

# **A Gestão Municipal da Educação da Câmara Municipal de Leiria**

Relatório de Mestrado

Luísa Maria Gaspar Reis

Trabalho realizado sob a orientação do

Professor Doutor José Manuel Silva

Leiria, março 2014

Mestrado em Gestão, Avaliação e Supervisão Escolares  
ESCOLA SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS SOCIAIS  
INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA

Estamos a modelar, segundo cremos, a cidade feliz,  
não tomando à parte um pequeno número,  
para os elevar a este estado, mas a cidade inteira.  
(Platão, República, 420 c)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Doutor José Manuel Silva, pelo seu papel fundamental na orientação desta dissertação, pelo seu acreditar, incentivo e compreensão perante os “retrocessos” deste percurso, tanto em termos textuais, como temporais.

A todos os docentes do mestrado que, seguramente contribuíram quer para o desenvolvimento deste trabalho, quer para o meu crescimento profissional e pessoal.

À Câmara Municipal de Leiria. Ao Excelentíssimo Senhor Presidente Raúl Castro, ao Sr. Vereador da Educação Gonçalo Lopes, ao chefe da Divisão de Juventude e Educação e a todos os seus técnicos: Dr. Paulo Felício, Ana Cardoso, Dr.<sup>a</sup> Célia Rodrigues, Célia Rosa, Dr. David Arede, Dr.<sup>a</sup> Elisa Oliveira, Eulália Moreira, Dr.<sup>a</sup> Isabel Quintal, Ludovino Santos, Luís Santos, Paulo Penicheiro, Dr.<sup>a</sup> Rosa Carreira, Dr. Sérgio Ferreira, Dr.<sup>a</sup> Sónia Moura, Virgínia Silva e Natasha Oliveira, pela disponibilidade e colaboração demonstrados, pelos seus contributos que permitiram um acréscimo de pertinência e sensibilidade aos seus testemunhos e pela forma como me acolheram e acolheram este trabalho.

À Carla Barros, não só pelo apoio prestado com a revisão do texto mas especialmente pela sua amizade e companheirismo.

Aos meus pais pelo apoio e encorajamento, ao Rafael, Diogo e Daniela, pelos longos períodos em que estando perto me tiveram de alguma forma ausente.

A todos, o meu sincero reconhecimento. Obrigada.

## RESUMO

A forma empírica de pensarmos em educação remete-nos para o pressuposto de que é uma tarefa social sobre a responsabilidade do Estado. No entanto, a crescente descentralização, que tem marcado as atuais políticas públicas, em que a educação tem sido instrumento, e a implantação de diversas políticas sociais vêm imprimindo uma inegável importância e visibilidade ao poder local, enquanto instância que melhor conhece as expectativas e necessidades das populações. É neste contexto que a Gestão Municipal da Educação se insere e se configura, assumindo um papel fundamental na construção de uma sociedade mais democrática.

A Gestão Municipal da Educação é uma nomenclatura que incorpora diferentes formas de gestão, responsáveis por conduzir a Política Educativa Municipal, nomeadamente: a gestão de projetos educativos; a gestão dos suportes à educação; a gestão de equipamentos e serviços; a gestão da comunicação (interna e externa) e a gestão orçamental e financeira. No entanto, é a especificidade de cada município (a nível físico, estrutural e político) que leva o poder autárquico a colocar no terreno lógicas de ação através das quais cria uma identidade própria e nos importa aduzir.

É neste campo de ação que se insere este nosso estudo efetuado na Câmara Municipal de Leiria, cujo objetivo é conhecer a conduta utilizada na operacionalização da intervenção educativa municipal da Divisão da Juventude e Educação. Com base na confrontação de observações, na interpretação dos documentos e na revisão da literatura que fundamenta o estudo, e apoiando-se no sentido mais amplo da atividade educativa, ou seja, a educação como processo permanente (informal e não-formal), instrumento de desenvolvimento social, alicerçada nos valores democráticos e na cidadania, constatamos um papel atuante e interveniente no

desenvolvimento de atividades independentes de iniciativa própria e que se refletem nas dinâmicas educativas do município.

A intervenção educativa envolve a política social da autarquia, atenta às características locais e ambiciona fomentar o sucesso educativo e a igualdade de oportunidades. Contudo, não identificámos, no modo como é concebida e executada a ação municipal, uma linha diretora que evidencie um sentido conexo e, apesar do caminho já percorrido apontar alguns indícios de uma política educativa local, ela ainda não é evidente.

Admitimos, no entanto, que uma coordenação local conjunta entre o Conselho Municipal da Educação e a autarquia aumentaria os contributos deste conselho na construção de uma Política Local de Educação efetiva e possibilitaria a criação de dinâmicas muito próprias que permitiriam edificar, ao nível de educação, uma identidade educativa concelhia.

**Palavras-chave:** Descentralização, Planeamento e Administração da Educação, Poder Local, Políticas Educativas.

## ABSTRACT

The empirical way to think about education leads to the assumption that it is a social task on the responsibility of the State. However, the increasing decentralization, which characterizes the nowadays public policies, in which education has been an instrument, and the establishment of several social policies have allowed an undeniable importance and credit to the local power, as the public entity which better knows the population expectations and needs. It is in this context that the Educational Municipal Management is included and is characterized, playing a crucial role in building a more democratic society.

The Educational Municipal Management is a terminology that includes different ways to manage, responsible for conducting the Educational Municipal Policy, especially: the management of educational projects; the management of education supportive actions; the management of equipments and services; the management of the (internal and external) communication and the budgetary and financial management. Nevertheless, it is each city council particularity (physically, structurally and politically speaking) that takes the local power to apply logic actions through which it creates a unique identity and it is important to provide.

It is in this action field that this our study, which took place in Leiria's City Hall is included, aims to know the code of conduct used to carry out educational municipal intervention by the Youth and Education Department. Based on the comparison between what was observed, the interpretation of documents and the literary revision which substantiates the study, and founded in the widest sense of the educational activity, in other words, education as a permanent process (informal and non-formal), an instrument to social development, based on citizenship and democratic values, it is perceived that there is an acting and intervenient role in the development of independent and free activities, and that

reflect themselves in the educational dynamics of the town council.

The educational intervention comprises the council social policy, attentive to local characteristics and it aims to promote educational success and equal rights. However, there wasn't identified, in the way how it is conceived and executed the council action, any direction line that shows a connected way and, despite the carried out path points to some signs of an educational local policy, it is not obvious yet.

It can be admitted, however, that a local coordination between the Educational City Hall Council and the City Hall itself could increase the contribute to this council to build an effective Local Educational Policy and could also provide the creation of very peculiar dynamics which would allow to build, as far as education is concerned, a local educational identity.

**Keywords:** Decentralization, Planning and Educational Management, Local Power, Educational Policies. .

# ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO.....	1
- PERTINÊNCIA DO TEMA E JUSTIFICAÇÃO DA PROBLEMÁTICA .....	2
- ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO DE ESTUDO .....	8
1ª - PARTE .....	9
ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....	9
1 - A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS .....	9
1.1 – <i>DESCENTRALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO</i> .....	11
- Sentidos da Descentralização .....	11
- O Território Educativo.....	15
2 - A REVOLUÇÃO DO 25 DE ABRIL E O RENASCIMENTO MUNICIPAL.....	21
3 - O PODER LOCAL E A INTERVENÇÃO NA EDUCAÇÃO .....	28
3.1- <i>COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO</i> .....	35
4 – MUNICÍPIO, CIDADE E A EDUCAÇÃO, QUE RELAÇÃO?! .....	36
2ª - PARTE .....	43
LINHAS DE ANÁLISE, OBJETIVOS E QUESTÕES ORIENTADORAS DO ESTUDO .....	43
2.1 - <i>QUESTÃO DE PARTIDA E OBJETIVOS DE INVESTIGAÇÃO</i> .....	43
2.2 - <i>JUSTIFICAÇÃO DA METODOLOGIA ESCOLHIDA: ESTUDO DE CASO</i> .....	46
2.2.1 - <i>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</i> .....	47
3ª - PARTE .....	49
UMA ABORDAGEM GLOBAL DA EDUCAÇÃO NO LOCAL [DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE DO ESTUDO].....	49
1 – A CÂMARA MUNICIPAL DE LEIRIA E O SEU CONTEXTO AMBIENTAL .....	49
1.1– <i>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA CML</i> .....	49
2 - CONTEXTUALIZAÇÃO TERRITORIAL .....	50
2.1 - <i>CARACTERIZAÇÃO GEODEMOGRÁFICA</i> .....	50
2.2 - <i>CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÓMICA</i> .....	53
2.3 - <i>CARACTERIZAÇÃO SOCIOEDUCATIVA</i> .....	54
3 - O MUNICÍPIO DE LEIRIA E O SERVIÇO DE EDUCAÇÃO .....	55
3.1 – <i>POLÍTICA EDUCATIVA MUNICIPAL</i> .....	56
3.2 – <i>CARTA EDUCATIVA DE LEIRIA</i> .....	59
3.3 – <i>O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME)</i> .....	60

3.4 – SERVIÇO DE EDUCAÇÃO - <i>DIVISÃO DE JUVENTUDE E EDUCAÇÃO (DIJE)</i> .....	61
3.5 – <i>PLANEAMENTO E GESTÃO DE EQUIPAMENTOS EDUCATIVOS</i> .....	62
– <i>SERVIÇO DE APOIO INFORMÁTICO</i> .....	64
3.5.1 – <i>REDE EDUCATIVA MUNICIPAL</i> .....	65
3.5.1.1 – <i>EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR</i> .....	67
3.5.1.2 – <i>1º CICLO DO ENSINO BÁSICO</i> .....	69
3.5.2 - <i>A CML NA APRECIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS</i> .....	69
3.6 – <i>GESTÃO DOS SUPORTES À EDUCAÇÃO</i> .....	70
3.6.1 – <i>AÇÃO SOCIAL ESCOLAR (ASE)</i> .....	70
3.6.2 – <i>AUXÍLIOS ECONÓMICOS</i> .....	71
3.6.3 – <i>PROGRAMA DE APOIO À REFEIÇÃO</i> .....	72
– <i>FRUTA ESCOLAR</i> .....	74
3.6.4 – <i>TRANSPORTES ESCOLARES</i> .....	75
3.6.5 – <i>PROGRAMA DE EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DO PRÉ-ESCOLAR</i> .....	77
3.6.6 – <i>ATIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR (AEC's)</i> .....	78
- <i>ANÁLISE SUMÁRIA DA GESTÃO DOS SUPORTES À EDUCAÇÃO</i> .....	78
3.7 – <i>PARCERIAS EDUCATIVAS – CML/COMUNIDADE</i> .....	79
3.8 – <i>SERVIÇOS E ATIVIDADES NO ÂMBITO DA CULTURA E EDUCAÇÃO NÃO FORMAL</i> .....	80
4ª – <i>PARTE</i> .....	83
<i>CONCLUSÃO FINAL, LIMITES DO ESTUDO E PERSPETIVAS FUTURAS</i> .....	83
<i>FONTES E BIBLIOGRAFIA</i> .....	93
<i>LEGISLAÇÃO</i> .....	103
<i>ANEXOS</i> .....	104

## ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1 - Localização de Leiria ao nível nacional e regional .....</i>	<i>51</i>
<i>Figura 2 - Distribuição dos agrupamentos de escola e escolas secundárias do Município de Leiria.....</i>	<i>65</i>

## ÍNDICE DE TABELAS

<i>Tabela 1 - Grupos funcionais e índices demográficos em 1991, 2001 e 2011 .....</i>	<i>53</i>
<i>Tabela 2 - Pré-Escolar no município de Leiria no ano letivo 2012/2013 .....</i>	<i>68</i>
<i>Tabela 3 – Oferta/Procura de 1º CEB da rede pública 2012/2013 .....</i>	<i>69</i>
<i>Tabela 4 – Valores utilizados pela CML em transportes escolares .....</i>	<i>76</i>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1 - População residente e economicamente ativa no concelho de Leiria, segundo ramo de atividade .....</i>	<i>52</i>
<i>Gráfico 2- Escolaridade da população residente em 2011 .....</i>	<i>53</i>

## ABREVIATURAS

- AEC – Atividade de Enriquecimento Curricular
- ANMP – Associação Municipal de Municípios Portugueses
- ASE – Ação Social Escolar
- CAF – Componente de Apoio à Família
- CE – Carta Educativa
- CEB – Ciclo do Ensino Básico
- CLE – Conselho Local de Educação
- CM – Câmara Municipal
- CME – Conselho Municipal de Educação
- CML – Câmara Municipal de Leiria
- DGEEC – Direcção-Geral de Estatística da Educação e Ciência
- DGEstE – Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
- DIJE – Divisão de Juventude e Educação
- DMA – Direcção Municipal de Administração
- EB – Escola Básica
- EB1 – Escola Básica do 1º Ciclo
- EB23/S – Escola Básica do 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e do Ensino Secundário
- EFA – Educação e Formação de Adultos
- ESECS – Escola Superior de Educação e Ciências Sociais de Leiria
- EPL – Escola Profissional de Leiria
- GEPE – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação
- GIASE - Grupo Implementação e Avaliação de Software Educativo
- IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social.
- JF – Junta de Freguesia
- JI – Jardim de Infância

- LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
- ME – Ministério da Educação
- MEC – Ministério de Educação e Ciência
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OT – Ordem de Trabalhos
- PDM – Plano Diretor Municipal
- PND – Pessoal Não Docente
- PSP – Polícia de Segurança Pública
- ROSM – Regulamento de Organização dos Serviços Municipais
- RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
- TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária
- UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* -  
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a  
Cultura.

## INTRODUÇÃO

O presente relatório constitui o trabalho final do curso de mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em Gestão, Avaliação e Supervisão Escolares.

Embora a temática das competências municipais não seja propriamente nova ou tão pouco recente, continua ainda a ser pertinente e a suscitar interesse pelo seu valor na atual política e adequação no âmbito da Administração e Gestão da Educação. Como prova disso deparamo-nos com a crescente atenção que a investigação académica lhe tem dado nos últimos anos com teses de mestrado e doutoramento centradas nas relações das autarquias e das comunidades locais com a educação ou no âmbito da administração educativa local.

Apesar de profissionalmente ligados ao sistema educativo e, apesar de ser um assunto na ordem do dia desde a década de 80, o tema só nos suscitou particular interesse quando abordado na unidade curricular “Direção e Gestão Escolares”. Embora de início houvesse outras matérias de interesse para a realização de um estudo de investigação, esta temática das competências municipais acabou por se transformar na fundamentação deste trabalho.

O estudo das questões educativas requer que se tenha em conta os contextos, as tendências e as especificidades dos modos como se orientam, organizam, coordenam e controlam os sistemas educativos. Afonso (2005) refere que existe um desfasamento substancial no que se refere ao predomínio de trabalhos que tendem a dar centralidade aos discursos políticos, às regulamentações legislativas e mesmo à ação governativa, ficando, no entanto, esquecidos os processos de “recepção” das políticas em que devem ter evidente centralidade, quer contextos de ação quer os atores. Assim, o reduzido número de investigações sobre a capacidade de resposta educativa das autarquias no domínio educativo reforça as razões desta escolha. Contudo, não foi somente a consciencialização sobre o acima referido, que resultou nesta opção de trabalho, foi também determinada por razões de caráter pessoal, permitindo-me testemunhar *in loco*, na minha área de trabalho e residência, a aplicação de conhecimentos adquiridos durante a parte curricular do mestrado, desenvolvê-los e aprofundá-los a partir do trabalho desenvolvido na organização que me acolheu. Para além disto permitia-me também conhecer o *modus operandi* deste município nas práticas educativas.

Após duas reuniões com os representantes da entidade acolhedora do estudo estabeleceu-se o trabalho a realizar. Assim, tendo noção da importância do papel dos municípios na administração educativa e observada uma fase que nos parece de aceleração do processo de descentralização de competências para os municípios, no seguimento do estabelecido no

Decreto-lei 144/2008<sup>1</sup>, de 28 de julho, o nosso trabalho, numa fase primeira, tem como objetivo compreender o papel do poder das autarquias na construção das atuais políticas educativas, através da análise da evolução do sistema político-administrativo evidenciada a partir da década de 1980. Far-se-á referência a obras de diferentes autores que, por um lado, permitam conceber a necessária contextualização do tema visado e, por outro, sustentem a análise e a interpretação que tentaremos fazer. Posto isto, a outra fase do trabalho versa a dimensão naturalista qualitativa e relacional do local (município) sob a forma de relatório crítico-descritivo sustentado na observação da gestão municipal da educação que a Câmara Municipal de Leiria faz, mais propriamente na Divisão de Juventude e Educação (DIJE), estrutura orgânica da Câmara Municipal, integrada na área funcional da Educação. Esta Divisão (DIJE) assegura, quase na totalidade, a relação entre a autarquia e as escolas do concelho e compete-lhe garantir as atribuições e competências municipais na área da educação conforme o preconizado na legislação em vigor.

Importa assim neste relatório, no que à Educação e aos municípios diz respeito, conhecer mais e melhor o sentido de todas as transformações ocorridas nas últimas décadas respeitantes à descentralização administrativa das políticas educativas, e mais em concreto, à transferência de competências para os municípios no âmbito da educação. Já no que se refere à intervenção do Município de Leiria, importa investigar, descrever e caracterizar as “práticas educativas municipais” do ano letivo 2012/2013, e cujos sentidos convém examinar, por forma a verificar a existência de uma política educativa local e, no caso de esta existir, perceber a importância e a concepção em que se baseia através da forma, das ações e lógicas desenvolvidas pelos atores locais.

Ao elegermos como fundamento deste trabalho o conhecimento do papel do município de Leiria na gestão, administração e construção das políticas locais educativas e, embora tivéssemos em conta o seu vasto leque de competências formais e informais, não escolhemos nenhuma dimensão específica para representar toda a complexidade da intervenção municipal. Tentámos antes verificar a relação autarquia – educação em cada uma das suas dimensões, através do acompanhamento e observação das tarefas diárias realizadas pelos técnicos da DIJE e da análise documental.

## - PERTINÊNCIA DO TEMA E JUSTIFICAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

---

<sup>1</sup> - De acordo com o regime previsto na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

Ao analisarmos a nossa História, verificamos que questões como a descentralização administrativa das políticas educativas já são ilustradas na Idade Média e que o seu prolongamento é perceptível e se estende até aos nossos dias. Assim, assiste-se, no presente, ao ressurgir do debate sobre a descentralização administrativa, em geral, e sobre o poder local<sup>2</sup>, em particular.

É nas últimas décadas do século XX que a tendência de descentralização das políticas educativas, em muitos dos regimes democráticos, se torna mais evidente, inclusive em alguns países com sistemas educativos com forte tradição centralizadora. “Durante mais de 150 anos o Estado assumiu, no mundo ocidental, a função de ‘Estado Educador’”, refere Barroso (1999:130).

Após o advento da escola de massas, “a crise da escola”, diagnosticada entre outros por Coombs (1968), abalou a concepção de Estado-Educador, fazendo com que “(...) vários movimentos sociais [reivindicassem] uma maior interferência e iniciativa da sociedade local na definição das políticas educativas e no governo das escolas (...)” (Fernandes, 2003; Barroso, 1999:130). Por outro lado, o advento do século XXI ficou assinalado pela globalização e pela emergência da sociedade do conhecimento. Verificadas a nível global, estas características, trouxeram consigo mudanças a todos os sectores da sociedade, nomeadamente na educação, influenciando a organização educativa a nível local impondo um conjunto de alterações. Barroso (1999:129) refere sobre o tema que,

(...) com este movimento de ‘globalização’, assiste-se hoje, no interior de cada estado, a um movimento de sentido contrário, de valorização do ‘local’, com fortes implicações na política e administração da educação.

A construção de um espaço europeu da educação e, mais especificamente, o espaço criado pelas dinâmicas de descentralização e de valorização do local (Fernandes, 2005, 2003) começam a colocar em crise o modelo burocrático, centralizador do Estado educador, e a colocar em causa o conceito de Estado-Nação enquanto espaço único de decisão.

