



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

[eccos@uninove.br](mailto:eccos@uninove.br)

Universidade Nove de Julho

Brasil

Baixinho, Antônio Francisco

O MUNICÍPIO E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA LOCAL DE EDUCAÇÃO: ESTUDO DE CASO  
NUMA AUTARQUIA DO OESTE

EccoS Revista Científica, vol. 11, núm. 2, julio-diciembre, 2009, pp. 433-455

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71512786007>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# O MUNICÍPIO E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA LOCAL DE EDUCAÇÃO: ESTUDO DE CASO NUMA AUTARQUIA DO OESTE

**António Francisco Baixinho**

Doutorando em Educação,  
Mestre em Ciências da  
Educação e Membro da  
UID-OPECE (Unidade de  
Investigação e Desenvolvimento  
– Observatório de Políticas  
de Educação e de Contextos  
Educativos), – Universidade  
Lusófona de Humanidades e  
Tecnologias.  
abx@clix.pt

Este artigo corresponde a uma investigação empírica, realizada no âmbito do Curso de Especialização em Administração Educacional, e incidiu sobre o modo como é construída a política local de educação num pequeno município da Região Oeste de Portugal Continental.

Assumindo a investigação uma abordagem de carácter qualitativo, procurou-se conhecer como são desempenhadas pelo município as competências legais em matéria de educação e a situação relativa à existência do Conselho Municipal de Educação e de um projecto educativo local, ao envolvimento dos parceiros sociais na educação, às relações escola-autarquia, à intervenção do município na construção dos territórios educativos e aos projectos socioeducativos desenvolvidos pelo município. Num pretenso quadro educativo de descentralização de competências para as autarquias, a carta educativa, ainda não foi elaborada (na altura do estudo) e o município é condicionado, no desempenho das suas atribuições e competências legais, por alguns constrangimentos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração local da educação. Carta Educativa. Conselho Municipal de Educação. Descentralização. Relação escola-autarquia.

## 1 Introdução

Pretende-se com este trabalho reflectir sobre o papel desempenhado por uma autarquia na construção de uma política local de educação. Assim, numa perspectiva de democratização da sociedade e da educação, por meio de formas de participação comunitária, como salienta Fernandes (1996), tem-se verificado um considerável aumento de iniciativas educativas, suportadas por uma estrutura administrativa de nível local, na medida em que:

O dinamismo local dos municípios, juntamente com as escolas e outros parceiros educativos está a conquistar progressivos espaços de autonomia deixados em aberto pelo imobilismo e rigidez da administração de ensino centralizada que ainda predomina (p. 119).

Neste segmento, o mesmo autor salienta, ainda, a posição estratégica dos municípios, ou seja, “[...] de qualquer forma é minha convicção que os municípios serão sempre um parceiro insubstituível de qualquer processo de descentralização” (idem, p. 120).

O processo de descentralização iniciou-se com o fim do ciclo do Estado Educador, caracterizado por conflitos de poder, no que respeita ao seu controlo político, isto é, entre o Estado e a comunidade, entre o Central e o Local, e dá a oportunidade de escolher outras opções para a sua administração, tais como a descentralização, a recentralização ou a semicentralização (BARROSO, 1996).

Por outro lado, verifica-se uma valorização do “local”, o que, politicamente, corresponde a uma ideia de democracia participativa, ou seja, um maior envolvimento dos indivíduos, num esforço comum, com vista ao desenvolvimento. É neste contexto que o “local” aspira a conquistar um espaço próprio e que emerge a problemática da centralização/descentralização.

E  
C  
C  
O  
S  
-  
R  
E  
V  
I  
S  
T  
A  
C  
I  
E  
N  
T  
Í  
F  
I  
C  
A

A necessidade de articular “eficiente e eficazmente” com a autarquia as questões educativas verifica-se, não só, em relação à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, onde as autarquias têm competências legalmente transferidas, mas também com os outros níveis de ensino, nomeadamente, o 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário.

Depois de analisada a legislação existente sobre a transferência de competências, em matéria de educação, para os municípios, verificámos que a legislação mais recente, isto é, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, sugere a possibilidade da definição de uma política educativa local, visto que, ao regulamentar os Conselhos Municipais de Educação (CME), se pretende promover, em nível municipal, a coordenação da política educativa. Este novo quadro normativo estatui o CME, em substituição ao Conselho Local de Educação (CLE), e consagra a carta educativa de acordo com o Plano Director Municipal. Todavia, limita, pela imposição da lei, o CME na sua composição, presidência e distribuição dos seus membros, deste modo, o Estado centraliza juridicamente e impõe uma normalização nacional para este órgão.

Acrescente-se ainda, que o CME está sujeito a uma excessiva regulamentação que acaba por o converter num órgão demasiado rígido, preocupado essencialmente em cumprir normativos ou normas, que, conjuntamente com os termos utilizados quanto às suas competências, “[...] delibera, coordena, consulta [...]”, suscita algumas dúvidas quanto à eficácia real da sua existência e ao verdadeiro poder que detém. O CME é composto por 18 elementos, enquanto no CLE existiam 40 participantes; por outro lado, no CLE o presidente era eleito, sendo no CME obrigatoriamente presidido pelo Presidente da Câmara ou pelo vereador (CANDEIAS, 2005; LOURENÇO, 2005).

