos

representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”; artigo 236º, n.º 1: “No continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”; artigo 237º, n.º 1: “As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”.

A nova valorização do papel dos municípios na educação contou com dois fatores favoráveis: “o restauro da autonomia municipal e o reforço significativo das finanças locais” (Fernandes, 2000, p. 1). Também entre os professores e os diretores das escolas começou a perpassar uma réstia de esperança na modificação real da administração da educação – para além de algumas resistências que se manifestavam ainda, limitando de certo modo a criação de legislação mais ousada. Conscientes da importância do “local” na fixação de metas de governação na educação, novos parceiros sociais passaram a discutir a administração educativa, exigindo o empenhamento das instituições regionais e locais (associações de pais, empresas, grupos organizados de cidadãos, etc.).

Esta atribuição de autonomia às autarquias não reveste um direcionamento unívoco e linear, antes permite prever duas possibilidades diferentes que podem mesmo combinar-se entre si, na prossecução dos objetivos em vista: primeiro, as autarquias podem cumprir as competências atribuídas pelo poder central, quase sempre de carácter logístico e instrumental, em sintonia com as normas legais definidas superiormente; segundo, elas podem conceber políticas educativas próprias, congregando outros parceiros sociais, a fim de darem resposta às necessidades dos seus territórios (Pinhal, 2006). E a mudança dos tempos trouxe a mudança na linguagem administrativa – surgem novos termos (ou termos com um novo significado), como ‘descentralização’, ‘territorialização’, ‘autonomia’, ‘parceria’, ‘partenariado’, ‘participação’ (Ferreira, 2005, p. 21).

Apesar de a autonomia das autarquias ter sido expressamente consignada pela Constituição de 76 e de a autonomia financeira das mesmas ter sido atribuída pela Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 02/01/79), a verdade é que a situação de dependência financeira do Governo se manteve. Entre 1979 e 1984, repetiram-se os casos de cortes, por parte do Estado, de verbas legalmente destinadas aos municípios (Bilhim, 2004). Em 8 de março de 1984, surge o Decreto-Lei n.º 77/84 (estabelece o regime de delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, remetendo para os municípios a realização de investimentos públicos no domínio da educação), que logo no Preâmbulo evocava uma determinação da Lei n.º 1/79 que imputava ao Governo a obrigação de apresentar, até abril de 1979, “uma proposta de lei de delimitação e coordenação das

atuações da administração central, regional e local em matéria de investimentos”, o que, “por razões várias”, não tinha ainda acontecido. Na parte referente às competências em matéria de investimentos públicos, o artigo 8º discrimina os setores da competência dos municípios, com uma parte dedicada à Educação⁸.

Por seu turno, o artigo 11º indica que a freguesia pode, por delegação do município, realizar investimentos nas áreas atrás referidas, contando com o “respetivo financiamento e apoio técnico necessário”, o que significa que as competências educativas atribuídas aos municípios usufruiriam da respetiva e necessária correspondência financeira. Esta ideia surge reforçada com o artigo 14º que dispõe que o exercício das novas competências dos municípios será progressivo, devendo o Orçamento do Estado indicar “as competências e os correspondentes meios financeiros”; o artigo 16º prevê que, quando for caso disso, a transferência de novas competências para as autarquias locais deverá ser acompanhada de “uma progressiva transferência de recursos humanos”.

Assim, verifica-se que as emanações legislativas contemplavam já a intervenção municipal em matéria de educação, fazendo referência a incumbências que, ainda hoje, se encontram a cargo do município. Portanto, após a revolução dos cravos, o município conheceu uma revitalização das suas tarefas educativas, as quais viriam legalmente acompanhadas das respetivas contribuições financeiras. No entanto, salienta-se a ressalva legislativa contida na expressão “uma progressiva transferência de recursos humanos”. Então, os municípios não adquiriram a plenitude do poder de atuação em termos educativos, embora conhecessem um grande avanço relativamente ao período ditatorial em que todos os domínios da vida nacional se encontravam fortemente centralizados.

Em 1984, ano que, como já foi referido, conheceu o aumento do poder de realização municipal em matéria educativa, as transferências de verbas passaram a ser claramente anunciadas, em cada ano, na Lei do Orçamento Geral de Estado, em obediência ao Decreto-Lei n.º 98/84, de 24/03/84. Por outro lado, foi notório o investimento de muitos municípios na construção de inúmeras obras de

⁸e)- Educação e ensino:

- 1) Centros de educação pré-escolar;
- 2) Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico;
- 3) Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior;
- 4) Transportes escolares;
- 5) Outras atividades complementares da ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação de tempos livres;
- 6) Equipamentos para a educação de base de adultos;

infraestruturas, transformando-os “em grandes departamentos de obras ou direção-geral de obras públicas”, no dizer de Bilhim (2004, p. 12).

Foi neste mesmo ano de 1984 que uma nova entidade surgiu – a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) – que tem desempenhado importante papel na representação dos municípios junto do Governo, reclamando-se até de um relevante contributo na alteração da perceção que os governantes tinham sobre o papel das autarquias (Almeida, 2000). E muitas foram as situações em que aquela Associação, como porta-voz dos municípios portugueses, teve que contestar transferências de responsabilidades nos domínios da ação social escolar, dos transportes escolares e da educação básica, por não terem sido acompanhadas dos devidos reforços financeiros, como previa a lei. Outro aspeto, considerado injusto e até caricato, residia no facto, denunciado em numerosos congressos, de as câmaras não terem qualquer poder de gestão sobre os edifícios de educação do primeiro ciclo, apesar de serem os seus legítimos proprietários (*idem*). E em vez de debaterem as questões pertinentes da descentralização e da autonomia, as câmaras municipais viam-se muitas vezes enredadas em meras questões financeiras. Como já se viu atrás, esta situação não tinha nada de novo.

O problema dos transportes escolares, que se mostravam desajustados das novas realidades, mereceu uma atenção especial do Governo, uma vez que, como se lê no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 299/84⁹, de 5 de setembro, foi “a primeira área de atuação da administração central a ser descentralizada”. Surge, assim, um texto legal que procura “reunir num único diploma a regulamentação que consagra as novas competências municipais na matéria”. O artigo 2º do referido decreto indica quais os alunos dos ensinos primário, preparatório e secundário que podem beneficiar daquela medida a título gratuito, prevendo o artigo 4º, n.º1, a organização do plano de transporte por parte de cada município, com a colaboração dos estabelecimentos de ensino abrangidos. O artigo 10º, n.º 1, estabelece as competências das câmaras municipais, nesta matéria: elaborar e aprovar os planos de transportes e reajustar as respetivas redes, deliberando ainda sobre a concessão de circuitos especiais.

Efetivamente, os municípios portugueses receberam o encargo de assegurar os transportes escolares, colaborando, nesta matéria, com os estabelecimentos de ensino da sua área concelhia. A articulação município/escola/comunidade começa a assumir contornos que, posteriormente, ficarão cada vez mais definidos.

Outra área de atuação que passou para as mãos dos municípios refere-se às medidas de ação social escolar abrangendo os refeitórios, o alojamento em agregado

⁹O Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, atribui aos municípios a competência para organizar, gerir e controlar o funcionamento dos transportes escolares do ensino regular.

familiar e a atribuição de subsídios de auxílios económicos – daí a publicação do Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro. Este diploma previa a criação, “junto de cada câmara municipal”, de “um conselho consultivo de ação social escolar (CCASE)”, presidido pelo presidente da câmara e com as funções de analisar os dados fornecidos pelos estabelecimentos de ensino, sistematizá-los e cooperar com a câmara municipal para a elaboração dos planos das ações previstas neste documento¹⁰.

Refletindo sobre a forma como os municípios se têm envolvido ou têm sido solicitados a intervir no campo da educação, desde os anos 80, Fernandes (2005, pp. 203-207) considera “três perspetivas sobre o papel educativo do município (...) assumidas em tempos diferentes e que se sobrepõem entre si”, podendo aquele ser considerado:

1.“(...) um *serviço da administração periférica do Estado*”, com “funções e encargos educativos claramente delimitados”;

2.“ (...) um *parceiro privado e um agente educativo supletivo*, podendo “tomar iniciativas”, mas continuando a ser “um interveniente menor”;

3.“um interveniente de estatuto público e não privado (...) com uma intervenção mais congruente com o seu estatuto constitucional de poder local autónomo”.

Ora, o período compreendido entre abril de 1974 e a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 insere-se na primeira das perspetivas enunciadas, uma vez que o município abraça já incumbências legais no domínio educativo, embora não possa ainda estender a sua margem de atuação além do que a legislação determina. Seria caso para dizer que os municípios possuíam, então, competências educativas, embora não pudessem ainda atuar em matéria de “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122). Logo, havia um controlo sobre a atuação educativa municipal, que a tornava um tanto limitada e delimitada. Assiste-se, portanto, à emergência de uma política educativa local, embora seja preciso caminhar muito mais no sentido da sua sedimentação e efetivação. Os contornos educativos municipais são desenhados com “definição de encargos financeiros e não de competências”, ou seja, o município resume-se ainda a “um contribuinte público dos custos educativos” (Prata, 2008, p. 66). Assim, a descentralização assume um carácter ainda de teor administrativo, uma vez que não é

¹⁰As competências das câmaras são enumeradas no artigo 4º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, da seguinte forma:

- a) Deliberar sobre a criação, manutenção e administração dos refeitórios escolares e sobre o recurso ao alojamento em agregado familiar;
- b) Deliberar sobre as condições de acesso ao refeitório de utentes que não permaneçam ao estabelecimento de ensino (...);
- c) Deliberar sobre a atribuição da responsabilidade directa da gestão dos refeitórios (...);
- d) Deliberar sobre a atribuição de alojamento em agregado familiar;
- e) Aprovar a atribuição de auxílios económicos.

ainda reconhecida aos atores locais a autonomia para tomar decisões ou operacionalizar procedimentos a nível educativo.

Daqui o município partirá para dar passos no sentido de uma maior responsabilização educativa, passando “a preencher funções de agente supletivo das carências do ensino público estatal e de parceiro social para consulta e aplicação das políticas educativas” (Prata, 2008, p. 66).

1.3. Da LBSE/86 até 1996

A tendência que Portugal manifestava no sentido de renovar a administração da educação, de promover a ligação da escola à comunidade educativa e de transferir a tomada de decisões para as autarquias locais já era sentida por alguns países europeus desde os anos 80. A tônica da mudança residia no papel crescente que as autarquias deviam ir assumindo na administração da educação, com o concurso das comunidades locais, ao passo que o Poder central deveria reduzir progressivamente o seu papel de controlador e gestor, para passar a ser mais negociador, financiador e avaliador (Louro & Fernandes, 2004). As comunidades locais passariam também a desempenhar um papel mais ativo, coadjuvando as escolas nas decisões a tomar.

Em 14 de outubro de 1986, foi publicada a Lei n.º 46/86 – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), considerada o ponto central do processo de mudança na administração da educação, na medida em que preconizava uma reforma curricular, um novo modelo de gestão escolar e uma efetiva ligação escola/comunidade (Baixinho, 2008). Comparando este documento com os três que o antecederam (o Estatuto da Educação Nacional de João Camoesas, de 1923, que não chegou a ver a luz do dia; a Lei de Bases de Organização do Ministério da Educação Nacional, de 1936; e a Lei de Bases da Educação Nacional – “Lei Veiga Simão” – de 1973), José Casulo (1988, p. 25) diz que a Lei 46/86 é um “documento mais completo e atualizado, pois debruça-se sobre aspetos não considerados na anterior legislação básica (ensino do português no estrangeiro, v.g.) e desenvolve mais outros já abordados”. Acrescenta este estudioso que, para aquela “lei de bases da educação de características democráticas” poder “influenciar real e prolongadamente a educação portuguesa, há que manter vivos e operantes o regime democrático e o consenso parlamentar que estão na sua origem” (*idem*, p. 27).

A Lei 46/86 previa, no seu art.º 1º, uma “ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a

democratização da sociedade (...) por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas”, apresentando algumas referências explícitas à regionalização, às comunidades locais ou às autarquias¹¹. Assim, prevê-se um reforço da participação das autarquias na educação, alargando este consórcio a toda a comunidade, que passa a ser também ator no fenómeno educativo. Nesta ação descentralizadora e desconcentradora, em que as estruturas e ações educativas são alvo de um processo de diversificação, as autarquias passam a ter papel ativo ao nível dos cursos profissionais, através do estabelecimento de protocolos, na educação extraescolar, pois que se prevê o apoio do Estado às mesmas para promoção das atividades integradas neste âmbito. Por outro lado, as responsabilidades autárquicas com a construção e manutenção dos edifícios escolares e respetivos equipamentos passam a assentar numa lógica de regionalização, pois que a sua atuação deve partir das características e necessidades específicas de uma comunidade peculiar com uma identidade própria e que a distancia, portanto, das demais comunidades existentes no restante território nacional. Mais, as autarquias começam a participar na administração das escolas, tendo, através do então instituído Conselho Nacional de Educação, juntamente com várias instâncias da comunidade, um papel ativo no que toca a delinear as políticas educativas. É que ao Conselho Nacional de Educação compete emitir opiniões, pareceres e recomendações sobre todas as questões educativas, o que confere ao município uma voz ativa.

Em 6 de janeiro de 1987, foi publicada a Lei n.º 1/87, que reconhecia a Associação Nacional de Municípios como porta-voz das autarquias e defensora dos

¹¹Referências explícitas à regionalização, às comunidades locais ou às autarquias (os sublinhados são nossos):

- o artigo 3º, alínea g) estabelece, como um dos princípios organizativos, “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes”;
- o artigo 6º, n.º1, estabelece que o ensino básico é “universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de nove anos”, antecedido da educação pré-escolar e seguido dos ensinos secundário e superior;
- no que respeita aos cursos de formação profissional, o artigo 19º, n.º 6 b) prevê o estabelecimento de “protocolos com empresas e autarquias” para instituir o seu funcionamento;
- o artigo 23º, que se refere à educação extraescolar, inclui as autarquias como uma das entidades que devem ser apoiadas pelo Estado nas suas iniciativas;
- passando ao setor da regionalização, dispõe o artigo 38º: “O planeamento e reorganização da rede escolar, assim como a construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento, devem assentar numa política de regionalização efetiva”;
- na parte que trata da administração educativa, prevê o artigo 43º, n.º 2, que as estruturas nacionais, regionais e locais assegurem uma correta ligação à comunidade com a participação, entre outros intervenientes, das autarquias;
- o n.º 2 do artigo 63º prevê que “lei especial determinará as funções de administração e apoio educativos que cabem aos municípios”;
- finalmente, o artigo 46º institui o Conselho Nacional de Educação (CNE), com carácter consultivo “para efeitos de participação das várias forças sociais, culturais e económicas” na definição da “política educativa”.

interesses locais. Tal tarefa não tem sido fácil para a ANMP, uma vez que os municípios sempre se debateram com uma crónica falta de recursos próprios, o que os tem levado a uma constante dependência do poder central. Em 9 de julho do mesmo ano, a Lei n.º 31/87 “regula a composição, competência e regime de funcionamento do Conselho Nacional de Educação” (artigo 1º, n.º 1), em cujo seio haverá dois lugares para membros “a designar pela Associação Nacional de Municípios” (artigo 3º, n.º 1, alínea f).

Na tentativa de promover a qualificação dos recursos humanos do país, através da oferta de formação profissional e profissionalizante, em sintonia com os desafios que a integração europeia levanta no que respeita ao desenvolvimento social e económico, foi publicado o Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro. Assim, o artigo 1º anunciava a criação das “escolas profissionais no âmbito do ensino não superior”; o artigo 4º informava que tal facto correspondia à “ resposta às necessidades de desenvolvimento regional e local”, apontando o artigo 5º as autarquias, para além de outras entidades públicas e privadas, como possíveis promotoras de tal iniciativa. Como bem se nota, os membros autárquicos vêm-se, progressivamente, a ter um papel mais ativo em termos educativos.

Ainda no mesmo ano, o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, definia um quadro genérico orientador da autonomia da Escola, aplicável, segundo o artigo 1º, “às escolas oficiais dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e às do ensino secundário”, indicando o artigo 4º, n.º1, as autarquias como possíveis entidades colaboradoras “em ações de extensão educativa, difusão cultural e animação sócio-comunitária”. Este exercício de autonomia cultural surgiu na sequência do disposto no artigo 3º, f), que preconizava a “inserção da escola no desenvolvimento conjunto de projetos educativos e culturais em resposta às solicitações do meio”.

O alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos e a necessidade de garantir a todas as crianças as condições necessárias ao sucesso escolar e à realização pessoal e profissional levaram à publicação do Decreto-Lei n.º 35/90, de 25 de janeiro, procurando-se consagrar e uniformizar todo o sistema de apoio social e escolar aos alunos, salientando-se as medidas seguintes: alimentação, alojamento, apoios económicos, transportes escolares e seguro escolar. Dispunha o artigo 15º, n.º 4, deste diploma que “a organização e controlo do funcionamento dos transportes escolares é da competência dos municípios de residência dos alunos (...)”; no que respeitava ao funcionamento das ações previstas neste diploma, referiam-se “as receitas próprias dos municípios” (artigo 26º, alínea c).

Quase um ano e meio depois, foi publicado o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, que, apesar de não ter sido generalizado e de ter entrado em vigor em regime

experimental em apenas cerca de cinquenta escolas, constituiu um ponto importante no que diz respeito ao envolvimento municipal na educação. O citado Decreto procurava concretizar “os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária” (Preâmbulo). Este diploma “define o regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” (artigo 1º, n.º 1), a efetuar “progressivamente, em regime de experiência pedagógica...” (artigo 52º, n.º 1). A mensagem nuclear deste decreto remete para o estreitar das relações escola/comunidade¹², assumindo o local um papel cada vez mais relevante no âmbito educativo. A partir deste documento legislativo, o Conselho de Escola afigura-se como órgão de direção definidor das linhas educativas da política da escola, chegando mesmo a eleger o diretor, bem como a destituí-lo ou a renovar o seu mandato.

No Conselho Escolar, “encontram-se representados os intervenientes na comunidade escolar, competindo a este órgão colegial as funções de direção”, tendo como grande objetivo “assegurar à escola as condições que possibilitam a sua integração no meio em que se insere” (preâmbulo). Assim, participam neste Conselho representantes de docentes, alunos, pessoal não docente, associação de pais/encarregados de educação, câmara municipal e ainda dos interesses socioeconómicos e culturais da região. Além disto, este Conselho tem um papel ativo na aprovação de documentos orientadores da vida da escola: o regulamento interno, o projeto educativo, os planos plurianual e anual de atividades, o projeto de orçamento anual da escola, o relatório anual de atividades e o relatório de contas da gerência. Também se manifesta sobre os relatórios trimestrais de situação e atua na gestão da cooperação da escola com a comunidade, bem como na gestão do funcionamento da própria escola (intervindo, por exemplo, na resolução de problemas de natureza disciplinar).

Porém, deve ressaltar-se o facto de que, apesar desta experiência piloto, a entrada das autarquias na direção das escolas só veio a concretizar-se em 1998, com o Decreto-Lei 115-A.

Efetivamente, os municípios portugueses começavam, por um lado, a reivindicar cada vez mais competências e mais capacidades na esfera da educação,

¹²Algumas disposições deste documento referem-se de forma direta às relações da escola com a comunidade e com a autarquia, como se verá a seguir (os sublinhados são nossos):

- a alínea j) do artigo 8º indica, como uma das competências do conselho de escola, a de “definir os princípios que orientam as relações da escola com a comunidade (...);

- o n.º 1 do artigo 9º estabelece que do conselho de escola dos estabelecimentos onde se ministra o ensino secundário, deve fazer parte, entre outros, “um representante da câmara municipal”; o mesmo para os estabelecimentos de ensino onde não é ministrado o ensino secundário (n.º 2 do artigo 9º).

embora tal pressão tivesse “sido acompanhada por alguma desconfiança do poder local de desresponsabilização financeira do Estado para com a educação” (Formosinho et al., 2005, p. 310). Por outro lado, conscientes do novo protagonismo que lhes era concedido na administração da educação, as autarquias começaram a aumentar a sua participação nesta área, chegando mesmo a desenvolver projetos de iniciativa própria (Pinhal, 2004) – para além das inevitáveis infraestruturas e equipamentos desportivos e culturais, muitas autarquias começaram “a apostar fortemente nos projetos de formação e nas realizações de natureza cultural, educativa, desportiva e recreativa” (Pinhal, 2004, p. 50). O mesmo autor refere que os dados de 2000 confirmam a tendência de manutenção do peso das despesas municipais com a educação, quando comparada com os anos de 1991 e 1996.

1.4. De 1996 até à atualidade

A partir de meados da década de 90, novas medidas são vislumbradas em sinal de mudança e alargamento na esfera de ação das escolas e dos municípios – a partir de 1996, o município português começa a ser reconhecido como uma entidade pública importante na gestão da educação (Fernandes, 2000). No dizer de Almeida (2004, p. 8), ele deixa de ser “um contribuinte líquido da educação escolar, para ser considerado como um parceiro que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado”.

Neste contexto, procurando clarificar e sistematizar as condições legais de funcionamento da educação pré-escolar e englobando o contributo dos municípios nesta área, o Governo faz publicar a Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, estabelecendo o ordenamento jurídico da educação pré-escolar. Determina o artigo 6º que “o Governo fixará, através de decreto-lei, as condições de participação das autarquias locais na concretização dos objetivos previstos no presente diploma, assegurando os correspondentes meios financeiros”.

Ainda no contexto da educação pré-escolar, foi publicado, em 11 de junho de 1997, o Decreto-Lei n.º 147/97, que procedia ao desenvolvimento da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar, ampliando a respetiva rede, garantindo a tutela técnica e pedagógica necessária e incentivando as autarquias a tomarem iniciativas de participação¹³.

¹³As referências aos municípios estão presentes nas seguintes passagens: a alínea a) do artigo 21º indica que os municípios podem candidatar-se, entre outras entidades, à atribuição do apoio financeiro previsto

Considerando a importância da educação pré-escolar para a formação global do ser humano, este diploma pressupõe o investimento governamental nesta área, não esquecendo o contributo da “iniciativa autárquica”. Aliás, no preâmbulo do documento, refere-se explicitamente que, numa fase anterior à sua elaboração, a ANMP foi auscultada, o que significa o reconhecimento do papel do município em matéria educativa. Assim, prevê-se que os municípios se possam candidatar à atribuição do apoio financeiro nesta matéria, podendo participar financeiramente entre 25% e 75% das infraestruturas e apetrechamento. Além disto, o município assume a responsabilidade de contratação de pessoal não docente a nível da educação pré-escolar.

No ano seguinte, surgiu o já referido Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que “aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos”. O Preâmbulo deste diploma refere que “a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspetos fundamentais de uma nova organização da Educação”, que passa pelo “assumir pelo poder local de novas competências com adequados meios” e pela “constituição de parcerias socioeducativas”. A autonomia “não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação...”, exigindo “uma cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa”. As autarquias podiam, neste contexto, tirar o partido máximo das sinergias que conseguissem gerar, congregando as forças vivas do seu território para ampliar e aprofundar as dinâmicas locais de educação¹⁴.

neste diploma; os artigos 24º e 26º quantificam os valores de comparticipação que os municípios, entre outras entidades, poderão receber, como comparticipação para infra-estruturas, equipamento e apetrechamento; finalmente, o n.º 1 do artigo 32º dispõe que “a colocação de pessoal auxiliar de ação educativa nos estabelecimentos de educação pré-escolar da rede pública, na dependência direta do Ministério da Educação ou da administração local, é da responsabilidade dos municípios”.

¹⁴Seguem-se algumas disposições que fazem referência explícita à descentralização, aos municípios e às comunidades locais (os sublinhados são nossos):

- Artigo 8º, n.º 1 – no ordenamento da rede educativa, compete ao Diretor Regional de Educação apresentar propostas de criação de agrupamentos de escolas, ouvidos (...) e os municípios (...);

Capítulo I - Disposições Gerais:

- Artigo 2º - “(Conselhos locais de educação) - Com base na iniciativa do município, serão criadas estruturas de participação dos diversos agentes (...), tendo em vista a “articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de atividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares”.

- Artigo 4º, n.º 2 – “(...) no desenvolvimento da autonomia da escola, deve considerar-se:

a)- a integração comunitária, através da qual a escola se insere numa realidade social concreta, com características e recursos específicos;

b)- a iniciativa dos membros da comunidade educativa, na dupla perspetiva de satisfação dos objetivos do sistema educativo e da realidade social e cultural em que a escola se insere; (...)

Artigo 8º, n.º 2 – “A Assembleia é o órgão de participação e representação da comunidade (...) devendo estar salvaguardada na sua composição (...) representantes (...) da autarquia local”; segundo o artigo 12º, n.º 3, a câmara municipal pode “delegar esta competência nas juntas de freguesia”;

Na década de 90, sucederam-se vários documentos legislativos que foram atribuindo aos municípios uma intervenção com cada vez mais ênfase na educação. Assim, a partir de 1998, as relações da escola com a comunidade estreitam-se, entendendo-se o município como palco onde convergem as linhas escolares e as linhas comunitárias. Além de passar a ter voz na constituição de agrupamentos de escolas, assumem a responsabilidade da criação de Conselhos Locais de Educação, os quais são definidos como estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais, com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais.

Ainda considerando as inovações trazidas pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, não pode deixar de ser concedido especial relevo à criação da Assembleia de Escola, o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola e ainda o órgão de participação e representação da comunidade educativa. A sua composição inclui docentes, pais e encarregados de educação, alunos, pessoal não docente, a autarquia local e ainda, se o regulamento interno da Escola assim o prever, a representação das atividades de carácter cultural, artístico, científico e ambiental e económico da respetiva área, com relevo para o projeto educativo de cada escola. Portanto, o município vai ganhando terreno, participando em estruturas da vida escolar que lhe conferem, sem qualquer dúvida, responsabilidades educativas. Por outro lado, a integração da escola no meio envolvente é cada vez mais substancial, uma vez que elementos diversificados da comunidade passam a interferir em maior grau na educação.

O referido anteriormente insere-se numa lógica de descentralização e de transferência de poderes do nacional para o local. Contudo, esta descentralização nem sempre é efetiva, uma vez que a dependência em relação ao poder central se mantém, sobretudo financeiramente falando. Neste sentido, Barroso refere-se “à coexistência de dois movimentos aparentemente contraditórios, mas que têm uma função complementar, servindo o primeiro de fonte de legitimação do segundo” (Barroso, 2006, p. 56). Estes dois movimentos têm por base a dicotomia centralização/descentralização. Assim, há “por um lado, emergência de um discurso político (apoiado em alguns órgãos de comunicação social e grupos de interesse

Artigo 17º, n.º 2 - uma das competências da direção executiva é a de “estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com (...) autarquias”;
Artigo 33º, d) – uma das competências do coordenador de cada estabelecimento de educação ou de agrupamento de escolas, é a de “promover e incentivar a participação dos pais e encarregados de educação, dos interesses locais e da autarquia nas atividades educativas”;
Artigo 47º, n.º 2 – no processo de desenvolvimento da autonomia, os níveis de competência de responsabilidade a atribuir “são objeto de negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal (...).

religiosos ou empresariais) que privilegia uma regulação pelo mercado (livre escolha da escola, profissionalização da gestão, controlo pelos resultados, autonomia e concorrência entre as escolas, etc.). Por outro lado, manutenção de práticas centralizadoras e burocráticas por parte da administração, reforço do poder das estruturas desconcentradas do Ministério, limitação da autonomia das escolas na gestão dos recursos” (Barroso, 2006, p. 56).

Efetivamente, apesar de a legislação publicada ao longo da década de 90 apontar cada vez em maior grau para a descentralização da organização da educação, a verdade é que a tónica centralizadora se mantém ainda muito ativa. Será caso para questionar se a descentralização é efetiva ou se se resume a retórica sem concretização prática. Barroso caracteriza este panorama recorrendo ao termo “hibridismo” (Barroso, 2006, p. 54) que muito bem sintetiza a oscilação entre o conteúdo dos discursos e das práticas.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) parece ter sido sensível à situação descrita, de tal modo que tentou ultrapassá-la. Com efeito, realizou, em 10 de abril de 1999, o seu 3º Encontro Nacional de Autarquias, que se caracterizou por uma renovada visão das relações entre os municípios e o poder central e por uma maior capacidade de intervenção da Associação. Foram feitas críticas contundentes à forma como o Governo realizava as transferências de competências para os municípios, revelando tiques autoritários e pressionando as autarquias para que desempenhassem serviços que não eram de sua incumbência. Por outro lado, era evidente que a distribuição de recursos financeiros era o aspeto que mais tensões e recriminações provocava no relacionamento centro/periferia. A ANMP propôs então um conjunto de regras que revelasse maior clareza no processo e mais respeito pelo papel das autarquias:

- quanto à transferência de fundos, estes “devem ser concretamente consignados a essas competências (...), “de forma a que os municípios possam ter acesso às fontes de dados e assim conferir a sua exactidão” (Fernandes, 2000, p. 5);
- “a forma concreta de gestão deve ser deixada à responsabilidade do município e não pré-definida nos normativos governamentais” (*idem*);
- “... que se dê cumprimento a duas regras basilares de um Estado democrático descentralizado: uma equilibrada distribuição de recursos e autonomia na gestão das competências descentralizadas” (*idem*).

Em relação às questões financeiras, refira-se que nem o próprio Estado democrático escapa à voracidade das ambições. Já em 2007, Nabais chama a atenção para um fenómeno que afeta Portugal há alguns anos e que designava de

“salamização do Estado”; como se este “estivesse em saldos ou mesmo em liquidação”, “variados pólos e estruturas do poder político e socioeconómico vêm (...) reivindicando para si parcelas cada vez mais significativas do poder estadual”. Essas estruturas situam-se “a montante, por força da integração económica e política comunitária (...) e a jusante através das mais variadas e não raro subtis formas de desconcentração política e de descentralização administrativa” (Nabais, 2007, pp. 76-77). O resultado é o depauperamento progressivo das receitas do Estado, que deixa de ser capaz de atender aos problemas específicos da Nação – e, conseqüentemente, das autarquias e da educação.

Em 1999, foi aprovada a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que “estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais”, no âmbito da “descentralização administrativa e da autonomia do poder local” (artigo 1º). As atribuições das autarquias locais e a competência dos seus órgãos, estando associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, dizem respeito, nomeadamente, ao desenvolvimento socioeconómico, ao ordenamento do território, ao abastecimento público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao ambiente e ao desporto. De referir que alguns dos conceitos e medidas preconizados por este diploma estão em sintonia com várias propostas, atrás referidas, da iniciativa da ANMP¹⁵.

¹⁵Seguem-se alguns postulados importantes no que à intervenção educativa municipal diz respeito:

- o n.º 1 do artigo 2º refere que “a descentralização de poderes efetua-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais”;
- o n.º 2 do mesmo artigo, mencionando os princípios de racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos, estabelece que as atribuições e competências devem “ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado” para uma efetiva descentralização administrativa;
- o n.º 2 do artigo 3º acrescenta que, além da transferência de atribuições e competências, haverá lugar à transferência “dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados”;
- o n.º 1 do artigo 4º prevê a execução desta lei quadro num faseamento de quatro anos após a sua publicação;
- o n.º 3 do mesmo artigo determina que os recursos a transferir para as autarquias sejam fixados anualmente no Orçamento do Estado;
- o artigo 6º define dois tipos de transferências: as universais, abrangendo “todos os municípios que apresentem condições objetivas para o respectivo exercício e não universais as que se efetuam apenas para algum ou alguns municípios”; neste último caso, haverá uma contratualização entre a administração central e os municípios interessados, com identificação padronizada de custos;
- o artigo 8º menciona o exercício de competências municipais em regime de parceria;
- o artigo 10º refere-se à possibilidade de os municípios poderem participar em empresas de âmbito municipal e intermunicipal, no âmbito das suas atribuições e competências;
- o artigo 13º apresenta a lista de atribuições de que os municípios dispõem, sendo que a alínea d) se refere à Educação;
- o mesmo para as freguesias, conforme o artigo 14º, alínea c);
- o artigo 19º constitui o cerne da intervenção das autarquias na Educação, como se pode ver pela lista de domínios em que tal se deverá concretizar:
 - 1, a) - “Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
 - b) - Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico.
- 2- É igualmente da competência dos órgãos municipais:
 - a) - Elaborar a carta escolar a integrar nos planos diretores municipais;
 - b) - Criar os conselhos locais de educação.
- 3- Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública:
 - a) - Assegurar os transportes escolares;

Em termos educativos, verificamos que “emergem competências municipais que reforçam o seu papel de agente educativo local embora limitado a esferas de intervenção consideradas mais periféricas do sistema educativo pelo poder político central” (Prata, 2008, p. 67). Na verdade, questões de base para o funcionamento do sistema educativo, como, por exemplo, o desenho dos currículos ou a contratação de pessoal docente, estão ainda fora do alcance municipal. Poder-se-á dizer que as questões estruturantes do sistema educativo são nacionais e, portanto, simétricas em relação a todo o território português. As questões adicionais ou complementares ao processo educativo, mas que apenas o condicionam de forma indireta, ficam nas mãos dos municípios. É que, desta forma, cada município poderá garantir a exequibilidade de aspetos práticos necessários ao funcionamento do sistema educativo, mas que não se encontram na essência do mesmo. Esta mantém-se uniformizada para todo o país.

Apesar disto, com este documento legal, pretende-se alcançar uma “efetiva descentralização administrativa”, sem descuidar a necessidade de transferência “dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados”. Chama-se a atenção para a referência à expressão “descentralização administrativa”, que vem corroborar o que anteriormente foi afirmado: a descentralização da educação não é feita na essência do fenómeno (que continua centralizado), mas apenas a nível administrativo.

Ainda sobre a questão do relacionamento Estado-Autarquias e as transferências de competências e fundos, o então presidente da ANMP exigia, em 2000, “uma intervenção mais ativa dos Municípios como agentes dinamizadores do processo, contrariamente ao que tem vindo a acontecer, com o Município a aparecer como “*parceiro-pagador-não-gestor*” (Almeida, 2000, p. 1). No mesmo documento, aquele autarca defendia a realização de “Contratos de Autarquia Tripartidos, pelos quais se estabelecem os direitos e deveres de cada uma das partes – Administração Central, Administração Local e Escola – e pelos quais devem ficar claramente definidas as competência municipais” (*idem*).

Na tentativa de atualizar e aprofundar o funcionamento das autarquias, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que, segundo

-
- b)- Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;
 - c)- Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;
 - d)- Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;
 - e)- Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;
 - f)- Participar no apoio à educação extra-escolar;
 - g)- Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico”.

o artigo 1º, n.º 1, “estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, bem como as respetivas competências”¹⁶.

Continuamos na linha da transferência de competências “periféricas”, e adaptadas às peculiaridades de cada território, mas sem descentralizar o processo educativo propriamente dito. É inegável o progressivo aumento da ingerência do município na educação, apesar de esta não se realizar em termos estruturais.

Todavia, por esta altura, já muitos municípios desenvolviam projetos de sua iniciativa, estabelecendo ou não parcerias, alguns deles abrangendo mesmo níveis de ensino que não constituíam responsabilidade legal sua.

Referindo um estudo efetuado por Graça Guedes na Área Metropolitana de Lisboa, em 2002, Pinhal (2004, p. 52) indica três grandes objetivos que os projetos municipais procuravam concretizar: “a ligação da escola ao meio; a promoção de um sistema de valores; e o apoio às práticas docentes”. Esta conjuntura tem a ver com a redefinição das funções do poder central, tendo “por pressuposto o discurso neoliberal, que com “menos Estado mas maior fiscalização se obtêm melhores resultados” (Baixinho, 2008, p. 3).

Surgem, assim, embora revestindo dinâmicas e grandezas diferentes de município para município, “algumas tentativas, por parte das autarquias, na definição de políticas educativas e culturais próprias, em concordância com conceções próprias sobre o bem-público local e o seu desenvolvimento” (Pinhal, 1997, cit. por Louro & Fernandes, 2004, p. 277). Recorde-se que, sendo os municípios entidades vocacionadas para a satisfação dos anseios das populações e associações respetivas, eles deparam-se com múltiplas solicitações, o que irá dar lugar ao aparecimento das “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122).

Recordando que “entre os pacotes legislativos de 1984 e de 1999, os municípios ganharam, pelo menos no papel, a possibilidade de intervirem em áreas-chave do sistema educativo, como o planeamento estratégico do seu desenvolvimento ou a organização e funcionamento do sistema educativo ao nível local” (Pinhal, 2004, p. 58), Pinhal acrescenta que não seria importante alterar

¹⁶Do total de 102 artigos que compõem esta lei, destacam-se a seguir alguns postulados com referências explícitas ao relacionamento com a escola e a comunidade escolar:

- a alínea e) do n.º 6 do artigo 34º refere que compete à junta de freguesia “fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1º ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré-escolar”; as alíneas l) e n) do mesmo n.º e artigo acrescentam a responsabilidade de apoiar atividades educativas, entre outras, e de prestar a outras entidades a colaboração que lhe for solicitada no campo da educação, entre outros; a alínea c) do n.º 4 do artigo 53º atribui à assembleia municipal a função de “deliberar sobre a criação do conselho local de educação, de acordo com a lei”; a alínea m) do n.º 1 do artigo 64º prevê, como incumbência da câmara municipal, “organizar e gerir os transportes escolares”; a alínea d) do n.º 4 do mesmo artigo refere, como dever da câmara, “deliberar em matéria de ação social escolar, designadamente no que respeita à alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes”.

profundamente o atual quadro de competências municipais, mas sim “repensar o financiamento das autarquias locais e definir melhor o quadro das relações entre as administrações central e local...” (*idem*, p. 59).

O que os munícipes pretendem é a prestação de serviços de qualidade a custos baixos. Esta mudança de uma postura de rigidez e hierarquização “para uma cultura de serviço de qualidade e flexibilidade exige que sejam criadas condições novas de interação entre a tecnologia e as interações sociais, económicas e culturais, ou seja, numa palavra, exige inovação” (Bilhim, 2004, p. 5). Na verdade, aquela postura por parte de um organismo central e centralizador, “tem levado a uma via que, alicerçando-se numa lógica descentralizadora, tem procedido a uma centralização desconcentrada, mas com controlo remoto” (Almeida, 2004, p. 1).

Esta crónica dependência dos municípios face ao Estado, dado o facto de as transferências financeiras representarem mais de metade das receitas daqueles, leva a que frequentemente se fale em ‘paternalismo estadual’ - “municípios excessivamente dependentes da “mesada” do Estado”, ou “esquizofrenia municipal” - “dupla identidade dos municípios (...) de um lado, totalmente “autónomos para gastar e, de outro lado, totalmente “dependentes” face ao Estado para angariar os correspondentes meios financeiros” (Nabais, 2007, p. 79).

Verdadeiramente, a transferência de competências, não sendo acompanhada pela respetiva componente financeira, faz com que a dependência em relação ao poder central se mantenha.

Continuando a explicitação das atribuições educativas municipais, é importante referir que, consciente da subordinação dos três ciclos de escolaridade básica “a uma lógica compartimentada e desarticulada”¹⁷, com visíveis “inconvenientes de natureza pedagógica e administrativa”¹⁸, o Ministério da Educação fez publicar o Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto, que fixa as condições de criação de agrupamentos de escolas de educação pré-escolar e do ensino básico, em obediência a dois corolários: 1. “no processo de constituição de um agrupamento a iniciativa pertence, em primeiro lugar, à respetiva comunidade educativa (...)”; 2. “a necessidade de uma descentralização efetiva, com respeito pela inserção territorial do projeto de escola e da existência de uma dimensão local da política de educação (...)” (Preâmbulo)¹⁹.

¹⁷ Preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto.

¹⁸ Preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto.

¹⁹ Seis passagens referem explicitamente o papel da intervenção das autarquias:

- artigo 3º, n.º 4: o agrupamento de escolas necessita, nos casos em que a sua criação envolve mais do que um concelho, de um “parecer favorável dos municípios envolvidos”;

- artigo 4º, n.º1, alínea a): o mesmo para a criação de agrupamentos dentro do mesmo concelho;

Concedendo-se importância à “dimensão local da política de educação”, o município terá necessariamente um papel dinâmico, pois estabelece a ligação entre a escola propriamente dita e as várias instâncias territoriais que com ela se vão relacionar.

Em 2002, foi publicada a Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que alterava a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. As disposições que se referem às competências das autarquias no que respeita à gestão da educação, são o artigo n.º 64º, n.º 1, alínea l): “Apoiar ou compartilhar no apoio à ação social escolar e às atividades complementares no âmbito de projetos educativos, nos termos da lei; m): Organizar e gerir os transportes escolares”; n.º 2, alínea i): “Designar os representantes do município nos conselhos locais, nos termos da lei”.

O Governo tinha verificado, entretanto, deficiências na aplicação da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, uma vez que os diplomas que se seguiram à sua publicação apenas tiveram “uma intervenção meramente formal, que, em termos reais, nada acrescentou” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro). Assim, surgiu o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que procurava colmatar tais falhas. A publicação deste diploma veio trazer algumas novidades importantes no processo de descentralização da educação, uma vez que referia explicitamente a transferência de competências relativamente aos CME (Conselhos Municipais de Educação), que vieram substituir os CLE (Conselhos Locais de Educação), e as atribuições da Carta Educativa. Este decreto-lei, emanado não do Ministério da Educação, mas do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente, “centraliza juridicamente e impõe uma normalização nacional para este órgão (CME)” (Baixinho, 2008, p.6). A representação autárquica ganha força e já não é apenas a educação escolar que é abrangida, mas todas as formas de educação (*idem*). Alguns estudiosos observam que a ideia da formação dos conselhos de educação remonta a 1988, tendo vários municípios encetado a sua criação com o fim de melhorarem as suas políticas educativas, embora com dinâmicas diferentes, e informam que, no princípio de 2001, 30% dos municípios tinham já procedido à criação de um órgão com semelhantes características e outros 40% estavam a preparar a sua criação, mesmo antes de terem conhecido a luz do dia as emanações legais (Pinhal & Viseu, 2001).

-
- artigo 5º, n.º 1: no processo de constituição de um agrupamento, da iniciativa da comunidade educativa, o município é uma das entidades através das quais tal processo se concretiza;
 - artigo 10º, n.º 2: o pessoal das autarquias em serviço nos estabelecimentos abrangidos por este diploma “mantém a situação jurídico-funcional que possui perante o município de origem”;
 - artigo 14, n.º 2: compete ao município “assegurar a construção, manutenção e conservação das instalações dos estabelecimentos de educação (...), o fornecimento do equipamento e material didático e a prestação de apoios socioeducativos (...)”;
 - mesmo artigo, n.º 3: compete à freguesia “fornecer o material de limpeza e de expediente aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.”

Afirma-se, no Preâmbulo do diploma em causa, que o papel que este decreto-lei atribui aos municípios no que respeita ao ordenamento da rede educativa, para além das competências que eles já tinham na ação social escolar, constitui “uma nova visão estrutural do sistema educativo português”, transferindo na realidade competências para os conselhos municipais de educação, “um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho” (Preâmbulo). O artigo 1º deste documento fixa a composição e o funcionamento dos conselhos municipais de educação (que, conforme o artigo 2º, n.º1, substituem os conselhos locais de educação), bem como a elaboração e efeitos da carta educativa. O artigo 4º, n.º 1, faz a listagem das competências do conselho municipal de educação (elencadas noutra parte do presente trabalho).

No que respeita à carta educativa, o artigo 10º define-a como um “instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos (...), tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município”. Acrescenta o artigo 11º, n.º 2, que a carta educativa é “o reflexo, a nível municipal, do processo de ordenamento a nível nacional (...) e de valorização do papel das comunidades educativas e dos projetos educativos das escolas”. O artigo que se segue refere o objeto daquele instrumento: “a identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos, e respetiva localização geográfica, bem como das ofertas educativas” a nível pré-escolar, básico e secundário e de educação extraescolar, abrangendo as redes pública, privada, cooperativa e solidária; a carta educativa deve ainda promover a concretização da ação social escolar, das atividades complementares e do desporto escolar, no âmbito do município. É a este último órgão que incumbe a elaboração da carta, como indica o artigo 19º, n.º 1, após parecer do Conselho Municipal de Educação. Constitui ainda incumbência dos municípios “a realização dos investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos (...) previstos na carta educativa” (artigo 22º). Finalmente, determina o artigo 28º, n.º1, que o Governo, em articulação com a ANMP, tomará as medidas necessárias à gestão, pelas autarquias, do pessoal não docente dos jardins-de-infância e das escolas do 1º ciclo.

De acordo com Baixinho (2008), a *Carta Educativa* tem as seguintes características: é uma obrigação legal; deve obedecer a normas de validação externa; pressupõe um clima de renegociação e clarificação de competências; finalmente, é um instrumento técnico-político que potencia o acesso a recursos financeiros. A *Carta*, cuja criação é obrigatória desde 1999, mas que já antes foi elaborada por alguns

municípios, é um instrumento que permite prever e organizar os edifícios e os equipamentos de que o concelho necessita, para possibilitar uma boa oferta educativa aos alunos de todos os graus de ensino, exceto o superior.

Estes fluxos e refluxos na territorialização da educação não serão estranhos a um observador atento, já que “em Portugal, têm-se vindo a discutir, há duas décadas, as políticas de descentralização e autonomia, de territorialização e contratualização, mas a Administração do Estado tem-se mantido fortemente burocrática e centralizada” (Ferreira, 2005, p. 103). Esta postura do Poder, que Nabais (2007, p. 83) classifica de “Estado regulático”, traduz-se numa carga fiscal que tem “vindo a aumentar constantemente nos últimos anos. O que patenteia (...) um Estado tão ou mais opressivo do que o seu antecessor que, por toda a parte, se pretende desmantelar” (*idem*, 2007, p. 83).

Entretanto, através do Despacho n.º 12591/2006, de 16 de junho, o Ministério da Educação, recordando, no Preâmbulo, que “partilha com as autarquias locais a responsabilidade pelos estabelecimentos de ensino pré-escolar e de 1º ciclo do ensino básico” (...) “define as normas a observar no período de funcionamento dos respetivos estabelecimentos, bem como na oferta de atividades de animação e de apoio à família e de enriquecimento curricular” (número 1). O número 7 prevê que a planificação das atividades acima referidas seja articulada com os municípios. As autarquias podem ser uma das entidades a planificar as atividades de enriquecimento curricular (número 14, alínea a). Da comissão de acompanhamento deste programa faz parte, entre outros parceiros, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (artigo 5º, n.º 1, alínea c) do Regulamento).

Para comemorar os 20 anos de aprovação da LBSE/86, a Assembleia da República e o Governo promoveram um amplo Debate Nacional sobre Educação (DNE), que decorreu entre maio de 2006 e janeiro de 2007, com alguns números reveladores: 150 debates, mais de 500 oradores convidados, cerca de 10.000 cidadãos a responder a um questionário, 70 concelhos de todos os distritos do país envolvidos e mais de 100 depoimentos de instituições e personalidades. Este Debate constituiu, assim, uma longa pausa para refletir crítica e profundamente sobre o mundo da educação, analisando a participação de todos os atores (Governo, escolas, autarquias, alunos, pais, associações, etc.), políticas educativas seguidas, problemas e discrepâncias encontrados, perspetivas e recomendações para o futuro. Destacam-se a seguir algumas passagens do Relatório Final²⁰ (06/03/2007) que focam

²⁰Elaborado a partir do DNE, subordinado ao tema “Como vamos melhorar a Educação em Portugal. Novos compromissos sociais pela Educação”, e coordenado por Joaquim Azevedo. O Relatório Final do DNE encontra-se disponível em www.cmmontalegre.pt.

mais explicitamente o relacionamento Governo-Escola-Autarquia, o caminho que foi trilhado e sugestões para promover a eficácia educativa:

- “As iniciativas de transferência de competências para os municípios foram superficiais e as medidas legislativas de consagração de um modelo de autonomia das instituições educativas geraram um clima mais próximo da “ficção legal” do que realmente um novo modelo de administração da educação” (p. 21).

- “(...) merece também destaque uma sugestão de “desestatização” do serviço público de Educação, com “delegações de missões e responsabilidades na legítima e idónea iniciativa local”, restringindo-se o Ministério da Educação às funções de “regulação”, “financiamento”, “normalização”, “avaliação” e “inspeção” e devolvendo os “papéis executivos no ‘terreno’ a autarquias locais, à iniciativa social e privada, a comunidades educativas” (p. 66).

- “(...) a perspetiva de autonomia tem estado dominada por visões técnico-instrumentais” (p. 66);

- “(...) é importante o envolvimento direto das autarquias locais na provisão de equipamentos e serviços de educação/formação e de sistemas de apoio, bem como enquanto dinamizadores das comunidades locais capazes de valorizar mais a aprendizagem e rentabilizar recursos. (...) as autarquias locais estão bem posicionadas para exercer este papel, assim lhes queiram atribuir uma efetiva prioridade” (p. 106);

- “ (...) excessiva centralização da administração, que tudo quer prever, que tudo determina, do centro iluminado para a periferia escurecida” (p. 136);

- “ Apesar de se terem vindo a desenvolver novos compromissos sociais (...), devendo ser destacada a crescente responsabilização das autarquias no campo da educação (Conselhos Municipais de Educação, cartas educativas, parque escolar, apoios contínuos ou pontuais às escolas), ainda é escasso o número de municípios que atribui, na prática quotidiana, prioridade à educação de todos e à aprendizagem ao longo da vida (...) (p. 140);

- (...) “muitos destes atores, com particular ênfase para os autarcas, nos testemunharam a sua vontade em fazer mais e melhor pela educação, mas revelaram estar institucionalmente incapacitados para construir os melhores caminhos e adotar as melhores soluções, sobretudo por ausência de referenciais suficientemente estimuladores e credíveis” (p. 140);

- “Os Conselhos Municipais de Educação e as Cartas Educativas devem ser potenciados como instrumentos locais (...) mais do que meras dinâmicas

administrativas “obrigatoriamente” instituídos só para cumprir normas exteriores e assumidas burocraticamente.” (p. 145);

- “Deve ser bem delimitado o campo de ação da administração central e dos municípios [individualmente ou associados], devendo ser transferidas mais competências do poder central para o poder local.” (p. 154);

- “(...) é fundamental que se definam as finalidades do serviço público de educação e a respetiva rede (...) redefinindo o papel dos municípios, a quem devem ser atribuídas mais competências, incluindo a gestão do pessoal não docente.” (p. 155).

O início do ano de 2007 ficou também marcado por declarações polémicas do presidente da ANMP sobre as transferências de competências para os municípios. Para aquele autarca, tudo devia ser transferido, incluindo a gestão e a colocação dos professores, deixando apenas a parte pedagógica a cargo do Estado (*Diário de Notícias*, 23/02/2007). As reações foram imediatas, por parte de dois atores da territorialização educativa. Por um lado, o próprio Governo recusou liminarmente tal possibilidade, em nome da igualdade entre todos os candidatos nas colocações de professores. Por outro, a Federação Nacional de Professores (FENPROF) e a Federação Nacional da Educação (FNE) também não concordaram com aquela proposta.

No entanto, a concessão de uma cada vez maior autonomia às escolas inscreve-se numa política de descentralização que faz com que o município se envolva cada vez em maior grau nas questões educativas.

Segundo o Decreto-Lei 115-A/98, “a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspetos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação” (Preâmbulo). Assim, a assembleia de escola, juntamente com o conselho executivo ou diretor, o conselho pedagógico e o conselho administrativo, é um órgão de administração e gestão das escolas. De facto, “é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, com respeito pelos princípios consagrados na Constituição da República e na Lei de Bases do Sistema Educativo” (ponto 1 do artigo 8.º). Mais, “é o órgão de participação e representação da comunidade educativa, devendo estar salvaguardada na sua composição a participação de representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local” (ponto 2 do artigo 8.º).

O Decreto-Lei 75/2008²¹, que veio alterar o regime de administração e gestão das escolas, extingue a Assembleia de Escola e institui o Conselho Geral, o que se traduz, em termos pragmáticos, na transposição para as autarquias de uma maior intervenção em termos educativos. Este último aprova o novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, afirmando-se a “necessidade de revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades (...) e no favorecimento da constituição de lideranças fortes” (Preâmbulo). Institui-se, através deste decreto-lei, “um órgão de direcção estratégica em que têm representação o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (...), as autarquias e a comunidade local (...) (*idem*).

Segundo o preâmbulo deste mesmo decreto,

em primeiro lugar, trata-se de reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino. É indispensável promover a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais. Para tanto, torna-se necessário assegurar não apenas os direitos de participação dos agentes do processo educativo, designadamente do pessoal docente, mas também a efectiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida de cada escola.

Aliás, o Preâmbulo recorda que a ANMP foi ouvida, para além de outras entidades, na feitura deste diploma²².

A Assembleia de Escola entretanto extinta contava com representantes dos alunos, do pessoal docente, do pessoal não docente, dos pais/encarregados de educação e da autarquia local. Por seu turno, o Conselho Geral, instituído pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, contempla como representantes alunos, pessoal docente, pessoal não docente, pais/encarregados de educação, além de representantes do

²¹ Alterado pelo Decreto-Lei 137/2012, de 2 de julho.

²² Alguns excertos deste decreto-lei contêm referências ao papel a desempenhar pelos municípios:

- artigo 3º, n.º 2, alínea c): uma das entidades cuja participação no processo de autonomia, gestão e administração das escolas está prevista, é a autarquia;
- artigo 6º, número 4: os agrupamentos de escolas carecem de parecer favorável dos municípios envolvidos;
- artigo 11º, número 2: a articulação do conselho geral de cada escola com o município faz-se através das câmaras municipais, em sintonia com os conselhos municipais de educação;
- artigo 12º, número 2: é obrigatória a presença de um representante do município no conselho geral;
- artigo 14º, número 3: a câmara municipal pode delegar na freguesia a representação prevista no artigo anterior;
- artigo 20º, número 2, alínea b): a competência do diretor em aprovar planos de formação do pessoal não docente deverá ser exercida depois de ouvido o município;
- número 4, alínea f): o diretor pode estabelecer protocolos de cooperação com autarquias, entre outros parceiros sociais;
- artigo 56º, número 2: no desenvolvimento da autonomia, os níveis de competência e de responsabilidade a atribuir são objeto de negociação entre a escola, o Ministério da Educação e a câmara municipal, mediante a participação dos conselhos municipais de educação.

município e da comunidade local. Como é bom de ver, o objetivo de articulação da educação com a comunidade em que está integrada concretiza-se. Por outro lado, participando no Conselho Geral, a autarquia passa a assumir voz para colaborar ativamente na “definição das linhas orientadoras da atividade da escola” (Artigo 11º), podendo até eleger e/ou destituir o diretor do agrupamento de escolas ou escola não agrupada. Mais, no Conselho Geral, os membros da escola deixam de ter maioria e o Presidente pode ser qualquer membro (inclusivamente um membro da autarquia). Portanto, a evolução legislativa traduzida na passagem do Decreto-Lei 115-A/98 para o Decreto-Lei 75/2008 reforçou a intervenção educativa municipal.

A longa maratona de produção legislativa sobre o envolvimento das políticas locais de educação e o papel das autarquias conheceu uma nova etapa, graças à publicação do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, em resultado de um consenso negociado entre o Governo e a ANMP. Afirma-se no Preâmbulo que se pretende “dar início a uma efetiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação” (...). “Considerando como muito positiva a experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito do sistema educativo” (...), afirma-se a “necessidade de contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo” (*idem*). Um aspeto importante é sublinhado: os municípios podem também, a partir de agora, exercer as atribuições previstas neste diploma nas escolas designadas de “básicas e secundárias”. O Preâmbulo informa ainda que “no Orçamento do Estado para 2008 ficou o Governo autorizado a transferir para os municípios as dotações (...) relativas a competências a descentralizar (...)”. Preceitua o artigo 12º, neste âmbito, a realização de “contratos de execução a celebrar entre o Ministério da Educação e os municípios”, contendo os artigos 4º a 14º a lista de competências a transferir²³. Estes “contratos”

²³ - artigo 4º: o pessoal não docente das escolas básicas e de educação pré-escolar;
- artigo 5º: a gestão de pessoal não docente dos 2º e 3º ciclos do ensino básico - feita também pelos municípios, designadamente quanto a a)- recrutamento, b)- afectação e colocação; c)- gestão de carreiras e remunerações; d)- poder disciplinar;
- artigo 6º: esta nova gestão do pessoal é feita sem prejuízo da situação jurídico-funcional que cada um detém aquando da transferência;
- artigo 7º: ação social escolar – apoio socioeducativo, gestão de refeitórios, fornecimento de refeições escolares e seguros escolares;
- artigo 8º: construção, manutenção e apetrechamento das escolas básicas;
- artigo 9º: organização e funcionamento dos transportes escolares do 3º ciclo;
- artigo 10º: em matéria de educação pré-escolar – apoio à família, especialmente com o fornecimento de refeições e o prolongamento de horário;
- artigo 11º: atividades de enriquecimento escolar no 1º ciclo, designadamente: a)- ensino do Inglês; b)- ensino de outras línguas estrangeiras; c)- atividade física e desportiva; d)- ensino da música; e)- outras expressões artísticas e actividades.
- artigo 14º: residências para estudantes localizadas no respetivo concelho.
Finalmente, o artigo 15º informa que este decreto-lei “aplica-se exclusivamente aos estabelecimentos públicos de ensino dependentes do Ministério da Educação”.

prevêm, portanto, a “transferência para os municípios dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros associados ao desempenho das competências” (Artigo 12.º) previstas na lei.

Assim, o município marca a sua intervenção na educação nos domínios da contratação e gestão do pessoal não docente do ensino pré-escolar e do ensino básico, da ação social escolar, da construção e manutenção dos edifícios escolares, dos transportes, do apoio à família no pré-escolar, das atividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo e das residências estudantis, nos casos em que tal se justifica.

Ora, verifica-se que o município continua a atuar ao nível de aspetos educativos com um teor ainda periférico, ou seja, de teor mais logístico, organizativo e burocrático. À semelhança do já sucedido no momento de outras emanações legislativas, as linhas estruturantes da política educativa portuguesa continuam a ser centralizadas e aplicadas uniformemente em todo o território nacional.

Entretanto, exatamente um mês depois da publicação deste Decreto-lei, voltavam os “constrangimentos e conflitos” referidos no início deste capítulo: o vice-presidente da ANMP revelou que os 36 mil funcionários transferidos para as autarquias começaram a ser pagos pelos municípios a partir de 2010, “o que aumenta em 50 por cento as despesas com pessoal nalgumas autarquias”, acrescentando: “É preciso rever a lei das finanças locais, adequando-a a esta nova realidade” (*Jornal de Notícias*, 28/08/2008). A resposta a estas declarações não se fez esperar: a responsável pelo Ministério da Educação acusou a ANMP de “posições ambíguas” num “mundo da intriga política” e até de “tentativas de boicote”, por aquela associação se ter recusado a assinar um protocolo que envolvesse todas as câmaras (*publico.pt*, 16/09/2008²⁴). Por seu lado, o presidente da Junta Metropolitana de Lisboa (JML) endereçava várias críticas à tutela, a propósito do Decreto-Lei n.º 144/2008, afirmando que aquele documento “não reflete a posição da Associação Nacional de Municípios, afastando-se, segundo esta, em vários pontos, do teor das negociações havidas entre ela e o Governo”, considerando que “o Estado central se continua a desresponsabilizar cada vez mais das suas funções.” Acrescentava que “a situação dos auxiliares de ação educativa é muito preocupante, porque em muitos casos o seu número é claramente insuficiente e o Governo não tem dado qualquer resposta às necessidades sentidas a este nível”. Considerava ainda aquele autarca que “quanto às atividades de enriquecimento curricular, estamos perante uma regressão do currículo do 1º ciclo (...)

²⁴<http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/ministra-critica-tentativas-de-boicote-da-anmp-na-transferencia-de-competencias-1342892>

o Governo calcula as transferências de verbas em função das dotações que lhes estavam afetas, e eram manifestamente insuficientes” (revista *Metrópoles*, 2008).

Este clima de suspeição e de desconfiança está também retratado no Ofício-circular n.º 13/08, que o Diretor da Direção Regional de Educação do Norte (DREN) enviou, em 1 de outubro de 2008, aos coordenadores das Equipas de Apoio às Escolas, às Escolas-Sede dos Agrupamentos de Escolas e às Escolas Secundárias da sua jurisdição. Naquele documento, era solicitado a cada Escola – Sede do Agrupamento que informasse se estavam a ser garantidos aos alunos do 1º Ciclo os subsídios escolares respeitantes a refeições escolares, livros e material escolar e ao “Magalhães” (programa *e-escolinha*) – e, em caso negativo, deveriam comunicar à DREN “as eventuais situações anómalas, referindo o número de alunos não abrangidos, estabelecimentos de ensino, área da Ação Social Escolar (ASE) e o levantamento dos custos associados à respetiva regularização”.

Ainda a propósito do computador “Magalhães”, a ser distribuído às crianças do 1º Ciclo, as acusações são recíprocas: o presidente da ANMP “insurgiu-se contra o “convite” do Ministério da Educação às autarquias para pagarem os custos de ligação à Internet dos computadores Magalhães, depois do programa lançado”²⁵. Acrescentou o autarca que “cada computador Magalhães fica em 130 euros e o que é pedido para ligação são 300 euros”, indo até mais longe: “agora é um computador, amanhã é outra coisa”. Na resposta, a Ministra afirmou que a participação dos municípios neste projeto é voluntária (*ibidem*). Entretanto, uma notícia do jornal *Barlavento* (versão on line)²⁶ (08/01/2009) referia que o Presidente da Câmara de Tavira admitia renunciar ao acordo que mais de 90 autarquias tinham celebrado com o Governo, sobre transferência de competências. Segundo o autarca, “o protocolo que confia às autarquias o pagamento de salários e a gestão do pessoal não docente e edifícios, não abrange a gestão dos serviços afetos a esses funcionários”. O Ministério da Educação transfere “as verbas inerentes a despesas correntes, refeitórios e papelarias escolares” para os diretores das escolas e não para as autarquias.

Procurando fazer um balanço rigoroso do que foi feito, em matéria de administração da educação em Portugal, nos últimos anos, e tentando contribuir com propostas de melhoria para o futuro, a Federação Nacional dos Sindicatos da Educação (FNE) deu a conhecer, em 9 de setembro de 2009, um documento intitulado “Um Novo Tempo para a Educação – Roteiro para a Legislatura de 2009-2013”, no qual, depois de recordar “as consequências gravosas que se têm abatido sobre os resultados do nosso sistema educativo, como efeito de políticas sucessivas

²⁵<http://educar.wordpress.com/2008/10/10/> (consultado em 23-12-2009)

²⁶<http://www.barlavento.pt/> (consultado em 22-12-2009)

contraditórias e incoerentes”, se propunha “definir com clareza os objetivos estratégicos que queremos atingir, não só no fim da Legislatura que se vai iniciar, como nos tempos que se seguirem”. Na parte referente à Municipalização, afirmava-se no documento que o processo de transferência de competências para os municípios, especialmente no que respeita à gestão do pessoal não docente, tem sido marcado por “um razoável conjunto de incoerências, ambiguidades e distorções que têm provocado significativo mal-estar”. Uma análise do que aconteceu em 2008-09 mostra que “os órgãos de gestão das escolas abrangidas (...) não têm visto reconhecida, na prática, a capacidade de gerir os seus próprios recursos”, tendo havido situações insólitas, como as câmaras municipais a decidirem sobre as férias do pessoal não docente, a dispensarem funcionários para a frequência de ações de formação, a definirem metas individuais para a trabalhadores sem conjugação com as escolas, etc., mantendo os órgãos de gestão das escolas “reféns da boa ou má vontade dos serviços das Câmaras Municipais”, sendo necessário “rever o enquadramento legal que regula a transferência de competências para os Municípios”.

O Quadro n.º1, adaptado por Prata (2008, pp. 66-67), sintetiza a natureza dos poderes municipais ao longo do tempo.

Quadro n.º 1

Evolução das competências educativas municipais

	Principais referências Normativas: Âmbito de Intervenção/Competências	Natureza dos Poderes Municipais	Papéis
1ª Fase 1974 a 1986	Decreto-Lei n.º77/84, Decretos-Leis n.º 299/84 e 399ª/84 Construção, manutenção e suporte de despesas correntes na educação pré-escolar e básica; Transportes e ação social escolar na Educação Básica.	Definição de encargos financeiros e não de competências Contribuinte público dos custos educativos	O município como parceiro e agente educativo supletivo
2ª Fase 1986 a 1996	Lei n.º46/86 – Lei de Bases do Sistema Educativo Criação de estabelecimentos de ensino ou intervenção na educação pré-escolar, especial e ensino recorrente, formação profissional. Decreto-Lei n.º 31/87 – Parcerias na criação de Escolas Profissionais. Decreto-Lei n.º 26/89 – Integração do Conselho Nacional de Educação. Decreto-Lei n.º 172/91 – Participação no Conselho de Direção das Escolas.	Continuidade do papel de contribuinte público dos custos educativos Gestor de interesses privados no domínio da educação com estatuto idêntico ao das restantes Instituições privadas Parceiros Sociais – estatuto que lhe dá acesso ao Conselho Nacional de Educação	Passa a preencher funções de agente supletivo das carências do ensino público estatal e de parceiro social para consulta e aplicação de políticas educativas
3ª Fase A partir de 1996	Lei n.º5/97 e Decreto-Lei n.º 147/97 – Intervenção no funcionamento da rede pré-escolar pública. Decreto-Lei n.º115-A/98 e Decreto Regulamentar n.º12/2000 – Participação na Assembleia de Escola, constituição de Agrupamentos de escolas; referência à constituição do Conselho Local de Educação. Leis n.º 159/99 e 169/99 – Entre outros, a elaboração da Carta Escolar; constituição dos CLE, gestão do pessoal não docente da Educação Pré-Escolar e 1º CEB. Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro – Regulamenta a composição e competências do	Continuidade do papel de contribuinte público dos custos educativos Alocação do Município dentro da esfera pública Deixa de ser apenas um contribuinte do Sistema educativo e	Corresponde a uma nova perspetiva do município como interveniente educativo Emergem competências municipais que reforçam

	Principais referências Normativas: Âmbito de Intervenção/Competências	Natureza dos Poderes Municipais	Papéis
<p>3ª Fase</p> <p>A partir de 1996</p>	<p>Conselho Municipal de Educação.</p> <p>Despacho n.º 13 313/2003 de 8 de julho – Criação obrigatória de Agrupamentos de Escolas.</p> <p>Despacho n.º 14 753/2005, DR II Série de 5 de julho – Programa de Generalização do Ensino do Inglês nos 3º e 4º anos de escolaridade do 1º Ciclo do Ensino Básico.</p> <p>Despacho 2 251/2005, de 25 de outubro – Regulamento de acesso ao Financiamento do programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos alunos do 1º Ciclo do Ensino Básico.</p> <p>Despacho n.º 12591/2006 de 16 de junho – define as normas a observar no período de funcionamento dos respectivos estabelecimentos, bem como na oferta das atividades de animação e de apoio à família e de enriquecimento curricular.</p> <p>Despacho n.º 14460/2008, 18 de junho – revoga o anterior e introduz novas regras Ensino do Inglês e Atividades de Enriquecimento Curricular no 1º CEB.</p> <p>Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Revoga o Decreto-Lei n.º115-A/98 e aprova o novo Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.</p> <p>Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho – Transferência para os Municípios em Matéria da Educação do Ensino Básico, em várias áreas (gestão do pessoal não docente, Acção Social escolar; construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino, componente de apoio à família, nomeadamente o fornecimento de refeições e o apoio ao prolongamento de horário, a aquisição de material didático e pedagógico na educação pré-escolar da rede pública e também as atividades de enriquecimento curricular no 1º Ciclo).</p>	<p>passa a ser participante na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado com o estatuto de instituição pública.</p> <p>Início do processo de devolução de competências que pode conduzir à territorialização e construção de uma política educativa local.</p> <p>Devolução normativa de competências que podem conduzir à construção de dinâmicas educativas locais e/ou bloquear as emergentes nos contextos</p>	<p>o seu papel de agente educativo local embora limitado a esferas de intervenção consideradas mais periféricas do sistema educativo pelo poder político central</p> <p>De meros executantes de orientações e normativos centrais estão a evoluir para promotores de iniciativas conducentes à implantação de uma política educativa local</p>

A análise deste percurso histórico revela claramente “uma tendência para que o poder central determine as grandes linhas orientadoras do sistema escolar, e que, dentro de uma margem de autonomia, seja o poder local a assumir a concretização e operacionalização de algumas delas. Esta orientação resulta de um processo de descentralização e da intervenção das autarquias, que muitas vezes anda à frente da legislação, e que põe em prática ações que permitem o desenvolvimento do local, resultando em um maior protagonismo destas entidades” (Costa, 2010, p. 22).

A atuação municipal abrange vários domínios, dos quais se destaca o social que é abrangente e transversal à formação e à vivência integral do ser humano. Aliás, “a mudança fundamental que se operou no estudo da vida municipal foi deslocar a ótica do político-jurídico-institucional para o social, inserido no económico e administrativo e projetado no mental” (Coelho & Magalhães, 2008, p. 168). Assim, são cada vez mais os sinais emergentes da intervenção educativa do município. Esta tendência para a descentralização das políticas educativas tem sido acompanhada pelo tecido legislativo nacional.

Seguidamente, procederemos precisamente à abordagem das competências educativas municipais, quer no que respeita às que são contempladas por este mesmo tecido legislativo quer no que se refere às que o ultrapassam.

2. Competências educativas dos municípios

Depois de, anteriormente, termos verificado ser inegável a crescente e cada vez mais significativa relação entre educação e municipalidade, debruçar-nos-emos, agora, sobre as competências educativas dos municípios, procurando explicitar, de modo pragmático, o âmbito de atuação das câmaras municipais portuguesas em matéria de educação (no que diz respeito às competências atribuídas por lei e àquelas que os municípios podem optar por assumir, ainda que sem obrigatoriedade legal).

Já vários autores se dedicaram ao estudo do assunto, sem que haja, no entanto, total sobreposição de ideias e/ou de opiniões. Como tal, sem fazer tábua rasa de estudos anteriormente efetuados, procurou chegar-se a conclusões sistematizadoras e aglutinadoras neste campo.

Partindo do princípio de que existe uma política educativa local efetiva, o investimento na educação é encarado, na atualidade, como agente promotor do desenvolvimento local, de tal modo que as despesas educativas dos municípios

chegam, em alguns casos, a ultrapassar o domínio das suas competências legais, apesar de se continuarem a centrar, em muitos casos, ao nível da construção e/ou manutenção dos edifícios e equipamentos. De facto, “os municípios têm desenvolvido, dentro do crescimento de margens de iniciativa, práticas relacionadas com a educação em que não têm obrigação legal de intervir, e que vão no sentido de globalizar a ação educativa, articulando-a com processos de desenvolvimento” (Costa, 2010, p. 36).

Mesmo ao nível da sistematização das atribuições dos municípios em matéria de educação, não existe uma equidade total.

Fernandes (2005, pp. 217-218) elenca as atribuições municipais que abaixo se apresentam (fazendo-as acompanhar do respetivo enquadramento legal):

Quadro n.º2
Intervenções Municipais no âmbito da Educação

(retirado de Fernandes, 2005, pp. 217-218)

Enquadramento legal	Atribuições municipais
1. Atividades no âmbito da educação atribuídas por lei aos municípios	<ul style="list-style-type: none">• Construção, manutenção e equipamento de edifícios de educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico• Transportes escolares para o ensino básico• Ação social escolar para educação pré-escolar e 1.º ciclo• Participação nas Assembleias de Escola• Participação na constituição de agrupamentos de escolas• Elaboração do projeto de Carta Educativa Concelhia• Gestão do pessoal não docente da educação pré-escolar e 1.º ciclo• Constituição e presidência do Conselho Municipal de Educação
2. Outras atividades de intervenção educativa previstas de caráter facultativo	<ul style="list-style-type: none">• Constituição de parcerias para criação de escolas de ensino artístico, profissional e tecnológico• Celebração de protocolos de cooperação para expansão da educação pré-escolar• Coordenação de atividades de intervenção educativa local através do Conselho Municipal de Educação com vista à definição de uma política educativa local• Apoios a atividades e eventos promovidos pelas

Enquadramento legal	Atribuições municipais
	<p>escolas da educação pré-escolar e ensino básico do 1.º ciclo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de projetos de animação desportiva e de ocupação de tempos livres para esses níveis de ensino • Apoio a projetos e eventos de outros níveis de ensino • Apoios logísticos, de materiais e subsídios de transporte para o ensino secundário • Arranjos urbanísticos de acessos e de jardins dos estabelecimentos de ensino • Construção de equipamentos para uso comum de todas as escolas tais como bibliotecas, ludotecas, centros de recursos educativos, piscinas, quintas pedagógicas, espaços polivalentes
<p>3. Atividades, projetos e equipamentos educativos de iniciativa municipal e não referidos expressamente na lei</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição de equipas docentes e outros técnicos sociais para apoiar escolas em atividades específicas de educação física, artística, sanitária, ambiental • Desenvolvimento de projetos específicos de enriquecimento e complemento curricular, tais como educação para a cidadania, educação multicultural, educação para a ciência
<p>4. Atividades de intervenção e mediação política</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização de recursos locais • Mediação nos conflitos ou tensões locais entre escolas, famílias e populações • Exercício de <i>lobbying</i> junto dos órgãos políticos ou agentes económicos para obtenção de recursos e apoios para formações existentes ou criação de cursos ou escolas de diferentes níveis no território municipal

Como se verifica, Fernandes agrupa a atuação educativa municipal em quatro grandes blocos, começando por sistematizar as competências a que o município se vê obrigado a dar cumprimento por resultarem de imposições legais. Em segundo lugar, apresenta outras atividades de intervenção educativa que não são objeto de regulamentação legal e que, por isso mesmo, surgem como facultativas. Logo, a sua concretização dependerá da vontade política municipal, assim como das necessidades sentidas e dos recursos de que se dispõe. Neste ponto, contrariamente ao que

sucedida no primeiro, trata-se de uma atuação baseada na realização de atividades com cariz suplementar, embora portadoras de grande importância para o desenvolvimento educativo e até cultural do concelho. Por outras palavras, o resultado da aplicação das competências educativas obrigatórias será o próprio desenrolar da escolarização, uma vez que estão em causa questões essenciais para a vida da escola, como a construção dos próprios edifícios, os transportes, etc.

Com as competências depositadas por Fernandes no terceiro bloco (atividades, projetos e equipamentos educativos de iniciativa municipal e não referidos expressamente na lei), verifica-se que a atuação municipal deixa de ser imprescindível, ou seja, sem ela, a escola continuaria a funcionar, ainda que com um grau de qualidade, no que aos domínios educativo e cultural diz respeito, muito inferior.

Em último lugar, surgem as atividades de mediação e intervenção política que remetem para a mobilização de recursos do município para uma participação ainda mais indireta na educação. Aliás, esta participação, embora estabeleça relações com a vida educativa do concelho, ultrapassa largamente a mesma, espelhando-se muito mais ao nível da globalidade da vida local.

Com efeito, constata-se que a intervenção do município em matéria educativa ultrapassa largamente as imposições legais. Ao longo do território português, a importância concedida pelos municípios à educação não é semelhante, pois que a própria tessitura legislativa fornece flexibilidade para que os municípios possam ou não ser mais participativos ao nível da educação. Assim, haverá municípios que farão da educação uma das suas prioridades e, por isso mesmo, agirão de modo a operacionalizar as competências que a lei impõe e as que surgem como facultativas. Haverá também aqueles que se limitam ao cumprimento das competências que surgem regulamentadas legalmente.

Por seu turno, Pinhal (2006, pp. 103-104; 2011, pp. 23-24) sistematiza do seguinte modo as competências educativas municipais:

Competências relativas à conceção e ao planeamento do sistema educativo:

- Criar os conselhos municipais de educação
- Elaborar a carta educativa do município
- Propor ou dar parecer sobre a constituição de agrupamentos de escolas
- Integrar o conselho geral
- Intervir, como parte, na celebração de contratos de autonomia de escolas e agrupamentos

Competências relativas à construção e gestão de equipamentos e serviços:

Capítulo II – A participação das Autarquias na Educação

- Construir, apetrechar e manter os jardins-de-infância e as escolas do ensino básico da rede pública
- Assegurar a gestão dos refeitórios dos jardins-de-infância e das escolas do ensino básico da rede pública
- Gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico

Competências relativas ao apoio aos alunos e aos estabelecimentos:

- Assegurar os transportes escolares
- Garantir alojamento aos alunos do ensino básico, quando deslocados obrigatoriamente da sua zona de residência
- Comparticipação na ação social escolar
- Apoiar atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico
- Participar no apoio à educação extraescolar

No âmbito do que Fernandes designa por “atividades do âmbito da educação atribuídas por lei aos municípios”, Pinhal procede a uma subdivisão, embora se concentre nas atribuições educativas que o município é legalmente obrigado a cumprir (competências relativas à conceção e ao planeamento do sistema educativo, competências relativas à construção e gestão de equipamentos e serviços e competências relativas ao apoio aos alunos e aos estabelecimentos).

Pinhal (2006, p. 122) refere-se às “não-competências” como modo de nomear as competências educativas a que os municípios podem dar cumprimento embora a tal não sejam legalmente obrigados. Como tal, nas “não competências”, agrupam-se aquelas que Fernandes referiu como “outras atividades de intervenção educativa previstas de carácter facultativo”, “atividades, projetos e equipamentos educativos de iniciativa municipal e não referidos expressamente na lei” e “atividades de intervenção e mediação política”.

Efetivamente, confirma-se a perspectiva de que as diferentes autarquias não canalizam a sua atuação educativa no mesmo sentido. Na verdade, há câmaras municipais que fazem da educação uma das suas prioridades políticas assim como as há que dão uma importância superior a outros domínios. A ação municipal concreta e efetiva em matéria de educação é deveras condicionada pelas conceções e lógicas de atuação dos agentes locais. A sua interferência na regulação do sistema educativo pode, portanto, confinar-se ou não àquilo que são as deliberações legislativas em vigor, ou seja, pode restringir-se às suas competências legais ou transbordar para o domínio das “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122).

É partindo deste pressuposto que se optou por agrupar, no quadro que se segue, as competências municipais em matéria de Educação em dois grandes conjuntos: as que são impostas pelo enquadramento legal do seu âmbito de atuação e as que não são exigidas por lei, assumindo, por isso mesmo, um caráter facultativo (esta organização foi feita com base na legislação em vigor e em Pinhal, 2006, e Fernandes, 2005).

Quadro n.º 3 Atribuições dos municípios em matéria de educação

Atribuições dos municípios em matéria de educação	
<p>Atribuições consignadas na lei (de acordo com a Lei n.º 159/99 de 14 de setembro, n.º 7/2003, de 15 de Janeiro e 144/2008, de 28 de julho)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; 2. Assegurar os transportes escolares; 3. Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; 4. Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar; 5. Apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico; 6. Participar no apoio à educação extraescolar; 7. Gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e do ensino básico; 8. Participar no Conselho Geral; 9. Participar na constituição de agrupamentos de escolas; 10. Constituir e presidir o Conselho Municipal da Educação; 11. Elaborar a Carta Educativa; 12. Desenvolver a ação social escolar para os alunos do Ensino Pré-Escolar e do Ensino Básico; 13. Garantir a componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pé-escolar; 14. Assegurar as atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico.
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constituir parcerias para criação de escolas do ensino artístico, profissional e tecnológico; 2. Celebrar protocolos de cooperação para expansão da educação pré-escolar; 3. Coordenar atividades de intervenção educativa local através do Conselho Municipal de Educação com vista à definição de uma política educativa local; 4. Apoiar atividades e eventos promovidos pelas escolas de educação pré-escolar e do ensino básico;

Atribuições dos municípios em matéria de educação	
Participação não consignada na lei	5. Desenvolver projetos de animação desportiva e de ocupação de tempos livres para esses níveis de ensino; 6. Apoiar projetos e eventos de outros níveis de ensino; 7. Apoiar, do ponto de vista logístico e com materiais e subsídios de transporte para o ensino secundário; 8. Arranjar urbanisticamente acessos e jardins dos estabelecimentos de ensino; 9. Construir equipamentos para uso comum de todas as escolas, tais como bibliotecas, ludotecas, centros de recursos educativos, piscinas, quintas pedagógicas, espaços polivalentes; 10. Constituir equipas de docentes e de outros técnicos sociais para apoiar escolas em atividades específicas de educação física, artística, sanitária, ambiental; 11. Desenvolver projetos específicos de enriquecimento e complemento curricular, tais como educação para a cidadania, educação multicultural, educação para a ciência; 12. Mobilizar recursos locais; 13. Mediar conflitos ou tensões locais entre escolas, famílias e populações; 14. Exercer o <i>lobbying</i> junto dos órgãos políticos ou agentes económicos para obtenção de recursos e apoios para formações existentes ou criação de cursos ou escolas de diferentes níveis do território municipal.

Na realidade, procurámos agrupar a intervenção educativa municipal em dois grandes núcleos: competências legalmente exigidas e atividades sem obrigatoriedade legal. Verificamos, pois, que, nos casos em que existe vontade política e os recursos municipais o permitem, o município pode ser não apenas um agente educativo, mas um parceiro educativo da escola que, por seu turno, deixa de se confinar às suas funções meramente escolarizantes ou académicas, e pode vir a contribuir para o desenvolvimento educativo global e até mesmo para o desenvolvimento cultural do concelho.

No ponto seguinte, passaremos a explicar com maior detalhe cada uma das competências e das “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122) apresentadas no quadro anterior, para que se retirem conclusões com maior exatidão sobre as potencialidades educativas municipais.

2.1. Atribuições consignadas na lei

A partir da instauração do regime democrático, em 1974, Portugal assistiu ao aumento do grau de intervenção dos municípios no domínio educativo. Registou-se, então, uma clara tendência para o reforço das incumbências das câmaras municipais nesta matéria.

O município passa a ver-se a braços com a obrigação de satisfazer várias necessidades da comunidade local e das próprias famílias.

A regulação normativa das atribuições educativas municipais encarrega-se da transferência de um maior número de competências, fornecendo, cada vez mais, ao município, o protagonismo na vida educativa local, como se verá de seguida.

2.1.1. Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico

Segundo a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º5/97 de 10 de fevereiro), "a Educação Pré-Escolar é a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida...". É partindo deste pressuposto que as câmaras municipais podem atuar ao nível da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, a diferentes níveis: aumentar a rede de educação pré-escolar no concelho, assinar protocolos de cooperação que permitam a aplicação de componentes de apoio social e familiar, nomeadamente, complemento de horário e fornecimento de refeições, elaborar protocolos de cooperação com instituições particulares de solidariedade social e outras, elaborar contratos com pessoal responsável pela componente do prolongamento de horário nos jardins-de-infância, etc.

O Programa Nacional de Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-escolar, visando garantir a igualdade de oportunidade de acesso a espaços educativos de dimensão e recursos adequados ao sucesso educativo, concede prioridade à reorganização da rede de escolas, em

colaboração com as autarquias. Para este programa foram mobilizados significativos recursos financeiros, disponibilizados pelo QREN 2007-2013.

Apesar do esforço que tem vindo a ser desenvolvido no âmbito dos municípios de todo os País, a rede escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico assenta, ainda, numa lógica de utilização de edifícios escolares maioritariamente caracterizados por uma inultrapassável dispersão geográfica, para além de uma evidente e significativa carência de meios, recursos e instalações escolares que permitam responder com eficácia às atuais exigências educativas, cada vez mais amplas e abrangentes.

A sobrelotação que ainda se verifica em grande parte das Escolas do 1.º Ciclo inseridas, principalmente, em zonas urbanas mais populosas, dificulta a organização dos tempos letivos em horário normal, não possibilitando, igualmente, a disponibilização de espaços escolares onde possam ser desenvolvidas as atividades de enriquecimento curricular, as quais permitem consolidar o objetivo estratégico de garantir a “escola a tempo inteiro”. Por outro lado, a sistemática desertificação das localidades inseridas no meio rural agudiza as problemáticas das respetivas Escolas do 1.º Ciclo, acarretando, para além de um isolamento educativo e relacional dos alunos, uma pulverização da rede escolar que, basicamente se caracteriza por estabelecimentos de ensino pouco atraentes e funcionais, de reduzidas dimensões e limitados à lecionação de uma só turma, com um reduzido número de alunos dos diferentes anos de escolaridade. Contudo, salienta-se o facto de este cenário ter vindo a ser ultrapassado em cada vez maior escala com a construção dos centros escolares.