O local é, nos dias que correm, moldado por ações sociais e características resultantes dos processos educativos que ocorrem entre pessoas, grupos e instituições inseridos num determinado contexto. Nos últimos 30 anos tem-se produzido muita legislação sobre o assunto. Facilmente se observa que tanto a nossa legislação fundamental (particularmente a Constituição da República, a Lei de Bases do Sistema Educativo e a Lei das Finanças

---

<sup>2</sup> - Ao longo do relatório quando usarmos expressões como: município, autarquia, autarquia local ou poder local, estamos a reportar-nos apenas à tipologia de autarquia local - “município”.

Locais), assim como os programas dos sucessivos governos democráticos têm consagrado a esta temática alguma dedicação, não só com o objetivo de outorgar às autarquias competências e de, deste modo, se alargar a sua intervenção na vida social (Cerca, 2008), mas também de procurar soluções normativas que equilibrem as vantagens e os inconvenientes da centralização e da descentralização como forma de o Estado se voltar a legitimar e auto reordenar.

Na falta de instâncias políticas e administrativas adotadas a nível regional, a colaboração entre o Poder Central e a Administração Local, no início da década de 90 no campo da educação, baseava-se em formas de participação ao nível de tarefas - transportes escolares, ação social escolar e construção e manutenção de escolas (Baixinho, 2011). Matos (1996:63), ironiza escrevendo: “(...) tenho dito, a título de brincadeira, que parece quase que as autarquias portuguesas são no sistema educativo, um misto de empreiteiro, de operador de transportes colectivos, de centro de apoio social, uma espécie de tesouraria (...)”, e Silva (2010:10, 2007:192) acresce o “(...) Inglês, enriquecimento curricular e refeições.”.

Apesar de toda a legislação estatuída, o quadro legal de competências próprias e delegadas em matéria educativa, bem como o respetivo financiamento, conservou-se praticamente inalterado até à década de 90. Contudo, nos últimos anos, as autarquias têm obtido, sobretudo ao nível executivo, diversas competências e atribuições formais, em domínios diferenciados, que vão desde o urbanismo à educação, passando por outros, mas, surpreendentemente, o Estado só delega tarefas logísticas e operacionais, que acarretam despesas, e retém na sua mão a exclusividade dos grandes poderes: concepção, avaliação, financiamento e fiscalização. Constatando-se que, por um lado, o estado alarga o seu âmbito de competências autárquicas com medidas “avulsas” (Fernandes, 1999), mas que são desprovidas de uma verdadeira autonomia.

Conforme já foi referido, só em meados da década de 90 se questionou a capacidade de resposta dos municípios aos desafios do desenvolvimento que os sinais de mudança (formal e informal) exigiam (Evangelista, 2004), passando estes a ser “chamados” a intervir de forma mais atuante na organização e administração do sistema educativo. Com esta política educativa introduzida pelo governo<sup>3</sup>, os municípios passaram a promover e a gerir medidas e novas dinâmicas ligadas à expansão da educação pré-escolar, à territorialização associativa de projetos educativos, à organização de redes e à contratualização de parcerias e a

---

<sup>3</sup> - Lei-Quadro da educação pré-escolar (Lei n.º 5/97), o novo regime de autonomia, administração e gestão escolar (Decreto-Lei N.º 115-A/98) e a Lei n.º 159/99, que estabelece a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

empenhar-se na melhoria das condições logísticas, físicas e humanas, enquanto suporte do desenvolvimento de uma política educativa local. Acresce-se a estas novas intervenções educacionais dos municípios a possibilidade de criação dos conselhos locais de educação e a elaboração das cartas educativas (Decreto-Lei N.º 7/2003), permitindo-lhes dar um maior significado às suas intervenções educacionais e ampliando-lhes a sua visibilidade pública.

Pode dizer-se em bom-tom que as intervenções dos municípios na construção das políticas educativas, nas suas díspares vertentes, aumentou significativamente e é uma rubrica incontornável, nos dias de hoje, na análise de questões como a da descentralização, territorialização, subsidiariedade, regulação e eficácia do sistema educativo (Fernandes, 2003; Martins, et al , 2006). Contudo, já em 1996, Matos (op. cit., loc. cit.:63) frisava, de forma pertinente, que, “(...) é evidente que as autarquias, todas as autarquias, fazem hoje bastante mais do que a lei claramente determina (...)”. Efetivamente, e de acordo com o ponto 2 do artigo 4º da Carta Europeia de Autonomia Local<sup>4</sup>, Pinhal (2011:77) menciona “(...) o sistema de cláusula aberta, que parece vigorar para determinar legalmente o âmbito de intervenção dos municípios, possibilita-lhes o desenvolvimento de acções em todos os domínios que não lhes estejam explicitamente vedados por lei.“. Neste ponto, o município assume o papel principal de incentivo, impulsionador de uma política educativa local, transpondo o seu papel usual de mero aplicador local da política educativa nacional. As autarquias passam assim a poder tentar superar as diversas situações débeis e deficitárias que o sistema educativo apresenta, ao liderar e planear políticas educativas locais mais ou menos explícitas, ao apoiar os estabelecimentos de ensino, ao implementar ou ao auxiliar a execução de diversos projetos de parceria, ao investir em técnicos, equipamentos e infraestruturas (Baixinho, 2011). Contudo, as políticas locais de educação, envolvendo a administração do Estado e a sociedade, requerem que haja um conhecimento mais concreto dos modos como são concebidas e executadas e da forma como estas se relacionam na procura do bem comum.

Autarquia é um conceito pertinente a várias áreas, é um termo bastante utilizado na economia, mas também está presente na área da filosofia e da administração pública. Uma vez que este relatório diz respeito à intervenção de uma autarquia local na educação e de

---

<sup>4</sup> - No art. 4º (Âmbito da autonomia local), explicita o ponto 2 – “Dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade”.

forma a enquadrar no espaço territorial atos e regulamentos, é conveniente, antes de mais, abordar a autarquia e a categoria de autarquia local na sua concepção/percepção nocional.

Autarquia é um termo de origem grega e que significa qualidade do que se basta a si mesmo, entidade autónoma (Grande Dicionário Enciclopédico). Ou seja, autarquia é qualquer divisão com poderes e autonomia que se encarrega da administração de uma região ao nível local. Logo, tanto os concelhos como as freguesias são autarquias. Embora em Portugal as formas de organização autárquica das comunidades locais remontam pelo menos à época medieval, a atual organização democrática das autarquias locais portuguesas é relativamente recente, tendo sido constitucionalmente consagrada em 1976 e a democracia local inaugurada em 1977, com a realização das primeiras eleições autárquicas.

Embora sejam possíveis outras definições a que vamos expor é a definição assente na Constituição da República Portuguesa. Segundo a lei fundamental, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo estas pessoas coletivas de população e território dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das respetivas populações (art.º n.º235).

Diogo Freitas do Amaral define-a da seguinte forma:

Autarquia local é uma pessoa colectiva, (...) entidade pública administrativa (...) comunidade de pessoas, vivendo numa certa área (ou circunscrição) territorial (...) que é composta por outros elementos. (...) As autarquias locais não fazem parte do Estado, não são o Estado, não pertencem ao Estado. São entidades independentes e completamente distintas do Estado - embora possam por ele ser fiscalizadas, controladas ou subsidiadas.” (Amaral, 1994: 311-319).

E são quatro os elementos afetos ao conceito de autarquia local: território<sup>5</sup>, população<sup>6</sup>, interesses próprios<sup>7</sup> e órgãos representativos eleitos<sup>8</sup>.

Ainda nos termos da Constituição ou em lei própria, podem variar as espécies de autarquias locais. No continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões

---

<sup>5</sup> - O território da autarquia permite determinar o conjunto da população que vai ser gerida pelos respetivos órgãos autárquicos. É também o território que delimita o âmbito de atuação dos órgãos autárquicos, dado que só podem exercer as competências que lhes foram atribuídas pela lei dentro do território municipal (Amaral, 1994: 419:422).

<sup>6</sup> - A população é um elemento básico neste conceito de autarquia visto ser a razão de ser da própria autarquia. A autarquia existe para prosseguir os interesses da população aí residente (ibidem).

<sup>7</sup> - Os interesses próprios às populações residentes significa que as especificidades locais geram um tipo de interesses comuns às populações e a realização das políticas públicas nacionais implicam a participação e a colaboração das autarquias locais (ibidem).

<sup>8</sup> - As autarquias locais têm órgãos representativos das respetivas populações e são eleitos pela eleição direta por essas mesmas populações (ibidem).

administrativas (artigo 236.º/1), embora estas últimas ainda não tenham sido instituídas em concreto (artigos 255.º e 256.º)<sup>9</sup>.

Segundo o Dicionário da Língua Portuguesa da Porto Editora, Município é a “circunscrição [ou seja, divisão] territorial em que uma vereação exerce a sua jurisdição”. Com origem nas cartas de foral dadas pelos reis, os Municípios ou Concelhos<sup>10</sup> são a divisão administrativa com menos alterações ao longo dos séculos.

Sendo o município uma autarquia local é uma pessoa coletiva pública, dotada de poderes públicos e de legitimidade democrática para o seu exercício – as atribuições, e que visa a satisfação de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos (Amaral, 1994). “A educação é, naturalmente, uma dessas atribuições, já que constitui o motor e a evidência do desenvolvimento social e humano que os municípios têm que promover.” (Pinhal, 2005:45). Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal<sup>11</sup> (órgão deliberativo) e a câmara municipal<sup>12</sup> (órgão executivo).

No âmbito da organização autárquica, os municípios são os mais significativos representantes das autarquias portuguesas, sendo elementos importantes para a existência de um Estado de direito democrático, descentralizado e mais empenhado com o bem-estar das populações, por estar mais perto e melhor conhecer os seus problemas e aspirações.

Por sua vez, a Câmara Municipal é o órgão colegial representativo do município com funções executivas, é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos eleitores residentes e recenseados na área do município, é constituída por um presidente e por vereadores, e de forma mais concreta, é o edifício onde os vereadores se reúnem e onde estão instaladas as várias repartições dos serviços administrativos de um concelho.

Já as freguesias são subdivisões administrativas de um município constituindo a mais pequena unidade administrativa composta pelo agregado de famílias que dentro do território, desenvolvem uma ação social comum por intermédio de órgãos próprios (órgão deliberativo - Assembleia de Freguesia).

---

<sup>9</sup> - Portal Autárquico em <http://www.portalautarquico.pt>.