Apesar de ser um órgão de coordenação e consulta, segundo o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, o CME tem competências para deliberar sobre várias matérias (art. 4.º). Contudo, são vários os pontos em que se ve-

rificam desencontros entre o Decreto-Lei n.º 7/03, o Decreto-Lei n.º 43/89 e o Decreto-Lei n.º 115-A/98, não só nas questões de gestão administrativa e financeira, como por exemplo, a gestão do pessoal não docente, dos edifícios escolares, dos espaços, dos refeitórios, da acção social escolar, mas também nas questões de âmbito pedagógico, em que impera a necessidade de se definir uma política educativa local.

Por sua vez, verifica-se a participação de representantes das escolas (docentes) em diversas estruturas de âmbito local, como é o caso do CME, da Rede Social e da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, o que evidencia que as entidades locais assumem cada vez mais a importância da educação na promoção do desenvolvimento local, pois essas estruturas são da iniciativa da autarquia.

## 2 O Município verde<sup>1</sup>

O município adiante, designado por Município Verde, é classificado, segundo o Decreto-Lei n.º 78/84, de 8 de Março, por rural de 3<sup>a</sup> ordem, sendo assim um pequeno concelho, quer em área quer em número de habitantes, situado na subregião do Oeste e a escassos quilómetros a norte de Lisboa. Este município é caracterizado por uma superfície total de 51,95 Km<sup>2</sup>, distribuída por três freguesias, sendo a sede do concelho uma vila. A freguesia de S, com uma área de 14,4 Km<sup>2</sup>, ocupa 27,72%, a freguesia de SM, com uma área de 8,67 Km<sup>2</sup>, 16,69% e a freguesia de SQ com uma área de 28,88 Km<sup>2</sup>, 55,59% da superfície total.

No entanto, este concelho ocupa somente 1,9% da superfície total do distrito, representando 0,42% da população distrital, segundo o Censo de 2001, com um total de 8.927 habitantes. Assim, verifica-se uma densidade populacional de cerca de 171 hab/Km<sup>2</sup>, que é superior à média existente em Portugal continental (110 hab/Km<sup>2</sup>), mas inferior à verificada no distrito (768 hab/Km<sup>2</sup>).

Actualmente cerca de 47 famílias usufruem do rendimento social de inserção, o que representa cerca de 2,1%. A população activa divide-se pelos três sectores de actividades, o terciário congrega 62,32% da população economicamente activa.

Em termos de escolaridade da população, constatámos que a taxa de analfabetismo neste concelho se situa nos 11,7% (14,6% em 1991), com a maioria da população, 69,2%, a deter apenas habilitações até ao 3.º ciclo do ensino básico. Por outro lado, menos de 20% da população possui habilitações de grau igual ou superior ao ensino secundário.

O parque escolar é composto por dois jardins de infância da rede pública em espaço próprio, mais dois, integrados aos edifícios escolares com o 1.º ciclo, um estabelecimento para o ensino pré-escolar pertencente a uma instituição particular de solidariedade social, com valência de creche e berçário, sete escolas do 1.º ciclo, uma Escola Básica Integrada (EBI) e uma secundária com 3.º ciclo.

Actualmente existem, no total, 250 crianças a frequentar a educação pré-escolar e 400 no 1.º ciclo do ensino básico, que se traduz numa cobertura a 100% da rede para a educação pré-escolar.

No ano lectivo de 1999/2000 foi constituído, no concelho, um agrupamento horizontal<sup>2</sup> com todos os estabelecimentos do ensino pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico. Entretanto, a partir do ano lectivo de 2004/2005 este agrupamento passou a vertical, visto ter sido construída uma EBI destinada aos alunos do 1.º ciclo da vila e aos do 2.º ciclo do concelho. Esta escola passou a ser a sede deste agrupamento.

O 3.º ciclo do ensino básico e o ensino secundário concretizam-se num único estabelecimento de ensino, a Escola Secundária com 3.º ciclo, que até ao ano lectivo de 2003/2004 recebia também os alunos do 2.º ciclo do concelho. Em razão da baixa frequência de alunos, no ano lectivo de 2005/2006, encerraram no concelho duas escolas do 1.º ciclo. No entanto, de uma forma geral, o parque escolar encontra-se em bom estado de conservação.

<sup>2</sup> 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 (de um mesmo concelho, salvo, em casos devidamente justificados e mediante parecer favorável das autarquias locais envolvidas), a partir de um projecto pedagógico comum. O agrupamento horizontal é constituído por estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico (que corresponde aos primeiros quatro anos de escolaridade). Por sua vez, o agrupamento vertical é composto por estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas do 1.º e do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico (o que abrange os seis anos de escolaridade, no caso das EBI até ao 2.º ciclo, ou os nove anos da escolaridade obrigatória).