É partindo deste cenário que se concebe a construção do Centro Escolar. Segundo o *Regulamento Específico – Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo e do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar – QREN* (p. 1),

entende-se por Centro Escolar (...) um equipamento escolar que inclua:

- Mais do que um grau de ensino com vista à rentabilização de infra-estruturas comuns. O exemplo mais comum será o da integração, no mesmo espaço ou contíguo, dos estabelecimentos do 1.º Ciclo e de Pré-Escolar, mas poderá haver também integração com outros graus de ensino;
- Valências de utilização comum ou polivalente como sejam biblioteca/sala de informática, cantina/espço polivalente para reuniões/actividades culturais e de educação física, sala de professores/recepção de pais, entre outros;
- Modernização das salas de aulas para utilização informática e actividades exteriores;
- Espaços exteriores com introdução de vedações de segurança, espaços cobertos e espaços desportivos quando possível, entre outros.

Com efeito, o documento anteriormente referido perfila-se como um imprescindível instrumento de planeamento estruturante para a definição da política educativa municipal, conferindo, de forma decisiva, a necessária coerência e sentido

estratégico à reestruturação dos equipamentos educativos, organizados na lógica do Centro Escolar, e agregando-lhes, sempre que possível e justificável, outros equipamentos sociais. Neste ponto, o município adquire um papel bastante relevante, quer numa fase inicial, ao nível da construção propriamente dita do centro escolar, quer numa fase posterior, no que diz respeito à sua manutenção, à gestão das infraestruturas e respetiva rentabilização.

Na verdade, tendo o município participação no Conselho Geral, assume “competências relativas à conceção e ao planeamento do sistema educativo” (Pinhal, 2006, p. 103), ou seja, o seu papel em termos educativos deixa de se limitar a aspetos extrínsecos ao sistema educativo propriamente ditos, como a construção de edifícios e a gestão de equipamentos. Ao invés, o município passa a assumir voz ativa na definição das políticas escolares.

2.1.2. Assegurar os transportes escolares

O Decreto-Lei 35/90, de 25 de janeiro, refere que a “organização e controlo do funcionamento dos transportes escolares é da competência dos municípios de residência dos alunos, nos termos do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro”.

Por seu turno, a Lei 5 – A/2002 assume a organização e gestão dos transportes escolares como uma das atribuições das câmaras municipais²⁷. Os municípios devem procurar executar esta missão, encontrando soluções oportunas e ajustadas para assegurar o transporte aos alunos do concelho. O cumprimento deste objetivo depende de uma atuação devidamente articulada e coordenada entre a Câmara, as Escolas e as Empresas Transportadoras, tendo como parceiros as Associações de Pais. Neste ponto, refira-se que a Lei n.º 144/2008 (no ponto 1 do artigo 9.º) transfere para os municípios a responsabilidade dos transportes escolares para os alunos do 3.º ciclo.

A organização municipal da rede de transportes escolares deve ter em conta as acessibilidades existentes nos diversos concelhos, procurando, desta forma, proporcionar melhores condições de acesso ao ensino.

²⁷ Artigo 64.º

Competências

1 — Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

m) Organizar e gerir os transportes escolares.

O município contemplará, em local próprio do respetivo regulamento, as condições de acesso de cada aluno aos transportes escolares.

Verifica-se, portanto, que as emanações legislativas que vão surgindo ao longo dos tempos, contemplam a operacionalização da rede de transportes como atribuição municipal. Trata-se, de facto, de uma área que cobre reais e efetivas necessidades da população, uma vez que os transportes escolares são uma necessidade quotidiana e sem os quais se torna, na maioria dos casos, impossível assegurar a escolarização. Por outro lado, trata-se de uma matéria que exige a contínua e permanente articulação escola/município, reforçando, indubitavelmente, os laços estabelecidos entre estas duas instâncias e tendo como cenário o universo educativo.

2.1.3. Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico

A gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico consubstancia-se como uma resposta às necessidades das famílias e dos alunos. Assim, cabe à autarquia definir normas de funcionamento dos refeitórios, bem como garantir a uniformização de critérios na gestão dos mesmos.

O serviço de refeições constitui uma componente da ação social escolar, destinando-se a proporcionar aos alunos uma alimentação correta e um ambiente condigno, complementando, assim, a função educativa da escola.

De facto, a câmara municipal delibera sobre a criação, manutenção e administração dos refeitórios escolares, atribuindo responsabilidades na sua gestão ao órgão diretivo do respetivo agrupamento de escolas, às IPSS do concelho, às juntas de freguesia ou a outras associações locais, através do estabelecimento de protocolos.

Uma vez mais, estamos perante uma incumbência municipal que, visando dar resposta às necessidades das famílias, estabelece pontos de contacto entre a escola e o município, que, cada vez mais, se vão coadunando no sentido de proporcionar a qualidade educativa. Será caso para dizer que a escola tem no município um parceiro que assegura as necessidades daqueles que a frequentam no que diz respeito aos aspetos que ultrapassam a dimensão académica ou puramente escolarizante.

2.1.4. Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar

O artigo 6.º do Despacho 20956/2008 do Ministério da Educação proclama o alojamento em residências, alegando que “a rede de residências para estudantes tem por destinatários os alunos que se encontram deslocados do seu agregado familiar para frequência da escola, quando não seja possível assegurar alternativas de transporte escolar”. Assim, o alojamento dos alunos do ensino básico é assegurado através da manutenção e desenvolvimento de uma rede nacional de residências para estudantes. Esta situação é recorrente em regiões em que o peso da interioridade se faz sentir. Cite-se, a título exemplificativo, o caso do município da Pampilhosa da Serra, em que, graças à dispersão territorial do concelho e a uma rede de transportes deficitária, os alunos cujos pais não têm possibilidade de, a título pessoal, transportar os seus educandos para a escola, permanecem em residências de estudantes.

Sendo uma alternativa ao transporte escolar, a garantia de alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico implica o município na vida educativa do concelho, chegando a ser, em muitas circunstâncias, condição *sine qua non* para a sua concretização. Não esqueçamos que, em vários concelhos portugueses, sobretudo os que são mais marcados pelo peso da interioridade, se o município não assegurar o alojamento, os pais/encarregados de educação também não reúnem condições económicas para o fazer. Logo, o município afirma-se como o agente que assegura a operacionalização da escolarização para vários alunos em Portugal.

2.1.5. Apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico

No que se refere à rede escolar pública, compete aos órgãos municipais apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico (alínea e), do n.º3, do artigo 19º, da Lei 159/99, de 14 de setembro). As autarquias, as associações de pais e as instituições

particulares de solidariedade social desempenham um papel fundamental ao nível da promoção de atividades de enriquecimento curricular. Com efeito, procedem à organização de respostas diversificadas em função das realidades locais. Aliás, é com o intuito de responder à necessidade sentida pelas famílias dos nossos dias que aponta para a permanência das crianças nos estabelecimentos de ensino durante mais tempo que se empreendem esforços para que esse tempo seja rentabilizado do ponto de vista didático-pedagógico. Segundo o ponto 9 do Despacho n.º 12 591/2006, “consideram-se atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico as que incidam nos domínios desportivo, artístico, científico, tecnológico e das tecnologias da informação e comunicação, de ligação da escola com o meio, de solidariedade e voluntariado e da dimensão europeia da educação, nomeadamente atividades de apoio ao estudo, ensino do inglês, ensino de outras línguas estrangeiras, atividade física e desportiva, ensino da música, outras expressões artísticas e outras atividades que incidam nos domínios identificados”.

No âmbito do ensino pré-escolar, as componentes não pedagógicas que integram o serviço de apoio à família, nomeadamente o prolongamento de horário, são apoiadas pelos municípios. O Despacho Conjunto n.º 300/97 (2.ª Série), de 9 de setembro, do Ministério da Educação e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, define as normas que regulam a comparticipação dos pais e encarregados de educação no desenvolvimento das componentes não educativas dos estabelecimentos de educação pré-escolar. De facto, estas componentes, ultrapassando o horário considerado letivo, consubstanciam-se na aplicação do programa de expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar, sendo, por isso mesmo, os custos assegurados pelos pais/encarregados de educação (ainda que as tabelas de comparticipações sejam previamente definidas de acordo com o rendimento das famílias).

Eis o município em ação enquanto parceiro educativo. Se, noutros pontos, assegura as necessidades que partem mais especificamente das escolas, embora se reportem sempre aos alunos, seus principais agentes, neste caso, como em outros, assegura também as necessidades das famílias. Como tal, o município é o pólo centrifugador da convergência de necessidades de vária índole, mas cuja vertente educativa é o eixo fulcral.

2.1.6. Participar no apoio à educação extraescolar

Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo (Artigo 23.º), são vetores fundamentais da educação extraescolar:

- a) Eliminar o analfabetismo literal e funcional;
- b) Contribuir para a efetiva igualdade de oportunidades educativas e profissionais dos que não frequentaram o sistema regular do ensino ou o abandonaram precocemente, designadamente através da alfabetização e da educação de base de adultos;
- c) Favorecer atitudes de solidariedade social e de participação na vida da comunidade;
- d) Preparar para o emprego, mediante ações de reconversão e de aperfeiçoamento profissionais, os adultos cujas qualificações ou treino profissional se tornem inadequados face ao desenvolvimento tecnológico;
- e) Desenvolver as aptidões tecnológicas e o saber técnico que permitam ao adulto adaptar-se à vida contemporânea;
- f) Assegurar a ocupação criativa dos tempos livres de jovens e adultos com atividades de natureza cultural.

É neste contexto que se integra o processo RVCC (reconhecimento, validação e certificação de competências), que tem por base a autoaprendizagem (no sentido de compreender as capacidades de recolha, tratamento e aplicação da informação, assim como a organização pessoal e a motivação e disponibilidade pessoal para aprender continuamente). Este sistema de ensino tem como função primordial reconhecer nos indivíduos conhecimentos e competências decorrentes da experiência adquirida em variados períodos da vida e em diferentes contextos. Trata-se de atribuir valor social a diversos saberes adquiridos em contextos de aprendizagem não formais.

Os centros RVCC, de onde emanam as “novas oportunidades”, contaram, numa primeira fase, com a participação e/ou colaboração da câmara municipal, que poderia ser uma entidade promotora, intervindo diretamente na sua fundação e no seu processo de funcionamento, ou limitar-se a prestar apoio. Posteriormente, os centros RVCC passaram a centralizar-se nos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, passando a assumir a intervenção municipal nesta matéria um cariz mais indireto. Assim, o município colabora com as escolas, no que à operacionalização dos Centros de RVCC diz respeito, ao nível da cedência de instalações, da divulgação, etc. Todavia, a sua organização depende dos CNO (Centros de Novas Oportunidades) dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas.

Ainda no contexto do apoio à educação extraescolar, há a considerar as atividades de enriquecimento curricular para o primeiro ciclo e a componente de apoio à família no pré-escolar, assuntos que serão abordados noutra parte do presente trabalho.

2.1.7. Gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e do ensino básico

Com o Decreto-Lei n.º144/2008²⁸, recebem os municípios portugueses a atribuição de gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e do ensino básico. Trata-se, portanto, de mais uma evidência relativamente à intrusão do município na educação, mais especificamente à gestão do pessoal não docente nas escolas (onde apenas constituem exceção as escolas secundárias).

Neste caso específico, deparamo-nos com o município a assumir o papel de um agente educativo que não se limita aos aspetos materiais, mas que se reporta já à gestão dos recursos humanos, abarcando vários níveis de ensino (repare-se que o município, ao nível da gestão do pessoal não docente, apenas não interfere no ensino secundário, o que representa uma minoria relativamente à globalidade dos níveis do sistema de ensino português). Assim, a participação do município na educação deixa de ser reduzida a uma dimensão de exterioridade e passa a ser mais abrangente e efetiva.

2.1.8. Participar no Conselho Geral

O Conselho Geral é o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras das atividades da escola, assegurando a participação e a

²⁸ Decreto-Lei n.º 144/2008 – Preâmbulo: “Considerando como muito positiva a experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito do sistema educativo, de que são exemplo incontornável a implementação da educação pré-escolar, a criação e funcionamento dos conselhos municipais de educação e a realização das cartas educativas, cumpre-se, deste modo, o Programa do Governo na parte em que estabelece a necessidade de contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo. Assim, no Orçamento do Estado para 2008 ficou o Governo autorizado a transferir para os municípios as dotações inscritas no orçamento dos ministérios relativas a competências a descentralizar nos domínios da educação, designadamente as relativas ao pessoal não docente do Ensino Básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do Ensino Básico, à gestão do parque escolar e à ação social nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico”.

representação da comunidade educativa, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 48.º da Lei de Bases do Sistema Educativo. Trata-se de um órgão de direção estratégica em que têm representação o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (e também os alunos, no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquias e a comunidade local, nomeadamente representantes de instituições, organizações e atividades económicas, sociais, culturais e científicas. Assim, é o órgão de participação e representação dos vários setores da comunidade educativa, sendo a articulação com o município feita através das câmaras municipais no respeito pelas competências dos conselhos municipais de educação, criados pelo Decreto-Lei n.º7/2003, de 15 de janeiro.

Deste modo, a participação das famílias e das comunidades na direção dos estabelecimentos de ensino sai reforçada. A escola assume uma posição de abertura para o exterior, integrando-se, no pleno sentido do termo, nas comunidades locais, uma vez que todos os agentes do processo educativo que mantêm um interesse legítimo na vida da escola adquirem capacidade de intervenção.

2.1.9. Participar na constituição de agrupamentos de escolas

O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projeto pedagógico comum cujas finalidades são favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica, superar situações de isolamento de estabelecimentos e prevenir a exclusão social, reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram e o aproveitamento racional dos recursos, garantir a aplicação de um regime de autonomia, administração e gestão, nos termos determinados e valorizar e enquadrar experiências em curso.

O artigo 17.º do Decreto-Lei 7/2003, de 15 de janeiro, atribui responsabilidades à autarquia no que diz respeito à participação na constituição de agrupamentos de escolas uma vez que põe em evidência o ordenamento da rede educativa. Entre outros parâmetros técnicos, este ordenamento deve respeitar modalidades de agregação entre os estabelecimentos de educação pré-escolar e os dos diferentes

ciclos do ensino básico, no sentido do aprofundamento do processo da constituição de agrupamentos de escolas.

Mesmo no recente processo de constituição de mega-agrupamentos de escolas, o município, enquanto membro do Conselho Geral (Decreto-Lei 75/2008), assume protagonismo. Logo, por um lado, contribui para desenhar as políticas escolares e, por outro, configura a realidade educativa concelhia a constar da Carta Educativa.

2.1.10. Constituir e presidir o Conselho Municipal da Educação

O Decreto-Lei 7/2003, de 15 de janeiro, atribui competências ao Conselho Municipal de Educação, considerando-o “um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho”. Desta forma, este órgão vem permitir um diálogo mais aberto entre escola, autarquia e comunidade. Assim, compete-lhe intervir em matéria de educação das seguintes formas:

- Coordenar o sistema educativo e articular a política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego;
- Acompanhar o processo de elaboração e de atualização da carta educativa, a qual deve resultar da estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista a, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do concelho, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal;
- Participar na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos nos artigos 47.º e seguintes do Decreto-Lei n.º115-A/98, de 4 de maio;
- Apreciar os projetos educativos a desenvolver no município;
- Adequar as diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;
- Tomar medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania;

- Desenvolver programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;
- Intervir na qualificação e requalificação do parque escolar;
- Analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, refletir sobre as causas das situações analisadas e promover as ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.

O Conselho Municipal de Educação é constituído pelo presidente da câmara municipal (que o preside), pelo presidente da assembleia municipal, pelo vereador responsável pela educação, pelo diretor regional de educação com competências na área do município ou quem este designar em sua substituição e por representantes de outras estruturas existentes no município.

2.1.11. Elaborar a Carta Educativa

Com o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, o conceito de “carta escolar” é substituído pelo conceito de “carta educativa”, sendo esta definida como “instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município”.

Os objetivos da Carta Educativa são os seguintes:

- assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, de modo a garantir que as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efetiva;
- refletir, a nível municipal, o processo de ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação, com vista a assegurar a racionalização e complementaridade dessas ofertas, bem como o seu desenvolvimento qualitativo;
- promover o desenvolvimento do processo de agrupamento de escolas, com vista à criação de condições mais favoráveis ao desenvolvimento de centros de excelência e de competências educativas, bem como as condições para a gestão eficiente e eficaz dos recursos educativos disponíveis;

- incluir uma análise prospetiva, fixando objetivos de ordenamento progressivo, a médio e longo prazos;
- garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município.

Assim, a elaboração da Carta Educativa implica, necessariamente, o estabelecimento de relações entre a(s) escola(s) e o município, na medida em que são feitas por aqueles prospeções e definições das linhas estratégicas que configuram o universo escolar. Na verdade, a Carta Educativa faz com que sejam tomadas, a nível municipal, medidas que condicionarão o modo como a escola se organiza em alguns aspetos assim como as diretrizes que seguirá e nas quais baseará a sua atuação.

Na ausência deste instrumento, a definição de algumas linhas da política escolar seria, certamente, operacionalizada pela instituição escolar de modo muito mais autónomo e com um grau de cooperação com o município muito menos significativo.

2.1.12. Desenvolver a ação social escolar para os alunos do Ensino Pré-Escolar e do Ensino Básico

A ação social escolar reveste-se de uma grande importância no âmbito global das competências e atribuições dos municípios, uma vez que se destina a garantir a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolares a todos os alunos do Ensino Pré-Escolar e do Ensino Básico. Deste modo, estão garantidas medidas de apoio socioeducativo destinadas aos alunos inseridos em agregados familiares cuja situação económica determina a necessidade de comparticipações financeiras.

Com efeito, a ação social escolar objetiva-se na concretização do princípio da equidade, assegurando a comparticipação de livros, refeições e outro material escolar que possibilitem aos alunos abrangidos o prosseguimento da sua escolaridade.

A fim de proceder ao apuramento dos alunos abrangidos por esta atribuição, as câmaras desenvolvem diligências, tendo por base critérios como o rendimento *per capita*, o rendimento anual bruto do agregado familiar, o total de contribuições pagas, o total de impostos pagos, o número de pessoas que compõem o agregado familiar, etc. Cada autarquia deverá contemplar no respetivo Regulamento Municipal os critérios a considerar na seleção dos beneficiários da ação social escolar.

A Ação Social Escolar refere-se a um conjunto de medidas de apoio à inserção escolar destinadas a famílias que se encontram em situação de carência económica

e/ou vulnerabilidade social. As modalidades de ação social escolar localizam-se nos seguintes domínios:

- Apoios alimentares (distribuição diária e gratuita de leite, distribuição de refeições subsidiadas ou gratuitas, promoção de ações no âmbito da educação e higiene alimentar);
- Programa de leite escolar (este programa tem finalidades educativas e de saúde; os alunos do ensino básico recebem o leite escolar, diária e gratuitamente, ao longo de todo o ano letivo);
- Refeitórios (as refeições servidas nos refeitórios escolares não têm fins lucrativos e não prejudicam o esquema de auxílios económicos);
- Bufetes (nos casos em que os estabelecimentos não disponham de refeitório e os respetivos alunos não possam frequentar um refeitório a uma distância razoável, o bufete terá uma função supletiva daquele, para o que será convenientemente apetrechado e dotado dos meios necessários);
- Educação e higiene alimentar (são realizadas inspeções sanitárias periódicas aos refeitórios e bufetes, pelo menos uma vez por ano, da responsabilidade da autoridade sanitária da área, a fim de garantir o seu funcionamento em boas condições de higiene e de salubridade);
- Transportes escolares;
- Alojamento (nos casos em que o acesso à escola obrigue à separação da família durante o período de frequência letiva);
- Prevenção e seguro escolar (ações educativas no campo da segurança e prevenção de acidentes nas atividades escolares; esquema de seguro que garanta a cobertura financeira da assistência a prestar aos sinistrados, complementarmente aos apoios prestados pelo sistema nacional de saúde);
- Cedência de livros e material escolar (aos alunos com necessidades educativas especiais são atribuídas as ajudas técnicas, os livros e o material escolar adequados, de acordo com a avaliação dos serviços competentes);
- Auxílios económicos (destinam-se aos alunos de mais fracos recursos, visando contribuir para que possam fazer face aos encargos direta ou indiretamente relacionados com as atividades escolares e circum-escolares; os auxílios económicos abrangem as modalidades de isenção de propinas, bolsa de estudo e empréstimo);
- Apoio da saúde escolar (desenvolvimento de ações que visam a educação para a saúde, a prevenção primária e secundária da doença e a adequação do processo educacional a eventuais dificuldades ou deficiências resultantes de afeções agudas ou crónicas de qualquer foro, no quadro do ensino geral ou especial).

Através do Decreto-Lei n.º 35/90, de 25 de janeiro, que define a gratuidade da escolaridade obrigatória, constata-se que

os grandes esforços desenvolvidos até agora na área da educação e no âmbito da ação social escolar não têm sido suficientes para fazer inverter os casos de insucesso escolar que são ainda uma manifesta causa de injustiça social e de quebra do princípio de igualdade de oportunidades. Facto preocupante é, também, o baixo índice de escolarização das crianças com necessidades educativas específicas, devidas a deficiências físicas e mentais, a quem importa garantir as condições educativas adequadas às suas características e o seu pleno acesso à educação, em todo o período compreendido pela escolaridade obrigatória.

Por seu turno, o Decreto-Lei 55/2009, de 2 de março, visa dar resposta às necessidades socioeducativas das famílias, “estabelecendo um novo enquadramento para a ação social escolar, que passa a estar integrada no conjunto das políticas sociais, articulando-se em particular com as políticas de apoio à família”. No artigo 8º do referido Decreto-Lei, reconhecem-se aos municípios responsabilidades e competências no desenvolvimento da ação social escolar, as quais são partilhadas pela administração central. Como refere o próprio Decreto, no seu preâmbulo, “trata-se de um importante esforço de solidariedade, partilhado pela administração central e pelos municípios, com o propósito de desenvolver a qualificação dos Portugueses e de realizar os princípios da justiça social e da igualdade de oportunidades no âmbito do sistema educativo”.

2.1.13. Garantir a componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar

A Lei-quadro da Educação Pré-Escolar (Lei 5/97, de 10 de fevereiro) consagra a componente de apoio à família, para os jardins-de-infância da rede pública, em duas vertentes: almoço e animação socioeducativa. A componente de apoio à família resulta de um acordo de cooperação protocolado entre a Autarquia, o Ministério da Educação e o Ministério da Segurança Social. Assim, integrado neste apoio à família, que se consubstancia no prolongamento de horário na educação pré-escolar, este projeto promove a criação e a programação de tempos de atividade lúdica e criativa procurando contribuir para o desenvolvimento integral da criança e, em simultâneo, responder às necessidades das famílias, que se vêem impossibilitadas de recolher as crianças do jardim-de-infância aquando do término das atividades letivas (educação

pré-escolar gratuita) propriamente ditas (oferecendo um horário flexível e compatível com as necessidades dos pais/encarregados de educação).

Como tal, os principais objetivos da componente de apoio à família, destinada a crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico, são apoiar as famílias através da implementação de um horário de atividades dos jardins-de-infância da rede pública compatível com as suas necessidades, antes e após as atividades letivas, criar condições para o fornecimento de almoços e promover a ocupação das crianças durante os períodos de interrupção letiva.

Contudo, é de salientar o facto de as atividades que incorporam a componente de apoio à família deverem ser desenvolvidas de forma articulada com as atividades letivas. Aliás, segundo o Despacho n.º 8693/2011, “é da competência dos educadores titulares de grupo assegurar a supervisão pedagógica e o acompanhamento da execução das atividades de animação e de apoio à família no âmbito da educação pré-escolar”.

2.1.14. Assegurar as atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico

O Programa das Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º ciclo do ensino básico encontra-se regulamentado pelo Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio e pretende cumprir o duplo objetivo de garantir a todos os alunos do 1º Ciclo, de forma gratuita, a oferta de um conjunto de aprendizagens enriquecedoras do currículo, ao mesmo tempo que concretiza a articulação entre o funcionamento da escola e a organização de respostas sociais no domínio do apoio às famílias consolidando o conceito de escola a tempo inteiro.

O Despacho n.º 8683/2011, de 28 de junho, procede à primeira alteração ao Despacho 14460/2008, de 26 de maio, que define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos de ensino na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família. Assim, define (no ponto 15) que “os agrupamentos de escolas devem, mediante a celebração de um acordo de colaboração, planificar as atividades de enriquecimento curricular em parceria (...) preferencialmente com as autarquias locais”.

Segundo informação recolhida no Portal do Cidadão²⁹, pretende-se garantir aos alunos do 1º ciclo do ensino básico a oferta do ensino do inglês, do apoio ao estudo e de outras atividades que incidam, entre outros, nos domínios desportivo, artístico e científico, de modo a conceder novas oportunidades de aprendizagem, bem como, adaptar os horários escolares às necessidades das famílias. As atividades de enriquecimento curricular (AEC) são asseguradas pelas entidades promotoras, nomeadamente, municípios em colaboração com os agrupamentos de escolas, podendo envolver também outras entidades em parceria

2.2. Participação não consignada na lei

Como já foi referido noutros pontos, os municípios, além das competências decorrentes de normas legais a que são obrigados a dar cumprimento, podem também colocar em prática medidas e ações educativas que não se encontram consignadas na lei. Na verdade, a intervenção educativa municipal pode ir muito além do enquadramento legal, chegando, em alguns casos, a assumir repercussões bastante visíveis ao nível da vida da comunidade local. Assim, “a crescente intervenção municipal na área da educação e da formação não é uma decorrência direta e linear da evolução da legislação sobre a administração do sistema educativo. Antes pelo contrário, a legislação pareceu ir sempre “a reboque” de experiências que, entretanto, os agentes locais, designadamente os municípios, já iam levando a cabo” (Pinhal, 2006, p.104).

Seguidamente, procurar-se-á apresentar as ações que os municípios podem concretizar sem que, por sua vez, vão “a reboque” da legislação.

2.2.1. Constituir parcerias para criação de escolas do ensino artístico, profissional e tecnológico

As Portarias n.ºs 550 A, 550 B, 550 C, 550 D e 550 E, de 21 de maio, e a Portaria n.º 554/04, de 22 de maio, materializam a execução dos princípios enunciados no Decreto – Lei n.º 74/04, definindo as regras de organização,

²⁹ www.portaldocidadao.pt (consultado em 23-06-2011).

funcionamento e avaliação dos cursos tecnológicos, dos cursos profissionais, dos cursos científico-humanísticos e dos cursos de ensino recorrente. Apesar disto, as autarquias podem, por sua iniciativa, constituir parcerias para criação de escolas do ensino artístico, profissional e tecnológico, através da disponibilização de verbas ou da criação de outras condições necessárias à consecução deste projeto.

Deste modo, a autarquia tem oportunidade de se afirmar como um verdadeiro agente educativo, já que toma iniciativa para a criação de contextos educativos. Por outras palavras, os municípios promoverão cenários educativos nos respetivos concelhos, o que terá, indubitavelmente, repercussões a níveis que ultrapassam largamente o cenário educativo propriamente dito. Não esqueçamos que, ao contribuir para a criação de escolas do ensino artístico, profissional e tecnológico, o município fomenta a fixação de jovens no concelho, evitando o êxodo para outros concelhos em que a qualidade das ofertas seja superior. Ora, em última instância, o município promove a educação e contribui para o desenvolvimento sociocultural concelhio.

2.2.2. Celebrar protocolos de cooperação para expansão da educação pré-escolar

A autarquia, partindo das regras constantes do Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho, pode celebrar protocolos de cooperação para expansão da educação pré-escolar com instituições particulares de solidariedade social, com estabelecimentos do ensino particular e cooperativo ou com outras instituições sem fins lucrativos cuja base de atuação seja a educação e o ensino.

Assim, a autarquia contribui para o desenvolvimento educativo, já que alarga a implementação da educação pré-escolar. Por outro lado, assegura as necessidades das famílias da comunidade local.

2.2.3. Coordenar atividades de intervenção educativa local através do Conselho Municipal de Educação com vista à definição de uma política educativa local

Como a autarquia se reúne periodicamente com aqueles que trabalham diretamente com o ensino, no Conselho Municipal de Educação, estarão reunidas as condições para uma intervenção educativa local, através da ação conjunta de todos os participantes/intervenientes no ensino. Deste modo, poderá operacionalizar-se a definição de uma política educativa local com a colaboração da globalidade dos atores educativos e sempre em consonância com outros atos educativos que tenham lugar.

O Conselho Municipal de Educação assume-se, de facto, como um órgão de definição e organização das políticas educativas a nível local, conferindo ao município, nas suas várias representações, a possibilidade de intervir ativamente em questões intrínsecas à própria escola, deixando de ser um mero patrocinador de aspetos materiais e, num certo sentido, lateralizados relativamente à vida da escola propriamente dita.

2.2.4. Apoiar atividades e eventos promovidos pelas escolas de educação pré-escolar e do ensino básico

As atividades e eventos promovidos pelas escolas de educação pré-escolar e do ensino básico poderão gozar de maior sucesso e eficácia no que diz respeito ao desenvolvimento de competências dos alunos se auferirem de verbas para a sua realização ou se virem a sua divulgação feita em termos comunitários, aspetos em que a intervenção autárquica poderá revelar-se fundamental.

Cada vez mais se encara a educação como um processo global e globalizante, não se confinando à sua vertente académica. Neste ponto, o município, na linha ideológica subjacente à noção de cidade educadora, pode contribuir para a formação integral dos alunos da educação pré-escolar e do ensino básico ao apoiar atividades e eventos promovidos pelas escolas destes níveis de ensino.

2.2.5. Desenvolver projetos de animação desportiva e de ocupação de tempos livres para esses níveis de ensino

As mudanças ambientais e sociais a que temos vindo a assistir nos últimos tempos justificam a necessidade de oferta de programas aliciantes de prática

desportiva e de animação de tempos livres. O município poderá intervir neste âmbito, acabando por contribuir também, em segunda instância, para o desenvolvimento local/regional. Esta intervenção estabelecerá relações com as atividades escolares, por forma a que haja rentabilização e otimização de ambos os domínios.

2.2.6. Apoiar projetos e eventos de outros níveis de ensino

Ultrapassando a interferência ao nível da educação pré-escolar e do ensino básico, a autarquia pode conceder apoio a projetos e eventos de outros níveis de ensino, de preferência relacionados com o património cultural do concelho. Deste modo, os alunos dos diferentes níveis de ensino enquadram-se na cultura e património locais, aprendendo a valorizá-los. Além disto, o desenvolvimento sociocultural a nível local também é objeto de promoção, já que é o próprio concelho que tira dividendos da concretização deste tipo de projetos e eventos.

Ora, o município estabelece, neste ponto, relações de índole dialética com a escola, já que contribui para o fomento cultural no universo escolar, o que, visto de um outro prisma, aumenta a efervescência cultural do concelho.

2.2.7. Apoiar, do ponto de vista logístico e com materiais e subsídios de transporte para o ensino secundário

Apesar de o apoio, do ponto de vista logístico e com materiais e subsídios de transporte para o ensino secundário, não entrar no quadro das competências legais dos municípios, a verdade é que muitos disponibilizam uma parte da sua verba para atuar neste sentido.

Com efeito, apesar de o enquadramento regulamentar não o prever, o patrocínio municipal acaba por se estender à globalidade dos níveis do sistema de ensino português, nomeadamente, ao ensino secundário, operacionalizando o que Pinhal (2006, p. 122) designa de “não-competências”.

2.2.8. Arranjar urbanisticamente acessos e jardins dos estabelecimentos de ensino

A autarquia poderá conceder apoios no âmbito do arranjo urbanístico de acessos e jardins dos estabelecimentos de ensino, através de atos de reorganização (com intuitos estéticos e/ou funcionais) e manutenção.

Arranjando urbanisticamente acessos a jardins dos estabelecimentos de ensino, as câmaras municipais complementam as competências legalmente obrigatórias relativas à construção e gestão de equipamentos e serviços a que se refere Pinhal (2006), como foi já anteriormente explicitado.

2.2.9. Construir equipamentos para uso comum de todas as escolas, tais como bibliotecas, ludotecas, centros de recursos educativos, piscinas, quintas pedagógicas, espaços polivalentes

A autarquia tem a possibilidade de contribuir para o pleno e harmonioso desenvolvimento das crianças/jovens, fomentando o seu enriquecimento cultural, físico, psíquico e social através da disponibilização de equipamentos para uso comum de todas as escolas, tais como bibliotecas, ludotecas, centros de recursos educativos, piscinas, quintas pedagógicas, espaços polivalentes. Estes equipamentos cumprem, em simultâneo, uma função lúdica e pedagógica, colaborando também na construção e organização de um sistema de referências nas crianças/jovens.

Na linha da filosofia da cidade educadora, a autarquia tem, uma vez mais, a oportunidade de contribuir para o desenvolvimento integral dos cidadãos, colocando em prática a educação no seu sentido mais lato. Por outro lado, construindo estes equipamentos para uso comum de todas as escolas, não está apenas a oferecer serviços à instituição escolar em si mesma, mas a toda a comunidade local, fomentando o desenvolvimento sociocultural do concelho e, em última instância, até mesmo o desenvolvimento económico.

Trata-se, portanto, de um âmbito de atuação municipal que ultrapassa não apenas a dimensão escolar, mas até mesmo a dimensão cultural, repercutindo-se a outros níveis do universo concelhio.

2.2.10. Constituir equipas de docentes e de outros técnicos sociais para apoiar escolas em atividades específicas de educação física, artística, sanitária, ambiental

Como o papel da escola não se confina à transmissão unilateral de conteúdos académicos, as atividades de educação física, artística, sanitária e ambiental ganham cada vez mais relevância. Deste modo, a autarquia é dotada de capacidade para constituir equipas de docentes e de outros técnicos sociais no âmbito destas atividades.

Verdadeiramente, nos casos em que o município se assume como entidade promotora das AEC's, está já a constituir estas equipas de docentes e outros técnicos sociais, apesar de não se tratar de uma competência municipal legalmente regulamentada.

2.2.11. Desenvolver projetos específicos de enriquecimento e complemento curricular, tais como educação para a cidadania, educação multicultural

A autarquia encontra-se na possibilidade de desenvolver projetos específicos de enriquecimento curricular, quer ao nível das Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º ciclo, quer a outros níveis.

Uma vez mais, município e instituição escolar surgem como parceiros que congregam esforços para a consecução de um objetivo comum: desenvolver atividades de cariz diverso que complementem e tornem mais abrangente o processo de escolarização propriamente dito.

2.2.12. Mobilizar recursos locais

Cada autarquia, dependendo do seu enquadramento contextual, dispõe de recursos locais (como espaços, por exemplo) que poderá rentabilizar e colocar ao serviço da educação nas suas mais variadas áreas de mobilização.

Todos os municípios possuem pontos de interesse e/ou potencialidades que poderão rentabilizar em prol do desenvolvimento social, económico e cultural do concelho. Claro que a eficácia das respostas dadas pelo município neste âmbito só terá repercussões no domínio educativo se a educação se encontrar inscrita como prioridade nas suas principais linhas de atuação política.

2.2.13. Mediar conflitos ou tensões locais entre escolas, famílias e populações

Para que se concretize uma educação de qualidade, a relação escola-família-comunidade deve ser positiva e efetiva.

A família, espaço de orientação e de construção da identidade do indivíduo, deve estabelecer parcerias com a escola, a fim de contribuir para o desenvolvimento integral da criança/jovem. A participação da família na aprendizagem, juntamente com o compromisso da escola relativamente à inserção curricular do ambiente cultural da família e da comunidade, originará uma parceria com base na qual se cumprirá a função social da escola.

No caso de esta parceria se apresentar deficitária, a autarquia poderá mediar os conflitos ou tensões se estes forem da esfera local, tendo como *apports* a melhoria do desempenho dos profissionais de educação e uma melhor qualidade do processo educativo global de crianças e jovens.

2.2.14. Exercer o *lobbying* junto dos órgãos políticos ou agentes económicos para obtenção de recursos e apoios para formações existentes ou criação de cursos ou escolas de diferentes níveis do território municipal

O município, na sua qualidade de órgão político, poderá influenciar outros órgãos políticos ou agentes económicos com o intuito de obter recursos e apoios para

a promoção de formações ou para a criação de cursos ou escolas de diferentes níveis.

Neste ponto, poderá residir a oportunidade municipal, de, ainda que sem a obrigatoriedade decorrente do enquadramento legislativo, dar ênfase à vertente educacional do seu desempenho. É que as formações ou os cursos anteriormente mencionados podem partir de modo exclusivo da instituição municipal, mantendo total independência relativamente ao estabelecimento escolar propriamente dito.

Síntese do capítulo

A mediação dos municípios ao nível da educação é recente, uma vez que só após o 25 de abril de 1974 foi alargada a sua atuação neste âmbito. Com efeito, o Ministério da Educação, enquanto órgão centralizado, começou a tornar-se ineficaz nas respostas dadas às necessidades educativas, num contexto em que a educação vai ganhando cada vez mais apetrechos e adeptos, passando a encarar-se “o município como parceiro e agente educativo supletivo” (Prata, 2008, p. 66).

Com a Lei de Bases do Sistema Educativo, o município passa a funcionar também como “parceiro social para consulta e aplicação de políticas educativas” (Prata, 2008, p. 66), aumentando, portanto, a sua interferência na educação. É que este documento legal consagra pressupostos cuja base reside na ligação da escola com a comunidade através da complementaridade e da integração, tendo em vista que a intervenção educacional das autoridades locais conduz à adequação da atuação política às efetivas necessidades dos cidadãos. Assim, de mero agente adicional no âmbito das políticas educativas passa a assumir-se como um colaborador que as executa.

O local assume uma relevância cada vez mais significativa, assim como as comunidades, fazendo da escola um agente educativo cuja ação não se confina àqueles que são diretamente dependentes dela (professores, funcionários...).

Neste sentido, a partir de 1996, assistimos a uma “nova perspetiva do município como interveniente educativo” (Prata, 2008, p. 66). Efetivamente, “emergem competências municipais que reforçam o seu papel de agente educativo local embora limitado a esferas de intervenção consideradas mais periféricas do sistema educativo pelo poder político central” (Prata, 2008, p. 67). O protagonismo educativo dos municípios assume contornos cada vez mais delineados, ainda que não haja

interferência municipal em áreas que são consideradas a essência do sistema educativo (currículos, orientações programáticas, contratação de professores, etc.).

Na verdade, a partir de 1996, prolifera legislação que vai concedendo cada vez mais margem para a atuação educativa municipal. Cite-se o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, entre outros, que introduz alterações significativas na configuração do município e das suas tarefas educativas. Segundo o preâmbulo deste documento legal,

a concretização da descentralização administrativa constitui um objectivo fundamental do Programa do XV Governo Constitucional, enquanto aposta estratégica no princípio da subsidiariedade, o qual enforma uma dinâmica de modernização do Estado e um modelo de organização administrativa tendente à obtenção de melhores níveis de satisfação das necessidades reais dos cidadãos, em termos mais eficientes e eficazes e mais conformes com o sentido de autonomia responsável constituinte dos regimes democráticos. Neste modelo assume particular relevância a concretização da transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais, reconhecendo que os municípios constituem o núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade (...).

Efetivamente, nos nossos dias, os municípios apresentam-se como importantes intervenientes no processo educativo, contribuindo tanto para a promoção de saberes académicos (de modo indireto), como de competências mais vastas nas crianças/jovens. Vêm-se, portanto, dotados de poder político que legitima esta intervenção. No caso específico da educação, a legislação confere a esta estrutura de administração descentralizada a possibilidade, em alguns casos, e o dever, noutros, de interferir no universo educativo e respetivo funcionamento.

As autarquias deparam-se com incumbências educativas de índole variada e tendo no horizonte uma cada vez maior diversificação. Apesar disto, esta conjuntura é variável, de autarquia para autarquia, e sujeita a condicionalismos locais. Embora havendo obrigatoriedade legislativa de atuação em alguns pontos específicos do espaço educativo, existe ainda uma grande margem de flexibilidade que confere a cada município, enquanto estrutura sujeita a determinações centrais, mas também regionais, a liberdade de canalizar verbas e esforços para o domínio educativo ou para outros domínios que sejam considerados mais pertinentes em função das necessidades concelhias globais.

As autarquias transformaram-se, pois, em depositárias de novas competências em matéria de educação, o que se revela operável para o funcionamento global dos estabelecimentos de ensino, na medida em que as câmaras municipais passam a ocupar uma posição de maior proximidade das escolas, podendo, desta forma, resolver os problemas que vão surgindo, com maior grau de eficácia e de celeridade.

Trata-se de uma política de descentralização cuja base é a proximidade entre escolas e poder local, o que poderá vir a contribuir decisivamente para uma melhoria dos índices de abandono e exclusão escolares e, simultaneamente, para garantir o sucesso educativo das crianças e jovens abrangidos pelo Ensino Básico.

Algumas das medidas de política educativa tomadas nos últimos dez anos, nomeadamente o Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas, criaram um novo quadro de referência na intervenção autárquica. Assim, às tradicionais tarefas de execução logística centradas na manutenção da rede do primeiro Ciclo e na promoção da Educação Pré-Escolar, juntaram-se outros níveis de ingerência, nomeadamente ao nível do planeamento educativo.

O quadro n.º 4 evidencia e sistematiza o aumento de competências educativas de que os municípios se viram incumbidos ao longo do tempo, mostrando que nos encontramos a percorrer o caminho de uma política educativa local, embora este ainda não tenha sido totalmente desbravado:

Quadro n.º 4

Participação das autarquias na Educação (Quadro elaborado com base em Prata, 2008)

Participação das autarquias na Educação		
Período temporal	Competências educativas municipais	Tipologia da participação
Das origens da participação até abril de 1974	<ul style="list-style-type: none"> - Pagamento de gratificações aos professores; - Aquisição de material didático; - Manutenção de edifícios escolares; - Encargos com o ensino noturno; - Encargos com reparações, aquisição de mobiliário e material escolar; - Organização das bibliotecas escolares; - Fornecimento de roupas e materiais aos alunos órfãos ou filhos de pais pobres; - Auxílio às comissões de ensino e beneficência; - Criação de cursos de alfabetização; 	Participação totalmente periférica
De abril de 1974 até à LBSE de 1986	<ul style="list-style-type: none"> - Centros de Educação Pré-Escolar; - Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico - Residências e centros de alojamento para estudantes no ensino básico; - Transportes escolares; - Atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação de tempos livres; - Equipamentos para a educação de base de adultos; - Gestão dos refeitórios escolares; 	Participação totalmente periférica

Participação das autarquias na Educação		
Período temporal	Competências educativas municipais	Tipologia da participação
Da LBSE/86 até 1996	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de protocolos, no âmbito dos cursos profissionais; - Criação de escolas profissionais, como resposta às necessidades de desenvolvimento regional e local; - Intervenção na educação pré-escolar e na educação especial; - Intervenção no ensino recorrente; - Apoio à educação extra-escolar; - Planeamento e reorganização da rede escolar; - Construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento; - Integração do Conselho Nacional de Educação; - Colaboração em ações de extensão educativa, difusão cultural e animação socioeducativa; - Alimentação, alojamento, apoios económicos, transportes escolares e seguro escolar para alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória (até ao 9º ano); - Participação no Conselho de Direção das Escolas; 	Participação colaborativa
Depois de 1996	<ul style="list-style-type: none"> - Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; - Assegurar os transportes escolares; - Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; - Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar; - Apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico; - Participar no apoio à educação extraescolar; - Gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e do ensino básico; - Participar no Conselho Geral; - Participar na constituição de agrupamentos de escolas; - Constituir e presidir o Conselho Municipal da Educação; - Elaborar a Carta Educativa; - Desenvolver a ação social escolar para os alunos do Ensino Pré-Escolar e do Primeiro Ciclo do Ensino Básico. <p>Nesta fase, regista-se a existência da possibilidade de o município atuar noutras matérias educativas, mesmo sem que estas possuam enquadramento legal.</p>	Participação colaborativa e integradora (Primórdios de uma política de educação local)
No futuro	<p>Aumento da transferência de competências?</p> <p>Que tipo de competências serão transferidas?</p>	Sedimentação e consolidação de política de educação local?

Como se pode verificar a partir da análise do quadro apresentado, a tipologia da participação das autarquias na educação foi sendo alterada num crescendo de responsabilidades e competências municipais nesta matéria. Assim, de uma participação totalmente periférica passou-se a uma participação colaborativa e integradora, apontando os caminhos do futuro no sentido da sedimentação e consolidação da política de educação local. De facto, de uma participação na educação meramente periférica e sem impactos estruturais no sistema educativo propriamente dito, o município passou a assumir-se como figura crucial para a definição de uma política de educação local que necessita ainda de percorrer algum caminho para que se torne realmente efetiva.

Apesar disto, atrever-nos-íamos a responder positivamente às questões colocadas no final do quadro exposto, já que o contrário significaria uma espécie de retrocesso da evolução legislativa que tem vindo a proliferar em Portugal neste domínio.

CAPÍTULO III

TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

III – TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Desde os finais da década de 80 que se tem assistido em vários países a uma alteração significativa do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação.

De um modo geral, pode dizer-se que essa alteração vai no sentido de transferir os poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão. Esta alteração afecta países com sistemas políticos e administrativos bastante distintos e tem no reforço da autonomia da escola uma das expressões mais significativas.

(Barroso, 1999, p. 132)

O presente capítulo tem por objetivo nuclear a abordagem da tendência descentralizadora do papel do Estado, tendência esta que é um fenómeno europeu e não exclusivamente português, embora, em cada país do continente, assuma contornos específicos ditados por quadros políticos, legislativos e culturais próprios.

De facto, a descentralização dos vários domínios da vida do ser humano, de entre os quais assume, na presente dissertação, a educação uma particular relevância, é uma tendência que vem ganhando consistência e que assenta na transferência de incumbências do âmbito nacional para o âmbito territorial ou local.

O local arca um protagonismo cada vez mais significativo em matéria educativa, tendo por base a percepção de formação integral dos indivíduos, que não se confina ao universo escolar, mas abarca todas as dimensões da sua vida. Logo, as várias instâncias da comunidade não ficam de fora do processo mas arrogam-se um papel ativo, partindo de ações e de relações dialéticas.

É neste contexto de aumento da importância estratégica do local e, portanto, de descentralização, que procuraremos inscrever a crescente autonomia das escolas, que se operacionaliza, entre outros fenómenos, com os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Aliás, os TEIP procuram precisamente enraizar a sua atuação a partir de circunstâncias específicas e localmente situadas. Logo, a sua orgânica parte da articulação com diferentes instâncias da comunidade no sentido, por um lado, de responder às necessidades específicas de uma população escolar não menos específica e, por outro, de integrar de modo positivo esta mesma população na comunidade, evitando o pendor discriminatório que carrega, na maior parte dos casos.

Na verdade, a transferência de competências educativas para os municípios, tratada noutra parte do presente trabalho, vê-se acompanhada da deslocação de proficiências e do aumento da margem de atuação das escolas de um ponto de vista descentralizador (o que se concretiza na elaboração de um projeto educativo de escola dotado de especificidades em função das particularidades que são apanágio de cada estabelecimento de ensino). Será nosso objetivo deixar claro o facto de se tratar, uma vez mais, de uma tendência comum aos diferentes países europeus.

Tendo a seu cargo a elaboração da Carta Educativa, as instâncias municipais vêm-se a braços com a organização e definição da rede educativa. Por outro lado, não podemos deixar de referir os Conselhos Municipais de Educação ou os Projetos Educativos locais que concretizam claramente a participação do município na educação, como se verificará ao longo do capítulo.

Finalmente, e uma vez que estamos a tomar em consideração a influência do espaço comunitário no fenómeno educativo, sendo o inverso também verdade, não poderíamos deixar de aflorar o assunto das cidades educadoras, que se afirmam, indubitavelmente, como espaço promotor da educação integral do cidadão, tomando o local como ponto de partida e como ponto de chegada.

1. Regionalização e territorialização: o protagonismo do local

O princípio da autonomia local foi reconhecido pela própria União Europeia, nomeadamente através da Carta Europeia de Autonomia Local³⁰. As autarquias, segundo o disposto no artigo 9.^{o31} da Carta, passam a ter acesso a recursos

³⁰A Carta Europeia de Autonomia Local foi assinada a 15 de outubro de 1985 e aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 245/90. Entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa a 1 de abril de 1991.

³¹ Artigo 9.º Recursos financeiros das autarquias locais:

1. As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.
2. Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei.
3. Pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei.
4. Os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições.

financeiros que lhes permitem promover ações de desenvolvimento regional (recursos conducentes ao exercício das suas atribuições e potenciadores de financiamento para as suas despesas de investimento, salvaguardando sempre a sua liberdade de atuação).

Na verdade, a tendência para a territorialização tem vindo a ser observada em vários países europeus. É, pois, caso para afirmar que “a importância da política regional europeia verifica-se tanto ao nível do seu papel em relação a outras políticas comunitárias, como também ao nível da sua função integradora dos diversos espaços, sociológicos e políticos, que compõem a UE. Nesta perspetiva, a política regional europeia poderá ser interpretada como articuladora das relações entre os diferentes níveis do universo comunitário: local/regional, nacional/europeu” (Ruivo, 2011, p.215).

A regionalização é um fenómeno que consiste na atribuição de uma maior responsabilidade decisória e administrativa à região.

No entanto, regionalização não é sinónimo de municipalização, sendo a primeira muito mais abrangente, em termos territoriais e populacionais, do que a segunda. Como tal, a participação dos cidadãos é objeto de uma muito maior promoção no âmbito do município do que no âmbito da região, uma vez que aqueles se encontram muito mais próximos das estruturas políticas e organizacionais.

Em 1998, surge a “Lei de criação das regiões administrativas” (Lei n.º 19/98, de 28 de abril) que tem como pressuposto essencial a divisão de Portugal em oito regiões administrativas. Aliás, a oito de novembro desse mesmo ano, foi realizado no nosso país um referendo para auscultação pública sobre a proposta de regionalização.

Para Formosinho e Machado (2005), foram evocados os seguintes argumentos em prol da regionalização:

- o princípio da proximidade como mais adequado à resolução dos problemas que excedem o âmbito local mas não são de âmbito nacional;
- o princípio de subsidiariedade das regiões em relação ao estado e aos municípios, consagrado no art.º 4º da Lei-Quadro (Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto);
- o aprofundamento da democracia e a aproximação entre eleitos e eleitores;
- a necessidade de responsabilização política dos decisores perante os eleitores;

5. A proteção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade.

6. As autarquias locais devem ser consultadas, de maneira adequada, sobre as modalidades de atribuição dos recursos que lhes são redistribuídos.

7. Na medida do possível os subsídios concedidos às autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projetos específicos. A concessão de subsídios não deve prejudicar a liberdade fundamental da política das autarquias locais no seu próprio domínio de atribuições.

8. A fim de financiar as suas próprias despesas de investimento as autarquias locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais.

- a necessidade de fazer coincidir as fronteiras resultantes das divisões territoriais estabelecidas pela desconcentração administrativa dos diferentes ministérios;
- a necessidade de articulação das políticas sectoriais dentro da mesma região;
- a insuficiência das áreas metropolitanas para resolver problemas comuns aos municípios que as integram”. (pp. 131-132)

Todavia, esta proposta não foi aceite, tendo obtido vitória o *Não*. Segundo os autores anteriormente referidos, foram avançados como argumentos desfavoráveis à regionalização os que se passam a expor:

- o perigo de crispação entre regiões e de divisão (e desunião) de um país territorialmente pequeno, com uma história comum de séculos (“a nação mais antiga da Europa”);
- o aumento da vulnerabilidade de Portugal (pelo menos, de algumas regiões) face a Espanha;
- a inexistência de regiões “naturais”, problemas de identidade ou diferenças étnicas;
- o acréscimo de cargos políticos;
- o aumento de custos;
- a emergência de um “caciquismo” regional a acrescentar a alguns de âmbito municipal;
- o enfraquecimento de Portugal perante a União Europeia;
- a “tradição” municipalista e a possibilidade de incremento de meios dos municípios e de políticas de “associação de municípios” como alternativa ao mapa da regionalização;
- um municipalismo pouco sólido e a exigência de um “poder local forte” para se regionalizar;
- a necessidade de fazer coincidir as regiões com as cinco Comissões de Coordenação Regional existentes. (Formosinho & Machado, 2005, p. 131)

De facto, o fenómeno da regionalização não se efetivou, apesar de o espaço territorial ou local ter vindo a ganhar cada vez mais ênfase na definição de políticas próprias e específicas a vários níveis. Aliás, “o tema da descentralização (...) tornou-se um dos enjeux de muitos debates e tem sido objeto de análise cuidada por parte de especialistas nesta matéria” (Fernandes, 1987, p. 99).

A crescente importância do local insere-se no quadro de uma democracia que se pretende participativa, de modo a que o acesso às movimentações e decisões políticas esteja próximo da população em geral e possa responder às necessidades concretas da mesma. Se a construção da democracia partir do local, ao invés de partir do nacional, haverá um envolvimento dos cidadãos particulares que se encontram enraizados num determinado espaço territorial e sociocultural. Neste sentido, atentemos nas seguintes afirmações que vêm corroborar o declarado (Cazajous et al., 2011):

Por um lado, a democracia é um objetivo político, bem como um trabalho a redefinir continuamente, em função de dados específicos em cada período, em cada território e de relações sociais, culturais, económicas e políticas que se instalam e se afirmam. Daí a importância de balizar coletivamente os caminhos para atingir esse ideal social,

recusando-se a "acreditar" cegamente no advento improvável de uma sociedade justa: é mais pelos modos de tomada de decisão que nos interessamos que apenas nos seus resultados. Por outro lado, é no local que se constrói a participação do cidadão na gestão de seu ambiente. Por "local" entende-se território elegível para as pessoas, para os grupos, como o lugar do seu envolvimento possível, objeto do seu "mise en mouvement". Isso significa que este local está ligado a grandes causas políticas que cada um pode abraçar por pouco que tenha a oportunidade de expressar a sua compreensão das questões que o afetam.(...).

A democracia participativa tem por objetivo primeiro a construção da ligação entre as pessoas. Em seguida, será possível, sob as condições certas, o debate público local, o conflito contraditório precisa de nascer a partir dos elementos possíveis de contrato social local. (...) O eleito local é o ator essencial para gerar (sem dirigir), reconhecer (sem manipular), favorecer (sem instrumentalizar) as dinâmicas que emergem no seu território. (pp.18-19)

Assim, o local deve ser "lisible par les gens", ou seja, carrega uma identidade cultural e social que os habitantes vão assimilar e com a qual se identificam. É em função dela que se delineiam as necessidades e as linhas de atuação política capazes de lhes oferecer a resposta adequada (a qual será certamente muito mais eficaz, porque adaptada a uma realidade específica, que é a que advém do núcleo nacional). Só partindo deste prisma se torna possível entender a importância do local concretizada em movimentos de territorialização com cada vez mais visibilidade. Não podemos esquecer que "é no espaço da sua aldeia, vila ou cidade que os homens melhor conhecem os seus problemas e tudo devem fazer para colectivamente os assumirem e resolverem, todos, que não só os eleitos, se empenham na gestão da *res publica*" (Coelho & Magalhães, 2008, p.172). Como tal, "é, portanto, numa perspectiva dialética que se deverá ver e compreender o moderno fenómeno de descentralização. É a outra face do processo histórico da concentração do poder político, a recusa do que é distante e genérico e a busca do que é próximo e específico. Trata-se de um reencontro do homem consigo mesmo no espaço imediato que o rodeia e envolve" (Fernandes, 1987, p. 122).

E esta importância do local, carregada de uma matriz de transversalidade, uma vez que se espelha em várias dimensões da vida do indivíduo, começa a enraizar-se nas mentalidades desde tenra idade, contribuindo para a construção de uma caracterização sociocultural dos seres humanos. Na verdade, "os meninos e as meninas reconhecem o município e o que se faz nas comunidades, familiarizam-se com um conjunto de valores éticos e sociais que darão sentido às suas vidas de adultos" (Hernández, 2010, p. 96).

A vida prática das pessoas está intimamente relacionada com a proficiência das respostas dadas às suas solicitações a nível local. Neste âmbito, partilha-se uma mundivivência e uma mundividência comuns entre cidadãos e governantes que vêm a conferir uma sólida coesão social, assegurando a estruturação da mesma com base

na implementação de acções e serviços capazes de melhorar a vida quotidiana dos seus habitantes. Assim, como referem De La Fuente Vásquez e colaboradores (2008):

...é através das novas políticas de organização e planificação a desenvolver nas cidades e no território que será possível superar as atuais disfunções sobre os costumes do tempo, assinalando algumas das mais importantes: organização dos serviços públicos e privados, dos transportes públicos e da mobilidade urbana, organização do trabalho e dos horários das empresas, a falta de um novo modelo de corresponsabilidade na vida quotidiana. (p. 237)

É inevitável afirmar que “as grandes mutações da nossa sociedade apenas podem partir do local, de espaços onde a sociedade se pode pensar como um todo e não como uma justaposição de atividades e de domínios separados uns dos outros” (Calame, 2005, p. 24).

Estas conceções apontam para a noção de territorialização enquanto assunção de protagonismo social, político, económico e cultural a nível territorial ou local. Claro está que o município é o principal agente de operacionalização de todo o processo de territorialização, enquanto elo de ligação com a sociedade local em geral, em primeira instância e, em segunda, com as pessoas em particular.

A expressão de interesses localizados é, portanto, legítima, porque acarreta mais saber, mais iniciativa, mais projeto, mais dinamismo e mais vontade (Pasquier, 2007). É caso para recorrer ao slogan “La démocratie locale, le lien qui nous unit” (Sizoo et al., 2008, p. 143).

Contudo, o modelo de democracia participativa apresenta algumas limitações, uma vez que os cidadãos nem sempre participam efetivamente e, noutros casos, a participação se resume a grupos ou associações e não a cidadãos em particular. A verdade é que, desde tempos remotos, o modelo de participação associativa conheceu algumas limitações relacionadas com o conceito de representatividade (Font, 2003).

Abordando este assunto a nível europeu, constata-se que os Estados da Europa têm aderido aos princípios de autonomia local (Grale, 2008).

No presente contexto, refira-se a “Agenda 21”, iniciativa que vem corroborar a proeminência das instâncias locais na vida dos cidadãos. Com efeito, “é um processo no qual as autoridades trabalham com a restante comunidade na elaboração de uma estratégia conjunta e na aplicação de projetos com vista à melhoria da qualidade de vida ao nível local. A Agenda 21 (A21) é um documento assinado por quase duas

centenas de governos, entre os quais Portugal, e que procura unir a proteção do ambiente com o desenvolvimento económico e com a coesão social.”³²

Trata-se, pois, de mais uma iniciativa que consubstancia a consciencialização da importância do desenvolvimento local, o qual é indissociável do desenvolvimento nacional e até do desenvolvimento mundial

Efetivamente, “o local e o mundial, o território e o planeta são duas faces da mesma moeda, inseparáveis uma da outra” (Calame, 2005, p. 24).

O desenvolvimento regional condiciona o desenvolvimento nacional. Isto só não aconteceria se se ignorasse a localização das atividades, dos recursos e das pessoas. Por outro lado, existe entre as regiões uma interdependência, apesar de esta nem sempre ser igualitária. Esta interdependência condiciona o desenvolvimento, que só faz sentido em termos objetivos, concretos e reais, ou seja, se se considerar o lugar onde as pessoas vivem e se movimentam (Lopes, 1995). Mais, a importância da valorização e revalorização do pensamento enraizado nas realidades do território não significa a circunscrição à escala local. A gestão integrada apenas ganha sentido no âmbito de uma visão global de gestão planetária (Calame, 2005).

Todavia, apesar da proeminência da referida visão global de gestão planetária, o local assume, como se depreende das considerações anteriormente tecidas, um papel de protagonismo, o qual se operacionaliza através dos processos de descentralização e de desconcentração.

1.1. Descentralização e desconcentração

Para Barroso (1998, p. 34), o conceito de territorialização “é utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas”. Estes princípios, “de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política” (Barroso, 1998, p. 34).

Ora, a referida “mobilização local dos atores” e “contextualização da ação política” têm implícita a noção de descentralização, uma vez que não é concebível a territorialização sem a descentralização.

³²www.cidadesustentaveis.info (consultado em 18-04-2012).

A descentralização apresenta-se como forma de ativação de um sistema participativo para os cidadãos ao nível do governo local. O afastamento e separação dos indivíduos em relação ao sistema de poder dificultam a operacionalização de mecanismos de satisfação de necessidades e de implementação de serviços. A proximidade em relação às instâncias de poder gera envolvimento e facilidade de resolução de questões cívicas, sociais e políticas. Assim, emerge a necessidade de territorialização das estruturas do sistema público, de modo que, com base numa democracia participativa, os cidadãos vejam os seus problemas eficazmente resolvidos, contribuindo, de igual modo, para a melhoria do próprio ambiente local. Neste âmbito, o município, com todos os seus atores, assume-se como entidade preponderante na regulação da globalidade da vida a nível local.

Há que existir alguma cautela ao nível da utilização dos termos “desconcentração” e “descentralização”, uma vez que não se trata de sinónimos, apesar de ambos remeterem para um fenómeno de descentramento, ou seja, de afastamento do centro.

Assim, desconcentração corresponde ao ato ou efeito de desconcentrar, ou seja, à distribuição de poderes, embora, dependentes de uma administração central. Trata-se, portanto, de uma forma centralizadora de exercício do poder, embora que em diversos pontos do território. Ainda que a instância administrativa (bem como as linhas políticas que a norteiam) seja única, dispersa-se ou desconcentra-se por diferentes locais, “na medida em que se mantêm as características essenciais da centralização, isto é, existe uma estrutura hierárquica da administração, mas alguns poderes de decisão são tomados por agentes em posições intermédias ou mesmo inferiores da linha hierárquica” (Fernandes, 2005, p. 55). Nesta ótica, a desconcentração moldar-se-á a um exercício de desmembramento do poder que estará sempre sujeito a ideologias e a posições nucleares.

A desconcentração assume diversas configurações, uma vez que “pode ser territorial, técnica ou funcional. Como exemplo de órgãos desconcentrados territorialmente podemos referir as Direções Regionais de Educação³³ (DRE), ou as Delegações Regionais de Inspeção, em que a desconcentração se efetua em relação a serviços distribuídos pelo território” (Adão, 2009, p.59).

Por seu turno, descentralização diz respeito a um sistema político que rejeita a acumulação de poderes no governo central, pressupondo o “poder de legislar” (Fernandes, 2005, p. 58). Logo, neste contexto, a transferência de poderes para

³³ As Direções Regionais de Educação (DRE) foram extintas a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 266-F/2012, de 31 de dezembro, que instaura, em seu lugar, as Direções Gerais dos Estabelecimentos Escolares/Direções de Serviços (DGEstE).

instâncias descentralizadas implica a delimitação de um perfil de atuação próprio em função de realidades locais específicas.

Verifica-se, pois, que a autonomia das escolas se encaixa num contexto de descentralização e não de desconcentração, ou seja, num universo de autonomia local, em que as instâncias locais assumem um cada vez maior relevo.

Vejamos as palavras de Formosinho (2005):

Descentralização é o processo de submeter a tipos de administração pública menos dependentes do Estado áreas de actividade até aí submetidas e tipos mais estatizados. A desconcentração é meramente um processo de transferir para serviços regionais e locais do Estado competências até aí situadas nos serviços centrais; é, portanto, um processo de repartição de competências dentro do tipo de administração estatal directa. (p. 25)

Seguindo o mesmo autor (Formosinho, 2005), são diversas as razões que estão na base da descentralização e da desconcentração: funcionais e territoriais. As razões de índole territorial prendem-se com a necessidade de criação de serviços para assegurar os interesses da comunidade regional ou local. Por seu turno, as razões de cariz funcional relacionam-se com o facto de ser preciso responder a atividades que exigem especialização técnica.

O quadro que se segue (Quadro n.º 5) sistematiza, exemplificando, os diversos tipos de desconcentração e de descentralização.

Quadro n.º5 – Tipos de desconcentração e descentralização

(retirado de Formosinho, 2005, pp. 27-28)

Tipos	Definição	Tipos de administração	Exemplos
DESCONCENTRAÇÃO FUNCIONAL	Criação de serviços diferenciados do Estado para atender à administração de sectores específicos.	Administração directa do Estado	Departamentos especializados da Administração Central
DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL	Criação de graus intermédios e inferiores de decisão, a nível regional e local, mas integrados na cadeia hierárquica de comando central, ou sujeitos ao seu poder de direcção, podendo as suas decisões serem modificadas ou revogadas pelos responsáveis centrais.	Administração directa do Estado	- Direcções Regionais de Educação - Centros de Área Educativa - Escolas como serviços locais do Estado
DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL E DESCENTRALIZAÇÃO FUNCIONAL	A ocorrência dos dois processos simultaneamente.	Administração directa do Estado	Departamentos especializados da Administração Regional ou Local (serviços locais para a juventude, educação de adultos, etc.) - Escolas como serviços locais do Estado
DESCENTRALIZAÇÃO FUNCIONAL	Criação de organizações, distintas do Estado, com individualidade social e jurídica e autonomia, mas sujeitas aos poderes de superintendência e tutela do Estado, para a realização de tarefas que exigem especialização técnica.	Administração indirecta do Estado	- Institutos públicos da Administração Central - Universidades sem auto-administração
DESCONCENTRAÇÃO FUNCIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL LIMITADA	Criação de serviços dependentes da administração estatal (central ou regional), de âmbito geográfico limitado, em que é concedido algum papel na tomada de decisões aos utentes e à comunidade local e/ou profissional que esses serviços servem.	Administração estatal participada	- Escolas primárias e secundárias na concepção de comunidades educativas (com participação da comunidade e com autonomia)
DESCENTRALIZAÇÃO COOPERANTE	Junção de esforços do Estado ou de organismos públicos (institutos públicos, associações públicas) com organizações privadas, cooperativas ou autárquicas, traduzida na criação de organizações mistas, para a prossecução de fins do Estado.	Administração mista	- Escolas privadas - Universidades em regime de auto-administração - Escolas profissionais actuais
DESCENTRALIZAÇÃO FUNCIONAL PLENA	Criação de organizações não sujeitas aos poderes de direcção ou superintendência do Estado (apenas ao poder de tutela), auto-suficientes e completamente auto-administradas, para a realização de tarefas especializadas.	Administração autónoma	- Ordens profissionais -Academias científicas
DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL	Criação de pessoas colectivas públicas, correspondentes a conjuntos de pessoas residentes em determinado território, que asseguram a prossecução dos interesses comuns dessas pessoas.	Administração autónoma	- Autarquias regionais e locais (Regiões Administrativas, Municípios e Freguesias)

Assim, quanto às autarquias (municípios e freguesias), é de referir o facto de se tratar de pessoas coletivas que representam e servem os interesses de uma comunidade local determinada por linhas territoriais definidas. Por isso mesmo, possuem uma administração autónoma e dão forma à descentralização territorial.

Em matéria de educação, as antigas Direções Regionais de Educação/atuais Direções Gerais dos Estabelecimentos Escolares/Direções de Serviços, os Centros de Área Educativa (entretanto extintos) e as próprias escolas assumem-se como objeto de operacionalização da desconcentração territorial, uma vez que, apesar de estarem sujeitos a normas emanadas da administração central, têm também poder de decisão no âmbito de um panorama local determinado.

No entanto, deve ser salvaguardado o facto de as escolas serem também o resultado do processo de descentralização funcional, pois que, além do referido anteriormente, nelas são exercidas atividades que exigem especializações técnicas variadas. Aliás, as escolas, embora consubstanciem a administração direta do Estado, enformam também uma administração estatal participada, pois que a comunidade local tem um papel ativo na dinamização desses serviços.

Efetivamente, as escolas, localizadas ao longo de todo o território nacional, concretizam, em si mesmas, a desconcentração. A própria localização geográfica das mesmas faz com que, em termos práticos, as orientações emanadas da administração central sejam sujeitas a um natural processo de ajustamento e adaptação, tendo em conta realidades civilizacionais e recursos humanos com características específicas. Assim, apesar de haver um ponto de partida comum, são efetuadas transformações em função de realidades educativas peculiares. Neste ponto, salienta-se o facto de as especificidades educativas estarem intimamente relacionadas com a comunidade, ou seja, com o local. É evidente que o regime político em vigência determina em grande escala a forma como se enfatizam ou limitam as particularidades locais a nível educativo. Por outro lado, deve ficar claro que a operacionalização da descentralização se deve à existência de meios e de recursos eficazes com vista à efetiva satisfação das necessidades dos cidadãos. A este propósito, atente-se nas palavras de Formosinho (2005):

O grau de descentralização adequado depende do nível de desenvolvimento local, económico e cultural de um país e da distribuição territorial dos recursos humanos. Aliás, há uma relação entre a própria opção por um modelo centralizado, ou por um descentralizado, e a existência de recursos humanos qualificados a nível local, de recursos humanos qualificados que possam ser os actores das decisões contextualizadas. A inexistência dessas pessoas qualificadas torna a centralização inevitável.

Esta interdependência pode ser objecto de um raciocínio de círculo vicioso – não se descentraliza argumentando que não há elites locais preparadas e, ao mesmo tempo,

fomenta-se ou perpetua-se a situação pela qual não se fixam localmente especialistas: por não haver aí espaço de decisão significativa. (p.33)

A descentralização impõe-se graças a motivos políticos, pedagógicos, pragmáticos e técnicos, como esclarece Sousa Fernandes (2005):

Descentralização e autonomia passaram a ser termos recorrentes na administração da educação, usados tanto pelos legisladores e administradores como pelos professores. Em todos os casos está subjacente uma rejeição dos sistemas educativos fortemente centralizados e burocratizados e a busca de sistemas mais flexíveis, diferenciados e participativos, quer por razões políticas e pedagógicas quer por razões pragmáticas e técnicas. (p.53)

Contudo, a descentralização não é um fenómeno que assuma sempre os mesmos contornos. Na verdade, a fuga ao centralismo do sistema político pode consubstanciar-se em diversos formatos. Os municípios assumem-se como uma dessas formas de descentralização, mas não o são exclusivamente. Há que referir outros exemplos, como as regiões autónomas e a própria rede escolar que concretizam a tessitura educativa do país. Na opinião de Fernandes (2005), é possível distinguir três níveis e modalidades de descentralização:

Descentralização regional: neste nível situam-se os estados federados, as regiões autónomas, os cantões, as regiões administrativas, as províncias, os departamentos.

Descentralização local: abrange os municípios ou ordenações locais estabelecidas a partir deles: associações de municípios ou subdivisões dentro dos grandes municípios urbanos (distritos escolares).

Descentralização institucional: inclui as escolas e agrupamentos estabelecidos a partir delas: áreas escolares, redes de escolas, territórios educativos especiais (Zonas de Educação Prioritária, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária). (p. 76)

Numa perspetiva descentralizadora, as estruturas regionais, como os municípios, deverão gozar de visível autonomia relativamente aos organismos centrais. Assim, e encontrando-se numa posição estratégica favorável, uma vez que estão muito mais próximos das populações, poderão atuar com muito maior eficácia e eficiência enquanto serviço público, ou seja, poderão potenciar muito mais o desenvolvimento regional (económico, social, cultural...).

O desenvolvimento de um determinado espaço territorial circunscrito por fronteiras geográficas só pode ser concebido se se partir de aspetos locais que são apanágio desse território específico.

Por outro lado, e como consequência direta do anteriormente afirmado, não podemos deixar de levar em linha de conta o facto de o desenvolvimento local apresentar contornos de relatividade. Assim, e como as características específicas de uma dada região são diferentes consoante o espaço que se considera, o que, num

certo contexto, pode significar desenvolvimento regional em grande escala, noutro pode ser entendido como reduzido ou diminuto.

Além disto, o desenvolvimento local não é sinónimo de desenvolvimento económico, embora também o tenha na mira. Para que se possa falar verdadeiramente em desenvolvimento local, urge que as condições de vida das populações melhorem, o que passa necessariamente pelo desenvolvimento de estruturas educativas a vários níveis. O desenvolvimento económico condiciona a globalidade dos outros tipos de desenvolvimento, embora não nos devamos confinar a este aspeto para garantir a existência de desenvolvimento local numa dada região.

A legislação determina e impõe o exercício de um vasto leque de competências a nível local, o qual deverá ser necessariamente acompanhado pela transferência das respetivas e indispensáveis verbas. Assim sendo, o grau de autonomia local torna-se reduzido, uma vez que as instâncias descentralizadas apenas se limitam a colocar em prática os dispositivos normativos. Em última instância, poderão adaptar estes procedimentos a uma realidade sociocultural específica, mas que respeitará sempre as emanações centrais. Logo, o controle de gestão financeira virá a fragilizar a autonomia local.

A descentralização de poderes tem por base uma maior participação dos cidadãos na vida pública. Por outro lado, os governos locais ficam dotados de uma maior eficácia governativa, pois que contam com o auxílio dos cidadãos e se configuram como agentes social e culturalmente enraizados num espaço determinado e com fronteiras delimitadas.

Na verdade, com a promoção do desenvolvimento local, cria-se “uma estrutura de significações da realidade, um código simbólico que adquire sentido num determinado contexto e fornece identidades aos seus sujeitos” (Ruivo, 1990, pp. 79-80).

Todavia, o que acaba por se verificar, em variadíssimas circunstâncias, é o facto de as instâncias descentralizadas, como os municípios, não atingirem um grau de autonomia paralelo à descentralização, pois que a sua atuação continua dependente de verbas emanadas da administração central. Assim, é necessário que se verifique a existência de condições sociais, políticas e institucionais que fomentem uma verdadeira democracia participativa. Contudo, essas condições não poderão deixar de ser acompanhadas pelos equivalentes recursos financeiros.

Porém, a política nacional e a política local não podem, em momento algum, ser encaradas como duas instâncias de costas voltadas. Ao invés, quaisquer que sejam os contornos que assumam, estabelecer-se-á sempre entre ambas uma incontornável relação. Aliás a cooperação e o intercâmbio serão desejáveis, no sentido

de garantir a funcionalidade das instituições e serviços tanto a nível regional como a nível local. Não podemos esquecer o facto de os municípios serem parte de um todo que é o país, a nação, o Estado, estabelecendo-se entre eles uma relação dialética baseada em influências mútuas e nunca unilaterais, como é referido na “Sesta Assembleia Nazionale degli Enti Locali: che sperimentano pratiche partecipative” (2009):

O programa do governo não deve ser produzido numa “fábrica” ou mesmo num “site” num lugar “extraterritorial”. O pátio e a fábrica difusa já existem na área, na relação entre as instituições locais e a sociedade civil; do Programa à vida, com experiência em processos participativos de base institucional, no auto-governo de baixo. Ele deve ser lido tomando em conta as necessárias propostas estruturadas, mas é no governo do Território, agora, enquanto o governo central “governa”. É, portanto, para expressar o programa desta prática de governo de participação baixo e local. (p. 3)

Atualmente, a reforma territorial encontra-se em discussão em vários países da Europa. No caso específico de Portugal, pondera-se a fusão de municípios e de freguesias, como forma de rentabilização de recursos e prossecução de objetivos orçamentais. A este propósito, veja-se o referido pelo Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (Grale, 2008):

Atualmente a reforma territorial aparece de novo na ordem do dia em vários países, mas numa perspectiva distinta. As reformas dos anos 50-70 estavam encaminhadas na procura de um tamanho mínimo ou máximo em função das competências exercidas. As reformas dos últimos anos obedecem sobretudo a uma lógica funcional e podem assumir formas mais diversas além da simples fusão de municípios; o tratamento da função já não está estritamente relacionado com um território administrativo; também tomam em consideração a dimensão cívica e democrática, e não apenas técnica e de gestão, da organização municipal. Algumas formas integradas de cooperação intermunicipal também apareceram como alternativa à fusão de municípios.

Efetivamente, a fusão de municípios é uma das reformas possíveis (com todas as probabilidades de vir a ser concretizada em Portugal), apesar de se ponderarem, a nível europeu, outras modalidades de reforma territorial, como é o caso da cooperação intermunicipal. Esta última, embora não se consubstancie em formato de união propriamente dita, remete para o intercâmbio e para a partilha entre instâncias pertencentes a diferentes estruturas municipais.

Em termos educativos, fica no ar a questão: qual das opções será mais propícia à sedimentação da relação entre educação e municipalidade?

1.2. Educação e municipalidade: a importância do local em educação

Em educação, o estudo do local corresponde ao “estudo das políticas e da ação socioeducativas que têm vindo, ao longo dos últimos anos, a fazer apelo e a sustentar-se em termos de discursos e de práticas, na dimensão local e territorial e na mobilização dos atores locais para a resolução dos problemas que as sociedades enfrentam atualmente” (Ferreira, 2003, p. 69).

Neste sentido, não pode ser esquecido o facto de a formação dos cidadãos ser integral e não se confinar às paredes da escola. Assim, a educação surge na vida do indivíduo como algo de dialético, na medida em que a sociedade condiciona a sua aquisição, mas, por seu turno, a educação condicionará a integração do ser humano na sociedade. Mais, a formação não se reduz aos anos de escolaridade propriamente dita, mas estende-se além deles e tem como grande objetivo funcionar “em termos de inserção, que se torna a palavra-chave” (Charlot, 1994, p. 31). Afinal, de que serviria a escolarização se a ela não se seguisse o momento de inserção na sociedade em particular e no mundo em geral?

Como tal, o local interfere na educação como espaço em que uma coletividade territorial assume poder (Charlot, 1994). É a partir do fenómeno educativo e do modo como se desenvolve num dado local que este se afirma em diversos prismas (social, cultural, económico...), não a nível meramente local mas a nível nacional, pois que a territorialização das políticas educativas não é apenas uma conquista local mas um efeito de uma política nacional. Claro está que a territorialização das políticas educativas é evidentemente uma política de Estado (Charlot, 1994).

Com efeito, a escola, diretamente dependente de uma unidade centralizada e centralizadora (Ministério da Educação), encontra-se em fase de concretização do processo de territorialização da educação, apesar da interposição de uma relação de dependência. Ora vejamos:

(...) foram decisivos os papéis exercidos pelo Estado e pelas organizações políticas e económicas que, progressivamente, não só moldaram os indivíduos, originando uma aculturação das suas diferentes práticas e costumes, como também originaram mobilidades no espaço nacional, que influenciaram a reestruturação dos espaços ‘naturais’ até chegar às ‘demarcações’ e concepções actuais, que, *per si* constituem uma problemática. Nesta conjuntura, o papel da Escola foi o de um acompanhamento decisivo do papel do Estado e não é isoladamente que se assiste, actualmente, a um movimento de “territorialização” das políticas educativas. (Andrade, 2002, p. 58)

Nos nossos dias, a educação transformou-se numa função essencial, enquanto tarefa das escolas, das famílias e das comunidades.

A família apresenta-se como âmago do processo de socialização da criança/jovem, sendo a partir deste núcleo que são construídas uma mundivivência e uma mundividência adaptadas às peculiaridades da personalidade singular. Quando a criança entra na idade escolar, as responsabilidades educativas passam a ser partilhadas com a escola (mais especificamente com aqueles que a representam: professores, funcionários...).

Contudo, presentemente, tais encargos não se confinam à família ou à escola em si mesmas, mas alargam-se a toda a comunidade educativa entendida no seu sentido mais lato.

Por outro lado, a educação é cada vez mais apreendida de um modo amplo, ou seja, como algo que diz respeito a todos os cidadãos, sem qualquer espécie de reserva ou de exceção. Com a instituição das atividades de enriquecimento curricular, o alargamento da escolaridade obrigatória e a inclusão dos alunos com necessidades educativas especiais de carácter permanente no ensino regular, a escola alargou o seu leque de atuação em termos sociais, culturais e cívicos. Deste modo, os poderes central e local estão incumbidos da obrigatoriedade de engendrar mecanismos que possibilitem a efetivação desta realidade, necessitando, para tal, de agentes colaboradores externos à própria escola em si mesma.

É neste contexto que a atuação educativa municipal adquire pertinência, pois funciona como *leitmotiv* da implicação de agentes educativos locais que têm grande influência nos processos de educação e socialização da criança/jovem.

Com a construção e crescimento da escola de massas, tem vindo a emergir o reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de valorizar a dimensão comunitária na administração do sistema educativo. Isto pode significar o apelo a uma democracia mais participativa com a conseqüente descentralização na administração da educação e o apelo a uma maior participação dos alunos, dos professores, dos pais e famílias, da comunidade na orientação das atividades educativas e no controlo e prestação de contas a que as escolas estão sujeitas (Formosinho, 2005).

Não pode ser esquecido o facto de a atuação autárquica no domínio da educação ser também decorrente das próprias experiências específicas de cada município neste âmbito. É que, em muitas circunstâncias, o poder central (neste caso concreto, o Ministério da Educação) não possui capacidade de resposta para as solicitações locais, o que faz com que sejam os agentes territorializados a depararem-se com a necessidade de intervir diretamente.

Além disto, a cada vez mais significativa presença de professores em cargos autárquicos possibilitou-lhes o contacto com a experiência camarária, o que também

contribuiu, embora não de modo isolado ou estanque, para aproximar a instituição escolar e o organismo municipal, possibilitando o desenvolvimento de projetos e a consecução de objetivos comuns.

As escolas deixam de ser apenas elementos transmissores de conteúdos académicos (aliás, contrariamente ao que sucedera noutros momentos históricos, não são elas as únicas depositárias de tais conteúdos), passando a dar maior ênfase à formação cívica e integral das crianças e jovens. Mais, a máquina escolar já não é encarada como uma organização que concentra em si todas as respostas e o seu funcionamento passa a implicar relações cada vez mais estreitas com o exterior. Neste cenário, cada vez mais têm acesso a parcerias com instituições, através das atividades extra-curriculares, da implementação de projetos trans e inter-disciplinares ou até mesmo por iniciativa das associações de pais e/ou de estudantes ou de outras associações/instituições locais.

Partindo, pois, do princípio de que toda a comunidade deve assumir uma postura de incentivo à educação, as autarquias encontram-se dotadas de um papel fundamental, vendo-se incumbidas de grandes responsabilidades nas áreas das atividades cívicas, sociais, desportivas, ambientais e, essencialmente, educativas.

Efetivamente, a democratização da sociedade portuguesa fez com que a noção de comunidade educativa se tornasse cada vez mais lata, uma vez que dela fazem parte elementos bastante diversificados: professores, pais, alunos, autarcas...

Na verdade, é incontestável o reconhecimento do “crescente clima e práticas de cooperação entre dois dos principais atores da cena educativa, as autarquias e as escolas, no qual os municípios concretizam práticas educativas próprias mas que tentam dar resposta às necessidades educativas locais, designadamente, às escolas” (Andrade, 2010, p. 12).

Logo, sendo o elemento autárquico mais amplo e, conseqüentemente, com uma capacidade de mediação mais significativa, o município interfere ao nível de várias áreas da vida local, entre as quais se situa a Educação.

Neste ponto, atente-se nas afirmações de Ferreira (2005):

(...) nos últimos anos, o *local* tem sido alvo de um interesse crescente, em termos políticos, sociais e científicos. A proliferação de noções, como autonomia, participação, comunidade, contrato, projecto e parceria, e a emergência de políticas de gestão local da escola, de desenvolvimento local e comunitário, de parceria entre serviços, instituições e profissionais da educação, da saúde e do serviço social é disso exemplo. (p. 20)

O poder local funciona como agente mediador entre a escola e a comunidade, contribuindo para uma melhor integração dos estudantes na vida social/comunitária. De facto, a territorialização educativa conduz a que a dimensão instrutiva da vida dos

indivíduos não se confine ao campo escolar. A descentralização das estruturas educativas implica uma maior participação dos cidadãos, que se vêem envolvidos de um modo mais direto naquele que é o seu próprio processo de desenvolvimento de competências.

A territorialização das políticas educativas origina novas formas de articulação entre o nacional e o local, estando associada à necessidade de colmatação das desigualdades sociais e de redistribuição do poder entre o centro e as periferias.

O município, enquanto estrutura local, liga políticas educativas com políticas sociais, através de um conjunto de atribuições que lhe conferem novas oportunidades de intercessão educativa.

Essa mesma intercessão de teor educativo consubstancia-se em aspetos pragmáticos e concretos que se apresentam como elementos definidores das políticas educacionais concelhias. Neste âmbito, refira-se a Carta Educativa, que contextualiza e traça o desenho do universo educativo em termos locais, e o Conselho Municipal de Educação, que sublinha o protagonismo educativo local, pois que articula políticas educativas com políticas sociais partindo de uma contextualização circunstanciada a um território específico. É ainda importante considerar o Projeto Educativo Local enquanto elemento definidor e concentrador do fenómeno da territorialização educativa num determinado ambiente localmente circunstrito.