<sup>10</sup> - Em Portugal existe uma diferença entre os conceitos de “concelho” e “município”. Concelho é uma “divisão territorial, administrada por um município”, enquanto Município é uma “autarquia local, constituída por diferentes órgãos”. (<http://pt.wikipedia.org>).

<sup>11</sup> - Órgão fiscal da atividade da câmara, funcionando com um parlamento ao nível do concelho. Parte dos membros da assembleia, cujo número varia de acordo com a população e as juntas de freguesia existentes, são eleitos por sufrágio direto e universal em listas (partidárias ou não); sendo os restantes membros os presidentes das juntas de freguesia de que o concelho é composto.

<sup>12</sup> - Órgão executivo composto por um número ímpar de vereadores (entre 5 e 7, de acordo com a população) eleitos por sufrágio direto e universal em listas (partidárias ou não).

## - ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO DE ESTUDO

No que diz respeito ao presente relatório, dividimo-lo em quatro partes.

A primeira parte - Enquadramento Teórico e Conceptual, contempla os referenciais teóricos que servirão de suporte para contextualizar, compreender, clarificar o fundamento do nosso estudo. Apresentamos uma breve resenha histórica das reformas nas políticas educativas locais, nomeadamente a partir do 25 de abril, abordam-se conceitos associados ao tema da municipalização, particularmente os relativos ao binómio centralização/descentralização; abordamos os conceitos principais deste estudo - o Poder Local e a intervenção na educação e os Municípios e a Gestão da Educação e expomos ainda a relação do trinómio – município, cidade e educação.

A segunda parte, e tal como intitulado, apresentamos as proposições norteadoras, linhas de análise e objetivos orientadores deste estudo.

A terceira parte – Uma abordagem global da educação no local - compreendido como parte de um conteúdo mais amplo de relocalização e de territorialização que se desenvolve num contexto de ação concreta - o município de Leiria - apresentamos a caracterização da instituição onde se realiza o estudo - Câmara Municipal de Leiria (CML), e da respetiva Divisão de Juventude e Educação (DIJE), assim como as atividades observadas e/ou realizadas no decorrer do estudo. Faz-se também a caracterização geodemográfica do município e da sua rede escolar, dando-se ênfase à atuação do município no que diz respeito à gestão dos suportes à educação, abordando ainda, estruturas e instrumentos de suporte à gestão municipal da educação. Para a recolha dos dados, além da consulta da legislação existente, consultamos e analisámos, atas do Conselho Municipal de Educação, deliberações das reuniões camarárias, planos de atividades, correspondência diversa, cadernos de encargo, entre outros documentos do município. Nesta terceira parte, e à medida que vamos apresentando os resultados, vamos em simultâneo fazendo a análise, a discussão e reflexão dos mesmos.

A quarta parte diz respeito às conclusões possíveis de produzir com base nas análises realizadas ao longo do trabalho, aos limites do estudo e às perspetivas futuras.

Faz parte ainda deste relatório a bibliografia, a legislação consultada e os anexos. Dos anexos fazem parte os instrumentos utilizados na recolha de dados, os dados recolhidos ao longo do trabalho e a respetiva análise, documentos que serviram de suporte ao estudo, assim como documentos produzidos no âmbito do estudo.

## ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

### 1 - A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

O advento do século XXI ficou assinalado pela globalização e pela emergência da sociedade do conhecimento. Verificadas a nível geral, estas características, trouxeram consigo mudanças a todos os sectores da sociedade, nomeadamente na educação, influenciando a organização educativa a nível local, impondo um conjunto de alterações. Estas alterações “ditaram” também, por sua vez, variações nos mecanismos globais de concepção das políticas públicas, sobretudo na lógica a que estas passaram a obedecer. Sobre o tema, Barroso (1999:129) enuncia o seguinte:

Actualmente, a mundialização da economia e a influência crescente das instâncias políticas supranacionais têm vindo a descaracterizar os modelos políticos que estão na origem do Estado moderno, com consequências, naturalmente, na concepção, organização e funcionamento dos sistemas educativos. (...). Contudo, e simultaneamente com este movimento de ‘globalização’, assiste-se hoje, no interior de cada estado, a um movimento de sentido contrário, de valorização do ‘local’, com fortes implicações na política e administração da educação.

É neste contexto de globalização que os Estados iniciam um processo de implementação de políticas descentralizadoras. Utilizada como estratégia de mudança nas relações Estado/Sociedade, a descentralização foi iniciada pelos países centrais democráticos como alternativa à crise do Estado de Providência<sup>13</sup>, despontada pela (profunda) crise económica dos anos 70<sup>14</sup> e que sentenciou o colapso do modelo keynesiano<sup>15</sup>.

A partir deste parecer de Charlot (1995:47): “o tempo de tudo gerir, controlar, passou. A administração deve impulsionar, animar, dar coerência, contratualizar, avaliar.

No que diz respeito a Portugal, o Estado-regulador, é entendido da seguinte forma:

(...) «gestor da complexidade», como o «elemento estruturante das políticas e mecanismos compensatórios» (políticas sociais), como o «promotor da reorganização das estruturas dele dependentes com vista à autonomização (delas)», como o «Estado

---

<sup>13</sup> - Ou Estado do Bem-Estar Social ou ainda Estado social foi constituído depois da II Guerra Mundial como uma forma de regulação social. Expressando-se nas relações entre Estado-Economia e Estado-Sociedade, manifesta-se na organização e produção de bens e serviços coletivos públicos ou privados, regulados pelo Estado.

<sup>14</sup> - “Uma desregulamentação do sistema monetário internacional e dois choques petrolíferos (em 1973 e 1979) estiveram na origem de uma crise económica que, no início dos anos 70.” (<http://www.infopedia.pt>)

<sup>15</sup> - Modelo que se opôs à Economia Clássica, teve origem na década de 1930, a partir da grande depressão iniciada em 1929. Abordando questões macroeconómicas, a pedra-mestra da Economia Keynesiana é a obra literária “Teoria Geral do Emprego, Juros e da Moeda”, da autoria de John Maynard Keynes, um carismático economista da Universidade de Cambridge. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Macroeconomia>)

(dialogador) e mediador no processo de concertação social», como o «regulador do sistema» (...) como o «Estado formador» quer da «mão-de-obra necessária» quer de uma «população (que precisa de ser) mais qualificada e mais culta» e, finalmente, como «um agente protagonista do processo de desenvolvimento» tendo como estratégia «robustecer e autonomizar a sociedade civil» (Lopes et al., 1989 *in* Stoer, 2008:163).

E porque gerir se torna cada vez mais numa tarefa complexa, a descentralização surge como resposta às grandes alterações e novas dinâmicas no sistema económico e social à escala mundial, como um dos pressupostos das diversas iniciativas de mudança que ocorreram na gestão e formação do setor social e que não acontece só ao nível da educação. No entanto, o seu conceito varia conforme a concepção do papel do Estado e do entendimento que se tenha da natureza da crise a ser enfrentada (Messina, 1993). Assim, a caracterizar a sociedade atual, temos movimentos de descentralização e de desconcentração ancorados em fatores também diferentes:

o aprofundamento da democracia, com o reconhecimento da participação como valor social; o questionamento sobre a qualidade e eficácia dos sistemas centralizados de educação/formação; a expansão das ideologias e dos movimentos que legitimam a capacidade de autonomia e de auto-organização das instituições; a importância concedida ao processo de desenvolvimento integrado e sustentado, aliando as questões da coesão social e da luta contra a exclusão à melhor gestão e rendibilidade de recursos.” (DIAS et al.,s.d:161).

A descentralização é ainda indicada para “(...) mejorar la eficiencia de la administración (dada la pesadez de las burocracias centralizadas), aumentar la efectividad del sistema (por las fallas del sistema centralizado), aumentar la participación local” (Conyers, 1984, citado por Messina, 1993:24), ou seja, reduzir o tamanho do aparelho organizacional do Estado, para que adquira mais agilidade, flexibilidade e eficiência na gestão de políticas sociais, de modo a atenuar as desigualdades mais evidentes. Assim, várias têm sido as modalidades apontadas de descentralização. Consoante os critérios em que assentam -critérios políticos, critérios administrativos e critérios científico-pedagógicos (Barroso, 2005), - podemos ter uma descentralização política, administrativa, territorial e funcional.

Mas, tal como escreve McMeekin (1993:65), “La descentralización es un proceso complicado y a veces controvertido que ha sido objeto de diversos análisis en los últimos tiempos.”, e apesar de se verificar uma tendência para identificar vantagens na descentralização (entre outras, modernizar, desburocratizar e combater a ineficiência do Estado), há autores que lhe evidenciam inconvenientes, tais como: a mera reprodução do Poder Central no “Local”, incapacidade para se atingir políticas locais com identidade própria (Frago, 1994), desigualdades na alocação de recursos e pouco impacto das políticas locais promotoras da igualdade (Swanson, 2005). Como podemos verificar, são-nos

apontados argumentos favoráveis e desfavoráveis. Talvez por isso Barroso (1996:12) diferencie entre Estados semi centralizados e policentralização. O primeiro usa-o para conotar os países que “não veem na descentralização a mãe de todas as utopias e que ensaiam um difícil equilíbrio entre os dois modos de administração”, e o segundo, “(...) mais adequado à realidade em que nós vivemos [...] de que nem tudo se resume à ‘deslocação do centro’ de um patamar para outro, na hierarquia do sistema, mas que, antes pelo contrário, existem vários centros, coexistindo em diferentes lugares do sistema”.

Ora, sendo o tema da descentralização, ainda nos dias de hoje, muito atual e controverso, esta parte do trabalho é-lhe reservado, mais especificamente à descentralização política e administrativa da educação.

### 1.1 – DESCENTRALIZAÇÃO E TERRITORIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

#### - Sentidos da Descentralização

Em meados dos anos oitenta, muitos são os países que dão início a processos de reformas na administração e gestão da educação (Bento, 2001). Estas alterações nas formas de governar e regular a administração pública e os seus diversos campos, num contexto de transformação do papel do Estado nas questões de administração e decisão política em vários domínios, dizem respeito a um movimento progressivo de descentralização e de delegação de poderes à sociedade, refletidas, nomeadamente, na transferência de poderes e funções para o nível local. Estes países iniciaram novas regulamentações que deslocam o poder de decisão do Estado para os poderes regionais, municipais ou locais e destes para os estabelecimentos de ensino (Fernandes, 1999). Desponta assim um “novo modo de governar”, assente na territorialização de vários domínios (Charlot, 1994), entre os quais a educação e a uma progressiva autonomia dos atores locais.