O concelho possui, ainda, infraestruturas de apoio à educação (duas bibliotecas, galeria municipal, auditório municipal, cine-teatro, piscina municipal, dois pavilhões ginnodesportivos, dois campos de ténis, quatro parques desportivos e vários campos de jogos na maioria das escolas do 1.º ciclo), que servem a população escolar, embora pese o facto da população da vila poder usufruir mais dessas instalações, visto que grande parte está instalada na sede do concelho.

### **3 As dotações orçamentais e a política educativa municipal**

A análise dos factos permite verificar se as opções anunciadas e as praticadas estão em concordância, quer no discurso político, quer no social. No entanto, o período de análise reporta unicamente aos anos de 2005 e 2006, pelo facto de se ter verificado, a partir de 2005, uma reorganização na rede educativa, com a alteração do agrupamento horizontal de escolas para vertical e a entrada em funcionamento da EB

De facto, enquanto o orçamento geral da Câmara Municipal é reduzido em 9,68%, a verba correspondente para o sector da educação, no mesmo período, diminuiu 72%, o que se justifica pelo financiamento da autarquia na construção da EBI. No entanto, não se verifica uma variação significativa da despesa total do sector da educação, em relação à da Câmara Municipal, ou seja, corresponde a 4,53% em 2005 e 5,18% em 2006.

O valor dispendido com os transportes escolares corresponde a aproximadamente 45% do montante global despendido com a educação, em 2005. Ora, de acordo com o estipulado no Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, é da competência das autarquias a organização e controlo de funcionamento dos transportes escolares.

E  
C  
C  
O  
S  
-  
R  
E  
V  
I  
S  
T  
A  
C  
I  
E  
N  
T  
Í  
F  
I  
C  
A

Assim, beneficiam-se do transporte escolar os alunos do ensino básico e secundário que residam a mais de 3 km dos estabelecimentos de ensino, quer tenham ou não refeitório. São ainda contemplados os alunos que tenham sido matriculados ou transferidos compulsivamente por falta de área/curso/vaga no estabelecimento de ensino mais próximo da sua área de residência. O transporte é comparticipado 100% para os alunos na escolaridade obrigatória, portadores de deficiência que frequentem o ensino básico ou secundário e os que se encontrem abrangidos pelo Plano Integrado de Educação e Formação. Por sua vez, o transporte é comparticipado em 50% para os alunos do ensino secundário, que deverão, prioritariamente, escolher a escola que ofereça a área/curso/vaga mais próxima da sua residência, tendo também como base o critério da distância, para os alunos do ensino técnico profissional.

A variação dos valores desta rubrica não foi significativa entre 2005 e 2006, sendo assegurado no ano lectivo de 2006/2007, pelo município, o trans-

Dotações Orçamentais	Valores (em Euros)	
	2005	2006
Orçamento geral da Câmara Municipal	8.611.499	7.777.360
Orçamento da Câmara Municipal para o sector da educação	1.271.606	356.114
Despesas		Valores (em Euros)
		2005
Despesa total da Câmara Municipal (corrente + capital)	8.786.569	9.313.483
Despesa total relativa ao sector da educação (corrente + capital)	398.071	483.090

**Quadro 1: Dotações orçamentais e despesas da Câmara Municipal**

Fonte: O autor.

Acções	Verbas disponibilizadas (em Euros)	
	2005	2006
Transportes escolares	133.958	135.100
Construção, manutenção e conservação	95.731	143.378
Equipamento e material didáctico	743	560
Despesas com água, electricidade, gás, etc.	18.321	19.172
Acção social escolar (benefícios económicos, etc.)	24.375	29.036
Actividades sócio-educativas	—	—
Apoio a actividades de associações educativas	14.603	20.674
Apoio a projectos da iniciativa das escolas	374	1.753
Publicações	—	—
Outras	9.966	25.417

**Quadro 2: Verbas disponibilizadas para as diversas competências\***  
**estas verbas não incluem as despesas com pessoal**

Fonte: O autor.

E  
C  
C  
O  
S

—

R  
E  
V  
I  
S  
T  
A

C  
I  
E  
N  
T  
Í  
F  
I  
C  
A

porte a 394 alunos, enquanto no ano lectivo anterior, o número de alunos favorecidos tinha sido de 400.

A seguir, vem a rubrica da construção, manutenção e conservação dos edifícios e espaços escolares, cujo valor mais cresceu, em termos percentuais, ou seja, verificou-se um aumento de 49,77%, a que não é alheio o facto de, cada vez mais, a autarquia ser solicitada para a conservação e manutenção deste património, que foi conjugado com a construção da EBI.

No que respeita à acção social escolar, ela incide sobre o apoio social escolar para a aquisição de material escolar às crianças de famílias carenciadas, que em 2005 totalizou 4.520 euros; na comparticipação das refeições para os

alunos do 1.º ciclo; e na atribuição de bolsas de estudo aos estudantes universitários, residentes no concelho, tendo totalizado 12 mil euros nesse mesmo ano, num total de 48 bolsas.

Contudo, em 2006, o apoio a actividades de associações educativas aumentou 41,6% em relação a 2005, em razão do desenvolvimento de actividades extracurriculares e do enriquecimento curricular para os alunos do 1.º ciclo do ensino básico, sendo de referir que o montante gasto nos apoios aos projectos de iniciativas das escolas apresenta um valor irrisório, apesar de se ter verificado um aumento superior a três vezes mais, no mesmo período. Por outro lado, as actividades socioeducativas e as publicações não foram contempladas com qualquer verba.