1.2.1. A Carta Educativa

A LBSE, de 1986, evidencia a preocupação de implementar de forma igualitária e uniforme, a nível de todo o território nacional, a rede educativa, de modo a “contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais”³⁴. No entanto, há

³⁴LBSE 1986

Artigo 37.º

(Rede escolar)

1 – Compete ao Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população.

2 – O planeamento da rede de estabelecimentos escolares deve contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e o ensino a todas as crianças e jovens.

Artigo 38.º

(Regionalização)

O planeamento e reorganização da rede escolar, assim como a construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento, devem assentar numa política de regionalização efectiva, com definição clara das competências dos intervenientes, que, para o efeito, devem contar com os recursos necessários.

que assegurar o respeito pelas particularidades de cada município, as quais surgem contempladas na respetiva Carta Educativa.

Assim, a Carta Educativa é um documento que consubstancia o planeamento e ordenamento do sistema educativo em termos municipais, partindo de uma realidade histórica, cultural, geográfica, social e económica específica.

Com o Decreto-Lei n.º 7/2003, estipula-se claramente que “a carta educativa visa assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, por forma que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efetiva que ao mesmo nível se manifestar”. E este documento legal vai mais longe: “a carta educativa é, necessariamente, o reflexo, a nível municipal, do processo de ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação, com vista a assegurar a racionalização e complementaridade dessas ofertas e o desenvolvimento qualitativo das mesmas, num contexto de descentralização administrativa, de reforço” (artigo 11.º).

Efetivamente, as cartas educativas consubstanciam uma forma de, através da definição de linhas para a atuação educativa, promover o desenvolvimento comunitário e a qualidade de vida das populações a nível local.

Trata-se de um “instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município”³⁵. Contudo, o seu âmbito pode ultrapassar o mero planeamento e ordenamento prospetivo da dimensão material da educação e conter linhas de atuação estratégicas para o concelho no que à educação diz respeito. Assim, além de contribuir para o fomento das políticas educativas do município, contribuirá, também, e indubitavelmente, para o desenvolvimento concelhio e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Ao retratar o concelho, do ponto de vista geográfico, demográfico, económico e social, permitirá delinear as linhas de atuação educativa que melhor lhe correspondem.

Verdadeiramente, a carta educativa oferece uma perceção da realidade do município, o que abre caminho no que diz respeito à definição dos eixos orientadores em matéria educativa. Tratando-se de um documento aberto, suscetível de receber alterações ou acrescentamentos sempre que tal se revele pertinente, poderão ocorrer

³⁵Dec.-Lei 7/2003 (art.º10).

transformações na atuação educativa municipal sempre no sentido de melhorar as respostas a oferecer.

Saliente-se o facto de a elaboração da Carta Educativa ser da inteira responsabilidade do município, o que reforça, em paralelo com outras circunstâncias, sobre as quais nos debruçaremos adiante, o papel desta instância na definição das políticas educativas a adotar a nível concelhio.

1.2.2. O Conselho Municipal de Educação

O reforço do protagonismo do local, mais especificamente do município, no domínio educativo através de emanações legais e de medidas concretas tem sido notório.

Aliás, “algumas dessas medidas, como seja a criação de conselhos locais de educação, pretendiam aumentar o envolvimento e a participação dos diferentes parceiros na definição de objectivos e na melhoria dos processos de ação municipal” (Martins, 2007, p.15).

A lei 159/99, de 14 de setembro, institui os conselhos locais de educação, apesar de a lei 115-A/98 já ter indiciado o seu surgimento, conforme se pode verificar no artigo 2:

Com base na iniciativa dos Municípios, serão criadas estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e transporte escolares.

Os Conselhos Municipais de Educação surgem com o Decreto-Lei n.º7/2003, de 15 de janeiro, assumindo “ particular relevância a concretização da transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais, reconhecendo que os municípios constituem o núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade” (preâmbulo).

Assim, o CME pressupõe a mobilização, por parte do município, de estruturas de diferentes âmbitos (saúde, emprego, segurança social, formação profissional, desporto...)³⁶.

³⁶Segundo a Lei n.º 41/2003 de 23 de agosto, que configura a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003:

1 - Integram o conselho municipal de educação: a) O presidente da câmara municipal, que preside; b) O presidente da assembleia municipal; c) O vereador responsável pela educação, que assegura a

Para Formosinho & Machado (2005),

A regulamentação do Conselho Municipal de Educação dá, assim, corpo a uma política de dupla direcção. Por um lado, corresponde a um movimento de recentralização política, que se manifesta na “reposição” da legitimidade de intervenção do governo central na governação (nunca abandonada) das escolas, ao mesmo tempo que tenta o fortalecimento da sua governabilidade. Por outro lado, concretiza uma política de desconcentração administrativa que, ao mesmo tempo que aproxima os serviços das populações, garante um controlo mais próximo das políticas definidas a nível central”. (pp. 154-155)

Efetivamente, trata-se de um meio de operacionalizar a intervenção do município no domínio educativo, uma vez que, convocando diversos atores locais, contribui para desenhar as políticas educativas do respetivo concelho. A colaboração e articulação do município com o sistema escolar surge, pois, cada vez mais reforçada. Ora, deste modo, a escola deixa de tecer apenas articulações com a Direção Regional de Educação e passa a tecê-las também com o município.

A criação do CME apresenta-se como mais um modo de reforçar a intervenção das autarquias em matéria de educação e de consecução de uma política educativa local. Na verdade, são envolvidos diversos parceiros educativos, visando possibilitar o debate de ideias, por forma a encontrar soluções conjuntas para os problemas educativos locais. Reconhece-se, deste modo, que o processo educativo não se confina ao espaço escolar, mas abrange várias instâncias da comunidade educativa enraizadas e com uma função definida num determinado território.

“Para o prosseguimento do objetivo dos conselhos, estes possuem competências legais³⁷ bastante importantes, sobre várias matérias relacionadas com o

substituição do presidente, nas suas ausências e impedimentos; d) O presidente da junta de freguesia eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho; e) Um representante de pessoal docente do ensino básico público. 2 - Integram ainda o conselho municipal de educação os seguintes representantes, desde que as estruturas representadas existam no município: a) Um representante das instituições de ensino superior público; b) Um representante das instituições de ensino superior privado; c) Um representante do pessoal docente do ensino secundário público; d) Um representante do pessoal docente do ensino básico público; e) Um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública; f) Um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados; g) Dois representantes das associações de pais e encarregados de educação; h) Um representante das associações de estudantes; i) Um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam atividade na área da educação; j) Um representante dos serviços públicos de saúde; l) Um representante dos serviços da segurança social; m) Um representante dos serviços de emprego e formação profissional; n) Um representante dos serviços públicos da área da juventude e do desporto; o) Um representante das forças de segurança.

³⁷ Artigo 4.º

Competências

1 - Para a prossecução dos objectivos referidos no artigo anterior, compete ao conselho municipal de educação deliberar, em especial, sobre as seguintes matérias: a) Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego; b) Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista a, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa

planeamento da provisão local de educação, com a coordenação do sistema educativo, acompanhamento do processo de elaboração e atualização da carta educativa, participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, apreciação de projetos educativos, medidas de desenvolvimento educativo em vários domínios, intervenção na qualificação e requalificação do parque escolar, entre outras. Compete-lhes ainda definir regras relativas ao funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino (adequação das instalações, desempenho do pessoal docente e não docente, assiduidade e sucesso escolar dos alunos...)” (Costa, 2010, p. 24).

Os municípios intervêm em diferentes áreas da vida pública com o objetivo de satisfazer as necessidades e os interesses dos habitantes. Como tal, cabe ao Conselho Municipal de Educação articular as políticas educativas com outras de forma a satisfazer globalmente as necessidades dos habitantes.

Além disto, o Conselho Municipal de Educação acompanha o processo de elaboração e atualização da Carta Educativa enquanto instrumento organizativo da rede educativa do concelho. Por outro lado, tem voz na negociação e execução dos contratos de autonomia, uma vez que, corporizando um determinado território, encontra-se na posse de conhecimentos sobre as características históricas, sociais e culturais que lhe permitem operar a este nível. Por isso mesmo, encontra-se também em condições de apreciar os projetos educativos a desenvolver pelo município, reconhecendo aqueles que se adequam à satisfação das necessidades do local e dos respetivos habitantes.

O município, enquanto poder instituído a nível local, possui um conhecimento do mesmo que lhe advém da proximidade com os cidadãos e com o próprio território, que não encontraria visibilidade se se tratasse de um poder centralizado. Não espanta, portanto, que o Conselho Municipal de Educação inclua representantes das mais variadas instâncias da comunidade que, de modo mais ou menos direto, acabam por interferir no rumo dado às dinâmicas educativas num determinado concelho.

do concelho, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal; c) Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos nos artigos 47.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio; d) Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município; e) Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação; f) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de caráter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania; g) Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos; h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar. 2 - Compete, ainda, ao conselho municipal de educação analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, refletir sobre as causas das situações analisadas e propor as ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.

Estas dinâmicas e a forma como são desenvolvidas e implementadas assumem contornos diferenciados em função da atuação de órgãos decisores como o Conselho Municipal de Educação, mas também estão dependentes da existência de Projetos Educativos Locais e do modo como são definidos.

1.2.3. O Projeto Educativo Local

O Projeto Educativo Local, quando existe num determinado concelho, assume-se como uma forma de reforço do envolvimento das instâncias municipais no fenómeno educativo, como se depreende das afirmações que se seguem:

Nos últimos anos tem-se assistido a uma crescente responsabilização das autarquias, em matéria de Educação, numa clara transferência de competências a vários níveis e que requer das autarquias uma agilização de meios humanos, materiais e, principalmente, financeiros. Surgem, com mais regularidade e com diversos contornos, os chamados Projectos Educativos Locais associados a políticas educativas municipais, que alguns Municípios já tinham em prática mesmo antes da base legal, por considerarem uma boa aposta na esfera da Educação, enquanto outros estão, agora, a dar os primeiros passos nessa construção. (Vieira, 2011, p. 7)

Para que, ao nível de um determinado território, se construa um projeto educativo local, é imprescindível a existência de abertura dos estabelecimentos de ensino no sentido da cooperação e da partilha. A dimensão unitária e unidimensional da escola é ultrapassada e esta passa a ser concebida como instituição aberta que não atua de modo isolado. Envolvimento afigura-se, neste contexto, como um conceito crucial sem o qual não é exequível qualquer projeto educativo local, isto é, “faz mais sentido falar de “projeto educativo local” como forma de integrar o projeto educativo de escola num território mais vasto configurado pela área de influência do próprio local” (Barroso, 2005, p. 141). Logo, é imperioso que “o projeto de escola, se articulado com os projetos de outras organizações de um mesmo “território educativo” ou “bacia de informação”, se constitua um elemento importante para a definição de uma política local de educação ao obrigar à concentração de objetos e à coordenação de recursos entre o poder autárquico, os agentes económicos e culturais e as próprias escolas (Barroso, 2005, p. 128).

Tendo por base um Projeto Educativo Local, que define e concentra nas suas linhas fulcrais as conceções educativas municipais, o território municipal mobiliza os cidadãos para o envolvimento no seu próprio processo educativo a partir de estruturas e organismos locais.

Ora, em termos de documentos legais (como sejam a Carta Educativa ou o Projeto Educativo Local) e em termos de órgãos para concretização das políticas educativas (como seja o Conselho Municipal de Educação), estão criadas as condições para a concretização de políticas educativas de teor descentralizado.

No ponto seguinte, procuraremos retirar algumas conclusões sobre a real operacionalização dessas políticas.

1.3. Políticas educativas de descentralização: retórica ou concretização efetiva?

Apesar de anteriormente termos abordado manifestações concretas e objetivas das políticas de descentralização (Carta Educativa, Conselho Municipal de Educação e Projeto Educativo Local), resta saber se estas políticas se limitam à mera retórica ou se encontram concretização efetiva.

A verdade é que, “enquanto expressão desta nova vaga reformadora, as noções de descentralização, autonomia, participação, projeto educativo de escola, área-escola, gestão centrada na escola, formação centrada na escola, integração comunitária da escola, e outras, impregnaram a linguagem educacional, incluindo a própria retórica dos textos legislativos, sobretudo dos seus preâmbulos” (Ferreira, 2005, p. 269). A própria expressão “políticas educativas”, que antes era apenas utilizada por referência ao Estado central, passou a ser utilizada por referência aos contextos da ação local, sendo exemplo o uso de expressões como “políticas educativas locais” e “projeto educativo local”, as quais procuram transmitir a ideia de que o “local” deixou de ser encarado apenas como uma instância de execução das políticas centrais.

Na verdade, desde o domínio legislativo até à própria utilização linguística comumente utilizada, decorrente de conceções e ideias partilhadas, o “local” passou a ter uma autonomia própria, deixando de ser uma extensão da centralidade governativa a vários níveis.

No entanto, apesar das constantes alusões à descentralização, continua a verificar-se uma certa dependência centralista, sobretudo burocraticamente falando.

O Ministério da Educação e as suas antigas Direções Regionais/atuais Direções Gerais dos Estabelecimentos Escolares/Direções de Serviços continuam

verdadeiramente omnipresentes na vida das escolas, quer ao nível das suas linhas ideológicas, quer ao nível das suas práticas.

A descentralização das estruturas educativas conhece, na atualidade, uma visibilidade cada vez mais proeminente. No entanto, e porque Portugal tem uma identidade cultural, civilizacional e educativa uniformizada, dependendo política e governamentalmente de um núcleo, há uniformidade no que se refere a aspetos como o elenco das disciplinas, os programas, a distribuição da carga horária, os currículos, os manuais escolares, o sistema de faltas e de exames, etc. Logo, “a primeira constatação a fazer é a da abrangência da centralização – há normas para todas as áreas de atuação e normas detalhadas” (Fernandes, 2005, p. 99).

Por exemplo, com o atual governo, assistimos ao regresso dos exames nacionais no final dos quarto e sexto anos (às disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática), retomando modelos avaliativos já outrora implementados. Trata-se, portanto, de um critério de seriação de alunos de índole marcadamente centralizadora. Como tal, apesar das especificidades do meio em que o aluno está integrado, a verdade é que não poderá descurar as emanações do centro, pois deverá prestar provas do seu domínio aquando da realização dos exames.

No que diz respeito ao sistema de ensino em Portugal, naquilo que lhe é visceral, ou seja, naquilo que neste âmbito se apresenta como estrutural e estruturante, parece haver linhas orientadoras nacionais que têm como consequência a homogeneidade de preceitos, procedimentos e práticas.

Contudo, quando se trata de questões físicas e relacionadas com a própria funcionalidade de aspetos educativos diversificados (transportes escolares, refeições escolares, construção e manutenção de edifícios escolares, pessoal não docente para o ensino básico, participação na ação social escolar, atividades complementares de ação educativa, etc.), as instâncias locais parecem adquirir cada vez maior margem para atuar.

Como já foi explanado noutra ponto da presente dissertação, a concretização efetiva das políticas de descentralização ocorre ao nível material e organizacional do universo educativo e não ao nível da sua filosofia de base nem da sua morfologia.

As autarquias, ao colaborarem de modo mais próximo no domínio da educação, estão também, e sem qualquer sombra de dúvida, a contribuir para o desenvolvimento local, que encontra eco na forma como se promovem as questões educativas no âmbito de um determinado território.

Na verdade, como já foi referido noutra momento desta tese, as autarquias são depositárias de competências, legalmente oferecidas, em matéria educativa, possuindo ainda a possibilidade de proceder ao exercício das designadas

“não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122). Este será variável de município para município, uma vez que, tratando-se de competências sem obrigatoriedade legal, estarão dependentes da importância concedida ao domínio da educação. Pensamos tratar-se do cenário propício para se poder concluir se, num determinado município, as políticas educativas de descentralização não passam de retórica ou conhecem concretização efetiva.

Claro está que, quando nos referimos às competências legalmente impostas, todos os municípios encetarão o seu cumprimento. Porém, se a intervenção no universo educativo adquire um teor facultativo, só os municípios para os quais a educação se reveste de relevância disponibilizarão verbas, esforços, ações e recursos para este setor. Neste ponto, e em cada município específico, perante o cenário observado, poderá colocar-se a questão “Políticas educativas de descentralização: retórica ou concretização efetiva?”.

Uma das manifestações concretas das políticas educativas de descentralização prende-se com a crescente autonomia das escolas.

Seguidamente, passaremos a analisar o modo como se tem processado este fenómeno e a forma como imprime (ou não) à educação este teor descentralizador.

1.4. Autonomia das escolas

A partir dos anos 80, a administração descentralizada do sistema educativo passa a configurar discursos e documentos legais. Mais especificamente, “desde os finais da década de 80 que se tem assistido em vários países a uma alteração significativa do papel do estado nos processos de decisão política e de administração da educação” (Barroso, 1999, p. 132).

De facto, “a autonomia da escola exerce-se através de competências próprias em vários domínios, como a gestão de currículos e programas e atividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de espaços e tempos de atividades educativas, na gestão e formação de pessoal docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira” (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro).

Todavia, “a autonomia distingue-se de descentralização na medida em que envolve não apenas uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo mas mais diretamente a capacidade de ação por parte dos titulares dessa distribuição” (Fernandes, 2005, p. 59). Assim, as escolas que

funcionam de modo autónomo não se sujeitam, ou não deveriam sujeitar, levando em conta a essência do termo, a emanações centrais, mas constroem o seu próprio quadro normativo tendo como ponto de partida a realidade em que estão integradas. Assim, as instâncias municipais reforçam a sua participação em matéria educativa pois que as escolas se abrem, procurando estas instâncias como parceiros para a operacionalização das políticas educativas num espaço que se revela como localizado, circunscrito e delimitado. Como tal, “no caminho da democratização da sociedade e do desenvolvimento, os municípios têm um papel principal, não um mero papel de apoio ou complementar do papel do Estado” (Pinhal, 2011, p. 13).

A Lei nº 49/2005, de 30 de agosto (Lei de Bases do Sistema Educativo) assegura que “o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico”. No seio da comunidade, o município afirma-se pois como agente educativo e formativo, como se depreende das palavras de Pinhal (2011):

Acrescentando-se à competência que a lei já define para os órgãos municipais, há uma multiplicidade de intervenções possíveis que podem ajudar na educação e na formação da população, quer se trate da população jovem, quer se trate da população adulta. O município, enquanto autarquia com mais possibilidades, deve assumir essas intervenções, associando-lhes as organizações locais e os cidadãos em geral. Eles, os municípios, são a rede mais capacitada para conceber, lançar, ordenar e animar políticas públicas ao nível local, que completem a intervenção do Estado e se adequem às aspirações e necessidades particulares dos seus territórios. E também são eles que estão em melhores condições para potenciar a energia participativa e transformadora dos cidadãos e das suas organizações, não sendo necessário prever a criação de mais instâncias locais para exercerem esses papéis. (p. 15)

Efetivamente, a autonomia das escolas diz respeito à concentração nas mesmas de poderes de decisão em diferentes domínios os quais *a priori* eram decorrentes da administração central. Assim, surge como modo de “democratização das estruturas, dos poderes e das formas de governo das escolas, como forma de afrontar a centralização política e administrativa do sistema escola” (Lima, 2009, p. 236).

As escolas “são consideradas totalmente autónomas, ou detentoras de um alto grau de autonomia, se forem inteiramente responsáveis pelas suas decisões, dentro dos limites previstos na lei ou no quadro normativo geral relativo à educação” (Eurydice, 2007, p. 5). Contudo, no âmbito de um cenário de autonomia, nem todas as escolas a possuem de uma forma plena ou total. Assim, “as escolas são parcialmente

autónomas se tomarem decisões dentro de um conjunto de opções pré-determinadas ou se tiverem de submeter as suas decisões à aprovação da autoridade educativa que as tutela” (Eurydice, 2007, p. 5). Regista-se ainda a possibilidade de as escolas não serem detentoras de qualquer autonomia. Como tal, “são consideradas sem autonomia quando não tomam decisões numa determinada área” (Eurydice, 2007, p. 17).

Na Europa, de um modo geral, a tendência para oferecer autonomia às escolas aumentou a partir dos anos 90. No caso específico de Portugal, foi com o Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de maio, que este processo começou a ganhar forma, sendo que a autonomia das escolas se inscreve num quadro político de transferência de competências educativas, entre outros, para as instâncias descentralizadas. De facto, segundo o preâmbulo do referido Decreto-Lei, “a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspetos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objetivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação”. O processo de autonomia das escolas desenvolve-se num quadro de colaboração com as instâncias locais. Aliás, em alguns países da Europa, a autarquia local ou o organismo administrativo que lhe corresponde possui poder de decisão para delegar nas escolas liberdade de atuação em diversas áreas, o que poderá, naturalmente, originar diferenças ao nível dos poderes delegados em cada escola (Eurydice, 2007).

No entanto, seria erróneo pensar-se que autonomia das escolas é sinónimo de demissão do Estado centralizado das suas responsabilidades no processo educativo dos cidadãos portugueses. Segundo as emanações legislativas, o que se espera é que seja concedida às escolas margem legal e económica para responder a solicitações de um contexto escolar específico integrado num contexto comunitário e territorial não menos específico. Neste sentido, o Projeto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Atividades das escolas com autonomia devem contemplar estas particularidades e orientar as suas linhas de atuação no sentido de resolver problemas específicos, ou seja, devem adaptar-se às especificidades e necessidades de um público em particular.

Apesar de não se tratar de uma demissão completa do Estado centralizado, a verdade é que as instâncias estatais descentralizadas, como os municípios, assumem um notório protagonismo, baseadas num conhecimento efetivo da população a partir da proximidade naturalmente estabelecida. A este propósito, observem-se as seguintes considerações:

O aprofundamento da autonomia das escolas e dos seus agrupamentos fundamentada na convicção de que o real conhecimento da população que servem lhes permite encontrar as melhores soluções, desde que para isso as habilite a conseqüente atribuição de competências, bem como as novas competências detidas nesta área pelas autarquias, determinou a decisão de fazer transitar definitivamente para aquelas instâncias parte das competências até aqui exclusivas do Ministério da Educação³⁸.

Atentemos, agora, nas palavras de Castro (2007):

A autonomia prevista na lei contempla o exercício de competências próprias em vários domínios, caracterizados no regime jurídico da autonomia da escola, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 43/89, como o da autonomia pedagógica que contempla a gestão de currículos, programas e actividades educativas, a avaliação, a orientação e acompanhamento de alunos, a gestão de espaços e tempos escolares, a gestão e formação do pessoal docente; a autonomia cultural na medida em que se atribuem competências para organizar ou participar em acções de extensão educativa, de difusão cultural ou de animação sociocomunitária; de autonomia administrativa escolar exercida através de competências próprias em matéria de admissão de alunos, de serviço de exames e de equivalências, na gestão do pessoal não docente, na gestão dos apoios educativos, de instalações e equipamentos, e a autonomia na gestão financeira, pois prevê a elaboração de uma proposta de orçamento privativo associado ao respectivo plano de actividades a apresentar à Direcção Regional de Educação. (pp. 55-56)

Para Adão (2010, p.57), “nos termos da lei, a autonomia de cada escola depende da sua própria iniciativa (...) pois cabe a cada escola, através da respectiva direcção executiva, propor a celebração de um contrato de autonomia”. No entanto, a autonomia, a administração e a gestão dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas deve ter na mira “integrar as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais, culturais e científicas” (artigo 3.º do Decreto-Lei 75/2008). Sublinha-se, então, o facto de a autonomia das escolas se localizar no seio de uma filosofia centrada na comunidade e no estabelecimento de interligações entre a educação e as diversas valências comunitárias.

Com a Portaria n.º1260/2007, de 26 de setembro, prevê-se o estabelecimento de contratos de autonomia entre as escolas e as respectivas direcções regionais de educação, os quais se baseiam “no princípio de que a escola constitui um serviço responsável pela execução local da política educativa nacional e prestadora de um serviço público de especial relevância” (artigo 4.º). Todavia, nem todas as escolas nacionais reúnem as condições³⁹ para o estabelecimento de contratos de autonomia, o

³⁸ Despacho n.º 20956/2008 do Ministério da Educação.

³⁹ Art. 48.º do Decreto-lei n.º 115-A/98

a) Subordinação da autonomia aos objetivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos;

b) Compromisso do estado e dos órgãos de administração e gestão na execução do projeto educativo e respetivos planos de actividades;

qual está sempre sujeito à validação da respetiva direção regional de educação e do conselho geral (embora, em 2007, como não havia sido ainda instituído o conselho geral, se faça referência, no documento legislativo correspondente, à assembleia de escola)⁴⁰.

Neste âmbito, atente-se nas palavras de Licínio Lima (2009), a propósito do regime de autonomia das escolas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98:

O novo regime introduziu algumas alterações significativas em termos de morfologia organizacional, instituindo uma assembleia como órgão máximo, mas longe de um órgão de direcção, um conselho executivo ou, em alternativa, um director (pela primeira vez depois do 25 de Abril), um conselho pedagógico e um conselho administrativo. Mas a principal inovação consistirá na figura dos “contratos de autonomia”, em duas fases, a celebrar com o Ministério dentro de certas condições, sujeitas a avaliação. Esta medida, embora criticada por sectores sindicais e por alguns académicos, não viria a produzir qualquer impacto durante os anos seguintes, dado que, à excepção de um contrato de autonomia, assinado em circunstâncias excepcionais, nenhum outro viria a ser firmado até à entrada em funções do XVII Governo Constitucional, presidido por José Sócrates. (p. 238)

Apesar da referida autonomia, há quadros legislativos, com repercussões uniformes em todo o território nacional, que não deixam de estar na base da atuação das escolas. Assim, e partindo deste pressuposto, a autonomia das escolas assume algumas marcas de condicionalidade. Aliás, mesmo as escolas que possuem contrato de autonomia vêem a sua margem de atuação um tanto relativizada, uma vez que este está sempre sujeito a acompanhamento e monitorização por parte do Ministério da Educação, como pressupõe o artigo 7.º da Portaria n.º1260/2007, de 26 de setembro. É caso para afirmar que “escolas que quiseram sair de baixo da saia da mãe não voaram muito”⁴¹.

Neste âmbito, veja-se o que sustenta Ferreira (2005):

-
- c) Consagração de mecanismos de participação do pessoal docente e não docente, dos alunos do ensino secundário, dos pais e de representantes da comunidade;
 - d) Reforço da responsabilização dos órgãos de administração e gestão, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola que permitam acompanhar a melhoria do serviço público de educação;
 - e) Adequação dos recursos atribuídos às condições específicas da escola ou do agrupamento de escolas e ao projecto que pretende desenvolver;
 - f) Garantia de que o alargamento da autonomia respeita a coerência do sistema educativo e a equidade do serviço prestado.

⁴⁰ Artigo 7.º da Portaria n.º1260/2007, de 26 de Setembro:

A celebração do contrato de autonomia está sujeita ao preenchimento das condições seguintes:

- a) Adoção por parte da escola de dispositivos e práticas de autoavaliação;
- b) Avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas;
- c) Aprovação pela assembleia de escola e validação pela respetiva direção regional de educação de um plano de desenvolvimento da autonomia que vise melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da unidade de gestão e ultrapassar as suas debilidades, de forma sustentada.

⁴¹ Título do artigo publicado por Cátia Casulo, em 6 de abril de 2012, em www.ionline.pt (consultado em 08-04-2012).

Neste sentido, a “autonomia” da escola pode não significar mais do que um slógane, pois, em simultâneo com a profusão de discursos sobre autonomia, a participação e a possibilidade de elaboração de projectos educativos próprios, parecem surgir novas formas de “controlo” e “dependência”. Por exemplo, nos contextos das políticas de autonomia da escola e dos agrupamentos de escolas parece emergir um novo tipo de relação de subordinação e controlo que se abriga sob a ideia de “autonomia como aprendizagem”, mas no sentido tipicamente escolar- isto é, de alunos (as escolas), que aprendem, e de professores (a administração), que ensinam – e não no sentido de uma aprendizagem autónoma da autonomia. E, nesta óptica, as novas formas de actuação da administração tendem a gerar no seio dos professores o sentimento de que a autonomia da escola corresponde mais à intensificação e alienação do seu trabalho, transformado num exercício burocrático e administrativo de elaboração de documentos escritos – planos, projectos, regulamentos, etc. – exigidos apressadamente pela administração, do que a uma oportunidade para transformarem a escola em benefício dos alunos. (pp. 282-284)

O documento publicado pela Unidade Europeia da Rede Eurydice, com o apoio financeiro da Comissão Europeia, divide os países europeus em diferentes grupos no que diz respeito à sua atuação em diversos âmbitos (aquisição de equipamentos informáticos, utilização de fundos públicos, utilização de fundos privados, diretores, pessoal docente, pessoal não docente).

Quanto à aquisição de equipamento informático, atesta-se que, no nosso país, assim como em outros, não existe controlo centralizado neste aspeto. Veja-se o seguinte quadro-síntese (Quadro n.º 6):

Quadro n.º 6

Autonomia das escolas em matéria de aquisição de equipamento informático

Países	Autonomia das escolas no tocante à aquisição de equipamento informático
Bulgária, Grécia, França, Chipre, Áustria, Portugal, Roménia, Liestaine	Não existe controlo sobre as decisões da escola a este nível.
Bélgica, Estónia, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Eslováquia, Suécia, Islândia	As escolas possuem um certo grau de autonomia, efetuando as aquisições sem interferências externas.
Inglaterra, País de Gales, Bulgária	Liberdade para efetuar investimentos suplementares de acordo com orçamentos próprios.
Irlanda do Norte	As escolas gerem este domínio internamente.
Bélgica	Financiamento regional a este nível.
Espanha	Equipamento informático fornecido pelas comunidades autónomas.

Países	Autonomia das escolas no tocante à aquisição de equipamento informático
Alemanha, Malta, Polónia	As escolas solicitam a aprovação das autoridades centrais ou tomam as suas decisões com base num conjunto de opções pré-definidas.
Itália, Irlanda, Eslovénia	As escolas atuam de acordo com as directrizes gerais.
Lituânia, Escócia	As escolas tomam decisões depois de consultarem a autoridade superior.
Republica Checa	As escolas são autónomas.
Inglaterra, País de Gales	Existem algumas medidas específicas de financiamento central.

Nota: Quadro elaborado com base nos dados recolhidos em *Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e Medidas* (2007).

Verifica-se que, em Portugal, a administração central não controla as decisões das escolas a este nível, embora não exista autonomia total como no caso da República Checa. Apesar de se registarem países em que a tomada de decisões nesta área está dependente da anuência da tutela, salienta-se o caso espanhol em que as comunidades autónomas fornecem o material informático.

Quanto à utilização de fundos públicos, a autonomia das escolas também não é equitativa em todos os países da Europa, como se conclui a partir da análise do Quadro n.º 7.

Quadro n.º 7

Autonomia das escolas em matéria de utilização de fundos públicos

Países	Despesas de capital e/ou aquisições	Despesas de funcionamento	Aquisição de equipamento informático
Bélgica	AT	AT	AT
Bulgária	SA	SA	SA
República Checa	SA	AL	AT
Dinamarca	DD	AT	DD
Alemanha	SA	SA	AL
Estónia	SA	AT	AT
Irlanda	SA	AT	AT
Grécia	SA	AL	SA
Espanha	AL	AT	AT
França	SA	AL	AL
Itália	SA	AT	AT
Chipre	SA	SA	SA
Letónia	AT	AT	AT
Lituânia	AL	AL	AT
Luxemburgo	SA	AT	AT
Hungria	SA	AL	AT
Malta	AL	AT	AL
Países Baixos	DD	DD	DD
Áustria	SA	AT	SA
Polónia	AL	AT	AL
Portugal	Não aplicável	AT	Não aplicável
Roménia	SA	SA	SA
Eslovénia	AL	AT	AT
Eslováquia	SA	AL	AT
Finlândia	SA	DD	DD
Suécia	AT	AT	AT
Islândia	AL	AT	AT
Inglaterra e País de Gales	AL	AT	AT
Noruega	AL	AT	SA
Escócia	SA	AT	AT
Islândia	SA	AT	AT
Listenstaine	AL	AL	SA
Noruega	SA	AL	DD

Legenda:

AT: autonomia total

AL: autonomia limitada

SA: sem autonomia

DD: delegação discricionária

Nota: Quadro elaborado com base em *Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e Medidas* (2007).

No que toca a utilização de fundos públicos, verifica-se que, em países como Bulgária, Grécia, França, Chipre, Áustria, Roménia e Listenstaine, as escolas não possuem margem para tomar decisões, encontrando-se dependentes de orientações superiormente emanadas e devendo seguir obrigações e/ou restrições que lhes são impostas.

Em Portugal, as escolas são portadoras de autonomia para proceder à gestão das despesas de funcionamento.

No que diz respeito à angariação e utilização de fundos privados, observe-se o Quadro n.º 8 para aferir a autonomia das escolas europeias neste sentido.

Quadro n.º 8
Autonomia das escolas em matéria de utilização de fundos privados

Países	Angariação de fundos (donativos e patrocínios)	Arrendamento das instalações escolares para atividades fora do horário escolar	Empréstimos	Utilização de fundos privados para a aquisição de: bens imóveis	Utilização de fundos privados para a aquisição de: bens moveis	Utilização de fundos privados para o recrutamento de: pessoal docente	Utilização de fundos privados para o recrutamento de: pessoal não docente
Bélgica	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Bulgária	AT	AL	SA	SA	AT	SA	SA
República Checa	AT	AT	AL	AL	SA	AL	AL
Dinamarca	AT	SA	SA	SA	SA	SA	SA
Alemanha	SA	SA	SA	SA	SA	SA	SA
Estónia	AT	AT	SA	SA	AT	SA	SA
Irlanda	AT	AT	SA	AT	AT	AT	AT
Grécia	SA	SA	SA	SA	SA	SA	SA
Espanha	AT	AL	SA	SA	AT	SA	SA
França	AT	AT	SA	AT	AT	SA	SA
Itália	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Chipre	SA	SA	SA	SA	SA	SA	SA
Letónia	AT	AT	SA	AT	AT	AT	SA
Lituânia	AT	AT	SA	SA	AT	SA	AT
Luxemburgo	SA	SA	SA	SA	SA	SA	SA
Hungria	AT	AL	SA	SA	AL	SA	SA
Malta	AT	AT	SA	SA	SA	SA	SA
Países Baixos	DD	DD	DD	DD	DD	DD	DD
Áustria	AT	SA	SA	SA	AL	SA	SA
Polónia	AL	AL	SA	SA	AT	SA	AT
Portugal	AT	AT	SA	SA	AT	SA	AL
Roménia	AT	AL	SA	AT	AT	SA	SA
Eslovénia	AT	AT	AL	AL	AT	SA	SA
Eslováquia	AT	AT	SA	AL	AL	SA	SA
Finlândia	DD	SA	SA	SA	SA	SA	SA
Suécia	AT	AT	SA	SA	AT	SA	SA
Inglaterra e País de Gales	AT	AT	AL	AT	AT	AT	AT
Noruega	AT	AT	SA	SA	AT	SA	AT
Escócia	AT	AT	SA	SA	AT	SA	AT
Islândia	SA	SA	SA	SA	SA	SA	SA
Listenstaine	AT	SA	SA	SA	AT	SA	SA
Noruega	AL	AT	SA	SA	SA	SA	SA

Legenda:

AT: autonomia total

AL: autonomia limitada

SA: sem autonomia

DD: delegação discricionária

Nota: Quadro elaborado com base em *Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e Medidas* (2007).

Efetivamente, na Bélgica e em Itália, as escolas têm autonomia ao nível de donativos, receitas de arrendamento e empréstimos. Cenário oposto localiza-se na Islândia, em que as escolas não têm qualquer espécie de autonomia em matéria de angariação e utilização de fundos privados. Em Portugal, as escolas possuem total autonomia para angariar fundos (donativos e patrocínios), arrendar instalações escolares fora do horário escolar para atividades escolares e para utilizar fundos privados para aquisição de bens móveis. Contudo, não dispõem de qualquer autonomia para empréstimos, utilização de fundos privados para aquisição de bens imóveis ou utilização de fundos privados para recrutamento de pessoal docente. No que diz respeito à utilização de fundos privados para o recrutamento de pessoal não docente, a autonomia das escolas portuguesas é limitada.

O Quadro n.º 9 apresenta o cenário europeu no que diz respeito à autonomia das escolas em matéria de diretores.

Quadro n.º 9

Autonomia das escolas em matéria de diretores

Países	Seleção	Despedimento	Deveres e responsabilidades	Ação disciplinar
Bélgica	SA	SA	SA	SA
Bulgária	SA	SA	SA	SA
República Checa	SA	SA	AT	SA
Dinamarca	SA	SA	AT	SA
Alemanha	SA	SA	SA	SA
Estónia	SA	SA	SA	SA
Irlanda	AT	AT	AT	AT
Grécia	SA	SA	SA	SA
Espanha	AL	SA	SA	SA
França	SA	SA	SA	SA
Itália	SA	SA	SA	SA
Chipre	SA	SA	SA	SA
Letónia	SA	SA	SA	SA
Lituânia	SA	SA	SA	SA
Luxemburgo	SA	SA	SA	SA
Hungria	SA	SA	SA	SA
Malta	SA	SA	SA	SA
Países Baixos	DD	DD	DD	DD
Áustria	SA	SA	SA	SA
Polónia	AL	SA	SA	SA
Portugal	AT	SA	SA	SA

Países	Seleção	Despedimento	Deveres e responsabilidades	Ação disciplinar
Roménia	SA	SA	SA	SA
Eslovénia	AT	AT	AT	AT
Eslováquia	AL	AL	SA	SA
Finlândia	SA	SA	SA	SA
Suécia	SA	SA	AT	SA
Inglaterra e País de Gales	AT	AT	AT	AT
Noruega	AL	AT	AT	AT
Escócia	SA	SA	SA	SA
Islândia	SA	SA	SA	SA
Listenstaine	SA	SA	SA	SA
Noruega	SA	SA	SA	SA

Legenda:

AT: autonomia total

AL: autonomia limitada

SA: sem autonomia

DD: delegação discricionária

Nota: Quadro elaborado com base em *Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e Medidas* (2007).

Considerando globalmente os dados do quadro anteriormente apresentado, conclui-se que, na maioria dos países em questão, as escolas não possuem autonomia ao nível da gestão dos diretores. Países como a Dinamarca e a Suécia apenas oferecem autonomia para as escolas decidirem sobre deveres e responsabilidades. Outros, como Espanha, Polónia e Portugal sobre a seleção dos mesmos. No rol de países que atribuem autonomia total às escolas em todas as áreas encontram-se a Bélgica, a Irlanda e a Eslovénia.

Note-se que, no caso específico de Portugal, as escolas possuem autonomia para a seleção dos diretores, embora aquela possua algum grau de limitação. É que não são as escolas *tout court* que escolhem o diretor. Na verdade, o Decreto-Lei 75/2008 estabelece que o Diretor é eleito pelo Conselho Geral (artigo 13.º, ponto 1 b) de que faz parte também o município bem como representantes da comunidade local. Ora, será caso para dizer que o município (e outras instâncias da comunidade local) tem também voz no processo de seleção do diretor. Trata-se de mais um aspeto representativo da abertura da escola à comunidade que acaba por interferir até em decisões desta natureza.

O Quadro n.º 10 expõe a situação europeia no que toca à autonomia das escolas em matéria de pessoal docente.

Quadro n.º 10
Autonomia das escolas em matéria de pessoal docente

Países	Seleção de professores para lugares vagos	Seleção de professores de substituição	Despedimento	Obrigações e responsabilidades	Ação disciplinar	Horas extraordinárias não previstas contratualmente	Tarefas e responsabilidades não previstas contratualmente
Bélgica	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Bulgária	AT	AT	AT	SA	AT	SA	SA
República Checa	AT	AT	AT	AT	AT	SA	AT
Dinamarca	SA	DD	SA	AT	SA	SA	SA
Alemanha	SA	AT	SA	SA	SA	AT	SA
Estónia	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Irlanda	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Grécia	SA	SA	SA	SA	SA	AL	AL
Espanha	SA	SA	SA	AL	SA	Não aplicável	SA
França	SA	AL	SA	SA	SA	AL	AL
Itália	SA	SA	SA	SA	AL	AT	AT
Chipre	SA	SA	SA	SA	SA	SA	SA
Letónia	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Lituânia	AT	AT	AT	AT	AT	AL	AL
Luxemburgo	SA	AT	SA	SA	SA	Não aplicável	Não aplicável
Hungria	AL	AL	AT	AT	AT	AL	AL
Malta	SA	SA	SA	SA	SA	Não aplicável	Não aplicável
Países Baixos	DD	DD	DD	DD	DD	DD	DD
Áustria	SA	AT	SA	AT	SA	SA	SA
Polónia	AT	AT	AT	SA	AT	AL	AL
Portugal	SA	AT	SA	SA	SA	SA	SA
Roménia	SA	AT	SA	AT	AT	AL	AL
Eslovénia	AL	AT	AT	AT	AT	AL	AL
Eslováquia	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Finlândia	DD	DD	SA	SA	SA	DD	DD
Suécia	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Inglaterra e País de Gales	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Noruega	AL	AT	AT	AT	AT	AT	AT
Escócia	AL	AT	SA	AT	SA	AT	AT
Islândia	AT	AT	SA	AL	AT	AL	AL
Listenstaine	SA	AL	SA	SA	SA	SA	SA
Noruega	AT	AT	SA	AL	AT	AT	AT

Legenda:

AT: autonomia total

AL: autonomia limitada

SA: sem autonomia

DD: delegação discricionária

Nota: Quadro elaborado com base em *Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e Medidas* (2007).

Se compararmos o grau de autonomia das escolas para gerir o pessoal docente com o grau de autonomia para gerir os diretores, verificamos que a segunda é mais reduzida, apesar de países como Irlanda, Chipre e Malta se afastarem desta realidade, não concedendo qualquer autonomia às escolas em matéria de gestão de pessoal docente. Em Portugal, as escolas apenas possuem autonomia total para gestão de professores de substituição, encontrando-se completamente limitadas em termos de autonomia nas restantes áreas.

O Quadro n.º 11 apresenta o modo como as escolas gerem o pessoal não docente nos países europeus.

Quadro n.º 11

Autonomia das escolas em matéria de pessoal não docente

Países	Seleção	Despedimento	Deveres e responsabilidades	Ação disciplinar
Bélgica	AT	AT	AT	AT
Bulgária	AT	AT	AT	AT
República Checa	AT	AT	AT	AT
Dinamarca	SA	SA	AT	SA
Alemanha	SA	SA	SA	SA
Estónia	AT	AT	AT	AT
Irlanda	AT	AT	AT	AT
Grécia	AT	AT	AT	AT
Espanha	SA	SA	SA	SA
França	SA	SA	AT	SA
Itália	SA	SA	AL	AL
Chipre	SA	SA	SA	SA
Letónia	AT	AT	AT	AT
Lituânia	AT	AT	AT	AT
Luxemburgo	SA	SA	SA	SA
Hungria	AL	AT	AT	AT
Malta	SA	SA	SA	SA
Países Baixos	DD	DD	DD	DD
Áustria	SA	SA	AT	SA
Polónia	AT	AT	AT	AT
Portugal	SA	SA	SA	SA
Roménia	AT	AT	AT	AT
Eslovénia	AL	AT	AT	AT
Eslováquia	AT	AT	AT	AT
Finlândia	DD	DD	DD	DD
Suécia	AT	AT	AT	AT

Países	Seleção	Despedimento	Deveres e responsabilidades	Ação disciplinar
Inglaterra e País de Gales	AT	AT	AT	AT
Noruega	AT	AT	AT	AT
Escócia	AT	SA	AT	SA
Listenstaine	AT	AL	AT	AL
Noruega	AT	AT	AT	AT

Legenda:

AT: autonomia total

AL: autonomia limitada

SA: sem autonomia

DD: delegação discricionária

Nota: Quadro elaborado com base em *Autonomia das Escolas na Europa. Políticas e Medidas* (2007).

Em grande parte dos países considerados, as escolas possuem autonomia total na gestão de pessoal não docente. Nos países em que não existe autonomia completa em todas as áreas mencionadas, a verdade é que as limitações a este nível não são muito significativas.

No caso específico de Portugal, as escolas encontram fortes limitações na gestão autónoma de pessoal não docente, devendo, neste campo, recorrer sempre a indicações e restrições da tutela. Poderemos estar perante a existência de constrangimentos à operacionalização da efetiva autonomia de escolas, como refere Lima (2011, p. 32):

Não por acaso, é invariavelmente o poder central que surge a celebrar e a confirmar as importantes conquistas democráticas, descentralizadoras e autonómicas que as escolas terão, entretanto, já alcançado, a ponto de terem tornado “despiciendas” algumas competências que os serviços centrais ainda detêm naquele momento, mas que deixarão de exercer. Porém, os tipos de autonomia envolvidos revelam-se francamente vazios, sem substância, assumindo mais um carácter metafórico, que é confirmado pela não nomeação das competências concretas que os serviços centrais deixarão de exercer para benefício das escolas.

Na circunstância do ensino básico português, a contratação de pessoal não docente encontra-se a cargo dos municípios, consubstanciando-se como uma estratégia descentralizadora em matéria educativa.

Aliás, o preâmbulo do Decreto-Lei 144/2008, de 28 de julho, aumentando as competências educativas dos municípios, “prevê o lançamento de uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efetiva descentralização de competências para os municípios”. Se anteriormente o município interferia mais diretamente no âmbito do ensino pré-escolar e do primeiro ciclo, adquire novas competências de atuação no

âmbito dos segundo e terceiro ciclos, mais especificamente no que se refere à gestão do parque escolar, à ação social escolar e aos transportes escolares.

Como já foi sendo reiterado noutros pontos da presente dissertação é, de facto, notória a crescente intervenção municipal a nível educativo.

Aliás, o próprio conceito de Projeto Educativo assenta no pressuposto de a “visão de uma escola de interesse público é compatível com uma conceção de escola que tem como fundo participar (...) na relação com a comunidade envolvente que será também agente educativo” (Carvalho & Diogo, 1994, p. 33). Será bom de ver que no âmbito da mencionada comunidade se encontra o município.

Verificam-se preceitos semelhantes na conceção dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária que assentam numa operacionalização do fenómeno educativo a partir do local e das características específicas que determinam.

Com efeito, seguidamente, debruçar-nos-emos sobre o Projeto Educativo da Escola e os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária enquanto agentes de dinamização de uma lógica de articulação da escola com a comunidade em geral e com o município em particular.

1.4.1. O Projeto Educativo da Escola

O Projeto Educativo é “o documento que consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa” (Dec.-Lei 75/2008, de 22 de abril, art.º 9).

Neste âmbito, “surge uma cultura organizacional de escola em que a peça fundamental é o projeto educativo da escola” (Baixinho, 2006, p. 33).

Como tal, cada escola tem como missão elaborar e, subsequentemente, cumprir o seu Projeto Educativo, contribuindo este para desenvolver e fazer aumentar a sua autonomia, sempre tomando como pontos de partida a democraticidade, a participação, a satisfação das necessidades dos alunos, o respeito pela diversidade cultural e as exigências da comunidade onde está integrada. Trata-se, pois, de um instrumento de planeamento e prospeção da ação educativa da escola, assumindo-se como referência para a atuação de todos os elementos da comunidade educativa.

Com efeito, a implementação do projeto educativo de escola não se limita ao interior das fronteiras do espaço escolar, mas pressupõe o envolvimento de toda a comunidade, ou, melhor, de todo um contexto sociocultural em que a escola está integrada. É que “se o plano educativo for reduzido meramente ao escolar, ignora-se um conjunto diversificado de recursos e de organizações de iniciativa local que prosseguem finalidades educativas em paralelo com a escola” (Baixinho, 2006, p. 38). Logo, “a escola passa a ter um papel importante no desenvolvimento local, em que este desenvolvimento possibilita em última instância, o aumento global do bem-estar das pessoas, através da sua participação e exercício duma cidadania ativa” (Baixinho, 2006, p. 46).

Para Canário (1992, p.10), “a construção da autonomia de cada estabelecimento de ensino, traduzida na elaboração e reelaboração de um projeto educativo próprio, corresponde a um processo indeterminado, aberto a uma diversidade de soluções”. E adianta: “surge como o instrumento, por excelência, da construção da autonomia do estabelecimento de ensino” (1992, p.12).

De facto “a autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projeto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere” (Decreto-Lei n.º43/89, de 3 de fevereiro). Assim, para a concretização do projeto educativo, que está ao serviço da autonomia da escola, pressupõe-se a mobilização de diversos atores locais, não podendo a escola ser encarada a partir de um desenraizamento em relação à comunidade em que está integrada. É neste contexto que Tripa (1994, p. 62) refere que “para que o Projeto Educativo possa responder às necessidades reais da escola, têm de se colocar as questões: onde estamos? quem somos?”. E Canário completa: “a produção de inovações a nível local (...) tem como referência o conceito de *criatividade* da escola, ou seja, a sua capacidade de responder de forma original e dinâmica aos problemas simultaneamente *singulares* e *complexos* que tem de enfrentar (Canário, 1992, p. 82).

1.4.2. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP's)

Os TEIP's surgem num quadro de territorialização da educação, em que a escola aparece ao serviço do desenvolvimento do local e este, por seu turno,

estabelece ações de cooperação com a escola as quais são localizadas territorialmente de forma específica e contextualizada.

Trata-se de uma tendência que não é exclusivamente portuguesa, mas que encontra eco em vários países do mundo. Cite-se, a título exemplificativo, as EAZ (Education Action Zones), na Inglaterra, as ZEP (Zones d'Éducation Prioritaire), em França, a "schulentwicklung", na Alemanha, ou os "sistemas municipais de ensino", em alguns estados do Brasil. São, portanto, manifestações da descentralização a nível educativo e da substancial e crescente importância do local na educação. As próprias designações concentram em si uma carga semântica de localidade ("zones", em inglês, "zones", em francês, "sistemas municipais, no Brasil, ou "territórios", em Portugal).

Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária foram criados pelo Ministério da Educação, em 1996, a partir do Despacho 147-B/ME/96, partindo do pressuposto de que, e seguindo o referido Despacho, "o processo educativo nas sociedades democráticas tem como finalidade o desenvolvimento e formação de todos os cidadãos em condições de igualdade de oportunidades e no respeito pela diferença e autonomia de cada um". E o texto que dá corpo ao Despacho (mais especificamente no seu preâmbulo) vai mais longe:

...esta reorganização deve implicar uma reflexão que viabilize uma clara afirmação das escolas enquanto unidades de um determinado território educativo. No território educativo ajustam-se as condições espaciais da oferta educativa aos projectos da comunidade integrando os três ciclos do ensino básico e outras vertentes e intervenções educativas, designadamente a educação pré-escolar, a educação dos adultos, a iniciação profissional, a educação especial, bem como os serviços de psicologia e orientação, de acção social e de saúde.

Efetivamente, estes territórios educativos visam fazer da escola um espaço promotor da igualdade de oportunidades, combatendo o insucesso e o abandono escolares e fomentando a integração na sociedade e na vida ativa de crianças e jovens desfavorecidos sociocultural e economicamente. Trata-se de um processo de implementação de uma discriminação positiva, servindo-se da cooperação com o local, para assegurar a crianças e jovens desfavorecidas uma integração no meio escolar, em particular, e no meio social, em geral.

Os TEIP's carregam na sua essência a relação com a área territorial em que estão integrados, procurando satisfazer, do ponto de vista escolar, as necessidades de populações com características específicas. Ora, assim sendo, a resposta educativa a dar será também, e necessariamente, específica, uma vez que não descure o

ambiente em que a escola está integrada, aspeto que poderá ser comprovado com a análise dos objetivos legislados para os TEIP's⁴².

Em 2008, assistiu-se a um relançamento dos TEIP's por parte do Ministério da Educação (TEIP's 2), através do Despacho Normativo n.º 55/2008, de 23 de outubro, com o intuito, uma vez mais, de contribuir para o sucesso educativo dos alunos pertencentes a contextos socioeducativos dotados de especificidades. Portanto, continua a promover-se a territorialização da educação, como se pode ver no preâmbulo do referido Despacho:

(...) a construção de projectos com vista à optimização dos meios humanos e materiais disponíveis em cada território educativo favorece uma dinâmica integrada de intervenção, com conseqüente rentabilização de recursos, em função de um projecto de território educativo e suportado na flexibilidade organizacional das escolas que integrarão o Programa, substituindo a dispersão das intervenções de cada uma das entidades e agentes da comunidade por uma visão comum dos problemas e dos objetivos e pela cooperação na sua concretização.

O Programa TEIP2 contempla os seguintes objetivos nucleares:

- Melhorar a qualidade das aprendizagens traduzida no sucesso educativo dos alunos;
- Combater o abandono escolar precoce e o absentismo;
- Criar condições para a orientação educativa e a transição qualificada da escola para a vida ativa;
- Promover a articulação entre a escola, os parceiros sociais e as instituições de formação presentes no território educativo;
- Constituir-se como recurso de desenvolvimento comunitário (qualificação de adultos, reconhecimento e certificação de competências, animação cultural, etc.).⁴³

Portanto, continua na mira a articulação da escola com a comunidade em que está integrada e o abandono da conceção de estudos enquanto mera e simples transmissão e conseqüente assimilação de conteúdos programáticos. A escola passa a ser mais um elemento formativo, mas não se assume em exclusividade como tal.

Posteriormente, assistimos ao surgimento “do Programa TEIP 2 (3.ª fase) que pretendia integrar um novo conjunto de agrupamentos de escolas e de escolas não integradas, cumprindo-se assim a meta de 100 TEIP fixadas pelo Ministério da Educação para o Programa” (Ferreira & Teixeira, 2010, p. 332).

⁴² (...) visa, sem prejuízo da autonomia das escolas que os integram, a consecução de quatro objetivos centrais:

1.º A melhoria do ambiente educativo e da qualidade das aprendizagens dos alunos;

2.º Uma visão integrada e articulada da escolaridade obrigatória que favoreça a aproximação dos seus vários ciclos, bem como da educação pré-escolar;

3.º A criação de condições que favoreçam a ligação escola-vida ativa;

4.º A progressiva coordenação das políticas educativas e a articulação da vivência das escolas de uma determinada área geográfica com as comunidades em que se inserem (educar.files.wordpress.com – consultado em 18-04-2012).

⁴³ www.dgidc.min-edu.pt (consultado em 01-06-2012).

Até ao dia 15 de outubro de 2009, decorreu o período de apresentação de novas propostas para a transformação de estabelecimentos de educação e ensino em TEIP, com o intuito de alcançar os objetivos já atingidos por outras escolas *a priori* abrangidas por este programa.

Com efeito, a partir do ano letivo 2006/2007, integraram este programa 35 escolas/agrupamentos das cidades de Lisboa e Porto. Com o Despacho n.º 55/2008, juntaram-se mais 24 escolas/agrupamentos, que já não se confinaram às grandes áreas metropolitanas do país, mas passaram a abranger todo o território nacional. Mais tarde, este número aumentou, até atingir os valores registados no Quadro n.º12.

Quadro n.º 12
TEIP's por Direção Regional de Educação⁴⁴

Direção Regional de Educação	Número de TEIP's	Número de alunos	Percentagem de alunos TEIP
DREALG	6	5506	4%
DREALT	9	9 465	6,9%
DRELVT	43	56 201	41,5%
DREC	9	8 718	6,4%
DREN	38	55 353	40,9%

Nota: Quadro elaborado com base nos dados recolhidos em www.dgicd.min-edu.pt (consultado em 25-04-2012).

Constata-se que os TEIP's se localizam maioritariamente em Lisboa e no Porto, embora também encontrem concretização nas restantes regiões do país. Na totalidade, no território português, registam-se 105 TEIP's, num total de 135 243 alunos, o que representa 10% do total de alunos inscritos nos estabelecimentos de educação e ensino públicos em Portugal.

Na base dos TEIP's, reside uma política de descentralização educativa que confere autonomia a escolas posicionadas em universos socioculturais bastante específicos. Com efeito, “a divisão do trabalho supõe indivíduos exercendo funções diversas e complementares, em função de necessidades sociais variadas” (Oliveira, 2000, p. 58). Mais, “estas necessidades escapam ao conhecimento das estruturas de decisão centralizadas. Abre-se, assim, uma porta à legitimação da diversidade e do local” (Oliveira, 2000, p. 58).

Apesar da reconhecida autonomia que vem sendo conferida às escolas, estas não devem fechar sobre si mesmas a sua atuação educativa, mas devem alargar-se e abrir-se à comunidade numa perspetiva integrada e integradora de saberes. Aliás, é

⁴⁴ Atuais Direções Gerais dos Estabelecimentos Escolares/Direções de Serviço.

neste prisma que é encarada a autonomia da escola: escola autónoma mas arraigada numa comunidade com a qual estabelece sinergias constantes.

Assim, as escolas, na posse da autonomia que vem sendo referida, podem ser agentes de extrema importância na promoção da educação integral dos cidadãos, porque enraizadas num determinado espaço local a partir do qual se geram conformidades e conexões promotoras de uma educação global e globalizante.

Por seu turno, o local, nomeadamente as instâncias locais e com particular incidência sobre o município, enquanto cenário em que a escola está integrada e que com ela dialoga, apresenta-se como território educativo no sentido lato ao invés de ser apenas território escolar em sentido mais restrito e mais restritivo.

É nesta visão de amplitude da importância do local e das valências municipais no universo educativo que adquire toda a pertinência a referência à noção de Cidade Educadora, pois que esta se afigura como agente de um processo educativo global para os habitantes de uma determinada comunidade. É precisamente desta matéria que nos ocuparemos no ponto seguinte.

1.5. Cidades Educadoras: espaço promotor da educação integral a partir do local

A organização da sociedade atual é produto de sucessivas alterações que atribuíram à escola o papel de agente social integrado numa comunidade com a qual estabelece estreitas relações. Na verdade, a escola deixa de ser fechada sobre si mesma e abre-se a sinergias diversificadas.

A educação formal é apenas uma das etapas da formação do ser humano, que passa a estar em processo de formação nos vários domínios e momentos da sua vida. Assim sendo, a comunidade onde está integrado assume necessariamente responsabilidades ao nível deste processo, que deixa de se confinar aos bancos da escola.

Se o indivíduo já não aprende apenas no espaço tradicional da escola e passa a fazê-lo numa variedade de lugares, cabe ao município, enquanto representante legal dos munícipes, proceder à promoção de um território verdadeiramente educativo e formador. De facto, a dinâmica da sociedade atual imprime ao território a responsabilidade de promoção da formação integral do ser humano.

Na verdade, “as mudanças em curso na sociedade moderna, com consequências nas políticas educativas e no tradicional papel do Estado e da escola retratam-se no papel dos municípios, sendo de destacar a que se refere à descoberta do impacto da cidade nos processos educativos dos seus habitantes” (Amaro, 2006, pp. 78-79). Isto “implica uma política educativa local com repercussões nos sistemas

educativos existentes, no papel dos atores e contextos educativos não escolares na formação dos cidadãos de todas as idades” (Amaro, 2006, pp. 78-79).

Neste sentido, atente-se nas palavras de Prata (2008, p. 125):

Actualmente prevê-se o estabelecimento de novas estratégias de formação e socialização, tal como de novas formas de regulação que levem ao inevitável e necessário cenário de abertura dos sistemas educativos ao meio que os envolve. Nesta medida, as práticas educativas, cenários e actores escolares estão irremediavelmente consignados à mudança, já que esta é uma característica permanente dos contextos sociais e culturais contemporâneos.

E Amaro (2006, p. 66) complementa:

As dificuldades dos sistemas educativos centralizados em dar resposta aos problemas surgidos na sociedade moderna conduziram ao reforço das interações entre os actores locais, nomeadamente escolas, municípios e outras instituições e organizações locais. Tal facto teve como consequências o atenuar o papel dominante do Estado e o reforço das ligações locais, através do estabelecimento de parcerias, de projectos comuns e redes de colaboração, de forma a envolver uma grande diversidade de actores numa intervenção educativa alargada e abrangente.

Efetivamente, sistema educativo e diferentes estruturas da comunidade não se apresentam como compartimentos estanques da sociedade, mas como parceiros em torno da consecução de objetivos comuns.

É neste contexto que o município se afirma como ator de transformações ao nível do universo escolar, abrindo-se, também ele, às referidas sinergias. O crescente aumento de competências que a legislação lhe vem conferindo contribuiu para uma participação francamente mais ativa e significativa na educação (verificando-se também o inverso), como corrobora Costa (2010, p. 100):

Estamos a viver mudanças impostas pelos novos desafios colocados à educação, que requerem a emergência de um novo paradigma educativo em substituição do Estado Educador caracterizado por um sistema educativo centralizado, pela posição marginal do município e pela sua subordinação aos objectivos nacionais do sistema educativo. Este novo paradigma aponta para a cidade como um espaço social de encontro entre o global, o nacional e o local e entre a educação formal e a educação não formal e informal, para a descentralização e autonomia e para o município como dinamizador e coordenador de uma política educativa local.

Neste âmbito, atente-se ainda nas afirmações feitas por Pilar Figueras Bellot⁴⁵:

A cidade conta com as melhores condições materiais para construir uma oferta geral de difusão das aprendizagens e dos conhecimentos úteis para viver em sociedade e, ao mesmo tempo, pode criar o aumento mais variado de desigualdades na sua

⁴⁵ www.edcities.org (consultado em 03-03-2011).

distribuição. A cidade é uma entidade cheia de possibilidades e de ofertas diversificadas para serem escolhidas, mas também pode viver organizada no seu desaproveitamento e na distribuição desigual da liberdade para o fazer. O urbanismo ensinou-nos como a mesma trama urbana pode introduzir no seu seio a desigualdade de condições, mas também aprendemos que esta não é produto do destino, mas da actuação das pessoas.

O sistema municipal, pela sua proximidade aos cidadãos, é o mais aberto e o mais transparente. As suas decisões e a sua administração são as mais palpáveis e, como tal, as que geram mais facilmente a opinião pública. É, portanto, uma escola de cidadania.

A cidade é, pois, um marco e um agente educador que, perante a tendência de concentração do poder, pratica a opinião pública e a liberdade; perante a tendência do gregarismo, expressa o pluralismo; perante a tendência de distribuir de modo desigual as possibilidades, defende a cidadania; perante a tendência para o individualismo, esforça-se por praticar a individualidade solidária. Facilita o tecido dos hábitos de cidadania que criam o sentido de reciprocidade, no qual se cria o sentimento de que existem interesses que não podem ser feridos.

É tendo por base o que fica dito que surge o projeto das Cidades Educadoras, que assenta na ideia de que existe uma responsabilidade de índole solidária a nível das instituições locais no que diz respeito à educação de crianças, jovens e adultos, o que aponta para a ativação das potencialidades económicas, sociais e culturais de um território.

Perspetivada do lado da ação interventora na cidade, a ideia de *cidade educadora* comporta um conceito de cidade que dá unidade ao sistema humano, social, cultural em que os homens vivem e interagem e que serve de paradigma para ajuizar a capacidade ou potência educativa da cidade, através da educação formal, da educação informal e da educação não formal. Apesar da diversidade de expressões com que a *cidade educadora* se pode apresentar, emerge neste conceito a centralidade do município seja na organização, promoção e oferta de programas e serviços sociais, culturais e educativos, seja no apoio às várias iniciativas da sociedade civil nestes domínios, com vista ao estabelecimento de uma política local que concretize um projeto educativo global para a cidade. Aos municípios são atribuídas responsabilidades e tarefas específicas com vista a potenciar a possibilidade e realização educativa da cidade e clarificar o papel dos diferentes agentes na rentabilização dessas potencialidades. A regulação da função educadora da cidade pode assumir diferentes formas, podendo o município assumir uma diversidade de papéis (Machado, 2005).

No dizer de Joaquim Machado, “a potencialidade educativa não tem morada exclusiva na cidade. No entanto, há entre cidade e educação uma estreita relação, posta em relevo pela raiz etimológica da palavra civilização⁴⁶, pela identificação

⁴⁶ Do francês *civilisation*.

concetual que classicamente se estabeleceu entre urbanidade e educação e pelo carácter urbano da instituição escolar” (Machado, 2005, p. 225).

Jaume Trilla (1993, citado por Machado, 2005), faz alusão a três concepções pedagógicas expressas através de usos metafóricos do conceito de cidade:

- a escola-cidade: a escola assume-se como comunidade educativa total e faz da cidade o seu modelo organizativo e funcional;
- a cidade-escola: o meio urbano configura-se para gerar formação e ensino segundo o modelo escolar;
- a cidade educativa: a cidade reconhece-se e potencia-se enquanto meio educativo, com uma pluralidade de instituições, atividades e esforços de carácter formativo intencional ou ocasional, sendo a escola apenas um dos seus elementos de educação formal.

De acordo com Machado (2005), a escola-cidade é:

uma mini-sociedade educativa que pretende simular a complexidade de uma cidade real. É uma instituição onde, como nas cidades, se estuda, se trabalha, se dispõe de tempo de lazer, se comercia (em algumas cria-se moeda própria), há serviços, mecanismos de controlo e de segurança, mecanismos de representação, divisão de funções, órgãos e cargos. Põe em acção uma pedagogia mais participativa, reconhecendo as crianças e os jovens, não já unicamente como alunos, mas como “cidadãos”, seres com direitos e deveres e, entre estes, o de participar na gestão da sua “cidade” a partir dos órgãos e cargos estabelecidos para tal. Embora entre as diferentes experiências variem muito os graus de participação e autogoverno, há sempre na escola-cidade uma certa delegação do poder institucional do educador adulto no colectivo ou no indivíduo, reservando-se àquele o papel de garante da participação das crianças e jovens “cidadãos” e convertendo-se a pressão do próprio grupo e a educação mútua em instâncias educadoras fundamentais. (p. 235)

A cidade-escola tem por base a criação de um território educativo global através da total abertura da escola à vida da comunidade, o que faz com que a sua exequibilidade e eficácia sejam mais notórias em pequenos contextos sociais. Trilla (1993, citado por Machado, 2005, pp. 240-241), refere-se à cidade-escola como “forma de utopia do meio educativo total, neste caso, a utopia de um meio cidadão totalmente escolarizado”, uma vez que se trata de “uma cidade que se reconhece e potencia enquanto meio educativo de que a escola é só um dos seus elementos”.

A noção de cidade educativa perspetiva a cidade como responsável pelo fomento do fenómeno educativo que, dada a sua complexidade, não se restringe à educação formal. Assim, todos os meios e recursos da cidade devem ser colocados ao

CIVILISATION n.f. 1. Action de civiliser; fait de se civiliser. 2. Ensemble de caractères propres propres à la vie culturelle et matérielle d'une société humaine. La civilisation occidentale. 3. Cet ensemble porté à un degré extrême d'évolution. (*Le Petit Larousse, Dictionnaire Encyclopédique*, 1996, p. 231).

serviço da educação do indivíduo, como sugerem as seguintes palavras de Amaro (2006):

Na linha da cidade educativa, surge a expressão de cidade educadora que comporta um conceito de cidade que dá unidade ao sistema humano, social e cultural em que os homens vivem e interagem e que representa um novo paradigma da organização da educação, assente no binómio educação-território, no sentido de uma correspondência entre o processo educativo e o processo de desenvolvimento local e vice-versa. Assim, a Cidade surge como um espaço formativo convivencial, o que implica, necessariamente, que as cidades deverão orientar as suas políticas – sociais, culturais, urbanísticas, económicas – no sentido de um desenvolvimento sustentável, capaz de proporcionar uma melhor qualidade de vida, na medida em que essa melhoria depende de uma outra articulação entre as diversas estruturas do território com a educação e a cultura. (p.69)

Neste sentido, é oportuno citar o Relatório coordenado por Edgar Faure⁴⁷, em 1972, onde são estabelecidos alguns princípios que devem presidir à atuação educativa da cidade:

- Todo o indivíduo deve ter possibilidade de aprender ao longo da vida;
- A educação deve prolongar-se por todas as idades mediante a ampliação e diversificação da oferta, aproveitando todos os tipos de instituições existentes, educacionais ou não;
- Permitir a cada um escolher o seu caminho mais livremente optando por métodos convencionais ou pelas diversas formas de autodidaxia;
- O sistema educativo deverá ser global e aberto para facilitar a mobilidade vertical e horizontal dos alunos;
- A educação pré-escolar é essencial à política educativa e cultural;
- O conceito de ensino geral deverá ser alargado de maneira a englobar efetivamente o domínio dos conhecimentos socioeconómicos, técnicos e práticos de ordem geral;
- No que diz respeito à preparação para o trabalho, a educação deve formar não apenas para um ofício, mas também preparar os jovens para se adaptarem a trabalhos diferentes à medida que evoluem as formas de produção;

⁴⁷ Edgar Faure (1908-1988) foi um político francês que, em 1972, coordenou a elaboração de um relatório para a UNESCO cujos postulados são os seguintes (p. 225):

1. A existência de uma comunidade internacional que, sob a diversidade de nações e de culturas, das opções políticas e dos níveis de desenvolvimento deve buscar solidariedade e a unidade de aspirações;
2. A crença numa democracia concebida como o direito de cada ser humano se realizar plenamente e de participar na edificação do seu próprio futuro;
3. O desenvolvimento que deve ter por objetivo a expansão integral das pessoas em toda a riqueza e a complexidade de suas expressões e compromissos;
4. Uma educação formadora das pessoas, cujo advento se torna mais necessário à medida que coações sempre mais duras separam e fragmentam cada ser. Trata-se então de não mais adquirir, de maneira exata, conhecimentos definitivos, mas de preparar para elaborar ao longo de toda a vida, um saber em constante evolução e de aprender a ser.

- A responsabilidade pela formação técnica deverá ser partilhada pelas escolas, empresas e educação extraescolar; promover a diversificação e as estruturas dos conteúdos do ensino superior;
- A alfabetização deverá ser apenas uma etapa da educação de adultos;
- A nova ética da educação valoriza a autodidaxia, especialmente a assistida, de forma a fazer do indivíduo senhor e autor da sua educação;
- O efeito acelerador das novas tecnologias educativas constitui a primeira condição para a realização da maior parte das inovações;
- Tomar medidas nos planos legislativo, profissional, sindical e social a fim de reduzir ou abolir as distinções hierárquicas entre as várias categorias de professores;
- Cabe ao ensino adaptar-se aos alunos e não ao aluno sujeitar-se às regras pré-estabelecidas;
- Os alunos, jovens e adultos, devem poder exercer responsabilidades como sujeitos não só da sua própria educação, mas de toda a atividade educativa no seu conjunto.

Efetivamente, a aprendizagem não é um processo acabado, mas aberto e com extensão ao longo de toda a vida, pelo que a aquisição de conhecimentos nunca está concluída. Logo, cabe às estruturas políticas e administrativas potenciar e colocar em prática esta visão de educação.

Na perspetiva de Jorge Simões (2010, p. 27), “encontramos várias referências que associam a origem do conceito de cidade educadora ao relatório “*Aprender a Ser*”, elaborado em 1972 por Edgar Faure, sob a égide da UNESCO. O documento, prospetivo para o desenvolvimento da educação nas últimas décadas do século XX, assumiu-se como orientador para a definição de políticas educativas em consonância com o contexto político e o conjunto de mudanças que se verificavam na altura”.

Trata-se, portanto, de uma conceção de educação acessível a todos os cidadãos sem exceção. Por outro lado, a educação é encarada como um fenómeno global e globalizante que não se limita ao contexto escolar mas que o ultrapassa largamente, tendo sempre em vista a formação integral dos indivíduos.

O município de Barcelona, desde a década de 50 do século XX, empreendeu projetos inovadores a nível educativo, a partir do seu Instituto Municipal de Educação, tomando como ponto de partida este novo olhar sobre o fenómeno educativo.

Já na década de 80, Pasqual Maragall, então alcaide de Barcelona, recupera os fundamentos para o desenvolvimento educativo da cidade já anteriormente empreendidos.

Não podemos esquecer o facto de Barcelona se preparar, nesta época, para receber os Jogos Olímpicos de 1992, o que fez com que o envolvimento dos cidadãos na vida da cidade se tornasse mais significativo. Esta cidade espanhola alcança, assim, uma projeção internacional, chegando mesmo a assumir um carácter paradigmático e ficando conhecida por *Modelo Barcelona* (Maragall, 2008, p. 15).

Em 1990, realiza-se, em Barcelona, o I Congresso Internacional das Cidades Educadoras.

Assim, as questões da territorialização da educação, dos grandes objetivos da ação educativa e do crescente papel que as cidades têm vindo a assumir na formação dos cidadãos nos domínios escolar, pessoal, social, cultural, físico e ético, desembocaram na aprovação, à data do referido congresso internacional, da Carta das Cidades Educadoras, que foi revista no Congresso Internacional de Bolonha, em 1994, e no de Génova, em 2004, altura em que foi aprovada a proposta definitiva.

Afirma-se no Preâmbulo deste documento que o objetivo da cidade educadora é o de “aprender, trocar, partilhar e, por consequência, enriquecer a vida dos seus habitantes”, sendo uma entidade com “personalidade própria, integrada no país onde se situa (...) e que se relaciona com o seu meio envolvente”. Esta cidade, privilegiando as crianças e os jovens, não deixa de atender às necessidades de todos, incentivando a formação ao longo da vida; os três grandes desafios que a cidade educadora enfrenta são os grandes desafios do séc. XXI:

- 1º. investir na educação de cada pessoa, para que ela desenvolva o seu potencial humano;
- 2º. proporcionar a todos a igualdade que permita a cada um respeitar e ser respeitado;
- 3º. promover uma sociedade de conhecimento sem excluir qualquer pessoa ou grupo (*ibidem*).

Outra característica singulariza a cidade educadora: ela “aceita a contradição e propõe processos de conhecimento, diálogo e participação como o caminho adequado à coexistência na e com a incerteza” (*ibidem*). Finalmente, a fim de alcançar uma educação e uma formação globais e enriquecedoras do ser humano, deve produzir-se “uma verdadeira fusão da etapa educativa formal com a vida adulta, dos recursos e do potencial formativo da cidade com o normal desenvolvimento do sistema educativo, laboral e social” (*ibidem*). Alguns dos Princípios desta Carta referem o papel dos municípios na construção da cidade educadora:

- Princípio 4: “As políticas municipais de carácter educativo devem ser sempre entendidas no seu contexto mais amplo inspirado nos princípios de justiça social, de civismo democrático, da qualidade de vida e da promoção dos seus habitantes.”

- Princípio 5: “Os municípios deverão exercer com eficácia as competências que lhes cabem em matéria de educação (...) com carácter transversal e inovador, compreendendo todas as modalidades de educação formal, não formal e informal (...)”.
- Princípio 6: “(...) os responsáveis pela política municipal numa cidade deverão possuir uma informação precisa sobre a situação e as necessidades dos seus habitantes (...), realizar estudos (...) e prever canais abertos (...) que permitirão a formulação de projetos concretos e de política geral.”
- Princípio 10: “O governo municipal deverá dotar a cidade de espaços, equipamentos e serviços públicos adequados ao desenvolvimento pessoal, social, moral e cultural de todos os seus habitantes, prestando uma atenção especial à infância e à juventude.”
- Princípio 13: “O município deverá avaliar o impacto das ofertas culturais, recreativas, informativas, publicitárias ou de outro tipo e as realidades que as crianças e jovens recebem sem qualquer intermediário (...). Vigiará a que se estabeleça um equilíbrio entre a necessidade de proteção e a autonomia necessária à descoberta.”

Como a aplicação dos princípios orientadores e das estratégias operativas de uma cidade educadora exigem imaginação, coordenação de esforços e atenção a uma série de variáveis, uma vez que se trata de uma missão complexa, torna-se necessário clarificar as condições *sine qua non* para que tal concretização se efetue de forma produtiva.

Fernandes (2005) defende quatro procedimentos importantes a seguir:

- uma descentralização efectiva e autonomia do sistema educativo (...);
- intervenções em contextos cuja influência educativa é reconhecida: (...) programas culturais, equipamentos colectivos, arquitectura das zonas habitacionais, e outros aspectos importantes do ambiente urbano (...);
- organização flexível de serviços e de projectos (...) em rede de geometria variável e de relações contratualizadas entre os participantes (...);
- criação de um fórum de participação local, onde se confrontem as diversas perspectivas e se assumam consensos básicos (...). (p. 201)

Verdadeiramente, como refere Machado (2009, p. 84), “a conceção da cidade que não se limita a ser apenas recurso pedagógico das escolas mas pretende constituir-se como agente educativo comporta responsabilidades genéricas à cidade e aos seus habitantes com vista à satisfação do direito de todos os cidadãos a desfrutarem, em condições de liberdade e igualdade, dos meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que a própria cidade oferece (princípio 1º). De igual modo, atribui ao município o papel fulcral de potenciação da possibilidade e realização educativa da cidade, pelo que também exige uma clarificação do papel dos diferentes agentes na rentabilização dessas potencialidades”. E Pinto (2001, citado por Machado, 2009, p. 84) corrobora que “todos os cidadãos e

todas as instituições locais são solidariamente responsáveis pela educação de todos, jovens e adultos, num processo estrategicamente orientado para a expansão das potencialidades económicas, ecológicas e culturais do território e, conseqüentemente, para o aumento das condições de realização e felicidade dos seus habitantes”.

No Boletim n.º 9 da Rede Portuguesa das Cidades Educadoras⁴⁸ (2009), Nelson Costa, atendendo a que os projetos de uma cidade educadora se dirigem, não apenas ao público escolar, mas a todos os públicos, o que exige uma gestão em rede, propõe a criação de um Conselho de Coordenação Pedagógica, que teria por missão “reunir as entidades cidadãs com projetos educativos, construir instrumentos de seleção de atividades e de avaliação das mesmas, gerindo racionalmente os recursos”.

Na concretização deste projeto educativo integral, necessariamente complexo e multifacetado, há que conjugar harmoniosamente os esforços e as capacidades criadoras de vários atores sociais: “a família; as associações e outras coletividades; a estrutura produtiva; a escola; a administração local municipal” (Formosinho et al., 2005, p. 255).

É neste contexto de convergência de vários fatores para a educação integral e globalizante do cidadão que Caballo Villar faz referência ao Sistema Formativo Integrado (sistema em que interagem diversas componentes, contribuindo para um objetivo nuclear – a formação integral do indivíduo) (Villar, 2007):

:

Os princípios que fundamentam o Sistema Formativo Integrado no diálogo e na concertação entre os diferentes agentes sociais no respeitante a temas educativos que afectam a comunidade. Já não é a escola (...) a que utiliza a cidade, mas o território que organiza um sistema educativo, como um elemento mais, dentro do qual existe a escola. Neste contexto é a comunidade local a primeira responsável da definição de um projecto educativo integral em que devem participar a escola com a família, instituições locais e associações como principais agentes educativos, juntamente com a estrutura produtiva pública e privada, assumindo cada um deles um papel bem definido: perseguindo a concretização das possibilidades educativas da cidade, marcando as opções do seu projecto educativo numa estrutura integradora, no qual a acção educativa mantém uma estreita relação com a cultura, resultando ambas as duas inseparáveis no Plano Estratégico de desenvolvimento sustentável de um território. (p. 30)

A Figura n.º 1 resume as funções de todos os agentes no Sistema Formativo Integrado.

⁴⁸A este propósito, atente-se no artigo 1.º do *Regimento de Coordenação da Rede Portuguesa das Cidades Educadoras*: A Rede Territorial Portuguesa dos Municípios Educadores da AICE – Associação Internacional das Cidades Educadoras – é uma instância de reflexão e debate sobre os Princípios da Carta das Cidades Educadoras e de coordenação e fomento de atividades promotoras destes Princípios a nível municipal/nacional. Procurará que os Municípios Portugueses incorporem os Princípios da Carta das Cidades Educadoras e articulem as suas intervenções, transversalmente a nível municipal e mais amplamente ainda, a nível nacional e internacional, participando também em trabalhos em Redes Temáticas nacionais e internacionais.



Figura n.º 1
Sistema Formativo Integrado
(retirada de Villar, 2007, p. 31)

O Sistema Formativo Integrado envolve coordenadas cuja essência encontra pólos de contacto nos princípios da Carta das Cidades Educadoras, já anteriormente enumerados. A sua passagem da teoria à prática permitirá construir, entendendo que realmente a experiência lhes corresponde de forma cabal, uma cidade cujo município, conhecedor profundo do seu território, das características, problemas e anseios dos seus concidadãos, dinamizando e apoiando escolas, universidades, bairros, associações culturais, desportivas, recreativas e beneficentes, estabelecendo parcerias com municípios vizinhos e outras entidades, contando com verbas claramente atribuídas pelo governo e/ou por si garantidas, será um verdadeiro pólo dinamizador do seu território, oferecendo a cada cidadão uma realização plena.

Assim, a cidade passa a ser entendida na seguinte perspetiva:

(...) uma grande escola sem paredes e sem tecto, onde todos os espaços se tornam salas de aulas: ruas, praças, praias, rios, favelas, shoppings, escolas e universidades. Desta forma, a vida política da sociedade passa a ser compreendida como uma vontade de união diante de um destino comum e uma nova ética começa a surgir. Isto acontece quando as pessoas conseguem desejar a sua autonomia pessoal para decidir sobre os seus próprios valores e acções, ao mesmo tempo em que desejam aprimorar os laços de dependência mútua para enfrentar os mesmos problemas e promover o desenvolvimento sustentável do território. (Pinheiro, 2011, p. 25)

A Figura n.º 2 sistematiza as ideias anteriormente expostas:

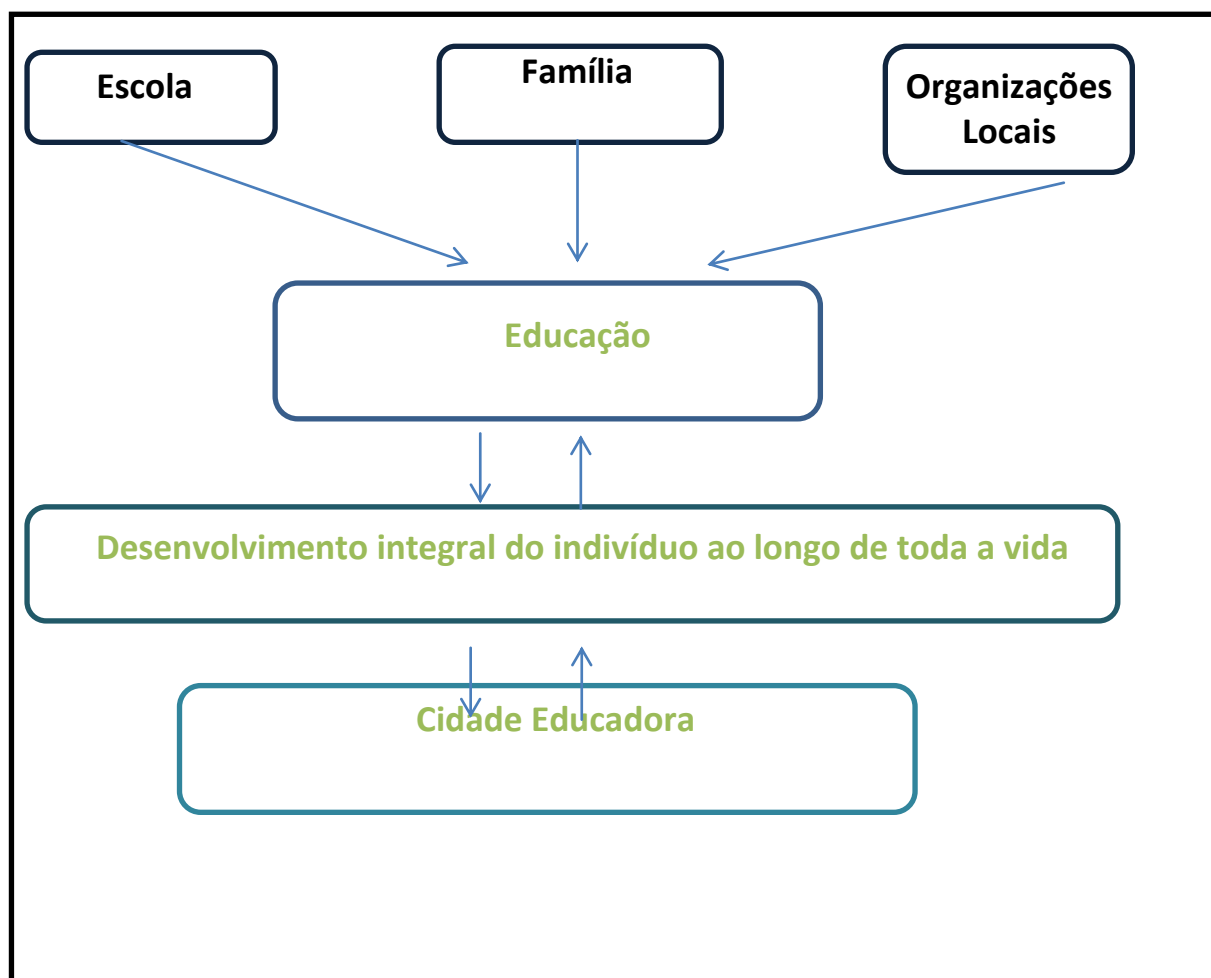


Figura n.º 2
Fatores que norteiam a noção de Cidade Educadora

1.5.1. Cidade Educadora, Cidade Digital e Metápole

Do que vem sendo referido, conclui-se pelo surgimento de uma nova interpretação de cidade que passa a afirmar-se como meio educativo, reestruturando as relações entre cidade e educação, uma vez que aquela, enquanto contexto físico e social, passa a ser agente educativo (Machado, 2005).