Esta lógica, defendida pela maioria das políticas educacionais atuais, denominada como uma nova gestão da administração pública, e que se caracteriza por se centrar “na alteração dos processos de decisão e gestão” (Barroso, 2005:93), procurando assim reforçar o controlo estratégico do poder político e aumentar a eficácia da gestão, é um processo complexo e que apresenta diversas fórmulas possíveis (modalidades e graus distintos), levando em conta as características históricas, sociais e político-administrativas de cada país (Messina, 1993). Por isso, a reorganização da administração dos sistemas educativos não se pode colocar de uma forma simplista: centralizado versus descentralizado. Tanto assim o é que,

Emergentes do século XIX, estas concepções binárias de estado/sociedade (civil),centralização/descentralização, objectivo/subjectivo e global/local têm guiado as

análises dos programas liberais e de esquerda de reforma educativa e o debate sobre a gestão local e a autonomia das escolas polarizado em torno de duas alternativas: a administração centralizada, planejada e hierarquizada e o mercado descentralizado, concorrencial e autônomo. (Barroso, 2003a: 29).

Simples, básica e elucidativa é a descrição feita por Brás & Gonçalves (2010:139) da descentralização partindo da centralização:

Se a centralização típica corresponde a uma orgânica em que, na gestão de interesses locais, prevalece a hierarquia dos serviços e das competências de tal modo que os serviços locais e as respectivas chefias estejam sempre subordinados aos serviços e às chefias centrais, a descentralização traduz uma situação oposta, pois pressupõe a existência de interesses locais e órgãos dotados de autonomia, que podem agir livremente no exercício dos seus poderes.

Mas quanto à descentralização propriamente dita, Ferrer, citado por Fernandes (2005:64), distingue três modalidades de descentralização: “o federalismo, o liberalismo e o localismo.” No que diz respeito ao localismo, o poder político e administrativo situa-se nos municípios ou em entidades estruturadas a partir destes e tem como fundamento a subsidiariedade - assegurando uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, pois é preferível “(...) que o que pode ser feito por uma entidade menor não seja feito por uma entidade maior”.

Também Barroso e Pinhal (1996: 11) referem que “(...) a ‘descentralização’ é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diversos atores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do ‘local’, um lugar de negociação/uma instância de poder/e um centro de decisão.”

Sendo polémicos, estes processos têm desencadeado a reprodução de uma multiplicidade de concepções não só técnicas e científicas, mas também políticas e ideológicas, que levam ao advento de novas terminologias. De tal forma que, na literatura especializada da atualidade, encontramos uma série de expressões sobre o tema. Souza (2003:33) menciona Rivas, como um “autor que organiza um grande levantamento sobre as diversas formas de políticas de descentralização educacional”, e segundo o autor, Rivas identifica duas formas políticas de concretização da descentralização: a verificada quando há passagem de funções às entidades regionais pelo poder central, do qual dependem diretamente, não havendo espaço para decisões próprias; e a descentralização propriamente dita, onde se verifica, além da delegação de funções, a delegação de poder de decisão ao nível da administração e gestão educacional. Já Rondinelli, e ainda segundo Souza (2003), observa quatro formas de descentralização: a desconcentração, que diz respeito, à transmissão de responsabilidades dentro do meio educativo aos níveis inferiores; delegação, onde há transferência de tarefas

e responsabilidades a organizações que estão fora do sistema educativo e que são só indiretamente controladas pela administração central; devolução, quando a transferência é feita a subunidades do poder público, cujas atividades estão fora do controle direto do governo central (direções locais/regionais); e a privatização, na qual é transferida ao setor privado a responsabilidade da gestão educativa. McMeekin (1993:65) distingue desconcentração, descentralização e devolução da seguinte forma:

Si el Ministerio de Educación nacional traspasa algunas funciones a sus dependencias regionales (o provinciales o locales), pero manteniendo siempre la autoridad global, se habla de desconcentración. En cambio, si se transfiere algún grado de autoridad y responsabilidad a otras entidades (que no forman parte del ministerio central) o eventualmente a las escuelas o redes de escuelas en sí, el proceso se llama descentralización. La devolución ocurre cuando se entrega la posesión completa de las escuelas a los niveles inferiores del gobierno, o al sector privado y esto incluye la responsabilidad por la obtención de ingresos y virtualmente el control total sobre el proceso educativo.”

Especificamente no âmbito educativo Barroso (1996:12) ainda encontra alguns conceitos inovadores sobre o tema. Este autor, para além dos conceitos de descentralização e desconcentração, ainda denomina as políticas já descentralizadas das regiões (instâncias locais) de redescentralização, quando estas, progredindo neste processo, transferem poderes para as instâncias mais diretas, as escolas. Na descentralização, as decisões são confiadas a agentes que não dependem do governo, mas de órgãos colegiais que representam uma parte da população (Gournay, citado por Fernandes, 2005).

Portugal seguiu a tradição francesa, adotando, desde o séc. XIX, um sistema administrativo centralizado. Porém, as outrora vantagens do Estado Providência e do seu consequente aumento da máquina estatal assim como ineficácia e demora nas tomadas de decisão, levaram ao progressivo questionamento deste modelo centralista. Além disso, a forte corrente a favor dos municípios, patente na organização histórica portuguesa, pesou consideravelmente no desenvolvimento de todo este processo. Os direitos e os privilégios concedidos aos municípios, se não resultam da colonização romana, como prevê Alexandre Herculano, remontam por certo à Idade Média, de acordo com as atuais aquisições da historiografia. Através dos tempos, desde então, tais instituições aparecem como contrapesos do poder central e, como tal, constituem focos de resistência às limitações que tanto o feudalismo como os Estados modernos lhes quiseram impor. Foi sobretudo durante os séculos XVIII e XIX que elas viram reduzidas as suas liberdades. A defesa da sua independência e da sua autonomia aparece, no entanto, como uma constante histórica.

Apesar da relevância do municipalismo em Portugal estar comprovada a partir de vários factos (Constituição da República Portuguesa de 1976 (n.1, art.º 256) e aprovação de importantes leis (n.º 79/77 e n.º 1/79)<sup>16</sup> referentes à afirmação do poder local), a descentralização e o papel educativo dos municípios só se manifestou relevante após abril de 1974 (assunto que aprofundaremos no ponto 2). As alterações, que desde então têm vindo a acontecer na administração da educação, ficam a dever-se, entre outras razões: à crescente complexificação dos subsistemas sociais, que dificulta uma intervenção eficaz por parte do poder central; à compreensão de que o desenvolvimento requer uma maior participação das comunidades locais; e ainda, ao aumento da exigência, da reivindicação e da intervenção por parte dos cidadãos (Pinhal, 1997).

Efetivamente, no plano empírico, “[a] descentralização da educação pode ser encarada de várias maneiras, dando origem a soluções com significados políticos muito diferentes.” (Pinhal, 2011:109). Reportando-nos ao caso português, a exemplificar isso, e ainda em plena fase de concepção da reforma educativa, com a publicação de uma nova orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de janeiro), surgiram as [antigas] Direções Regionais de Educação (DRE`s). Estas instituições, identificadas como serviços regionais do Ministério da Educação dotados de autonomia administrativa, que tinham como função assegurar a orientação, coordenação e apoio às escolas ao nível regional, deixaram claro a opção por uma política de desconcentração da administração da educação, “não abrindo qualquer espaço propício à descentralização e à autonomia das escolas” (Lima, 2009: 237). Dado o momento de crise que Portugal atualmente vive, e tendo como objetivo efetuar cortes nas despesas com a administração do sistema e centralizar funções e atribuições, no seguimento da aprovação da nova lei orgânica do Ministério da Educação e Ciência (MEC) pelo conselho de ministros (Decreto-lei n.º 125/2011), extinguem-se as cinco direções regionais da educação e as suas atribuições passam a estar integradas na Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE). O objetivo desta “mudança” tem a ver com o reforçar da autonomia das escolas, com a implementação de modelos descentralizados de gestão e com a aproximação do MEC aos estabelecimentos de ensino.

Embora tenha uma nova denominação, estando situada no plano intermédio da regulação da educação, não deixa de ser uma instituição de nível *meso* do sistema educativo português, “onde se concretizam as interações que veiculam os dois modos de regulação provenientes de outras instâncias de regulação (do nível ‘macro’, da política educativa e da administração

---

<sup>16</sup> - Mais detalhado na Resenha Histórica Politico-Legal das Atribuições Educativas aos Municípios em Portugal (Anexo 2).

central da educação, e do nível ‘micro’ que corresponde à gestão escolar, da administração local e da micropolítica organizacional) ” (Afonso, 2005:73). O que se tem verificado, embora por vezes em maior ou menor profundidade, é que esta tendência da desconcentração tem sido mantida nas sucessivas normas legais. Contudo, a longa tradição do municipalismo e o seu fortalecimento no após abril de 1974 fazem com que a tese do poder local tenda a prevalecer sobre outras. Ora, sendo a desconcentração uma modalidade atenuada da centralização, as principais características da centralização mantêm-se, mas algumas decisões são tomadas por agentes em posições intermédias ou numa posição inferior da hierarquia, e tendo em conta “a incompatibilidade fundamental entre a lógica da divisão do poder da descentralização e o interesse do estado moderno em manter o controlo” (Weiler, 1996:215), a essência da descentralização - autêntica redistribuição da autoridade – apresenta-se ainda muito mitigada e corre o risco de se esvaziar de sentido no confronto entre poder local e o poder central.

### **- O Território Educativo**

Atualmente, o termo "território" é um conceito muito utilizado pelos atores sociais e políticos. Nas disciplinas das ciências sociais, a noção de território corresponde a distintas aceções e definições. Há os que percebem o território com uma configuração estática, consideram um território como uma porção de espaço delimitado e qualificado por um carácter específico natural, cultural, político ou administrativo, outros consideram-no uma realidade complexa e dinâmica, e em constante mutação, é “(...) o reflexo das dinâmicas físicas, socio-económicas e culturais do contexto local” (Marques, 2010:79).