#### **4     Actividades educativas dirigidas às escolas**

O trabalho que qualquer autarquia desenvolve é importante para os seus dirigentes, visto que a permanência nos cargos para os quais foram eleitos, depende, em larga medida, do desenvolvimento promovido. Assim sendo, este município desenvolve na área da acção social, um conjunto de actividades em articulação com múltiplas entidades, serviços e organizações de solidariedade social que envolvem as seguintes áreas: rendimento social de inserção, atendimento à população, educação/acção social, apoio e dinamização da população idosa, prevenção primária da toxicodependência, comissão de protecção de crianças e jovens, dinamização da população juvenil, rede social, cuidados continuados e apoio social.

De modo, as actividades que a autarquia desenvolve com as escolas retratam a importância, que elas assumem para o desenvolvimento local. Nesta perspectiva, existem outros pelouros para além do da educação, que desenvolvem actividades educativas dirigidas às escolas, como é o caso do da cultura que, em colaboração com a biblioteca, promove

a hora do conto, o encontro com escritores, a dinamização de ateliers e visitas de estudo, e o da protecção civil com acções de sensibilização/formação e simulacro.

A relação da autarquia com as escolas passa pela intervenção nos seguintes aspectos: apoio psicológico e à alunos com necessidades educativas específicas, orientação escolar e profissional e apoio de saúde escolar. Esses complementos educativos destinam-se unicamente às crianças da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico do concelho, com a finalidade de possibilitar igualdade de oportunidades, de acesso e sucesso escolar (art. 24.º da LBSE<sup>3</sup>), sendo a autarquia responsável pela sua programação, financiamento e organização.

<sup>3</sup> Lei de Bases do Sistema Educativo.

No entanto, estas actividades emergem dos projectos educativos das escolas com a identificação de problemas educativos concretos da população escolar. De facto, desde o ano lectivo de 1997/1998 que esta autarquia tem ao seu serviço um psicólogo e um terapeuta da fala, no âmbito escolar, para as crianças dos jardins de infância e das escolas do 1.º ciclo, assegurando ainda o transporte de crianças com deficiências profundas, por meio de uma viatura própria, para uma escola específica, localizada num concelho vizinho.

Por sua vez, no ano lectivo de 2004/2005, por iniciativa do ME, a autarquia principia as actividades de enriquecimento curricular, com o programa de generalização do ensino da língua inglesa para aos alunos do 3.º e 4.º anos de escolaridade. O município fomentou para todas as crianças, do 1.º ciclo e pré-escolar, actividades de expressão e educação física-motora, psicomotricidade e adaptação ao meio aquático, com a colaboração das colectividades desportivas na cedência das suas instalações e da participação activa dos docentes (BOLETIM MUNICIPAL, 2005).

E, no ano lectivo de 2005/2006, a autarquia foi a entidade promotora com intervenção na programação, no financiamento, na organização, no equipamento e na contratação de docentes para o ensino do inglês e da músi-

ca, de actividades físicas e desportivas, e do programa “Arisco + Ciência Viva” em substituição do inglês, para os alunos do 1.º e 2.º anos de escolaridade, de modo a assegurar a ocupação de tempos não lectivos, e promover a participação de crianças em actividades de carácter lúdico e formativo, e que contribuam para a realização pessoal e a formação integral dos alunos (DESPACHO n.º 12 591/2006).

Em articulação com o agrupamento vertical de escolas (EBIs), o município dá apoio a diversos clubes e ateliers, assim como outras actividades, como é o caso da feira da solidariedade, atelier de azulejaria e desfile de Carnaval.

No âmbito da saúde escolar, a autarquia participa desde 2002, no “Projecto Dentinho”, em parceria com o Centro de Saúde, assegurando o transporte de alunos do 1.º ciclo do ensino básico para as consultas médico-dentárias, tendo-se registado entre abril e junho de 2005, o transporte de 144 alunos.

Relativamente às novas tecnologias e na sequência de uma candidatura ao Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP III), a autarquia disponibilizou equipamentos informáticos para todas as salas do 1.º ciclo do ensino básico (computador multimédia, impressora multifunções e um pacote de produtos educativos multimédia) e para o centro de recursos da EBI, apesar de, já há alguns anos, ter apetrechado todas as escolas com equipamentos multimédia e com ligação à Internet.

Com o objectivo de aumentar os níveis de qualificação escolar e profissional, diminuir a taxa de abandono escolar e, em simultâneo, aumentar a aquisição de competências profissionais, iniciou-se, no ano lectivo de 2005/2006, um curso técnico profissional com o envolvimento dos seguintes parceiros: Centro de Formação Regional, Instituto Emprego e Formação Profissional, Câmara Municipal e escola secundária. Este curso funcionará como uma alternativa aos cursos da via de ensino.