Relacionando a perspectiva de Cidade Educadora com o avanço tecnológico (que a ela está eminentemente ligado), a miscigenação cultural e social e as alterações que resultam da passagem de uma sociedade predominantemente industrial para uma sociedade da informação e do conhecimento, afigura-se pertinente fazer referência às noções de cidade digital e de metápole.

Não se excluindo do conceito da cidade educadora, antes podendo integrá-la e reforçar a sua capacidade educativa, a cidade digital procura corresponder às necessidades dos tempos atuais, em que é essencial proporcionar a todos os cidadãos o acesso às novas tecnologias de informação, sem exclusão social, incentivando e fortalecendo a cultura digital. Estas são algumas das preocupações que a Comissão Europeia tem transmitido, como fontes de desenvolvimento dos países sob a sua alçada.

Neste contexto, assume importância a referência ao programa “*eEurope 2005*”, que tem como objetivo incentivar o desenvolvimento de serviços, aplicações e conteúdos e, simultaneamente, intensificar a implantação do acesso em banda larga securizado à internet. Assim, trata-se de um esforço para dar resposta às necessidades digitais e tecnológicas impostas pela sociedade atual.

Segundo o sítio electrónico de sínteses da legislação da UE⁴⁹, no âmbito do *eEurope 2005*, os principais objetivos a alcançar pela União Europeia até 2005 eram os seguintes:

- serviços públicos modernos em linha;
- governo electrónico (“e-government”);
- serviços de aprendizagem electrónica (“e-learning”);
- serviços de telemedicina (“e- health”).
- um ambiente dinâmico para os negócios eletrónicos (“e-business”);
- uma infraestrutura de informação segura;
- a disponibilidade em massa de um acesso em banda larga a preços concorrenciais;
- uma avaliação comparativa e a divulgação das boas práticas.

Por seu turno, o plano de ação *eEurope 2010* tinha na mira os seguintes objetivos:

- Literacia mediática no ambiente digital;
- O acesso das regiões rurais às TIC;
- Iniciativa sobre a inclusão digital;
- Plano de ação "Administração em linha i2010";
- Envelhecer bem na sociedade da informação: Plano de Ação no domínio "Tecnologias da Informação e das Comunicações e Envelhecimento";
- i2010: a sociedade da informação e os media ao serviço do crescimento e do emprego;
- Info-Acessibilidade;
- i2010: Bibliotecas digitais;

⁴⁹http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226_pt.html (consultado em 21-03-2012).

- Literacia mediática na era digital.

Em termos prospetivos, a estratégia *eEurope 2020* continua a dar ênfase à educação digital, propondo os seguintes objetivos:

- As TIC e a administração pública online: Plano de Ação Europeu 2011-2015;
- Redes de acesso da próxima geração (NGA);
- Banda larga: investir no crescimento induzido pelas tecnologias digitais;
- Cibercompetências para o século XXI: incentivar a competitividade, o crescimento e o emprego.

Reiterando a preocupação europeia com a expansão do acesso ao mundo digital, Lopes, Machado e O'Neill salientam que as “Cidades Digitais estão a ser desenvolvidas a nível mundial, integrando informação local e regional, criando espaços públicos para as pessoas que nelas vivem” (Lopes, Machado & O'Neill, 2004, p. 72).

No nosso país, o “Programa Operacional para a Sociedade da Informação” (POSI)⁵⁰ foi aprovado em 2000. Tratou-se já de uma iniciativa que teve por base a noção de existência de uma relação entre a cidade e a cultura digital.

A grande vantagem da cidade digital é o facto de oferecer a todos os habitantes informação gratuita, organizada, atual e detalhada sobre todos os aspetos do viver comunitário, favorecendo a integração e a participação de cada pessoa ou coletividade e ajudando à tomada de decisões adequadas.

Na mesma linha de sentido da cidade digital, e como resposta ao desenvolvimento das novas tecnologias nas comunicações e nos transportes, surge um novo conceito urbanístico: a metápole, (ou metametrópole), que é um “conjunto de espaços em que a totalidade ou parte dos habitantes, das atividades económicas, ou dos territórios, está integrada no funcionamento quotidiano de uma metrópole”, constituindo “geralmente uma única bacia de emprego, de residência e de atividades, e os espaços que a compõem são profundamente heterogéneos e não necessariamente contíguos” (Ascher, 1998, p. 16). As metápoles têm vindo a formar-se “a partir de metrópoles pré-existentes e integram, num conjunto heterogéneo, espaços novos e variados”; característica importante do urbanismo metropolitano é o facto de esta cidade, cuja dimensão engloba e ultrapassa a da metrópole e sendo dotada de “consideráveis infraestruturas de transportes coletivos e individuais e do desenvolvimento de centros em torno dos nós de interconexão”, procurar oferecer uma boa qualidade de vida aos seus habitantes, através de uma

⁵⁰ O Programa Operacional para a Sociedade da Informação localiza-se no âmbito das políticas governamentais que visam a dinamização da sociedade da informação e do conhecimento em Portugal. Este programa surgiu com a Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação e a criação pelo Conselho de Ministros da Missão para a Sociedade da Informação (1996).

“oferta residencial abundante e diversificada, equipamentos educativos, culturais, desportivos e comerciais” adaptados aos estratos sociais altos – tentando, ao mesmo tempo, através de medidas de coesão social e de solidariedade, o “desencravamento dos *bairros em crise*” e a melhoria das populações desfavorecidas (*idem*, p. 156).

A implementação deste conceito urbanístico pressupõe a elaboração de um ‘projeto de cidade’ resultante de fases constantes de negociação entre todos os atores, englobando uma metodologia flexível que procure associar “as instituições políticas, os atores sociais, e as organizações privadas em processos de elaboração e de execução de escolhas coletivas” (Ascher, 1998, p. 182).

Efetivamente, cidade digital e metápole são conceções que têm por base a noção de formação, mais concretamente de formação integral do indivíduo, que subjaz à ideia de Cidade Educadora.

Caballo Villar refere-se à Cidade Educadora “como exemplificação do desenvolvimento integrado e relacional do território”, isto é, “uma cidade relacional é o resultado de uma cidade que pretende aproveitar as suas possibilidades estéticas, ambientais e de convivência como âmbito natural de encontro, comunicação e criação, mediante as contribuições conjuntas dos distintos agentes. Uma cidade que, por contar com suficiente coesão e equilíbrio social, permite o enriquecimento das relações dos habitantes entre si e com o seu meio” (Villar, 2007, pp. 19-20).

Neste sentido, o domínio educativo faz parte integrante da vida das sociedades, o que leva à necessidade de afirmação do território como cenário educativo. Como tal, por um lado, proporcionar-se-á o desenvolvimento integral do cidadão. Por outro, estender-se-á esta possibilidade de desenvolvimento a todos os cidadãos sem exceção através da implementação de uma verdadeira política de inclusão. O poder local tenderá a afirmar-se, cada vez mais, como motor formativo, adaptando a sua atuação e os seus modelos de gestão a uma educação comunitária que, por seu turno, contribuirá de modo muito mais favorável para a vida coletiva e para o progresso.

Síntese do capítulo

A regionalização e a territorialização das dinâmicas educativas têm vindo a avocar contornos cada vez mais definidos. Gradual e progressivamente, a prospeção e atuação educativa deixam de ter em vista o cenário nacional e global para se restringirem a uma abrangência local e territorializada. Como tal, a importância do local tem vindo a apresentar-se como um fenómeno, social, cultural e político.

Neste sentido, atente-se nas palavras de Barroso:

(...) a gestão local de educação e o reforço da autonomia das escolas surgem normalmente integrados em processos mais vastos de reforma da administração pública. Estas reformas desenvolvem-se no contexto, por um lado, de uma crise económica geral, com particular repercussão nas finanças públicas e, por outro lado, de uma perda de confiança na legitimidade e na incapacidade do Estado gerir os bens e os serviços públicos. (Barroso, 1995, pp. 135-136)

Assim, impõe-se a necessidade de descentralização. Os carecimentos do local, em termos socioeducativos, por vezes, com reflexos no âmbito económico, impõem a descentralização só assumindo pleno sentido se encarados no âmbito local (Alves et al, 1996).

A territorialização da educação aparece, nos nossos dias, de mãos dadas com o processo de autonomia das escolas, fazendo este último com que as escolas adquiram cada vez mais margem de manobra para estabelecer articulações de diversa índole com a comunidade. Prova e expoente máximo do que fica dito são os TEIP, implementados como forma de oferecer respostas específicas às necessidades de uma população também ela dotada de especificidades. Assim, “este processo de territorialização inscreve-se num crescente e ambíguo fenómeno de descentralização que não pode ser dissociado do processo de procura mas, também, de necessidade de legitimação da democratização do Estado na democratização da escola, da igualdade de oportunidades no acesso e sucesso educativo e do combate à exclusão escolar (Barbieri, 2003, p. 46).

Contudo, nem a municipalização da educação nem o incremento da autonomia de escolas pressupõe o exercício de arbitrariedades na implementação do fenómeno educativo. Ao invés, trata-se de pontes para a adequação das ações educacionais às verdadeiras e reais necessidades dos cidadãos, que são, necessariamente, localizadas ou territorializadas. Por outro lado, está inerente a conceção de desenvolvimento local, pois que o espaço territorializado absorve os resultados

positivos da implementação das políticas educativas concretizadas em articulação com as suas características específicas.

Aliás, quer a atuação da escola num cenário de maior autonomia quer a atuação do município estão limitadas por documentos legais que a orientam e fazem assentar em pontos de referência estratégica fundamentais quer para a vida da escola quer para a vida do município. Referimo-nos a documentos como o Projeto Educativo de Escola ou a Carta Educativa, que se afiguram como instrumentos impeditivos de arbitrariedades políticas e circunstanciais no domínio educativo.

Do que se trata é de promover a articulação da escola com a comunidade e de a enraizar num contexto sciocultural específico, o que permite a oferta de uma resposta educativa muito mais eficaz e eficiente, a qual irá receber um teor de transversalidade (pois que contempla já a futura integração dos jovens na comunidade após a conclusão dos estudos). Assim, “as escolas tendem a investir-se num processo que visa ‘impor’ a sua leitura do real ao poder central, a partir da forma como perspetivam e constroem o projeto educativo e decidem as ofertas de formação profissionalizante, numa tensão permanente entre a preservação dos seus interesses corporativos e as dinâmicas económicas locais” (Alves et al. 1996, p. 65).

Por outro lado, a Carta Educativa concentra o planeamento e a organização do território educativo em termos municipais, colocando-o ao serviço do desenvolvimento do local e da consecução dos interesses da comunidade. A definição e concretização de projetos educativos locais e a atuação do conselho municipal de educação afiguram-se como mostras da promoção das políticas educativas municipais num quadro de crescente responsabilização das autarquias nesta matéria.

É pertinente atentarmos nas palavras de Fernandes (2005), que elenca as condições necessárias à existência de uma política educativa local efetiva:

- requer uma descentralização efectiva e autonomia do sistema educativo de forma a que localmente se possam elaborar os projectos e mobilizar os agentes e os recursos necessários para os concretizar;
- implica que o seu âmbito de actuação vá para além das modalidades escolares de formação e inclua intervenções em contextos cuja influência educativa é reconhecida (programas culturais, equipamentos colectivos, arquitectura das zonas habitacionais, e outros aspectos do ambiente urbano cujos efeitos educativos são perceptíveis);
- exige uma organização flexível de serviços e de projectos, estruturada em rede de geometria variável e de relações contratualizadas entre os participantes fundadas no respeito pelas diversidades existentes e pela autonomia;
- deve conduzir à criação de um fórum de participação local, onde se confrontem as diferentes perspectivas e se assumam consensos básicos sobre os projectos educativos para a cidade e se estimulem as potencialidades inovadoras. (p. 201)

Na verdade, para que a política educativa local não o seja apenas em teoria, afigura-se necessário que “o desenvolvimento das trocas entre os homens num lugar de discussão assegura a emergência de uma palavra pública capaz de fazer nascer uma relação política” (Bertheleu & Bourdarias, 2008, p. 37). E, como nos parece óbvio, após a reflexão já anteriormente efetuada, o município assume um papel preponderante no contexto referido.

PARTE II

INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

CAPÍTULO I

CARACTERÍSTICAS DO ESTUDO E OPÇÕES METODOLÓGICAS

CAPÍTULO I – CARACTERÍSTICAS DO ESTUDO E OPÇÕES METODOLÓGICAS

A investigação qualitativa fornece informação acerca do ensino e da aprendizagem que de outra forma não se pode obter.

(Fernandes, 1991, p. 67)

Numa investigação, os resultados finais obtidos assumem uma relevância extrema. No entanto, o caminho percorrido para se atingir a meta dos referidos resultados também deve merecer especial atenção.

Assim, tratando-se de uma dissertação em que o principal objetivo se prende com a aferição da forma como se estabelece a relação entre educação e municipalidade no concelho de Penacova, não poderíamos deixar de parte a explicitação das características do estudo que se prendem com as opções metodológicas assumidas.

É exatamente este o enquadramento de que se revestirá o presente capítulo, uma vez que serão empreendidos esforços no sentido de fundamentar as opções metodológicas sempre em consonância com os principais objetivos e elementos marcantes e/ou referenciais para o estudo.

Efetivamente, o capítulo iniciar-se-á com a apresentação de alguns pressupostos teóricos inerentes à investigação qualitativa, à qual se segue a explicitação da problemática em estudo e dos objetivos da investigação, para que mais facilmente se compreenda a opção por esta metodologia em detrimento de outras possíveis.

Claro que não serão descurados os cuidados a adotar com a utilização da metodologia qualitativa, assim como a tentativa de assegurar a validade e a fidelidade da mesma e os princípios éticos a ela subjacentes, para que, chegados ao final desta longa maratona de estudo, se possa afirmar o facto de estarmos em face de um estudo dotado de natureza verdadeiramente científica.

Além disto, o presente capítulo elencará os participantes na investigação, justificando a opção por estes atores e não por outros que eventualmente poderiam ser elegíveis. Em paralelo, far-se-á o desenho de investigação, apresentando as técnicas de recolha de dados e a forma como se procedeu ao tratamento e análise dos mesmos.

Pelo que fica dito, facilmente se compreende que não se trata de um capítulo que verse sobre o tema da investigação propriamente dito, ou seja, as relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova, mas que apresenta os pressupostos e os procedimentos de investigação que oferecerão, certamente, um melhor e mais eficaz entendimento do mesmo.

1. A investigação qualitativa: pressupostos históricos

No universo educativo, as investigações realizadas, nos últimos tempos, assentam com maior incidência em pressupostos qualitativos, ao contrário do que sucedera outrora.

Atente-se nas afirmações de Fernandes, datadas de 1991:

(...) a investigação dita quantitativa tem sido o paradigma dominante da investigação em educação. Pode afirmar-se que muitos dos resultados mais relevantes que influenciam a forma como ensinamos ou aprendemos foram aprendidos através de estudos tipicamente quantitativos. Isto é, os investigadores utilizaram de forma sistemática processos de medida, métodos experimentais ou quase experimentais, análise estatística de dados e modelos matemáticos para testar hipóteses, identificar relações causais e funcionais e para descrever situações educacionais de forma rigorosa. (p. 64)

Com efeito, e nunca descurando o contributo da investigação quantitativa no domínio da educação, verifica-se a necessidade de recorrer ao paradigma qualitativo, pois só deste modo se torna possível retirar conclusões em alguns domínios. Assim, nesta linha, tendo por base o idealismo kantiano, urge conhecer pensamentos e perceções que norteiam formas de atuação peculiares no âmbito do cenário educativo e que não são mensuráveis ou quantificáveis através de uma metodologia exclusivamente quantitativa.

As origens da investigação qualitativa remontam ao século XIX, momento em que foram abordadas e estudadas várias questões sociais, que se encontram na base da investigação qualitativa de teor educacional, uma vez que a dimensão humana dos problemas, assim como toda a sua envolvência, se revestem de grande importância.

Não podem deixar de ser estabelecidas relações entre as investigações de teor qualitativo e os estudos antropológicos. Franz Boas pronunciou-se, de forma pioneira, sobre as relações entre antropologia e educação, defendendo que os estudos das culturas deveriam ser essencialmente indutivos e sempre tomando em consideração as perceções daqueles que funcionavam como atores dessa mesma cultura. Por seu

turno, Bronislaw Malinowski desenvolveu um trabalho de campo no seio de uma aldeia nativa, encetando, assim, estas práticas no âmbito das experiências antropológicas (Bogdan & Biklen, 1994). Deste modo, a prática e as percepções humanas são alvo de um processo de valorização.

No espaço mais restrito do domínio educacional, a antropóloga Margaret Mead, partindo de um trabalho de campo, defendeu a premência da especificidade dos atores educativos mediante a diversidade dos contextos educacionais (Bogdan & Biklen, 1994).

Por outro lado, é impossível deixar de referir as relações entre investigação qualitativa e sociologia, as quais começaram especificamente com a «"Escola de Chicago", rótulo aplicado a um grupo de sociólogos investigadores com funções docentes e discentes no departamento de sociologia da Universidade de Chicago, nos anos vinte e trinta, que contribuíram enormemente para o desenvolvimento do método de investigação que designamos por qualitativo» (Bogdan & Biklen, 1994, p. 26). Os sociólogos investigadores da "Escola de Chicago" procederam ao estudo detalhado dos fenómenos sociais. Os grandes centros urbanos foram pela primeira vez estudados do ponto de vista etnográfico, tendo por base a observação direta e presencial e levando em linha de conta as perspetivas dos sujeitos em análise.

O apogeu que a Escola de Chicago havia conhecido esmoreceu na década de 30, em parte devido à diminuição de verbas de apoio à investigação de tipo qualitativo e ainda porque o principal objeto de estudo dos investigadores de Chicago deixou de ter uma base étnica e passou a relacionar-se com os elevados índices de desemprego.

Contudo, nos anos 50, a investigação qualitativa ganhou algum alento. Se os trabalhos surgidos no âmbito da Sociologia de Chicago raras vezes foram objeto de publicação, nos anos 50, houve vários trabalhos de investigação de teor qualitativo que vieram a público. Cita-se, a título exemplificativo, *The Presentation of Self in Everyday Life* (de Erving Goffman) e artigos de Howard S. Becker publicados no *Journal of Educational Sociology* e no *American Journal of Sociology*.

Foi nos anos 60 que a investigação qualitativa verdadeiramente se aplicou a áreas educativas. Os investigadores ligados à educação interessaram-se essencialmente pelo estudo da envolvimento escolar relativa a crianças das minorias, sobretudo com o intuito de obter uma explicação para a sua falta de rendimento. A investigação qualitativa ganha adeptos precisamente por voltar a sua atenção para as percepções dos mais desfavorecidos.

Na década de 70, este tipo de investigação continua a conquistar os estudiosos, situação que se mantém até à atualidade, em que muitos dos estudos realizados são de natureza qualitativa.

Segundo Bogdan & Biklen (1994), a investigação qualitativa é marcada pelas seguintes características:

1. Na investigação qualitativa a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal.
2. A investigação qualitativa é descritiva.
3. Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos.
4. Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva.
5. O significado é de importância vital na abordagem qualitativa.

Efetivamente, o tomar como ponto de partida o ambiente natural para proceder a uma investigação de teor descritivo é o aspeto fulcral de qualquer estudo qualitativo. Aliás, a palavra qualitativa implica as qualidades/características das entidades e o proceso de conhecimento das mesmas (Denzin & Lincoln, 2003).

A presente investigação procurou precisamente proceder à descrição do modo como se estabelecem as relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova, tomando como referência o ambiente natural em que se movimentam os diferentes atores, assim como as suas opiniões e perceções no que ao fenómeno educativo diz respeito.

O objetivo principal do estudo não é obter conclusões quantificáveis ou mensuráveis, mas aferir crenças, opiniões e perceções no que à matéria educativa concerne no caso concreto do concelho de Penacova.

Neste sentido, seguidamente, passaremos a apresentar, com maior detalhe, a fundamentação das nossas opções no que à seleção da metodologia de investigação diz respeito.

2. Problemática em estudo e objetivos da investigação

Nas sociedades contemporâneas, a educação assume-se, com cada vez maior afínco, como global e globalizante, não se confinando aos saberes meramente académicos e/ou livrescos.

Por outro lado, a influência do meio e das comunidades sobre a educação do indivíduo é notória, sendo recíproca a participação do indivíduo, com base na formação recebida, para a constituição do progresso e desenvolvimento comunitários ou locais.

Foi com base nestes pressupostos que se procedeu ao estudo das relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova, concedendo-se atenção a uma complexa rede de relações que se vai tecendo no âmbito da esfera local.

Como tal, o objetivo nuclear da presente dissertação é a obtenção de conclusões sobre a relação entre educação e municipalidade no concelho de Penacova, com base nas perceções dos participantes do estudo (atores da autarquia e da escola assim como outros atores envolvidos e interessados na educação), as quais foram complementadas e trianguladas com a pesquisa documental e com a observação direta e participante.

Para que isto seja, de facto, possível, procurar-se-á encontrar resposta para as seguintes questões:

- Como se caracteriza esta relação?
- Quais as perspetivas futuras desta relação?
- Qual a génese das mudanças ocorridas neste âmbito?
- Descentralização e municipalismo serão sinónimos?
- Como se processou a evolução do envolvimento dos municípios na educação?
- Terão os municípios capacidade de resposta para as suas incumbências educativas?
- Como se percebe o alargamento das competências educativas municipais?
- Qual a reação das autarquias a esse alargamento?
- Quais as principais mudanças decorrentes de tal alargamento?
- Haverá necessidade de um ainda maior alargamento?
- Como são operacionalizadas as novas competências em matéria de educação?
- Como se caracteriza a atuação educativa no concelho de Penacova?
- Como é a relação da autarquia com as escolas e com a comunidade educativa?
- O que mudou com a nova realidade educativa decorrente da constituição do mega-agrupamento de escolas de Penacova?
- Qual a prospeção do cenário educativo do futuro neste concelho?

Enfim, foi com o intuito de encontrar respostas para estas e para outras questões delas decorrentes que se procedeu à realização da presente dissertação. Logo, concluída a investigação, já na posse das respostas para as questões levantadas, estabelecendo ligações entre os resultados obtidos e o estado atual dos conhecimentos sobre a matéria em questão, organizando e articulando o estudo empírico e operacionalizando os objetivos previamente delimitados, espera poder estar a dar-se um contributo esclarecedor na matéria em análise.

3. Opção pela metodologia qualitativa

No presente trabalho, optou-se por recorrer a uma metodologia em que é notória a prevalência das práticas qualitativas, no sentido de avaliar a intelecção dos vários atores educativos sobre a participação do município de Penacova na educação. Com efeito, realizar-se-á uma análise comparativa da perceção dos diferentes elementos, procurando retirar conclusões sobre a realidade (prática) e a matéria que é objeto de regulamentação, já que as pesquisas qualitativas fomentam a construção natural da realidade numa íntima relação entre o investigador, o objeto estudado e o seu contexto de ocorrência (Denzin & Lincoln, 2003).

A natureza do propósito desta pesquisa implica, de facto, o recurso favorecido à investigação qualitativa. Procurou orientar-se este estudo a partir da exploração das potencialidades desta metodologia, devido à própria natureza do objeto de análise, uma vez que “a investigação qualitativa em educação assume muitas formas e é conduzida em muitos contextos” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 16). É nesta linha que podemos afirmar que a investigação foi realizada “em função de um contacto aprofundado com os indivíduos, nos seus contextos ecológicos naturais” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 16). Aliás, “a investigação qualitativa é uma forma de estudo da sociedade que se centra no modo como as pessoas interpretam e dão sentido às suas experiências e ao mundo em que elas vivem” (Vilelas, 2009, p. 5).

Trata-se de uma metodologia de investigação cuja tónica recai sobre a descrição, a indução, a teoria fundamentada, sendo que o estudo das perceções pessoais se reveste de grande relevância (Bogdan & Biklen, 1994). Assim, é impossível deixar de considerar o contexto de ocorrência dos factos estudados, o que implica necessariamente um olhar sociológico, antropológico e cultural sobre as questões. As inerências específicas do contexto educacional do concelho de

Penacova determinam acontecimentos educativos que são inevitavelmente diferentes dos que marcam outros concelhos portugueses. Com efeito, o objetivo da presente investigação é compreender a atuação educativa municipal enquanto apanágio de um concelho específico com características históricas e socioculturais também específicas.

É seguido um processo indutivo no âmbito de um quadro concetual que não está concluído e que está sempre preparado para incluir novas linhas interpretativas e novas informações, o que se justifica, conforme já foi anteriormente referido, pela própria natureza do objeto de estudo, que tem por base interpretar o significado da ação e perceção de determinados atores num contexto específico.

Apesar da opção consciente, refletida e determinada pela metodologia qualitativa, a qual é justificada pelos próprios objetivos inerentes a esta dissertação, adotou-se uma atitude de prudência, partindo de alguns cuidados a assumir necessariamente quando se parte da utilização de uma metodologia de investigação desta natureza, como se poderá verificar de seguida.

3.1. Cuidados a adotar com a utilização da metodologia qualitativa

Para dar cumprimento aos objetivos delineados para a presente investigação, a metodologia que naturalmente se impôs assume um teor eminentemente qualitativo.

Porém, foi sempre nosso propósito ter na mira o rigor metodológico necessário a qualquer investigação desta índole, pelo que a opção metodológica tomada nos parece ser provida de credibilidade científica.

A este propósito, atente-se nas palavras de Amado (2009):

A investigação qualitativa, traduzindo-se num conjunto de paradigmas que contrastam com uma visão positivista da ciência, compromete-se numa tendência sujeita a olhares críticos e avaliadores, prontos a negar-lhe a sua credibilidade a qualquer deslize, dado o peso que a tradição e a cultura actual conferem ao paradigma hipotético-dedutivo (raramente tendo consciência de que neste mesmo tipo de pesquisa nem tudo se subordina ao rigor lógico e à precisão metodológica apregoada). (p.33)

Como sucede com outras modalidades de investigação, as práticas qualitativas são circundadas por potencialidades e por fragilidades. Conscientes deste facto e sem querermos camuflar os fatores que não abonam a favor desta tipologia de investigação, procurou adotar-se uma atitude de prudência e de cautela perante os

eventuais “pontos fracos”, contornando-os e fazendo com que as possíveis dificuldades fossem ultrapassadas.

Alguns autores questionam a verdadeira natureza científica da abordagem qualitativa, uma vez que entendem ciência como medida exata. Todavia, não pode esquecer-se o facto de a investigação científica se basear em dados, o que não contraria, de modo algum, os preceitos qualitativos.

Outra questão que se coloca quando se trata de um estudo qualitativo é a da intromissão da subjetividade, na medida em que as crenças e opiniões do investigador podem tornar-se intrusivas ao nível dos dados científicos. Neste ponto, cabe ao investigador adotar uma atitude de prevenção e/ou precaução, assegurando a presença da objetividade. Foi exatamente isso que se procurou fazer no presente estudo.

Na mesma linha, a tendência de a presença do investigador alterar o comportamento das pessoas em estudo é frequentemente apontada como deficiência da investigação qualitativa. Neste ponto, empreenderam-se esforços para que a presença da investigadora, ao longo de todo o processo de recolha de dados, não influenciasse a opinião dos atores em estudo. Procurou fazer-se o que fazem os investigadores qualitativos, ou seja, “tentam interagir com os seus sujeitos de forma natural, não intrusiva e não ameaçadora” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 68). Assim, diligenciou-se instituir algum grau de formalidade, para que a atuação dos investigadores não fugisse dos parâmetros da normalidade que lhe é inerente. Só assim poderão ser recolhidas informações verdadeiramente relevantes e não construídas de modo fictício ou virtual. Realmente, a interação com os sujeitos em análise, sempre imprescindível, foi moldada de modo a não interferir nas informações fornecidas nem nas opiniões dadas.

3.2. Validade e fidelidade da investigação qualitativa

O Homem é, por excelência, um ser social, o que faz com que a sua existência se encontre suportada por interações diversas e, conseqüentemente, se sujeite a normas e a dividendos legais e civilizacionais. Este aspeto pressupõe que as ações humanas ocorram em contextos específicos, condicionando-os, por um lado, e, por outro, sendo por eles condicionadas.

É nesta perspetiva que se justificam os estudos qualitativos, pois que se debruçam sobre fenómenos humanos e/ou respetivos contextos de ocorrência.

A investigação qualitativa não se reduz a demonstrações estatísticas, mas pretende conhecer a forma como os sujeitos vivem e se movimentam num contexto específico para daí retirar conclusões.

O objetivo desta tipologia de investigação é conhecer os fenómenos a partir da ótica dos participantes, emanada de um contexto singular, o que justifica o facto de se sujeitar à flexibilidade, uma vez que o rumo da investigação é definido no decurso da mesma (e não previamente como sucede com a aplicação da metodologia quantitativa).

Assim, “a preocupação central não é a de se os resultados são suscetíveis de generalização, mas sim a de que outros contextos e sujeitos a eles podem ser generalizados” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 66). É que interessa “conhecer as realidades concretas nas suas dimensões reais e temporais, o aqui e o agora no seu contexto social” (Serrano, 2004, p. 32). Tenta, pois, captar-se a realidade de um modo imediato.

Com efeito, em investigação qualitativa, a recolha, análise, descrição e interpretação de dados originam o processo de teorização e não o inverso.

No caso da presente investigação, aliás, qualitativa, procurou alcançar-se conclusões sobre as relações entre educação e municipalidade no contexto específico do concelho de Penacova.

Estamos, portanto, plenamente conscientes de que o facto de se tratar de um contexto marcado por peculiaridades faz com que estas relações sejam também peculiares e necessariamente diferentes daquelas que poderão ter lugar num também diferente contexto. Ora, sendo singular o contexto de ocorrência das referidas relações, também o são os diversos atores nele integrados, pelo que nos pareceu crucial recolher as suas perceções sobre as matérias em estudo, as quais são formuladas, mais uma vez, graças à conjuntura específica a partir da qual emanam. Por outro lado, a complexidade e a teia de relações de vária índole que tem por base o fenómeno em estudo acarretam uma abrangência que não cabe na efetiva representação por amostragem dos estudos quantitativos.

A metodologia qualitativa pareceu-nos ser a mais adequada para a consecução dos objetivos anteriormente transcritos, o que não seria concretizável com o recurso a um estudo de natureza quantitativa. Como tal, “a investigação qualitativa e os seus métodos são uma resposta às questões levantadas pelos métodos quantitativos (Fernandes, 1991, p. 64). Fernandes (1991) clarifica a necessidade de se recorrer, em determinadas circunstâncias aos estudos qualitativos:

Na verdade, quando os investigadores de educação (...) se começaram a interessar pelos processos cognitivos e metacognitivos dos seres humanos e a reconhecer a importância dos processos (mecanismos) do pensamento, cedo perceberam que os métodos quantitativos eram limitados e até inapropriados. Sentiram, por exemplo, a necessidade de recorrer a observações mais ou menos prolongadas dos sujeitos envolvidos na investigação, de os submeter a entrevistas e de registar o que eles diziam acerca das suas formas de pensar.

Na investigação de tipo qualitativo os investigadores inspiram-se em métodos utilizados na investigação antropológica e etnográfica. As chamadas observações naturalistas, isto é, as que são realizadas pelo investigador no local onde decorre a investigação sem preocupações da sua parte em ser um investigador neutro ou independente, são uma das técnicas chave da investigação qualitativa. (p. 64)

Como na investigação qualitativa não há preocupação com a quantificação e/ou amostragem dos resultados, parte da sua validade e da sua credibilidade prendem-se com o conhecimento aprofundado de uma problemática específica integrada num contexto também próprio.

Júnior, Leão e Mello (2011) sistematizam no Quadro n.º 13 os critérios de validade e confiabilidade (fidelidade, fiabilidade) da pesquisa qualitativa.

Quadro n.º 13

Crítérios de validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa

Crítério	Validade	Confiabilidade
Triangulação	X	x
Reflexividade		x
Construção do corpus de pesquisa	X	x
Descrição clara, rica e detalhada	X	x
Surpresa	X	
Feedback dos informantes (validação comunicativa)	X	x

Efetivamente, a presente investigação foi marcada pela triangulação, reflexividade, construção de corpus de pesquisa, tentativa de descrição clara, rica e detalhada e pelo feedback dos informantes, de modo a tentar instaurar a validade e a confiabilidade.

Na verdade, procedeu-se ao cruzamento dos dados obtidos a partir das diversas fontes, por forma a verificar se eram coincidentes e se incidiam sobre os mesmos pormenores da realidade/objeto de descrição e de interpretação. Assim, os diversos dados não foram encarados como compartimentos estanques mas como peças de uma textura informativa complexa e global.

Parece-nos, pois, terem sido empreendidos esforços para que esta investigação fosse portadora de validade científica, pois que os dados estão baseados num suporte teórico que os sedimenta e consolida.

À triangulação/cruzamento dos dados seguiu-se uma profunda e séria reflexão sobre os mesmos bem como sobre a forma como entre si se estabelece a teia relacional, sempre tendo em conta o contexto específico de onde são oriundos. Trata-se de percorrer diversos caminhos, com o intuito, porém, de chegar sempre ao mesmo resultado. Só nesta circunstância a validade da investigação poderia ser efetivamente atestada.

Por outro lado, tentou assegurar-se a credibilidade através da interação da investigadora com os atores, estabelecendo com eles uma relação de confiança e procedendo à triangulação dos dados obtidos a partir deles com os dados obtidos através de outras fontes. Além disto, não podemos esquecer o facto de terem sido selecionados participantes para a investigação por se considerar que, devido ao cargo ocupado e ao conhecimento do universo educativo do concelho, poderiam ser um valioso *apport* no sentido de tentar garantir a validade da investigação.

Efetivamente, para reforçar a validade da presente investigação, a investigadora procurou interagir com os diferentes atores do cenário educativo penacovense, de modo a interiorizar de modo fiável as suas perceções. Por outro lado, não se confinando a uma única técnica de recolha de dados, procurou triangular os dados obtidos a partir das diferentes fontes, como modo de verificar se todos convergiam numa linha ideológica uníssona e unilateral.

Assim, “o valor de verdade” (Amado, 2009, p. 275) “vai depender sobretudo da correção e exatidão dos dados (procedente do uso adequado de estratégias para os obter), da justeza das interpretações e da adequação das conclusões” (Amado, 2009, p. 275). Daí que, no presente estudo, a triangulação, quer de dados, quer de estratégias para a obtenção dos mesmos, se tenha revelado fundamental.

Estavam, portanto, reunidas as condições necessárias à construção do corpus de pesquisa sobre o qual incidiria a descrição dos fenómenos em análise. Este corpus entrou em consonância com os preceitos teóricos que fundamentam a investigação, de forma a contribuir para a sua validade e confiabilidade.

Não faltou a componente “surpresa”, pois que dados novos foram sendo avançados a partir das conclusões retiradas dos dados *a priori* existentes.

Para a validade da investigação muito contribuiu também o feedback dos participantes, pois que clarificou informações menos transparentes e complementou lacunas do tecido informativo geral.

Quando se trata de considerar a validade de um estudo qualitativo, a tónica recai sobre a interpretação dos resultados, ou melhor, sobre a correta interpretação dos resultados. Isto significa que o estudo, para ser portador de validade, deve ser capaz de medir os dados obtidos.

Com efeito, se o investigador responde realmente às questões colocadas antes do início da investigação, o estudo possuirá validade interna. Por outro lado, se os resultados obtidos forem suscetíveis de generalização e/ou aplicabilidade a outros contextos, o estudo conterà validade externa.

Já quando em causa está a fidelidade desta tipologia de estudos, aponta-se para a consistência dos resultados de investigação, ou seja, para a obtenção dos mesmos resultados ainda que decorrentes da realização da investigação por diferentes investigadores.

A propósito da fidelidade dos estudos de natureza qualitativa, atente-se ainda nas seguintes palavras de Cristina Vieira (1995):

Em termos gerais, pode afirmar-se que a fidelidade de um estudo está relacionada com a replicabilidade das suas conclusões científicas, ou seja, com a possibilidade de diferentes investigadores, utilizando os mesmos procedimentos, poderem chegar a resultados idênticos sobre o mesmo fenómeno. (p. 112)

O objetivo primordial de uma investigação é encontrar uma certa solução para um determinado problema colocado.

Neste sentido, para que se consiga alcançar a referida fidelidade, revela-se imperioso que vários investigadores encontrem semelhante solução para exatamente o mesmo problema colocado. Logo, as circunstâncias em que o estudo é produzido assim como os elementos caracterizadores dos traços de perfil do investigador não interferirão, em situação alguma, na natureza dos resultados. Esta será tão só e sempre a mesma, sem deixar qualquer sombra de dúvida para marcas de uma possível subjetividade neste âmbito. Isto significa que o prisma do investigador assim como o seu *modusvivendi* e o seu *modusvidendi* em nada influenciarão os resultados da investigação ou determinarão o rumo por eles seguido.

Neste caso concreto, qualquer outro investigador que abraçasse a tarefa de estudar as relações entre educação e municipalidade no contexto do concelho de Penacova deveria chegar a resultados semelhantes aos que foram obtidos com a realização do presente estudo. Com este objetivo, tivemos o cuidado de aqui descrever o mais pormenorizadamente possível as opções metodológicas tomadas e os procedimentos seguidos na presente investigação.

Só a referência a “todos estes aspetos, relativos à fidelidade e à validade do trabalho desenvolvido, poderá facilitar tanto a execução como a avaliação crítica dos estudos, abrindo caminho ao reconhecimento da sua credibilidade, por parte da comunidade científica” (Vieira, 1995, p. 28).

3.3. Princípios éticos subjacentes à investigação científica

Como não poderia deixar de ser, a relação com os sujeitos foi pautada pelo respeito e pela manutenção da confidencialidade. Apesar do acesso a informações diversificadas (e que ultrapassavam a natureza deste estudo), a confidencialidade nunca foi posta em causa e a absorção de tais informações foi realizada com toda a cautela.

A privacidade dos diferentes atores foi integralmente respeitada. Aliás, aquando da realização das entrevistas, foi salvaguardada a vontade de estes mesmos atores darem ou não a conhecer a sua identidade. Mais, os objetivos e a natureza do estudo foram sempre claramente apresentados e explicados aos participantes.

Duas questões dominam o panorama recente no âmbito da ética relativa à investigação com sujeitos humanos; o consentimento informado e a proteção dos sujeitos contra qualquer espécie de danos. Tais normas tentam assegurar o seguinte:

1. Os sujeitos aderem voluntariamente aos projetos de investigação, cientes da natureza do estudo e dos perigos e obrigações nele envolvidos.
2. Os sujeitos não são expostos a riscos superiores aos ganhos que possam advir (Bogdan & Biklen, 1994, p. 75).

Por outro lado, a atitude colaborativa e de total flexibilidade na relação com os atores revelou-se de extrema importância na consecução do estudo. Como refere Emihovich (1995, citado por Woods, 1999, p. 71), “a chave reside na colaboração, na constante testagem dos nossos significados face aos dos outros, construindo consensos em torno de significados partilhados e assegurando que seja incluído o maior número de vozes possível”.

Além disto, as convicções e as linhas ideológicas, culturais e políticas seguidas pelos diferentes atores nunca foram postas em causa, tendo sido sempre tratadas numa base de respeito e aceitação. De facto, foi sempre salvaguardada a natureza deste estudo, eminentemente científico, sem intenções nem posturas político-partidárias. Foi inevitável ouvir opiniões, críticas e comentários... Contudo,

estes foram completamente descurados sempre que se afastavam da real natureza desta investigação e poderiam ferir suscetibilidades ideológicas, éticas, ou culturais. Claro que os atores municipais têm filiações partidárias de todos conhecidas. Porém, o interesse centrou-se unicamente na atuação educativa municipal, sem se apresentar qualquer interesse pelo aspeto político em si mesmo. O imprescindível distanciamento foi marcado e o caráter científico do estudo foi colocado acima de quaisquer outros sinais que pudessem eventualmente emergir. Foi inevitável seguir Vasconcelos (1996, p. 38), uma vez que “como investigadora tive consciência da necessidade de estar em ligação com a minha humanidade mais profunda, bem como a postura ética para que, em qualquer circunstância, pudesse proteger e respeitar as vidas que eu estava a estudar”.

Em conjunto com Dias (2004), “é nossa convicção de que é na Educação – formal e informal, escolar e extraescolar – que se joga boa parte daquilo que a pessoa pode vir a ser. (...) A glória do testemunho, que cada um de nós tem de pôr em prática, obriga-nos a actuar fora das luzes da ribalta, mas com empenho continuado, calmo e persistente, na promoção de outrem, que é sempre uma pessoa e só por acréscimo é, ou será, peça de um mercado”.

E foi partindo desta perspetiva que se encararam os participantes na investigação, como se concluirá no ponto seguinte.

4. Participantes na investigação

A investigação concretiza-se no município de Penacova, o que se justifica pelas origens da investigadora se reportarem ao referido município.

Uma vez que o objetivo fundamental do estudo é aferir as relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova, foram eleitos, por um lado, atores diretamente provenientes do município e, por outro, atores diretamente provenientes do universo educativo do concelho propriamente dito.

Como tal, os principais participantes do estudo foram membros do município (Presidente da Câmara Municipal e Vereador da Educação) e do agrupamento (Presidente do Conselho Geral) com funções decisoras em matéria educativa. Com o intuito de descortinar a perceção de atores provenientes dos diferentes ciclos de ensino, foram também participantes do estudo a Coordenadora do Primeiro Ciclo do Ensino Básico e a Coordenadora do Ensino Pré-Escolar. Não esquecemos um

professor que é representante do Agrupamento no Conselho Municipal de Educação. A todos estes atores, juntou-se o Presidente da Associação de Pais e Encarregados de Educação, assim como o Presidente da Assembleia Geral da referida Associação, para que a perceção das famílias não fosse descurada. Finalmente, é de referir o Diretor da PENSAR (Associação de Desenvolvimento Integrado de Penacova), uma vez que esta associação assume papel ativo no concelho em matéria de educação (sobretudo no que respeita à educação de adultos).

Efetivamente, a seleção dos atores supra-citados prendeu-se com uma opção estratégica e potenciadora da possibilidade de aferição de perceções sobre o cenário educativo penacovense advindas de personagens fulcrais para o mesmo. Procurou partir-se de atores fundamentais e portadores de relevo na dinâmica educativa do concelho. Sempre nesta linha, foi nosso objetivo selecionar entrevistados cuja posição e/ou função pudesse ser potenciadora da obtenção de dados relevantes para o estudo, de modo a assegurar as suas validade e fidelidade, como já ficou referido anteriormente. Outro aspeto impossível de descurar foi a disponibilidade manifestada pelos atores participantes. Como tal, foi necessário, mesmo na eleição dos participantes, ter em conta esta mesma disponibilidade.

Assim, apesar de se terem chegado a gerar opiniões contraditórias sobre a mesma dimensão do fenómeno educativo, como se depreende a partir da análise das entrevistas realizadas, os atores eleitos ocupam cargos estratégicos para o desenvolvimento e implementação das políticas educativas concelhias. Na realidade, afirmam-se como peças-chave, que contribuem para a *mise en marche* das políticas educativas. Sem estes atores, registar-se-ia, sem margem de dúvida, uma lacuna ao nível da tessitura educativa do concelho de Penacova.

Em boa verdade, os atores escolhidos são verdadeiros indicadores de aspetos educativos do concelho de Penacova, sem os quais a realização desta investigação teria sido impossibilitada, ou resultaria, certamente, bastante mais empobrecida.

Optou-se por não adotar o anonimato do concelho, pois pensa-se que a identificação do cenário de investigação e o respetivo conhecimento das características que lhe são peculiares facilita a compreensão dos fenómenos estudados e constitui um *apport* para a sua explicação. Na verdade, registam-se, neste concelho, características específicas, que determinam indubitavelmente a dinâmica educacional. Como, por seu turno, os atores não colocaram reservas à identificação da sua identidade, depois de devidamente auscultados sobre o assunto, não se seguiu, pois, a via do anonimato.

Como não poderia deixar de ser, os entrevistados foram informados previamente dos objetivos do estudo bem como da temática nele abordada,

manifestando total concordância relativamente aos mesmos. Aliás, manifestaram claramente, e sem exceção, a sua disponibilidade e abertura para contribuir para a realização do presente estudo, cuja relevância foi considerada quer na apresentação quer na reflexão sobre os dados. Aliás, as informações obtidas por esta via foram objeto de uma triangulação com dados obtidos a partir de outras fontes, de modo a assegurar a sua veracidade.

Os sujeitos do estudo acima mencionados foram entrevistados formalmente pela investigadora. Todavia, há atores do cenário educativo penacovense que muito contribuíram para a presente investigação e que nela participaram de modo informal, mas sempre cooperando e fornecendo importantes informações.

As entrevistas formais foram realizadas individualmente, com exceção da entrevista realizada ao presidente da associação de pais e ao secretário geral da associação de pais, que foi realizada em conjunto por opção dos próprios entrevistados.

É de referir o facto de todas as entrevistas terem sido gravadas (para que se tornasse possível a posterior recolha de dados), o que foi do total conhecimento dos entrevistados. Neste ponto, foi garantida a confidencialidade integral, o anonimato e a utilização exclusiva destas entrevistas no âmbito do presente trabalho de teor académico, sendo completamente excluída a hipótese da sua utilização em qualquer outro contexto ou circunstância.

5. Desenho da investigação

Esta investigação versa sobre o modo como se tecem as relações entre educação e municipalidade no contexto específico e delimitado do concelho de Penacova. Daí podermos afirmar o facto de estarmos perante um estudo de caso realizado a partir da operacionalização de várias técnicas de recolha de dados.

Os estudos de caso, segundo João Amado (2009, p. 124), podem enquadrar-se nas categorias “descritivos”, “interpretativos” ou “avaliativos”. Veja-se a seguinte categorização realizada pelo mesmo autor (2009):

- Os descritivos procuram dar informação rica, completa (thick description) do fenómeno (incidente ou entidade) em estudo. Estes estudos são, de algum modo, atóricos.
- Os interpretativos, assentando na descrição igualmente rica, visam desenvolver categorias conceptuais ou ilustrar, suportar ou desafiar hipóteses ou teorias estabelecidas antes da colheita de dados.

- Os avaliativos têm como finalidade primeira formular julgamentos e estabelecer diagnósticos a partir da descrição e informação. Eles podem, ainda, visar a prescrição de terapêuticas ou promover mudanças. (p.124)

O presente trabalho encaixa-se nos estudos de caso de teor descritivo e/ou interpretativo, uma vez que pretende “dar informação rica, completa (thick description) do fenómeno (incidente ou entidade) em estudo” e “desenvolver categorias conceituais ou ilustrar, suportar ou desafiar hipóteses ou teorias estabelecidas antes da colheita dos dados” (Amado, 2009, p. 124). Como tal, o presente estudo de caso é eminentemente descritivo com um óbvio cariz interpretativo. Assim, procura descrever as relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova com base num suporte teórico consistente, ainda que definido numa tessitura de hipóteses a partir da recolha de dados efetuada.

Efetivamente, trata-se de um estudo de caso por incidir sobre uma realidade circunscrita e particular, na qual a investigadora se movimentou durante vários anos letivos, conferindo-lhe um teor etnográfico.

Esta opção justifica-se pela apropriação de um objeto de estudo que funciona como “fonte de dados” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 89), ou seja, as relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova.

À medida que a investigação foi avançando, houve questões relativas ao contexto em estudo que se impuseram como objeto de análise ainda que *a priori* pudessem não estar na mira dos principais objetivos deste trabalho.

Contudo, o objeto de estudo foi devida e necessariamente circunscrito e delimitado sob pena de ocorrer um afastamento dos objetivos nucleares e uma difusão tal de informação à qual passaria a faltar o teor de aprofundamento científico. É que “o investigador qualitativo tenta ter em consideração a relação desta parte com o todo, mas, pela necessidade de controlar a investigação, delimita a matéria de estudo” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 91).

O estudo de caso implica, portanto, que o investigador estabeleça relações entre um acontecimento e o seu contexto. No caso do presente trabalho, as relações entre educação e municipalidade foram estudadas tendo em conta as peculiaridades do seu contexto de ocorrência, ou seja, do concelho de Penacova. É evidente que as referidas peculiaridades condicionam a natureza do próprio objeto de estudo que serão, necessária e naturalmente, diferentes de contexto para contexto. Por outro lado, importa sempre não esquecer que, numa perspetiva sociológica, foram valorizadas as percepções dos vários atores.

A este propósito, atente-se nas palavras de Amado (2009):

(...) um estudo de caso, para lá da combinação possível com outras estratégias investigativas e das diferentes técnicas de recolha e de análise de dados que possa empregar, possui como características que melhor o definem, por um lado, a focagem dos fenómenos a estudar dentro de um contexto (social, cultural, institucional, temporal, espacial, etc.) e, por outro lado, o objectivo de explicar/compreender o que lhe é específico e, de algum modo, determinado pelo contexto. (p. 123)

Foram analisados e/ou interpretados os significados das opiniões, percepções e ações dos diferentes atores depois de devidamente localizados num contexto específico e delimitado geográfica, cultural, social e economicamente. Daí que se trate de uma investigação fenomenológico-interpretativa. Veja-se o que refere Amado (2009) sobre este assunto:

Portanto, o que é central nesta investigação é a compreensão das intenções e significações – crenças, opiniões, percepções, representações, perspectivas, concepções, etc. – que os seres humanos colocam nas suas próprias acções, em relação com os outros e com os contextos em que e com que interagem. Procura-se o que, na realidade, faz sentido e como faz sentido para os sujeitos investigados. Dito de outro modo, procuram-se os fenómenos tal como são percebidos e manifestados pela linguagem; e, ao mesmo tempo, reconhece-se que essa significação é contextual, isto é, estabelece-se em relação a outros significantes. Está implícita, igualmente, a ideia de que a acção e a realidade humanas se constituem em fenómenos tão complexos que a sua significação em variáveis manipuláveis, como o pretende a investigação hipotético-dedutiva, não seria suficiente nem adequada para a sua abordagem. Em oposição a esse desmembramento da realidade em variáveis manipuláveis «laboratorialmente», a investigação qualitativa assume uma visão holística da realidade (ou problema) a investigar, sem o isolar do contexto «natural» (histórico, socioeconómico e cultural) em que se desenvolve e procurando atingir a sua «compreensão» através de processos inferenciais e indutivos (construindo hipóteses durante e depois da análise dos dados. (p. 70)

Não se centrando numa estratégia de investigação unilateral e unívoca, e dadas as características do estudo, este trabalho é portador de particularidades que o matizam com algumas das características dos estudos etnográficos.

Como tal, a etnografia surge como uma estratégia de investigação que se inventaria com as restantes numa relação de complementaridade e não de preponderância ou de exclusividade. A utilização da etnografia enquanto metodologia de investigação, neste estudo, justifica-se pelo facto de se tratar de um caso restrito, circunscrito a um determinado espaço geográfico, social e cultural, e não de larga escala.

Saliente-se, contudo, que se trata de um estudo, não puramente etnográfico, mas que reúne algumas das características da etnografia, aproximando-se dela em vários momentos, mas não na sua totalidade.

Neste sentido, “podemos, pois, afirmar que o objeto da etnografia é a cultura de um determinado grupo; e o objetivo principal da etnografia é a descrição e interpretação dessa cultura” (Amado, 2009, p. 135).

No fundo, o que se procurou descrever foi o enquadramento cultural dos vários atores do cenário educativo do concelho de Penacova. Esta descrição foi feita a partir de dados já conhecidos e dominados e ainda da análise das perceções, opiniões e ações dos diferentes atores (quer os que foram oficialmente abordados através das entrevistas, quer os que foram abordados de modo informal ou a partir da observação direta).

A aproximação ao método etnográfico partiu da observação direta e participante, uma vez que se procurou fazer com que se tratasse de um estudo em que “as técnicas usadas permitam um esforço de penetração na atitude mental dos observados, e não se trate de um mero registo de exterioridade” (Amado, 2009, p. 140).

Assim, etnograficamente falando, procedeu-se à descrição contextualizada do cenário educativo penacovense. Todavia, não se trata de uma mera descrição fotográfica ou de teor heterodiegético, na medida em que a investigadora procurou a omnisciência acerca dos assuntos tratados.

A contextualização surge como um processo dual, na medida em que, por um lado, se afigura de extrema importância para que os dados sejam compreendidos e, por outro, facilita essa interpretação assim como a sistematização da informação. Perante isto, pode afirmar-se que, no âmbito do presente estudo, a contextualização surge, em simultâneo, como ponto de partida e como ponto de chegada.

Daí que o método etnográfico, para que não se limite a um método de investigação redutor e exageradamente restritivo, surja a partir da observação participante. Como tal, participando na vida dos observados, e mais, fazendo parte integrante da mesma, em variadíssimas circunstâncias, a investigadora encontrou-se instalada no local de modo permanente. Claro que a atitude de prudência em relação ao nível de participação na vida dos observados não foi descuidada. Por isso mesmo, procurou fazer-se parte dessa vida, mas, em momento algum, de forma intrusiva ou exageradamente interferente, até porque os atores do cenário observado não podem nem devem sofrer transformações advindas do facto de estarem sob observação. Isto deturparia os dados recolhidos e, conseqüentemente, a realidade subjacente à investigação em curso tal como lhe retiraria, certamente, parte da sua validade e da sua fidelidade.

Assim, contextualizada ou etnograficamente e sem ser demasiado intromissiva, a investigadora procedeu a registos que utilizou na organização da informação e que

decorreram do facto de participar, em alguns casos, como protagonista e não como mero figurante na vida dos observados e no respetivo cenário em que se movimentam. Aliás, seguindo Amado (2009, p. 147), “é possível ver-se no âmbito da observação participante, um leque de procedimentos de recolha que vai da observação direta (naturalista, sistemática, ocasional, incidentes críticos, vídeo-gravação) à observação indireta (entrevistas de vários géneros, análise documental, recolha de aspetos da cultura material, etc.)”. Pelo exposto se conclui que não faria sentido aludir-se à presença de características do estudo etnográfico se dele não fizesse parte o método da observação participante.

Logo, o presente trabalho consubstancia-se num estudo de caso de teor etnográfico realizado a partir do cruzamento ou triangulação de várias técnicas de recolha de dados, como se verificará já de seguida.

6. Técnicas de recolha de dados

Ao longo da concretização de todo o processo de recolha de dados, fomos, sem sombra de dúvida, sensíveis ao “facto de a investigação qualitativa se caracterizar por estratégias e metodologias diversas (em grande parte devido à variedade de fundamentos)” (Amado, 2009, p. 121).

Com o intuito de enriquecer a informação a aduzir na presente dissertação, recorreu-se, como já foi mencionado, a várias técnicas de recolha de dados que “se combinam de modo a dar origem a formas híbridas” (Amado, 2009, p. 121).

De facto, no presente estudo, procurou proceder-se à aferição das perceções dos diferentes atores penacovens no que ao domínio educativo diz respeito. Neste âmbito, tais perceções foram recolhidas não apenas na qualidade de investigadora, mas também de elemento integrante da comunidade educativa. Assim, os resultados das observações feitas foram triangulados, posteriormente, com outras informações obtidas a partir de fontes diferenciadas, uma vez que a pesquisa qualitativa, baseada num conjunto de atividades interpretativas, privilegia o recurso a métodos variados (Denzin & Lincoln, 2003).

Numa abordagem fenomenológica, tivemos como objetivo “compreender o significado que os acontecimentos e interações têm para pessoas vulgares, em situações particulares” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 53). Como tal, técnicas de recolha de dados como o questionário ou a entrevista esgotar-se-iam sem dar cumprimento aos objetivos *a priori* delineados para esta investigação. Igualmente, não faria sentido

a abordagem quantitativa que deriva da aplicação de questionários. Por outro lado, a recolha de dados realizada exclusivamente através de entrevistas tornar-se-ia incompleta e não espelharia com exatidão a realidade educativa do concelho de Penacova.

Assim, para a obtenção da tão necessária informação conducente à realização da presente investigação, foram cruzadas várias técnicas de recolha de dados: observação direta e participante, análise documental, entrevistas formais e entrevistas informais.

Procurou, pois, interpretar-se as experiências das ações pessoais dos diferentes atores intervenientes, através da observação direta e participante.

Contudo, salvaguardou-se a possibilidade de a investigadora, na qualidade assumida de investigadora qualitativa, não proceder a interpretações subjetivas e suscetíveis de deturpar a realidade. Houve preocupação de interpretar as experiências e os pontos de vista dos atores, ancorando-os na realidade educativa penacovense, sempre tomando como *leitmotiv* o tão necessário enquadramento teórico e os dados objetivos fornecidos por várias fontes, com particular relevância para a *Carta Educativa* de Penacova.

Deste modo, partindo da compreensão da vida quotidiana e de aspetos vários decorrentes da observação participante, chegou-se à construção da informação global pautada pela objetividade que encontra eco em todos os registos efetuados.

Tudo isto só foi possível graças ao estabelecimento de uma relação de empatia, confiança e igualdade com os diferentes atores, partindo de um contacto sistemático e da não imposição de normas académicas ou do âmbito específico da investigação.

Do que fica dito pode verificar-se que se trata, em realidade, de um verdadeiro trabalho de campo. A este propósito, atente-se nas palavras de Bogdan & Biklen (1994):

O termo trabalho de campo lembra algo ligado à terra. É esta a forma que a maioria dos investigadores qualitativos utiliza para recolher os seus dados. Encontram-se com os sujeitos, passando muito tempo juntos no território destes – escolas, recreios, outros locais por eles frequentados ou nas suas próprias casas. Trata-se de locais onde os sujeitos se entregam às suas tarefas quotidianas, sendo estes ambientes naturais, por excelência, o objecto de estudo dos investigadores. À medida que um investigador vai passando mais tempo com os sujeitos, a relação torna-se menos formal. O objectivo do investigador é o de aumentar o nível de à vontade com os sujeitos, encorajando-os a falar sobre aquilo de que costumam falar, acabando por lhe fazer confidências. Este terá de lhes dar provas, de forma a merecer a confiança que os sujeitos depositam nele, tornando claro que nunca irá utilizar o que descobrir para rebaixar ou magoar alguém. (Este estilo de investigação é denominado naturalista)

Se, por um lado, o investigador entra no mundo do sujeito, por outro, continua a estar do lado de fora, regista de forma não intrusiva o que vai acontecendo e recolhe, simultaneamente, outros dados descritivos. Tenta aprender algo através do sujeito,

embora não tente necessariamente ser como ele. Pode participar nas suas actividades, embora de forma limitada e sem competir com o objectivo de obter prestígio ou estatuto. Aprende o modo de pensar do sujeito, mas não pensa do mesmo modo. É empático e, simultaneamente, reflexivo. (p.113)

Sendo, então, um trabalho de campo, este baseou-se na observação direta e participante desde o ano de 2008 até ao presente, a qual foi complementada com a realização de entrevistas, com a análise documental e com a observação direta. O acesso às fontes foi facilitado pelo facto de se tratar de um trabalho de campo baseado na proximidade e no estabelecimento de relações interpessoais bastante afáveis com todos os intervenientes.

Neste sentido, antes de se dar início à investigação, foi solicitada a devida autorização à Direção do Agrupamento de Escolas de Penacova e ao Presidente da Câmara Municipal de Penacova. Ambas as instâncias foram, portanto, previamente informadas dos objetivos da investigação.

Foi também solicitado parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados sobre a necessidade de autorização desta mesma entidade para a prossecução do estudo. Daqui decorreu a obtenção dos devidos esclarecimentos assim como a *mise en marche* das diligências necessárias.

Seguiu-se, pois, “a abordagem mais utilizada e, embora não exista um termo específico para ela, pode ser designada de estilo cooperativo (Bogdan & Biklen, 1994, pp.115-116). Não foi sentido o pendor oficial inerente a uma investigação de cariz académico, uma vez que as informações necessárias foram sendo obtidas de forma espontânea, flexível e natural.

Para a obtenção de informações sobre o concelho de Penacova no que diz respeito à Educação, foi também de extrema importância a análise documental, com particular incidência a consulta da *Carta Educativa* do município e de vários documentos oficiais. A informação daqui retirada foi complementada com o saber empírico da investigadora, enquanto residente no concelho e professora no Agrupamento de Escolas de Penacova (nos anos letivos 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013), e com os dados recolhidos a partir das entrevistas e da observação direta e participante, de forma a delinear um panorama da situação atual da Educação no concelho. A referida análise documental localizou-se, por um lado, ao nível da autarquia e, por outro, ao nível do agrupamento de escolas, afinal, os dois grandes focos da presente investigação (páginas da Internet da câmara municipal e do agrupamento de escolas, respetivamente, Carta Educativa, relatórios de gestão e prestação de contas do município, atas de reuniões – da Assembleia Municipal, do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Geral, do Conselho Pedagógico e da

Associação de Pais e Encarregados de Educação, projeto educativo e regulamento interno do agrupamento...). Foram também utilizados dados recolhidos no Instituto Nacional de Estatística e no Gabinete de Estatística e Planeamento do Ministério da Educação.

Optou-se ainda pela realização de entrevistas formais em paralelo com entrevistas informais que se revelaram como fundamentais no processo global de recolha de dados, pois que se trata de “uma técnica que permite um acesso ao que está na cabeça das pessoas, ao não-observável: opiniões, atitudes, representações, recordações, afetos, intenções, ideais e valores que animam uma pessoa de determinado modo” (Amado, 2009, p. 184).

O tipo de entrevista a que se recorreu foi a entrevista de teor semi-diretivo, uma vez que “as questões derivam de um plano prévio, um guião onde se define e regista numa ordem lógica para o entrevistador, o essencial do que se pretende obter, embora, na interação, se venha a dar uma grande liberdade de resposta ao entrevistado” (Amado, 2009, p. 182). Tendo em conta as características do presente estudo, este tipo de entrevista apresenta algumas vantagens, como se pode perceber nas seguintes palavras (Laville & Dionne, 1999):

(...) não estando mais irremediavelmente presa a um documento entregue a cada um dos interrogados, os entrevistadores permitem-se, muitas vezes, explicitar algumas questões no decurso da entrevista, reformulá-las para atender às necessidades do entrevistado. Muitas vezes, eles mudam a ordem das perguntas em função das respostas obtidas, a fim de assegurar mais coerência em suas trocas com o interrogado. (p. 187)

Optou-se pela entrevista “por ser uma técnica que aposta claramente na possibilidade de fazer inferências interpretativas a partir dos conteúdos expressos, uma vez desmembrados em “categorias”, para as “condições de produção” (circunstâncias sociais, conjunturais e pessoais) desses mesmos conteúdos, com vista à explicação e compreensão dos mesmos” (Amado, 2009, p. 32). Neste sentido, como referem Bogdan e Biklen (1994, p. 134), “em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, análise de documentos e outras técnicas”. Assim, no caso do presente trabalho, como já foi referido, recorreu-se à entrevista como técnica de recolha de dados à qual se atribui uma importância significativa, sem, no entanto, esquecer a combinação e articulação dos dados obtidos através dela com os dados obtidos através da observação participante e da análise documental.

Observe-se o quadro n.º 14 que metodiza a calendarização das entrevistas.

Quadro n.º 14
Calendarização das entrevistas

Entrevista	Data
Presidente do Conselho Geral	04/04/2011
Coordenadora do 1.º CEB	22/06/2011
Coordenadora do Pré-Escolar	06/06/2011
Professora com assento no Conselho Municipal de Educação	31/05/2011
Presidente da Câmara Municipal	15/03/2011
Vereador da Educação	21/06/2011
Presidente da Associação de Pais/Presidente da Assembleia Geral da Associação de Pais	06/06/2011
Diretor da PENSAR	10/06/2011

Procurou-se sistematizar todos os dados obtidos através das entrevistas, apresentando-os, posteriormente, numa perspetiva descritivo-interpretativa. Aliás, procurou agir-se como os “detetives, reunindo partes de conversas, histórias pessoais e experiências, numa tentativa de compreender a perspetiva pessoal do sujeito” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 139).

Neste sentido, atente-se nas palavras de Amado (2009):

A entrevista é um dos mais poderosos meios para se chegar ao entendimento dos seres humanos e para a obtenção de informações nos mais diversos campos. Em termos gerais, pode dizer-se sempre que uma entrevista é:

- meio potencial de transferência de uma pessoa (o informante), para outra (o entrevistador) de pura informação; é pois, um método, por excelência de recolha de informação.
- transacção que possui inevitáveis pressupostos que devem ser reconhecidos e controlados a partir de um bom plano de investigação. Nestes pressupostos contam-se: emoções, necessidades inconscientes, influências interpessoais.
- conversa intencional orientada por objectivos precisos. (p. 181)

Apesar de as emanações legislativas que regulamentam a atuação educativa municipal serem exatamente as mesmas para todos os municípios portugueses, a verdade é que se verifica que nem todas as câmaras nacionais atuam uniformemente neste domínio. Daqui decorre a opção prioritária pela realização de entrevistas em detrimento de outras metodologias possíveis, uma vez que, assim, a tarefa de registar e/ou sistematizar as perceções dos sujeitos em análise surge facilitada, pois que “a

entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 134).

Ainda neste ponto, e como já foi mencionado anteriormente, procurou-se que as respostas não fossem condicionadas nem pré-determinadas pela própria questão nem pela maneira como surge formulada.

Perante as perguntas, os sujeitos encontram-se na posse da liberdade e/ou flexibilidade necessárias para a exposição das suas reais perceções sobre a matéria em análise. Com efeito, “quando o entrevistador controla o conteúdo de uma forma demasiado rígida, quando o sujeito não consegue contar a sua história em termos pessoais, pelas suas próprias palavras, a entrevista ultrapassa o âmbito qualitativo” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 135).

Como se disse anteriormente, as entrevistas realizadas são de teor semi-diretivo, tendo sido o guião elaborado previamente a partir de objetivos e de blocos temáticos pré-estabelecidos e procurando abarcar, do modo mais abrangente possível, as várias dimensões da temática em estudo.

A elaboração do guião das entrevistas (Anexo 1) foi baseada nos seguintes temas: relação entre educação e municipalidade/intervenção educativa municipal, evolução da intervenção educativa municipal, atuação educativa no concelho de Penacova, cumprimento das atribuições consignadas na lei, Conselho Municipal da Educação, Carta Educativa, Conselho Geral, relação da autarquia com as escolas e comunidade educativa, prospeção do cenário educativo do futuro.

Deve referir-se o facto de o guião ser o mesmo para todos os entrevistados, embora nem todos se encontrem em condições de responder integralmente a todas as questões contempladas. Como é óbvio, cada entrevistado respondeu a questões pertinentes no âmbito do cargo ocupado e dos conhecimentos possuídos sobre a matéria em causa.

Logo no bloco de apresentação, foram empreendidos esforços para que ficassem expostos, de modo claro e explícito, os objetivos da investigadora.

Os restantes blocos foram elaborados de modo a poder-se apurar o maior número de informações possível sobre as perceções dos entrevistados acerca da relação entre educação e municipalidade no concelho de Penacova.

O último bloco surge em jeito de síntese e metarreflexão sobre a própria entrevista, sem esquecer os necessários agradecimentos.

Observe-se o seguinte quadro n.º 15 que concentra o conteúdo de cada bloco da entrevista, assim como os respetivos objetivos:

Quadro n.º15

Objetivos dos blocos temáticos da entrevista

Bloco	Objetivo do bloco
BLOCO 1 – Legitimação de entrevista	Agradecer a disponibilidade; informar sobre o uso do gravador; explicitar o problema, o objetivo e os benefícios do estudo; colocar o entrevistado na situação de colaborador; garantir a confidencialidade dos dados; explicar o procedimento.
BLOCO 2 – Educação e municipalidade; importância do <i>local</i> em educação	Obter dados sobre a perceção dos participantes acerca da atuação educativa municipal (ainda em termos gerais/abrangentes).
BLOCO 3 – Evolução da intervenção educativa municipal (crescente alargamento de competências)	Obter dados sobre o modo como os participantes encaram o alargamento das competências educativas municipais e sobre a forma como as colocam em prática no município de Penacova.
BLOCO 4 – Atuação educativa municipal	Obter dados sobre a atuação educativa municipal, a sua relação com a comunidade educativa e com a região e ainda sobre os problemas/dificuldades que marcam o concelho de Penacova em termos educativos.
BLOCO 5 – Atribuições consignadas na lei	Obter dados sobre a operacionalização das atribuições municipais consignadas na lei e sobre a perceção dos atores acerca destas mesmas atribuições e da necessidade (ou não) de uma maior transferência.
BLOCO 6 – Participação não consignada na lei	Obter dados sobre a atuação educativa municipal em domínios não marcados pela obrigatoriedade legal.
BLOCO 7 – Conselho Municipal de Educação	Recolher dados sobre o modo de funcionamento e a formação do Conselho Municipal de Educação enquanto agente definidor de uma política educativa local.
BLOCO 8 – Conselho Geral	Recolher dados sobre a constituição e modo de atuação do Conselho Geral enquanto órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras das atividades da escola.
BLOCO 9 – Relações entre a Autarquia e o Agrupamento de Escolas de Penacova	Obter dados sobre as relações entre a Autarquia e o Agrupamento de Escolas de Penacova e a forma como contribuem para a concretização de uma política educativa local.
BLOCO 10 – A Autarquia e o Mega-Agrupamento de Escolas de Penacova	Obter dados sobre a perceção dos participantes sobre os mega-agrupamentos e, particularizando, sobre a constituição do Mega-Agrupamento de Escolas de Penacova.
BLOCO 11 – A atuação educativa municipal no futuro	Obter dados sobre a imagem dos participantes acerca da atuação educativa municipal no futuro.
BLOCO 12 – Síntese e metarreflexão sobre a própria entrevista; agradecimentos	Captar o sentido que os entrevistados dão à situação da entrevista.

Além das questões orientadoras, foram também elaboradas questões de recurso e de aferição com o intuito de, no decorrer da entrevista, se estar na posse de

perguntas promotoras do esclarecimento e do aprofundamento dos assuntos abordados.

Como já foi referido, além das entrevistas formais, no decurso da investigação, foram realizados múltiplas entrevistas informais que permitiram conhecer em maior profundidade alguns detalhes (a professores e a assistentes operacionais do agrupamento, a pais/encarregados de educação, a diferentes funcionários do município e a munícipes penacovenses em geral). Na verdade, o carácter informal conduz a uma espontaneidade dos atores que abona a favor da qualidade e da veracidade da informação recolhida. As opiniões são expressas num clima de maior liberdade e espontaneidade, o que afasta o cenário que contempla a possibilidade de respostas diplomáticas e socialmente ortodoxas, mas que não exprimem, na verdade, a real opinião dos inquiridos.

No caso dos atores escolares, em paralelo com as entrevistas formais, foram estabelecidos diálogos informais com os membros da Direção do Agrupamento. Procedeu-se à tomada de notas e ao estabelecimento de relações com outras informações obtidas.

Quanto aos atores do município, realizaram-se entrevistas ao Presidente da Câmara e ao Vereador da Educação, em paralelo com entrevistas informais com a Coordenadora das Atividades de Enriquecimento Curricular e com a Técnica Superior de Educação, cujo contributo se revelou fulcral na construção da tessitura informativa da presente investigação.

Foram também tidos em conta diálogos estabelecidos com alunos, pais/encarregados de educação, professores dos diferentes ciclos, assistentes operacionais e com vários membros da comunidade que direta ou indiretamente vão estabelecendo relações com o universo escolar.

Com o intuito de contextualizar a informação obtida e de aferir, de modo formal, as perceções dos diferentes atores educativos do município, recorreremos, portanto, à entrevista, procurando complementar a observação direta, a análise documental e as diferentes informações fornecidas pela literatura e pela legislação sobre a matéria.

Na verdade, não é em vão que a investigação qualitativa acolhe também outras denominações que Bogdan e Biklen (1994, p. 72) classificam como expressões/frases associadas com a abordagem: etnográfico, trabalho de campo, dados qualitativos, interação simbólica, perspetiva interior, naturalista, etnometodológico, descritivo, observação participante, fenomenológico, Escola de Chicago, documentário, história de vida, estudo de caso, ecológico, émico.

Já na posse da informação, passamos a “fazer inferências válidas e plausíveis a partir da análise criteriosa dos dados” (Amado, 2009, p. 33).

Todavia, não é descurado o facto de existirem limites, em termos de objetividade final, para os instrumentos utilizados. É indubitável o facto de as perguntas que constituem um questionário ou uma entrevista serem influenciados pelas mundividência e mundivivência do seu autor.

Por isso mesmo, procurou-se adotar as precauções necessárias no sentido de não incorrer no erro da subjetividade excessiva, que foge ao núcleo de estudo de qualquer ciência (independentemente da sua natureza ou do seu ramo de análise).

Diligenciou-se proceder à articulação dos dados teóricos decorrentes da revisão da literatura com os dados empíricos obtidos após a aplicação dos diferentes instrumentos.

Dadas as peculiaridades do fenómeno educativo, ao qual se encontra associada, por excelência, a subjetividade em vários domínios, há que investir na busca da objetividade de modo a conferir-lhe uma dimensão de verdadeiro objeto científico. É que a análise da percepção dos sujeitos (que se movem no cenário educativo) tem como apanágio a subjetividade resultante da identidade individual e cultural de cada um. Não podemos esquecer que os seres humanos são, por excelência, criadores de cultura, ou seja, produtores e/ou reprodutores de cultura, executando este ato à imagem e semelhança da sua identidade pessoal.

Considera-se, pois, de extrema importância “reconhecer a relação dialética e de complementaridade entre os pólos epistemológico, teórico e técnico da investigação” (Amado, 2009, p. 36). Foi partindo deste pressuposto que se recorreu a várias técnicas de recolha de dados (análise documental, observação direta e participante e entrevistas) para a obtenção de dados, que foram tratados e analisados de acordo com que seguidamente se passa a explicar.

7. Tratamento e análise dos dados

Se não fossem sujeitos a análise e interpretação, os dados não teriam qualquer utilidade nem qualquer pertinência. Portanto, os documentos e as entrevistas transcritas foram submetidos à técnica de análise de conteúdo. Só assim foi possível a realização de um conjunto de inferências que permitiram a construção de um manancial informativo que deu suporte ao estudo.

A análise de conteúdo é uma técnica cujo objetivo é a interpretação de enunciados de natureza diversa e/ou da essência da mensagem por eles transmitida, ou seja, «“arrumar” num conjunto de categorias de significação o “conteúdo manifesto” dos mais diversos tipos de comunicações (texto, imagem, filme)» (Berelson, 1954, citado por Amado, 2000, p. 53).

Bardin (1977) sistematiza do seguinte modo os objetivos da análise de conteúdo:

- a superação da incerteza: o que eu julgo ver na mensagem estará lá efectivamente contido, podendo esta «visão» muito pessoal ser partilhada por outros? Por outras palavras, será a minha leitura válida e generalizável?
- e o enriquecimento da leitura: se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações susceptíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que a priori não possuíamos a compreensão. (p. 31)

Como tal, procede-se à análise do conteúdo dos enunciados, procurando-se a “superação da incerteza” e o “enriquecimento da leitura”. Porém, deve ressaltar-se que, muitas vezes, esta análise “não se limita ao conteúdo, embora tome em consideração o «continente»” (Bardin, 1977, p. 37). Isto sucede porque “a análise de conteúdo pode ser uma análise dos «significados» (exemplo: a análise temática), embora possa ser também uma análise dos «significantes» (análise lexical, análise dos procedimentos)” (Bardin, 1977, p. 37).

Efetivamente, “é consensual a aceitação de que estamos diante de um processo adequado à análise de dados qualitativos, em que o investigador quer apreender e aprender algo a partir do que os sujeitos de investigação lhe confiam” (Amado, 2009, p. 269).

Assim, “o aspeto mais importante da análise de conteúdo é o facto de ela permitir, além duma rigorosa e objetiva representação dos conteúdos das mensagens, o avanço fecundo, à custa de inferências interpretativas derivadas dos quadros de referência teóricos do investigador, por zonas menos evidentes que constituem o referido “contexto de produção” (Amado, 2000, p. 54). Será, então, caso para afirmar que “o analista é como um arqueólogo. Trabalha com vestígios: os «documentos» que pode descobrir ou suscitar” (Bardin, 1977, p. 41).

O material obtido através das entrevistas (gravadas) foi transcrito. É que, como expõe Benavente (1990), “o tom global, as ideias principais, as linhas de força, a coerência interna do discurso, as contradições” captam-se aquando da análise do texto transcrito.

Posteriormente, as entrevistas transcritas foram devolvidas aos entrevistados, tendo sido obtido feedback positivo sobre o conteúdo das mesmas.

À transcrição seguiu-se a organização, ou seja, a estruturação e consequente subestruturação dos dados, que deu origem à posterior análise do conteúdo das entrevistas, em que o “objetivo final é poder inferir algo, através dessas palavras, a propósito de uma realidade (seja de natureza psicológica, sociológica, histórica, pedagógica...) representativa de uma população de indivíduos ou de um grupo social (Bardin, 1977, p. 90).

Os dados recolhidos através das entrevistas (transcritas e apresentadas em anexo) foram criteriosamente e minuciosamente analisados. De dados brutos passaram a dados organizados segundo categorias pré-estabelecidas, como se pode verificar a partir da análise das matrizes (Anexo 3). A sua interpretação foi feita com base no conhecimento da realidade contextual do concelho de Penacova e nos saberes teóricos obtidos sobre a matéria. Portanto, o quadro de referência teórica esteve na base da explicitação da informação recolhida a partir das entrevistas.

Os processos de categorização passam pelas etapas de definição do objetivos do trabalho, explicitação de um quadro de referência teórico, constituição de um “corpus” documental, leituras atentas e ativas, formulação de hipóteses e codificação (Amado, 2000).

Partindo do enquadramento legal nacional a que todos os municípios têm necessariamente que se subordinar, mas também dos contextos socioculturais e económicos específicos que fazem com que a atuação municipal de adegue a realidades peculiares, começou por proceder-se à definição de objetivos do trabalho (aferir as relações entre educação e municipalidade no contexto específico e delimitado do concelho de Penacova). Seguiu-se a “explicitação de um quadro de referência teórico” que serviu de suporte e de linha orientadora para as conclusões de carácter mais empírico. Constituiu-se, posteriormente, um “corpus” documental, no qual se inscreveu a transcrição de entrevistas, o que ocorreu em paralelo com “leituras atentas e ativas”, de onde se extraiu informação valiosa que conduziu ao estabelecimento de conclusões.

Formuladas as hipóteses, sempre em relação com o referencial teórico de base, teve lugar a codificação/categorização que permitiu imprimir uma maior objetividade ao estudo. Isto porque a primeira tarefa de qualquer investigação científica consiste em analisar o que se considera como um dado, ou melhor, como dados, uma vez que aquela abarca uma multiplicidade de unidades portadoras de informação (Krippendorff, 1990).

A este propósito, atente-se nas palavras de Bardin (1977):

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rúbricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em função das características comuns desses elementos. (p. 145)

Já na posse dos dados, e uma vez que se trata de um estudo de teor eminentemente qualitativo, procedeu-se à descrição da organização da Educação no concelho de Penacova.

A análise sintagmática, ou seja, da tessitura textual, do manancial informativo fornecido pelas entrevistas só foi possível graças à implementação deste processo. Daqui se partiu também para a realização de inferências sustentadas pelo material teórico e pelo material recolhido através das entrevistas, pois que a “finalidade da análise de conteúdo será pois efetuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas” (Vala, 1986, p. 104).

Todavia, não pode ser descurado o facto de, num momento anterior ao da realização das entrevistas, estar já reunido um manancial informativo obtido a partir da análise documental, da pesquisa bibliográfica e da observação direta.

Assim, as informações finais foram o resultado de um caminho bilateral, tendo sido também objeto de triangulação como forma de atestar a sua validade e veracidade.

Síntese do capítulo

No presente trabalho, optou-se por recorrer a uma metodologia de teor eminentemente qualitativo, pois que o seu objetivo fulcral se prendeu com a captação da intelecção dos vários atores educativos sobre as relações entre educação e municipalidade, no caso concreto do município de Penacova.

Partiu-se de um contacto com os diversos atores educativos locais, assim como com o meio comunitário em que se movimentam, o que significa que aqueles foram devidamente integrados num contexto específico, determinado e delimitado. Assim, procurou compreender-se a atuação educativa municipal enquanto apanágio de um concelho específico com características históricas e socioculturais não menos

peculiares que, indubitavelmente, determinarão a forma como se desenrola a referida atuação.

Trata-se, portanto, de um estudo de caso de teor descritivo ou interpretativo (Amado, 2009), uma vez que fornece informações sobre a realidade em causa, oferecendo também uma interpretação da mesma.

Apesar de o presente estudo receber o rótulo de estudo de caso, não deixa de apresentar algumas marcas da etnografia, uma vez que versa sobre o modo como se tecem as relações entre educação e municipalidade no contexto específico e delimitado do concelho de Penacova, isto é, delibera relações entre o objeto e o seu contexto de ocorrência que se confina a um determinado espaço geográfico, social e cultural.

Com o intuito de construir a tessitura informativa que dá corpo à presente dissertação, recorreu-se a várias técnicas de recolha de dados que “se combinarão de modo a dar origem a formas híbridas” (Amado, 2009, p. 121): entrevistas (formais e informais), análise documental, com particular incidência na *Carta Educativa de Penacova*, e observação direta e participante.

Os dados obtidos a partir das diferentes fontes anteriormente referidos foram triangulados e/ou interseccionados, o que resultou na possibilidade de a validade e a fidelidade da investigação serem atestadas. Só assim poderá ser afirmada a verdadeira natureza científica do estudo. Aliás, para que tal se tornasse efetivamente possível, foram tomados os necessários cuidados na adoção da metodologia qualitativa e respeitados os princípios éticos subjacentes à investigação qualitativa em particular e à investigação científica em geral.

CAPÍTULO II

PENACOVA

II. PENACOVA

*Pela lampreia, enquanto singelo ser...
Pelo Mondego, enquanto delicado ecossistema...
Por Penacova, enquanto Princesa do Mondego!...*
(Correia & Fonseca, 2010, p. 3)



Figura n.º 3 - Penacova

Neste capítulo, efetua-se uma descrição do concelho de Penacova (de que a figura n.º 3 apresenta uma perspetiva paisagística) em diversos domínios, pois só deste modo se torna possível caracterizar e contextualizar a sua realidade educativa. Assim, elencam-se as freguesias que constituem o concelho tal como a população e respetiva evolução.

Para que se entendam causas e efeitos dos vários traços caracterizadores do concelho, expõem-se as principais atividades económicas, as características naturais (relevo, vegetação e fauna) e as características socioeconómicas. O conhecimento de algumas figuras importantes ligadas a este concelho também não foi descurado.

Na verdade, os aspetos educacionais do concelho de Penacova e a sua relação com as instâncias municipais apresentam-se como principal objeto de estudo da presente dissertação. No entanto, não seria viável a compreensão e/ou explicação de tal objeto de estudo se estes fatores não fossem devidamente contextualizados e/ou localizados. E é precisamente para dar resposta a esta necessidade de contextualização, sem a qual o trabalho apresentaria certamente lacunas, que surge o presente capítulo.

1. O concelho de Penacova

O concelho de Penacova é um dos 17 que compõem o distrito de Coimbra, ficando situado no centro norte, ocupando uma área de cerca de 220 km² e contando com uma população de perto de 17.000 habitantes, distribuídos por 207 lugares. Dista sensivelmente 20 km de Coimbra, integra a Região Centro (NUT II - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) e a Sub-Região do Baixo Mondego (NUT III).