Tratando-se de um conceito polissémico, ambivalente e não estabilizado, pois depende de lógicas sectoriais e espaciais, “território” depende do ponto de vista da disciplina científica de quem o analisa (Barbieri, 2003).

Nos anos 80, o interesse despertado pela escala local foi ampliado pelos processos de globalização da economia, liberalização comercial e reforma do Estado. A preocupação crescente em incorporar e articular as dinâmicas locais com os desafios e dinâmicas mais globais contribuiu para que a noção de território tivesse, no discurso dos atores sociais e políticos, a noção de local que agora comumente sugere - uma estratégia de ação coletiva mais autónoma no que diz respeito aos desafios globais da sociedade e às ações do Estado. Estas (novas) diretrizes não só permitiram que o conceito de território fosse adquirindo forma, mas também revigoraram e legitimaram-no ao torná-lo um lugar considerado estratégico para enfrentar os desafios a diferentes níveis. A exemplificar isso, e atendendo a

diferentes abordagens realizadas em trabalhos na área do desenvolvimento local, Helena Barbieri escreve que o “território” pode ser compreendido e dimensionado segundo diferentes pontos de vista e abordagens, e que

(...) falar em território (...) implica falar de uma identidade de pertença territorial, uma solidariedade territorial e vontade de autonomia territorial e, também, da importância de articular diferentes perspectivas espaciais, tais como, espaço económico, espaço social, espaço cultural, espaço histórico, espaço de comunicação e informação, espaço político e administrativo, espaço lúdico, espaço ideológico e espaço geográfico. [...] estas formas espaciais são permeáveis a desarticulações e contradições que possibilitam a emergência de outras lógicas, outras identidades e solidariedades originando, provavelmente, novas formas territoriais (Barbieri, 2003: 49-50).

Marques por sua vez descreve-o da seguinte forma:

(...) pode ser definido como um espaço socialmente construído, possuidor de recursos naturais e detentor de uma história construída pelos homens que nele habitam, através de convenções de valores e regras, de arranjos institucionais que lhes conferem expressão, e de formas sociais de organização da produção. Como espaço social, o território é um campo de forças políticas conflituosas, com estruturas de poder e dominação. Assim, o território é simultaneamente um lugar de produção de bens e de acumulação de capital e um lugar de construção de acordos institucionais do poder instituído, em constante mutação e que abriga conflitos de interesses e formas de acção colectiva e de coordenação. As formas de acção colectiva são territorializadas, pois não ocorrem no espaço abstracto, mas sim no espaço socialmente construído. (Marques, 2010, 80-81).

Em suma, podemos dizer que a modalidade mais intuitiva de construção e de uso dos territórios está ligada à acção coletiva dos atores locais. São os atores socioeconómicos que, a partir de uma representação compartilhada sobre a realidade, identificam os limites do território, geralmente por agregação de unidades administrativas (municípios) ou sociais (comunidades, etc.) construindo uma estratégia de acção.

O território é mais do que um espaço geográfico passivo à acção humana, a concepção de território abarca as relações que se formam entre os agentes que pertencem ao lugar: indivíduos, associações, empresas, grupos informais, entidades governamentais e não-governamentais, entre outros, assim como as interações com o ambiente externo.

Já a educação figura sempre nas “formas sociais de condução e controle da aventura de ensinar-e-aprender” (Brandão, 2007:26). E embora o termo Educação nos suscite de imediato a imagem da escola, também se entende que a Educação vai muito além deste processo formalizado de ensino, que transcende os espaços formais onde ela é desenvolvida e que o saber/conhecimento é também produzido e disseminado noutros meios, criando um sistema complexo de interações.

E porque todos os dias mesclamos a vida com a educação, é um termo crucial e discutido sempre que se tem de abordar questões sociais, humanas, culturais e de desenvolvimento. A

nível micro, diz respeito à ação transformadora de alguém sobre alguém ou à ação do autodesenvolvimento; a nível macro, passa pela importância do papel da sociedade e das suas estruturas na transformação cultural e comunitária e ainda pelo papel de impulsionador do desenvolvimento comunitário. Podemos ainda referir que a educação é muito mais do que o seu lado mais observável “processo institucional e instrucional” (Severino, 2006:621), é essencialmente um investimento formativo do humano, quer no âmbito da relação pedagógica pessoal, quer no âmbito da relação social coletiva. É assim um conceito multifacetado que se edifica tendo em conta as “aspirações, necessidades e interesses” (Pinhal, 2004:1), tanto dos indivíduos como da comunidade. E tal como acontece com todas as outras práticas sociais, a educação não foi exceção e “(...) surge o interesse político de controle.” (Brandão, 2007:33).

Tendo em conta o salientado por Charlot (1995:27), no que diz respeito à descentralização: “não é uma conquista do local mas o efeito de uma política nacional: ela foi desejada, definida, organizada e posta em prática pelo Estado” não podemos restringir o processo de territorialização da educação à “devolução” de poderes do Estado ao Local. Como comenta Barroso (1997:29), “a ‘territorialização’ enquanto medida política, é um processo controverso que obedece, por vezes, a lógicas diferentes e tem efeitos práticos contrários aos anunciados na sua retórica”.

A concepção implícita que está na base da territorialização da educação tem a ver, efetivamente, com a descentralização da administração da educação, mas também com a relegitimação da educação enquanto serviço público, e visa colmatar necessidades específicas, tendo em conta as características de determinado território. Isto é, atribuem-se competências e poderes a nível local, de modo a que: os seus próprios intervenientes possam formular respostas locais para resolver questões fundamentais sobre a vida nos contextos da educação; as organizações educativas locais possam desenvolver dinâmicas autónomas; e as comunidades educativas possam formular elementos referenciais, que darão sentido às ações educativas que se realizam nas organizações escolares e nos territórios educativos (Sarmiento, 1998). Assim, o território educativo não se refere propriamente ao âmbito territorial coberto pela rede escolar local, mas ao território como referência simbólica da ação, ao espaço propriamente dito de intervenção pedagógica, onde a educação é uma política social localmente conduzida.

Para Gontcharoff (1999, citado em Barbieri, 2003:53), “não há um verdadeiro território sem o projecto dos actores que o habitam. O território é determinado pela rede de actores que são capazes de trabalhar em conjunto num projecto de desenvolvimento”.

O que marca os territórios, dando-lhes aspetos específicos, tem a ver com o modo como se estabelecem e evoluem as ligações dos atores sociais, atribuindo aos espaços diferentes dinâmicas. Assim, podemos ter territórios que são detentores de capacidades inovadoras e eficientes, organizados em acordos sócio territoriais, o que lhes permite serem capazes de mobilizar os seus elementos em torno de projetos coletivos, obtendo consenso e coesão sociais, ou outros que se apoiam em ligações hierárquicas que impedem ou não dinamizam esses processos de relações pessoais, (Neto & Alves, 2008).

Para João Pinhal (2004), a verdadeira territorialização é a que, nos limites legais de intervenção local, diga respeito à construção, concepção e execução de políticas locais independentes, sendo necessário, para uma verdadeira territorialização da educação (num quadro de subsidiariedade), que os municípios possam partilhar responsabilidades nos projetos educativos dos territórios, que vão para além da Educação Formal.

Como refere Neto e Alves (2008:7), “o território inovador deve incluir além da dimensão económica, a social, ecológica, cultural, ético-política e a ordenação territorial”, e neste sentido, as instituições que fazem parte do “local” podem ter um papel fundamental quer para o êxito quer para o fracasso dos âmbitos territoriais.

Segundo o Despacho n.º 147 -B/ME/96, de 1 de agosto, o território educativo é o local onde se alinham condições especiais da oferta educativa aos projetos das comunidades. Explicita o mesmo despacho, que “os contextos sociais em que as escolas se inserem condicionam a atitude dos alunos face ao processo educativo institucional e formal”. É neste âmbito que o conceito de território associado à educação vem recebendo relevância, quando se trata de discutir políticas que visam a superação da “crise da escola”.

Fundamentando-se em outras relações que não apenas às transações mercantis<sup>17</sup> (Barroso, 2003b; Camargo, 2003), a escola pública ganha assim, neste âmbito, um relevo especial, uma vez que permite a formação de ambientes onde possam florescer ações de cooperação e solidariedade, contribuindo também para engrandecer a visão territorial adequada, que

---

<sup>17</sup> - A educação pode ser comparada a uma mercadoria e o campo educativo norteado por uma concepção produtivista e empresarial (Mesquita, s.d; Gadotti, 2005). A sociedade contemporânea de consumo apoia-se fundamentalmente numa sociabilidade de mercado ou seja, ao invés da convivência pautada nos valores da solidariedade humana, as pessoas “olham-se” sob o ponto de vista da ameaça ou do ganho. Há um notório empobrecimento nas relações sociais sendo este um dos maiores problemas desta sociedade (Camargo, 2003).

deve olhar às correlações sociais formadas pela comunidade local, às suas inter-relações (internas e externas) e às suas formas de sociabilidade. Enquanto Giroux (1997:46), atesta que:

(...) as escolas não existem em perfeito isolamento do resto da sociedade. Elas incorporam atitudes coletivas que permeiam todos os aspectos de sua organização. Em essência, elas [são] manifestações concretas de regras específicas e relacionamentos sociais. A natureza de sua organização é baseada em valores.,

o documento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), organizado por Delors (2010: 11,49), destaca como objetivo fundamental em relação à política de educação: “(...) **a educação tem pois a responsabilidade na edificação de um mundo mais solidário** (...) [e ajudar a nascer um novo humanismo] (...) para contrabalançar uma globalização em que apenas se observam aspectos económicos ou tecnicistas.”

Na maior parte dos países europeus, o processo de descentralização e territorialização no domínio da educação manifesta-se no incremento da autonomia das escolas, iniciando ou alargando os seus níveis e os seus tipos de decisão. Esse processo residiu na transferência de poder do Estado para as escolas, em países mais centralizadores, mas em países que já tinham uma forte tradição descentralizadora, como o Reino Unido, a amplificação de autonomia consistiu na transferência para as escolas de responsabilidades que eram até ali detidas pelas autoridades educativas locais (Eurydice, 2007:8).

Protagonista na retórica em torno da descentralização política e educativa, a autonomia das escolas detém, neste contexto, uma dimensão instrumental enquanto técnica de gestão que intervém no processo de descentralização (Lima, 2006).