<sup>4</sup> Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

## 5 O aumento das competências

O CME do Município Verde só foi constituído em junho de 2006, por dificuldades na sua constituição, nomeadamente, na designação do representante do pessoal docente do ensino básico público, segundo a autarquia, “[...] verificou-se a indicação de duas pessoas para o mesmo lugar, estou-me a referir aos professores do ensino básico” (vereador da educação).

Assim, a tomada de posse dos membros deste órgão e a sua primeira reunião, que foi presidida pelo Presidente da Câmara Municipal, ocorreu no início de outubro de 2006 e constaram da ordem de trabalhos os seguintes assuntos: proposta de regimento do CME, de constituição de um grupo de trabalho responsável pela coordenação dos transportes escolares e da acção social escolar, plano de transporte escolar, de acção social e plano de actividades de enriquecimento curricular para o ano lectivo de 2006/2007.

Todas as questões foram alvo de uma apreciação e discussão, tendo-se verificado a aprovação de todas as matérias por unanimidade, no entanto, algumas propostas iniciais foram objecto de reformulação. De facto, o representante da associação de pais e os encarregados de educação do ensino secundário apresentaram a proposta de integrar os representantes das associações de pais no grupo de trabalho responsável pela coordenação dos transportes escolares e da acção social escolar, visto que não constava na proposta inicial. Por outro lado, o Presidente da Assembleia Municipal propôs um critério mais rigoroso para a atribuição de subsídios escolares, e que não fosse utilizado unicamente a declaração de IRS<sup>4</sup>, para efeitos do cálculo da captação.

Quanto à carta educativa, que o CME deve elaborar e aprovar, neste momento, encontra-se em fase de preparação por técnicos da Câmara Municipal, no entanto, já tinha sido elaborado um documento preparatório em 2003.

Pelas características do município, não existem funcionários para trabalharem, exclusivamente, as questões da educação, pois não existe Departamento/Divisão da Educação. Assim, os assuntos de foro educativo são concentrados no vereador da educação, mas em estreita articulação com o vereador da cultura, pelo facto do sector da educação se encontrar inserido na Divisão Sociocultural, sendo esta conjuntura sustentável pelo facto da dimensão do concelho o permitir.

Na realidade, as políticas sociais municipais têm sido, até hoje em Portugal, sobretudo políticas de equipamento, como comprovam o inventário das realizações sociais e a análise da despesa social dos municípios, em que as competências legais absorvem cerca de 90% das despesas municipais em educação, isto é, as despesas inventariadas com a construção, a conservação e a manutenção de edifícios e equipamentos, representam a parcela mais significativa. Assim sendo, a política educativa autárquica mostra estar ainda muito presa aos problemas infraestruturais do sistema (BARROSO, AFONSO, PINHAL e VISEU, 2003).

## 6 Relações escola-autarquia

Da relação das escolas com a autarquia nasceram actividades em parcerias, como forma de solucionar problemas diagnosticados no projecto educativo das escolas. No entanto, diante de variadíssimas indefinições, não existe um projecto educativo local. Por outro lado, como a carta educativa ainda não está concluída, nada se pode concluir acerca do(s) território(s) educativo(s) para este município. Contudo, é preciso se referir a possibilidade de ser implementado um único território educativo, ou seja:

[...] neste momento essa articulação não está a ser feita. Neste momento cada um está à espera que o ministério os alinhe a todos num

agrupamento vertical e por enquanto está tudo em stand-by, à espera do que vai acontecer a seguir, mas era absolutamente importante que todos trabalhassem juntos e puxassem para o mesmo lado. A autarquia poderia talvez coordenar, até porque neste CME é sua função coordenar esses interesses colectivos com as escolas (representante da associação de pais)

No entanto, as actividades socioeducativas, promovidas pelo município, permitem que todas as crianças do concelho tenham acesso a bens culturais e desportivos que, de outra forma, não poderiam utilizar. Além disso, possibilita a autarquia se enquadrar numa perspectiva de rentabilização dos recursos da comunidade.

Assim, os projectos socioeducativos vão além das competências legais da autarquia em matéria de educação, e inserem-se numa lógica de relações entre as autarquias e as escolas para a concretização dos diferentes projectos educativos, dos planos de actividades, de actividades de âmbito curricular, e de um conjunto variado de situações escolares, que a administração central não resolve (PRATA, 2002). Por outro lado, esses projectos permitem um aperfeiçoamento no sistema educativo local, podendo ser classificados em três áreas distintas: a ligação da escola ao meio, a promoção de um sistema de valores e o apoio às práticas docentes (GUEDES, 2002).

Os principais parceiros na concretização dos projectos socioeducativos, além da autarquia, são as associações desportivas e culturais, as Juntas de Freguesia e o Centro de Saúde. Todavia, ante o agrupamento vertical (EBI), o órgão de gestão tem de se articular com a autarquia para encaminhar os assuntos de todas as escolas do agrupamento, o que poderá gerar conflitos, uma vez que a gestão dos espaços escolares é da competência do órgão de gestão. No entanto, a entidade responsável pela sua conservação é a autarquia.