É limitado a norte pelos concelhos da Mealhada (distrito de Aveiro), Mortágua e Santa Comba Dão (distrito de Viseu), a nascente pelos concelhos de Tábua e Arganil, a sul pelo de Vila Nova de Poiares e a poente pelo de Coimbra. A sua localização geográfica é grandemente beneficiada pelos acessos rodoviários que têm vindo a ser construídos, como o IP3, que permite a ligação à A1 (Porto e Lisboa), à A14 (Figueira da Foz), ao IP5 (Viseu e fronteira de Espanha), ao IC6 (interior do país) e ao IC2 (Coimbra), tendo as Estradas 110 (Coimbra) e 235 (Mealhada) sido objecto de melhoramentos.

Os elementos acima referidos encontram eco no mapa apresentado (Figura n.º 4), em que é possível visualizar a localização anteriormente descrita.

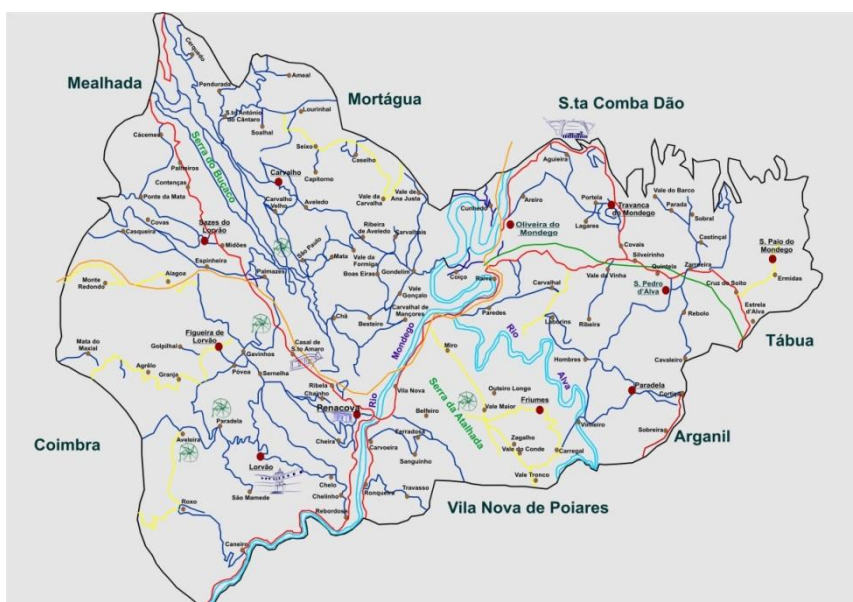


Figura n.º 4 – Localização de Penacova⁵¹

⁵¹Retirado do site www.cm-penacova.pt (em 19-05-2013).

O concelho é constituído por 11 freguesias: Carvalho, Figueira de Lorvão, Friúmes, Lorvão, Oliveira do Mondego, Paradela, Penacova, São Paio do Mondego, São Pedro de Alva, Sazes do Lorvão e Travanca do Mondego.

1.1. Caraterização demográfica

A população residente, por freguesia, encontra-se sintetizada no Gráfico n.º 1.

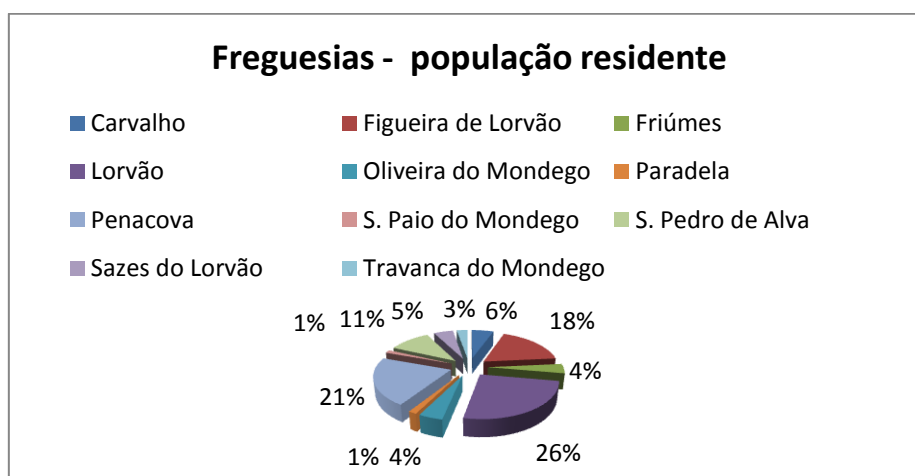


Gráfico n.º 1 – População residente por freguesias⁵²

Verifica-se, pois, que as freguesias do concelho com maior número de habitantes residentes são Lorvão, Penacova e Figueira de Lorvão, o mesmo sucedendo quando se trata de analisar a população presente (como demonstra o Gráfico n.º 2).

⁵² Gráfico elaborado com base nos Censos 2011.

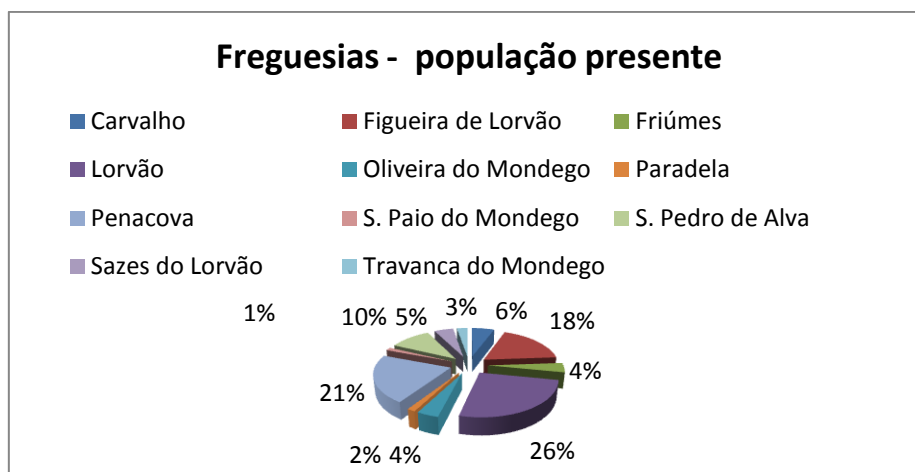


Gráfico n.º 2 – População presente por freguesias⁵³

Se se analisar a evolução da população presente no concelho, verifica-se que tem perdido índice populacional à medida que o tempo vai avançando, o que poderá relacionar-se com a conjuntura económica global que Portugal tem vindo a atravessar.

Em termos de população residente, segundo o nível de escolaridade atingido e taxa de analfabetismo, o concelho de Penacova caracteriza-se conforme as informações apresentadas no Quadro n.º 16.

Quadro n.º 16

População residente segundo o nível de escolaridade e taxa de analfabetismo⁵⁴

Ensino Secundário	2027
Ensino pós-secundário	83
Ensino superior	1274
Analfabetos com 10 ou mais anos	1037
Taxa de analfabetismo (%)	7,36%

Assim, trata-se de um concelho que apresenta grandes disparidades ao nível da formação dos seus munícipes, uma vez que, em paralelo com um elevado número de cidadãos portadores de estudos superiores, regista-se também um significativo número de analfabetos.

⁵³ Gráfico elaborado com base nos Censos 2011.

⁵⁴ Quadro elaborado com base nos Censos 2011.

1.2. Origens históricas

A vila de Penacova é a sede do concelho com o mesmo nome e situa-se na região Centro do País, na margem direita do rio Mondego, alcandorada sobre um local rochoso, a “Penha”, rodeada pelas serras do Buçaco e do Roxo.

Possui um rico património monumental, de que se destacam a Igreja Matriz do século XVI, as Capelas de São João, do século XVI, a de Santo António, do século XVII, o Pelourinho da Vila, transformado em Cruzeiro, e a Quinta da Ribeira, para além das Capelas da Senhora do Monte Alto e de Nossa Senhora da Guia.

Atualmente, está geminada com a comuna francesa de Pont-Saint-Espirit, do Languedoc-Roussillon.

A história de Penacova⁵⁵ perde-se na noite dos tempos, havendo muito poucos documentos credíveis, alguns deles contraditórios e cheios de lacunas e omissões.

O próprio topónimo da vila é de origem incerta, julgando-se que Penacova provém da aglutinação de “*Pen*” - termo cantábrico que deu origem à palavra portuguesa penha (rochedo) - e “*Cova*”, aludindo ao facto de aquela formação rochosa ombrear com um profundo vale; este termo também existe na Galiza, nas Astúrias (*Penacoba*) e no Norte de Castela, em Burgos (*Peñacoba*).

Sabe-se, pela existência de vestígios, que vários povos ocuparam a região antes da nacionalidade (fenícios, romanos, árabes), embora sem se radicarem com carácter permanente. Este lugar é anterior à nação, ignorando-se se foi D. Afonso III das Astúrias o autor da sua reconquista, no final do século XI, ou se a sua origem radica na vila rústica de “Vila Cova”, atualmente Granja do Rio. Atribui-se ao ano de 911 a data da referência mais antiga, num documento em que se reconhece Idris como o verdadeiro e legítimo proprietário de Vila Cova, que a doou posteriormente ao Mosteiro de Lorvão. Diz-se que Penacova teve um castelo, erigido pelos séculos IX ou X, como defesa contra os muçulmanos.

É sabido que a vila existia já em tempos do conde D. Henrique e que era uma povoação importante, graças à ação dos poderosos frades de S. Bernardo, detentores do mosteiro de Lorvão. Afirma Leal (1890, p. 555) que “a primeira notícia desta villa data das contendas que os seus moradores tiveram com os monges de Lorvão, em 1105”. Por esta altura, os habitantes da povoação eram muito poucos, subsistindo graças à caça, à pesca, à pastorícia e talvez à agricultura. Abandonada a região pelos

⁵⁵ As informações sobre a história de Penacova aqui apresentadas derivam da consulta do site da Câmara Municipal (www.cm-penacova.pt) tendo sido o material teórico daqui recolhido complementado com a leitura bibliográfica.

seus moradores, D. Sancho tentou que fosse repovoada, após a concessão de um foral em 1193, foral esse que D. Afonso II confirmou em 1217. Em 1513, D. Manuel I eleva-a a concelho, mediante Foral Novo. Em 1605, D. Filipe II elevou a vila à categoria de concelho.

Os primeiros donatários de Penacova foram os Condes de Odemira, mais tarde substituídos pelos Senhores de Tentúgal, que tempos depois obtiveram o título de Duques do Cadaval, cujo paço faz parte do património edificado da freguesia. As justiças de Penacova dependiam do Ouvidor de Tentúgal. Mais tarde, passaram a pertencer à Jurisdição do Corregedor de Coimbra.

1.3. Caraterísticas naturais: relevo, vegetação e fauna

Como referem Correia & Fonseca (2010, p. 14), “Penacova é uma vila milenar erguida sobre uma colina rochosa, alcandorada sobre o rio Mondego, sempre presente, que serpenteia no vale mais abaixo por entre penhas e covas”.

Na verdade, o rio Mondego atravessa o município na sua zona central, no sentido NE-SW, delimitando dois setores distintos: o oriental, com um relevo mais esbatido, excetuando-se apenas a serra da Atalhada, que se eleva até aos 350 metros; o ocidental, atingindo frequentemente altitudes superiores a 500 metros, onde pontificam as serras do Buçaco e do Roxo-Aveleira.

Além do Mondego, o concelho é banhado pelo seu afluente Alva, em cujas margens se avistam espécimes arbóreas como o choupo, o freixo, o amieiro e o salgueiro. Algumas aves aquáticas podem ser vistas nas suas proximidades, como o guarda-rios e a garça-real, ao lado de mamíferos como o musaranho-de-dentes-vermelhos e a lontra, ou anfíbios como a rã-ibérica e répteis como a cobra-de-água-de-colar. Espécies piscícolas como a enguia, a boga, o barbo e a truta pululam nas águas ribeirinhas, onde ainda se vêem, mais raramente já, lampreias.

O relevo deste concelho provém em grande parte da presença de xistos, destacando-se, pela sua grandiosidade, a serra do Roxo/Aveleira. Outra componente rochosa é constituída por quartzitos, presentes nas serras da Atalhada e do Buçaco, onde ainda se vêem representantes da vegetação autóctone: azevinhos e loureiros, ombreando com espécies exóticas (cedros-do-Buçaco e acácias). Pequenos bosques de castanheiros, sobreiros e carvalhos alternam com espécies “produtivas”, como o

eucalipto e o pinheiro-bravo, pelo meio dos quais proliferam arbustos variados (medronheiros, tojos, giestas, estevas, carquejas, urzes, etc.), ao lado de uma planta protegida - a gilbardeira.

No que respeita à vida animal, constata-se a presença de coelhos-bravos, raposas e javalis. O espaço aéreo é atravessado por aves como melros, gaios, corujas-das-torres e piscos. No campo dos répteis, há as cobras-rateiras e os sardões.

1.4. Principais atividades económicas

Vejamos agora qual o panorama atual do concelho de Penacova, no que respeita às atividades económicas.

Em 2004, e segundo dados do Guia de Portugal⁵⁶, havia em Penacova 1912 empresas, sendo que 8,2% laboravam no setor primário e 44,3% no setor secundário. O comércio, a hotelaria e a restauração ocupavam 33,3% e a área dos serviços 0,2%. Naquele mesmo ano, o poder de compra dos penacovenses era de 51,2% da média nacional.

O setor primário é o que tem maior expressão no concelho, com destaque para a agricultura e a silvicultura. A primeira, embora constitua uma significativa fonte de rendimento, é praticada normalmente por pequenos proprietários e a generalidade dos terrenos não prima pela fertilidade. As produções mais correntes são cereais, legumes, frutas, batatas, vinho e azeite.

As pequenas explorações familiares obtêm um acréscimo dos seus rendimentos através da pecuária, que geralmente não ultrapassa o âmbito do mercado local.

A silvicultura é a maior fonte de riqueza deste concelho, do qual a floresta ocupa praticamente 80% da área total (predominam o pinheiro bravo, a acácia e o eucalipto) e em que cerca de 30% das unidades industriais se dedicavam à transformação de madeira até há poucos anos, tendo mesmo havido recentemente um aumento nesta atividade – serrações, carpintarias, fábricas de móveis, exploração de inertes para a construção; sendo assim, a preservação das manchas verdes florestais é um problema de grande acutilância. Outra atividade que é desenvolvida em algumas áreas, e que muito depende do bom estado de conservação das florestas, é a apicultura.

⁵⁶ www.guiadeportugal.pt (consultado em 29-05-2012).

Entretanto, desde há perto de 40 anos muitas propriedades foram abandonadas, dada a ausência dos proprietários, o que tem levado ao aumento do número de incêndios florestais, com a conseqüente alteração no uso dos solos, traduzida na substituição da espécie predominante, o pinheiro, pelo eucalipto. É de cerca de 7000 ha. a média anual de área ardida nos últimos anos, no centro de Portugal. Sensibilizadas para este problema, entidades públicas e privadas têm desenvolvido campanhas de sensibilização e de informação junto das populações locais, procurando criar um espírito de gestão pró-ativa da floresta e da sua defesa contra os incêndios.

Outro dos recursos naturais que teve grande expressão económica no passado, hoje em situação de sub-aproveitamento e sobre o qual se podem perspetivar ainda soluções economicamente viáveis no futuro, tem a ver com a questão do aproveitamento dos rios. Esta área inclui alguns vetores fundamentais, de que se podem destacar a produção de energia hidroelétrica proporcionada pela construção de barragens, a utilização da água para o consumo humano e a rega de terrenos agrícolas, o aproveitamento turístico de albufeiras e lagos artificiais e o transporte de mercadorias.

Até meados do séc. XX, o tráfego fluvial foi uma atividade florescente, dada a existência de barcos adequados ao perfil de cada rio e o baixo custo do transporte de mercadorias. O assoreamento dos rios e o estreitamento dos seus leitos foram impondo sucessivas intervenções, para além do problema das cheias que, no caso especial do Mondego, se revelavam particularmente rápidas, com poucas horas de intervalo entre o seu início e o ponto máximo, o que concedia um curto lapso de tempo para o aviso do avanço das águas (Rocha, 1998).

No que respeita ao setor secundário, podem referir-se algumas empresas de construção e obras públicas. O fabrico e a comercialização de palitos, especialmente na freguesia de Lorvão, são atividades relevantes; uma conhecida empresa – Cerâmica Estrela de Alva – criada no princípio do século XX, dedica-se ao fabrico de telhas e acessórios; o aproveitamento de águas termais é outra vertente económica do concelho – as Caldas de Penacova, situadas a um quilómetro da vila e junto à margem do Mondego, possuem diversas nascentes de água invulgarmente cristalina, engarrafada por uma empresa com o mesmo nome, para consumo nacional e também para exportação, sendo aconselhada no combate a doenças da pele e dos aparelhos digestivo e urinário.

Os serviços e o comércio são os aspetos mais visíveis do setor terciário no concelho, o último dos quais com maior expressão em Penacova, S. Pedro de Alva e Lorvão.

Entretanto, a criação, em 2003, da Grande Área Metropolitana de Coimbra, englobando 16 municípios (entre os quais Penacova), veio possibilitar e dinamizar a articulação de investimentos das autarquias a nível supramunicipal, especialmente nas áreas dos transportes e urbanismo, ambiente e recursos naturais, dinamização económica e atividades culturais e sociais (Santos & Grade, 2008).

No que se refere ao desenvolvimento industrial do concelho, várias medidas têm sido tomadas (a construção do Parque Industrial da Espinheira, uma infraestrutura destinada a atrair empresas, com uma área coberta de perto de 3000m² e englobando doze armazéns; a criação de duas Zonas Industriais: a de Alagoa, em Figueira de Lorvão, e a dos Covais, em Travanca do Mondego; a dinamização da Penaparque 2, E.M., uma empresa pública, com a finalidade de manter e gerir espaços comerciais e industriais).

Também pensando na dinamização económica do concelho, surgiu em 1997 a PENSAR – Associação de Desenvolvimento Integrado de Penacova – associação privada, sem fins lucrativos, que procura incentivar o desenvolvimento do concelho através da prestação de serviços administrativos, da valorização dos recursos e da formação profissional. Nesta associação funciona também o S.A.L.E. – Serviço de Apoio Local ao Empresário.

Passando para o campo do turismo, lazer e gastronomia, verifica-se que o viajante ocasional ou o turista encontram facilmente no concelho de Penacova, disseminados um pouco por todo o concelho, motivos vários de interesse, sendo de destacar:

- os espaços de lazer junto dos rios (em especial do Alva), avultando os da Lapa, Vimieiro, Cornicovo, Maria "Delegada" e Vale da Chã, com rodas, azenhas, levadas e açudes (só no Mondego, no Alva e em algumas ribeiras, contam-se 18 azenhas); junto a Penacova, o espaço do Reconquinho oferece ainda apoios de praia, bem como o Porto do Barco, junto da Rebordosa, a jusante da vila;
- a possibilidade de praticar a pesca desportiva em vários locais, bem como desportos de natureza, frequentemente através de empresas vocacionadas para o efeito (canoagem, *slide*, *rappel*, *paintball*, BTT, passeios pedestres e escalada, ciclismo, triatlo); neste campo, a serra da Atalhada oferece condições especiais para a prática de *kartcrosserallycross*;

-nesta mesma serra, nasceu há pouco tempo o empreendimento turístico dos Moinhos da Serra da Atalhada (Vale do Conde - Friúmes), com 3 moinhos recuperados e adaptados ao turismo rural;

- os moinhos de vento da Atalhada, Aveleira, Roxo, Gavinhos, Paradela de Lorvão e Portela da Oliveira, constituindo um dos maiores núcleos molinológicos portugueses, com um total de 19 moinhos de vento a trabalhar, ou preparados para tal; o Museu do Moinho Vitorino Nemésio, doado pela família do escritor à Câmara Municipal, guarda a memória dos tempos em que os moinhos faziam parte do dia-a-dia das populações, conservando no seu espólio cerca de 200 fotografias, objetos e documentos;

- dois outros museus guardam memórias de tempos idos: o Núcleo Museológico dos Cabouqueiros (Fornos de Cal) e dos Carpinteiros, no Casal de Sto. Amaro; o Museu do Mosteiro do Lorvão, criado em 1921, contendo algumas peças de grande valor artístico, para além de pinturas, cerâmica e mobiliário dos séc. XVII e XVIII;

- um ponto turístico peculiar é a Livraria de Penacova, junto à vila, num local onde o Mondego sofre um acentuado estrangulamento, permitindo a observação de enormes rochedos dispostos quase na vertical, como se de livros se tratasse.

No campo da gastronomia, são de referir especialidades gastronómicas como o arroz de lampreia, a chanfana, os peixes do rio fritos, o arroz de mísscaros e as migas à moda de Penacova. Quanto à doçaria, são de tempos imemoriais as inúmeras iguarias que as monjas do mosteiro de Lorvão confeccionavam para visitantes e hóspedes: arroz doce, beijinhos de freira, bolo das infantas, bolo podre de Lorvão, bolos de bispo, broas de ovos, capelas de ovos, doce de laranja, fatias do conde, lampreia doce de Lorvão, maçações, manjar branco, manjar real, etc.

1.5. Figuras importantes ligadas a Penacova

Um dos naturais mais ilustres do concelho foi António José de Almeida, nascido na freguesia de S. Pedro de Alva, em 1866. Notável republicano, foi eleito Presidente da República em 1919. A data do seu nascimento, 17 de julho, foi escolhida para feriado municipal do concelho de Penacova. Como refere Torgal (2004, p. 219), “foi dos políticos da Primeira República aquele que originou mais e mais importantes testemunhos memoriais, ao nível da própria sensibilidade comum, de escritos jornalísticos, de medalhões e placas comemorativas, de estátuas e nomes de ruas e praças...”.

Três figuras femininas (três irmãs, filhas de D. Sancho I) ligadas a Penacova são referidas desde os primórdios da nacionalidade (Teresa, Mafalda e Sancha), encontrando-se associadas à história de Lorvão, uma das freguesias do concelho de Penacova.

São de referir ainda os Condes de Odemira, senhores de Penacova, que possuíam uma capela privativa na Igreja Matriz de Penacova, bem como o seu Paço.

De tempos mais próximos é Aniceto Simões, atleta penacovense que foi várias vezes campeão de Portugal em corta-mato e obstáculos. Participou nos Jogos Olímpicos de 1976, em vários campeonatos da Europa e em Mundiais. A Câmara de Penacova atribuiu o seu nome ao Pavilhão Multidesportivo Municipal, inaugurado em 1997.

António Marques, natural da Aveleira, foi outro vulto que se distinguiu no desporto (boccia), tendo sido medalhado em vários Campeonatos Paraolímpicos a nível mundial, nos últimos anos.

No grupo dos penacovenses por afeição, destaca-se o conhecido escritor açoreano Vitorino Nemésio, que se apaixonou pelas belezas de Penacova, tendo sido proprietário de 3 moinhos, um deles doado depois pela família à autarquia e que passou a ser a sede do Museu do Moinho Vitorino Nemésio.

Outros vultos podem ser apontados como tendo tido uma ligação especial a Penacova: Manuel Emídio da Silva, engenheiro ligado aos caminhos-de-ferro e que dinamizou em Penacova a construção de um Mirante que tomaria o seu nome; o arquiteto Raúl Lino, autor de numerosas obras, entre as quais a Pérgola Raúl Lino, junto à Câmara Municipal; Eugénio Moreira, consagrado pintor de paisagens que encontrou em Penacova vários motivos de inspiração; Sebastião José de Carvalho e Melo, Marquês de Pombal, de família originária da antiga Vila de Carvalho e que se notabilizou como estadista e reformador de Portugal, no século XVIII; dos estrangeiros, recorde-se a figura de Arthur Wellesley, duque de Wellington, que a partir do mosteiro de Lorvão dirigiu o combate que o exército anglo-luso haveria de travar com os invasores franceses, no século XIX, na célebre Batalha do Buçaco.

Salienta-se ainda o professor catedrático, sociólogo, grande pensador português e poeta Boaventura de Sousa Santos cujas origens se localizam na aldeia de Quintela (São Pedro de Alva).

2. A Câmara Municipal

2.1. Estrutura orgânica

O Executivo municipal (2009/2013) é constituído pelo presidente, três vereadores executivos (sendo um deles vice-presidente) e três vereadores não executivos.

Para que se compreenda o modo como se organizam e/ou articulam os diferentes serviços municipais, veja-se o atual organigrama⁵⁷ do município de Penacova:

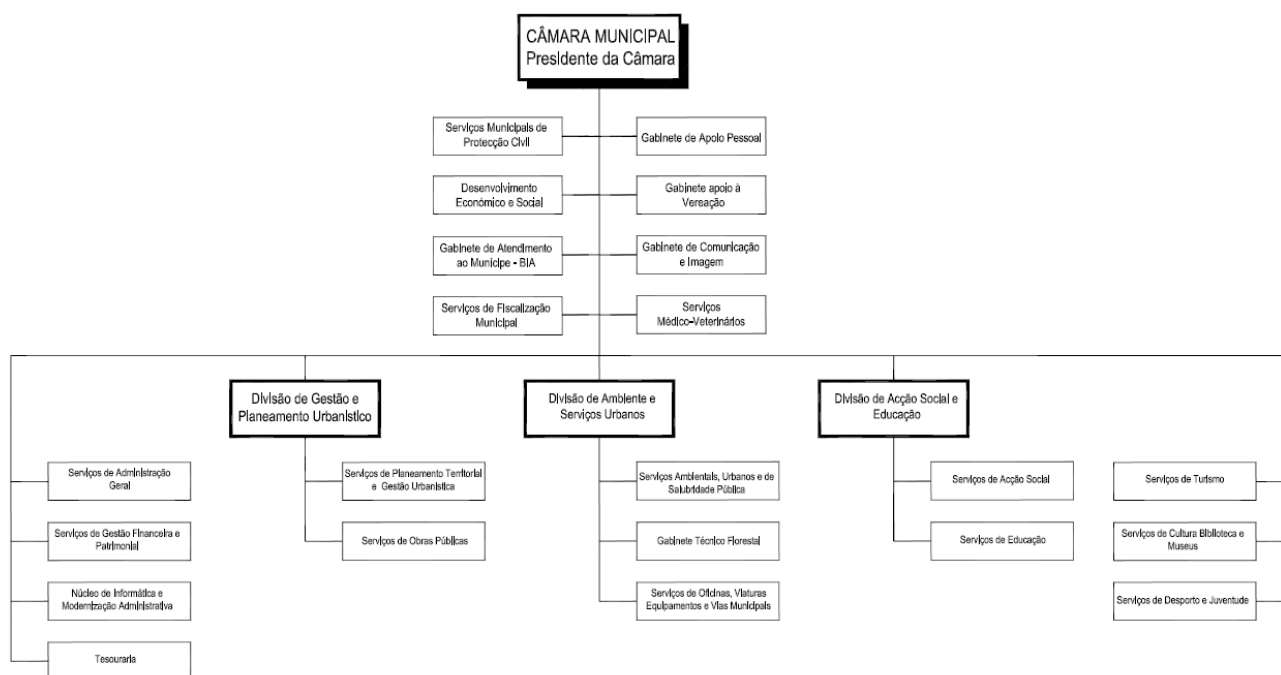


Figura n.º 5
Organigrama da Câmara Municipal de Penacova

Como se pode verificar, o presidente tem a seu cargo os pelouros das obras municipais e urbanismo, desenvolvimento económico, turismo e ambiente e finanças e recursos humanos (Serviços Municipais de Proteção Civil, Desenvolvimento Económico e Social, Gabinete de Atendimento ao Município, Serviços de Fiscalização

⁵⁷Disponível em www.cm-penacova.pt.

Municipal, Gabinete de Apoio Pessoal, Gabinete de Apoio à Vereação, Gabinete de Comunicação e Imagem e Serviços Médico-Veterinários).

Na dependência do Presidente, ainda que com responsáveis especificamente designados para o efeito, a Câmara encontra-se organizada em Divisão de Gestão e Planeamento Urbanístico, Divisão de Ambiente e Serviços Urbanos e Divisão de Ação Social e Educação.

No município de Penacova a valência da Educação é operacionalizada em unísono com a valência da Ação Social (encontrando-se ambas as áreas associadas no mesmo pelouro).

O vereador (também vice-presidente) é responsável pelos pelouros da Educação e da Ação social. Os pelouros da Cultura e Associativismo e da Juventude e Desporto são distribuídos pelos restantes vereadores executivos.

No que diz respeito à Assembleia Municipal, o município de Penacova conta com um presidente e vinte deputados municipais.

São onze as freguesias deste município, as quais apresentam uma dimensão e um índice populacional variável.

Em termos de serviços municipais, destacam-se: a Ação Social, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, a Biblioteca Municipal, a Educação, a Juventude, Desporto e Lazer, o Gabinete Técnico Florestal e o Gabinete Veterinário.

2.2. Serviços

No que toca à área da **Ação Social**, destacam-se as seguintes funções exercidas pela Câmara Municipal⁵⁸: atendimento e/ou acolhimento da população, estabelecimento de contactos com outras instituições com a finalidade de resolver problemas de índole variada apresentados pelos munícipes, visitas domiciliárias, realização de reuniões, com a regularidade necessária, com a equipa técnica concelhia com o intuito de planificar atividades, proceder à discussão de casos e partilhar saberes e/ou recursos, desenho de estratégias/planos em termos de ação para apresentar aos órgãos dirigentes.

Tratando-se de um concelho marcado por alguns problemas de índole social, as soluções avançadas pelo município nestes domínios são as seguintes: apoio psicossocial, mediação familiar/terapia familiar, acompanhamento de programas de

⁵⁸De acordo com as informações retiradas do site oficial da câmara municipal e de vários diálogos estabelecidos com diferentes órgãos autárquicos.

inserção nas áreas de ação social, saúde, educação, emprego e formação, fornecimento de informações em diversas áreas, encaminhamento para serviços diversificados (internos ou externos ao município), concessão de pareceres técnicos para atribuição de benefícios da ação social escolar e de bolsas de estudo, elaboração de propostas e organização de processos para atribuição de subsídios, ajudas técnicas e outros, informação para atribuição ou para deferimento da prestação pecuniária do rendimento social de inserção e formulação dos planos de inserção para os beneficiários, organização de processos de acolhimento familiar de menores e/ou acolhimento institucional de menores, informação para integração de idosos em valências de centro de dia, lar, apoio domiciliário, unidades de cuidados continuados e de crianças em creches, jardins-de-infância e centros de ocupações de tempos livres ou outros programas complementares, informação e organização de processos para planos ocupacionais de carenciados e/ou desempregados, apoio na procura de emprego (contactos com particulares, empresas, centro de emprego de Coimbra), organização de processos de apoio à habitação/alojamento de famílias em situação de emergência social, divulgação, inscrição e apoio na seleção de candidatos a cursos de formação, apoio à equipa de coordenação de cursos de formação e empresa de inserção e acompanhamento psicossocial dos formandos, acompanhamento a processos no âmbito do apoio à infância e a carenciados.

Atenda-se agora a um tipo de auxílio que as autarquias vêm prestando desde há algum tempo às famílias carenciadas, no sentido de lhes permitir uma posição económica tão igualitária quanto possível em relação aos meios familiares mais desafogados. Referimo-nos aos serviços de ação social escolar, traduzidos na comparticipação em transportes, alojamento, refeições, livros e material escolar, e bolsas de estudo, distribuindo-se as famílias por dois escalões, A e B, consoante o seu grau de debilidade económica. Em meios rurais e de fracos recursos económicos, como é o caso de Penacova, entre tantos outros espalhados pelo país, esta é uma vertente fundamental para uma verdadeira democratização do ensino e o acesso à igualdade de oportunidades.

Ao nível dos apoios no que se refere aos transportes escolares, a Câmara Municipal de Penacova disponibiliza carrinhas próprias, bem como o transporte em autocarros da Transdev, uma empresa privada.

A Câmara Municipal de Penacova trabalha em parceria com todas as instituições e serviços da área da ação social, saúde, emprego e formação com os quais promove os seguintes projetos/programas: Rede Social (RS), Rendimento Social de Inserção (RSI), Projeto Integrado de Intervenção Precoce (PIIP), Projeto de

Desenvolvimento Integrado de Ação Social (PDIAS), **Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)**.

Esta última comissão assume extrema relevância em termos educativos, uma vez que procede à integração social das crianças e dos jovens, acompanhando e/ou orientando o seu percurso escolar.

A Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Penacova (tendo sido criada ao abrigo da Portaria n.º 1226-AD, de 30 de dezembro de 2000) tem como objetivo promover os direitos da criança e do jovem e prevenir ou pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.

Da sua constituição fazem parte representantes da Câmara Municipal, da Segurança Social, do Ministério da Educação, do Centro de Saúde, das IPSS's (Grupo de Solidariedade Social, Desportivo, Cultural e Recreativo de Miro) da GNR, da Associação de Pais e Encarregados de Educação de Penacova, da Associação dos Bombeiros Voluntários de Penacova. Além destes, contam-se quatro elementos designados pela Assembleia Municipal e pelos Técnicos cooptados.

A CPCJ de Penacova intervém ao nível de problemas com crianças e Jovens vítimas de maus tratos físicos ou psíquicos, ou de abusos sexuais, e vítimas de abandono, negligência ou de trabalho infantil ou de qualquer outro que afete gravemente a sua saúde e o seu bem estar.

As modalidades de intervenção são variáveis, oscilando entre a iniciativa própria (após conhecimento ou deteção de situações graves) e a solicitação ou participação de qualquer pessoa ou instituição pública ou privada. Em termos de medidas a aplicar, salientam-se medidas de proteção do meio natural de vida (apoio junto dos pais ou familiares, confiança a pessoa idónea, apoio para a autonomia de vida) e acolhimento familiar ou institucional.

Para além das intervenções específicas na sua área de atuação, a Comissão tem participado em várias atividades lúdicas e desportivas promovidas por diversas entidades, em grupos de trabalho e projetos de formação, bem como na aplicação e tratamento de questionários. Da rede de colaboradores da Comissão fazem parte educadores, professores, assistentes sociais e psicólogos ligados ao mundo da educação.

No que à área da **Educação** diz respeito, o município de Penacova conta com um agrupamento de escolas com sede na Rua das Escolas, n.º1, Penacova. Deste agrupamento fazem parte dez estabelecimentos de Educação Pré-escolar (Aveleira, Chelo, Figueira de Lorvão, Lorvão, Miro, Penacova, São Mamede, Sazes, Seixo e São Pedro de Alva) e sete estabelecimentos de 1º Ciclo do Ensino Básico (Aveleira,

Figueira de Lorvão, Penacova, Roxo, São Mamede, Seixo, São Pedro de Alva). Em Travanca do Mondego, existe uma IPSS que oferece Educação Pré-Escolar: Centro de Bem Estar Social de Travanca do Mondego.

Além dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e do 1º CEB, o Agrupamento conta com uma Escola do 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e Secundária em Penacova e com uma Escola do 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico em São Pedro de Alva.

No município, existe também a Escola Profissional Beira-Aguieira que oferece Cursos Profissionais de Equivalência ao 12º Ano (Técnico(a) de Restauração / Variante Restaurante-Bar; Técnico(a) de Restauração / Variante Cozinha-Pastelaria, Técnico de Recepção) e Cursos Educação Formação de Equivalência ao 9º Ano (Assistente Administrativo).

As creches encontram-se ao encargo de instituições particulares de solidariedade social (IPSS): Centro de Bem Estar Social da Freguesia de Figueira de Lorvão, Centro Social e Paroquial de Lorvão, Fundação Mário da Cunha Brito, Grupo de Solidariedade Social, Desportivo, Cultural e Recreativo de Miro, Santa Casa da Misericórdia de Penacova.

Regista-se também a existência de um Centro de Novas Oportunidades⁵⁹ que funcionava na escola sede do Agrupamento, embora realizasse itinerâncias de modo a proporcionar a oportunidade de formação a um maior número de adultos. Estas itinerâncias eram concretizadas nas localidades de Aveleira (EB1 de Aveleira), São Pedro de Alva (EB1 de São Pedro de Alva), Miro (Centro Social de Miro), Roxo (EB1 de Roxo) e Figueira de Lorvão (EB1 de Figueira de Lorvão).

O município possui Carta Educativa que foi elaborada em 2007, pelo Instituto de Estudos Geográficos da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Trata-se de “um instrumento preferencial de planeamento e ordenamento prospetivo do sistema educativo a nível municipal, com vista a uma melhor utilização dos recursos existentes, de acordo com o desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada Município” (Decreto-Lei 7/2003, de 15 de janeiro). Esta Carta foi elaborada numa perspetiva de afirmação do poder local e de articulação entre desenvolvimento municipal e educação.

Do cenário educativo municipal faz também parte o Conselho Municipal de Educação de Penacova que foi aprovado em Assembleia Municipal a 29 de abril de 2003. Trata-se de uma instância de coordenação e consulta, a nível municipal, da política educativa, do qual fazem parte representantes da Câmara Municipal,

⁵⁹ Extinto em maio de 2013.

Assembleia Municipal, Juntas de Freguesia, Direção Regional de Educação do Centro, Escolas dos vários níveis de ensino, Educação Pré-Escolar, Associações de Pais e Encarregados de Educação, Associação de Estudantes, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Centro de Saúde, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Instituto da Juventude e Guarda Nacional Republicana.

A câmara apresenta-se como entidade promotora das Atividades de Enriquecimento Curricular para o primeiro ciclo do ensino básico. O Programa de Generalização do Ensino do Inglês nos 3º e 4º anos e outras Atividades de Enriquecimento Curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico são regulamentados pelo Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio e têm como objetivos enriquecer o currículo das crianças e melhorar o sucesso escolar futuro e adaptar o tempo de permanência das crianças na escola de acordo com as necessidades das famílias, transformando-o em tempo pedagogicamente útil, e levar as crianças a adquirir conhecimentos complementares.

No que diz respeito às refeições escolares, o município assegura as refeições nos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar (Aveleira, Chelo, Figueira de Lorvão, Lorvão, Miro, Penacova, São Mamede, Sazes, Seixo, São Pedro de Alva) e do 1º Ciclo do Ensino Básico (Aveleira, Figueira de Lorvão, Penacova, Roxo, São Mamede, Seixo, São Pedro de Alva) do concelho.

Quando se faz alusão à educação no concelho de Penacova, não pode deixar de mencionar-se a ação da **Biblioteca Municipal**.

Na verdade, no início dos anos 60 do século XX, a partir de um protocolo entre a Câmara Municipal e a Rede de Leitura da Fundação Calouste Gulbenkian, estabeleceu-se em Penacova a Biblioteca Fixa nº106.

Atualmente, o concelho possui uma Biblioteca inteiramente renovada, com empréstimo domiciliário e gratuito e com cerca de 16 000 volumes no âmbito das mais variadas áreas do conhecimento.

Por outro lado, o município de Penacova demonstra sensibilidade e preocupação com a **Juventude**, uma vez que promove iniciativas no concelho diretamente vocacionadas para a juventude:

- visando fomentar o contacto com as novas tecnologias da informação a autarquia criou o espaço Pen@covaNet.ureza;
- procurando criar condições mais propícias, aos jovens do concelho, para aquisição de bens e serviços, a autarquia criou o Cartão Jovem Municipal que permite aos seus utilizadores usufruir de descontos em serviços e equipamentos camarários, bem como em estabelecimentos privados.

Basta apreciar a agenda do município, constante do respetivo site oficial, para corroborar o interesse da câmara na promoção de ações destinadas a este público específico.

O mesmo se aplica ao **Desporto e Lazer**. Efetivamente, no âmbito das atividades desportivas, o município de Penacova concede apoios monetários para infraestruturas, apoios monetários para a atividade desportiva, regulados pelas normas de apoio às coletividades e atividades desportivas, assim como apoio logístico, designadamente a nível de transportes.

O município tem empreendido esforços no sentido de colocar as especificidades geográficas do concelho ao serviço da prática desportiva (montanhismo, escalada, pesca desportiva, canoagem e desportos náuticos). Daqui resulta a promoção dos desportos ligados à natureza que é também um dos objetivos do Município de forma a incentivar a interligação do desporto, do lazer e da natureza, e, conseqüentemente, promover o território do município como espaço privilegiado para esta prática. Por outro lado, concede apoio a provas desportivas, de caráter regional e nacional, como se pode verificar a partir da análise da agenda do município constante do respetivo site oficial.

Ainda neste domínio, o município promove percursos pedestres. De forma a promover esta atividade e divulgar a rede de circuitos (Na Rota dos Moinhos do Buçaco e Penacova, o Mondego e a Lampreia), elaborou uma candidatura a fundos comunitários e tem já implementados dois percursos pedestres.

O **Gabinete Técnico Florestal** surgiu a partir do estabelecimento de um protocolo entre a extinta Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF) e o Município de Penacova. Possui um técnico florestal e o seu principal objetivo é centralizar as atribuições da Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (CMDFCI), ao nível Municipal/Intermunicipal, traduzidas em ações de defesa da floresta contra incêndios (DFCI).

O **Gabinete de Saúde Pública e Veterinária** tem como objetivo realizar inspeções de teor sanitário, colaborar com o Ministério da Agricultura no que diz respeito à sanidade animal e à higiene pública veterinária, participar na profilaxia da raiva e cumprir outras tarefas relacionadas com o gabinete que sejam solicitadas pelo Presidente da Câmara.

3. Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação foi constituído em 1998, com a designação inicial de Conselho Local de Educação. Trata-se de uma instância de coordenação e consulta, a nível municipal, da política educativa e tem por objetivo promover a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo⁶⁰.

Constituem este Conselho, como já foi explicitado anteriormente, representantes da Câmara Municipal, Assembleia Municipal, Juntas de Freguesia, Direção Regional de Educação do Centro, Escolas dos vários níveis de ensino, Educação Pré-Escolar, Associações de Pais e Encarregados de Educação, Associação de Estudantes, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Centro de Saúde, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Instituto da Juventude e Guarda Nacional Republicana.

No que diz respeito às competências traçadas para o Conselho Municipal de Educação⁶¹, verifica-se que o seu leque de interferência é abrangente, na medida em que coopera e colabora na tomada de decisões de extrema importância para o

⁶⁰Regimento Interno do Conselho Municipal de Penacova (Artigo 1.º).

⁶¹ 1- (...) compete ao Conselho Municipal de Educação deliberar, em especial, sobre as seguintes matérias:

- a) Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego;
- b) Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação com vista a, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do município, a garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal;
- c) Participação na negociação e execução de contratos de autonomia, previstos nos artigos 47º e seguintes do Decreto-Lei n.º115A/98, de 4 de maio;
- d) Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município;
- e) Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;
- f) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania;
- g) Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;
- h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar.

2- Compete, ainda, ao Conselho Municipal de Educação analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, refletir sobre as causas das situações analisadas e propor as ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia no sistema educativo. Regimento Interno do Conselho Municipal de Penacova (Artigo 2.º).

sistema educativo. Note-se que esta interferência tem sempre por base a “articulação da política educativa com outras políticas sociais”, como forma de contribuir para o desenvolvimento integral do cidadão e para a sua plena integração nas diversas áreas da vida (e não exclusivamente no universo escolar). Acompanhando o processo de elaboração e atualização da carta educativa, assume papel ativo na organização da rede educativa nacional e municipal. Também intervém na “negociação e execução dos contratos de autonomia”, na “apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município” e na “adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais”. Enquanto instância de articulação entre o município, a comunidade, e o sistema educativo, intervém ainda em domínios como o apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, as atividades de complemento curricular, a qualificação escolar e profissional dos jovens, a formação ao longo da vida, o desporto escolar, iniciativas culturais, artísticas e desportivas, preservação do ambiente, educação para a cidadania, preservação e segurança dos espaços escolares e seus acessos, qualificação e requalificação do parques escolar e análise do funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Síntese do capítulo

Para que que seja possível apreender as relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova, revelou-se imperioso proceder a uma caracterização geográfica, cultural e sociodemográfica.

Trata-se, pois, de um concelho constituído por onze freguesias das quais as que apresentam uma maior densidade populacional são Lorvão, Penacova, Figueira de Lorvão e São Pedro de Alva. A população do concelho tem vindo a diminuir, o que encontra eco no número de alunos que frequentam as diferentes escolas desta área, como se verificará no capítulo seguinte.

Penacova possui uma larga história, existindo várias figuras importantes ligadas a este concelho, quer em termos históricos, quer em termos da atualidade.

As suas características naturais (relevo, fauna, vegetação), no âmbito das quais assume especial protagonismo o rio Mondego, fazem com que seja procurada por muitos turistas.

No que diz respeito às principais atividades económicas que vigoram em Penacova, salientam-se a agricultura, a silvicultura, a pecuária (sobretudo concretizada em pequenas explorações familiares), bem como algumas atividades relacionadas com o setor secundário e com a construção e obras públicas. Existem também manifestações variadas do setor terciário no concelho.

Não podemos deixar de referir a Associação de Desenvolvimento Integrado de Penacova (PENSAR) que muito tem contribuído para a dinamização económica do concelho, através da formação profissional e do apoio aos empresários.

Quanto à Câmara Municipal, o Executivo em vigor entrou em funções em 2009, exercendo funções ao nível de valências diversificadas, como Educação, Ação Social (as quais funcionam em articulação no mesmo pelouro), Cultura e Associativismo e Juventude e Desporto. O município estabelece parcerias com diversas entidades e/ou instituições no sentido de dar cumprimento às suas incumbências legais.

A *Carta Educativa* de Penacova data de 2007. Nela é estabelecido o desenho da rede educativa contextualizada no âmbito de características diversificadas do concelho. Contudo, revela-se urgente a sua atualização, pois que muitos dos dados nela contemplados deixaram já de ter ocorrência ou até validade.

O Conselho Municipal de Educação, integrando membros advindos de setores variados do município, afirma-se como palco de tomada de decisões educativas que diretamente se articulam com a comunidade e respetivos anseios e necessidades.

CAPÍTULO III

O UNIVERSO EDUCATIVO DE PENACOVA

CAPÍTULO III - O UNIVERSO EDUCATIVO DE PENACOVA

A educação não é apenas a escola e o local não é apenas o lugar.

(Ferreira, 2005, p. 86)

Este capítulo tem por objetivo proceder à descrição do universo educativo penacovense, o que justifica o facto de, na base da sua elaboração, estar a *Carta Educativa* deste concelho.

Com efeito, para a análise deste território educativo, tomámos em consideração um documento de referência – a *Carta Educativa de Penacova* – elaborado em 2007 pelo Instituto de Estudos Geográficos da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Contudo, salienta-se o facto de estes dados apenas serem considerados como ponto de partida para a análise dos fenómenos educativos numa perspetiva evolutiva, uma vez que o documento carece de atualização, o que faz com que muitos dos fenómenos descritos não sejam já objeto de operacionalização e nem sejam mesmo mais portadores da pertinência que outrora tiveram.

Como tal, será exposta a constituição e/ou organização da rede educativa do concelho de Penacova, abordando temáticas como o ensino profissional e a ocupação de tempos livres, os alunos com necessidades educativas especiais, assim como a educação de adultos e o ensino recorrente.

Não é possível obliterar a reorganização da rede educativa decorrente da *Carta Educativa*. Contudo, tal reestruturação cede atualmente lugar a novas mudanças advindas da constituição do mega-agrupamento de escolas de Penacova, como se poderá verificar mais adiante.

Este atestado traça uma visão abrangente da situação educativa do território, em relação a todos os níveis de ensino, detetando dificuldades e deficiências, no momento da sua produção, e procurando descortinar novas perspetivas para o futuro, entretanto transformado em presente e até em passado, incluindo na sua análise os complementos do processo educativo, os ensinos profissional e recorrente e a educação de adultos. Termina com uma síntese sobre a reorganização da rede educativa, num concelho que se defronta com uma situação populacional algo delicada, como tantos outros do país. A este respeito, constata-se, pela comparação dos dados de 1981, 1991 e 2001, um progressivo e rápido envelhecimento da população do município, espelhado no aumento das faixas mais idosas e na

diminuição das faixas mais jovens: a população adulta e a idosa cresceram de 58,8% para 72,1% desde 1981, enquanto as populações jovem e jovem-adulta baixaram de 41,2% para 27,9%, no mesmo período. A este fator associam-se a diminuição da taxa de natalidade e a desertificação de muitos lugares rurais.

No caso específico de Penacova, a gradual melhoria da rede de acessibilidades tem vindo a encurtar significativamente as distâncias entre todos os pontos do concelho, o que poderá constituir um *apport* na reorganização da rede educativa e na melhoria qualitativa das ofertas no ensino, corrigindo assimetrias e facilitando a igualdade de oportunidades.

1. O desenho de rede educativa previsto na *Carta Educativa*

Passando agora à análise da rede educativa de Penacova, à data de 2007, verificamos, pelos dados constantes da *Carta Educativa* acima mencionada, que, no ano de 2006/2007, havia trinta e quatro estabelecimentos de ensino, de todos os níveis, incluindo o ensino profissional, sendo que doze deles pertenciam ao ensino pré-escolar, dezoito ao 1º CEB e quatro aos restantes. Estes dados dizem respeito à rede pública, havendo apenas dois estabelecimentos particulares sem fins lucrativos, nas freguesias de Penacova e de Travanca do Mondego, respetivamente.

No que respeitava ao ensino pré-escolar, verifica-se que, entre os anos letivos de 1995/96 e 2006/07, houve no concelho um aumento de quase 63% do número de inscritos (de 197 crianças para 321, 97 das quais em Penacova).

Existiam no concelho, no segundo ano acima referido, onze estabelecimentos públicos e um particular sem fins lucrativos, registando-se três freguesias sem qualquer oferta: Oliveira do Mondego, Paradela e S. Paio do Mondego. De referir que o número de crianças que frequentavam este nível nos estabelecimentos pertencentes ao Agrupamento de Escolas de Penacova subiu de 168 para 279, entre os anos letivos de 1995/96 e 2006/07, crescimento este que foi contínuo, excetuando alguns anos em que tal não se verificou.

Quanto ao 1º CEB, a rede pública (não há escolas particulares com paralelismo pedagógico) era constituída por 18 estabelecimentos, frequentados por 566 crianças, destacando-se as freguesias de Lorvão e Figueira de Lorvão com o maior número de estabelecimentos. Aqui, e contrariamente ao ocorrido no nível pré-escolar, houve um decréscimo contínuo entre os anos letivos de 1991/92 e 2006/07, com a passagem de

1075 crianças para 566, denotando-se uma quebra de cerca de 47%. O mesmo sucedeu nos estabelecimentos de ensino deste nível integrados no Agrupamento de Escolas de Penacova: de 834 alunos em 1991/92, para 456 em 2006/07. Quebra mais acentuada ainda sofreram as escolas do Agrupamento de Escolas de S. Pedro de Alva, passando de 241 para 110 alunos, no mesmo período em análise.

A taxa de retenção neste nível de ensino era muito baixa: de 563 alunos, apenas 9 ficaram retidos, em 2005/06 (1,6%).

No que respeita aos 2º e 3º ciclos do Ensino Básico, havia a registar a existência de apenas duas escolas públicas, em Penacova e S. Pedro de Alva, abarcando um total de 631 alunos, em 2006/07. A taxa de retenção, no ano anterior, havia sido semelhante à média nacional, tendo havido 77 alunos retidos, num total de 684 (11,26%), tendo havido, no mesmo período, 10 casos de abandono escolar.

A análise do panorama referente ao Ensino Secundário também revelava a tendência de diminuição do número de alunos matriculados: de 365 alunos, em 1998/99, passou-se para os 225, em 2005/06, o que representava uma diminuição de cerca de 38%. Estes jovens provinham de todas as freguesias, para frequentarem a única escola (Escola EB2,3 com Ensino Secundário de Penacova), embora com acentuadas disparidades, dada a repartição populacional (para os 62 alunos de Penacova e outros tantos de Figueira de Lorvão, apenas 1 de Paradela). Para esta diminuição progressiva no Ensino Secundário vinham contribuindo, entre outros fatores, a não obrigatoriedade da frequência deste nível de ensino, sendo os jovens frequentemente atraídos ou solicitados para o mercado de trabalho, que não era ainda tão exigente quanto a qualificações como o é na atualidade.

Procurando inverter as situações de abandono e de exclusão e tentando uma eficácia educativa uniforme e progressiva através do estabelecimento de políticas educativas comuns, sem quebra das dinâmicas locais e da identidade de cada estabelecimento concreto, a Câmara Municipal avançou com a criação de dois Agrupamentos de Escolas: o de Penacova, constituído por 26 estabelecimentos (10 de educação pré-escolar, 15 do 1º CEB e 1 dos 2º e 3º CEB), e o de S. Pedro de Alva, com 5 estabelecimentos de ensino (1 pré-escolar, 3 do 1º CEB e 1 dos 2º e 3º CEB).

1.1. A reorganização da rede educativa a partir da *Carta Educativa*

A reorganização da rede educativa do concelho de Penacova decorre das orientações da respetiva *Carta Educativa*.

A *Carta Educativa* é entendida como um documento dinâmico, fortemente enraizado no real e atualizável, capaz de introduzir as alterações que as normas emanadas do Ministério ou as novas condições de vida exigirem, constituindo-se um documento primordial na fixação das metas educativas do futuro.

Este documento preconiza a adaptação das estruturas educativas e da sua administração às novas necessidades sentidas pelos responsáveis municipais e educativos, o que passou pela construção de novas escolas e pela reconversão e modernização das existentes, numa perspetiva que pode ganhar contornos intermunicipais e mesmo regionais.

Os Ensinos Pré-Escolar e Básico foram o alvo prioritário das medidas decorrentes da *Carta Educativa*, embora o Secundário não tenha sido excluído desta preocupação, dadas as orientações manifestadas pelos responsáveis governativos da Educação.

De igual modo, as diretrizes da *Carta Educativa* tiveram em conta os estabelecimentos de ensino particulares e cooperativos, bem como os das Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS).

Previa-se, em 2007, data de elaboração da *Carta Educativa de Penacova*, recorde-se, que a reorganização da rede educativa municipal passasse por três fases: uma fase inicial, durante a qual se efetuará a suspensão de algumas escolas do 1º CEB, em virtude das orientações do Ministério da Educação; uma fase de transição, a decorrer de 2006 a 2010, em que seria preparada a reorganização final da rede educativa, com atenção especial às escolas do 1º CEB com apenas uma sala; uma fase final, em que se procederá ao fornecimento de novos equipamentos, dependendo das obras de construção e/ou de recuperação já efetuadas.

Esta reorganização levou à constituição de quatro territórios educativos, a nível do primeiro ciclo do ensino básico, territórios esses em que integraram as escolas em atividade: Figueira de Lorvão, Lorvão, Penacova e S. Pedro de Alva.

A primeira prioridade foi para a Educação Pré-Escolar, que era frequentada por 361 crianças em 2006/07, sendo que a maioria dos estabelecimentos tinha apenas uma sala, o que correspondia à ocupação de 25 crianças.

No que se referia ao 1º CEB e para uma população de 566 alunos (no ano em análise), havia 6 escolas com apenas uma sala de aula e com um número de alunos muito próximo do mínimo (10), o que motivava uma preocupação acrescida na reorganização da rede educativa, segundo a qual se previa que os dezoito estabelecimentos de ensino passassem para apenas seis, os quais deveriam, em 2011/12, alojar a totalidade das crianças do 1º CEB.

Os 2º e 3º CEB abarcavam uma população de 631 estudantes (ainda no ano em estudo), prevendo-se que esse número passasse para 692 em 2015/16, devendo manter-se em funcionamento as duas escolas respetivas.

O mesmo se previa que acontecesse com as duas escolas dos Ensinos Secundário e Profissional.

Em face destas previsões, esperava-se que todas as crianças e jovens de Penacova viessem a ter acesso, de modo igualitário, a melhores condições de aprendizagem e ao usufruto das novas tecnologias, esperando-se também que todas as atividades de enriquecimento curricular fossem igualmente acessíveis à generalidade das crianças e jovens.

1.2. Evolução da Rede Educativa (do desenho da *Carta Educativa* até à atualidade)

1.2.1. Pré-Escolar

No ano letivo de 2006/2007, de acordo com os dados da *Carta Educativa*, 279 alunos frequentavam o Ensino Pré-Escolar no Agrupamento de Escolas de Penacova e 40 no Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva.

Apesar de, no ano letivo subsequente, termos assistido à matrícula de mais um aluno no segundo agrupamento referido, a verdade é que, à semelhança do verificado noutros níveis de ensino e seguindo a tendência generalizada a nível nacional, assistimos, de um modo geral, a um decréscimo progressivo do número de alunos.

Contudo, no ano letivo de 2010/2011, ano de ocorrência da fusão dos dois agrupamentos de escolas do concelho, existem 277 alunos inscritos no Pré-Escolar, o que ultrapassa o ano letivo anterior, no qual, no âmbito do período em análise, se registaram menos inscrições neste nível de ensino.

O gráfico n.º 3 ilustra com precisão o que fica dito.

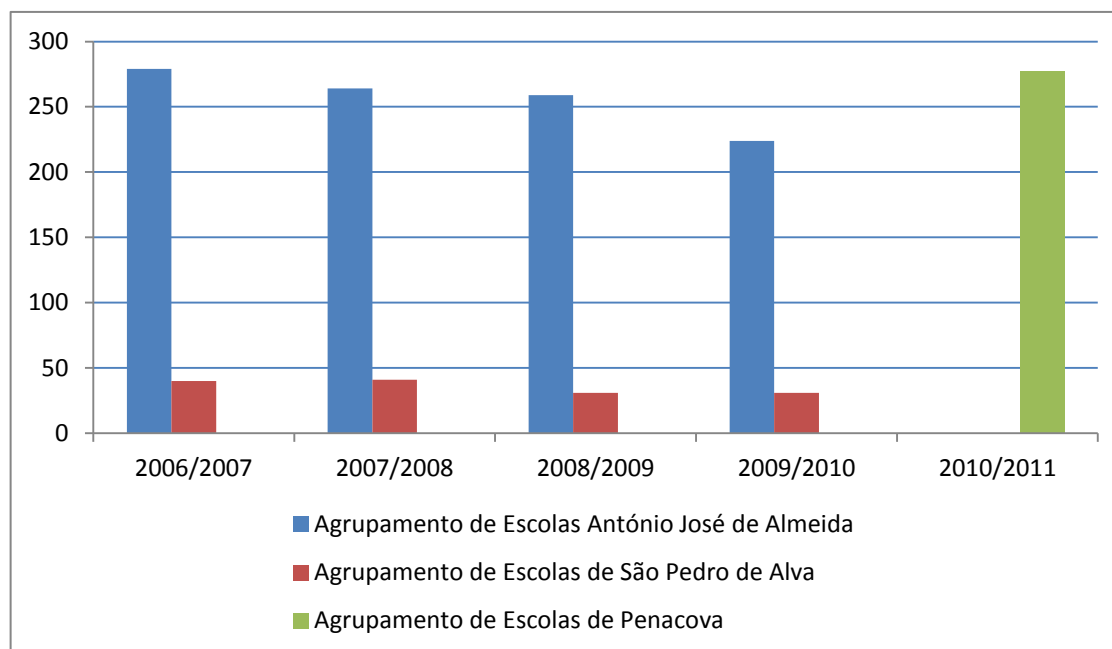


Gráfico n.º 3 – Alunos do Pré-Escolar⁶²

Na verdade, como bem se vê a partir da observação do gráfico anterior, Penacova, sendo uma vila localizada no interior, não espelha ainda, ao nível do ensino pré-escolar, a desertificação que encontra eco noutras regiões do interior do território português.

1.2.2. Primeiro CEB

Do ano letivo de 2006/2007 até ao presente, acompanhando a tendência generalizada a nível nacional, muitas escolas do primeiro ciclo conheceram encerramento.

No entanto, e apesar de se detetar uma redução não muito significativa do número de alunos, nos anos letivos em análise, o encerramento das escolas não comprometeu a globalidade dos alunos do concelho, pois que se concentraram nos centros.

⁶² Gráfico elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova e pela Câmara Municipal de Penacova.

Ora, os alunos apenas deixaram de frequentar escolas do 1.º CEB das diferentes aldeias do concelho para passar a frequentar uma escola centralizada e concentradora (o centro escolar).

Neste sentido, observe-se o Gráfico n.º 4 que ilustra o que vem sendo dito.

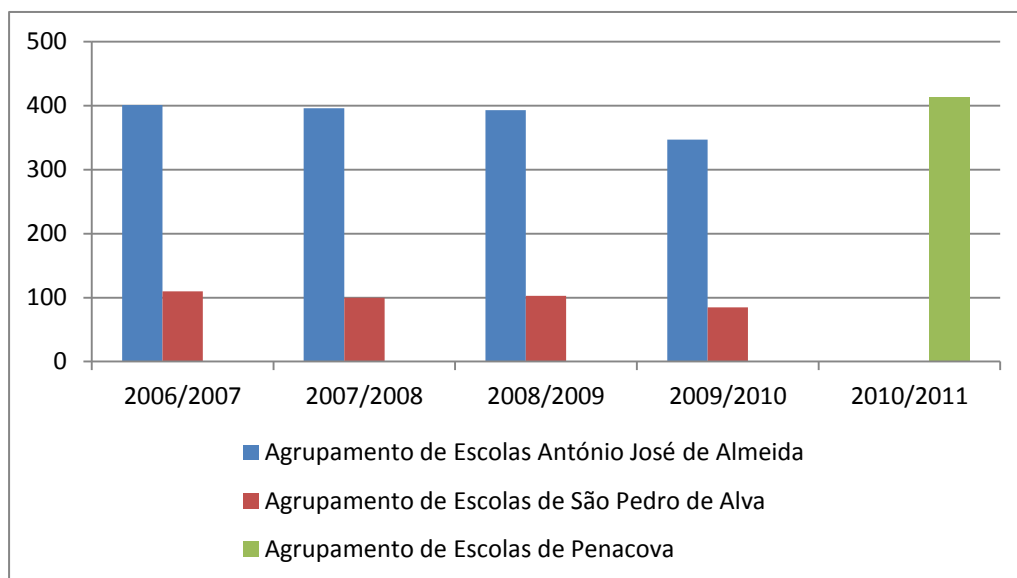


Gráfico n.º 4 – Alunos do 1.º CEB⁶³

Como pode verificar-se mediante a análise do Gráfico n.º 4, o número de alunos, nos anos letivos em análise, decresceu, ainda que não muito significativamente. Com a fusão dos dois agrupamentos do concelho de Penacova, esse decréscimo não se acentuou. É que os alunos do 1.º CEB de Penacova continuaram a pertencer ao concelho, não sofrendo uma redução devido à fusão, mas deixando de estar divididos por dois agrupamentos distintos e passando a estar concentrados num único.

1.2.3. Segundo CEB

No que diz respeito aos alunos do segundo ciclo do Ensino Básico, é verificável o facto de no antigo Agrupamento de Escolas António José de Almeida não ter ocorrido uma diminuição do número de alunos, contrariamente ao sucedido no antigo

⁶³ Gráfico elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova e pela Câmara Municipal de Penacova.

Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva, como se depreende da análise do Gráfico n.º 5.

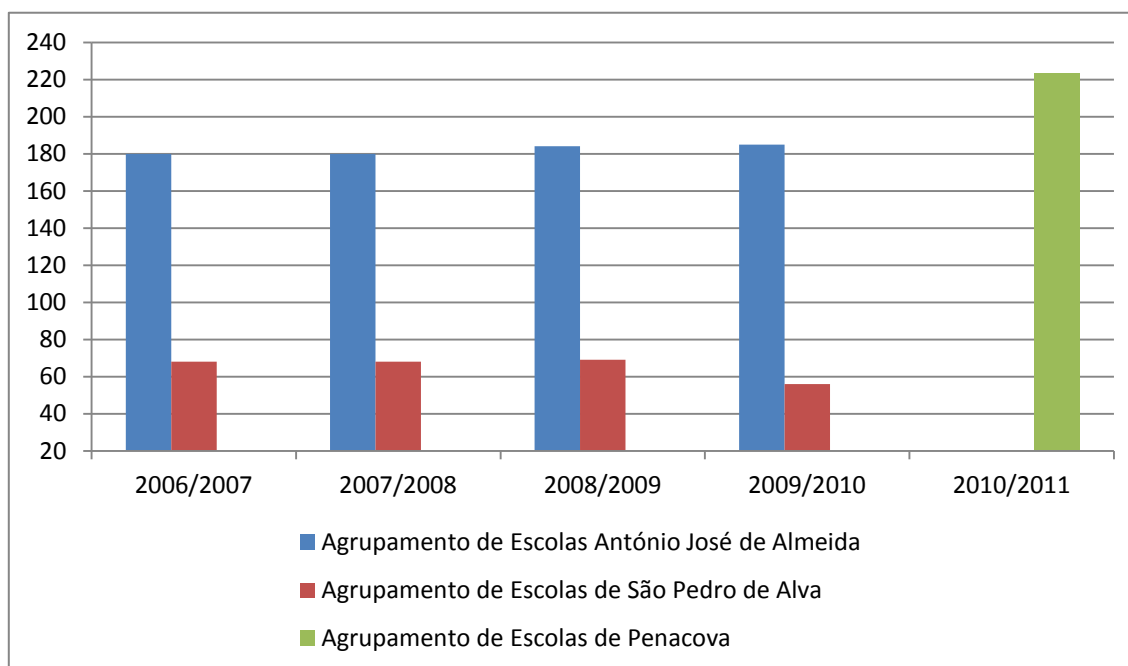


Gráfico n.º 5 – Alunos do 2.º CEB⁶⁴

Efetivamente, o Gráfico n.º 5 demonstra que os alunos de São Pedro de Alva sofreram uma redução, ao invés do sucedido na vila de Penacova propriamente dita. Tal facto pode dever-se à menor dimensão e, conseqüentemente, menor número de habitantes/alunos das freguesias abrangidas pela Escola do 2.º CEB de São Pedro de Alva, em comparação com as freguesias do alcance da Escola do 2.º CEB de Penacova.

1.2.4. Terceiro CEB

Constatação diferente da que foi realizada para o anterior ciclo de ensino em análise é a que é possível efetuar para o terceiro ciclo do Ensino Básico: redução progressiva do número de alunos nos dois agrupamentos antigos e aumento do número de alunos no novo agrupamento apenas porque ocorreu a junção. Veja-se, a este propósito, o Gráfico n.º 6.

⁶⁴ Gráfico elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova e pela Câmara Municipal de Penacova.

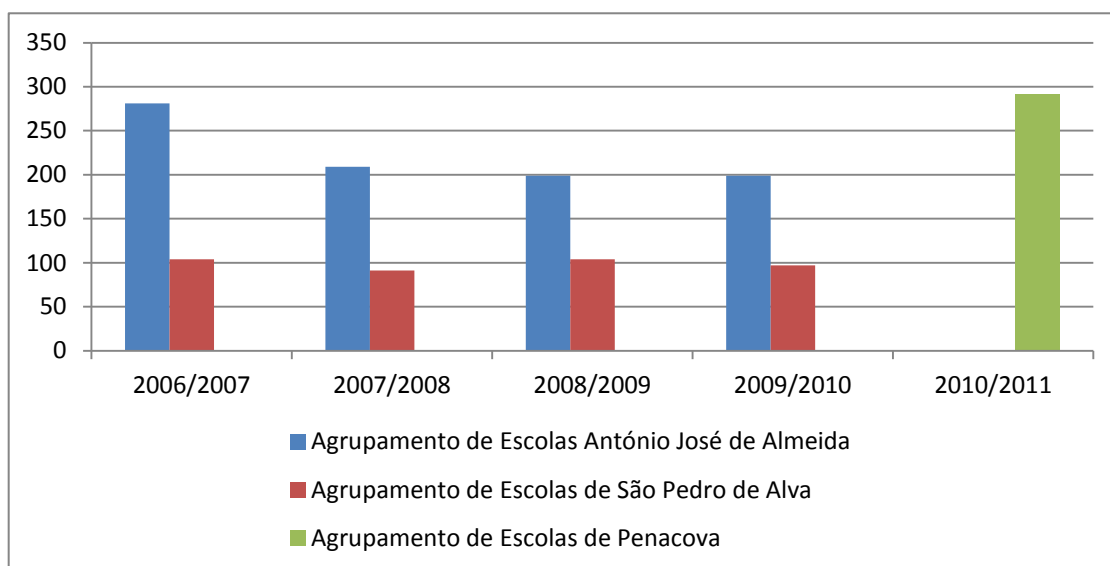


Gráfico n.º 6 – Alunos do 3.ºCEB⁶⁵

Verifica-se, pois, a partir da leitura do Gráfico n.º 6, que, do ano letivo 2006/2007 para o ano letivo 2007/2008, ocorreu uma redução do número de alunos no Agrupamento de Escolas António José de Almeida.

O mesmo cenário, no mesmo ano letivo, não teve lugar no Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva, em que a redução do número de alunos não foi tão significativa. Aliás, do ano letivo 2007/2008 para o ano letivo 2008/2009, neste mesmo agrupamento, deu-se um aumento, ainda que não muito significativo, do número de alunos. Este número voltou a sofrer uma redução no ano letivo seguinte.

No Agrupamento de Escolas António José de Almeida, regista-se uma redução, também não muito significativa, do número de alunos. Nos dois anos letivos seguintes, este número sofreu uma estagnação.

1.2.5. Ensino Secundário

No que concerne os alunos do Ensino Secundário, há apenas a considerar o antigo Agrupamento de Escolas António José de Almeida e o mais recente Agrupamento de Escolas de Penacova, já que o Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva apenas recebia alunos até ao 9.º ano de escolaridade.

⁶⁵ Gráfico elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova e pela Câmara Municipal de Penacova.

Deve referir-se que de 2006/2007 para 2007/2008, houve uma redução significativa do número de alunos do Ensino Secundário, o qual, no entanto, estabilizou nos três anos letivos subsequentes, como se verifica a partir da observação do Gráfico n.º 7.

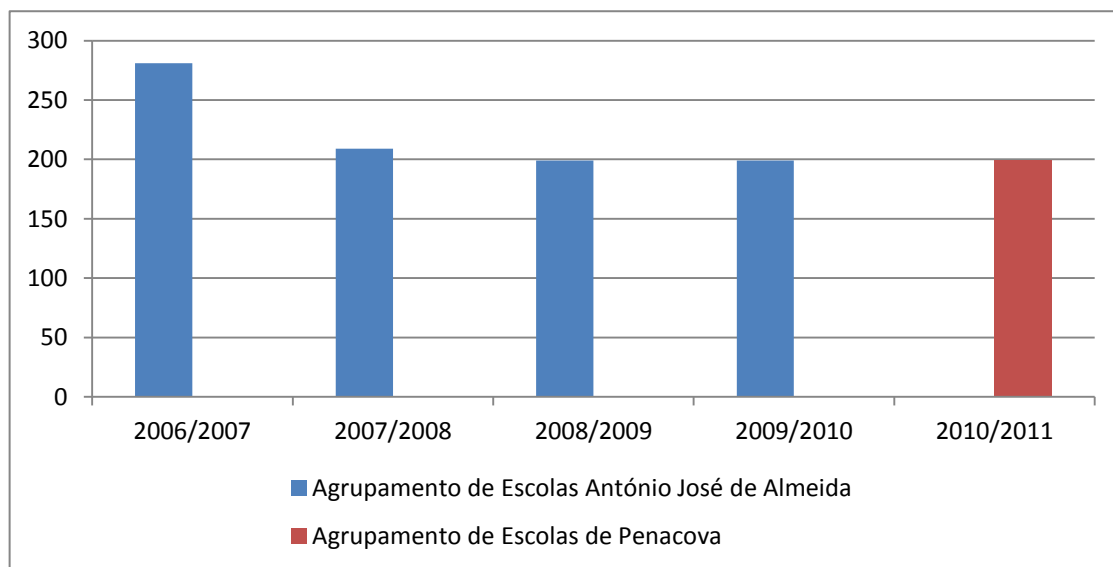


Gráfico n.º 7 – Alunos do Ensino Secundário⁶⁶

Como se pode concluir depois da leitura do Gráfico n.º 7, o número de alunos que frequenta o Ensino Secundário no concelho de Penacova tem vindo a decrescer, embora o momento mais marcante deste processo de decréscimo se localize na passagem do ano letivo 2006/2007 para o ano letivo 2007/2008.

1.3. Os alunos com necessidades educativas especiais

No contexto do universo educativo de qualquer autarquia, devem merecer especial atenção as crianças e jovens com NEE (Necessidades Educativas Especiais), com deficiências (mentais e físicas) e necessidades que só uma intervenção especializada pode ajudar a minimizar. Assim e nos termos da legislação, as turmas com alunos destes só deverão conter um máximo de 20 alunos e não mais de 2 com necessidades educativas.

Segundo o Decreto-Lei 3/2008 (preâmbulo), “a escola inclusiva pressupõe individualização e personalização das estratégias educativas, enquanto método de

⁶⁶ Gráfico elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova e pela Câmara Municipal de Penacova.

prossecução do objetivo de promover competências universais que permitam a autonomia e o acesso à condução plena da cidadania por parte de todos”. É partindo deste pressuposto que as escolas do ensino básico e secundário asseguram a frequência da escolaridade por parte destes alunos, adequando recursos (materiais e humanos), estratégias e atividades às suas necessidades e ao seu perfil de funcionalidade. Trata-se de uma tendência não exclusivamente portuguesa, mas que encontra eco a nível mundial, como o atestam os próprios documentos oficiais. Veja-se:

O conceito de educação inclusiva goza de um estatuto elevado em todo o mundo em virtude da sua incorporação nos documentos referentes à política de inúmeras organizações internacionais, com destaque para as Nações Unidas. Os padrões das políticas da ONU, como as corporizadas na Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança (1989), as Regras Padrão da ONU sobre Igualdade de Oportunidades para Indivíduos com Deficiências (1993) e o Relatório da UNESCO de 1994 sobre a educação das crianças com deficiências (Declaração de Salamanca) são unânimes em afirmar os direitos de todas as crianças a uma educação igual, sem discriminação, dentro do sistema educativo de escolaridade regular. (Tilstone, Floriane & Rose, 2005, p. 33)

Neste campo, são os seguintes os números de alunos que foram abrangidos pela Educação Especial, no ano letivo de 2006/07: 12 na Educação Pré-Escolar, 39 no 1º CEB, 31 nos 2º e 3º CEB e 24 no Ensino Secundário⁶⁷.

Do ano letivo 2006/2007 para o ano letivo 2007/2008, assistimos a uma redução bastante significativa do número de alunos abrangidos pelo regime educativo especial, o que se deve ao facto de o Decreto-Lei 319/91 ter sido substituído pelo Decreto-Lei 3/2008, que apenas contempla como alunos abrangidos pela Educação Especial, os que são portadores de necessidades educativas especiais de carácter permanente, ou seja, aqueles cujos impedimentos e limitações ao nível das funções do corpo encontram eco no âmbito das atividades e participação. Assim, são excluídos do regime educativo especial todos os alunos cujas problemáticas apresentam outro teor, como social, cultural ou até económico.

Face ao que fica dito, analise-se o Gráfico n.º 8.

⁶⁷ Segundo dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova.

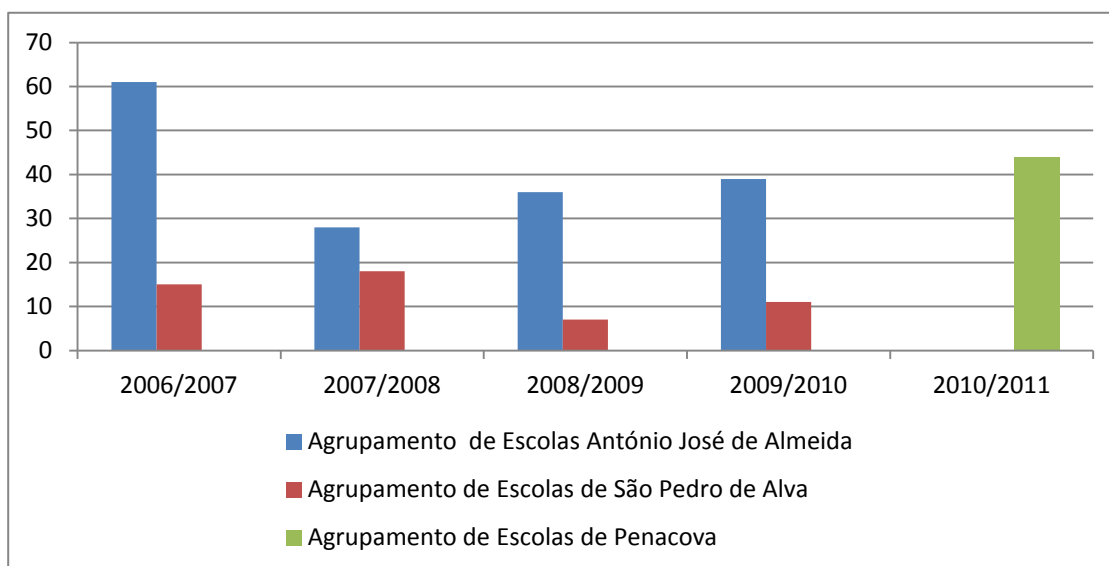


Gráfico n.º 8 – Alunos com necessidades educativas especiais⁶⁸

Da leitura do Gráfico n.º 8, depreende-se que, contrariamente à descida do número de alunos com necessidades educativas especiais ocorrida na passagem do ano letivo 2006/2007 para o ano letivo 2007/2008, justificada pelos motivos já anteriormente expostos, nos restantes anos letivos em análise a tendência inverte-se no sentido do aumento dos mesmos.

1.4. A educação de adultos e o ensino recorrente

No que diz respeito à educação de adultos, mencione-se o caso especial de pessoas com 18 anos ou mais, empregadas ou não, e que não obtiveram um certificado de estudos (do 2º e 3º ciclos ou do Secundário), que pretendem continuar estudos ou aprofundar conhecimentos, tendo em vista uma inserção profissional mais vantajosa no mundo do trabalho, numa perspetiva de formação permanente. Refiram-se os Cursos de Educação e Formação de Adultos, que funcionam a par de um processo prévio de reconhecimento e validação de competências.

A validação e certificação de competências acima referida esteve, inicialmente, no caso de Penacova, a cargo da Associação de Desenvolvimento Integrado de Poiães (ADIP), tendo, entre março de 2006 e fevereiro de 2007, trabalhado em 200 processos, tendo 124 adultos obtido a equivalência de estudos ao 3º ciclo. Algumas

⁶⁸ Gráfico elaborado com base em dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova.

freguesias penacovensenses aderiram também a esta modalidade, através de protocolos com a ADIP.

1.5. O Centro de Novas Oportunidades do Agrupamento de Escolas de Penacova⁶⁹

A Iniciativa Novas Oportunidades do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social visava levar jovens e adultos portugueses a adquirir um referencial mínimo de formação até ao 12º ano. Tratava-se de uma iniciativa do Governo Constitucional que visava a qualificação dos cidadãos portugueses em todos os níveis de ensino com o intuito de aproximar Portugal dos países mais desenvolvidos.

É neste contexto que surgiu o Centro de Novas Oportunidades do Agrupamento de Escolas de Penacova, visando proceder ao reconhecimento, validação e certificação que os adultos foram adquirindo ao longo da vida, procurando encontrar uma resposta formativa adequada a cada situação específica. Os destinatários eram adultos com idade igual ou superior a 18 anos e com escolaridade inferior ao 4.º, 6.º, 9.º ou 12.º anos de escolaridade. Estes adultos deveriam possuir experiências de vida diversificadas em vários contextos e, por isso mesmo, viam no CNO a oportunidade para valorizar as suas competências e conhecimentos e para promoverem a educação ao longo da vida.

Eram vários os níveis de certificação oferecidos, a saber: Nível Básico (B1- 4.º ano de escolaridade; B2 - 6.º ano de escolaridade; B3 - 9.º ano de escolaridade) e Nível Secundário (12.º ano de escolaridade).

O Quadro n.º17 desenha o panorama dos adultos inscritos e certificados (nível básico e nível secundário), assim como dos técnicos envolvidos no processo, no CNO de Penacova. Verifica-se, pois, a existência de uma grande distância entre os formandos inscritos e os que efetivamente obtiveram certificação. Atente-se no Quadro n.º 17.

⁶⁹ Extinto em maio de 2013.

Quadro n.º 17
Adultos inscritos e certificados⁷⁰

	2008/2009	2010	2011 (até junho)	TOTAL
Inscritos	303	155	84	542
Certificados		30 - NS	23 - NS	53 NS 62 NB
Técnicos envolvidos no processo	1 Directora 1 Coordenadora 1 TDE 3 Profissionais RVCC 1 Administrativo	1 Directora 1 Coordenadora 1 TDE 3 Profissionais RVCC 1 Administrativo	1 Directora 1 Coordenadora 1 TDE 3 Profissionais RVCC 1 Administrativo	

Legenda: NS – Nível Secundário / NB – Nível Básico

A partir da leitura do Quadro n.º 17, verifica-se que a descida do número de alunos inscritos, de 2008 a 2011, foi bastante significativa. Por outro lado, há a registar a notória discrepância entre o número de adultos inscritos e o número de adultos certificados. Depreende-se, pois, a ocorrência de muitas desistências por parte dos adultos.

1.6. Atividades de Enriquecimento Curricular

As Atividades de Enriquecimento Curricular apresentam-se como produto de uma emanção do Ministério da Educação, segundo os Despachos n.º 12591/2006 e n.º14460/2008.

O Programa de Generalização do Ensino do Inglês nos 3.º e 4.º anos e outras Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico tem como objetivo “enriquecer o currículo das crianças e consequentemente melhorar o sucesso escolar do futuro. Tem também como segundo objetivo adaptar o tempo de permanência das crianças na escola de acordo com as necessidades das famílias,

⁷⁰ Quadro fornecido pela Coordenadora do CNO do Agrupamento de Escolas de Penacova.

mas fazendo desse tempo, tempo pedagogicamente útil e tempo de aquisição de conhecimentos complementares”⁷¹.

Na base das AEC's encontra-se o pressuposto de que “o Ministério da Educação partilha com as autarquias locais a responsabilidade pelos estabelecimentos de ensino pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico e ainda a necessidade de continuar a consolidar e alargar as atribuições e competências das autarquias ao nível destes níveis de ensino”⁷². Além disto, considera-se “fundamental o papel que as autarquias, as associações de pais e as instituições particulares de solidariedade social desempenham ao nível da promoção de respostas diversificadas em função das realidades locais, de apoio às escolas, às famílias e aos alunos”⁷³.

Estas atividades podem ser promovidas pelas autarquias, pelas associações de pais e encarregados de educação, pelas instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e pelos agrupamentos de escolas. Poderão ser promovidas atividades de apoio ao estudo, ensino do inglês ou de outras línguas estrangeiras, atividade física e desportiva, ensino da música ou de outras expressões artísticas ou ainda outras atividades que se relacionem com as anteriormente mencionadas.

Passando agora a analisar as Atividades de Enriquecimento Curricular, que complementam e alargam o horizonte físico, mental, social e estético dos estudantes, verificava-se, no ano letivo de 2006/07, a existência, em todas as escolas do 1º CEB, de 5 atividades específicas: Educação Musical, Expressão Físico-Motora, Expressão Plástica, Língua Estrangeira e Oficina da Ciência.

Os 2º e 3º CEB continham um variado leque de atividades à disposição dos alunos, destacando-se o Desporto Escolar (com o maior número de inscritos), a Informática e os Clube de Música e de Ciência.

No Ensino Secundário, o Desporto Escolar também obtinha a preferência dos alunos (também com o maior número de praticantes), seguido do Clube de Matemática, Projeto Língua, Clube Aprender Investigando, Atelier de Artes e Clube Empresarial.

Conclui-se, pela análise acima indicada, pela grande importância que o Desporto Escolar, atividade de livre escolha dos alunos e das famílias, assume como fator de promoção da saúde física e mental, do sentido da cooperação, da solidariedade e da autonomia, necessariamente enquadrada por professores devidamente qualificados. As modalidades com mais adeptos, de 2006 a 2011, são as

⁷¹Relatório de Gestão e Prestação de Contas 2007, da Câmara Municipal de Penacova (p. 33).

⁷² Despacho n.º 14460/2008 (preâmbulo).

⁷³ Despacho n.º 14460/2008 (preâmbulo).

Atividades Rítmicas, Natação e Ténis, Futsal e Pesca, distribuídas pelas EB2,3 de Penacova e S. Pedro de Alva.

No Agrupamento de Escolas de Penacova, as atividades que constituem as AEC's, até ao ano letivo 2010/2011, são Ensino do Inglês (90 minutos), Ensino da Música (90 minutos), Atividade Física e Desportiva (90 minutos), Oficina da Ciência (90 minutos) e Expressões (45 minutos).