Em Portugal, o Decreto-lei n.º43/89, de 3 de fevereiro, representa a primeira regulamentação jurídica da autonomia. Este regulamento visou minorizar a gestão demasiado centralizada e deslocar poderes de decisão para as esferas regionais e locais e (em benefício dos alunos) dotar os estabelecimentos de ensino (escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico) dos instrumentos capazes para a elaboração e realização de um projeto educativo próprio, com a participação da comunidade educativa. Posteriormente, a partir da assunção de princípios de governação democrática, foram sendo tomadas outras medidas variadas, também elas repletas de contradições e sobre as quais “(...) uma constelação de conceitos (...) gravitam em seu redor (descentralização, projecto educativo, comunidade educativa, territorialização das políticas educativas, contrato de autonomia, etc.)” (Lima, 2006:6), ao que também se seguiram os respetivos correspondentes equívocos em termos de receção e interpretação.

Esta concepção renovada de escola<sup>18</sup> envolve o reconhecimento de uma interação escola - comunidade local, bem como o reconhecimento das articulações horizontais da escola com elementos integrantes e atuantes nos processos educativos onde se incluem, e necessariamente, os órgãos das autarquias (poder local). A descentralização educativa passa a ser condição necessária para que as associações horizontais, de todos os implicados locais na educação, possam desenvolver estratégias adequadas às problemáticas educativas (Neto & Magalhães, s.d.; Fernandes, 1995:60). Conforme salienta no preâmbulo o Decreto-lei n.º 115-A/98, a “concepção de uma organização da administração educativa centrada na escola e nos respectivos territórios educativos tem de assentar num equilíbrio entre a identidade e a complementaridade dos projectos”, pretendendo-se assim “favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidade”.

Nos anos 90, adotam-se outras medidas direcionadas à descentralização de alguns domínios até aí da competência do poder central, como a construção da rede escolar; conservação e apoio a essa mesma rede; uma nova convenção para a organização e coordenação do trabalho interescolar com a adoção do modelo de agrupamento vertical de escolas; a transferência para os estabelecimentos de ensino da responsabilidade política de desenvolverem um plano de combate à exclusão escolar (abandono, insucesso e absentismo escolar), expresso num programa calendarizado a inscrever no projeto educativo de escola e no plano anual de atividades; a criação dos territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP).

Posteriormente, em 2008, descentraliza-se a dois níveis. Num primeiro nível: escolas/agrupamentos de escola (Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril), em que a autonomia das escolas se consagra na criação de um órgão de direção com representantes da comunidade escolar e da comunidade local – o Conselho Geral; e num segundo nível: autarquias (Decreto-lei n.º 144/2008, de 28 de julho), possibilitando as autarquias estabelecerem Contratos de Execução com os órgãos da administração central.

Apropriando-se da expressão de Paulo Freire, Brandão (2007:99), sugere que se trata de “reinventar a educação”, ou seja, “a idéia de que a educação é uma invenção humana e, se em algum lugar foi feita de algum modo, pode ser mais adiante refeita de outro, diferente, diverso, até oposto”. Sem dúvida que, neste sentido, a confiança da territorialização

---

<sup>18</sup> -“(…) comunidade educativa, sistema local de aprendizagem e de formação: grupo constituído por alunos, professores, pais/encarregados de educação, representantes do poder autárquico, económico e social que, compartilhando um mesmo território e participando de uma herança cultural comum, constituem um todo com características específicas e com dinâmica própria” (Macedo, 1995 citado em Prata, 2008:70).

educativa se associa a uma crescente sofisticação do processo educativo, que implica organizações aprendentes, comunidades intervenientes e ativas e uma educação que vá mais além que os muros da escola (contínua e para todas as faixas etárias). Esta ancoragem do processo educativo materializa-se nos agrupamentos de escolas (verticais e horizontais) e no movimento das Cidades Educadoras.

## 2 - A REVOLUÇÃO DO 25 DE ABRIL E O RENASCIMENTO MUNICIPAL

Como escreveu Tocqueville: *«No município é onde reside a força dos povos livres (...)  
Sem instituições municipais uma nação pode ter um governo livre,  
mas carecerá de espírito de liberdade.»*  
(em Bilhim, 2007:2)

O modelo centralizador que governou a organização administrativa do Estado Novo fez com que a 25 de Abril de 1974, o município se encontrasse numa situação de “pobreza aflitiva” (Fernandes 1998: 34) e fosse uma instituição administrativa politicamente “diminuída e desacreditada” (Bilhim, 2004:10).

Após a revolução democrática de 74<sup>19</sup>, o país passou a ter condições para mudanças significativas na afirmação deste escalão da administração pública territorial (impôs ruturas incitando a descentralização e a autonomia municipal) (Baixinho, 2011, Faria, 2010; Ventura, Castanheira & Costa, 2006; Bilhim, 2004; Fernandes, 1999, 1998; Oliveira, 1996). Esta revolução pôs fim a um regime ditatorial a um Estado centralizador que durante 48 anos assegurou de forma autoritária o seu domínio sobre o conjunto social e iniciou o processo de democratização<sup>20</sup>. Este Estado fundamentado na soberania popular (Art. 2.º da Constituição<sup>21</sup>) constitui, na sua organização, nos princípios de autonomia das autarquias locais<sup>22</sup>, na descentralização da Administração Pública (Art. 6.º) e na participação direta e ativa dos cidadãos na vida política, um instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático (Art. 112.º).

---

<sup>19</sup> - Os órgãos autárquicos passam a ser eleitos por sufrágio direto e universal, e o número de membros constituintes dos órgãos depende do número de eleitores de cada autarquia.

<sup>20</sup> - A democracia local foi inaugurada com a realização das primeiras eleições autárquicas, a 12 de dezembro de 1976.

<sup>21</sup> - A Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976 reconhece, no artigo 235º, as autarquias locais como parte integrante da organização democrática (ponto 1) e define as autarquias como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (ponto 2º).

<sup>22</sup> - Existem três tipos de autarquias locais: “uma autarquia municipal que tradicionalmente se designa por Concelho, mas que a Constituição de 1976 consagrou como Município; uma autarquia supramunicipal - o distrito - que ainda existe atualmente, embora se preveja para breve a sua abolição e substituição por uma autarquia supramunicipal mais ampla, designada por região administrativa; e uma inframunicipal, chamada Freguesia.” (Belhim, 2007:1).

Embora a Constituição aprovada na Assembleia da República, a 2 de abril de 1976, não trouxesse de imediato quer a descentralização quer a autonomia financeira, legitimou-as, remetendo para legislação futura e específica as definições das atribuições e competências das autarquias locais (Fernandes, 1999). A descentralização e a atribuição de competências expressariam atribuições próprias do poder local e existiriam, ainda, transferências de “atribuições estaduais de natureza local” (Oliveira, 1996:354) para as autarquias. Quanto à autonomia financeira<sup>23</sup> seria criada por uma lei também futura, no entanto ficou assente que “as autarquias locais têm património e finanças próprias” (n.º1, do artigo 240º) e que a repartição dos recursos do Estado deveria ter em conta a correção das desigualdades entre autarquias (n.º2 do art.240º). A prossecução desta Lei institucionaliza o poder local. Em complemento, a Lei Eleitoral (Lei nº 701-B/76, de 29 de setembro), estabelece que as autarquias e os respetivos órgãos passaram a constituir-se como um elemento autónomo do poder político e, como até ali estatua o Código Administrativo de 1936-1940, os presidentes de câmara deixam de ser magistrados administrativos que representavam o Estado no território municipal.

As autarquias, a partir de 1976, ficam assim a poder, dentro dos limites legais, a ajustar as suas receitas aos objetivos que se lhes afigurem mais adequados, a elaborar orçamentos e planos de atividade próprios, e a ter, em determinados domínios, capacidade de iniciativa que dispensaria a aprovação da administração central (Bilhim, 2004; Oliveira, 1996). Contudo, o facto de a descentralização ter sido consagrada na Constituição de 1976, mas apenas em 1977 serem legisladas as competências das autarquias, fez com que o poder local não pudesse ser verdadeiramente implementado. À primeira vista, “o Poder Local saído da legislação da década de 70 ficou talhado para uma significativa descentralização, com a consagração dos princípios de uma estimulante autonomia para as autarquias locais” (ANMP, 2002:3) mas, de acordo com Ruivo (1988:256) no pós o 25 de Abril, “O ‘Poder Local’ emergente é um poder baço e apagado, feito de comissões administrativas encarregadas de gerir o Município herdado do Estado Novo”, e os municípios e os seus autarcas confrontam-se com muitas dificuldades de desenvolvimento local.

Da interpretação dos textos que temos vindo a ler, e de acordo com Bilhim (2004) e Ruivo e Veneza (1988), a expressão política local que se tem vindo a desenvolver, tem a ver essencialmente com os “ciclos” políticos, dependendo pouco do contexto local. Subordinada

---

<sup>23</sup> - O regime de finanças locais só foi criado em 1979 quando a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, substituiu o Código Administrativo de 1940.

ao poder central, a importância do “papel do local”, é (temporalmente) realçado devido, entre outras razões, à crise económica ou à fraca legitimação das instituições políticas nacionais. Este facto é evidente no pós 25 de abril.

Com a crise do pós 25 de abril o Estado optou por partilhar com o poder local determinados custos de modo a não aumentar despesas para fazer face à crise financeira, assistindo-se a uma “partilha contratual”, isto é, “(...) determinadas funções são co-atribuídas ao nível local, não enquanto responsabilidade formal de princípio, mas em termos de responsabilização e financiamento voluntários por parte desse nível, esgotando-se estes no cumprimento do pontualmente acordado.” (Ruivo & Francisco, 1999:289). É através da saliência de uma elite política local, reivindicadora de transferências de recursos, que o poder local se vai autonomizando politicamente, de uma forma dinâmica. A primeira rutura com a continuidade centralizadora dá-se com o despontar do “ «Município-Providência» “ (Ruivo & Veneza, 1988:12).

As alianças sociais ao nível local, a diminuição da força dos aparelhos repressivos do Estado, o aumento da população sem poder económico às instâncias do Estado, incitam as autarquias locais a desempenharem funções económicas e sociais.