## 7 Os actores e a construção da política educativa local

Diante do estudo que pretendíamos desenvolver, tornava-se importante analisar a diversidade dos testemunhos dos actores, pois eles podem ter uma visão distinta da realidade, uma vez que, de um ponto de vista formal, se encontram em situações distintas. Assim sendo, o investigador, com base da análise dos dados, caracteriza e interpreta, a acção concreta e particular, por meio dos jogos entre os actores (FRIEDBERG, 1995).

Por falta de regulamentação, o que é mais importante ainda está para ser feito, quer em razão das hesitações do Estado em abrir mão dos seus poderes de decisão, quer nas cautelas dos municípios em receber novas responsabilidades sem verem garantidos os recursos necessários para a sua satisfação (PINHAL e DINIS, 2002). Essas foram algumas das questões que contribuíram para a inexistência do CLE neste município.

Por outro lado, apesar de, até este momento, só se ter realizado uma reunião do CME, verifica-se que este órgão poderá ser muito importante para a construção de um projecto 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. Neste enquadramento, os serviços públicos, da educação, da saúde, da formação profissional e de segurança social, terão de ser articulados localmente e constituir uma rede local, para estimular a participação das populações que usam esses serviços (CANÁRIO, 1998).

Analizando o número e a qualidade das intervenções dos diversos actores locais no CME, que foram muito além da ordem de trabalhos previamente estabelecida, averiguámos que este órgão é muito importante para a concretização de um projecto educativo local, por meio da sua elaboração e coordenação em estreita articulação com os diversos agentes locais. Assim, na reunião do CME, o Presidente da Câmara questiona o representante da DREL<sup>5</sup> (Coordenador da Área Educativa do Oeste), sobre a questão da OLEFA<sup>6</sup>,

<sup>5</sup> Direcção Regional de Educação de Lisboa.

<sup>6</sup> Organização Local da Educação e Formação de Adultos.

7 Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo.

8 Ministério da Educação.

“[...] há OLEFA, ou não há OLEFA?”, tendo recebido o esclarecimento de que o ensino recorrente está, neste momento, a ser reconvertido para cursos de educação e formação.

Por sua vez, o representante da DREL questiona o município sobre a situação da carta educativa, visto que, neste momento, estão na DREL 17 cartas educativas aprovadas, para seguir ao despacho de aprovação pelo órgão político, e em que os primeiros a chegar é que se beneficiarão da garantia do financiamento. Segundo o responsável político pela área, a situação da carta educativa é a seguinte:

Estamos a trabalhar no assunto, já houve reuniões na DREL e o documento está em fase adiantada de elaboração. No entanto, o GIASE<sup>7</sup> demorou muito tempo a enviar os dados. Alias, o ME<sup>8</sup> porta-se muito mal em certas matérias, como é o caso do enriquecimento curricular para o 1.º ciclo, em que a Câmara se candidatou para coordenar e só recebeu resposta no dia 15 de Setembro, o que causou constrangimentos no arranque do ano lectivo, porque era necessário contratar professores e técnicos para estas actividades (vereador da educação).

Contudo, no que se refere a esse documento, não há intervenção dos parceiros sociais na sua elaboração, pois, até ao momento, os diversos parceiros não foram contactados para o efeito.

No âmbito local, a construção de uma política educativa que vise alcançar um bem comum pelo desenvolvimento local, necessita da colaboração dos diversos parceiros na definição do projecto educativo de escola. No entanto, o relacionamento da autarquia com as escolas não tem sido o melhor, nomeadamente, com a escola secundária ou seja:

Verificaram-se vários conflitos, nos últimos tempos, entre a Câmara e o presidente do conselho executivo. Estou-me a lembrar dos comunicados para a população, por parte da escola quando faltou a água e quando os alunos fizeram uma manifestação até à Câmara por causa do pavilhão. Esta procura de protagonismo, transformou-se numa luta pela candidatura à Câmara, nas últimas eleições, entre o presidente do agrupamento de escolas e o presidente da escola secundária, acabando por ficar como cabeça de lista de uma coligação partidária, o presidente do agrupamento de escolas (representante dos docentes).

Na mesma perspectiva, numa reunião da assembleia de escola, o presidente do conselho executivo lamenta-se pelo facto de não ter o contacto pessoal dos vereadores da câmara (e que representam a autarquia nesta assembleia), o que dificultava a proximidade com esses autarcas, para a solução de problemas que, por vezes, surgiam na escola. Por outro lado, segundo este actor, o presidente do agrupamento de escolas tinha outro tratamento por parte da autarquia, visto que possuía os contactos pessoais dos vereadores.

A intervenção dos pais e encarregados de educação da escola secundária, por meio da sua associação representativa, focaliza alguns problemas no sistema educativo, entre os quais se salientam os seguintes: a falta de um psicólogo, de um pavilhão polidesportivo na escola e a necessidade de ofertas diversificadas de formação profissional.