São colocadas em prática duas modalidades para o recrutamento dos docentes das AEC's: diretamente recrutados pelo município ou cedidos por instituições através do estabelecimento de protocolos com instituições locais.

2. Agrupamento de Escolas de Penacova

O Agrupamento de Escolas de Penacova é o resultado da fusão dos anteriores Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva e Agrupamento de Escolas António José de Almeida (Penacova).

O edifício da EB2,3 de S. Pedro de Alva foi construído em 1993 e 1994, abrindo as suas portas em 25 de setembro de 1995 e sendo inaugurado em 28 de fevereiro de 1997 (sendo Primeiro Ministro António Guterres). Este Agrupamento, sob a forma de Escola Básica Integrada, concentrava num único edifício o primeiro, o segundo e o terceiro ciclos. Apenas o jardim-de-infância funcionava num edifício separado.

O Agrupamento de Escolas António José de Almeida (Penacova) era constituído por jardins-de-infância e escolas do primeiro ciclo distribuídas por diferentes freguesias do município de Penacova (Carvalho, Figueira de Lorvão, Fríumes, Lorvão, Penacova, Sazes do Lorvão). Pertencia ainda a este agrupamento a escola-sede que concentrava segundo e terceiro ciclos e secundário. Antes da configuração do Agrupamento de Escolas António José de Almeida, existia em Penacova uma escola básica do segundo ciclo e uma escola básica do terceiro ciclo com secundário, a par das escolas do primeiro ciclo e jardins-de-infância espalhados pelas diferentes freguesias. Este Agrupamento foi homologado por Despacho do Secretário de Estado da Educação, entrando em funcionamento em maio de 2006.

O patrono eleito para o Agrupamento foi António José de Almeida⁷⁴ por ter nascido na aldeia de Vale da Vinha em 1866.

⁷⁴ Formou-se em Medicina, em Coimbra. Era um orador de uma eloquência reconhecida. Em 23 de março de 1890, publicou, no jornal académico "*O Ultimatum*", o artigo *Bragança*. Daqui decorreu um processo judicial, depois do qual, apesar da defesa do Doutor Manuel de Arriaga, foi condenado a três meses de

No final do ano letivo 2009/2010, por imposição da administração central, os dois agrupamentos anteriormente referidos juntaram-se, formando um único – o Agrupamento de Escolas de Penacova. Por esta altura, impôs-se a constituição de uma Comissão Administrativa Provisória, composta por elementos da direção dos anteriores Agrupamentos de Escolas de São Pedro de Alva e António José de Almeida. Foi esta comissão que orientou os destinos do Agrupamento até ao terceiro período do ano letivo 2010/2011, momento em que toma posse a nova direção do agora Agrupamento de Escolas de Penacova. Esta direção é constituída pelos elementos da direção do anterior Agrupamento de Escolas António José de Almeida.

O Agrupamento de Escolas de Penacova localiza-se na vila de Penacova, Região Centro e zona de confluência dos distritos de Coimbra, Aveiro e Viseu.

A sua sede tem lugar na Escola Básica do 2º e 3º Ciclos/Secundária de Penacova.

No que diz respeito à oferta educativa do Agrupamento, deve referir-se o Ensino Pré-Escolar e o Primeiro Ciclo. O Segundo Ciclo contempla as modalidades de currículo normal e de currículo alternativo, o mesmo sucedendo com o terceiro ciclo ao qual se acresce os cursos CEF (JEV-Jardinagem e OI-Operador Informático). No Ensino Secundário, a escola oferece cursos científico-humanísticos e cursos profissionais (PAS-Animador Sociocultural) e PIG (Informática de Gestão).

No âmbito da educação de adultos, o Agrupamento possuía um Centro de Novas Oportunidades/RVCC⁷⁵.

Existe também uma Equipa de Apoio Técnico-Pedagógica, da qual fazem parte professores de Educação Especial, uma psicóloga e uma técnica de Serviço Social, que presta acompanhamento aos alunos abrangidos pelo Decreto-Lei 3/2008. Sendo um Agrupamento de referência para a Intervenção Precoce, dispõe de duas Educadoras de Infância que intervêm nos concelhos de Penacova e de Vila Nova de Poiares.

Apesar de colaborarem com a Equipa de Apoio Técnico-Pedagógica, os Serviços de Psicologia e Orientação têm a seu cargo o acompanhamento, aconselhamento e orientação vocacional dos alunos ao longo do seu percurso escolar.

Relativamente à Oferta de Escola, salienta-se TIC (para o 5º ano), Natação (para o 6º ano), Formação Cívica (para os 7º e 8º anos), Apoio Educativo a Língua

prisão. Publicou, então, o livro *Desafronta e Palavras de um intransigente*. Quando terminou o curso partiu para S. Tomé. Ali exerceu clínica, notabilizando-se no tratamento das doenças dos países quentes, adquirindo alguns meios de fortuna. Tornou-se num chefe republicano e foi eleito deputado em 1906. Já proclamada a República, integrou o Governo Provisório, acabando por ser eleito Presidente da República em 1919, cargo que exerceu até 1923. Faleceu a 31 de outubro de 1929, vítima de doença.

⁷⁵ Extinto em maio de 2013.

Portuguesa/Português e a Matemática e Oficina de Artes Visuais no âmbito da Educação Artística.

Perante este cenário, o Projeto Educativo, a vigorar até 2013, é o do antigo Agrupamento de Escolas António José de Almeida.

Relativamente ao corpo docente que integra o Agrupamento de Escolas de Penacova (e os anteriores Agrupamento de Escolas António José de Almeida e Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva), ele é constituído por docentes pertencentes aos diferentes níveis de ensino (desde o pré-escolar até ao ensino secundário).

Observe-se, neste âmbito, o Gráfico n.º 9, para que se compreenda o número de educadores de infância a lecionar no concelho de Penacova (nos dois agrupamentos, num primeiro momento, e num único agrupamento, num segundo momento).

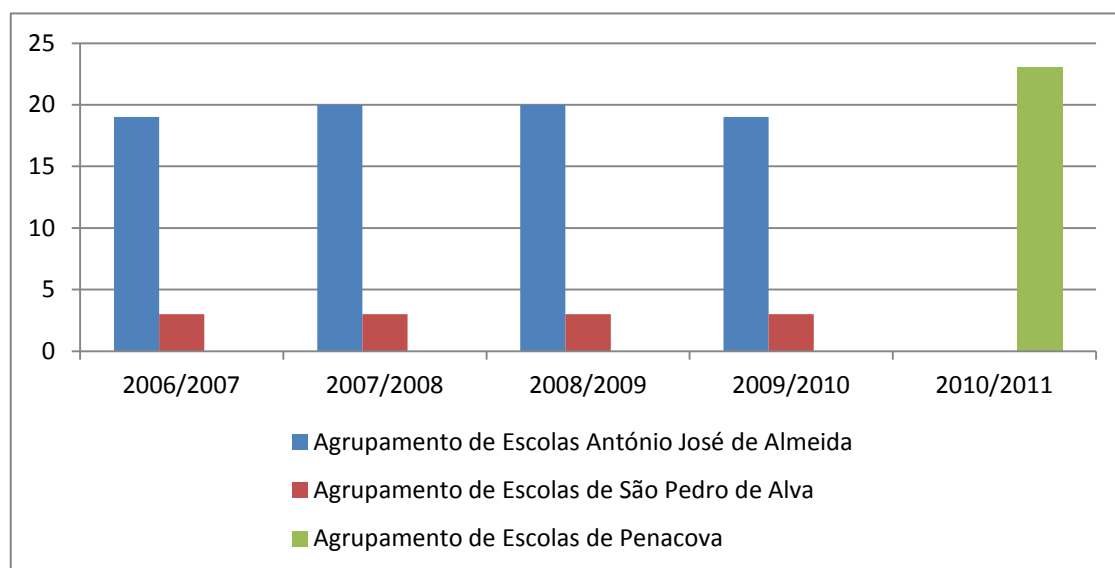


Gráfico n.º 9 – Educadores de Infância⁷⁶

Depois de analisado o Gráfico n.º 9, conclui-se que, quanto aos educadores de infância, não existe declive na curva evolutiva dos anos letivos em análise, sendo que o seu número no mega-agrupamento corresponde exatamente à junção dos números dos dois antigos agrupamentos.

No que se refere aos professores do primeiro ciclo, verifica-se que se registou um aumento progressivo, embora não muito significativo, nos anos letivos 2006/2007,

⁷⁶ Quadro elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova.

2007/2008 e 2008/2009. Contudo, esta tendência não teve continuidade nos anos letivos subsequentes, uma vez que se verificou um declínio do número de docentes deste ciclo. Para apreciar estas tendências, observe-se o Gráfico n.º 10.

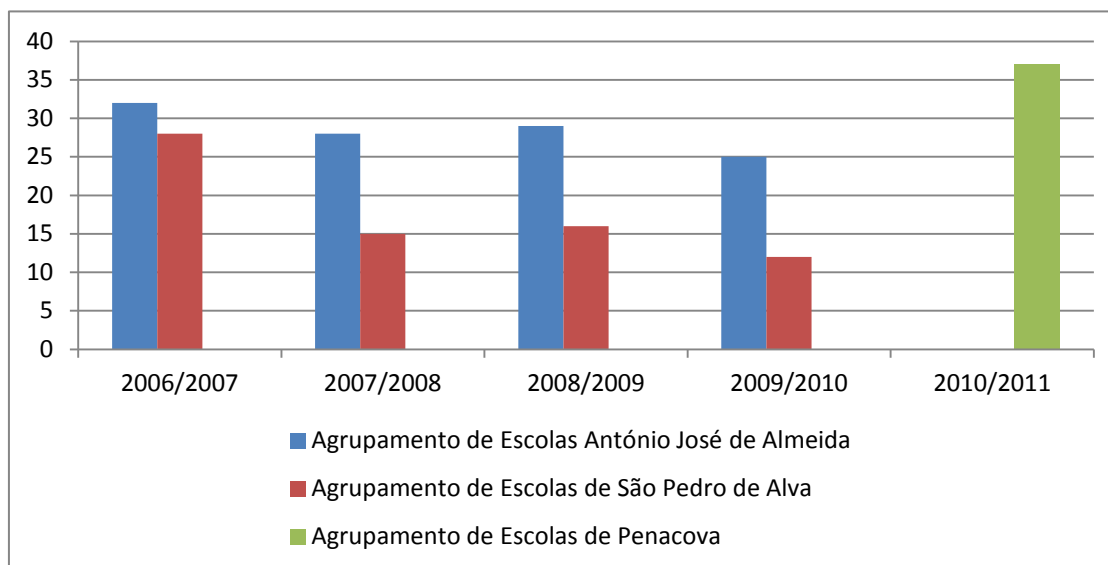


Gráfico n.º 10 – Professores do 1.º CEB⁷⁷

Assim, da leitura do Gráfico n.º 10, é possível verificar que, no Agrupamento de Escolas António José de Almeida, de 2006/2007 a 2009/2010, se passou de 32 para 25 docentes do 1.º CEB. Ora, somando os 25 docentes deste ciclo de ensino do Agrupamento de Escolas António José de Almeida, com os 8 docentes do Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva, em 2009/2010, constata-se que, na passagem para o ano letivo subsequente, houve uma redução de 6 docentes no ciclo de ensino em análise.

Terá esta redução ocorrido também ao nível dos professores do 2.º CEB? Observe-se o Gráfico n.º 11 para que se possa encontrar resposta para a questão levantada.

⁷⁷Quadro elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova.

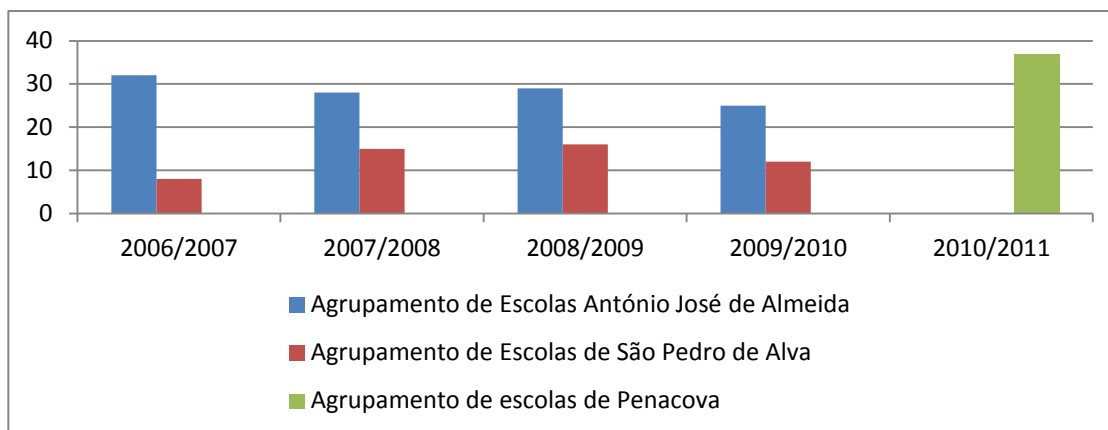


Gráfico n.º 11 – Professores do 2.º CEB⁷⁸

No que diz respeito aos professores do segundo ciclo, verifica-se que, na passagem do ano letivo 2006/2007 para o ano letivo 2007/2008, ocorreu uma redução no Agrupamento de Escolas António José de Almeida e, contrariamente, um aumento no Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva. Porém, de 2008/2009 para 2009/2010, a tendência foi de decréscimo generalizado, tendo ocorrido uma estagnação aquando da constituição do mega-agrupamento.

E no que toca aos professores do 3.º CEB e Secundário, como se orientará a curva evolutiva? Vejamos as informações contidas no Gráfico n.º 12.

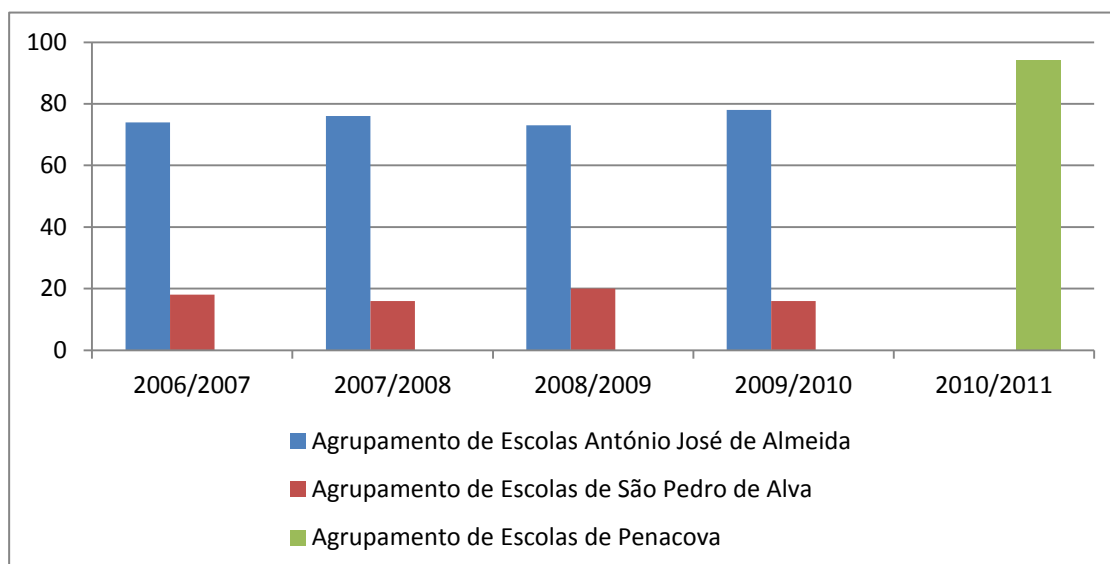


Gráfico n.º 12 – Professores do 3.º CEB e Secundário⁷⁹

⁷⁸ Quadro elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova.

⁷⁹ Quadro elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova.

No que concerne os professores do terceiro ciclo e secundário (considerados em simultâneo, porque a larga maioria dos professores leciona também em simultâneo nos dois níveis), verifica-se que o ano letivo 2010/2011 foi aquele em que se registou uma redução mais significativa, como foi possível depreender a partir da análise do Gráfico n.º 12.

Quanto aos professores de Educação Especial, registou-se um aumento na passagem do ano letivo 2008/2009 para o ano letivo 2009/2010, o qual se manteve em 2010/2011, como se verifica a partir da leitura do Gráfico n.º 13.

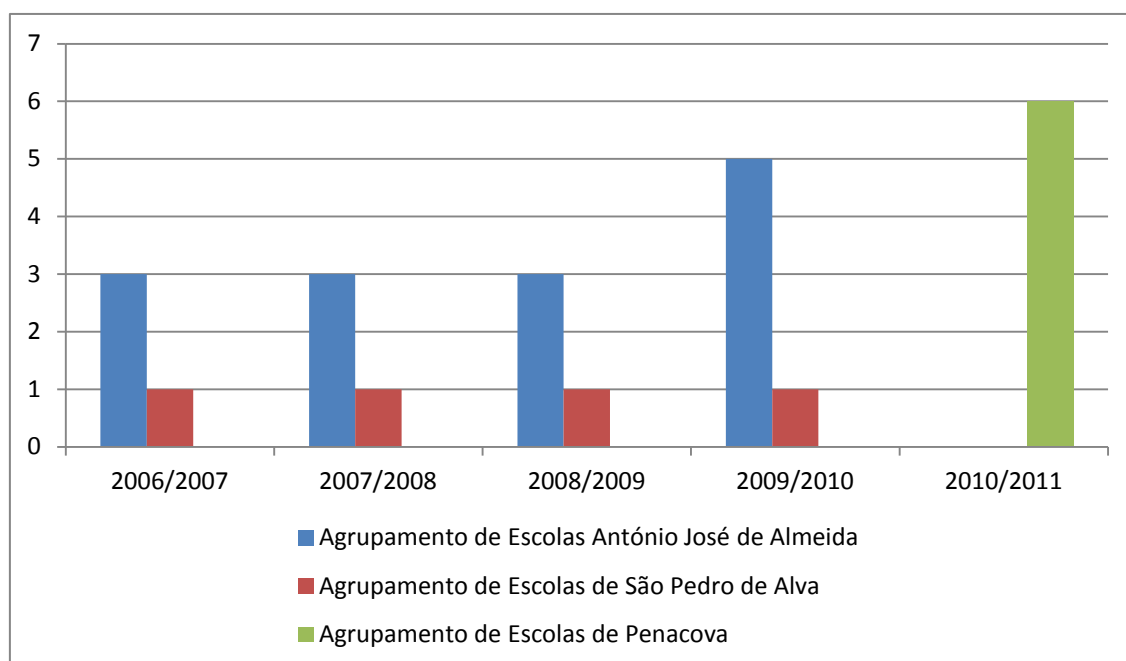


Gráfico n.º 13 – Professores de Educação Especial⁸⁰

Face aos dados apresentados no Gráfico n.º 13, poder-se-á concluir que o aumento do número de docentes de Educação Especial acompanha o aumento do número de alunos com necessidades educativas especiais já abordado noutra parte do presente trabalho.

⁸⁰ Quadro elaborado com base nos dados fornecidos pelo Agrupamento de Escolas de Penacova.

2.1. O Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas

O Projeto Educativo é “o documento que consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa”⁸¹.

O Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas de Penacova tem na mira uma escola “para todos e com todos”, apresentando-se como “pólo orientador de toda a Comunidade Educativa”.

Numa primeira parte, referente à “escola que temos”, faz menção à localização e caracterização do agrupamento, ao seu patrono (António José de Almeida), à dimensão humana, à área de influência pedagógica e à estrutura organizacional e funcional. Já numa segunda parte, que se reporta à “escola que queremos”, pronuncia-se sobre a “escola rumo à excelência”, o plano de intervenção (domínios e estratégias da ação), culminando com a avaliação do Projeto Educativo.

Mostrando preocupação com o desenvolvimento integral do aluno (saber ser, saber pensar e saber estar), não descarta os diferentes atores de um processo tão global e complexo como é o educativo, entre os quais marca presença o município. Assim, espera-se que a autarquia “colabore no desenvolvimento da política educativa do Agrupamento, assumindo plenamente as competências e responsabilidades do seu domínio de ação”. Ora, é indubitável o reconhecimento da existência de um domínio de ação para a autarquia no que à matéria educativa diz respeito.

Aliás, nas estratégias de ação delineadas no Projeto Educativo, a autarquia surge como agente ativo e interventivo, nalguns casos, explicitamente e, noutros, de modo indireto, através da comunidade. Ora, vejamos:

- Promover a realização de atividades educativas, culturais e desportivas, tornando a escola interativa com a comunidade;
- Fomentar o desenvolvimento de publicações formativas e informativas junto da comunidade educativa;
- Promover a rentabilização de recursos, visando a partilha e o estabelecimento de parcerias, como forma de dinamização cultural e de desenvolvimento local;

⁸¹Alínea a) do artigo 9.º do Decreto-Lei 75/2008.

- Desencadear campanhas de solidariedade que favoreçam as famílias mais carenciadas do território educativo;
- Desencadear uma cultura de participação e de negociação com a comunidade, visando estabelecer parcerias e protocolos;
- Fomentar o envolvimento parental, a preservação de valores e o convívio entre os diferentes intervenientes educativos;
- Reforçar a cooperação com a autarquia e associações de pais, culturais, humanitárias e de solidariedade social;
- Desenvolver uma cultura de consciência cívica que leve os alunos a participar na vida da escola e da comunidade, através de formas de representação democrática.⁸²

Assim, a filosofia subjacente ao Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas de Penacova faz-nos concluir que “ver a escola como um sistema comporta algumas vantagens: permite um reconhecimento de uma realidade em movimento, com interações próprias, enquadrando os factos e organizando-os uns em relação aos outros” (Carvalho & Diogo, 1994, p. 18).

Síntese do capítulo

Como já foi referido noutros pontos do presente trabalho, a *Carta Educativa* é um documento de definição estratégica da implementação da educação no concelho. Contudo carece de atualização, pois que o desenho da rede educativa por ela oferecido já não se encontra em vigor, o mesmo sucedendo com a evolução da rede educativa nela prevista.

Até ao ano letivo 2009/2010, inclusive, Penacova contava com dois agrupamentos de escolas, António José de Almeida e São Pedro de Alva, sendo o segundo de menor dimensão. Contudo, no ano letivo 2010/2011, à semelhança do que sucedeu noutros concelhos portugueses, Penacova assistiu à fusão dos seus dois agrupamentos de escolas num único mega-agrupamento (Agrupamento de Escolas de Penacova) cuja escola sede se localiza na vila de Penacova.

De um modo geral, quer no que diz respeito ao cosmos dos alunos quer no que remete para o âmbito dos docentes, não se registaram reduções drásticas decorrentes da construção do mega-agrupamento. Tratou-se de passar a contabilizar globalmente ao invés de proceder à contagem a partir de dois universos educativos distintos.

⁸²Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas de Penacova (2009-2013).

Além das atividades letivas e não letivas realizadas com os alunos desde o Pré-Escolar até ao Ensino Secundário, é de referir também o Centro de Novas Oportunidades⁸³ cuja formação oferecida era destinada ao público adulto.

Quanto às Atividades de Enriquecimento Curricular, o agrupamento organiza-as em parceria com o município que surge como entidade promotora.

O Projeto Educativo do Agrupamento tem como pedra angular o desenvolvimento integral do aluno, filosofia que se encontra intimamente ligada com a noção de escola globalizante e não reduzida à dimensão académica. É caso para dizer que, se Penacova fosse uma verdadeira Cidade Educadora, oficialmente institucionalizada, o Projeto Educativo do agrupamento seria um documento elaborado em perfeita consonância com esta filosofia.

⁸³ Extinto em maio de 2013.

CAPÍTULO IV

PERCEÇÕES DOS ATORES

IV – PERCEÇÕES DOS ATORES

Tal como o mineiro apanha uma pedra, perscrutando-a na busca de ouro, também o investigador procura identificar a informação importante por entre o material encontrado durante o processo de investigação.

(Bogdan & Biklen, 1994, p. 149)

Com o presente capítulo, visa traçar-se um quadro representativo da percepção dos atores que se movimentam no cenário educativo penacovense sobre a relação entre educação e municipalidade no concelho.

Para que o retrato desta relação fosse completo, fidedigno e abrangente, procedeu-se à triangulação dos dados obtidos através das entrevistas com toda a matéria teórica de base, com documentos legais de vária índole e com informações obtidas a partir de diálogos vários com agentes educativos do concelho (mas que não foram sujeitos a uma entrevista formal). As entrevistas foram realizadas a atores pertencentes ao município, a atores pertencentes à escola e ainda a atores não pertencentes nem à escola nem ao município.

Em conformidade com o manacial teórico que constitui esta dissertação, procurou obter-se informações sobre a visão que os diferentes atores possuem sobre a relação entre educação e municipalidade na atualidade.

O envolvimento dos municípios em matéria educativa tem vindo a ganhar um cada vez maior relevo, como já tivemos oportunidade de verificar na parte teórica deste trabalho. É agora chegado o momento de retirar conclusões acerca das percepções dos diferentes atores sobre este fenómeno em evolução gradativa crescente. Terão todos os atores educativos do concelho de Penacova consciência do alargamento das competências municipais em matéria educativa? Tendo consciência dela, considerá-la-ão positiva para a operacionalização e desenvolvimento do fenómeno educativo? Conseguirão, nos diferentes níveis, retirar partido, no que concerne à educação, do referido alargamento de competências? Considerarão necessário um ainda maior alargamento?

No que diz respeito à autarquia em particular, qual a posição da educação no âmbito do seu quadro global de atuação? Estará a câmara preparada para as incumbências de que foi alvo? Estará preparada para acolher ainda mais competências nesta matéria? Limitar-se-á ao cumprimento das emanações legislativas ou procurará atuar além do quadro legal?

Na verdade, ao longo deste capítulo, procurar-se-á proceder a uma descrição de teor reflexivo sobre a atuação educativa no concelho de Penacova, elencando potencialidades e pontos fracos da mesma.

Para tal, foi necessário partir da descrição do modo de funcionamento da instância municipal e da instância escolar, já realizada anteriormente. Só tendo um conhecimento objetivo do mesmo, seria possível a compreensão e/ou o enquadramento das perceções dos atores.

Finalmente, foi nosso objetivo conhecer a tipologia da relação entre a autarquia e o agrupamento de escolas, instâncias que consubstanciam os pilares deste trabalho, ou seja, a educação e a municipalidade, nomeadamente depois de criada a realidade do mega-agrupamento.

1. Educação e Municipalidade

A educação, nas diversas aceções que a palavra pode adjudicar, é um elemento estruturante e integrante da vida de qualquer indivíduo. Como tal, os contornos que vai assumindo devem fazer parte do universo de interesses das várias instâncias da sociedade e não exclusivamente do indivíduo que dela é alvo em particular.

Parte-se, portanto, da noção do ser humano como objeto social, sendo nesta perspetiva que irá marcar a História, pois que, indubitavelmente, produz e recebe influências, estabelecendo-se uma inegável interação. Veja-se:

Para que o Homem se assuma cada vez mais como sujeito da História, precisa de tomar consciência desta interacção, das mudanças que vão acontecendo dentro de si próprio, a partir dos novos desafios que o interpelam. Trata-se de perceber o porquê e o sentido das coisas para dialogar com elas, para as incorporar na própria vida e depois desenvolver. (Bárria & Falcão, 1994, p. 390)

É precisamente neste sentido que Prata (2008) afirma que

(...) decorrente do desenvolvimento qualitativo e democrático, a educação é hoje a principal condição de progresso humanizado das comunidades e da promoção da qualidade de vida das pessoas. Esta não interessa apenas aos decisores políticos e aos profissionais, antes deve constituir uma preocupação de todos, já que a complexidade dos seus desafios exige um diálogo permanente e uma estreita cooperação entre os diferentes intervenientes do sistema educativo. (p. 49)

Assim, a escola deixa de ser uma instituição fechada sobre si mesma para se transformar num ente em relação permanente com outras instituições e/ou serviços no sentido de assegurar a formação integral do indivíduo.

No entanto, ao longo dos tempos, as formas de encarar os fenómenos educativos nem sempre se assemelharam e “se, atualmente, os Municípios traduzem um dos efeitos mais significativos da vida democrática do nosso país e são parceiros por excelência das Escolas, tal não aconteceu no passado” (Prata, 2008, p. 21), pois que as próprias políticas de educação foram assumindo diferentes formatos.

A este propósito, atente-se nas palavras de Barroso (2006):

A evolução do sistema educativo português tem sido marcada, ao longo das últimas décadas (em particular desde os finais dos anos 60 do século XX), por um conjunto diversificado de reformas, muitas vezes contraditórias, que se sucedem ao ritmo da mudança dos partidos políticos que estão no governo e, muitas vezes, dos próprios ministros, independentemente das forças políticas que representam. (p. 43)

No entanto, apesar da existência de avanços e recuos em termos de medidas políticas a nível educativo, verifica-se que o município, como foi explicitado noutra ponto do presente trabalho, tem deixado para trás o papel de figurante no cenário educativo e se tem afirmado cada vez mais como personagem diretamente interveniente, apesar de não se lhe reconhecer uma intervenção nas questões educativas estruturais, situação que parece encontrar-se no caminho de sofrer profundas alterações.

Na atualidade, a relação entre educação e municipalidade parece, realmente, querer afirmar-se com cada vez maior afinco, o que se consubstancia em intervenções, realizadas com base na obrigatoriedade legal ou por iniciativa própria, e ainda no estabelecimento de parcerias com vários agentes educativos, diretos ou indiretos, da comunidade.

Contudo, deve clarificar-se o facto de esta relação não ser assumida com total equidade em todos os municípios portugueses, uma vez que o lugar ocupado pela educação no âmbito global de ação das várias autarquias portuguesas é variável. Apesar de o quadro legislativo nacional apontar para uma cada vez mais significativa intervenção municipal na educação, a verdade é que os contornos de atuação autárquica em termos educativos são diferentes de município para município. É que a operacionalização das “não competências” (Pinhal, 2006, p. 122), devido ao facto de ser desprovida de obrigatoriedade legal, não faz parte, em termos equitativos, da linha de ação da globalidade dos municípios portugueses.

No caso específico do município de Penacova, a relação entre educação e municipalidade é considerada uma relação forte e necessária que assenta na aquisição de um maior número de competências e de responsabilidades e com tendência a um fortalecimento no futuro, como se depreende das palavras do Vereador da Educação:

“educação e municipalidade têm que estar internamente ligadas, porque o município hoje tem atribuições, tem deveres para com a população que lhe exigem uma intervenção (...) profunda e muito próxima na educação, porque se o objetivo do município é a educação, o bem-estar dos seus munícipes (bem-estar a todos os níveis), a formação e a educação são as bases desse bem estar” (F1).

Educação é, portanto, uma área considerada relevante pelos atores municipais, o que justifica o reconhecimento da existência de uma estreita relação entre educação e municipalidade, já que a importância dada à educação condiciona toda uma sociedade, encontrando reflexos na mesma. Os entrevistados foram sensíveis a esta realidade:

“Hoje em dia, educação é um dos pilares da sociedade, sendo que os municípios, nos últimos anos, começaram a assumir grandes responsabilidades nessa área. O município dá um apoio forte à educação (nos transportes, nos almoços, na parte logística...). Há uma estreita colaboração. Há muitos anos atrás (...), nos anos oitenta, havia um professor e tudo emanava do ministério da educação. Hoje em dia, as autarquias (quer as câmaras, quer as juntas de freguesia) têm um papel muito ativo e, portanto, influenciador nesta matéria” (G1).

Parece tratar-se, pois, de uma

“...relação importante porque há a possibilidade de serem criadas atividades conjuntas, de se fazer acertos a nível da gestão dos recursos (antigamente, muitas vezes, nas escolas primárias, os recursos não eram bem geridos). Havendo uma relação entre a câmara e a escola, todos os recursos são geridos de modo mais positivo” (D1).

Apesar da intervenção educativa municipal contribuir para o bem-estar dos munícipes, de a importância municipalmente concedida à educação condicionar a sociedade e de fomentar uma gestão mais eficiente dos recursos, há também quem possua uma visão negativa da relação entre educação e municipalidade, o que se deve, segundo esta opinião, a uma falta de qualificação das estruturas dirigentes e a uma falta de articulação entre as estruturas municipais e as estruturas escolares.

Não obstante o que anteriormente foi afirmado, a maior parte dos entrevistados é apologista da existência de uma relação consistente entre educação e municipalidade, a qual nem sempre marcou as páginas da história da educação, mas que foi condicionada por acontecimentos socioculturais patentes em alguma proximidade temporal.

De facto, se esta relação existe e é reconhecida, também é verdade que nem sempre assim foi. O município e a escola nem sempre caminharam de mãos dadas ao nível da concretização das políticas educativas como parece estar a acontecer na atualidade, pois que a participação das autarquias na educação não tem assumido os mesmos contornos ao longo dos tempos.

Na verdade, a organização da sociedade atual é produto de sucessivas alterações que atribuíram à escola o papel de agente social integrado numa comunidade com a qual estabelece estreitas relações, sendo a educação formal apenas uma das etapas da formação do ser humano, que passa a estar em processo de formação nos vários domínios e momentos da sua vida. Assim sendo, a comunidade onde está integrado assume necessariamente responsabilidades ao nível deste processo, que deixa de se confinar à instituição escolar.

Ora, se o indivíduo já não aprende apenas no espaço tradicional da escola e passa a fazê-lo numa variedade de lugares, cabe ao município, enquanto representante legal dos munícipes, proceder à promoção de um território

verdadeiramente educativo e formador. De facto, a dinâmica da sociedade atual imprime ao território a responsabilidade de promoção da formação integral do ser humano.

Relativamente à génese das mudanças ocorridas ao nível desta relação, as opiniões e/ou justificações são díspares. Neste campo, apontam-se questões financeiras, um novo entendimento sobre o envolvimento das autarquias no processo educativo, a alteração das estruturas sociais, a complexificação das questões da educação decorrentes da complexificação da sociedade (questões sociais como o desemprego, a desestruturação das famílias, etc.) e a própria legislação. Vejam-se as seguintes palavras de alguns dos entrevistados:

“Obviamente que as questões da educação se tornaram mais complicadas, porque a sociedade se tornou mais complexa. E, obviamente, quando falamos disto, não podemos ignorar as questões sociais, coisas como o desemprego, a desestruturação das famílias, todas essas coisas...” (A3). Na verdade, “a própria sociedade alterou-se nos últimos anos. Apesar de vivermos ainda num meio rural, a maior parte das pessoas trabalha. Antigamente, havia mais pessoas em casa. Isto é um facto social, não é? Os pais, nomeadamente, as mães, estariam em casa. No fim das aulas, iam buscar os meninos. Os meninos vinham para casa. Tinham alguém que cuidasse deles. Hoje em dia não é assim. A vida alterou-se. As pessoas têm o seu emprego. Há determinadas valências que tiveram que ser assumidas. Penso que, nesse aspeto, o município assumiu o seu papel. Estou a lembrar-me dos próprios horários. As escolas terminavam às três da tarde. Era muito complicado, nos dias de hoje, se os miúdos saíssem a essa hora. Depois surgiu oportunidade para dar outras valências, nomeadamente música, a parte de desporto, línguas, teatro... portanto, outras valências que também são enriquecedoras e que preparam as crianças para uma sociedade que se alterou.” (G3). A pouco e pouco, a própria sociedade e as próprias escolas começaram a sentir que era necessário haver uma relação mais estreita” (D3).

Tudo isto parte de “um entendimento cada vez maior de que as comunidades se devem envolver no processo educativo” (E3). Afinal, passam a encarar-se vários agentes da comunidade como atores educativos. Entre estes localiza-se, indubitavelmente, o município. Este aspeto encontra-se intimamente relacionado com o que foi referido anteriormente sobre a abertura da escola à comunidade e o ultrapassar da situação de ficar fechada sobre si mesma e de valorizar apenas as questões tipicamente académicas da educação.

Porém, ultrapassadas as questões sociais,

“há uma imposição por parte da autarquia, Estado, ministério para com as populações, no meu entendimento. Eles pretendem a concentração. Os meios, de facto, estão todos ali. Para eles é muito mais fácil gerir, só que há pormenores que, provavelmente, eles se esquecem e esses é que são importantes para a vivência das crianças. Temos que seguir as normas sendo certo que também somos traídos pelas especificidades e isso tem que ser observado. Faz-se um pouco tábua rasa só para atingir o objetivo final e esquecem-se, às vezes, coisas fundamentais.”; “Eu não concordo que seja a sociedade que impõe esta relação. Essa relação é que impõe algumas condições à sociedade,

porque esta concepção de escola centralizada ou descentralizada é uma decisão política, não é uma concepção natural das populações. Isto não veio a pedido das populações, embora haja também necessidade de dar resposta a alguns outros problemas que as famílias vêm tendo” (H3).

A verdade é que todas as questões anteriormente apontadas só adquirem pertinência se se partir da base legal que lhes subjaz. Sim, é a legislação, acompanhada de responsabilidades financeiras que maior relevo assume no reforço da relação entre educação e municipalidade, como se pode depreender a partir da leitura das afirmações que se seguem:

“Essas mudanças legislativas foram, de alguma forma, interiorizadas, quer pelo município, quer pelas populações. Depois são, eventualmente, limadas, mas, de uma forma geral, há uma proximidade muito maior entre o município e as populações. A legislação é uma coisa que sobressai. Mas o município vai muito além dessas imposições legais” (F3).

Assim sendo, o município, enquanto entidade autónoma do estado, deparou-se, nos últimos anos, com incumbências legais que o transformaram em agente educativo. Além disto, viu-se a braços com a possibilidade de atuar ainda mais amplamente em termos educativos, colocando em prática planos de ação nesta matéria que o enquadramento legal não contempla. Trata-se de uma consciencialização crescente da importância das questões educativas para os municípios portugueses. Dependendo do grau da referida consciencialização, os municípios assumem em maior ou menor grau o exercício do que Pinhal denomina de “não competências” (2006, p. 122).

Ora, a organização e coordenação dos vários aspetos educativos percorre nos dias de hoje diferentes trâmites dos que noutros tempos foram já percorridos, como se verifica depois de se analisar o percurso evolutivo da intervenção municipal na educação. O panorama educativo português já não se reduz à existência de um governo central a ditar regras a cumprir pelos estabelecimentos educativos. Ao invés, há instâncias que assumem agora a sua participação direta neste processo como é o caso dos municípios. Poderá, então, falar-se de descentralização educativa? Corresponderá esta à noção de municipalismo, enquanto concessão de incumbências educativas aos municípios?

O municipalismo corresponde à concretização de um sistema político cuja pretensão é a transferência do maior grau de autonomia possível para os municípios, ou seja, uma forma de descentralização da administração pública a favor dos municípios. Por seu turno, a descentralização corresponde à distribuição pelas localidades ou entidades das atribuições do governo central.

Face ao exposto, facilmente se compreende que a grande maioria dos entrevistados encare municipalismo como sinónimo de descentralização. Veja-se:

“Se se descentraliza, a atuação educativa deixa de estar concentrada ao nível do poder central e é distribuída pelos municípios...” (C4), ou seja, “descentralizar o ensino é, de facto, municipalizar, trazer para o município” (E4).

Todavia, há quem considere que descentralização só poderá ser sinónimo de municipalismo se houver uma concretização efetiva dessa mesma descentralização, ou seja, se o município assumir realmente as competências educativas que o poder central para ele transferir.

“Serão expressões sinónimas se, de facto, houver um compromisso por parte de quem gere todo esse setor, fazendo dele um setor muito mais abrangente, um conceito que chegue a todas as pessoas com a qualidade que é exigida” (H4).

A verdade é que o envolvimento dos municípios na educação é cada vez mais reconhecido, ainda que, de um modo geral, se limite ao aspeto físico e material da questão. Quer isto dizer que o município colabora na educação em questões físicas e materiais, como as construções e os transportes. No que às questões educativas estruturantes concerne, o município parece continuar à margem, sem se lhe reconhecer apetência para assumir novas competências neste domínio. O próprio Presidente da Câmara, enquanto entidade municipal suprema, o reconhece e verbaliza:

“Os municípios, e o município de Penacova não foge à regra, cada vez se envolve mais na questão da educação, cada vez está mais ouvido na questão da educação desde a construção das infraestruturas à questão dos transportes escolares que é algo que é muito importante até em termos do próprio peso financeiro que assume” (E6).

Como exemplo prático da interferência municipal do município ao nível físico da educação, cite-se, em Penacova, a construção do Centro Escolar. Esta veio, de facto, comprovar o reforço do maior envolvimento do município de Penacova na educação, apesar de haver entrevistados que evidenciam descontentamento em relação ao modo como todo o processo inerente ao Centro Escolar de Penacova foi conduzido:

“Não concordo. Penso que as crianças teriam ganho se ficassem nas “escolinhas”. Não havia necessidade desta transferência. Isto traz problemas a vários níveis, nomeadamente a nível dos transportes. Por outro lado, há aldeias que ficam despidas de crianças e isso é muito mau.”; “Eu sou de opinião de que as coisas quando são bem projetadas e bem delineadas e quando se ouvem as partes (e há um consenso), é possível mudar, melhorando. Agora quando há imposição, e mais quando se trata de pessoas, educação, crianças, eu acho que o consenso devia ser mais alargado, mas

não foi essa a opção. Daí a insatisfação. Às vezes, até se pode encarar o novo modelo como melhor desde que seja suficientemente debatido e esclarecido” (H7).

Face ao descontentamento evidenciado, seria oportuno equacionar a real capacidade de resposta dos municípios às questões educativas com que se vão deparando na atualidade. Esta capacidade de resposta existirá efetivamente? Os municípios encontrar-se-ão preparados para, de uma forma pragmática e eficaz, concretizar as políticas educativas de que foram sendo incumbidos nos últimos anos? A legislação prevê que as câmaras municipais atuem, em matéria educativa, deixando-lhes até liberdade de irem mais além desde que a vontade política e o orçamento municipal o permitam. Estarão os municípios portugueses preparados para isto?

Foi o que se tentou perceber numa das questões colocadas aos entrevistados...

Verifica-se, pois, que os municípios em geral e o município de Penacova em particular têm tentado empreender esforços no sentido de dar cumprimento às incumbências legais que receberam de modo progressivo.

“Os municípios, nos últimos anos, sofreram uma transformação muito grande. Portanto, isto foi um processo progressivo. Isto não é coisa que se faça de um ano para o outro. Hoje em dia, os municípios já contam com alguns técnicos (licenciados em ciências da educação, psicólogos, da parte da ação social...), profissionais que ajudam, de facto, na prossecução dessas políticas. Portanto, admito que, à medida que vão sendo transferidas responsabilidades, estas devem ser acompanhadas a nível financeiro. E nem sempre isso acontece... Mas também na altura em que estamos tem de ser mais imaginativos: tentar fazer mais com menos” (G8).

Porém, para que esse cumprimento se concretize, é necessária a criação de uma conjuntura favorável, que começa na existência de verbas e passa pela importância das políticas definidas e do valor atribuído à educação, assim como pela existência de técnicos competentes nas autarquias para fazer a gestão dos recursos.

Na realidade, a atuação educativa municipal é já um dado adquirido nos dias de hoje, embora nem tudo o que lhe subjaz seja positivamente encarado, isto é, ela é marcada por pontos fortes e por pontos fracos.

No que diz respeito aos pontos fortes, são de diferenciar aqueles que são intrínsecos ao município em si mesmo daqueles que lhe são extrínsecos. No quadro dos primeiros, elencam-se a proximidade, que faz com que o município conheça as necessidades dos munícipes (“...os municípios têm a facilidade de ter uma grande proximidade em relação aos munícipes e de conhecer as suas necessidades efetivas.” – G9), as sensibilidades e prioridades dos autarcas, a envolvimento da autarquia no

meio escolar, as colaborações realizadas, os recursos humanos, a vontade e a motivação.

Apesar do que fica dito, não podem descurar-se situações em que existe falta de aproveitamento das potencialidades para proceder a importantes realizações.

No quadro dos aspetos extrínsecos ao município, salienta-se o facto de se registarem potencialidades várias quer ao nível do perfil quer ao nível do modo de atuação dos membros do agrupamento. É indubitável que a cooperação entre as duas instâncias (município *versus* agrupamento de escolas) só se concretiza efetivamente se as potencialidades de base advierem de ambas as partes. É o que reconhece o próprio Presidente da Câmara Municipal:

“Temos tido, de facto, a sorte, e temos a sorte, de facto, temos nomeadamente um Agrupamento com pessoas capazes, dinâmicas e que, obviamente, não posso comparar com os outros lados, mas Penacova com certeza que está bem servida a esse nível” (E10).

Como já foi referido anteriormente, a atuação educativa municipal apresenta também alguns pontos fracos, ou seja, é marcada por aspetos menos positivos e que nem sempre permitem conceder a esta atuação o atributo de eficaz.

Quando se analisam os pontos fracos emanados da própria organização interna do município, verifica-se que os obstáculos financeiros, manifestando-se na escassez de recursos, se evidenciam como palavra de ordem. Assim, para se dar cumprimento aos anseios educativos municipais, é imprescindível dispor do acompanhamento das tão necessárias verbas. Mesmo existindo a disposição, a motivação e a vontade, a verdade é que o ponto de vista económico acaba por condicionar grandemente a atuação educativa de qualquer município. Os próprios atores internos ao município evidenciam claramente a perceção deste facto:

“a nossa fraqueza é exatamente que os recursos não são elásticos e são tantas as solicitações e hoje muito até a própria questão da ação social é muito exigente porque retira depois tempo e disponibilidade mental para a área da educação, porque a educação acaba por, se nós falharmos ali, pelo menos a escola está ali, suporta, então com a ação social não há outra entidade que o suporte e, portanto, eu diria que a nossa fraqueza é exatamente essa, é que nós não conseguimos, de facto chegar a todo o lado” (E11).

Além da questão económica anteriormente mencionada, há atores educativos, desta vez externos ao universo municipal, que apontam como pontos fracos aspetos pontuais como a falta de parcerias em estágios de alguns cursos profissionais (em coordenação com a escola) e a organização dos transportes. Veja-se:

“Eu acho que deve haver esta maior envolvência também noutras áreas. Já na questão educativa nem mesmo nas AEC’s, não me parece. Acho que deveriam depender do Ministério da Educação e não deveriam estar ligadas à autarquia.”; “Em termos de obstáculos, citaria essencialmente os obstáculos económicos.”; “E há aqui uma outra coisa também: em estágios de determinados cursos profissionais, o município deveria ser um parceiro. A autarquia devia estar mais sensibilizada para isso e haver aqui uma maior coordenação com a escola para que, nas oficinas, nas várias atividades, a câmara pudesse ser a entidade onde os miúdos pudessem estagiar.” (H11); “Em termos de obstáculos, eu acho que é mesmo os transportes e, como é um concelho disperso e muito acidentado, era essencial que cada freguesia tivesse, pelo menos, uma carrinha, um autocarro” (C11).

Além dos pontos fracos que derivam da própria organização interna do município, há que referir também os recursos emanados da administração central que funcionam como aspetos pouco abonatórios no que à intervenção educativa municipal diz respeito, na perspetiva dos entrevistados. Parece tratar-se de um ponto em que reina efetivamente a simetria de opiniões. Assim, é unânime apontar-se o domínio financeiro, concretamente, a inexistência de verbas suficientes, para a concretização dos anseios educativos a nível municipal. Observe-se:

- “(e eu não quero nunca, jamais que as questões financeiras sirvam de desculpa para alguma coisa), mas, de facto, a verdade é que elas existem e as restrições, obviamente, estão a começar a verificar-se.” (E12);
- “O obstáculo financeiro, sem dúvida...” (F 12);
- “Em termos de obstáculos, temos o obstáculo financeiro. No entanto, mesmo a nível financeiro, há certos aspetos que podem ser colmatados. Vou dar o exemplo do último Conselho Municipal de Educação. Nós tivemos uma situação que é a seguinte: se for mudado o horário de entrada num determinada escola, a câmara beneficiaria com isso (uma vez que iria causar menos impacto no orçamento relativamente aos transportes).” (D12);
- “Embora as verbas nem sempre sejam suficientes...” (H12);
- “Os principais obstáculos são de natureza económica. Por exemplo, o que se gasta com a rede de transportes é muito significativo... A parte financeira é fundamental. Atrás disso vem tudo. Por exemplo, a parte do desporto, a parte cultural poderiam ser melhoradas se houvesse disponibilidade financeira para isso. Na parte social, temos que ter noção de que, de facto, nos últimos anos, os problemas agravaram-se. Portanto, é provável que haja aqui problemas que, há meia dúzia de anos, não se colocavam e que agora começam a surgir e a ser sentidos de forma mais premente (há pessoas desempregadas, há miúdos cuja melhor refeição que têm é a que tomam na escola...). Há situações particulares que têm de ser alvo de preocupação. Estas situações sociais refletem-se no próprio desempenho escolar das crianças. O município tem que fazer um acompanhamento mais próximo a estas situações. Os casos mais preocupantes têm de ser acompanhados” (G12).

Apesar de os entrevistados terem sido unânimes em considerar as restrições financeiras como ponto fraco a nível dos recursos emanados da administração central, não podemos deixar de encarar o facto de os obstáculos de natureza económica estarem indubitavelmente aliados a problemas de cariz social como anotou um dos entrevistados.

Assim, será caso para dizer que os obstáculos financeiros se apresentam, em algumas circunstâncias, como *handicap* à atuação educativa municipal, não abraçando, no entanto, esta responsabilidade de um modo exclusivo, uma vez que outros fatores poderão também fornecer o seu contributo para a operacionalização deficitária da relação entre educação e municipalidade.

2. Evolução da intervenção educativa municipal

O papel das autarquias ganhou maior relevância nas últimas três décadas, não só pelas competências consignadas na lei mas também pelas ações e projetos que se vêm desenvolvendo por parte das autarquias e que até o próprio Estado reconhece como fundamentais, que vão desde a conceção e planeamento do sistema educativo ao apoio aos alunos e estabelecimentos de ensino, passando pela construção e gestão de equipamentos e serviços (Pinhal, 2003).

Na verdade, de mero agente financiador de alguns custos educativos, depois do 25 de abril de 1974, o município passa a efetivo agente educativo, participando em dinâmicas emanadas da escola, mas que com ele se relacionam diretamente, na atualidade. Espera-se pelo futuro, se assim vier realmente a suceder, para ver os parceiros municipais a interferirem em aspetos estruturais do sistema de ensino como, por exemplo, os currículos nacionais.

Aliás, na história desta participação, é possível delimitar vários marcos mais significativos, como já foi explicitado com maior detalhe noutra ponto da presente dissertação: desde as origens até abril de 1974; de abril de 1974 até à Lei de Bases do sistema Educativo de 1986; daí até 1996; período compreendido entre 1996 e a atualidade.

Neste sentido, observe-se o Quadro n.º 18⁸⁴.

⁸⁴Elaborado com base no quadro adaptado por Prata (2008, pp. 66-67).

Quadro n.º 18

Evolução da intervenção educativa municipal

	Natureza dos Poderes Municipais	Papéis
<u>1ª Fase</u> 1974 a 1986	Definição de encargos financeiros e não de competências Contribuinte público dos custos educativos	O município como parceiro e agente educativo supletivo
<u>2ª Fase</u> 1986 a 1996	Continuidade do papel de contribuinte público dos custos educativos Gestor de interesses privados no domínio da educação com estatuto idêntico ao das restantes Instituições privadas Parceiros Sociais – estatuto que lhe dá acesso ao Conselho Nacional de Educação	Passa a preencher funções de agente supletivo das carências do ensino público estatal e de parceiro social para consulta e aplicação de políticas educativas
<u>3ª Fase</u> A partir de 1996	Continuidade do papel de contribuinte público dos custos educativos Alocação do Município dentro da esfera pública Deixa de ser apenas um contribuinte do Sistema educativo e passa a ser participante na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado com o estatuto de instituição pública Início do processo de devolução de competências que pode conduzir à territorialização e construção de uma política educativa local Devolução normativa de competências que podem conduzir à construção de dinâmicas educativas locais e/ou bloquear as emergentes nos contextos	Corresponde a uma nova perspetiva do município como interveniente educativo Emergem competências municipais que reforçam o seu papel de agente educativo local embora limitado a esferas de intervenção consideradas mais periféricas do sistema educativo pelo poder político central De meros executantes de orientações e normativos centrais estão a evoluir para promotores de iniciativas conducentes à implantação de uma política educativa local

O alargamento de competências municipais é, portanto, uma realidade, sendo que o município de parceiro e agente educativo supletivo passa a preencher funções de agente supletivo das carências do ensino público estatal e de parceiro social para consulta e aplicação de políticas educativas. Daqui parte para a emergência de competências municipais que reforçam o seu papel de agente educativo local embora limitado a esferas de intervenção consideradas mais periféricas do sistema educativo pelo poder político central. Assim, de meros executantes de orientações e normativos

centrais estão a evoluir para promotores de iniciativas conducentes à implantação de uma política educativa local.

E parece que os diversos intervenientes em todo o processo possuem efetivamente consciência de tal alargamento, uma vez que foram unânimes em constatar este alargamento como um facto consumado.

Contudo, ao nível da apreciação desse alargamento e do elencar das vantagens e das desvantagens que acarreta, há os que consideram a necessidade de existência de limites a par daqueles que o encaram de um prisma positivo, como bem se conclui:

“Os municípios têm adquirido um cada vez maior número de competências ao nível da educação”; é clara a “cada vez maior responsabilidade que os municípios têm na educação”; sendo visível que “há uma relação de proximidade, uma relação de fortalecimento” (“Portanto, eu não tenho, de facto, nenhum preconceito e acho que os municípios devem intervir na educação.” – E13; “A tendência aponta para uma cada vez maior transferência de competências e eu concordo com essa transferência, até por uma questão de proximidade entre as pessoas e as instituições” – E14).

De facto, da parte dos agentes autárquicos, é notória a consciencialização do alargamento das competências educativas municipais como algo positivo e até potenciador da relação entre pessoas e instituições, o que se apresenta como fator francamente facilitador para os munícipes no que à satisfação das suas necessidades diz respeito.

Aliás, o próprio município investe na valoração dessa relação segundo as palavras do Vereador da Educação:

“Bem eu concordo com a alteração. Isto já era feito pelo município e nós, este ano, ainda mais, reforçámos. O município interveio ao nível da colocação de recursos humanos nas escolas que seriam da responsabilidade do Ministério. Agora, seria justo é que houvesse os tais recursos financeiros” (F14).

Portanto, o alargamento de competências fomenta a proximidade, o que acarreta uma flexibilização da gestão, que se afigura, indubitavelmente, como uma vantagem.

Cite-se, a título exemplificativo, a gestão do pessoal não docente, a qual, sendo uma competência municipal, permite flexibilização com vantagens para os trabalhadores e para aqueles que usufruem dos serviços por ele prestados (“Obviamente se o pessoal não docente for responsabilidade do município, podemos flexibilizar a gestão, a questão da proximidade entre a entidade patronal, digamos assim, e o funcionário, portanto, tudo isso são vantagens” - E15).

Há agentes externos ao município e à escola que corroboram esta posição, alegando como vantagens do alargamento, em uníssono com os agentes municipais, além da melhoria das condições de financiamento, a proximidade com as pessoas (apesar do sublinhado receio ao nível da ausência de verbas). Atente-se:

“No básico, com as cartas educativas e com a renovação da rede escolar, acho que o concelho vai ficar bem servido (até porque as escolas têm outras condições que não tinham há uns anos atrás, não é?). Portanto, melhoram as condições de financiamento. As novas tecnologias também são importantes. O município contribui, neste âmbito, para dotar as escolas de outras condições que não tinham aqui há uns anos. Eu penso que essa alteração decorrente da evolução legislativa era inevitável. Há uma proximidade, há uma pessoa que dá a cara, as pessoas sabem com quem hão de falar. Só tenho receio que não haja dinheiro suficiente e que os municípios não consigam responder. Se não forem transferidas pela administração central as respetivas contrapartidas, tenho receio de que os municípios não consigam cumprir ou fazer o seu trabalho como se pretende. Ao nível de terreno não há problema nenhum... O único problema é a falta de acompanhamento económico. Tem que haver transferências, se não, não há hipótese nenhuma” (G15).

Por seu turno, os agentes escolares vêem neste alargamento uma forma mais direta de se conseguirem verbas e de existir articulação e fomento de atividades, como se lê nas palavras dos entrevistados integrados neste universo:

“Sim, porque é uma forma mais direta de se conseguirem verbas, por exemplo.” – B15;
“Concordo com esta evolução de competências, desde que a intervenção seja mais numa lógica de construção conjunta e de articulação e não meramente economicista.”;
“As vantagens situam-se ao nível da articulação e do fomento das atividades que nós, na escola, às vezes não temos tempo ou poder para organizar. Até a articulação junto dos pais...” (C15).

O prisma dos encarregados de educação nesta matéria revela-se um pouco mais cético, na medida em que consideram que o alargamento de competências municipais deve ser acompanhado de necessárias adaptações, possuindo algumas condicionantes como a importância de não se cair na tendência para minimizar o papel dos pais na atividade escolar. Veja-se:

“Se o reforço do poder educativo dos municípios for acompanhado das necessárias adaptações, não vejo desvantagem nenhuma. Agora, “chutar” para os municípios a responsabilidade de gerir uma escola... É ingrato quer para quem tem essa responsabilidade quer para os professores, quer para os alunos. É ingrato porque não têm a capacidade necessária para o fazer. Mas não vejo com maus olhos, porque há gabinetes no município vocacionados para isso. Agora, se têm técnicos à altura...”; “Se não for para minimizar o papel dos pais na atividade escolar, então acho positivo” (H15).

Ora, os municípios têm conquistado uma autonomia para tomar decisões e para agir a nível educativo, a qual é variável de município para município, uma vez que além da possibilidade de se limitarem às competências de que são incumbidos

formalmente, podem também atuar no domínio das “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122), ou seja, assumir a ação e a resolução de problemas em domínios em que a legislação não estabelece qualquer obrigatoriedade. Trata-se então de uma “autonomia relativa das decisões municipais” (Martins, 2007, p. 203). E veja-se:

É também nesta autonomia relativa das decisões municipais que se podem encontrar as justificações para as diferenças entre competências formais, competências “morais” e não-competências. Se as primeiras e as últimas não levantam dúvidas aos responsáveis camarários e aos cidadãos, já as competências ditas “morais” parecem ser a solução de “compromisso” entre o “ter que fazer, mas não ter com que fazer” ou entre “o não ter que fazer, mas considerar que é necessário fazer”. Por isso, as competências “morais” relevam quer do (des)equilíbrio entre condições objetivas e subjetivas da governação local (da “governância”), quer da relação de forças entre poder político central (governos e administração pública estatal) e poder político local. (Martins, 2007, p. 203)

É neste âmbito que alguns dos entrevistados reconhecem desvantagens no alargamento das competências municipais em matéria educativa. Assim, dada a possibilidade atribuída ao município para atuar ao nível das “não competências” (Pinhal, 2006, p. 122), poderá acabar por intervir em domínios sem se encontrar habilitado para tal, o que resultará, necessariamente, numa atuação educativa municipal de cariz negativo. Na verdade, poderemos assistir ao exercício abusivo das competências municipais ou à intervenção em domínios para os quais o município não se encontra minimamente habilitado. A isto acresce a possível relação do poder político com a escola por motivos eleitorais, o que em nada abona para o bom funcionamento do sistema escolar. Atente-se:

“Pode dar azo a abusos também... Podem imiscuir-se na parte pedagógica e não têm capacidade para isso. É uma realidade que desconhecem. Eu acho que devem intervir no sentido de uma articulação... Agora, no pedagógico propriamente dito, não... Eles não conhecem a realidade... Eles não trabalham com o grupo de crianças. Eles têm uma visão do outro lado. Enquanto nós estamos virados para o grupo de crianças, eles estão a pensar mais nos cofres da câmara” (C16);

“A desvantagem prende-se sempre com a forma como o poder pode ser exercido. Se houver uma efetiva vontade de progresso do agrupamento e do município, acho que isso é muito bom. Se nessa relação entrarem questões de política, de poder, de visibilidade, aí já pode ser negativo. Até ao momento, não me apercebi desse ponto. Apercebi-me, às vezes, é de alguma falta de coordenação que tem existido. Tudo depende de como o poder é exercido. Se as pessoas tiverem uma noção... Como eu digo, não é o caso aqui... Mas se o poder político pretender estreitar as suas relações com as escolas por motivos eleitorais, isso vai ser péssimo. É o único perigo que posso ver, mas que, de momento, não me apercebi” (D16).

Há que referir aqueles que apelam para a necessidade de existência de prudência no processo de adaptação dos municípios às novas competências, uma vez que se menciona claramente que é preciso tempo para que o processo evolutivo (de adaptação) decorra. Só assim ele poderá ser concluído com sucesso:

“Eu acho que são processos que têm uma maturidade, uma evolução. Eu acho que, quem não tinha nada, há meia dúzia de anos atrás, não pode querer tudo de repente. O processo evolutivo leva tempo. (...) O ensino secundário para já não. Eu gostava de ver isto tratado por fases. Até ao décimo segundo ano não temos condições, para já” (G16).

Por outro lado, não podemos esquecer aqueles que consideram que há orientações que deverão ser sempre e necessariamente de índole nacional, devendo, assim, ser estabelecidos limites ao alargamento de competências, como bem se pode constatar:

“A escola pode muito bem enquadrar-se no meio e é bom que se enquadre, que explore, que ensine... Mas a orientação base há-de ser uma coisa nacional e igual para todos. Não é cada município estar agora a definir o que é que se ensina. Aí é que eu acho que deve haver balizas, uniformidade a nível nacional.”; “Eu acho que tudo tem um limite. Se ultrapassar o limite razoável e que chegue ao ponto de substituir os encarregados de educação, claro que não deve acontecer” (H16).

Uma vez que temos vindo a referir o alargamento das competências, será pertinente procurar explicitar a reação das autarquias a esse mesmo alargamento. Assim, verifica-se que, apesar da estranheza inicial, as autarquias reagiram positivamente ao mesmo, disponibilizando cada vez mais recursos e, conseqüentemente, assumindo cada vez mais os seus custos, segundo afirmam os atores intrínsecos ao município entrevistados:

“Tem vindo a fazer face a esse alargamento de competências, sobretudo disponibilizando cada vez mais recursos e meios (recursos humanos, meios materiais, meios de transporte) e assumindo o ónus desses custos.” (F17); “Inicialmente, portanto, eu admito que tenha havido alguma estranheza por parte dos municípios. Era uma área nova com que tinham de se ocupar e de se preocupar e, portanto, tinham de fazer ajustamentos. Nós, como, quando chegámos, já estavam estas competências a vigorar há muito tempo, obviamente que não reagimos negativamente a elas, porque já era um dado adquirido” (E17).

Apesar desta convicção dos autarcas, há também aqueles (na qualidade de atores extrínsecos ao município) que possuem a percepção de que a autarquia se limita a fazer o que realmente lhe é imposto:

“Do ponto de vista da ação do município, eu confesso que tenho alguma dificuldade em responder, mas a percepção que eu tenho, até da política geral do município, é que as coisas são todas muito ao nível da funcionalização, isto é, o Ministério atribui “isto” e nós fazemos rigorosamente como está escrito, ou seja, não há ousadias. É aquilo que um poeta que muito aprecio chamado Alexandre O’ Neill chamava “um modo funcionário de viver”. Aqui também é um pouco isso, é “um modo funcionário” de gerir, neste caso, a rede escolar, a questão da educação. Mas esta é a percepção que eu tenho. Não sei se isto é assim, mas eu penso que é mesmo... aplicar as coisas com

alguma linearidade e, portanto, sem grandes ousadias. É o que tem que ser...”; O município intervém em todas as áreas que lhe compete intervir... Mas falta iniciativa...” (A17).

Em termos de consequências práticas do alargamento em análise, apesar de haver entrevistados que não identificam mudanças concretas, devem citar-se mudanças a nível de transportes, pessoal auxiliar, refeições e componente de apoio à família.

Face a tudo o que vem sendo dito, haverá necessidade de um ainda maior alargamento de competências educativas municipais?

Neste ponto, as opiniões dos entrevistados são bastante díspares... Atente-se no Quadro n.º 19.

Quadro n.º 19

Perceção dos atores sobre a necessidade de alargamento de competências

Necessidade de um maior alargamento de competências educativas municipais	
Há competências que não devem ser claramente das autarquias Os municípios devem operacionalizar as competências que já possuem	“Já quando se fala de currículos, de gestão de pessoal docente, de pessoal técnico, etc., etc., aí não, aí acho que não se deve caminhar nesse sentido e acho que essas competências não devem claramente ser das autarquias. O poder central, o Ministério, pode ter uma configuração ou outra, isso é discutível, mas eu prefiro, pessoalmente prefiro concursos públicos, nacionais, com as regras, com o mínimo de regras...”; “Penso que os municípios devem operacionalizar as competências que já possuem. Há aspetos, na educação, que, na minha opinião devem ser necessariamente centralizados (gestão de currículos, recrutamento de pessoal docente, etc., etc.)” – A19
Não há necessidade de um ainda maior alargamento	“Não. Eu acho que as competências deles se devem localizar ao nível dos edifícios escolares, do parque escolar, de comemorações de algumas datas, etc. Agora, tudo o que diga respeito a aspetos pedagógicos e a colocação de docentes, por exemplo (como se fala), não.” – B19
Não vê necessidade de um maior alargamento	“Não... Eles têm as suficientes...Há o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Geral, basta... Com mais competências, acabariam por imiscuir-se em assuntos que têm de ser tratados a outro nível (o pedagógico, por exemplo).”; “No âmbito específico da Educação Pré-escolar, não há necessidade de uma maior intervenção. Há, sim, necessidade de articulação numa perspetiva de planos de atividades, mas de resto não...”; “Não, acho que está bem assim. Correríamos o risco de interferirem no domínio pedagógico e isso não seria positivo.” – C19
Poderes suficientes a nível educativo	“...a nível verdadeiramente educativo, acho que os poderes que tem neste momento são suficientes.” – D19
Quanto maior for o envolvimento, maior será a satisfação	“Eu acho que tudo quanto seja um maior envolvimento nós não perdemos... até o envolvimento nas próprias dinâmicas da escola e, de certeza, que na escola iriam ficar todos satisfeitos com isso.”; “Não, não sinto” (necessidade de um ainda maior alargamento).”- E19
O município poderá receber outras competências quando consolidar as já existentes	“Há que consolidar as que já existem e depois de consolidar as que já existem, então, podemos progredir para outras que até já estão na lei, algumas delas, nomeadamente o pessoal não docente. Estas que estão já consensualizadas e transferidas, penso que estão consolidadas. Portanto, o município estará à altura de poder receber outras. Assim venham também os recursos financeiros...” – F19
Colaboração do município com a escola ao nível do ensino profissional	“Talvez os municípios possam colaborar com a escola ao nível do ensino profissional.” – G19
Não há necessidade de maior alargamento; o eventual alargamento de competências teria	“É necessário que a escola dê alimentação às crianças que precisam dela, é necessário que ocupem as crianças que necessitam das atividades. Nesta matéria, eu acho que há respostas que tinham que ser dadas por parte do

Necessidade de um maior alargamento de competências educativas municipais	
de ser acompanhado de meios	<p>município. Mas as questões escolares devem ser geridas pelo ministério da educação. Concentrar essas atividades na área do município não me parece um bom caminho.”; “Eu acho que está bem assim.”; “Também não estou a ver, para já, aqui necessidade de maior alargamento de competências. Bem... eu acho que há uma matéria em que podíamos aprofundar as competências da câmara. Em questões sociais a câmara podia intervir mais, em colaboração com os serviços de psicologia e orientação escolar e outros serviços (aqueles casos problemáticos de comportamento; casos que depois deveriam até ser acompanhados mais pela CPCJ; a câmara deveria ter aí também alguma capacidade de intervir no sentido de resolver os problemas ou tentar resolver os problemas). São questões sociais que a câmara podia tentar resolver. Há algum tipo de intervenção que, se a câmara tivesse determinados meios, podia ajudar.”</p> <p>“Eu acho que a transferência de responsabilidades tem que ser sempre feita em função das capacidades para as executar. Se não há condições para as colocarem em prática, não podem ter responsabilidades.”; “Eu acho que tudo tem um limite. Se ultrapassar o limite razoável e que chegue ao ponto de substituir os encarregados de educação, claro que não deve acontecer. Se não for para minimizar o papel dos pais na atividade escolar, então acho positivo.”; “Na área escolar, julgo que não deveriam ter mais competências. Mas, há de facto, campos onde pode haver um reforço das competências, embora também acompanhada dos meios.”; A rede de transportes, os transportes escolares, aceito que sejam geridos pelo município. Na área dos apoios sociais também, na maior parte deles. E há aqui uma outra coisa também: em estágios de determinados cursos profissionais...”; “Claro que o município, ao estar, de certa forma, responsável pela educação no concelho também poderá ir ao encontro das necessidades da população e direccionar o ensino profissional para os setores mais carentes dessa mão-de-obra qualificada.” “As orientações de ensino, acho que devem ser comuns a todos (nacionais). Agora, poderá haver aspetos caraterísticos de determinado concelho que seja necessário adaptar.” – H19</p>

Percebe-se, pois, que o município deve proceder à consolidação das competências que já possui e, no caso de proceder à aquisição de novas competências, não o poderá fazer sem o acompanhamento dos respetivos meios.

Não existe unanimidade relativamente à percepção dos atores sobre a necessidade de alargamento de competências educativas municipais. Verifica-se, pois, que os atores escolares apresentam resistência a tal alargamento, considerando mesmo que deve existir cautela na interferência da autarquia no que à matéria pedagógica diz respeito. Já os atores municipais encaram o alargamento em questão como positivo, pois que poderá ser potenciador do reforço do envolvimento da autarquia no universo educativo.

Quanto aos atores externos à escola e à autarquia apenas consideram que o município poderia ter uma interferência mais significativa ao nível do ensino profissional.

Da receção de competências até à sua operacionalização, há um caminho a percorrer. Do ponto de vista dos atores, esta operacionalização, revestindo-se de grande importância para as famílias (“Sim, as famílias não têm condições para vir buscar as crianças à escola às três da tarde. Por outro lado, há alunos neste concelho que, de outro modo, não teriam acesso a qualquer tipo de atividades (das que vão para além do currículo escolar propriamente dito).-F20), localiza-se sobretudo a nível

físico (“É mais ao nível da parte física (dos edifícios escolares), dos materiais de limpeza, dos transportes escolares...” – B20).

É de notar também a existência de entrevistados que consideram que as AEC's não deveriam ser da competência dos municípios (“Eu parece-me difícil... Para além daquelas que já tinham (logísticas, transportes, alimentação e não sei que mais) e também alguma administração de pessoal (pessoal auxiliar), acresceram, agora, as AEC's. Isso, na minha opinião, não devia ser da competência do município.”- H20). Tratar-se-á, de alguma forma, de um certo receio, de uma intrusão excessiva do município em questões estruturantes do sistema educativo? É que as AEC's, apesar de serem atividades extracurriculares, afiguram-se como disciplinas na base das quais se encontra também uma filosofia baseada na transmissão de conhecimentos...

As Atividades de Enriquecimento Curricular surgiram “considerando o sucesso alcançado com o lançamento em 2005 do Programa de Generalização do Ensino do Inglês nos 3.º e 4.º anos do 1.º Ciclo do Ensino Básico, primeira medida efetiva de concretização de projetos de enriquecimento curricular e de implementação do conceito de escola a tempo inteiro e o sucesso alcançado com o lançamento em 2006 do programa de generalização do ensino do inglês e de outras atividades de enriquecimento curricular” (Despacho n.º 14460/2008). Neste contexto, as autarquias surgem, em paralelo com as associações de pais e de encarregados de educação, as instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e os agrupamentos de escolas, como possíveis entidades promotoras.

No caso específico de Penacova, assumindo-se o município como entidade promotora das AEC's, as atividades de enriquecimento curricular são planificadas em parceria entre o agrupamento de escolas e a autarquia local.

Os entrevistados demonstraram pleno conhecimento desta realidade, sendo sensíveis à importância destas atividades para a organização do dia-a-dia das famílias do concelho de Penacova, assim como para os próprios alunos que, na sua maioria, não teriam de outro modo acesso a este tipo de atividades (uma vez que as famílias não possuem condições económicas para lhas proporcionar).

Com isto, poder-se-á concluir que o município de Penacova, partindo do conhecimento da realidade sociocultural e económica locais, procura ajustar a sua atuação de modo a colmatar possíveis lacunas existentes neste domínio e oferecendo aos munícipes, algo que, de outro modo, não lhes seria possível obter.

Verifica-se também que os entrevistados têm conhecimento de que as AEC's são da responsabilidade do município, ainda que se parta, para a organização das

mesmas, do estabelecimento de parcerias com instituições da comunidade e não exclusivamente dos recursos municipais.

3. Atuação educativa no concelho de Penacova

Como já foi referido noutra parte da presente dissertação, o Executivo municipal (2009/2013) é constituído pelo presidente, três vereadores executivos (sendo um deles vice-presidente) e três vereadores não executivos.

Neste contexto, o presidente tem a seu cargo os pelouros das obras municipais e urbanismo, desenvolvimento económico, turismo e ambiente e finanças e recursos humanos (Serviços Municipais de Proteção Civil, Desenvolvimento Económico e Social, Gabinete de Atendimento ao Município, Serviços de Fiscalização Municipal, Gabinete de Apoio Pessoal, Gabinete de Apoio à Vereação, Gabinete de Comunicação e Imagem e Serviços Médico-Veterinários). Na dependência do Presidente, ainda que com responsáveis especificamente designados para o efeito, a Câmara encontra-se organizada em Divisão de Gestão e Planeamento Urbanístico, Divisão de Ambiente e Serviços Urbanos e Divisão de Ação Social e Educação.

No município de Penacova, a valência da Educação é operacionalizada em uníssono com a valência da Ação Social (encontrando-se ambas as áreas associadas no mesmo pelouro).

O vereador (também vice-presidente) é responsável pelos pelouros da Educação e da Ação Social. Os pelouros da Cultura e Associativismo e da Juventude e Desporto são distribuídos pelos restantes vereadores executivos.

A divisão de Educação da Câmara Municipal de Penacova é constituída por “Um Vereador da Educação (Engenheiro), uma Chefe de Divisão da Ação Social, Cultural, Educativa, e Desportiva (Licenciada em Serviço Social), uma Técnica Superior de Educação (Licenciada em Ciências da Educação) e três assistentes técnicas (das quais uma é animadora socioeducativa, outra licenciada em Português/Francês e outra com o 11º ano de escolaridade)” (F22).

O executivo camarário atualmente em exercício de funções tomou posse na sequência das eleições autárquicas realizadas em outubro de 2009. Assim, os técnicos da área da Educação mantiveram-se na transferência de poderes de um executivo para o outro, tendo sido apenas substituído, neste domínio, o Vereador da Educação.

Este aspeto justificará, talvez, a continuidade das políticas educativas seguidas pelo executivo anterior, como o referem os próprios atores municipais.

Segundo os agentes camarários, a Educação, no quadro global da ação da autarquia, apresenta-se como uma prioridade (“com o atual quadro de competências, o atual quadro legislativo, eu penso que sim... que a escola, a educação não pode deixar de ser uma prioridade”, E24) e como uma preocupação (“Para mim, é uma preocupação, mas poderá haver outros elementos que não estejam tão sensibilizados para isso, o que é natural e normal, porque estão ocupados com outras coisas. Mas a educação é fundamental, como lhe comecei por dizer, para o desenvolvimento das populações. Nós estamos a educar e a formar para (...) fomentar a permanência das pessoas no concelho que está cada vez mais envelhecido”. - F24). Aliás, a percentagem do orçamento municipal dedicada à educação é elevada.

É indubitável que, se a educação for uma prioridade, o concelho conhecerá um desenvolvimento muito mais significativo.

Mais, sendo a educação uma prioridade, poderá potenciar-se a sua transversalidade, de modo a que o desenvolvimento concelhio seja global e efetivo, como é possível verificar:

“Se a educação constitui uma prioridade destas pessoas, é o concelho que ganha com isso... Se promovem ações culturais, estão a contribuir para o desenvolvimento educativo do concelho, sem dúvida.”; “A transversalidade em educação existe mesmo, sobretudo no pré-escolar. Eu acho que é o setor onde efetivamente essa transversalidade é real. Há muitas dimensões que se cruzam... É necessário muitos agentes a interferirem no processo educativo...” (C33).

No âmbito da Educação propriamente dita, as prioridades localizam-se essencialmente ao nível físico (infraestruturas, transportes, edifícios) como bem se pode ver:

-“... neste momento, a nossa prioridade será concluir com a questão do Parque Educativo, nomeadamente ao nível das infraestruturas”; “gostaríamos eventualmente de melhorar algumas das condições físicas das escolas do primeiro ciclo”; “gostaríamos de, em Penacova, ter uma oferta educativa tal que evitasse aquela fuga” (E27);

-“Dentro da área da Educação, uma das prioridades é o espaço físico, os edifícios... Temos o exemplo do Centro Educativo. Aliás, eu apercebi-me que os quadros interativos não estavam previstos e tratei logo de os requisitar. Uma das prioridades será essa. Outra é conseguir trazer recursos que se adaptem não só aos interesses dos alunos, mas também às necessidades do concelho. Melhorar os transportes também...Vamos adquirir uma viatura nova. Neste momento, as que temos são insuficientes e já têm muitos anos. Há meninos que têm que sair de casa às sete da manhã. Aumentando a frota, conseguimos que saiam às sete e meia ou oito menos vinte.” ; “Pensamos adquirir mais, pelo menos, uma viatura, de modo a melhorar a nossa rede de transportes. Pensamos também avançar com construção do Centro Escolar de Lorvão” (F27).

A ilustrar a preocupação do executivo municipal com estas questões relativas ao domínio físico da educação, saiba-se que, no Conselho Geral de 2 de fevereiro de 2012, o Vereador da Educação deu conta de que as obras do centro escolar de Lorvão estavam a decorrer a bom ritmo, sendo expeável que terminassem a tempo de se iniciar lá o novo ano letivo.

Ainda neste âmbito, e com o intuito de corroborar o que vem sendo afirmado, apresenta-se uma intervenção na Assembleia Municipal, a título exemplificativo (e que bem demonstra as preocupações do município com questões físicas ligadas à educação, neste caso concreto, à escola da Aveleira):

“Quanto ao recinto da Escola da Aveleira, foi efetuada alguma melhoria, no entanto está projetado para aquele local a construção de um novo Centro Educativo e como somos rigorosos na gestão do dinheiro público, não podemos estar a efetuar melhorias que depois vamos inutilizar. Por isso, o que se tem feito neste local é apenas o estritamente necessário para manter em funcionamento aquela escola, até que a outra obra, de grande envergadura, seja edificada”⁸⁵.

Outro exemplo:

“Referiu que visitou todas as escolas, na qualidade de Vereador da Educação, e ficou surpreendido com o estado de degradação a que se deixou chegar o parque escolar, durante uma gestão que era considerada muito eficaz. Contudo, este é um assunto que está na primeira linha das preocupações do Executivo, particularmente o parque escolar da freguesia de Lorvão, está em péssimas condições, como o Senhor Presidente da Junta de Freguesia sabe”⁸⁶.

Chegados a este ponto, será oportuno questionar se a atuação municipal se reduz ao aspeto mais físico da Educação, o que corresponde, no fundo, às competências de que são legalmente incumbidos?

Limitar-se-á, então, o município a concretizações que são resultado imediato de emanações legais ou transbordará a sua atuação para o âmbito das “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122)?

Para obter resposta para estas e para outras questões igualmente pertinentes e relevantes, será necessário avançar um pouco mais no presente trabalho...

Todavia, poderemos ir, desde já, abrindo caminhos para desbravar as dúvidas se se pensar na forma como os agentes camarários encaram a influência das políticas educativas na comunidade. De facto, sublinha-se a necessidade de uma comunidade formada, pois só uma comunidade com estas características será vocacionada para o

⁸⁵Ata da Assembleia Municipal de 18 de abril de 2008.

⁸⁶Ata da Assembleia Municipal de 2 de fevereiro de 2010.

sucesso. A formação gera competitividade, o que pode ser bastante positivo para o concelho. Mais, as ofertas educativas do concelho determinarão o tipo de comunidade que o mesmo possui. Neste sentido, veja-se:

“...obviamente que se eu tiver uma comunidade mais formada, uma comunidade mais educada, eu tenho uma comunidade mais competitiva e, portanto, obviamente que, se eu pretendo, se eu acho que, de facto, o papel dos municípios no futuro vai ser tornar-se o espaço que gerimos mais competitivo, competitivo para quem trabalha, competitivo para quem vive, competitivo para quem vem, competitivo para quem passeia, portanto, obviamente que a educação é fundamental para tornar este espaço mais competitivo, um espaço mais educado, um espaço mais formado é um espaço mais competitivo, é um espaço que cria outras ferramentas fundamentais para o dia a dia.” (E30);

“...Se o concelho faz boas ofertas em termos educativos, é toda a comunidade que tem a ganhar com isso. Uma comunidade bem formada é uma comunidade muito mais vocacionada para o sucesso” (F30).

Como já foi referido pelos entrevistados camarários, existem preocupações em termos educativos, o que é visível, por exemplo, na atribuição de bolsas de estudo aos alunos do ensino secundário e superior do concelho, como se pode verificar no âmbito e aplicação do regulamento das referidas bolsas de estudo apresentadas na Assembleia Municipal de 26 de junho de 2010⁸⁷.

Vê-se, pois, que o município de Penacova procura, através da atribuição de bolsas de estudo fomentar o processo educativo e o desejado sucesso dos alunos do concelho, prestando auxílio àqueles que possuem o desejo de prossecução de estudos mas cujas condições socioeconómicas do agregado familiar a que pertencem não o permitem (pelo menos, de forma autónoma) e estreitando as relações entre a escola e os membros da comunidade.

Aliás, há agentes externos ao município que reconhecem que o mesmo contribui para estreitar as relações escola/comunidade, dinamizando atividades de cariz cultural no concelho (Feira de Artes e Culturas, Marchas Populares, equipa de atletismo de Figueira de Lorvão, equipa de futsal de Miro...) e, portanto, ultrapassando o domínio das competências legalmente impostas e entrando já nos meandros das “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122).

⁸⁷ **Âmbito de Aplicação**

1. O presente regulamento pretende proporcionar aos alunos com o 12º ano de escolaridade completo e do ensino superior, pertencentes a agregados familiares com baixos recursos económicos, a possibilidade de ingressarem e/ou de prosseguirem a frequência do ensino de nível superior.-----

2. Poderão candidatar-se à atribuição da Bolsa de Estudo os estudantes que reúnam, cumulativamente, as seguintes condições:-----

a) que residam no concelho de Penacova, há pelo menos três anos;-----

b) que tenham obtido aproveitamento escolar/aprovação no ano letivo anterior, designadamente média final superior ou igual a 14 (catorze) valores; -----

c) que estejam inscritos em estabelecimento do ensino superior no ano letivo que solicita a Bolsa de Estudo;-----

d) que apresentem comprovada situação de carência económica.-----

No entanto, e como todas as atividades são dirigidas, em primeira instância, a uma comunidade, importa aferir a receptividade às mesmas. Neste ponto, constata-se que, infelizmente, apesar do esforço empreendido pelo município no sentido de realizar e/ou organizar atividades para a comunidade, nem sempre se regista o envolvimento desejável (“Não há envolvimento.” (...)) “Nós procuramos chamar, sensibilizar a comunidade educativa, embora nem sempre haja adesão.” – F31).

Importa aqui realçar a necessidade de as comunidades serem mais recetivas às atividades que os municípios oferecem, por forma a que a vertente educativa/formativa surta realmente efeito. Acontecerá, muito provavelmente, que as comunidades ainda não estão suficientemente preparadas para receber a intervenção educativa municipal. Será, pois necessário, deixar que o tempo discorra para que as comunidades encarem, com maior abertura e mais significativo nível de participação, a estreita relação entre educação e municipalidade...

Aliás, as políticas educativas terão impacto ao nível da própria vida da comunidade. Por exemplo, estas apresentam-se como contributo para a fixação dos jovens no concelho. O envolvimento de associações e o estabelecimento de parcerias torna ténue a fronteira entre políticas educativas e comunidade empresarial. Os autarcas mostram ter consciência disso mesmo, ao revelarem que necessitam de pessoas formadas para trabalhar nas empresas do concelho, por forma a que haja fixação de jovens e, conseqüentemente, desenvolvimento comunitário:

“E, portanto, se eu quero ter empresas, nomeadamente se eu pretendo ter empresas com alguma formação, com algum nível para as pessoas trabalharem, obviamente, se as pessoas cá tiverem estudado e cá ficarem a trabalhar, mais facilmente eu tenho essa ...”; “tentar que estes miúdos, estas pessoas que se cá formam e se formam na proximidade (quando falamos na formação superior) também encontrem em Penacova o seu espaço de trabalho...”; “todas as semanas ou de duas em duas semanas... estejamos a discutir coisas, parcerias para fazermos uns com os outros.”; “Por outro lado, quando passamos da escola para a comunidade empresarial, aí precisamos de envolver outro tipo de atores. Podemos envolver as associações de desenvolvimento local. Temos, por exemplo, uma que eu acho que também pode dar muito mais (já dá bastante, mas pode dar muito mais) a Penacova. Outros parceiros de fora, nomeadamente instituições com as quais nós somos associados. Temos parceiros que trabalham nestas áreas e que têm ligações à comunidade educativa e empresarial e podem ser fatores facilitares. Nós costumamos citar o Instituto Pedro Nunes, que é o exemplo paradigmático de envolvimento entre a comunidade escolar e a comunidade empresarial e, portanto, recentemente, inscrevemo-nos como sócios efetivos dele. Vamos trabalhar essas áreas, chamando a comunidade para o efeito. Nós podemos fazer muita coisa, se não chamarmos as pessoas...”; “E isso é importante... envolvermos, os pais, os alunos... Eu acho que esse é um aspeto fundamental” (E32).

Efetivamente, o envolvimento da comunidade empresarial revela-se como um aspeto fulcral capaz de absorver pais, alunos e cidadãos da comunidade em geral como contributos para um desenvolvimento concelhio global e interessante na ótica de

todos os agentes envolvidos seja direta seja indiretamente. No entanto, o referido envolvimento só ocorrerá se as políticas educativas municipais se orientarem nesse sentido. Em última instância, cumpre dizer que as políticas educativas locais contribuem grandemente para o desenvolvimento cultural e global da região de Penacova. Trata-se, portanto, de uma relação mais que óbvia e cuja importância é reconhecida pela autarquia, que afirma empreender esforços para que as políticas educativas contribuam realmente para o desenvolvimento cultural e global da região. Em termos concretos, no município de Penacova, segundo os elementos autárquicos, procura envolver-se os cidadãos na concretização das políticas educativas e articula-se com instituições de solidariedade social e instituições de cariz desportivo de modo a promover atividades de qualidade e de interesse para a comunidade.

Atente-se, neste sentido, nas palavras do Presidente da Câmara:

“Procuramos que essas políticas educativas contribuam, efetivamente, para o desenvolvimento cultural e global da região. Se procuramos envolver as pessoas e se a região é feita dessas pessoas, é evidente que só poderá ter ganhos.”; “Há articulação com outras entidades como o Centro de Miro ou o Centro de Bem-Estar Social de Figueira de Lorvão.”; “Por exemplo, o desporto é outra área em que nós temos articulação com a comunidade. Nós e outras entidades do município que colaboram connosco... organizamos atividades. Por exemplo, as piscinas, mais especificamente a secção de natação da Casa do Povo de São Pedro de Alva tem um trabalho desenvolvido nesta área” (E34).

Por seu turno, essas políticas são fortemente condicionadas pelo perfil dos eleitos locais bem como pelas respetivas sensibilidades, formações e conceções educativas (“Claro, as pessoas é que fazem as instituições que representam. É evidente que as sensibilidades e conceções educativas dos agentes municipais contribuem para o desenvolvimento educativo do concelho.” – C35). Afinal, a matéria de que são feitos os agentes municipais que operacionalizam as políticas educativas é simplesmente humana... E os contornos desses seres humanos determinarão fortemente a exequibilidade das referidas políticas assim como o seu impacto, a diferentes níveis, junto da comunidade. Os interesses e as ideologias defendidas pelos eleitos locais no que à educação diz respeito são fundamentais para determinar as decisões e as opções tomadas em matéria educativa.

No caso concreto do município de Penacova, houve continuidade em termos de políticas educativas de um executivo para o outro como já foi mencionado. Nesta linha, mantiveram-se também os técnicos. Porém, o perfil dos eleitos não deixou de ser considerado para a seleção do vereador da educação do novo executivo, como se pode ver:

“...os técnicos que trabalham na área já cá estavam. Deram continuidade. Já estavam todos selecionados. Em relação ao Senhor Vereador, como é um pelouro pesado e nós éramos todos totalmente inexperientes, aproveitámos aquela pessoa que, pela idade e pela experiência profissional... Como tem algumas ligações à ação social, como ação social e educação estavam na mesma chefe de divisão, a seleção foi fácil de fazer, seguindo esses critérios.”; “Se tivéssemos aqui um professor no Executivo... isso seria uma mais-valia. É da nossa condição humana, até porque nós fugimos daquilo que não conhecemos” (E35).

Ainda no que às políticas educativas diz respeito, importa referir que elas procuram dar resposta às expectativas dos cidadãos, ou seja, sobretudo atender às necessidades sociais, essencialmente através da disponibilização de recursos humanos e materiais.

A sociedade atual diferencia-se da sociedade de tempos mais longínquos, o que justifica o facto de as suas necessidades do presente serem substancialmente diferentes das que marcaram o seu passado. Os agentes municipais sublinham ter consciência plena desta realidade, como bem se pode ver:

“Obviamente que os municípios, e o município de Penacova tem uma função importante, essencial, naquilo que hoje se espera da escola, para o bem e para o mal (é o alargamento de horário, são os transportes, esses são aspetos que, hoje em dia, com a sociedade exigente que nós temos, só são possíveis com o trabalho dos municípios). Sem os municípios, essas coisas não existiam e tínhamos que ter uma sociedade, com certeza, diferente” (E37).

Em grande parte produto das substanciais mudanças sociais e culturais ocorridas nos últimos anos, a relação entre poder municipal e sistema escolar tem vindo a alterar-se também, no sentido de uma colaboração cada vez mais estreita e mais notória. Contudo, neste âmbito, nem tudo pode ser considerado definitivo, uma vez que o caminho ainda não está integralmente percorrido (“Há colaboração, mas é um caminho enorme que nós ainda temos que percorrer e eu acho que o vamos conseguir percorrer com sucesso.” – E38).

Aliás, há quem considere até que o município de Penacova, em algumas circunstâncias, se descarta de certas incumbências educativas, o que corrobora o facto de haver ainda caminho a percorrer no sentido de se tornar mais notória a colaboração entre poder municipal e sistema escolar (“...funciona aí muito o “jogo do empurra”, o dizerem que não é competência deles.” – B38).

Efetivamente, na vida educativa de um país, há sinergias, que se estabelecem a partir de confluências e, muitas vezes também, de divergências várias. Logo, assim como se considera, nesta abordagem, a relação entre poder municipal e sistema escolar, também não pode ser descurada a necessária e inevitável relação entre poder

municipal e poder central que, na perspetiva dos autarcas, é uma relação positiva e baseada numa postura dialogante, ainda que nem sempre haja total concordância:

“O poder central nunca decidiu nada sem estabelecer o diálogo connosco (nunca decidiu nada que não tivesse connosco, pelo menos, discutido ou abordado). Não concordamos sempre... Mas acabamos por chegar a acordo...” (E39); “De modo muito positivo. Como já referi, as instituições são feitas por pessoas. E a colaboração existe efetivamente. Sempre que é necessário, faz-se a solicitação e ela é atendida (de parte a parte)” (F39).

Destas palavras se depreende que todo o trabalho articuladamente desenvolvido entre poder municipal e poder central se encaminha no sentido de satisfazer as necessidades dos cidadãos.

Na verdade, só partindo de uma relação de salutar articulação e/ou colaboração entre poder municipal e poder central será possível operacionalizar uma política de educação local. Ora, se, na perspetiva dos autarcas, existe realmente articulação entre poder municipal e poder central, espera-se que não existam dificuldades na operacionalização da política de educação local em Penacova.

Todavia, a escassez de recursos financeiros necessários à implementação das competências educativas não deixa de ser sentida, o que poderá fazer com que, nalgumas circunstâncias, esta política não seja efetivamente operacionalizada (“...o problema reside no facto de, muitas vezes, as competências educativas municipais não serem acompanhadas dos respetivos recursos financeiros.” – F42).

Cite-se, a título exemplificativo, os problemas sentidos ao nível dos transportes no Ensino Pré-Escolar, citados pela Coordenadora da Educação Pré-Escolar, que se relacionam intimamente com a escassez de verbas.

Espera-se que os organismos centrais sejam sensíveis à referida falta de recursos financeiros, pois só deste modo as instâncias municipais poderão fazer face aos problemas educativos que marcam o concelho de Penacova. No que a esta matéria diz respeito, destacam-se a fuga dos jovens para os centros urbanos, as más condições das escolas, o próprio isolamento geográfico a que está votado o concelho, as conceções das famílias penacovensens e a falta de ofertas educativas de outras atividades.

Será possível colmatar estes problemas educativos sem as suficientes verbas anteriormente referidas? Espera-se, de facto, a existência de vontade municipal.

Porém, esta não é, de *per si*, suficiente, para que, em Penacova, se ultrapassem os problemas educativos mencionados.

Por exemplo, se atendermos à construção do Centro Educativo de Penacova, verificamos que se tratou de um investimento notório em termos educativos. Contudo,

não foi capaz de resolver alguns problemas educativos do concelho, nomeadamente os que são provocados pelo isolamento geográfico. Assim, trata-se de um investimento educativo ao qual, na perspetiva dos atores, não estão apenas associadas vantagens, uma vez que também é reconhecidamente marcado por desvantagens:

“Por um lado, sim, por outro, não. Sim, porque é uma forma de as crianças terem um ensino mais alargado e conhecerem outros colegas. Não, porque, para algumas localidades, isso vai fazer com que fiquem completamente despidas de crianças. O facto de essas escolas encerrarem vai fazer com que certas crianças estejam fora de casa desde as 7.30/8.00 da manhã até às 7.30/8.00 da noite. Temos situações desse género” (B44).

Aliás, o descontentamento dos pais/encarregados de educação relativamente a algumas questões levantadas pela frequência do Centro Educativo de Penacova por parte dos seus educandos foi bem focada na Assembleia Municipal de 25 de setembro de 2010, conforme se depreende da leitura da respetiva ata⁸⁸.

As questões levantadas pelos pais/encarregados de educação prendem-se essencialmente com a ausência de espaços exteriores (de recreio) onde as crianças possam desenvolver a componente mais lúdica e de convívio com as outras crianças,

⁸⁸ Ata da Assembleia Municipal de 25 de setembro de 2010:

----- Falou em representação dos pais dos alunos que frequentam a EB1 de Penacova, onde existem algumas situações que preocupam os pais e para as quais pretendem obter respostas. -----
----- O novo Centro Escolar, que este ano albergou alunos de outras escolas que encerraram, conta atualmente com cerca de duzentas crianças, que não têm neste momento um metro quadrado de terreno para brincar. -----
----- Tiveram conhecimento que existia um projeto para o recreio, mas que surgiram entretanto alguns problemas que levaram a que ainda não faça parte das condições atuais. -----
----- Nesta perspetiva, pretendem saber se efetivamente existe projeto para o recreio e para quando se prevê a sua conclusão. -----
----- Entretanto e porque também tem consciência de que esta obra não se vai concluir durante este ano letivo, salvo informação em contrário, sugerem, na tentativa de ultrapassar esta situação, que seja preparado o espaço existente em frente à Escola, incluindo a colocação de rede, podendo ser uma solução provisória. -----
----- Por outro lado, consideram que existem algumas falhas a nível de segurança do edifício, existem vãos de escadas que devem ser tapados, pois permitem quedas das crianças que tem brincadeiras próprias da idade e é necessário colocar redes exteriores. As aulas já se iniciaram há quinze dias e estas situações ainda estão por resolver, pelo que solicitam alguma celeridade neste processo. -----
----- Falou também na existência de uma suposta caixa de areia, que é mais pó e que pode provocar problemas a nível respiratório, até porque existem crianças asmáticas. Sabem que foi apontada uma solução com vista à sua substituição, como relva sintética ou o pavimento usado nos parques infantis, querendo saber quando é que isso vai acontecer. -----
----- Referiu ainda que numa reunião realizada em Setembro de 2009, no Agrupamento de Escolas, abordou as questões de segurança do novo edifício do Centro Escolar, tendo-lhe sido respondido pela técnica que se encontrava presente, em representação da Câmara Municipal, que a escola cumpria toda a legislação em vigor. No entanto, na sua perspetiva isso não quer dizer que esteja totalmente correto, já que teve oportunidade de consultar a referida legislação, que contempla a forma como a escola é estruturada, a nível de arquitetura, segurança, escadas, portas, mas não contempla nada em relação ao espaço exterior. --

----- Por último, referiu-se a um problema que está a assolar o país – a falta de funcionários. -----
----- À semelhança do que aqui já foi referido, Centro Escolar de Penacova é frequentado por duzentas crianças e conta apenas com seis funcionárias. -----
----- Seguramente esta é uma realidade a nível nacional e acredita que não haja verbas para contratar funcionários para colocar nas Escolas, no entanto pensa que poderá ser uma questão de organização do pessoal. Seria mais eficaz que as pessoas em vez de estarem a receber o subsídio de desemprego em casa, fossem contratadas para auferir de um ordenado e prestarem um serviço à comunidade escolar. (...)
----- Pretende também manifestar a preocupação dos pais em relação do novo Centro Escolar, concretamente em relação à falta de espaço para as crianças brincarem.(...)

que fazem parte do seu desenvolvimento integral e de toda a globalidade do seu processo de ensino/aprendizagem.

Além disto, há aspetos relativos à construção do edifício propriamente dito que, à data, ainda não estavam concluídos, colocando em risco, na ótica dos pais/encarregados de educação, a própria segurança das crianças que frequentam este estabelecimento de ensino. Por outro lado, a falta de funcionários é um problema a que também não ficam alheios, uma vez que, para um universo de duzentas crianças, o Centro Educativo de Penacova disponibiliza apenas seis funcionárias, no momento de realização das entrevistas (trata-se de um dado apurado a partir das afirmações de um dos entrevistados).

4. Competências educativas municipais

4.1. Atribuições consignadas na lei

No que diz respeito às competências educativas municipais contempladas na legislação em vigor, são de referir as que se localizam nos âmbitos da conceção e planeamento do sistema educativo, da construção e gestão de equipamentos e serviços e do apoio aos alunos e aos estabelecimentos (Pinhal, 2006, 2011), como já foi explicado na primeira parte deste trabalho.

Quanto às competências relativas à conceção e ao planeamento do sistema educativo, salienta-se a participação no Conselho Geral, a participação na constituição de agrupamentos de escolas, a constituição do Conselho Municipal de Educação e a elaboração da Carta Educativa.

No atinente às competências relativas à construção e gestão de equipamentos e serviços, são de referir: assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, gerir o pessoal não docente na educação pré-escolar e no ensino básico, desenvolver a ação social escolar para os alunos do Ensino Pré-Escolar e do Ensino Básico.

No que concerne as competências relativas ao apoio aos alunos e aos estabelecimentos, devem notar-se: assegurar os transportes escolares, garantir o

alojamento como alternativa ao transporte escolar, apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, participar no apoio à educação extraescolar.

À semelhança do sucedido com o primeiro grupo de competências apresentadas, o município de Penacova cumpre integralmente todas estas incumbências legais, embora a forma como dá corpo a esse cumprimento possa ser alvo de críticas advindas dos diferentes agentes educativos que intervêm, direta ou indiretamente, no universo educativo do concelho.

O Quadro n.º 20 sistematiza o cumprimento, por parte do município de Penacova, das competências educativas legalmente determinadas.

Quadro n.º 20

Atribuições dos municípios em matéria de educação (Atribuições consignadas na lei)

<p>Atribuições dos municípios em matéria de educação</p> <p>Atribuições consignadas na lei (de acordo com a Lei n.º 159/99 de 14 de setembro, n.º 7/2003, de 15 de janeiro e 144/2008, de 28 de julho)</p>	<p>Operacionalização por parte do município</p>	<p>Não operacionalização por parte do município</p>
<p>1.Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;</p>	<p>X</p>	
<p>2.Assegurar os transportes escolares;</p>	<p>X</p>	
<p>3.Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;</p>	<p>X</p>	
<p>4.Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;</p>		<p>X</p>
<p>5.Apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;</p>	<p>X</p>	
<p>6.Participar no apoio à educação extraescolar;</p>	<p>X</p>	
<p>7.Gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e do ensino básico;</p>	<p>X</p>	

Atribuições dos municípios em matéria de educação Atribuições consignadas na lei (de acordo com a Lei n.º 159/99 de 14 de setembro, n.º 7/2003, de 15 de janeiro e 144/2008, de 28 de julho)	Operacionalização por parte do município	Não operacionalização por parte do município
8 Participar no Conselho Geral;	X	
9.Participar na constituição de agrupamentos de escolas;	X	
10.Constituir e presidir o Conselho Municipal da Educação;	X	
11.Elaborar a Carta Educativa;	X	
12.Desenvolver a ação social escolar para os alunos do Ensino Pré-Escolar e do Ensino Básico.	X	
13.Garantir a componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;	X	
14.Assegurar as atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico.	X	

Como se pode verificar pelo quadro anteriormente apresentado e por outros dados avançados na investigação realizada, conclui-se que o município de Penacova operacionaliza, integralmente, todas estas competências. Saliencia-se apenas uma competência que não é objeto de operacionalização por a realidade educativa concelhia não o justificar nem haver registos da necessidade da sua efetiva concretização (garantir o alojamento como alternativa ao transporte escolar). Alerta-se, ainda, para o facto de, como já foi esclarecido noutra parte do presente trabalho, a *Carta Educativa de Penacova* carecer de uma atualização urgente.

Resta mencionar que as competências referidas no Quadro n.º 20 com os números 1 e 7 são, efetivamente, operacionalizadas pelo município de Penacova, apesar de não ter sido efetivada qualquer contratualização com o Ministério da Educação (prevista no artigo 12.º do Decreto-Lei 144/2008).

Assim, é indubitável o facto de estas competências serem implementadas ainda que o seu modo de implementação possa ser alvo de críticas advindas de agentes educativos de natureza diversa, como se poderá ver mais adiante.

4.2. Participação não consignada na lei

Como já tivemos oportunidade de verificar, o município de Penacova dá cumprimento às competências a que se vê votado por obrigatoriedade legal. Todavia, a sua atuação em termos educativos não se limita a estas competências, uma vez que procede também à realização de atividades que a lei não consigna.

Perante isto, resta saber se os agentes municipais atuam em matéria educativa, fora do âmbito estritamente legal, por iniciativa ou apenas mediante solicitação.

Foram poucos os atores entrevistados que se pronunciaram de modo claro sobre esta matéria. Os que o fizeram revelaram tratar-se de competências (ou melhor de “não-competências”, Pinhal, 2006, p. 122) exercidas após solicitação:

“Eu acho que é mais quando são solicitados... Aquilo que lhes é atribuído por lei, eles têm mesmo de fazer, naturalmente. As outras coisas têm de ser mesmo solicitadas.”; “Há coisas que fazem parte das competências e atribuições do município e eles cumprem. Não é preciso dizer-lhes que é preciso comprar isto ou aquilo ou fazer isto ou aquilo. Eles fazem. Agora, quando há problemas ou alguma questão social emergente, aí tem que ser solicitado”. (H58).

No âmbito das “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122) educativas do município de Penacova, verifica-se que a autarquia se destaca pelo financiamento a projetos e a programas, aspeto altamente consensual na opinião de todos os entrevistados (da escola, da autarquia e externos à escola e à autarquia), como se pode ver:

- “Nos últimos anos, a autarquia tem feito o apoio a projetos, em que cada escola ou cada turma se candidata, dá conhecimento dos objetivos e do projeto em si e pode ser financiado.”; “Os tais projetos que eles têm. Faz-se a candidatura e pode ganhar-se a verba necessária para a sua concretização.”; “Desde que seja uma atuação positiva, eu acho bem. É que eles podem vir a imiscuir-se em coisas que não são da sua competência e só prejudicam. Isso tem a ver mais com coisas concretas e com o meio em si.” – C59;
- “financiamos projetos educativos promovidos por diversas entidades ligadas à educação...” – E59;
- “...promove e desenvolve projetos municipais nas áreas culturais, artísticas e ambientais. Desenvolve o programa de apoio a projetos de escolas do concelho.” – F59;

- “Há um período de candidatura a projetos, a escola candidata-se e depois vai beneficiar de alguma verba que lhe é atribuída. Lembro-me, por exemplo, do projeto “Escola Electrão” que foi financiado pela Câmara e que a escola de São Pedro de Alva ganhou. O Agrupamento só não participou este ano, porque costuma participar sempre. Depois também há muitos programas. Há muitas iniciativas” – H59.

Aliás, no Conselho Municipal de onze de maio de 2011 (conforme corrobora a respetiva ata) foi dado conhecimento de que “entraram nos serviços vinte e oito candidaturas ao financiamento e/ou apoio aos Projetos Educativos. Quinze destes projetos foram financiados e vinte e quatro foram apoiados nomeadamente com a cedência de transporte municipal”.

No entanto, a atuação educativa municipal, no que às “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122) diz respeito, não se confina ao financiamento de projetos.

Na verdade, o município assegura os transportes escolares muito além daquilo a que é legalmente obrigado, assim como assume o pessoal não docente em circunstâncias cuja responsabilidade não seria da sua alçada mas sim da do Ministério da Educação⁸⁹. Por outro lado, procede ao apoio ao desenvolvimento de boas práticas educativas, como, por exemplo, a Hora do Conto Infantil, a Semana do Livro e da Leitura e comemorações diversificadas (como é o caso da organização da festa de Natal para as crianças do Ensino Pré-Escolar e do Primeiro Ciclo, da comemoração do Dia da Árvore, etc.).

Neste âmbito, atente-se no excerto da ata do Conselho Municipal de Educação de 11 de maio de 2011 a seguir apresentado:

“(...) informou que se estão a organizar ações em conjunto com o Agrupamento de Escolas de Penacova, nomeadamente uma ação sobre “Alimentação Saudável em idade escolar”, dirigida aos Pais Encarregados de educação dos alunos do 1.º CEB, a realizar no dia 18 de maio de 2011, às 18h. Esta ação conta com a participação da Dr.ª Helena Ávila da Empresa de refeições Uniself. Deu ainda conhecimento da Semana do Livro e da Leitura, que se irá realizar de 23 a 28 de maio, organizada pela Câmara e pelo Agrupamento de Escolas de Penacova. Esta ação é dirigida essencialmente aos alunos do Jardim de Infância e do 1.º CEB. Informou também que se irá comemorar o Dia Mundial da Criança, no dia 1 de junho, no Reconquinho, para os alunos do pré-escolar, durante a manhã e para os do 1.º Ciclo durante a tarde. Esta comemoração irá ser constituída por: atividades de exploração da natureza, insufláveis, jogos tradicionais, ateliers de pintura e muita brincadeira. Referiu ainda que vai ser enviada comunicação por escrito para as Escolas e para o Agrupamento, devendo cada escola confirmar para os Serviços de Educação se está interessada em participar”.

⁸⁹Esta informação foi obtida a partir da observação direta da realidade educativa local, da análise do conteúdo das entrevistas e de informações obtidas a partir do diálogo informal com vários atores educativos locais.

Daqui se depreende o facto de se tratar de um município que procura ser ativo em matéria de educação não formal, pois a sua atuação no que às “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122) diz respeito assenta nesta linha. Procura-se, pois, indo além da vida escolar dos alunos propriamente dita, promover atividades que envolvam os alunos e que lhes proporcionem experiências de teor cultural que tenham uma base educativa (ainda que não-formal, pois ultrapassa a dimensão estritamente escolar e curricular).

Neste ponto, a biblioteca municipal assume protagonismo, pois grande parte das atividades organizadas em prol dos alunos e que se localizam no universo da educação não-formal partem da biblioteca municipal a qual é uma estrutura camarária.

Porém, apesar de se tratar de educação não-formal, e como a educação do ser humano é um processo complexo, integral e global, busca-se a articulação com a instituição escolar para que as atividades que se localizam no âmbito da educação não-formal possam complementar e/ou corroborar as atividades e as aprendizagens/aquisições que dizem respeito à educação formal.

Além de ser procurada a articulação com a instituição escolar, busca-se ainda o estabelecimento de uma relação profícua (do ponto de vista daqueles que dela beneficiam) com outros setores municipais, destacando-se, neste caso concreto, o desporto. Só assim poderão ser encaradas a educação formal e a educação não-formal como elementos dialéticos que convergem e se complementam no processo educativo do indivíduo que tem na mira a sua formação integral enquanto homem e cidadão e não exclusivamente enquanto aluno.

O Quadro n.º 21 sintetiza as “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122) operacionalizadas pelo município de Penacova.

Quadro n.º 21

Atuação dos municípios em matéria de educação (Participação não consignada na lei)

Atuação dos municípios em matéria de educação Participação não consignada na lei	Operacionalização por parte do município	Não operacionalização por parte do município
1. Constituir parcerias para criação de escolas do ensino artístico, profissional e tecnológico;	x	
2. Celebrar protocolos de cooperação para expansão da educação pré-escolar;	x	
3. Coordenar atividades de intervenção educativa local através do Conselho Municipal de Educação com vista à definição de uma política educativa local;	x	
4. Apoiar atividades e eventos promovidos pelas escolas de educação pré-escolar e do ensino básico;	x	
5. Desenvolver projetos de animação desportiva e de ocupação de tempos livres para esses níveis de ensino;	x	
6. Apoiar projetos e eventos de outros níveis de ensino;	x	
7. Apoiar, do ponto de vista logístico e com materiais e subsídios de transporte para o ensino secundário;	x	
8. Arranjar urbanisticamente acessos e jardins dos estabelecimentos de ensino;	x	
9. Construir equipamentos para uso comum de todas as escolas, tais como bibliotecas, ludotecas, centros de recursos educativos, piscinas, quintas pedagógicas, espaços polivalentes;	x	
10. Constituir equipas de docentes e de outros técnicos sociais para apoiar escolas em atividades específicas de educação física, artística, sanitária, ambiental;		x
11. Desenvolver projetos específicos de enriquecimento e complemento curricular, tais como educação para a cidadania, educação multicultural, educação para a ciência;	x	
12. Mobilizar recursos locais;	x	
13. Mediar conflitos ou tensões locais entre escolas, famílias e populações;	x	
14. Exercer o <i>lobbying</i> junto dos órgãos políticos ou agentes económicos para obtenção de recursos e apoios para formações existentes ou criação de cursos ou escolas de diferentes níveis do território municipal.	x	

No que diz respeito à constituição de parcerias para criação de escolas do ensino artístico, profissional e tecnológico, salienta-se a cooperação do município com a Escola Profissional Beira Agueira, conforme foi possível apurar a partir das entrevistas informais a vários atores municipais pertencentes ao setor da Educação da Câmara Municipal de Penacova.

Segundo o material informativo obtido a partir das entrevistas, existem protocolos de cooperação para expansão da educação pré-escolar, nomeadamente no que toca à concretização da componente de apoio à família nos vários jardins-de-infância do Agrupamento de Escolas de Penacova.

O Conselho Municipal de Educação procura definir uma política educativa local, intervindo em termos educativos no concelho, uma vez que, como se pode ler no artigo 1.º do Regimento do Conselho Municipal de Educação de Penacova, se trata de “uma instância de coordenação e consulta, a nível municipal, da política educativa e tem por objetivo promover a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados”. A própria opinião dos entrevistados nesta matéria corrobora estas designações teóricas do regimento anteriormente citado, o que será explicitado mais adiante.

Verificou-se também, a partir das informações fornecidas pelos entrevistados, da análise da agenda da câmara (ao longo dos últimos anos) e do plano anual de atividades do agrupamento (para os anos letivos 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011), que existiu, efetivamente, apoio a atividades e eventos promovidos pelas escolas de educação pré-escolar e do ensino básico, assim como o desenvolvimento de projetos de animação desportiva e de ocupação de tempos livres para esses níveis de ensino.

O apoio a projetos e eventos de outros níveis de ensino também tem lugar, já que “a Câmara Municipal de Penacova, como agente local de desenvolvimento, deve promover as iniciativas de índole educativa das instituições do Município de Penacova”, como se verifica a partir da leitura do documento “Normas de candidatura a financiamento e/ou outros apoios para projetos educativos/ações educativas” emanado do próprio município. E, no mesmo documento, pode ainda ler-se:

“Deste modo, pretende financiar e/ou apoiar projetos educativos ou ações com claros objetivos educativos, de acordo com normas previamente definidas. Com o estabelecimento de normas de candidatura a financiamento e/ou outros apoios pela Câmara Municipal, as instituições conhecem à partida os criterios estabelecidos pela Autarquia para a cedência de verbas e/ou outro tipo de apoio. (...) Os Projetos Educativos/Ações ficam habilitados até a um subsídio anual num montante máximo de 1500 euros e/ou a outro tipo de apoios como transporte, recursos humanos e cedência de material que a Câmara possua e que possa disponibilizar”.

Sabe-se também, fruto da observação direta e da recolha de informação de modo informal, que a Câmara apoia, do ponto de vista logístico e com materiais e subsídios de transporte para o ensino secundário, arranja urbanisticamente acessos e jardins dos estabelecimentos de ensino, constrói equipamentos para uso comum de todas as escolas, tais como bibliotecas (biblioteca municipal), piscinas (piscina municipal) e espaços polivalentes (pavilhão desportivo de Penacova sediado no Agrupamento de Escolas, mas cujas instalações são pertença da Câmara; auditório municipal).

No que toca à constituição de equipas de docentes e de outros técnicos sociais para apoiar escolas em atividades específicas de educação física, artística, sanitária, ambiental, não há informação que esclareça que o município coloque em prática esta atribuição.

Quando se trata do desenvolvimento de projetos específicos de enriquecimento e complemento curricular, tais como educação para a cidadania, educação multicultural, educação para a ciência, o município promove essencialmente ações de sensibilização, como se aduz com a leitura da agenda municipal.

Por tudo o que anteriormente ficou dito, pensamos poder avançar com a informação de que, efetivamente, o município mobiliza, de diversas formas, recursos locais em prol da educação.

Por outro lado, a observação direta e as entrevistas informais também nos permitem concluir que a autarquia media conflitos ou tensões locais entre escolas, famílias e populações (ou, pelo menos, empreende esforços nesse sentido) e exerce *lobbying* junto dos órgãos políticos ou agentes económicos para obtenção de recursos e apoios para formações existentes ou criação de cursos ou escolas de diferentes níveis do território municipal.

Ora, o município de Penacova, além de operacionalizar as competências de que se vê incumbido pelo tecido legislativo, atua em matéria educativa no domínio designado por Pinhal (2006, p. 122) como “não-competências”.

5. Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação foi constituído em 1998 com a denominação inicial de Conselho Local de Educação.

Nele participam elementos da autarquia, representantes de pessoal docente e não docente, representantes dos pais e encarregados de educação e dos estabelecimentos de educação privados, um representante da associação de estudantes e outro das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvem atividades na área da educação, um representante dos serviços públicos de saúde, dos serviços de segurança social, dos serviços de emprego e formação profissional, dos serviços públicos na área da educação, juventude e desporto, das forças de segurança e da escola profissional Beira-Aguieira.

Assim, integram este órgão representantes da autarquia, das escolas e de várias instâncias da comunidade (“...representantes da Câmara Municipal, Assembleia Municipal, Juntas de Freguesia, Direção Regional de Educação do Centro⁹⁰, Escolas dos vários níveis de ensino, Educação Pré-Escolar, Associações de Pais e Encarregados de Educação, Associação de Estudantes, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Centro de Saúde, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Instituto da Juventude e Guarda Nacional Republicana.” – C65).

Os critérios que estiveram na base da seleção dos elementos da autarquia que constituem o Conselho Municipal de Educação basearam-se numa escolha da própria autarquia a partir dos cargos ocupados pelos referidos elementos. Os elementos que integram este órgão e que fazem parte da escola são nomeados pela Diretora do Agrupamento. Quanto àqueles elementos que são externos à escola e ao município, estes ganham assento no Conselho Municipal de Educação em função dos cargos que ocupam.

Os atores educativos entrevistados percecionam esta constituição como correta, uma vez que abrange vários setores do concelho, os quais, de forma mais direta ou mais indireta, contribuem para o desenvolvimento do fenómeno educativo no âmbito do mesmo.

Por outro lado, todos os entrevistados são unânimes em reconhecer a utilidade deste órgão que rotulam de importante e fundamental para a vida educativa do concelho. É, pois, “um órgão importantíssimo, porque reúne vários saberes, vários conhecimentos, várias sensibilidades, reúne pessoas que estão em vários setores e a articulação destes conhecimentos, sensibilidades e saberes pode conduzir a resultados na educação, a objetivos concretos muito mais sólidos, muito mais programáticos do que se não existisse. Deve ser uma forma de se articular as questões de educação no concelho” (F67).

⁹⁰ Atuais Direções Gerais dos Estabelecimentos Escolares/Direções de Serviço.

Na verdade, reunindo vários setores de educação, conclui-se que desempenha um importante papel de regulação do sistema educativo local.

Na opinião de alguns entrevistados, apesar da reconhecida importância do Conselho Municipal de Educação, verifica-se que nem sempre os diferentes participantes retiram o desejável partido da mesma, já que o envolvimento e o nível de intervenção e/ou participação se revelam, em alguns casos, diminutos. Os participantes adotam, em algumas circunstâncias, uma postura meramente expetante, acabando por desperdiçar a oportunidade de utilizar o Conselho Municipal como elemento propiciador da mudança e da alteração de rumos seguidos em termos educativos. Trata-se, portanto, de uma situação que carece de alteração, de modo a que este Conselho possa, em termos práticos, revelar todas as potencialidades que a legalidade lhe oferece, como se verifica a partir da análise das seguintes palavras:

“...o envolvimento das partes é que não será tanto quanto seria desejável. Há um interesse grande do município, há do agrupamento, mas devia ser um fórum de debate das questões do concelho e, às vezes, acaba por não ser. Quase que se limita a aprovar o plano de transportes... Certamente que aí haverá também um trabalho mais profundo a fazer.”; “O Conselho Municipal de Educação, por vezes, aquilo que eu percebo, neste pouco tempo que aqui estou, é que algumas das pessoas vêm para o Conselho Municipal de Educação ou para outras organizações semelhantes um pouco na expetativa, um pouco expetantes... para cumprir um dever e não participam muito ativamente. Isso verificou-se no anterior Conselho Municipal de Educação em que faltaram bastantes participantes” (F67).

Mesmo assumindo a consciência do aspeto menos positivo anteriormente referido, o Conselho Municipal de Educação é, na realidade, um agente definidor de uma política de educação local, uma vez que reúne elementos dos diferentes setores da sociedade local, transformando toda a sociedade local em agente educativo e retirando da escola este papel de exclusividade. As competências legalmente definidas para este órgão conferem-lhe a possibilidade de intervir verdadeiramente na vida educativa concelhia. Cite-se, a título exemplificativo, o facto de o Jardim-de-Infância de Miro, no ano letivo 2010/2011, não ter encerrado devido à posição tomada pelo Conselho Municipal de Educação. Por outro lado, a oferta formativa da escola é apresentada e debatida em sede deste Conselho, como sucedeu, por exemplo, em 11 de maio de 2011 (o que é atestado pela respetiva ata), o que constitui a melhor das oportunidades para a relacionar proficuamente com as reais necessidades concelhias a este nível.

Neste contexto, resta apenas ressaltar que nem sempre as decisões tomadas por este órgão encontram viabilidade nas instâncias superiores, como foi o caso da fusão das escolas de Penacova e de São Pedro de Alva. Neste sentido, observe-se:

“Há muita coisa que é decidida: as escolas que fecham, os Centros Educativos que abrem... Mas o ano passado aconteceu uma coisa, digamos, deprimente. Não foi aprovada a junção do Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva com o de Penacova. Depois soubemos que avançou sem ninguém do Conselho Municipal de Educação ter conhecimento. Eu, como elemento do Conselho Municipal de Educação, senti-me um bocadinho revoltada. Afinal, o que é que o Ministério espera de nós? Se nós decidimos as coisas e, um mês depois, há uma decisão do Ministério de Educação que não tem nada a ver com o decidido, é... aborrecido...” (69D).

Quando inquiridos sobre a necessidade da atribuição de mais competências ao Conselho Municipal de Educação, os agentes escolares apresentaram uma posição desfavorável, receando a intrusão do município em assuntos que são eminentemente escolares (“Estão no ponto certo. É que, se forem mais alargadas, a câmara terá tendência a imiscuir-se no nosso trabalho e nós no dela.” – C70).

No caso específico de Penacova, não existe Projeto Educativo Local. Poderá ser uma área a desbravar para que a educação de facto seja desenvolvida localmente.

Para isso, não convirá esquecer que a “construção de um projeto educativo local, resultado de uma concertação que permita a definição local do interesse geral por meio de uma política de desenvolvimento local e que promova uma melhoria na qualidade de vida” (Baixinho, 2009, p. 447) deverá desenhar-se em sede do Conselho Municipal de Penacova.

6. Carta Educativa

A *Carta Educativa de Penacova* foi elaborada pelo Instituto de Estudos Geográficos da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, em 2007, tendo sido aprovada no Conselho Municipal de 12 de março de 2007 (conforme indica a respetiva ata), onde esteve presente o Professor Doutor António Rochete, responsável pela sua elaboração.

Trata-se de um documento reconhecidamente orientador e de extrema importância, embora a justificação dessa importância não resida nos mesmos pontos na ótica da globalidade dos entrevistados. Na realidade, considera-se que é um documento bastante importante, porque permite tomar decisões a nível local, preparar o futuro em termos educativos, é votado em Assembleia Municipal e dá a conhecer a realidade do concelho.

Na opinião dos atores escolares:

- "...é um documento orientador bastante importante." (C72);
- "A *Carta Educativa* é o instrumento que permite tomar decisões a nível local. Mas, de facto, neste momento, está desatualizada. Tem de ser atualizada urgentemente, porque há certas decisões que não são possíveis com uma *Carta Educativa* desatualizada. Não se pode decidir o que quer que seja se não se conhece aquilo que é. A *Carta Educativa* vai permitir essa consulta rápida. Os documentos existem. As técnicas da câmara conhecem-nos. E aqui a nossa diretora certamente também conhece a realidade. Mas isso não basta. É preciso um documento para consulta pública, que seja facilmente consultável por toda a agente. É como o projeto educativo numa escola. A finalidade do projeto educativo, na minha perspetiva, não é trazer muita coisa de novo, mas é termos à mão um documento que facilmente consultamos e que nos permite saber como é para podermos imaginar como poderá ser. E isso é uma coisa que faz muita falta. Neste momento, é preciso a *Carta Educativa* estar em dia e ter os dados atualizados. Qualquer pessoa, neste momento, para ter acesso à situação de determinada escola do concelho, tem de se deslocar a trinta mil gabinetes quando ali está toda a informação. Portanto, é, sem dúvida, um instrumento preferencial do planeamento e ordenamento prospetivo do sistema educativo a nível municipal. Nós, no nosso país, vivemos muito de improvisos e de ideias feitas e isso não pode ser. Temos de começar a viver a partir de dados, a pegar nos factos e, a partir dos factos, projetar o futuro" (D72).

Na ótica dos atores municipais, trata-se de:

- "Para nós, a *Carta Educativa* é uma "cartilha", porque é um documento que foi votado em Assembleia Municipal." (E72);
- A *Carta Educativa* é um instrumento de trabalho muito importante. É ela que nos dá a conhecer qual é a realidade do concelho e é sobre ela que devemos trabalhar. Agora também tem de ser dinâmica, porque as coisas mudam e as realidades alteram-se. Daí a necessidade de revisão. E eu acho que a nossa *Carta Educativa* está a necessitar de uma revisão."; "É a partir dela que devemos atuar em termos educativos" (F72).

Já os atores externos à escola e ao município, apresentam as seguintes representações da *Carta Educativa*:

"Acho que sim (é um instrumento preferencial do planeamento e ordenamento prospetivo do sistema educativo a nível municipal"; "Acho que é um instrumento importante, porque deve reger a atuação educativa no concelho. Em matéria educativa, temos lá tudo") (H72).

Apesar da evidente unanimidade ao nível do reconhecimento da relevância deste documento, não pode descurar-se o facto de a *Carta Educativa de Penacova* carecer, no momento corrente, de uma atualização urgente, já que as realidades educativas se encontram em constante processo de transformação e a realidade educativa penacovense não se afasta desta regra. Assim, apesar de o documento ser completo e positivamente descritivo, verifica-se que há aspetos, em termos educativos, que já não possuem vigência contrariamente ao que sucedeu no momento em que os técnicos do Instituto de Estudos Geográficos a elaboraram. Deste modo,

pode correr-se o risco de, em algumas circunstâncias, deixar de poder considerar-se a *Carta* como instrumento orientador e prospetivo.

Espera-se, portanto, que a autarquia receba as verbas necessárias à sua atualização, uma vez que a mesma, no dizer do Senhor Vereador da Educação, carece da existência de verbas para o efeito.

Não podemos, pois, esquecer que “a obrigatoriedade de elaboração de Cartas Educativas pelos Municípios deve ser entendida num contexto de afirmação do poder local enquanto nível mais próximo da realidade, assumindo, desta forma, um papel cada vez mais importante no seu próprio desenvolvimento, o que, naturalmente, se reflete na Educação” (*Carta Educativa de Penacova*, p. 8).

7. Conselho Geral

O conselho geral assume-se como depositário das filosofias e das políticas de uma escola, uma vez que “é o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 48.º da Lei de Bases do Sistema Educativo”⁹¹.

Sendo o órgão máximo de orientação e gestão da vida da escola, compete-lhe o estabelecimento de pontes com a comunidade e/ou com o contexto local em que a escola está integrada. Assim, “além de representantes dos municípios, o conselho geral integra representantes da comunidade local, designadamente de instituições, organizações e atividades de carácter económico, social, cultural e científico”⁹².

As competências legalmente desenhadas para o conselho geral são as seguintes:

- a) Eleger o respetivo presidente, de entre os seus membros, à exceção dos representantes dos alunos;
- b) Eleger o diretor, nos termos dos artigos 21.º a 23.º do presente decreto-lei;
- c) Aprovar o projeto educativo e acompanhar e avaliar a sua execução;
- d) Aprovar o regulamento interno do agrupamento de escolas ou escola não agrupada;
- e) Aprovar os planos anual e plurianual de atividades;

⁹¹Ponto 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei 75/2008.

⁹² Ponto 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei 75/2008.

- f) Apreciar os relatórios periódicos e aprovar o relatório final de execução do plano anual de atividades;
- g) Aprovar as propostas de contratos de autonomia;
- h) Definir as linhas orientadoras para a elaboração do orçamento;
- i) Definir as linhas orientadoras do planeamento e execução, pelo diretor, das atividades no domínio da ação social escolar;
- j) Aprovar o relatório de contas de gerência;
- l) Apreciar os resultados do processo de autoavaliação;
- m) Pronunciar-se sobre os critérios de organização dos horários;
- n) Acompanhar a ação dos demais órgãos de administração e gestão;
- o) Promover o relacionamento com a comunidade educativa;
- p) Definir os critérios para a participação da escola em atividades pedagógicas, científicas, culturais e desportivas⁹³.

O conselho geral do agrupamento de escolas de Penacova é constituído pelo presidente (docente do ensino secundário), por seis representantes de pessoal docente, dois representantes de pessoal não docente, três representantes de pais/encarregados de educação, três representantes da autarquia (entre os quais se situa o vereador da educação da Câmara Municipal de Penacova) e três representantes da comunidade, perfazendo um total de dezanove membros.

Quanto aos critérios que estiveram na base da seleção dos diferentes elementos deve dizer-se que a seleção dos membros do agrupamento é realizada por via eleitoral, os da associação de pais são nomeados pela própria associação de pais, os do município pelo município e os três representantes da comunidade são nomeados pelos restantes dezasseis membros.

A autarquia goza de três assentos para participação no Conselho Geral, os quais correspondem ao Vereador de Educação e a dois presidentes de junta (de Penacova e de Travanca do Mondego). Estes foram selecionados por forma a dar continuidade ao trabalho desenvolvido e às posições tomadas nesta matéria pelo executivo anterior, ainda que tentando proceder a algumas substituições no sentido de nomear membros efetivamente capazes de dar resposta às questões surgidas no Conselho Geral, como se depreende das declarações prestadas pelo Presidente da Câmara:

“Até faço aqui um pouco a história do nosso exemplo, porque, eventualmente, pode elucidar algumas destas questões que, para nós, são pertinentes. Bom, nós, o ano passado, mal aqui chegámos, logo na primeira semana, fomos confrontados com o facto de termos que nomear três pessoas para o Conselho Geral da Escola e nós

⁹³ Artigo 13.º do Decreto-Lei 75/2008.

seguimos a lógica que o anterior executivo tinha feito: eram três presidentes de junta de freguesia, o que, de facto, não é de todo... Eu acho que alguém do município deve estar representado no Conselho Geral, nesse órgão. Também obviamente que eu entendo, no anterior executivo, como não havia vereador com o pelouro atribuído... Logo naquele início fomos confrontados com isso e fizemos também esse erro que foi de alguma forma substituir os presidentes de junta (os que tinham sido substituídos nas eleições) substituí-los pelos novos. De qualquer das formas, estamos a corrigir isso, porque, neste momento, até em função também das alterações que existiram na junção do Agrupamento de São Pedro de Alva com o Agrupamento de Penacova, portanto, está a ser eleito o novo Conselho Geral, portanto já estamos para indicar as pessoas, penso que esta semana ou na próxima o Senhor Vereador indicará as pessoas das quais ele fará parte exatamente para esse sinal da importância que nós atribuímos a estas questões e à representatividade no município na educação. Neste caso, o Senhor Vereador, sendo Vereador da Educação já pode dar respostas, portanto, pode assumir alguns compromissos. Um presidente de junta nunca o poderá fazer, porque não se pode responsabilizar por aquilo onde ele não tem qualquer intervenção” (E76).

Aliás, além da autarquia em si mesma ter procedido a alterações no que concerne a participação dos seus membros no Conselho Geral, elementos externos à mesma não ficaram alheios à necessidade dessas alterações, como bem se vê:

“Quando o Sr. Presidente tomou posse, eu conversei com ele e dei-lhe alguns conselhos, nomeadamente ao nível da participação dos elementos da autarquia no Conselho Geral. Agora a Câmara corrigiu isso” (H80).

No que diz respeito aos representantes dos pais/encarregados de educação, estes foram seleccionados em função da disponibilidade manifestada por cada um, excluindo-se, à partida, o presidente da associação de pais, por ter já assento no conselho pedagógico.

As três instâncias da comunidade representadas no Conselho Geral são o Centro de Saúde de Penacova, o Complexo Social e Recreativo de Miro e, no setor empresarial, a empresa Caldas de Penacova.

Quando analisada a percepção dos diferentes membros do Conselho Geral sobre a participação da autarquia, parece que, de um modo geral, ela é encarada de modo positivo, ou quando muito, tacitamente, como se pode verificar a partir da análise da opinião dos atores (quer externos quer internos à autarquia) expressa no Quadro n.º 22.

Quadro n.º 22

Participação da autarquia no Conselho Geral

Atores externos à autarquia	- “Não vejo que haja discordâncias... Aceita-se tacitamente... E isso é bom, por causa da proximidade. Se uma escola tem uma infiltração de água, resolve-se tudo mais rapidamente telefonando para a Câmara do que estando à espera... “ (A80);
Atores internos à autarquia	- “De modo positivo. Precisamos de estar envolvidos para podermos efetivamente colaborar.”; “Acho que até ficaram desiludidos (os outros membros) quando, o ano passado, nós não reforçámos o envolvimento das pessoas do município” (E80); - “Alguns elementos do Conselho Geral olham para o município na perspetiva de que é aquele que tem os recursos, é aquele que pode dar, é aquele que pode fazer, é aquele que tem o dever de... Portanto, acho que encaram positivamente a nossa participação no Conselho Geral...”; “Eu penso que no caso concreto aqui de Penacova há boa vontade de parte a parte. As nossas opiniões são ouvidas. Poderão ou não ser tidas em consideração, mas são ouvidas. E inversamente, aquilo que vem da escola também é ouvido por nós, é sempre ponderado” (F80).

Na verdade, se a autarquia partir desta participação como forma de contribuir para melhorar o fenómeno educativo, então ela será verdadeiramente relevante. Trata-se, portanto, de um modo de promover a satisfação dos interesses dos alunos e das famílias, uma vez que a autarquia encontra na escola um parceiro. O facto de participarem no Conselho Geral faz com que os elementos da autarquia fiquem realmente sensíveis a questões escolares, as quais, de outro modo, lhes passariam à margem.

Logo, trata-se, sem dúvida, de um caminho para uma intervenção de maior qualidade na educação, a qual é baseada num conhecimento muito mais próximo da realidade educativa do concelho.

Efetivamente, e pelo que fica dito, o Conselho Geral contribui para a definição de uma política de educação local, partindo, desde logo, da articulação entre pais, autarquia e comunidade em geral e assentando na definição das linhas gerais da organização da educação no agrupamento. Estes factos são explicitados pelo próprio Presidente do Conselho Geral:

“O Conselho Geral é, de facto, o órgão do Agrupamento superestrutural. Ele é que define as linhas gerais de organização da educação no Agrupamento. Isto são coisas como aprovar as linhas gerais do orçamento, aprovar o Projeto Educativo, aprovar o Plano Anual de Atividades, aprovar o Regulamento Interno da escola e por aí fora. Agora, o problema é que, depois, nós podemos aprovar até bons documentos e aprovar boas linhas orientadoras, o pior é que depois nem sempre isso se operacionaliza” (A82).

Aliás, é em sede deste Conselho que são aprovados os documentos orientadores da escola, como sucedeu na reunião de 9 de março de 2010 – Projeto Educativo, Projeto Curricular, Regulamento Interno e Plano Anual de Atividades.

Não pode ser esquecido o facto de participarem no Conselho Geral várias instituições que podem contribuir para a definição de uma política de educação local, como refere um dos entrevistados:

“...optamos por uma instituição ligada à rede pública, neste caso, o centro de saúde, que é uma instituição que tem protocolos com a escola, temos uma I.P.S.S., que é o Centro de Miro, temos uma grande cooperação, desde fazer estágio aos transportes, é, de facto, um pólo dinamizador e depois escolhemos uma empresa privada. É a primeira vez que temos uma empresa privada aqui neste Conselho Geral. É a empresa “Águas de Penacova” que é assim uma empresa com alguma projeção. Desse ponto de vista, esta empresa é a primeira vez que faz parte, não sei que contributos positivos é que pode trazer...”; “Como é um órgão superestrutural, quanto mais visões diferentes houver, mais enriquecidos podem ser os projetos. Portanto, eu não olho para a escola da mesma maneira que uma empresa privada ou uma I.P.S.S.. A escola é olhada de forma diferente e é bom que tenhamos esse feedback, esses outros olhares, para depois podermos apontar caminhos, os melhores caminhos... Desse ponto de vista, a comunidade é que pode, obviamente, ter uma... e tem... e tem... Por exemplo, este ano, o Centro de Saúde, e eu acho que eles ainda fazem pouco, podiam fazer mais, tem estado em colaboração em vários projetos no âmbito da Educação para a Saúde (sobre a alimentação saudável, enfim... uma série de coisas...). Tem colaborado e isso é ótimo“ (A83).

Há, pois, diferentes prismas de abordagem das questões educativas a nível local, o que pode ser francamente positivo para o desenvolvimento de todo o processo educativo no concelho, uma vez que o Conselho Geral é “um foco de debate dos problemas de educação” (“Há os professores que vêem as questões por um prisma. Há o pessoal não docente que também tem o seu prisma de ver as coisas. Há a associação de pais que tem outro prisma. Há o município que pode ter outro e a conjugação de tudo isto... tem implicações. Por exemplo, do ponto de vista do município, eu posso pensar que determinada atitude é positiva, mas não estou a pensar nas implicações que isso possa ter, no processo pedagógico, por exemplo. Portanto, eu penso que será mais um foco de debate dos problemas da educação.” – F83).

8. Relação da autarquia com as escolas e comunidade educativa

De tudo o que foi sendo dito ao longo da presente dissertação facilmente se depreende que as emanações legais apontam para uma cada vez mais significativa proximidade entre as autarquias e as escolas, podendo aquela ser mais ou menos potenciada segundo os recursos camarários e a própria vontade que emana dos seus

agentes e que se concretiza na operacionalização das “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122).

No caso específico de Penacova, e partindo da análise das entrevistas realizadas no âmbito do presente estudo, constata-se que não há unanimidade na posição dos atores no que à relação da autarquia com a comunidade educativa, mormente à natureza desta relação, diz respeito.

De facto, da parte dos agentes escolares, é notório algum ceticismo em relação à matéria, quer porque se considera tratar-se de uma relação legalmente imposta que, conseqüentemente, se resume ao exercício de competências legais por parte da autarquia, por haver alguma desarticulação no momento presente e por se detetarem alguns aspetos pontuais em que não existe reciprocidade. Pensa-se, pois, que a autarquia, ainda que não mal intencionadamente, não tem iniciativa, ou seja, não realiza. Por outro lado, o que marca o início de funções deste executivo camarário, a colaboração resume-se ao nível económico, ficando de lado a desejável articulação. Neste sentido, observem-se as palavras dos entrevistados:

- “Como não há muita iniciativa, a Autarquia vai fazendo o que lhe compete da melhor forma que sabe e pode. Eu gostaria que ficasse isto claro: não estou aqui a dizer que há uma má intenção ou que não há vontade...” – A84;
- “Neste momento, há uma certa desarticulação, talvez por o Executivo ser novo e por não ter conhecimento da realidade. Mas, aos poucos, já estão a começar... Em princípio, no próximo ano, já haverá maior articulação.”; “Parece-me boa, positiva...”; “Não é apenas um recurso financeiro, uma vez que a colaboração não se situa apenas a nível económico. Por exemplo, a organização de eventos para as crianças do pré-escolar é importante...” – C84;
- “Sim, acho que sim. Há aspetos pontuais que, às vezes, não funcionam bem, mas pronto...” – D84.

Curiosamente, a visão que os elementos externos à escola possuem da relação da autarquia com as escolas e com a comunidade educativa difere da anteriormente apresentada. Assim, considera-se que o município é um colaborador e não apenas um recurso financeiro e que a relação com a escola é muito positiva e baseada no espírito de parceria. Repare-se:

- “A relação entre a autarquia e o agrupamento de escolas é muito positiva. Há um bom entendimento, há a tentativa de satisfazer, dentro dos possíveis, a solicitação de ambas as partes.”; “Não (não é apenas um recurso financeiro do agrupamento). É um parceiro. Colaboramos a outros níveis que não apenas a transferência de verbas. Isso seria muito mau... se fossemos apenas um recurso financeiro...” – F84;
- “Não, não é só isso (um recurso financeiro do agrupamento) nem pode ser. É também colaborador.”; “Cada vez mais é um colaborador.”; - H84

Aliás, são dados exemplos concretos desta relação recíproca:

“Por exemplo, a Associação de Pais promoveu uma Feira das Profissões com a colaboração do município que, em momento algum, disse que não. Tudo o que era possível fazer, por eles nunca deixou de acontecer.”; “Sim, a autarquia procura-nos. Ainda ontem mandei um email de um pai que remeteu o email para a Associação. Os alunos da EB1 não participaram nas atividades organizadas pela autarquia no Dia da Criança. Eu remeti o email para o Vereador da Educação e também, depois, falei com o professor vice-diretor. Ele explicou que isto só aconteceu porque os professores o decidiram.” ; “Por exemplo, nós tivemos cá o Serafim, o contador de histórias (uma iniciativa da Associação de Pais), e houve coordenação total com a câmara, na disponibilização de meios, etc., no sentido de permitir que os alunos de todo o Agrupamento (exceto os da escola do Seixo, que não veio por opção) viessem. Houve uma preocupação de as coisas resultarem bem” (H85).

A mesma circunstância de opiniões discrepantes verifica-se quando os participantes no estudo são inquiridos relativamente à natureza da relação estabelecida entre autarquia e agrupamento de escolas. Os agentes escolares consideram que deveria haver maior flexibilidade, que o município colabora apenas quando é solicitado, intervindo por iniciativa própria apenas em determinadas áreas e que existem falhas ao nível da articulação na realização de atividades.

Por seu turno, os agentes camarários consideram que a relação em análise se baseia numa empatia pessoal, ultrapassando a mera dimensão económica (“Tenho que reconhecer, e as coisas são mesmo assim, que as empatias pessoais também vão fazendo algumas coisas por nós. Portanto, essa empatia pessoal existe. Acho que temos boas bases para fazer um excelente trabalho.; Não, obviamente que ultrapassa (a dimensão económica) e tem potencial para ultrapassar ainda mais” – E86). Mais, consideram colaborar com a escola na definição de políticas educativas (por exemplo, no estabelecimento da oferta formativa e na definição e/ou redefinição da rede escolar) e, sobretudo, na concessão de recursos financeiros utilizados para finalidades diversas no que ao universo educativo diz respeito.

Parece, portanto, que a comunicação é efetiva e concreta, chegando a utilizar-se canais que corroboram esta real proximidade como os contactos informais, além da internet e do telefone.

Finalmente, os agentes externos à escola e ao município consideram que existe, da parte da autarquia, vontade de resolver problemas, embora, em circunstâncias variadas, estes não sejam efetivamente resolvidos, ou seja, a atuação camarária fica-se pela vontade e não chega a atingir o domínio da concretização propriamente dita.

Quando em questão passa a estar a receptividade da escola e da própria associação de pais às emanações autárquicas, a homogeneidade de opiniões reina, pois todos os agentes entrevistados consideram que o agrupamento de escolas é

efetivamente recetivo à atuação educativa municipal, procurando sempre articular com o município.

Afigura-se existir, portanto, colaboração e deposita-se no município a esperança na resolução de problemas vários.

9. Mega-agrupamento de escolas de Penacova – nova realidade educativa

O mega-agrupamento de escolas de Penacova resultou da fusão dos antigos agrupamentos de escolas António José de Almeida (Penacova) e São Pedro de Alva.

No que diz respeito à posição dos diferentes atores entrevistados sobre esta matéria, verifica-se que apenas um ator municipal e um ator escolar manifestam concordância (“Concordo, porque havia uma discrepância muito grande entre o número de alunos de Penacova e o número de alunos de São Pedro de Alva.” – E93; “Apesar de algumas dificuldades levantadas, concordo.” – D93). Todos os restantes entrevistados se posicionaram contra esta nova realidade educativa, como se pode verificar:

- “É, de facto, um absurdo...” – A93;
- “Não posso dizer que concordo, porque as realidades são diferentes. Apesar de pertencermos ao mesmo concelho, a realidade do lado de lá do rio sempre foi diferente... Eu acho que os agrupamentos se deviam adaptar à comunidade e as diferenças são para se respeitar..” – C93;
- “(...) Nós manifestámos o nosso desacordo, mas também sabíamos que o número de alunos não o justificava... Nós temos que pensar na opinião desde que ela não prejudique a questão pedagógica.” – F93;
- “Eu estive contra e pronunciei-me contra. Fui à DREC e escrevi e fui chamado à responsabilidade da Diretora Regional de Educação que me ameaçou com a justiça. Mas estou manifestamente contra, sem qualquer dúvida.”; “Isso foi uma decisão tomada nos gabinetes...” - H93.

As principais alterações decorrentes desta nova realidade educativa prendem-se, numa primeira instância, com o aumento do número de alunos, de escolas e de professores, uma vez que se juntaram todas estas valências de dois agrupamentos de escolas que se converteu num único. Aliás, na perspetiva de alguns atores, esta realidade traz vantagens para os agentes camarários por passar a existir um único interlocutor, o que acarretará uma atuação mais uniforme da parte do município.

As vantagens trazidas por esta conjuntura são essencialmente económicas. Contudo, a estas juntam-se a possibilidade de existência de uma intervenção municipal mais coerente a nível concelhio (uma vez que a resposta educativa é similar em todos os estabelecimentos de ensino e para todos os alunos do concelho), a uniformização do ensino, a assunção de um único interlocutor pela câmara municipal, que centraliza a sua atenção num único sítio, o desaparecimento de rivalidades existentes entre as várias localidades do concelho, assim como uma maior coesão e uma mais significativa facilidade de comunicação entre os agentes camarários e os agentes escolares.

Porém, como já se tornou perceptível, há desvantagens declaradas em todo este processo de formação do mega-agrupamento de escolas de Penacova. A nível pedagógico, trata-se de uma estratégia errada, porque o mega-agrupamento contempla alunos de diferentes faixas etárias no mesmo espaço (alunos do quinto ao décimo segundo ano, os quais possuem interesses verdadeiramente díspares). Por outro lado, sendo um número tão elevado de alunos não haverá certamente oportunidade de lhes prestar o apoio de que carecem, o que poderá originar problemas como o *bulliyng*, a ausência de apoio individualizado... Acrescem dificuldades de gestão (a gestão de uma escola com estas dimensões é verdadeiramente complexa) e dificuldades específicas em cada caso particular (“Se for realmente um mega-agrupamento, os obstáculos serão muito maiores. Terá que haver uma estrutura de gestão maior. Isto é uma mera opinião, mas se esse mega-agrupamento tiver uma escola próxima, será muito mais fácil de gerir do que num concelho disperso. Cada caso é um caso e tem que ser analisado nessa perspetiva.” – F97). Estas conclusões foram obtidas através dos dados recolhidos a partir das entrevistas formais, das entrevistas informais e da observação direta.

Na verdade, as dificuldades levantadas por esta nova estrutura educativa foram sentidas pelos pais/encarregados de educação, assim como vários membros da comunidade penacovense (entre os quais se localizam deputados da assembleia municipal deste concelho), tendo sido manifestadas em sede de reunião da assembleia municipal do dia 26 de junho de 2010, através da expressão clara do desacordo e da apresentação de uma moção de censura, como se pode concluir da leitura da respetiva ata⁹⁴.

⁹⁴ No dia 22 de Junho de 2010, pelas 17h30, realizou-se uma reunião extraordinária do Conselho Geral do Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva, onde os membros desse conselho foram informados que, a partir do dia 01 de agosto de 2010, este Agrupamento deixaria de existir enquanto tal.-----
-----No seguimento disso, este Agrupamento passa a estar fundido a partir do próximo ano letivo, com o Agrupamento de Escolas António José de Almeida de Penacova, passando este a ser um Mega-Agrupamento de Penacova, sendo o único agrupamento de escolas do concelho, com todos os problemas que isso acarreta. O novo Agrupamento vai ter uma média de 1578 (mil quinhentos e setenta e oito) alunos e 200 (duzentos) professores.-----

Apesar da discordância generalizada em relação à constituição do mega-agrupamento de escolas de Penacova, a verdade é que os diferentes intervenientes não reconhecem alterações significativas na colaboração escola/município nos novos moldes. Mais, consideram até que a cooperação sai facilitada (“A cooperação até é mais fácil. Em vez de duas reuniões, em dois agrupamentos, temos uma única.” – F94).

Esta nova realidade educativa contribui para o reforço de uma política educativa local, pois que o projeto educativo (espelhando uma única instituição educativa), sendo único, facilita a política municipal para a educação. Por outro lado, em termos pragmáticos, a câmara deixa de ter dois interlocutores, para passar a ter um único, o que facilita, indubitavelmente, os trâmites relativos à comunicação. Combate-se a dispersão dos meios disponibilizados pela autarquia para o domínio da

-----Esta situação não agradou nem aos pais, nem aos professores, tendo recebido logo forte contestação por parte dos professores, funcionários e pais do próprio Agrupamento de Penacova. Claro que nada vale a contestação, quando ninguém é consultado para manifestar a sua opinião e se simplesmente recebe a decisão já tomada, de que vai ser assim. -----

-----Esta fusão, tem só como único objetivo, reduzir os custos na Educação Nacional. Em nenhuma altura, o Ministério da Educação olhou para a qualidade do ensino, ou se os alunos iriam ser prejudicados. Parem de tapar o sol com a peneira. Está mais que provado que turmas com poucos alunos, em escolas onde todos se conhecem, escolas onde as crianças são seguidas pela mesma equipa, têm resultados muito superiores aos alunos das escolas das grandes cidades, com turmas de vinte e oito crianças, onde o professor nem sequer se lembra do nome da criança, quando chega ao fim do ano letivo.-----

-----É isso que queremos para os nossos filhos?-----

-----Tais atitudes são de lamentar, por isso nos manifestamos contra esta falta de respeito pelo povo que vive no interior de Portugal, “sabendo que se calhar nada vale a contestação”, onde cada dia que passa lhes é retirado um pouco mais da sua identidade (fecho de urgências, de centros de saúde, de tribunais, de escolas de correios, etc.). Será que o interior só vai passar a servir para passar férias uns dias? Pagamos os nossos impostos e contribuições como todos os outros portugueses, então porque não temos as mesmas regalias? Existem filhos de Portugal e existem enteados? Porque é que nos consideram sempre como uns “totós”? Será porque a nossa voz e as nossas reclamações nunca chegarem a São Bento? Será culpa dos nossos Autarcas e Deputados, leitos por nós para olharem por nós (falo de todos os autarcas e eleitos de todas as regiões do interior do país)? -----

-----Porque será que o interior de Portugal é que tem que pagar a fatura da má gestão do atual e dos anteriores governos? Se querem tanto reduzir as despesas, então que comecem por cima, que comecem por reduzir os assessores e adjuntos. Com salários fora do normal! Porque não reduzem os deputados da Nação que, para um país como o nosso, nem de metade precisaria?-----

-----Não estou de acordo com esta fusão, até porque ela traz outras consequências que, só irão ser visíveis mais tarde. Desde já o Conselho Pedagógico passa a estar em Penacova e digo mais, se alguma turma em S. Pedro de Alva, não tiver um mínimo de alunos de certeza que juntarão as turmas e imaginem onde? Penacova. Hoje, foi a fusão dos dois Agrupamentos, amanhã será a transferência do 3.º ciclo e os outros ciclos seguirão nos anos seguintes. Não é isso que o povo de Penacova deseja para os seus filhos!-----

-----Como é possível que num país livre e democrático, seja possível tomar decisões tão importantes, sem consultar professores e encarregados de educação, pessoas que estão no terreno todos os dias e que conhecem as realidades de cada escola.-----

-----Este foi o meu desabafo!“(…)-----

“Nem toda a gente está preparada para viver numa aldeia, onde me orgulho de viver, pelo afastamento que existe relativamente aos grandes centros, pela distância que nos separa de um sem número de ofertas que um grande centro urbano me poderá oferecer.-----

-----Mas, enquanto vivo longe de todas essas ofertas, vivo num meio onde posso deixar os meus filhos brincarem na rua, onde conheço quem é o meu vizinho, onde existe um espírito de entreajuda.-----

-----Certo é que não me desloco a esta Assembleia para falar do meu modo de vida, mas sim por ter tido conhecimento da fusão de agrupamentos, facto que me entristece e acima de tudo me preocupa.-----

-----Ora, tendo uma visão mais futurista desta situação, tal facto fez-me concluir que num futuro mais próximo poderei ter os meus filhos a deslocarem-se também para Penacova. Nada tenho contra a sede do meu Concelho.-----

-----Assusta-me o facto de existir um afastamento precoce dos meus filhos. Se ele existir, é certo que o meu controle e vigilância, estão postos em causa.-----

-----São muitas as notícias acerca da violência nas escolas, quer entre crianças, quer entre crianças / professores. Quanto a mim, esta situação deve-se a diversos fatores, sendo alguns deles: demasiados alunos a frequentar o mesmo estabelecimento de ensino, falta de pessoal não docente, e a um evidente afastamento de seio familiar, entre outros.-----

-----Não é isto que eu quero para os meus filhos, tal como qualquer pai ou mãe.-----

-----Deve este meu humilde texto ser visto como um pedido de ajuda, para que não percam os recursos de educação que temos em São Pedro de Alva. Peço a todos os presentes para que haja uma união, por forma a rentabilizar e manter a nossa escola”.-----

-----Este foi o meu desabafo!“(…)-----

educação, o que facilita a implementação da política educativa local, como se depreende a partir dos dados obtidos através das entrevistas formais e informais e da observação direta

10. PENSAR - Associação de Desenvolvimento Integrado de Penacova

A PENSAR - Associação de Desenvolvimento Integrado de Penacova - é uma associação sem fins lucrativos criada por Escritura Pública no dia 09/07/1997.

Como se pode verificar a partir da consulta do seu site oficial⁹⁵, esta associação tem como objetivos: criação, manutenção e gestão de pequenas e médias empresas e outras ações que visem o desenvolvimento regional como por exemplo ações de formação que proporcionem aos seus utilizadores uma maior capacidade técnica e ainda a prestação de serviços vários a pessoas singulares e coletivas.

A serem atingidos, tais objetivos contribuirão para o desenvolvimento concelhio, pois que “a lógica orientadora das ações da PENSAR será o desenvolvimento integrado e a valorização e a promoção dos recursos endógenos, isto é, agir a partir daquilo que temos: o tecido empresarial, as riquezas naturais, culturais e etnográficas potenciáveis a nível turístico, a floresta e ainda os recursos humanos” (www.pensar.pt).

Com o intuito de alcançar o já mencionado desenvolvimento do concelho, esta associação investe em termos educativos, ainda que não escolares. Procura, pois, fornecer formação ao nível dos recursos humanos, promovendo o emprego e a experiência profissional. Procura ainda oferecer incentivos ao investimento conducente à criação de emprego, valorizando e potenciando os recursos existentes no concelho.

Refira-se que a PENSAR teve já a seu cargo a formação profissional materializada em cursos EFA e Modulares Certificados, complementando e dando continuidade à tarefa educativa da instituição escolar, ainda que tendo na mira um público alvo específico e delimitado.

Trata-se, como já foi anteriormente referido, de uma associação sem fins lucrativos e de utilidade pública cujo principal objetivo é o desenvolvimento do concelho de Penacova em algumas áreas específicas designadamente na área empresarial. Assim, o pilar da sua atuação assenta na prestação de apoio a empresas, como salientou o presidente desta associação:

⁹⁵www.pensar.pt

“Contribuir para o desenvolvimento de Penacova.”; “ Na altura, quando foi criada, foi a pensar exatamente na área empresarial. O objetivo era apoiar as empresas que se quisessem instalar, fazer projetos de investimento, dar apoio” (G104).

Porém, esta associação foi alvo de um processo evolutivo e, da área empresarial, estendeu-se à área florestal (uma vez que Penacova é um concelho eminentemente florestal), acabando por ser criada uma empresa de inserção, uma vez que se tratava de uma necessidade social do concelho de Penacova. Assim, estabeleceu-se um protocolo com o Instituto de Emprego e Formação Profissional através da instituição da nova empresa agora designada “PENSAR VERDE” e que visava essencialmente a integração de pessoas em situação de desemprego de longa duração e com dificuldades a nível da integração social.

Em termos de constituição, a PENSAR contempla a direção (um presidente, um secretário geral e um tesoureiro), o conselho fiscal, a assembleia e os sócios.

No que diz respeito à relação desta associação com a educação, deve referir-se que promove várias ações neste âmbito, nomeadamente formação profissional, cursos destinados a pessoas desempregadas e RVCC, sempre tendo na mira as necessidades educativas do concelho bem como os traços que marcam a sua realidade sociocultural. Observem-se as seguintes afirmações:

“A formação profissional: cursos de pequena duração dirigidos a ativos. Fizemos cursos muito diferentes desde a área da informática às línguas (espanhol, inglês...). Depois vimos quais eram as necessidades maiores ao nível do concelho. Verificámos que tínhamos ali muitas oficinas e tivemos cursos de formação também nessa área. A parte de mecânica correu muito bem. Vimos quais eram as necessidades das oficinas e dos profissionais que aí trabalham e criámos cursos que tiveram sempre muita procura. Trata-se de cursos destinados a pessoas ativas que não tiveram oportunidade de formação. Depois, fizemos uma série de cursos destinados a pessoas desempregadas e a pessoas que quisessem concluir ciclos de formação e, pela primeira vez, em 2008, fizemos um curso que deu equivalência escolar (RVCC). Neste momento, não temos” (G108).

Uma vez que o público alvo (população desempregada) difere do público escolar canonicamente entendido, o objetivo da sua atuação também é diferente do da instituição escolar propriamente dita. Como tal, oferecendo qualificações para uma posterior inserção social e profissional, apresenta-se como um complemento da tarefa educativa da escola.

Apesar disto, é importante constatar-se o facto de ter evoluído dos cursos de formação profissional para os cursos com equivalência escolar.

Em termos educativos, além de outros que não são pertinentes para o âmbito do presente trabalho, a PENSAR estabelece uma relação de articulação com o município de Penacova. Em termos empresariais, o município apoia esta associação

do ponto de vista económico e, a nível educativo, procede essencialmente a ações de divulgação (“O apoio à divulgação. Por vezes, a própria autarquia, sabendo o curso que está a ser desenvolvido, encaminha para lá as pessoas. A colaboração é apenas a esse nível.” – G114).

Indubitável parece ser o facto de a PENSAR ter vindo a contribuir para o desenvolvimento local, quer através da promoção de cursos que se relacionam com aspetos locais, quer através da divulgação de elementos positivos do concelho, como evidencia o seu presidente:

“Eu acho que sim, porque já deu mostras disso, nomeadamente, e ao nível da educação, já fizemos cursos em áreas interessantes a nível de desenvolvimento (por exemplo, a doçaria conventual, que é uma área estratégica para o município). Divulgamos o lado bom das coisas que o concelho tem. Outro objetivo que tínhamos era criar uma pequena loja com artigos artesanais e típicos de Penacova. Ainda não conseguimos, mas estamos a tratar disso. A nossa ideia era criar uma loja onde tivéssemos o nosso artesanato, a nossa doçaria, as nossas coisas... e que as quiséssemos mostrar aos turistas. É uma das ideias que temos... Também temos ideia de criar uma pequena quinta pedagógica, onde tivéssemos produção própria (plantas aromáticas, animais...). Neste momento, em Penacova não há essa resposta e era um projeto que nós queríamos desenvolver. A agricultura, nesta altura, pode ser um pilar, até para algumas pessoas que ficaram sem emprego. Era um projeto interessante de agricultura biológica, aí sim, ligado à escola e às pessoas... Tem todo o cabimento fazer-se... Penacova tem terrenos que poderiam ser agricultados... Os meninos das escolas poderão ir ver como é que se faz, como é que se produz. Se calhar eles próprios fazerem e, passados uns tempos, irem ver o resultado. Acho que era interessantíssimo” (G115).

Para que a contribuição da PENSAR para o desenvolvimento local seja efetiva, é imperiosa a articulação com a comunidade, em geral, e com as diversas instâncias que a constituem em particular, nomeadamente, o município e a própria escola.

11. Prospecção do cenário educativo no futuro

Num concelho cuja realidade educativa é eminentemente marcada pela desertificação e pela necessidade imperiosa de criação de postos de trabalho, considera-se que, no que à atuação educativa municipal para o futuro diz respeito, ocorrerá um fortalecimento da colaboração, como bem se vê:

- “a perspetiva é nos próximos anos ainda se fortalecer mais” (a relação); “Eu acho que vai ser uma escola melhor, temos essa pretensão, no sentido em que vamos ter melhores condições e isso também ajudará. Mas obviamente que a escola será sempre aquilo que as pessoas dela fizerem. (...)” – E99.

A visão do cenário educativo penacovense do futuro não é negativa. Ao invés, aponta caminhos de esperança que revertem para uma cada vez melhor e mais eficaz atuação educativa municipal.

Perspetivando os resultados esperados com a concretização das políticas educativas no concelho de Penacova, considera-se que, com vontade e diálogo, há situações que podem melhorar:

“... é evidente que, retrospectivamente, tenho uma visão pessimista e negativa disto, mas haja vontade, haja o famoso diálogo e, de facto, as coisas podem mudar. E deste ponto de vista da autarquia, à medida que eles se foram integrando da situação, falhou talvez, nalguns casos, alguma humildade, até do ponto de vista técnico. Deviam reconhecer que não sabiam como é que funcionava... Mas fico otimista. Aprendi a cultivar a utopia, não como destino, mas como direção... As utopias como destino são perigosas, mas como direção são ótimas, porque nos movem na ação. Eu espero que eles também tenham um pouco essa ideia de olharem para a utopia de uma melhor educação no concelho, mas como direção para, desse ponto de vista, fazerem o que acho que devem fazer” (A101).

Claro que a atuação educativa municipal ficará grandemente condicionada pela existência de verbas. Sem elas, não poderá haver lugar a concretizações educativas (“Não sei, porque, no contexto em que estamos, o problema é a verba. Por muito boa vontade que haja, que o município tenha, em relação à educação e em relação à cultura, não há verba. Não sei mesmo se, no próximo ano, haverá esse apoio aos projetos que eles têm feito...” – C101).

Não pode ser esquecido o facto de a atuação educativa municipal só ter sentido num cenário de existência de alunos, indubitavelmente os protagonistas de todo o processo educativo. Assim, há que evitar a desertificação, mais concretamente a fuga de alunos para escolas dos centros urbanos. Para tal, há que consciencializar os pais de que, em Penacova, existe realmente um ensino de qualidade. Assim, deverá haver uma maior colaboração a nível dos cursos educativos para que os alunos penacovenses possuam no seu concelho as respostas educativas de qualidade ajustadas às suas necessidades formativas e de futura inserção no mercado de trabalho. Aliás, no Conselho Geral de 12 de julho de 2011, reiterou-se a necessidade de o município dever adotar políticas de incentivo à frequência das escolas do concelho pelos alunos que nele residem. Neste sentido, deve dar particular atenção à questão dos transportes e não financiar o transporte dos alunos que estudam fora do concelho, frequentando cursos que as escolas do agrupamento oferecem. Contudo, há que salientar que alguns munícipes não entendem esta recomendação por residirem em zonas limítrofes do concelho de Coimbra que se encontram localizadas mais

proximamente das escolas de Coimbra do que propriamente das escolas de Penacova, como se pode verificar na ata da Assembleia Municipal de 25 de junho de 2011⁹⁶.

Por outro lado os projetos desenvolvidos pela biblioteca municipal deverão conhecer continuidade para que os alunos reconheçam focos de interesse nas atividades educativas e culturais promovidas no seu concelho de residência. Neste sentido, veja-se a opinião dos entrevistados:

“Para já, conseguir criar novamente na cabeça dos pais a ideia de que nós temos aqui um bom ensino, com uma boa oferta, com bons professores. Voltar a dar a esta escola algum crédito que tem perdido ao longo dos anos. A autarquia poderia contribuir muito, mas os professores também têm de contribuir. Por outro lado, haver, a nível dos cursos profissionais, uma maior colaboração (a autarquia ter uma intervenção maior para informar a escola sobre algumas necessidades que o concelho tem). Depois, continuar a haver os projetos a nível da biblioteca, mais coordenado, mas consolidar-se isso tudo.” (D101); “Espero que seja uma realidade que, cada vez mais, o agrupamento tenha a possibilidade de fazer uma oferta educativa constante, consolidada e atrativa, que os alunos permaneçam cá e que todos colaborem nesse sentido. Se possível, que a oferta educativa seja especializada, porque isso é um fator que pode pesar muito na altura da escolha.”; “E que, com um só agrupamento ou mais, que haja constituição, efetivamente de uma comunidade educativa, onde também se envolvam autarquia, coletividades e associações.”; “Um dos objetivos também é que se combata cada vez mais o abandono escolar, que os jovens encarem o ensino como uma das mais importantes ferramentas para ingressarem num local de trabalho. E que eles, de facto, se realizem na escola para conseguirem encontrar o caminho deles (seja aqui, seja noutra país qualquer).”; “Eu gostava que aqui em Penacova acontecesse um pouco o que acontece com a Universidade de Coimbra: quem estuda nesta universidade tem orgulho de o ter feito. Eu gostava que os jovens se orgulhassem de estudar em Penacova” (H101).

⁹⁶“Na qualidade de pais e encarregados de educação dos alunos de Aveleira, Rôxo, S. Mamede e Paradela, fazemos saber o quanto nos preocupa a eventual decisão do Executivo em cancelar a comparticipação dos passes aos alunos que estudem fora do Agrupamento de Penacova. Ao que nos é dado saber, tratar-se-á duma medida que pretende colmatar a diminuição de alunos na Escola de Penacova, opção essa que nos iria acarretar enormes dificuldades numa altura tão crítica da nossa sociedade. Basta fazer contas: quem tem dois filhos passaria a pagar 87,80€/mês, o que se tornaria incomportável.-----
Apelamos, pois, a que esta medida seja reavaliada, pelo que passamos a expor:-----
1. Dada a nossa proximidade a Coimbra, é aí que cerca de 90% das pessoas têm o seu emprego, permanece durante todo dia, e que pretende estar o mais próximo possível dos seus filhos;-----2. Entendemos que é da maior importância o nosso acompanhamento e participação no processo educativo dos nossos filhos, sendo bem diferente estar a 1Km da escola ou estar a 25;-----3. Estamos certos de que não será o facto de cortar esse apoio que resolverá o problema da falta de alunos na escola de Penacova. Os nossos filhos precisam do nosso acompanhamento, e nós precisamos de proximidade para poder corresponder;-----
-----4. Reclamamos para nós, pais destas localidades em concreto, o direito de sermos olhados como educadores empenhados, participativos e colaborantes, tendo como exemplo a construção duma cantina, ajardinamentos exteriores, arranjos interiores, negociação de horários com a TRNSDEV, etc., sendo este cariz de proximidade que pretendemos.-----
-----5. Lembramos que não estamos a pedir qualquer esforço suplementar ao Município. Estamos a falar de um direito adquirido, e até bem menos oneroso que a solução apresentada.-----
-----6. Há ainda um outro problema, que não estará ser equacionado. Sabendo que a TRNASDEV nos tem surpreendido com a eliminação de carreiras em determinados horários por falta de passageiros, como iremos nós justificar a manutenção das atuais? Não estaremos nós a contribuir para a perda da qualidade de vida nas nossas comunidades?-----
-----Apelamos, pois, a que as medidas a tomar venham ao encontro das necessidades das populações, acima de quaisquer estratégias territoriais. -----
----- Como sempre, estaremos disponíveis a colaborar, tanto com a Câmara Municipal, tanto com a Câmara Municipal, e estaremos ao v/ dispor em situação que nos solicitem relativamente à prometida edificação do Centro Educativo da Aveleira.” -----
----- -- O Senhor Presidente da Assembleia informou que o abaixo-assinado entregue na Mesa será despachado para o Senhor Presidente da Câmara Municipal.-----

No que diz especificamente respeito à opinião dos autarcas nesta matéria, parte-se do princípio de que as políticas educativas no concelho de Penacova contribuirão para o desenvolvimento dos jovens de modo integral. Espera-se, pois, o desenvolvimento do concelho em matéria de educação:

“Esperamos poder contribuir cada vez mais para o desenvolvimento do concelho em matéria de educação.”; “Genericamente, é um “chavão político”, mas eu diria que gostaria de poder contribuir para que este território fosse um território mais competitivo (para quem cá vive, para quem cá trabalha, para quem cá estuda, para quem cá vem). Obviamente que as políticas de educação contribuirão, pelo menos a médio prazo, para que isso possa acontecer.” (E101).

Um outro anseio é preenchido pela formação integral dos cidadãos, como se verifica de seguida:

“O que nós esperamos é formar cidadãos. O objetivo das políticas que sejam implementadas é o de formar cidadãos/municípes cada vez com maior conhecimento, mais preparados para a vida da sociedade de competição. Estamos numa sociedade altamente competitiva e todos eles, perante as dificuldades, só vingarão se forem muito bons. E simultaneamente esperamos poder ajudar a formar para a cidadania” (F101).

Porém, para que Penacova seja efetivamente cenário de uma política de educação local, porque não, num futuro que se espera próximo, a criação de um Projeto Educativo Local? É que “responsabilizar todos os elementos de uma comunidade na tarefa educativa é reconhecer formalmente um papel que, de modo informal, muitas vezes, eles desempenham, mesmo que disso não tenham consciência” (Canário, 1999, p. 1).

Síntese do capítulo

Ao longo dos tempos, a noção de educação foi adquirindo uma abrangência cada vez mais notória, no sentido de uma abertura do leque de conceitos que para ela contribuem e que com ela se relacionam. Assim, hodiernamente, a educação não encontra apenas correspondência num conjunto de saberes escolares ou académicos, mas estende-se ao longo da vida do indivíduo, marcando-o em toda a sua existência e não exclusivamente num período de formação inicial.

Logo, tanto a instituição escolar como o indivíduo em si mesmo estabelecem relações com o meio, interpondo-se, necessariamente, um ciclo de interferências e condicionamentos recíprocos que encontram eco na “emergência de relações educativas horizontais e interdependentes” (Fernandes, 1994, p. 45).