A Associação de Pais tem reivindicado junto do Conselho Executivo e até junto dos representantes da DREL, a presença de um psicólogo, porque se em todas as escolas há carências de psicólogos nós temos concretamente algumas e de facto quando solicitamos aos representantes da DREL, a permanência de um psicólogo na es-

cola, porque era absolutamente necessário, eles dizem-nos que por enquanto temos de recorrer à fila de espera da Segurança Social. Porque não há outra alternativa o que parece ser uma mancha negra na evolução de muitos alunos e particularmente no que diz respeito ao abandono escolar, poderíamos evitar, com certeza, muitos abandonos escolares a partir de um acompanhamento de um psicólogo a tempo inteiro na escola (representante da associação de pais).

No enquadramento de uma eficaz e eficiente gestão local da educação, mas também, na perspectiva de que as escolas não estão isoladas em uma comunidade, estabelecem na comunidade relações de interdependência, e são por ela influenciadas e que também a influenciam, pois têm um vasto desempenho, além de serem centros de recursos técnicos e materiais que podem funcionar como uma mais valia para essa comunidade, se enquadra a afirmação de um docente quando argumenta que:

As escolas deveriam ter todas as condições para poderem oferecer as actividades de enriquecimento curricular o que evitava perdas de tempo, com deslocações dos alunos, despesas com mais funcionários e transportes, e com horas do currículo normal, quando estas actividades são dadas nas turmas com desdobramento (representante dos docentes do ensino básico no CME).

Por outro lado, como os responsáveis políticos locais pela educação e cultura, representam a autarquia nas assembleias de escola e fazem deste órgão um “Fórum de reivindicações”, como se verifica no lamento de uma docente na assembleia, quanto ao dever da autarquia pela organização dos espaços exteriores da escola:

“[...] estou nesta escola há oito anos e batalhei para que a autarquia arranja-se os passeios e o estacionamento em frente à escola, mas este ano vou-me embora, porque fui colocada noutra escola, e continua tudo na mesma”

A reivindicação pela melhoria das condições educativas tem sido, nos últimos tempos, o factor principal da actuação por parte dos pais e encarregados de educação.

O ideal é que a escola tivesse o seu pavilhão, parece-me que quanto julgo saber, a Câmara já disponibilizou o terreno para isso, o ministério é que prefere pagar o aluguer, digamos assim, ao clube do que fazer de raiz um pavilhão novo, integrado dentro da escola, o que me parece que seria muito razoável. A palavra ainda pode ser superior a isso, seria quase que obrigatório que a escola tivesse dentro do seu perímetro um pavilhão para a prática da educação física, como têm as salas que deveriam estar apetrechadas, como para todas as outras disciplinas. A educação física como sabe é uma disciplina que vai até ao 12.º ano, portanto, é uma disciplina que carece de muito espaço e mobiliza todos os alunos, praticamente, e não é uma disciplina que possa ser deixada assim ao abandono (representante da associação de pais).

Nas relações sociais, e também no sistema educativo local, é necessário ter em conta as formas institucionais e colectivas de intervenção e também, a influência exercida individualmente pelos actores, quer numa perspectiva de contributo social, quer na forma de protagonismo social. Na verdade, os interesses e os jogos de interesses individuais e colectivos, assim como, as alianças e as estratégias fazem de um determinado actor “um actor estratégico”, que desenvolve estratégias no sentido da consecução dos seus próprios objectivos (CROZIER; FRIEDBERG, 1992).

As organizações não são exteriores ao homem, mas produto da sua acção. Assim, o conceito de “acção concreta” caracteriza e estrutura a acção co-

lectiva dos homens, quer este último se encontre no seio de uma organização formal ou num contexto de acção mais suave (FRIEDBERG, 1995).

## 8 Considerações finais

Apesar de Portugal ser considerado um Estado “centralizado”, verificou-se uma tentativa para acompanhar e aplicar algumas políticas educativas decorrentes das reformas da administração educacional, nos anos 1980, em alguns países europeus por meio de processos de desconcentração administrativa que, por vezes foram confundidos com medidas de carácter descentralizador.

Diante dos resultados obtidos, constatámos que neste município a política educativa local se caracteriza por uma versão que combina iniciativa local e regulação estatal (CHARLOT e DEROUET, 1994). Nesta perspectiva, a iniciativa local parte, principalmente, das escolas por meio do seu projecto educativo, e em que, por um lado a câmara procura dar resposta colaborando com recursos materiais e humanos, por outro, verificámos a presença da regulação estatal, na medida em que a construção da EBI vai ao encontro dos objectivos do ME, isto é: transformar os agrupamentos horizontais em verticais e encerrar escolas do 1.º ciclo com menos de dez alunos ou com fraco aproveitamento escolar, que se articula com o facto de atribuir às câmaras municipais a promoção do enriquecimento curricular para o 1.º ciclo do ensino básico<sup>9</sup>.

Em razão da fraca participação cívica e comunitária, o actor autárquico adopta um calendário para as questões sociais e comunitárias, em que a educação e a formação fazem parte de uma lógica de aproveitamento político e em sintonia com os ciclos eleitorais<sup>10</sup> (CHARLOT, 1994), do que na atempada constituição e de acordo com os funcionamento de órgãos locais, no âmbito da educação, CLE e CME, e na consequente elaboração de uma carta educativa para o concelho. Esta forma de actuação do poder local é sustentada

E  
C  
C  
O  
S  
-  
R  
E  
V  
I  
S  
T  
A

9 Despacho n.º 12 591/2006, de  
16 de junho.

10 Inauguração da EBI no ano  
lectivo 2004/2005 e eleições au-  
tarquicas em outubro de 2005.

por uma “hipertrofia do voto”, em que as populações concedem uma carta branca aos políticos e preocupam-se apenas com a mobilização para a eleição, deste modo passam para um segundo plano outras formas de participação formal e organizada a nível local (RUIVO, 1993).