Como é bom de ver, nestes trâmites de “relações educativas horizontais e interdependentes”, o município ocupa um lugar de destaque, uma vez que se encontra no cerne das mesmas.

O presente trabalho procurou precisamente ocupar-se do estudo das relações entre educação e municipalidade no contexto específico do concelho de Penacova, já que “o renovado interesse pelo “local” tornou-se numa marca característica das sociedades contemporâneas” (Martins, 2007, p. 21).

Na verdade, a referida relação entre educação e municipalidade assume cada vez maior relevo, já que “hoje, o município é reconhecido como um parceiro e como autoridade educativa, em certos domínios, pela própria legislação” (Fernandes, 2005, p. 221).

Foi nosso objectivo, na presente dissertação, estudar estas relações num contexto específico e marcado por características sociais, económicas, culturais e geográficas peculiares, o que faz com que assumam algumas matizes da etnografia. Como tal, impôs-se a recolha das percepções dos atores que se movimentam neste cenário concreto e delimitado, a qual foi feita a partir da realização de entrevistas (formais e informais) e da observação direta e participante.

Importou aferir se os atores mencionados estariam conscientes da efetiva importância da relação educação/municipalidade, verificando-se que, unanimemente, os entrevistados consideram tratar-se de uma relação portadora de consistência e solidez e que apresenta tendências de fortalecimento em termos futuros.

No quadro global da ação da autarquia, a Educação é uma área considerada bastante relevante, o que nos leva a concluir que as responsabilidades educativas municipais tenham sido interiorizadas e procurem contribuir tanto para o desenvolvimento integral dos cidadãos como para o próprio desenvolvimento local. Mais, a educação é encarada como “um dos pilares da sociedade” (G1), o que justifica a “estreita colaboração” (G1) do município neste domínio. E vai-se mais longe: “... a própria sociedade e as próprias escolas começaram a sentir que era necessário haver uma relação mais estreita” (D3).

Contudo, constata-se que esta relação não está apenas envolta em pontos fortes, uma vez que também lhe são reconhecidos alguns pontos fracos, que apontam sobretudo para a falta de acompanhamento económico para as atribuições educativas que a lei oferece.

No caso específico de Penacova, verifica-se que o município “cada vez mais se envolve na questão da educação” (E6), apesar de existirem alguns entrevistados que encaram a atuação educativa municipal em Penacova de um prisma não tão positivo, salvaguardando a necessidade de se considerarem orientações de índole nacional que se afigurariam como limite para a interferência do município no domínio educativo e a necessidade de haver preocupação com a formação e com as sensibilidades dos agentes educativos municipais. Como aspetos positivos do reforço da intervenção educativa municipal ressaltam a proximidade e a consequente flexibilização da gestão, a melhoria das condições de financiamento, a articulação e o fomento de atividades.

Em termos de emanações legais, é de referir o facto de a tessitura legislativa nacional ter vindo a apontar no sentido de aproximar cada vez em maior grau as instâncias escola/município, atribuindo a este último uma participação cada vez mais ativa no universo educativo. O município começa por ser um mero parceiro e agente supletivo em matéria educativa, numa primeira fase, passando, posteriormente, a preencher funções de agente supletivo das carências do ensino público estatal e de parceiro social para consulta e aplicação de políticas educativas. Seguidamente, e já com base numa perspetiva do município como interveniente educativo, emergem competências municipais que reforçam o seu papel de agente educativo local embora limitado a esferas de intervenção consideradas mais periféricas do sistema educativo pelo poder político central. De qualquer modo, de meros executantes de orientações e normativos centrais estão a evoluir para promotores de iniciativas conducentes à implantação de uma política educativa local (Prata, 2008).

A partir de tais pressupostos, percebem-se as motivações que terão levado alguns atores a encararem descentralização e municipalismo como sinónimos, pois que o que está em causa é a transferência de competências educativas para os municípios.

Quando questionados sobre a necessidade de maior alargamento de competências educativas municipais, os diferentes atores apresentaram opiniões bastante díspares. Com efeito, os agentes camarários consideram que quanto maior for o envolvimento, maior será a satisfação dos cidadãos e que o município poderá receber outras incumbências educativas quando consolidar as que já se encontram na sua posse. Já os agentes externos à autarquia são de opinião de que há competências educativas que não devem ser concedidas às autarquias e que os municípios se devem limitar a operacionalizar de forma eficaz as competências que já possuem. Portanto, segundo estes últimos atores, não há necessidade de um ainda

maior alargamento e, a ocorrer, este teria necessariamente que ser acompanhado dos correspondentes meios.

O executivo camarário em funções de 2009 a 2013 assumiu a opção de continuidade das políticas educativas do executivo anterior, transmitindo a ideia de que a educação é, de facto, uma prioridade no quadro global da ação da autarquia. Mais, procura, na perspetiva dos atores, potenciar-se a transversalidade inerente ao fenómeno educativo, de modo a gerar o desenvolvimento local, que “tem sido alvo de um interesse crescente, em termos políticos, sociais e científicos” (Ferreira, 2005, p. 20). No entanto, as prioridades do município em termos educativos localizam-se sobretudo ao nível físico, como é mencionado pelos atores municipais. Apesar disto, é possível concluir que a atuação educativa municipal não se reduz apenas ao nível físico, ou seja, às competências legalmente impostas, uma vez que o município de Penacova não se limita a concretizações que são o resultado direto e imediato de emanações legais, mas faz transbordar a sua atuação para o domínio das “não-competências” (Pinhal, 2006, p. 122).

Foi evidenciada, por parte dos atores municipais, a consciência da necessidade de uma comunidade formada, pois só assim será vocacionada para o sucesso. Como tal, o município atribui bolsas de estudo aos alunos do ensino secundário e do ensino superior do concelho e estreita relações entre a escola e a comunidade, realizando atividades de cariz cultural, apesar de a comunidade, neste contexto, nem sempre evidenciar o envolvimento desejável. Os autarcas esperam que os jovens do concelho se formem e se fixem no concelho, evitando a desertificação e oferecendo, em simultâneo, o seu contributo para o desenvolvimento local. A desertificação corresponderia a um “silenciamento” do local. Assim, na esteira de Amiguinho (2005, p. 12), “este silenciamento tornar-se-á ensurdecador se as baterias analíticas forem as da exclusão social que, pela suposta maior visibilidade (e perigosidade) do fenómeno em meio urbano, fixa aí as atenções, quer no domínio da produção do conhecimento, quer dos projetos e das políticas”.

De facto, a relação entre poder municipal e sistema escolar parece estar já alicerçada no concelho de Penacova, numa conjuntura de operacionalização de políticas educativas que “cada vez mais tendem a configurar-se e a recompor-se pelo quotidiano do seu exercício, num ambiente social onde a instituição escola já não defende a priori o que é ser professor (e, até mesmo, ser aluno)” (Amiguinho, 2005, p. 14). Logo, as referidas relações não assumem apenas validade por si mesmas, mas também pela abrangência que alcançam ao nível da comunidade em geral e da formação do indivíduo globalmente considerada.

Quanto à relação com o poder central, ela é, na perspetiva dos autarcas, uma relação positiva e estabelecida a partir do diálogo, embora nem sempre se registre a existência de concordância total. Este aspeto poderá configurar-se como um facilitador substancial para a operacionalização, aliás, para a eficaz operacionalização, das incumbências educativas municipais.

E como a atuação municipal em território nacional difere de município para município, há câmaras que se limitam ao cumprimento das atribuições que a lei lhes impõe, havendo também outras que, revelando um maior investimento no setor educativo, operacionalizam um conjunto de ações educativas municipais desprovidas de obrigatoriedade legal. É que “a intervenção dos municípios em atividades fora do seu quadro de competências deve-se à crescente consciência da importância da área da educação para o desenvolvimento das comunidades locais” (Pinhal, 2006, pp. 122-123). Deve-se também “a alguma insuficiência do Ministério no exercício das suas competências próprias, por outro” (Pinhal, 2006, p. 123).

As competências educativas cuja legislação implica o cumprimento obrigatório situam-se ao nível da conceção e planeamento do sistema educativo, da construção e gestão de equipamentos e serviços e do apoio aos alunos e aos estabelecimentos (Pinhal, 2006, 2011).

O município de Penacova, pelo que foi possível apurar a partir das entrevistas cujo conteúdo foi triangulado com informação aferida a partir de outras fontes, participa no Conselho Geral, participa na constituição de agrupamentos de escolas, constituiu o Conselho Municipal de Educação e elaborou a Carta Educativa. Por outro lado, assegura a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, assegura a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, gere o pessoal não docente da educação pré-escolar e do ensino básico e desenvolve a ação social escolar para os alunos do pré-escolar e do ensino básico. Assegura ainda os transportes escolares, apoia o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico e participa no apoio à educação extraescolar. Logo, o município em estudo operacionaliza todas as competências educativas que a lei lhe atribui, à exceção dos casos em que a contextura sociocultural do concelho não o justifica. No entanto, alarga a sua atuação educativa para além das competências que a lei contempla, financiando projetos e programas, assegurando os transportes escolares para além daquilo a que é obrigado, assumindo o pessoal não docente do ensino básico em circunstâncias despidas de obrigatoriedade legal para o efeito e dinamizando atividades que se localizam ao nível

da educação não formal e cujo pólo centralizador é a biblioteca municipal. Além disto, o município de Penacova constitui parcerias para a criação de escolas do ensino profissional, celebra protocolos de cooperação para expansão da educação pré-escolar, coordena atividades de intervenção educativa local através do Conselho Municipal de Educação com vista à definição de uma política educativa local, apoia atividades e eventos promovidos pelas escolas de educação pré-escolar e do ensino básico, desenvolve projetos de animação desportiva para esses níveis de ensino, apoia projetos e eventos de outros níveis de ensino, apoia, do ponto de vista logístico e com materiais e subsídios de transporte para o ensino secundário, arranja urbanisticamente acessos e jardins dos estabelecimentos de ensino, constrói equipamentos para uso comum de todas as escolas, tais como bibliotecas, piscinas e espaços polivalentes, desenvolve projetos específicos de enriquecimento e complemento curricular, tais como educação para a ciência, mobiliza recursos locais, media conflitos ou tensões locais entre escolas, famílias e populações e exerce o *lobbying* junto dos órgãos políticos ou agentes económicos para obtenção de recursos e apoios para formações existentes ou criação de cursos de diferentes níveis no território municipal.

O Conselho Municipal de Educação de Penacova conta com a participação de representantes da autarquia, das escolas e de várias instâncias da comunidade. Segundo os entrevistados, é positiva a constituição deste órgão por abranger vários setores do concelho que, de modo direto ou indireto, podem contribuir para a operacionalização do fenómeno educativo, uma vez que “reúne saberes, vários conhecimentos, várias sensibilidades...” (F67), desempenhando um papel de importância na regulação do sistema educativo local. Efetivamente, as competências legalmente definidas para este Conselho oferecem-lhe a possibilidade de intervir na comunidade, afigurando-se como um agente definidor de uma política de educação local. Na senda de Prata (2008), espera-se que se afirme como um órgão de parceria capaz de emitir pareceres úteis ao Sistema Educativo, que tenha um peso relevante na tomada de decisão e uma composição variável, que seja sede de conceção, acompanhamento e avaliação de um projeto educativo local e ainda que conduza à territorialização das políticas educativas. Perante o afirmado, poderá dizer-se que o Conselho Municipal de Educação é o *leitmotiv* da territorialização do fenómeno educativo, pois que nele participam vários agentes educativos concentrados num território específico que alberga uma comunidade não menos específica. Logo, o território, no cerne do qual se encontra o órgão em questão, revela-se um espaço de inovação para pensar e empreender as mudanças necessárias face aos impasses de cada modelo atual de vida e de desenvolvimento (Calame, 2005).

Apesar disto, há atores que apontam como ponto fraco a débil participação de alguns dos seus membros, vendo até como negativa a possibilidade de atribuição de mais competências ao Conselho Municipal de Educação.

Quanto à *Carta Educativa de Penacova*, ela foi elaborada pelo Instituto de Estudos Geográficos da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, em 2007. A importância deste documento enquanto caminho para tomar decisões a nível local que permitam preparar o futuro em termos educativos é unanimemente reconhecida. Aliás, a *Carta* consubstancia-se como um documento de municipalização da Educação, pois que “serve de suporte à decisão política, orientando a expansão do sistema educativo de um determinado território, em função do seu desenvolvimento económico e sociocultural” (Lopes, 2011, p. 104).

Porém, a *Carta* carece de uma atualização urgente já que a realidade educativa se encontra em constante processo de metamorfose, o que faz com que o cenário educativo descrito no documento já não encontre correspondência na concretização efetiva do fenómeno educativo no concelho de Penacova. Nas palavras dos agentes camarários, aguardam-se verbas que possibilitem a referida atualização.

No ano letivo 2010/2011, o concelho de Penacova conheceu uma nova realidade educativa com a fusão dos dois agrupamentos *a priori* existentes num único mega-agrupamento, a qual não está ainda contemplado na *Carta Educativa*.

A maioria dos entrevistados posiciona-se contra esta nova realidade educativa que acarretou algumas alterações para o desenvolvimento do fenómeno educativo no concelho. Sendo-lhe reconhecidas unanimemente apenas vantagens de teor económico, faz também com que os agentes camarários possuam um único interlocutor educativo, sendo mais homogénea a atuação educativa a nível concelhio e facilitando a comunicação escola/município. Contudo, pedagogicamente falando, trata-se, para os entrevistados, de uma estratégia dotada de inconvenientes, os quais se estendem ao nível da gestão da instituição escolar propriamente dita.

O Conselho Geral é o órgão máximo de orientação e direção da escola, competindo-lhe a articulação com o contexto local em que a escola está inserida assim como com as diversas instâncias que o constituem. Na verdade, “estes pressupostos permitem-nos afirmar que este órgão é o principal responsável por analisar os pontos fortes e fracos da Escola, bem como a deteção de ameaças e de oportunidades no ambiente que a rodeia” (Queirós, 2012, p. 27). Sublinhe-se o facto de, além de possuir uma influência de extrema relevância sobre a escola propriamente dita, poder interferir ao nível do “ambiente que a rodeia”. E nesta interferência, o município poderá afirmar-se como um parceiro, uma vez que até faz parte integrante da própria

constituição do Conselho Geral. A autarquia possui três assentos no Conselho Geral, o que lhe confere a possibilidade de intervir ativamente no cenário educativo, o que é positivamente assinalado quer pelos atores internos à autarquia quer por aqueles que lhe são externos. Então, se a escola se estende para a comunidade, envolvendo a autarquia, também a autarquia se estende para a escola, participando neste órgão que “para além de controlar e monitorizar as práticas de gestão e administração escolar (...) é o principal responsável pela definição da estratégia da Escola e seu desdobramento para os níveis mais baixos da estrutura organizacional da Escola” (Queirós, 2012, p. 27).

Aliás, a relação da autarquia com as escolas e com a comunidade educativa é considerada positiva e realmente existente pelos agentes camarários, apesar de se registar algum ceticismo por parte dos atores escolares, que afirmam que a mesma se reduz àquilo que a lei impõe.

Em termos educativos, no concelho de Penacova, merece também referência a PENSAR – Associação de Desenvolvimento Integrado de Penacova, uma vez que, em articulação com o município, contribui para o desenvolvimento local, pois que implementa estratégias educativas ainda que diferentes das que são promovidas pela escola em si mesma. Estas estratégias são, como menciona o presidente desta Associação, promoção de cursos que se relacionam com aspetos locais e divulgação de pontos positivos do concelho.

Pelo que fica dito, percebe-se que, no concelho de Penacova, apesar de algumas vicissitudes pontuais apontadas por alguns entrevistados, a relação entre educação e municipalidade existe efetivamente e não apenas em termos retóricos, ou seja, são mais as reciprocidades do que as ruturas que se consubstanciam em torno desta relação.

Prospetivamente, espera-se, aliás esperança partilhada pela globalidade dos atores entrevistados, que Penacova contribua cada vez mais para o fomento da educação a vários níveis, o que trará consigo, certamente, o tão desejado desenvolvimento local. E isso só será viável a partir da concretização de uma verdadeira “democracia participativa local” (Cazajous, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condição humana é marcada e singularizada pela pertença a uma determinada cultura e a um certo núcleo social ou civilizacional. Assim, “todo o desenvolvimento verdadeiramente humano significa desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e do sentimento de pertença à espécie humana” (Morin, 2000, p. 59).

Vejam-se, neste âmbito, as seguintes palavras de D’Hainaut (1980):

Manifestamente o homem vem ao mundo bem pobre! Ao nascer o leão recebe dos seus pais a garantia da sua força, e o antílope traz consigo a agilidade que lhe salvará talvez a vida. A criança recebe somente um belo cofre vazio: a sua sobrevivência, a sua felicidade e a sua força dependerão daquilo que ela possa construir no seu espírito virgem. (p. 15)

Ora, estando o indivíduo integrado numa ambiência cultural e/ou comunitária, estará sujeito às emanações das instâncias que a constituem, possuindo, também ele, capacidade para a condicionar e/ou determinar. Trata-se de uma teia de mútuas e de múltiplas influências que determinam o desenvolvimento do indivíduo, por um lado, e o desenvolvimento da própria sociedade, por outro.

Sendo a educação “radicalmente um ato político” (Monteiro, s/d, p. 63), as relações entre a educação e as instâncias do poder, centralizado ou não, são inevitáveis e até mesmo necessárias.

A constatação deste facto justificou o presente estudo que assentou na análise das relações entre educação e municipalidade, ainda que devidamente contextualizadas no âmbito restrito do concelho de Penacova.

Na verdade, partiu-se de um universo teórico cujos pilares residiram nos meandros dos termos “educação” e “autarquia”, para proceder a uma abordagem teórico-prática da relação entre educação e poder local, sendo este último consubstanciado no município. Neste sentido, atente-se nas palavras de Prata (2008):

A importância da Educação e da Formação nas sociedades contemporâneas atribui aos municípios um papel de destaque. A evolução da concepção de escola enquanto comunidade educativa e a emergência de outros agentes e contextos remetem o poder local para um papel privilegiado e fazem dele um parceiro fundamental. Resultante tanto de propostas políticas governamentais como das reivindicações dos actores implicados nos processos educativos, a descentralização, a autonomia e territorialização das políticas educativas surgem como fundamentos para defender e propor uma nova política e uma nova organização dos sistemas educativos. (p. 6)

Na verdade, a educação afigura-se como um processo extremamente complexo que não se reduz à transmissão/aquisição de conteúdos académicos, mas

que se encaminha no sentido do desenvolvimento integral do indivíduo em particular e da comunidade em geral.

Num tempo em que a esfera social é marcada pela importância da educação em paralelo com a crescente intervenção do poder local, verifica-se que as comunidades locais se encontram cada vez mais envolvidas no processo educativo globalmente percecionado.

Não podemos esquecer que o cenário escolar da atualidade se revela bem diferente do que marcou décadas anteriores, o que exige de todos os atores educacionais um esforço de adaptação. José Mattoso alerta para as “alterações profundas que nem sempre consciencializamos devidamente” (Mattoso, 2002, p. 89). É que estas variações marcaram todos os setores do ensino, assim como todos os atores que neles se movimentam...

No entanto, nem sempre o desenho da história da intervenção das autarquias no fenómeno educativo assumiu tais contornos.

Na verdade, antes da revolução do 25 de abril de 1974, a participação das autarquias na educação era quase inexistente. Só após esta data, se fez sentir a verdadeira história desta participação, a qual passou pelas seguintes fases⁹⁷:

- a) desde abril de 1974 até 1986 (publicação da LBSE) – fase em que a participação do município na educação é apenas periférica;
- b) de 1986 até 1996 (início do verdadeiro protagonismo das autarquias na educação);
- c) de 1996 até ao presente (consolidação do protagonismo das autarquias na educação).

Como tal, o município passa de uma participação totalmente periférica a uma participação colaborativa e desta a uma participação colaborativa e integradora (Prata, 2008).

É, pois, bom de ver que as páginas da história da intervenção municipal em matéria educativa refletem um cada vez maior protagonismo do município, registando-se uma verdadeira descentralização educativa que se consubstancia no progressivo aumento de competências educativas municipais. Trata-se de “dar mais poder ao denominado poder Local, sendo o Ministério da Educação aquele que se encontrava em melhores condições para dar os primeiros passos, ao inserir as escolas nas comunidades e ao transferir para a administração local a gestão dos recursos” (Baixinho, 2008, p. 238).

As autarquias passam a ser, então, depositárias de competências educativas, o que encontra repercussões ao nível do próprio funcionamento dos estabelecimentos

⁹⁷Calendarização proposta por Sousa Fernandes (2000).

de ensino e da própria dinâmica comunitária no que à educação e à cultura diz respeito.

A atribuição de competências educativas às autarquias tem sido cada vez mais notória, o que faz com que os municípios tenham vindo a intervir cada vez mais ativamente em matéria educativa. Mais, cumpre dizer que tal intervenção, apesar do pendor educacional que não lhe pode ser retirado, tem por base uma missão de cariz social e até sociológico. Os membros do poder local estabelecem com os cidadãos uma relação baseada na proximidade que lhes permite a resolução efetiva de certos problemas e o contributo objetivo para o desenvolvimento integral dos indivíduos.

É com base nesta tipologia de atuação municipal que as crianças/jovens, além de encontrarem resposta a solicitações de vária índole, se preparam para o exercício de uma cidadania ativa e consciente.

Em termos futuros, será muito provável que se efetive com mais afinco e consolidação. A escola tenderá a ser cada vez mais uma instituição aberta (oferecendo e recebendo contributos de vária ordem) e a própria formação do indivíduo tenderá a ser cada vez mais abrangente. Assim, a relação da escola com o meio local será necessariamente reforçada e a construção dos cidadãos será cada vez mais portadora de um pendor de transversalidade.

Se “a tendência atual do Estado Central é a de jogar sobre uma dialética entre a centralização estratégica da planificação e da repartição de recursos, por um lado e da descentralização de decisões operacionais para as autarquias, por outro” (Baixinho, 2008, p. 250), parece que os caminhos do futuro visam reservar para as autarquias competências que ultrapassam largamente as referidas “decisões operacionais”.

A escola deixa de ser encarada como uma instituição isolada e apenas fisicamente residente no seio comunitário. Ao invés, ela passa a ser um elemento fundamental da comunidade local estabelecendo relações de índole dialética com outras instâncias da mesma, nomeadamente com o município. Mais, a escola, em articulação com o meio, conduz à criação de uma “identidade local” que se afirmará como uma peça chave na formação integral do aluno/criança ou jovem, em primeira instância, e do cidadão, em última análise. Atente-se, a este propósito, nas seguintes afirmações:

O reforço da identidade local é a mola que impulsiona, a partir do conhecimento de si, a procura do outro. O (re)conhecimento do espaço e tempo que é o seu e o estudo do mundo que é dos outros ao trabalhar o tema: o Mundo em que vivemos, proporciona aos alunos, por um lado, uma identificação com as suas próprias raízes e, por outro, o reconhecimento do Mundo e da História de que eles são também uma parte. (Abrantes, 1994, p. 83)

Logo, devemos considerar, numa perspetiva analítica do universo escolar, o local, ou seja, a ambiência territorial em que a escola está integrada, uma vez que esta vai contribuir decisivamente para a construção de uma identidade escolar, sucedendo também o inverso. De facto, “a educação não é apenas a escola e o local não é apenas o lugar” (Ferreira, 2005, p. 86), uma vez que a educação do indivíduo não é exclusivamente conferida pela escola, assim como o local não corresponde exclusivamente a uma noção de teor físico de localização, mas abarca instâncias variadas construindo a partir delas uma rede comunitária cujo papel na educação é bastante ativo. Trata-se, indubitavelmente, da “tomada de consciência da importância das cidades na educação e do papel dos municípios na ação educadora da cidade” (Fernandes, 2004, p. 42).

Tecidas estas considerações, parece-nos impossível deixar de citar o movimento das Cidades Educadoras cujo objetivo é o desenvolvimento de um projeto de cidade, simultaneamente, integrado e integrador que se afirmará como ponto de partida para a educação integral do indivíduo (Caballo Vilar, 2001). Com efeito, “nesta linha de pensamento, a instituição escola deve projetar a sua função educativa às dimensões de toda a sociedade e não continuar a assumir sozinha essa tarefa, o que vem reforçar as vantagens que são reconhecidas à relação escola-comunidade” (Amaro, 2006, p. 74).

Trata-se, portanto, de uma política de descentralização cuja base é a proximidade entre escolas e poder local, o que encontra eco em algumas das medidas de política educativa tomadas nos últimos dez anos, nomeadamente o Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas, que tem por base a inevitável intervenção autárquica em matéria educativa.

Deve salientar-se o facto de esta tendência descentralizadora não ser exclusiva do universo educativo português, mas marcar a generalidade dos países da Europa, ainda que cada um deles possua naturais especificidades decorrentes de quadros políticos, legislativos e culturais próprios. Pinhal (1997) avança com as seguintes razões justificativas da descentralização:

(...) crescente complexidade dos subsistemas sociais, relativamente aos quais uma intervenção eficaz dos poderes centrais começa a ser muito difícil; à compreensão de que o desenvolvimento requer, sobretudo, uma maior participação das comunidades locais, através da mobilização e gestão adequadas dos seus recursos; ao facto de nos situarmos numa época em que cada vez mais pessoas detêm acrescidas capacidades de exigência, reivindicação e intervenção, decorrentes do facilitado acesso à informação que caracteriza o nosso tempo. (p. 177)

O local assume um protagonismo cada vez mais significativo em matéria educativa, tendo por base a exigida formação integral dos indivíduos, que não se confina ao universo escolar, mas abarca todas as dimensões da sua vida, integrando, portanto, um papel ativo, partindo de ações e de relações dialéticas com instâncias variadas da comunidade. Assim se justifica o surgimento dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária cuja essencialidade visa dar resposta a questões socioculturais de índole local ou territorial, assumindo-se como um exemplo de concretização da descentralização e/ou territorialização educativa.

É bom de ver que a territorialização é indissociável do processo de autonomia das escolas, com base no qual as escolas, enquanto instâncias localmente sedimentadas, constroem o seu funcionamento educativo em função de realidades específicas e determinadas e não tendo na mira o universo nacional globalmente considerado.

Na segunda parte desta dissertação, procurou desenhar-se, com base no estudo realizado, que seguiu uma metodologia qualitativa, as relações entre educação e municipalidade no caso específico do concelho de Penacova.

Trata-se, portanto, de um estudo de caso em que se recorreu a uma metodologia qualitativa no sentido de apresentar a descrição e a interpretação das relações entre educação e municipalidade que se estabelecem no espaço restrito e circunscrito do concelho de Penacova.

Para chegar a este porto, partimos do referencial teórico explorado na primeira parte, o qual foi complementado com os dados recolhidos através das entrevistas (formais e informais), da observação direta e participante e da análise documental.

À semelhança do cenário global de Portugal nesta matéria, parece que, no concelho de Penacova, a escola está, cada vez mais, a deixar de ser uma instituição fechada sobre si mesma para se transformar num ente em relação permanente com outras instituições e/ou serviços no sentido de assegurar a formação integral do indivíduo. Nesta linha de abertura da escola à comunidade e do estabelecimento progressivo de políticas colaborativas, o município de Penacova tem acompanhado as tendências legislativas e tem assumido um papel de cada vez maior relevância no contexto educativo.

Assim, no concelho de Penacova, a relação entre educação e municipalidade parece querer afirmar-se cada vez mais significativamente, o que é visível ao nível das intervenções, que partem do exercício das competências e do exercício das “não competências” (Pinhal, 2006, p. 122). Aliás, o facto de estas últimas marcarem a atuação da câmara mostra precisamente que as vontades educativas se estendem para além daquilo que é legalmente exigido ou imposto.

Os próprios atores, de um modo geral, consideram que a relação entre educação e municipalidade no concelho é portadora de consistência e com tendência a adquirir contornos ainda mais sólidos com o avançar dos tempos.

Na realidade, os atores educativos, sejam eles internos ou externos ao município, são unânimes em considerar que a educação é uma área de extrema relevância para o indivíduo em particular e para a sociedade em geral, reconhecendo que a atuação educativa, quer ao nível dos agentes escolares, quer ao nível dos agentes municipais, é um ponto de partida fundamental para o desenvolvimento integral do indivíduo e para o desenvolvimento do próprio concelho. Aliás, estas duas últimas circunstâncias encontram-se intimamente interligadas estabelecendo entre si relações de tipo dialético, pois que a influência é dotada de reciprocidade.

Todavia, não podemos descurar os atores que possuem uma visão negativa da relação entre educação e municipalidade, o que se deve, segundo os mesmos, a uma falta de qualificação das estruturas dirigentes e a uma falta de articulação entre as estruturas municipais e as estruturas escolares.

É notório o reconhecimento de uma cada vez maior intervenção do poder local na educação. A escola surge e é progressivamente encarada como um parceiro social, que estabelece interdependências a vários níveis com o município e com outras instâncias locais. Esta atuação de índole local e comunitária da escola decorre de uma evolução em termos socioculturais que deixou de posicionar a instituição escolar num cenário de intervenção isolada e uníssona.

Ora, se, por um lado, se assume claramente que a escola deixa de estar fechada sobre si mesma, por outro, estas alterações são visíveis no aumento do protagonismo do município enquanto agente local e comunitário em que a escola se encontra integrada também. Como tal, a educação não é mais uma tarefa exclusiva das escolas, mas é traduzida em termos comunitários, ou seja, todas as instituições integradas num determinado espaço local e social são responsáveis por ela.

Importa referir que, se o conceito de escola foi alvo de mudanças, também o conceito de comunidade se alterou, no âmbito de um novo espírito social em que várias organizações contribuem para a concretização efetiva do fenómeno educativo.

Assistimos, portanto, a uma tendência descentralizadora das funções do Estado, pois que o poder nuclear vai transferindo para o poder local muitas das incumbências que eram, *a priori*, suas. Aliás, há atores que consideram que descentralização é sinónimo de municipalismo precisamente por ter na base a transferência de competências para o município.

E neste jogo de transferência de competências, o município vai intervindo com maior intensidade nas questões educativas, registando-se, no entanto, ainda, áreas educacionais em que o Estado centralizado não se demitiu de controlar as determinações. Será caso para dizer que “nem Estado Educador nem Município Educador. O Estado Educador tem uma visão iluminista, o Município Educador tem uma visão redutora” (Simão, 1994, p. 70).

Efetivamente, a eficácia educativa parece estar dependente de uma relação sóbria e ponderada entre centralização educativa e descentralização educativa. Há que aproveitar as potencialidades do local, logo, agir localmente como modo de intervenção educativa para a cidadania, uma vez que só no próprio território são reconhecíveis muitas das necessidades de um sistema (as quais diferenciam de subsistema para subsistema, de município para município, de comunidade para comunidade). Porém, numa mesma nação não é prescindível na totalidade a uniformidade de critérios e de atuações, assim como o estabelecimento de pilares educativos nucleares que devem ser implementados com vista ao sucesso educativo independentemente dos contextos locais onde decorrem. Neste aspeto, “apontemos então no Estado e Município parceiros da sociedade, apoiando os núcleos mais vivos dessa sociedade que são as famílias, para a valorização do Homem português (Simão, 1994, p. 70).

O anteriormente afirmado é corroborado pelo facto de, em muitos pontos, os próprios municípios não estarem preparados para a receção de mais competências, ou, melhor, para a receção de competências de outra índole (competências que atinjam questões educacionais estruturantes e que ultrapassem o domínio mais físico e mais pragmático da educação). Esta constatação é feita pelos atores educativos penacovenses quer sejam internos quer sejam externos ao município. Lembre-se a carência de verbas e até de recursos que cria, em alguns pontos, um desfasamento entre a transferência de competências e a capacidade para, efetivamente, as operacionalizar.

Por isso mesmo, quando se trata de considerar a atuação educativa municipal, verificamos que ela é torneada por potencialidades e por fragilidades. Sendo a educação reconhecidamente um verdadeiro alicerce da vida do indivíduo, salienta-se a proximidade, que faz com que o município conheça as necessidades reais e concretas dos munícipes, assim como as sensibilidades e prioridades dos autarcas, a envolvimento da autarquia no meio escolar, as colaborações realizadas, os recursos humanos, a vontade e a motivação, o próprio perfil e atuação dos atores. Contudo, há também o registo de situações em que existe falta de aproveitamento das potencialidades para proceder a importantes realizações, tal como, e essencialmente,

os obstáculos financeiros, que se concretizam na escassez de recursos e na falta de acompanhamento das incumbências municipais com as necessárias verbas.

Com efeito, o alargamento de competências municipais ganhou forma e foi sendo assumido com cada vez maior afinco, ainda que não seja sempre encarado de um prisma positivo, quando se trata de agentes externos à escola, externos ao município ou externos à escola e ao município. Então, existe a certeza da perceção deste alargamento, essa é unânime... o que não é dotado de unânimidade é o facto de ela poder ser ou não vantajosa para a globalidade dos atores educativos. Vê-se que os atores escolares não apresentam uma opinião positiva acerca do alargamento de competências educativas municipais, considerando as existentes como suficientes e considerando ainda que as autarquias não se devem imiscuir em assuntos pedagógicos. Por outro lado, os atores municipais opinam no sentido de este alargamento ser uma forma de reforçar o envolvimento das autarquias na educação, o que se afigura como positivo.

Há que referir que órgãos como o Conselho Municipal de Educação contribuem para oferecer um reforço ao nível da participação da autarquia na educação, pois que, integrando representantes da autarquia, das escolas e de várias instâncias da comunidade, fomenta a tão necessária articulação capaz de fazer do local um espaço promotor da educação como ação sincrónica e diacrónica em prol da formação de indivíduos particulares que, por seu turno, contribuirão para o desenvolvimento territorial.

Por outro lado, importa mencionar que a participação da autarquia no Conselho Geral faz com que o município se afirme como parceiro educativo, assumindo responsabilidades ao nível da definição das políticas educativas da própria escola. Neste caso, poder-se-á mesmo dizer que estão criadas as condições para o município deixar de ser um mero agente educacional supletivo e passar a adquirir um maior protagonismo em termos educacionais. Está criada a oportunidade para levar o local à escola e trazer a escola ao local, para deixar de encarar escola e município como instâncias isoladas e passar a olhá-las como instâncias de convergências comuns em que as afinidades devem ser notórias.

Apesar das diferentes perceções relativamente à intervenção educativa municipal, a verdade é que a forma como as políticas educativas são conduzidas condicionará o desenvolvimento local. Por seu turno, este último terá implicações ao nível da formação, globalmente entendida, dos indivíduos que nele se movimentam.

Os agentes camarários afirmam a educação como uma prioridade de atuação. Espera-se que esta perceção não seja apenas uma perceção e que o concelho de

Penacova conheça efetivamente o desejável desenvolvimento a vários níveis, pois os dividendos daqui advindos serão retirados pelos próprios cidadãos/habitantes do concelho. Sendo a educação uma prioridade, poderá potenciar-se a sua transversalidade, de modo a que o desenvolvimento concelhio seja, portanto, global e efetivo.

Verificou-se, a partir da análise documental, dos depoimentos prestados pelos entrevistados e pela observação direta que a Câmara Municipal de Penacova cumpre integralmente as competências consignadas na lei, sendo a sua prática em termos educativos até mais abrangente, pois que concretiza também algumas atividades educativas que vão além das competências ainda que desprovida da obrigatoriedade legal para o fazer.

A educação parece ser uma preocupação para o executivo camarário em exercício de funções. Como tal, em Penacova, parecem existir dinâmicas locais de envolvimento dos indivíduos, da escola e da comunidade em geral, decorrentes do reconhecimento de que “vivemos tempos de mudança. O constante fluir da realidade acentua o peso dos processos, desvendando em muitos produtos uma efémera condição de transitoriedade” (Stoer & Silva, 2006, p.7).

Neste sentido, verificámos a tentativa de conciliação da educação formal com a educação não formal, surgindo o local (neste caso concreto, Penacova) como espaço de confluências culturais/educacionais tanto emanadas da escola como da comunidade. Só assim haverá condições para implementar e pôr em prática a tão apregoada e também já largamente referida ao longo do presente trabalho educação integral do indivíduo.

Esta realidade só é possível se for assegurada, por um lado, a territorialização da escola, consubstanciada numa necessária abertura à comunidade, e a flexibilização do local às emanações escolares.

Da parte do único, atualmente, e depois do processo de fusão, agrupamento de escolas de Penacova, parece-nos haver abertura para a cooperação com o município. Aliás, ousado, neste ponto, alegar a minha própria experiência pessoal como professora do referido agrupamento, para atestar isto mesmo.

O órgão de gestão deste agrupamento abre sem reservas as portas para encarar os desafios que o ensino enfrenta na atualidade e que se prendem com mudanças que se concretizam ao nível sociocultural, tornando urgente o seu processo de adaptação.

De facto, o mega-agrupamento de escolas de Penacova apresenta uma grande heterogeneidade cultural, recebendo alunos advindos de famílias pertencentes a várias tipologias, nomeadamente monoparentais. Regista-se ainda a realidade dos

alunos dos cursos EFA's que são adultos que perspetivam esta formação como via de alcançarem melhorias nos seus empregos e, conseqüentemente, nos seus salários. Estes últimos fazem com que o professor seja um orientador que praticamente não transmite conteúdos mas coloca ênfase nas competências adquiridas. Porém, apesar das contingências de índole variada, segue-se Fernando Pessoa quando refere na *Mensagem* "Deus quer, o Homem sonha, a obra nasce". E já que estão criadas as condições legais, em certa medida, e socioculturais para a cooperação escola/município, este agrupamento de escolas encontra-se plenamente preparado para a operacionalizar.

Parece-nos que, em Penacova, as práticas acompanham esta reflexão, ainda que haja caminhos para desbravar no sentido de solidificar a relação entre educação e municipalidade. Contudo, se em termos da referida relação, pensarmos nos pólos opostos da reciprocidade e da rutura, certamente que a primeira se irá sobrepor, ainda como marca de primeiros passos para uma caminhada que, tudo indica, estará ainda longe de terminar...

É chegado o momento de expor a satisfação advinda da conclusão do estudo. Contudo, na nossa perspetiva, concluir um estudo desta natureza não significa dar por encerrada a investigação sobre a matéria em questão. Ao invés, esta conclusão representa apenas a abertura de um caminho ainda a percorrer no sentido do aperfeiçoamento, aprofundamento, melhoria, consolidação e atualização. Trata-se de um império conquistado, mas que carece de consolidação e alargamento!

Do que fica dito facilmente se depreende que estamos plenamente conscientes de que o presente estudo é portador de limitações, que importa considerar enquanto pontos de partida para reflexões futuras que originarão, espera-se que não num futuro muito distante, novos trabalhos.

Efetivamente, deve salientar-se que o objetivo da presente dissertação não foi o de formular conclusões generalizáveis a outras realidades. A leitura das conclusões e a aplicação a outros contextos exige cuidados, embora se espere que contribuam para uma reflexão mais alargada sobre a relação entre educação e municipalidade. Assim, este estudo de caso, de teor descritivo e interpretativo, circunscreve-se a um contexto específico, o que pode tornar falível qualquer espécie de generalização a partir do mesmo.

Por outro lado, há que ter em conta a natureza qualitativa do estudo, que nos pareceu a mais adequada por ser um estudo de caso circunscrito a um contexto específico, o que justificava a aferição das perceções dos atores sobre as relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova. O facto de a recolha de

dados se limitar a alguns atores considerados informantes-chave, enquanto representantes da autarquia, das escolas e de outras entidades do município, pode conferir, de algum modo, ao estudo um teor redutor. A verdade é que esta limitação se impunha como fator preponderante para a consecução e conclusão do estudo. Além disto, embora tenha sido feita a triangulação dos dados, o estudo é, em grande parte, baseado nas percepções dos atores, o que faz com que as conclusões devam ser interpretadas e entendidas tendo este aspeto em consideração e salvaguardando sempre a possível interferência de alguma subjetividade (que se procurou ultrapassar).

Importa também referir o perigo de um estudo desta natureza poder cair numa situação de anacronia, provocada pela própria alteração das políticas educativas e das alterações legislativas daí decorrentes. Logo, o risco de desatualização não pode ser descurado, ainda que o estudo permita sempre uma visão de um período específico.

A presente dissertação incide sobre as relações entre educação e municipalidade no concelho de Penacova, tendo por base o pressuposto de que a educação é um fenómeno global quer em termos de amplitude quer em termos de localização num período temporal da vida do indivíduo. Logo, considera-se a formação integral do indivíduo que não resulta apenas da influência da escola, mas de sinergias variadas que emergem de toda uma comunidade. No entanto, a nossa atenção focou-se com maior incidência nas relações da escola com o município devido à imposição natural da necessidade de proceder a um balizamento do objeto do estudo.

Assim, poderão constituir objetos de estudo, para investigações futuras, o estudo mais detalhado de outras instâncias potenciadoras da educação integral do indivíduo que não apenas a escola.

Deixamos ainda a sugestão para a realização de estudos sobre a evolução da relação entre educação e municipalidade no futuro, nomeadamente, no caso de Penacova, tendo em conta a constituição do mega-agrupamento.

Agora que chegamos ao fim deste longo percurso, parece-nos ser possível afirmar que, no concelho de Penacova, a relação dialógica entre escola e município se concretiza efetivamente.

E quanto ao futuro?

Aguardaremos que as emanações legais ditem os episódios seguintes da história da relação entre educação e municipalidade... Parece-nos, no entanto, tratar-se de uma relação a fortificar cada vez mais... Aguardaremos, pois, atentamente, para que possa ser feito o relato da consolidação (ou desintegração) de uma relação anunciada!

E, para que essa relação anunciada se transforme numa relação consolidada, a primeira pedra a lançar para erigir este monumento poderá ser a criação de um

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Projeto Educativo Local... Só assim se conseguirá transformar Penacova numa verdadeira Cidade Educadora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abbagnano, N. (2000). *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes.

Abbagnano, N. (2008). *Carácter messiânico do direito ou dimensão utópica dos direitos humanos*. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI. Brasília – DF 20, 21 e 22 de novembro 2008.

Abrantes, J. (1994) (org.). *A Outra Face da Escola*. Lisboa: Ministério da Educação.

Adão, M. E. (2009). *Contratos de Autonomia – descentralização, desconcentração, (re)centralização – Que poderes conferiu às escolas*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade Portucalense, Porto.

Almeida, A. (2000). O papel dos municípios na educação em Portugal. *Revista Iberoamericana de Educación*, 24. Consultado em novembro de 2008, em www.rieoei.org/deloslectores/826.

Almeida, J. (2004). O papel dos Municípios na Educação em Portugal. Consultado em dezembro de 2011, em <http://www.rieoei.org/deloslectores/826>.

Almeida, L., & Freire, T. (2000). *Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação*. Braga: Psiquilíbrios.

Almeida, S. (2011). *A europeização das políticas educativas em Portugal*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Coimbra, Coimbra.

Alves, A. (2011). *Relação município-escola na perspectiva dos seus responsáveis*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Aveiro, Aveiro.

Alves, J. (1989). *O Municipalismo em Portugal no século XVIII*. Lisboa: Livros Horizonte.

Alves, N., Cabrito, B., Canário, R., & Gomes, R. (1996). *A escola e o espaço local. Políticas e atores*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Amado, J. (2000). A Técnica de Análise de Conteúdo. *Revista de Educação e Formação em Enfermagem*, 5, 53-63.

Amado, J. (2009). *Introdução à Investigação Qualitativa em Educação (Investigação Educacional II)*. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Amaral., D. F., Amado, C., & Silva, J. (2011). *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Editora Almedina.

Amaro, M. (2006). *Organização Local da Educação e a Dinâmica da Sociedade Actual. Estudo sobre o município de Penacova*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Coimbra, Coimbra.

Amiguinho, A. (2005). Educação em meio rural e desenvolvimento local. *Revista Portuguesa de Educação*, 18, 7-43.

Andrade, D. (2010). *Políticas de Parceria Local para o Desenvolvimento da Cidade Educadora: o caso do município de Almada*. (Relatório de estágio não publicado). Universidade de Lisboa, Lisboa.

Andrade, E. (2002). *Realidades e potencialidades de um CFAE numa perspectiva de territorialização – as acções e as lógicas subjacentes (estudo de caso)*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Lisboa, Lisboa.

Antunes, I. (2009). Na Procura da Excelência. In *Cadernos Municipais Eletrónicos. Boas Práticas nas Autarquias Locais*. Lisboa: Fundação Res Pública. Consultado março de 2010, em <http://cadernosmunicipais.fundacaorespublica.pt/data/pdfs/ART4aba727dd94fc.pdf> e consultado em 04-03-2010.

Arénilla, L., Gossot, B., & Rolland, M. (2001). *Dicionário de Pedagogia*. Lisboa: Instituto Piaget.

Arnol, J., Ricón, D., & Latorre, A. (1992). *Investigación educativa: Fundamentos y metodología*. Barcelona: Editorial Labor.

Ascher, F. (1998). *Metapolis: acerca do futuro da cidade*. Oeiras: Celta Editora.

Referências bibliográficas

Azevedo, J. (coord.) (2008). *Como vamos melhorar a Educação em Portugal. Novos compromissos sociais pela Educação*. (Relatório Final do Debate Nacional sobre Educação). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Baixinho, A. (2006). Os Municípios e a Educação: um estudo sobre o contributo dos Conselhos Municipais de Educação para a construção de políticas locais. *Revista Lusófona de Educação*, 8, 81-95.

Baixinho, A. (2008). Educação e autarquias em Portugal. Lógicas de acção do poder autárquico em face do poder central e dos micropoderes locais. *EccoS*, v. 10, 1, 233-254.

Baixinho, A. (2009). O Município e a Construção da Política Local de Educação: estudo de caso numa autarquia do Oeste. *EccoS*, v. 11, 2, 433-455.

Baixinho, A. (2011). Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e os micro-poderes locais. *Revista Lusófona de Educação*, 18, 81-95.

Ball, S. (1989). *A micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Barbieri, H. (2003). Os TEIP, o Projeto Educativo e a Emergência de 'Perfis' de Território. *Educação, Sociedade & Culturas*, 20, 43-75.

Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Bárria, I., & Falcão, M. (1994). As escolas interagem. In J. Abrantes (org.), *A outra face da escola* (pp. 379-391). Lisboa: Ministério da Educação.

Barroso, J., & Pinhal, J. (orgs.) (1995). *A administração da educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

Barroso, J. (org.) (1996). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora.

Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Barroso, J. (1998). Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico à escola pública. *Educação e Sociedade: Escolas e Parcerias Educativas*, 4 (Nova Série), 32-36.

Barroso, J. (org.) (1999). *A Escola entre o Local e o Global: perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Educa.

Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa.

Barroso, J. (2012). La gestion scolaire, entre modernisation et exigence démocratique: Le cas du Portugal. *Revue Internationale d'Éducation de Sèvres*, 60,55-64.

Baptista, M. I. (2005). Os edifícios escolares do ensino primário no distrito de Bragança. In *Collecção Oficial da Legislação Portuguesa (1887)* (pp. 857-858). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Benavente, A. (1990). *Escola, professores e processos de mudança*. Lisboa: Livros Horizonte.

Bertheleu, H., & Bourdarias, F. (2008). *Les constructions locales du politique*. Collection Perspectives «Villes et territoires», n.º18. Tours : Presses Universitaires François-Rabelais.

Biagonil, D., & Alemany, C. (2011). Municipalismo, movimientos ciudadanos, redes nacionales e internacionales en torno de la democracia directa. In A. Falck & P. P. Yáñez (Eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local (pp. 65-92). Málaga: CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. Consultado em abril de 2012 em http://www.infoop.org/observ/parameters/infoop/files/File/upload/Biblioteca_de_la_Democracia_Participativa/Democracia_Participativa/Municipalismo,_movs_ciudadanos_CL_AEH_1.3.pdf.

Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

Referências bibliográficas

Boavida, J., & Amado, J. (2008). *Ciências da Educação: Epistemologia, identidade e perspectivas*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria dos métodos*. Porto: Porto Editora.

Borges, N. (1987). *Coimbra e Região*. Lisboa: Editorial Presença.

Calame, P. (2005) (coord.). *Territoires. Penser localement pour agir globalement*. Paris: Éditions Charles Léopold Mayer.

Campos, B. P. (org.) (1995). *A investigação educacional em Portugal*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Canário, M. B. (1999). *Construir o projecto educativo local. Relato de uma experiência*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Canário, R. (org) (1992). *Inovação e Projecto Educativo de Escola*. Lisboa: Educa.

Carvalho, A., & Diogo, F. (1994). *Projeto Educativo*. Porto: Edições Afrontamento.

Carvalho, A., & Ramôa, M. (2011). Do Centro às Periferias: do Programa TEIP 2 aos projectos TEIP. Secção de Sociologia da Educação da Associação Portuguesa de Sociologia (Ed.), *Actas do II Encontro de Sociologia da Educação – “Educação, Territórios e (Des)Igualdades”*, (pp. 43-56). Consultado em maio de 2012, em <http://www.aps.pt/cms/imagens/ficheiros/FCH4f0ee64f7a121.pdf>.

Carvalho, R. (1985). *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Castro, C. (2007). *Administração e Organização Escolar: O Direito Administrativo da Escola*. Porto: Porto Editora.

Casulo, J. C. (1988). As Leis de Bases da Educação Nacional: Percurso Histórico e Condições de Aplicabilidade. *Revista Portuguesa de Educação*, 1,3, 21-28.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Catulo, K. (2012). Autonomia. Escolas que quiseram sair debaixo da saia da mãe não voaram muito. Consultado em outubro de 2011, em <http://www.ionline.pt>.

Cazajous, R., Depaquit, S., Dulucq, O., Gontcharoff, G., Hannyoy, F., Leblanc, N., Mahey, P., Picard, J., & Vermersch, A. (2011). *Démocratie participative locale*. Paris: adels.

Cerca, I. (2007). *Poder local e educação: que relação?* (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Coimbra, Coimbra.

Charlot, B. (1994). La territorialisation des politiques éducatives: une politique nationale, In B. Charlot (coord.), *École et territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux* (pp. 121-142). Paris: Armand Colin.

Charlot, B. (2007). Educação e Globalização. Uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, 4, 129-136.

Coelho, M. H., & Magalhães, J. (2008). *O poder concelhio: das origens às cortes constituintes*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica.

Correia, F., & Fonseca, C. (2010). *Penacova, o Mondego e a Lampreia*. Coimbra: Câmara Municipal de Penacova.

Costa, J. A., Neto-Mendes, A., & Ventura, A. (Orgs.) (2004). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Costa, M. I. (2010). *Município de Alenquer: práticas e políticas*. (Relatório de estágio não publicado). Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa.

Costa, T. (2010). *Cidades Educadoras, Educação de Adultos e Competitividade dos territórios*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Aveiro, Aveiro.

Couto, J., & Pereira, M. (2001). *Museu do Moinho Vitorino Nemésio*. Penacova: Câmara Municipal de Penacova.

Referências bibliográficas

Cruz, C. (2012). *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Ação Pública*. (Tese de doutoramento não publicada). IEUL, Lisboa.

De La Fuente Vàsquez, M. (2008). *Polítiques locals dels temps. Gènere, ciutat i benestar quotidià*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.

Delgado, J., & Martins, E. (2002). *Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas – 1974-1999: continuidades e rupturas*. Lisboa: Ministério da Educação/Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento.

Delors, J. (Coord.) (1998). *Educação: um tesouro a descobrir*. Porto: Edições ASA.

Denzin, N., & Lincoln, Y. (2003). *The Landscape of Qualitative Research. Theories and Issues*. Londres: SAGE Publications.

Dias, J. M. (2004). *Ética e Educação*. Lisboa: Universidade Aberta.

Diéz, R. B. (2008). *La calidad como reto en las escuelas de educación infantil al inicio del siglo XXI*. (Tese de doutoramento não publicada). Universidad de Alicante, Alicante.

D'Hainaut, L. (1980). *Educação - dos fins aos objetivos*. Coimbra: Livraria Almedina.

Estaco, I. (2000). *A escola, as parcerias e a mudança: teoria e prática*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Eurydice (2007). *Autonomia das escolas na Europa. Políticas e medidas*. Lisboa: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, Ministério da Educação. Consultado em agosto de 2011 em [fromhttp://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/090PT.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/090PT.pdf).

Fafe, J. (1990). *Nação: fim ou metamorfose?*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Faure, E. (1972). *Aprender a ser*. Lisboa: Livraria Bertrand.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Fernandes, A. (1987). *Descentralização e Teoria do Estado*. Comunicação apresentada ao Colóquio sobre La Décentralisation: Évaluation d'un Thème de Recherches, realizado na Universidade de Orléans em 1 e 2 de outubro de 1987.

Fernandes, A. (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário*. (Tese de doutoramento não publicada). Universidade do Minho, Braga.

Fernandes, A. (1994). *Educação e Poder Local: Actas do Seminário «Educação, Comunidade e Poder Local»* (pp. 44-63). Lisboa: Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação.

Fernandes, A. (1996). Os Municípios Portugueses e a Educação – As normas e as práticas. In J. Barroso & J. Pinhal (Orgs.), *A Administração da Educação – Os Caminhos da Descentralização* (pp. 113-124). Lisboa: Edições Colibri.

Fernandes, A. (1998). *Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre os Fantasmas do Passado e os Desafios do Futuro: Actas do Seminário “A Territorialização das Políticas Educativas”* (pp. 28-42). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

Fernandes, A. (1999). Descentralização Educativa e Intervenção Municipal. *Noesis*, 50, 21-25.

Fernandes, A. (2000). Municípios e Escolas Normativização e Contratualização da Política Educativa Local. In J. Machado, J. Formosinho & A. S. Fernandes (Coords.), *Autonomia Contratualização e Município* (pp. 35-46). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.

Fernandes, A. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. Costa, A. Mendes & A. Ventura. *Políticas e gestão local da Educação. Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 35-43). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Fernandes, A. (2005). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. Ferreira. *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193-224). Porto: Edições Asa.

Referências bibliográficas

Fernandes, A. T. (1987). Descentralização e Teoria do Estado. Comunicação apresentada ao Colóquio sobre La Décentralisation: Évaluation d'un Thème de Recherches, realizado na Universidade de Orléans.

Fernandes, D. (1991). Notas sobre os paradigmas de investigação em educação. *Noesis*, 18, 64-66.

Fernandes, J. A. (2006). Restruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias. *Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente*, 6, 95-113.

Fernandes, J. (1991). *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.

Fernandes, J. A. R. (2004). A cidade, os municípios e as políticas: o caso do “Grande Porto”. *Revista de Sociologia*, 13, 227-25. Consultado em março de 2010, em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8521.pdf>.

Ferreira, E. (2008). Políticas educativas, governação democrática e autonomias. In A. C. Lopes, C. Leite, E. Macedo & M. L. Tura (Orgs.), *Políticas educativas e dinâmicas curriculares no Brasil e em Portugal* (pp. 115-138). Rio de Janeiro: Faperj.

Ferreira, I., & Teixeira, A. (2010). Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: breve balanço e novas questões. *Revista do departamento de Sociologia da FLUP*, Vol.XX, 331-350.

Ferreira, F. (2003). *O Estudo do Local em Educação: Dinâmicas Socioeducativas em Paredes de Coura*. (Tese de doutoramento não publicada). Universidade do Minho, Braga.

Ferreira, F. (2005). *O local em educação. Animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferreira, J. (2012). *O Impacto do Contrato de Autonomia Através das Percepções dos Actores Educativos: o caso da Escola-Piloto ES/3 João G. Zarco*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade Lusófona, Porto.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Fino, C. N., & Sousa, J. M. (2003). As TIC redesenhando as fronteiras do currículo. *Revista Galego- Portuguesa de Psicoloxía y Educación*, 8, 2051-2063.

Font, J. (2003). *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Formosinho, J., Machado, J., & Ferreira, F. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições Asa.

Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, F. I. (2005). *Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Asa.

Francisco, M. F. (2007). Aristóteles enquanto Fonte das Concepções de Espaço Público e Espaço Privado de Hannah Arendt Notandum, 33-48 14. Consultado em maio de 2010, em <http://www.hottopos.com/CEMOrOCFeusp/>.

Gal, R. (1976). *História da Educação*. Lisboa: Editorial Veja.

Gonçalves, A. (2006). O conceito de governança. Anais do XV Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Consultado em julho de 2010, em <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>.

González, M. S. (1999). *Edgar Morin. Complejidad y sujeto humano*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Valladolid, Valladolid.

Gouveia, L. (2004). *Local E-Government – A Governação Digital na Autarquia*. Porto: SPI (Sociedade Portuguesa de Inovação).

GRALE. (2008). *Decentralization and local democracy in the world: First UCLG Global Report by United Cities and Local Governments*. Barcelona: The World Bank and United Cities and Local Governments.

Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e Análise de Conteúdo – sentido e formas de uso*. Lisboa: Principia.

Herculano, A. (1919). *O bobo*. Lisboa: Livraria Bertrand.

Referências bibliográficas

Herculano, A. (1853). *Opúsculos I (As Freiras de Lorvão)*. Lisboa: Editorial Presença.

Hernández, P. A. (2010). *Experiencias inovadoras de Gestión Municipal*. Santo Domingo: Impresora Villar Pérez.

Horta, X. B., & Fornés, M. T. (2004). *Directius municipals. Entre la política i la gestió*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.

Júnior, F., Leão, A., & Mello, S. (2007). Validade e Confiabilidade na Pesquisa Qualitativa em Administração. I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. Consultado em fevereiro de 2011, em <http://www.anpad.org.br>.

Justino, D., & Batista, S. (2013). Redes de Escolas e Modos de Regulação do Sistema Educativo. Consultado em julho de 2013, em <http://sociologia.davidjustino.com/?p=641>.

Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Laemos, J., & Silveira, T. (2003). *Autonomia e Gestão das escolas: legislação anotada*. Porto: Porto Editora.

Laville, C., & Dionne, J. (1999). *A construção do saber. Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed.

Le Petit Larousse. Dictionnaire Encyclopédique (2006). Paris: Larousse.

Lima, L. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 2, 7-47.

Lima, L. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras*, 19, 227-253.

Lopes, A. S. (1995). *Desenvolvimento Regional*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Lopes, J. (2012). *A Contratualização da Autonomia das Escolas: a regulação da ação pública em educação*. (Tese de doutoramento não publicada). Universidade de Lisboa, Lisboa.

Lopes, P. (2011). *Cartas Educativas: Participação e Autonomia dos Municípios na Educação. Estudo de Caso*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Aveiro, Aveiro.

Lopes, V., Machado, V., & O'Neill, H. (2004). *Cidades e regiões digitais – para o desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento*. Oeiras: Instituto Nacional da Administração.

Louro, P., & Fernandes, P. (2004). A intervenção autárquica no campo educativo: Estudo de caso num Município da Área Metropolitana de Lisboa. *Aná. Psicológica*, 1, 273-287.

Machado, J. (2005). Cidade Educadora e Coordenação Local de Educação. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. Ferreira (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 225-264). Porto: Edições Asa.

Machado, J. (2009). *Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção: Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia* (pp. 83-89). Braga: Universidade do Minho.

Maragall, P. (2008). Educación y Vida Urbana: 20 años de ciudades educadoras. In *La ciudad de las personas*. Barcelona: edição da Asociación Internacional de Ciudades Educadoras e Editora Santillana, 15-17.

Martinho, A. P. (2010). Fazer sentido. In eGOVERNMENT- O Estado da Arte em Portugal. Consultado em novembro de 2011, em http://www.espiralnet.com/igovdoc/ESPECIAL_2010/files/igov_especial_final.pdf.

Martins, G. O. (1993). *Escola de Cidadãos*. Estarreja: Editorial Fragmentos.

Referências bibliográficas

Martins, J. (2000). Relação Autarquia/Escola ou sua administração. In J. Machado, J. Formosinho & A. Fernandes (Coord). *Autonomia, Contratualização e Município* (pp. 9-18). Braga: Centro de Formação de Associações de Escolas Braga/Sul.

Martins, É. (2005) Carta educativa: ambiguidades e conflitualidades. *Rev. Lusófona de Educação*, 6, 139-151.

Martins, J. (2007). *O papel dos municípios na construção das políticas educativas*. (Tese de doutoramento não publicada). Universidade do Porto, Porto.

Martins, H. A., Neto-Mendes, A. A., & Cordeiro, M. R. (2011). Cartas Educativas: um olhar sobre soluções de reordenamento da rede escolar e mudanças no(s) território(s). In *Secção de Sociologia da Educação da Associação Portuguesa de Sociologia (Ed.): Actas do II Encontro de Sociologia da Educação – “Educação, Territórios e (Des)Igualdades”* (pp. 309-337).

Mattoso, J. (2002). A Escrita da História. In *Obras Completas* (pp. 89-100), vol.10. Lisboa: Círculo de Leitores.

McLaverly, P., Blakeley, G., Fishkin, J., Akkerman, T., Bützer, M., Blanco, I., Rebollo, Ó., Carson, L., White, M., Hendriks, C., Palmer, J., Jarque, M., Medina, L., & O’Neill, C. (2003). *Public participation and local governance*. Barcelona: Institut de Ciències polítiques I Socials.

McMillan, J. H., & Shumacher, S. (1989). *Research education: A conceptual introduction*. Illinois: Scott. Foresman and Company.

Mendes, J. A. (2000). *A Indústria de Cal no Concelho de Penacova: História e Potencialidades*. Coimbra: Câmara Municipal de Penacova.

Mendes, J. L. (2000). Regionalização. In *Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado* (pp. 209-225), Vol. 5 (Q.Z). São Paulo: Editorial Verbo.

Mialaret, G. (1976). *As ciências da educação*. Lisboa: Moraes Editores.

Mialaret, G. (1980). *As ciências da educação*. Lisboa: Moraes Editores.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Miranda, N., & Azevedo, J. (2007). Estado, Município e Educação. Conselho Municipal de Educação: limites e potencialidades. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 6, 2-84.

Monteiro, A. (s/d). *Educação, Ato Político*. Lisboa: Livros Horizonte.

Moraes, M. C. (2004) Reencantando a educação a partir de novos paradigmas da ciência. Consultado em junho de 2010, em <http://www.ub.edu>.

Moraes, M. C. (1996). O paradigma educacional emergente: implicações na formação do professor e nas práticas pedagógicas. *Aberto*, 70, 57-69.

Morin, E. (2000). *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez Editora.

Nabais, J. (2007). *A autonomia financeira das autarquias locais*. Coimbra: Almedina.

Nelson, M. (2011). Escolas TEIP2: Do projecto ao contrato, das estratégias aos resultados. In *Secção de Sociologia da Educação da Associação Portuguesa de Sociologia (Ed.): Actas do II Encontro de Sociologia da Educação – “Educação, Territórios e (Des)Igualdades”* (pp. 24-34).

Nogueira, J. (2011). *Organização territorial das escolas: dinâmicas dos alunos na cidade de Coimbra*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Coimbra, Coimbra.

Nóvoa, A. (1992). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

Nunes, M. (1989). *Nos caminhos do património*. Coimbra: Livraria Minerva.

O.C.D.E. (1985). *O Ensino Na Sociedade Moderna*. Rio Tinto: Edições Asa.

Oliveira, M. (2000). *A Gestão do TEIP*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Referências bibliográficas

Oliveira, M. (2009). *O papel dos conselhos municipais de educação na política educativa local*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade Aberta, Lisboa.

Pardal, L., & Correia, E. (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal Editores.

Pasquier, R., Simoulin, V., & Weisbein, J. (2007). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théorie*. Paris: L.G.D.C..

Peixoto, A. (1992). *Descentralização do ensino primário*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Piaget, J. (1990). *Para Onde Vai a Educação?* Lisboa: Livros Horizonte.

Pinhal, J. (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In A. Luís, J. Barroso & J. Pinhal. *A administração da educação: investigação, formação e práticas* (pp. 177-195). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.

Pinhal, J., & Viseu, S. (2001). *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão*. Lisboa: Centro de Estudos da Escola/Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

Pinhal, J. (2003). A actividade educacional das autarquias portuguesas: natureza e intencionalidade. Recife: Comunicação ao *III Congresso Luso-Brasileiro da Política e Administração da Educação* (texto policopiado).

Pinhal, J. (2004). Os municípios e a provisão pública de educação. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura, *Políticas e gestão local da educação* (pp. 45-60). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Pinhal, J. (2005). Descentralização da administração educacional: Os municípios e a autonomia das escolas. Uma oportunidade perdida. In *A Escola entre o estado e o mercado. O público e o privado na regulação da educação* (pp. 97-106). 2º Congresso do Fórum Português de Administração em Portugal. Lisboa: FPCEUL.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso (org.), *A regulação das políticas públicas de educação* (pp. 99-128). Lisboa: Educa.

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

Pinheiro, M. A. (2011). *Cidade Educadora: a organização em centros cívico-educativos. Uma proposta para Cuiabá*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Coimbra, Coimbra.

Pinho Leal, J. S. (1890). *Portugal Antigo e Moderno*. Tomo IV. Lisboa: Livraria Editora Tavares Cardoso & Irmão.

Pintassilgo, J. (1998). *República e formação de cidadãos – a educação cívica nas escolas primárias da primeira República portuguesa*. Lisboa: Edições Colibri.

Prata, M. (2008). *Autarquias e Educação – Lideranças emergentes na política educativa local*. (Tese de doutoramento não publicada). Universidade do Minho, Braga.

Queirós, J. (2012). *Convergência entre a gestão de Agrupamento de Escolas ou Escola não Agrupada e a gestão do seu Sistema de Informação*. (Tese de mestrado não publicada). Escola Superior de Educação de Bragança, Bragança.

Ribeiro, Rogério (2005). *Conselho Local/ Municipal de Educação: da construção da política do “local” à edificação jurídica de um espaço dito de participação contextualizada no campo educativo. Constrangimentos e ambiguidades*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade do Porto, Porto.

Rocha, J. A. Oliveira. (1998). O Futuro da Governação Local. Consultado em janeiro de 2009, em <http://hdl.handle.net/1822/2911>.

Romão, J. E. (2000). Educação no século XXI – Saberes Necessários Segundo Freire e Morin. *EccoS revista científica*, 2, 09-17.

Referências bibliográficas

Ruivo, F. (1990). Local e política em Portugal: o poder local na mediação entre centro e periferia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 75 - 95.

Ruivo, F. (2011). *O poder local português e a construção europeia: o estado labiríntico revisitado*. Coimbra: Almedina.

Santos, A. B. (1998). Regionalização: crónica de uma morte anunciada. *Análise Social*, 148, 4.º, 885-903.

Santos, B.S. (2003). *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez.

Santos, B. S. (2007). Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. Consultado em janeiro de 2009, em <http://www.ces.uc.pt>.

Santos, L. & Grade, R. (2008). A Questão das Grandes Área Metropolitanas previstas na lei n.º10/2003 – O caso da Grande Área Metropolitana de Coimbra. *Revista Minerva – Pesquisa & Tecnologia*, 2, 197-206.

Santos, L. (2009). *O Projecto Educativo Local numa “Cidade Educadora”: dos princípios às práticas*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Aveiro, Aveiro.

Sarmento, M. (1993). *A escola e as autonomias*. Porto: Edições Asa.

Savater, F. (2002). *Política para um jovem*. Lisboa: Editorial Presença.

Seco, M. A. (1965). *A região de Penacova e a navegação comercial no Mondego*. (Tese de licenciatura não publicada). Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra.

Serrano, G. P. (2004). Metodologias de investigação em animação sociocultural. In J. Trilla (coord.), *Animação sociocultural* (pp. 101-122). Lisboa: Instituto Piaget.

Sesta Assembleia Nazionale degli Enti Locali (2009). *Federalismo e Territorio*. Bergamo.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Silva, I. (2006). *A autarquia como promotora da Política Educativa Local – O caso de um Município* (Tese de mestrado não publicada). Universidade Aberta, Lisboa.

Silva, J. (2010). *Dicionário dos Contratos Públicos*. Coimbra: Edições Almedina,S.A. Coimbra.

Simão, J. V. (1994). *Educação, comunidade e poder local: Actas do Seminário «Educação, Comunidade e Poder Local»* (pp. 65-70). Lisboa: Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação.

Simões, J. (2010). *Cidades em rede e redes de cidades: o movimento das cidades educadoras*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Coimbra, Coimbra.

Sizoo, A., Musch, A., Papisca, A., Klem, M., Frerks, G., Berg, D., Bush, K., Ramos, A., Moor, M., & Hemert, C. (2008). *La Diplomatie des Villes*. La Haye: Arne Musch.

Sousa, R. (2000). Municípios e Autonomia das escolas. In J. Machado, J. Formosinho, & A. Fernandes (Coord). *Autonomia, Contratualização e Município* (pp-67-86). Braga: Centro de Formação de Associações de Escolas Braga/Sul.

Stake, R. (2007). *A arte de investigação em estudos de caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Stoer, S. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista»? *Análise Social*, 77-78-79, 793-822

Stoer, S., & Silva, P. (2006) (org.). *Escola-Família. Uma relação em processo de reconfiguração*. Porto: Porto Editora.

Tavares, D. (2010). *O impacto do processo de RVCC na evolução dos projetos pessoais*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Coimbra, Coimbra.

Tilstone, C., Florian, & Rose, R. (2005). *Promover a educação inclusiva*. Lisboa: Instituto Piaget.

Referências bibliográficas

Tonella, C. (2006). *Poder local e políticas públicas. O papel dos conselhos gestores*. Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá.

Torgal, L. R. (2004). *António José de Almeida e a República*. Casais de Mem Martins e Rio de Mouro: Círculo de Leitores.

Tripa, M. (1994). *O novo modelo de gestão das escolas básicas e secundárias*. Rio Tinto: Asa.

Tristão, E. (2009). *As políticas educativas municipais - estudo extensivo nos municípios da comunidade urbana da lezíria do Tejo*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Lisboa, Lisboa.

Tuckman, B. W. (2000). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Vala, J. (1986). A Análise de Conteúdo. In A. S. Silva & M. Pinto (org.). *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 101-128). Porto: Edições Afrontamento.

Vala, J., & Castro, P. (2013). Pensamento social e representações sociais. In J. Vala, M. B. Monteiro (Eds.), *Psicologia social* (pp. 569-602). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Van Zanten, A. (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris: Presses Universitaires de France.

Vasconcelos, T. (1996). Onde Pensas tu que vais? Senta-te! – Etnografia como Experiência Transformadora. *Educação, Sociedade & Culturas*, 6, 23-46.

Vidigal, L. (1989). *O municipalismo em Portugal no século XVIII*. Lisboa: Livros Horizonte.

Vieira, C. (1995). *Investigação Quantitativa e Investigação Qualitativa: uma abordagem comparativa*. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Vieira, T. (2011). *Projetos Educativos Locais: o Plano Municipal de Intervenção Educativa no Município de Ílhavo*. (Tese de mestrado não publicada). Universidade de Coimbra, Coimbra .

Villar, M.B.C. (2007). *A Cidade Educadora. Nova perspectiva de organização e intervenção municipal*. Lisboa: Instituto Piaget.

Velelas, J. (2009). *Investigação – O Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa : Edições Sílabo.

Woods, P. (1999). *Investigar a Arte de Ensinar*. Porto: Porto Editora.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Agenda da Câmara Municipal de Penacova. Disponível em <http://www-cm-penacova.pt>.

Atas das reuniões da Assembleia Municipal da Câmara Municipal de Penacova realizadas entre 2007 e 2011.

Atas das reuniões do Conselho Municipal de Educação de Penacova realizadas entre 2007 e 2011.

Autonomia das escolas na Europa. Políticas e medidas (2007), Comissão Europeia. Consultado em agosto de 2011, em http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/090PT.pdf.

Boletim nº 9 da Rede Portuguesa das Cidades Educadoras (2009). Consultado em outubro de 2010, em http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226_pt.html.

Carta das Cidades Educadoras. Consultada em outubro de 2010, em <http://www.fafeeduca.net/docs/Cartadascidadeseducadoras.pdf>.

Carta Europeia para a Autonomia Local – aprovada pela Resolução n.º28/90 da Assembleia da República – Diário da República n.º 245 – I Série, de 23/10/90.

Constituição da República Portuguesa - 1976 e 2005. Consultada em outubro de 2011, em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>.

Decisão n.º 91/450/CE. Consultada em maio de 2011, em <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R1059:PT:HTML>.

Declaração Final De Malmö 2009. Consultada em dezembro de 2010, em <http://www.anmp.pt/anmp/doc/Dint/2009/div/DecFinalmalmo.pdf>.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Declaração Final do I Fórum das Autarquias Locais da União Europeia, da América Latina e das Caraíbas. Consultada em dezembro de 2010, em cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/file.asp?id=244.

Escolas para o século XXI. Documento de trabalho da Comissão das Comunidades Europeias (2007). Consultado em maio de 2010, em http://ec.europa.eu/education/school21/consultdoc_pt.pdf.

Federalismo e territorio. Ripartiamo dai municipi”. 6ª Assemblea Nazionale degli locali che sperimentano pratiche partecipative. 13-14 febbraio 2009. Comune di Bergamo: Palazzo Frizzoni.

N.º 6 do Anexo da “Recomendação Rec (2004)1”, do Comité de Ministros do Conselho da Europa. Consultado em junho de 2011, em <http://porbase.bnportugal.pt/>.

Pacto dos Autarcas. Consultado em janeiro de 2010, em <http://autarquiadigital.com/2009/02/17/pacto-dos-autarcas/>.

Plano anual de atividades do Agrupamento de Escolas António José de Almeida (correspondente aos anos letivos 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010).

Plano anual de atividades do Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva (correspondente aos anos letivos 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010).

Plano anual de atividades do Agrupamento de Escolas de Penacova (correspondente ao ano letivo 2010/2011).

Princípios gerais relativos aos Conselhos Locais de Educação (1999). Coimbra: ANMP.

Programa Operacional para a Sociedade de Informação da Fundação para a Ciência e Tecnologia (2000). Consultado em julho de 2010, em mctes.pt/programas/posi.htm.

Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas de Penacova (2009-2013).

Documentos consultados

Projeto Curricular do Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva (correspondente aos anos letivos 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010).

Recomendação Rec (2004)1 - CONSELHO DA EUROPA - COMITÉ DE MINISTROS. Consultado em fevereiro de 2011, em http://www.dgaa.pt/pdf/rec_2004_1_ptgs.

Regimento de Coordenação da Rede Portuguesa das Cidades Educadoras. Consultado em março de 2010, em <http://www.fpce.uc.pt>.

Regulamento aprovado por decisão da Comissão Ministerial dos Progressos Operacionais Regionais em outubro de 2007. Consultado em março de 2010, em http://www.porlisboa.qren.pt/np4/file/5/reg_pci_2009_08_14.pdf.

Regulamento do Conselho Municipal de Educação de Penacova.

Regulamento Específico – requalificação da rede escolar do 1º ciclo e do ensino básico e da educação pré-escolar. QREN. Consultado em dezembro de 2010, em <http://www.porlisboa.qren.pt/np4/24.html>.

Regulamento Interno do Agrupamento de Escolas António José de Almeida (correspondente aos anos letivos 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010).

Regulamento Interno do Agrupamento de Escolas de São Pedro de Alva (correspondente aos anos letivos 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010).

Regulamento Interno do Agrupamento de Escolas de Penacova (relativo ao ano letivo 2010/2011).

Relatórios de gestão e prestação de contas da Câmara Municipal de Penacova (relativos aos anos 2007, 2008, 2009, 2010, 2011) (disponíveis em <http://www-cm-penacova.pt>).

Relatório do Debate Nacional sobre a Educação “Como vamos melhorar a Educação nos próximos anos?”, Bica 17, outubro de 2006. Consultado em abril de 2010 em <http://bica.imagina.pt/2006/como-vamos-melhorar-a-educacao-nos-proximos-anos-o-debate-esta-lancado/>.

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Sínteses das reuniões do Conselho Pedagógico do Agrupamento de Escolas António José de Almeida realizadas entre 2007 e 2010.

Sínteses das reuniões do Conselho Pedagógico do Agrupamento de Escolas de Penacova realizadas entre 2010 e 2011.

Sínteses de todas as reuniões do Conselho Geral dos Agrupamentos de Escolas António José de Almeida e de Penacova.

Um novo tempo para a Educação – Roteiro para a legislatura de 2009-2013. Consultado em janeiro de 2010, em <http://www.fne.pt/content/item/show/id/3077>.

Ville de Grenoble – Direction de communication (2009). *Charte de la démocratie locale*. Grenoble : Ville de Grenoble.

Sites consultados

SITES CONSULTADOS

www.aepenacova.pt/agrupamento

www.aml.pt/biblioteca-digital/revista-metropoles/

www.barlvento.pt

www.dgidc.min-edu.pt

www.cidadesustentaveis.info

www.cmmontalegre.pt

www.cm-penacova.pt

www.dgidc.min-edu.pt

www.dn.pt

www.eurocid.pt

www.europa.eu/legislation

www.ionline.pt

www.obervatoriople.gov.pt/np4/home.html

www.edcities.org

www.jn.pt

www.pactodosautarcas.eu

www.portaldocidadao.pt

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

www.prodep.min.edu.pt/newsletter/Newsletter%20n3/Paginas/Escolas%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20Penacova%20s%C3%A3o.htm

www.caldasdepenacova.pt/

www.eurocid.pt

www.educar.wordpress.pt

www.pactodosautarcas.eu

www.publico.pt

www.guiadeportugal.pt

www.proalv.pt/np4/?newsId=65&fileName=COME_ResultadosEscolasAcolhimento_Abril2.pdf

www.guiadacidade.pt/portugal/?G=monumentos.ver&artid=17002&distritoid=06

visao.sapo.pt

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Decreto-Lei n.º 4652, de 12 de julho de 1918 – Nova organização geral do ensino médico

Lei n.º 1941, de 11 de abril de 1936 – Transforma o ministério de instrução pública

Lei n.º 5/73, de 25 de julho – Reforma Veiga Simão

Lei n.º 1/77, de 6 de janeiro – Criação do Fundo de Equilíbrio Financeiro para as Autarquias (FEF)

Lei n.º 5/77, de 1 de fevereiro – Criação do sistema público de educação pré-escolar

Lei n.º 79/77, de 25 de outubro – Lei do Poder Local

Lei de 2 de maio de 1878 - Carta de Lei da Direção-Geral de Instrução Pública

Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro – Finanças Locais

Lei de 11 de junho de 1880 – Obrigação das câmaras lançarem um imposto especial para a Instrução Primária

Lei de 28 de julho de 1880 - Decreto da Direção-Geral de Instrução Pública

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março – Definição das competências municipais em relação a investimentos públicos

Decreto-Lei n.º 98/84 – Alterações à lei das finanças locais

Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março – Lei das Autarquias Locais

Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro – Organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares

Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro – Transferência de competências para os municípios em matéria de ação social

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Decreto-Lei n.º 381-F/85, de 28 de setembro – Regras sobre o número de “elementos de pessoal auxiliar de apoio” por escola do ensino primário ou jardim-de-infância

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de Janeiro – Criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE)

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo

Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro – Finanças Locais

Lei n.º 31/87 – Parcerias na criação de Escolas Profissionais

Decreto-Lei n.º 35/88, de 4 de fevereiro – Criação das escolas de “intervenção prioritária”

Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro – Celebração de contratos (programa de acordos de colaboração)

Despacho n.º 119/ME/88, D.R., II Série, n.º 162, de 15 de julho – Regulamentação do D.L. n.º 35/88

Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro – Integração do Conselho Nacional de Educação

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro – Institui regras que fornecem autonomia às escolas

Decreto-Lei n.º 35/90, de 25 de janeiro – Gratuitidade da escolaridade obrigatória

Disp. 19/SERE/DEAM/90, de 15 de maio – Criação das Escolas Básicas Integradas

Resolução do CM de 1991 – Lançamento do Projeto de Educação Para Todos (PEPT 2000)

Legislação consultada

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio – Novo modelo de Direção e Gestão das escolas

Decreto-Lei n.º 249/92, de 9 de novembro – Criação dos Centros de Formação de Associações de Escolas

Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de abril – Criação das Direções Regionais de Educação

Despacho 170/ME/93 – Lançamento do Projeto de Educação Intercultural

Despacho n.º 22/SEEI/96 – Reorganização das escolas de intervenção prioritária

Despacho n.º 147-B / ME / 96, de 1 agosto – Criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro – Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar

Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho – Regime jurídico do desenvolvimento da educação pré-escolar

Despacho conjunto 300/97, de 9 de setembro – Define as normas que regulam a participação dos pais e encarregados de educação no custo das componentes não educativas dos estabelecimentos de ensino pré-escolar

Despacho 484/97, de 30 de junho – Gestão flexível dos currículos do ensino básico

Lei n.º 19/98, de 28 de abril – Lei da criação das regiões administrativas

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro – Lei de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – Lei-Quadro de competências e do Regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto – Regime de autonomia, administração e gestão das escolas

Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro – Revisão curricular do ensino secundário

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro - Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro

Despacho conjunto n.º 373/2002, de 23 de abril – Regras para as matrículas

Decreto-Lei n.º 156/2002, de 31 de julho – Suspende a produção de feitos do Decreto-Lei n.º 7/2001 (revisão curricular do ensino secundário)

Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de outubro – Altera o Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro – Conselhos Municipais de Educação e Cartas Educativas Municipais

Despacho n.º 13 313/2003 de 8 de julho – Criação obrigatória de Agrupamentos de Escolas

Lei n.º 41/2003 de 23 de agosto - Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003

Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março – Reforma do ensino secundário (atualmente em vigor)

Portaria n.º 550-A/2004, de 21 de maio - Regime de organização, funcionamento e avaliação dos cursos tecnológicos de nível secundário

Portaria n.º 550-B/2004, de 21 de maio - Regime de organização, funcionamento e avaliação dos cursos artísticos de nível secundário

Portaria n.º 550-C/2004, de 21 de maio - Criação, organização e gestão do currículo, bem como a avaliação e certificação das aprendizagens dos cursos profissionais de nível secundário

Legislação consultada

Portaria n.º 550-D/2004, de 21 de maio - Regime de organização, funcionamento e avaliação dos cursos científico-humanísticos de nível secundário

Portaria n.º 550-E/2004, de 21 de maio - Regime de organização, funcionamento e avaliação dos cursos científico-humanísticos, dos cursos tecnológicos e dos cursos artísticos especializados do ensino recorrente de nível secundário

Portaria n.º 554/04, de 22 de maio – Cria os cursos de Design e Comunicação

Despacho n.º 13765/2004, de 13 de julho – Alteração do Despacho Conjunto n.º 373/2002 sobre matrículas

Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto - Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior

Despacho 2251/2005, de 5 de julho – Programa de generalização do ensino do inglês nos 3º e 4º anos de escolaridade do 1º Ciclo do Ensino Básico.

Despacho 2251/2005, de 25 de outubro – Acesso ao financiamento do programa de generalização do fornecimento de refeições escolares dos alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico

Despacho n.º 14 753/2005, de 5 de julho – Programa de Generalização do Ensino do Inglês nos 3º e 4º anos de escolaridade do 1º Ciclo do Ensino Básico

Despacho n.º 12591/2006, de 26 de maio – Atividades de Enriquecimento Curricular

Despacho n.º 12591/2006 de 16 de junho – define as normas a observar no período de funcionamento dos respetivos estabelecimentos, bem como na oferta das atividades de animação e de apoio à família e de enriquecimento curricular

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – Lei das Finanças Locais (revoga a lei n.º42/98, de 6 de agosto).

Portaria 1260/2007, de 26 de setembro – Regulamentação dos contratos de autonomia

Educação e Municipalidade: reciprocidades e ruturas. Estudo de caso no concelho de Penacova

Ofício Circular 13/08 - Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP)

Despacho n.º14460/2008 – Atividades de Enriquecimento Curricular no primeiro ciclo

Despacho n.º12591, de 16 de junho – Novas regras do ensino do inglês e atividades de enriquecimento curricular no primeiro ciclo

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto – Regime jurídico do associativismo municipal

Despacho n.º 55/2008, de 26 de março – Criação de um segundo programa de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

Decreto-Lei n.º75/2008, de 22 de abril – Novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (revoga o Decreto-Lei n.º115-A/98)

Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho – Transferência de competências para os municípios no âmbito da educação

Despacho n.º 20956/2008, de 11 de agosto – Apoio socioeducativo aos alunos dos ensinos básico e secundário

Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março – Ação social escolar

Despacho n.º 14460/2008, 18 de junho – Novas regras Ensino do Inglês e Atividades de Enriquecimento Curricular no 1º CEB

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho – Altera o Decreto-Lei 75/2008