De facto, constatámos focos de tensão entre alguns actores locais e o poder autárquico, entre eles o poder central, que se evidencia numa descentralização “decretada”, por controlo remoto (LIMA, 2002a, 2002b), de atribuições e competências para as autarquias.

É de referir ainda alguns pontos passíveis de originar conflitos entre a autarquia e, nomeadamente os órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, ou seja, a gestão do pessoal não docente e a dos espaços educativos principalmente ao nível da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

#### **THE CITY AND THE BUILDING OF THE LOCAL POLITICS OF EDUCATION: A CASE STUDY IN A MUNICIPALITY IN THE WEST**

This article is an empirical research, carried out under the Specialization Course in Educational Administration and focused on a small town in Western Region of Portugal, on how the policy is built of local education. Assuming the research approach of a qualitative nature, it was known as are performed by township legal skills in education. As well as learn about the situation regarding the existence of the Municipal Council of Education, the involvement of social partners in education, school-municipality relations, the existence of a local educational project, the intervention of the municipality building in the territories and educational projects for socio-education developed by the municipality. In a purported educational framework of decentralization of powers to local authorities, the charter school, has not yet been drafted (at the time of the study)

and the council is conditioned on the performance of its duties and responsibilities by some legal constraints.

**KEY WORDS:** Decentralization. Educational charter.  
Local government education. Municipal council of Education.  
Municipal-school relationship.

## Referências

BARROSO, J. A administração da educação em Portugal e os seus dilemas. In Livro do Seminário, Administração da educação na Europa: problemas e perspectivas (pp. 12-20). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 1996.

\_\_\_\_\_. AFONSO, N.; PINHAL, J.; VISEU, S. Modos de regulação do sistema educativo ao nível meso: estudo de caso da Direcção Regional de Educação de Lisboa e de um município. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2003.

CANÁRIO, M. Construir o projecto educativo local: relato de uma experiência. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1998.

CANDEIAS, A. A experiência de Palmela. Pretender institucionalizar a participação por via do decreto. *Escola Informação*, n. 194, p. 7-9, 2005.

CARMO, H.; FERREIRA, M. Metodologia da investigação. Guia para auto-aprendizagem. Lisboa: Universidade Aberta, 1998

CHARLOT, B. (Coord.) *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris : Armand Colin Éditeur, 1994.

\_\_\_\_\_. ; DEROUET, J. Conclusion. In B. CHARLOT (Coord.), *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin Éditeur, p. 207-217, 1994

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'actor et le système*. Paris : Éditions du Seuil, 1992.

FERNANDES, A. 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* Lisboa: Edições Colibri, pp. 113-124 1996

FRIEDBERG, E. *O poder e a regra – dinâmicas de acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

GUEDES, G. *As políticas educativas municipais da área metropolitana de Lisboa: o caso dos projectos sócio-educativos*. Dissertação (Mestrado em ???). Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2002.

LIMA, L. C. *A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência : contribuições de Paulo Freire*. Separata da revista Fórum. Braga : Unidade de Educação de Adultos, 2002a.

\_\_\_\_\_. *Reformar a administração escolar : a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política*. In L. C. LIMA; A. J. AFONSO, *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto : Edições Afrontamento, pp. 61-73, 2002b.

LOURENÇO, C. Conselho Municipal de Educação de Odivelas. Um ano depois, o ponto da situação, *Escola Informação*, n.194, p. 10-12, 2005.

PINHAL, J.; DINIS, L. *Aumento da autonomia das entidades locais*. In J. BARROSO et. al., *Análise da evolução dos modos de regulação institucional do sistema educativo em Portugal*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, p. 15-31. 2002.

PRATA, M. *Autarquias e educação. Das competências morais às competências legais – Uma intervenção emergente. Um estudo de caso numa autarquia do Ribatejo*. Dissertação. Lisboa: Universidade Aberta, 2002

RUIVO, F. *Estado e poder relacional. A intervenção informal dos governos locais em Portugal*. In B. S. SANTOS, *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento, p. 407- 437, 1993.

([www.minterra.pt/associados/leaderoeste.asp](http://www.minterra.pt/associados/leaderoeste.asp) . Acesso em: 22 Set. 2006.

[http://www.ine.pt/prodserv/censos\\_definit/censos\\_definit.asp](http://www.ine.pt/prodserv/censos_definit/censos_definit.asp). Acesso em: 23 Set. 2006.

Recebido em 19 dez. 2008 / Aprovado em 21 dez. 2009

**Para referenciar este texto**

BAIXINHO, A. F. *O Município e a construção da política local de educação: estudo de caso numa autarquia do Oeste*. *EcoS*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 433-455, jul./dez. 2009.