A solução para muitos dos problemas do país passou então pela transferência para os municípios de muitas das competências do Estado Central. Criaram-se instrumentos de apoio à gestão do território: a Lei das Autarquias (Lei n.º 79/77, de 25 de outubro), Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro), Regime de delimitação e coordenação das áreas de atuação da Administração Central e Local (Decreto-lei n.º 77/84, de 8 de março), Modelo de Administração (Decreto-lei n.º 116/84, de 6 de abril), Planos Diretores Municipais (Decreto-lei n.º 208/82, de 26 de maio), etc.

A Lei n.º 77/84, de 8 de março, regula, em matéria de investimentos públicos, a transferência de atribuições para a administração local, passando os municípios a ter a competência exclusiva dos investimentos públicos em domínios díspares como: equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, tempos livres e desporto e saúde (artº 8º). Estas amplas competências e poderes de decisão passam pela identificação, elaboração e aprovação de projetos, financiamento e execução dos empreendimentos e a sua manutenção, gestão e funcionamento (Costa, s.d; Mozzicafreddo, et. al., 1988a). Desta lista tão abrangente, facilmente se pode verificar a importância que os municípios têm necessariamente de assumir na prossecução de um

desenvolvimento sustentável e nos impactos aos níveis social, económico e ambiental sobre as comunidades residentes.

Com a revisão da Lei das Finanças Locais (Lei nº1/87, de 6 de janeiro - terceira Lei das Finanças Locais), foram introduzidas “(...) alterações de pormenor e a mais importante foi a duplicação da percentagem do valor global [do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)] que passou a ser distribuído igualmente pelos 305 municípios, de 5% para 10%.” (Camões, s.d.:6). Isto é revelador de que se assumiu mais fortemente a intenção de dotar os municípios com um financiamento mínimo, que lhes permita desenvolver as suas atividades primárias, dotando-os de capacidade para elaborarem orçamentos e planos de atividades próprias e para gerir o seu próprio património (n.3º, artºI), fixando no artº 4º as receitas próprias dos municípios.

Também a adesão à CEE a partir de 1986, e o aumento dos recursos financeiros inerentes à integração europeia, proporcionaram a criação de muitos projetos autárquicos que não se realizariam de outra forma. Não obstante, os municípios sempre se debateram com a falta de recursos, sobretudo financeiros, mas a par da falta de recursos financeiros (primeiro devido à inexistência de legislação sobre as finanças locais, posteriormente devido à não aplicação da lei como estava previsto), assiste-se a uma necessidade que passa mais por uma vontade de deixarem de ser apenas entidades que se limitam às atribuições e competências básicas (saneamento básico,...), para serem entidades empenhadas em desenvolver os municípios, que se preocupam com o bem-estar das populações. De tal forma que têm feito uso do reforço do seu papel, têm revelado capacidade em encontrar os seus próprios meios de financiamento (Mozzicafreddo, et. al., 1988b), embora estes não bastem para fazer face às necessidades dos municípios, e têm abraçado domínios mais recentes de atuação com uma acrescida intervenção na educação (área-chave dos processos de desenvolvimento social e humano), no planeamento e ordenamento do território e na ação social, ... Para isso, muito tem servido tanto o sistema de cláusula aberta como a orientação<sup>24</sup> da Carta Europeia da Autonomia Local, permitindo aos autarcas atuarem sob atribuições e competências enunciadas na lei a título somente indicativo.

Os vetores fundamentais do poder democrático e da criação de uma sociedade justa e igualitária, pelos quais terá que ser traçado o percurso que leva a uma verdadeira democratização da sociedade e do desenvolvimento e, nos quais os municípios

---

<sup>24</sup> - Aconselha as autarquias no seu exercício a obedecer a princípios como: proximidade dos cidadãos; amplitude e natureza da tarefa e eficácia e economia.

têm um papel principal e fundamental, passam pelo princípio da descentralização administrativa da administração central para a administração autárquica e pelo princípio da subsidiariedade do poder local (Delgado & Souto, 2010). Mas aos municípios nem sempre lhes foi reconhecido esse papel fundamental enquanto elementos reivindicativos das pretensões da população junto dos poderes centrais, veículos do desenvolvimento das respetivas comunidades e/ou agentes da mobilização de sinergias locais que sirvam a comunidade. E se, por um lado, os municípios têm a responsabilidade genérica de prossecução dos interesses das populações que representam (Constituição e lei), por outro lado, a sua fundamentação enquanto comunidade política com direito a auto governação, tem-se manifestado de formas mais ou menos diretas e/ou mais ou menos concretas, mas nos dias de hoje, mais do que em qualquer outra altura, impõe-se naturalmente.

A jeito de conclusão, podemos referir que é num contexto de profunda alteração do sistema político e de rutura do tecido social, que o abril de 74, apesar de não romper de imediato com a anterior centralidade política do Estado Novo, apela aos elementos territoriais, que agora se revestem de “novas crenças, símbolos e representações” (Ruivo & Veneza, 1988:11), fazendo reaparecer o fenómeno cíclico do municipalismo na sociedade portuguesa. Podemos também salientar que“(…) o processo de construção da autonomia democrática dos municípios e das autarquias teve a sua máxima expressão na Lei das Finanças Locais e na lei definidora dos limites e competências dos investimentos públicos, em 1984.” (Prata, 2008:48; Oliveira, 1996), reanimando um “órgão fundamental da Administração Pública portuguesa, cuja importância vinha dos recuados tempos de D. Afonso III quando, pela primeira vez, os procuradores dos concelhos tinham conquistado o seu lugar nas Cortes de Leiria” (Abecasis, 1993:416).

Lançadas as bases da sua legitimidade, após o 25 de abril de 1974, o poder autárquico passou a ser um facto e, enquanto a ineficiência e a ineficácia dos serviços do Estado (Louro & Fernandes, 2004) ia crescendo, também crescia a força dos municípios. A instituição do poder autárquico devolveu às populações a motivação<sup>25</sup>, a esperança e o sentimento de pertença, que se fora perdendo nas cidades, nas vilas e lugares de Portugal, permitindo-lhes sair do entorpecimento asfíxiante e “lutuoso<sup>26</sup>” que até aí se encontravam e a capacitarem-se de que é delas (da sua vontade e mobilização coletiva) que depende o romper com o subdesenvolvimento. Voltaram à luta indispensável à vida e propiciadora de melhores tempos de bem-estar e paz social.

---

<sup>25</sup> Todos sabemos que a motivação gera alegria, vontade e confiança, e a confiança gera ainda mais motivação.

<sup>26</sup> No sentido de despovoamento.

As câmaras mobilizaram as populações, reuniram meios e resolveram problemas que perduravam há décadas, recuperaram a imagem positiva por parte das populações, apesar da falta de formação académica de grande parte dos autarcas e da escassez de quadros técnicos com competência política, técnica e culturais, capazes de criarem um desenvolvimento sustentável. O interesse e empenhamento coletivo permitiu estimular o espírito de iniciativa a ultrapassar dificuldades, a aumentar recursos, a cuidar e modernizar a “vida do local”, nomeadamente:

(...) a recuperação das zonas históricas outrora abandonadas à sua sorte; o aparecimento de novas estruturas difusoras da cultura ou de ocupação dos tempos livres; o seu equipamento desportivo, à disposição dos jovens e dos adultos; a iluminação pública renovada e reforçada; o tratamento e distribuição domiciliária das águas; o estabelecimento de redes de saneamento e estação de depuração e tratamento de esgotos; a renovação e extensão, a novos ramos, do seu comércio; a instalação de serviços e a captação de novas indústrias (...) (Abecasis:414).

Estes factos, elucidam “(...) bem a medida dos milagres que podem ser realizados pelo querer forte e determinado de toda uma comunidade (idem).

Neste surgir de democracia participativa, o poder central surge como agente estimulador e regulador da atividade local, e o poder local, associado à promoção do desenvolvimento, à salvaguarda do património e à valorização das culturas locais. Esta instauração democrática constituiu o restabelecimento, em termos políticos e financeiros (Fernandes, 1995,1996), do poder local perdido há mais de 150 anos com a implantação dos regimes liberais e levou ao renascimento do município.

“Portugal é um País com profundas raízes municipalistas” (Governo de Portugal, 2011:7), tal como já referiu o Professor Diogo Freitas do Amaral:

Os municípios são anteriores ao Estado: apareceram e dedicaram-se por vocação e natureza à generalidade das tarefas de administração pública, antes mesmo que o próprio Estado por elas se interessasse ou delas se incumbisse. Actualmente o Estado regula por lei o estatuto jurídico dos municípios, mas não faz mais do que reconhecer uma instituição social pré-existente, que ele não criou nem provavelmente conseguirá destruir (Amaral, 1992:36).

Historicamente, o município antecede o estado e tem permanecido sempre em conflito com ele (Bookchin, s.d.; Bilhim, 2004; Catroga 2004). Logo, não se pode dizer “(...) que os municípios emergem agora como entidades novas na definição e concretização de políticas públicas. Eles já cá estão há muito tempo, e por isso são detentores de uma espécie de legitimidade histórica reconhecida (...)” (Pinhal, 2011:13; Branco, 2007; Catroga, 2004), devendo ser utilizados, neste tempo de reafirmação do “local”, como instrumento de descentralização de políticas e de coesão de território.

A vida municipal - ricamente texturada por redes familiares, compromissos locais, organizações profissionais, sociedades populares e até estabelecimentos de convívio, como cafés - proporcionava um refúgio humano contra as forças burocráticas e homogeneizadoras do aparelho estatal. Hoje, o estado, particularmente o da forma de economia de mercado, ameaça destruir este refúgio e o municipalismo tornou-se o terreno mais significativo da luta contra o estado num terreno não-político. O próprio conceito de cidadania, e não só o de autonomia cívica, está em jogo neste conflito. (Bookchin, s.d.).

Mas o espírito e a consciencialização, quer da importância que possuem quer da ambição que partilham, as cidades unem-se num associativismo cidadão<sup>27</sup>, que vai assumindo dimensões transnacionais.

Pedro Calmon<sup>28</sup> (1902 – 1985) definia o "Municipalismo [como] uma instituição mais social que política, mais histórica do que constitucional, mais cultural do que jurídica, mais humana do que democrática." (Jornal Verde Municipalista, 2012). Este é o âmbito (municipalista) das Câmaras Municipais que desenvolvem tanto o espírito de autonomia local, quanto o sentimento do bem-estar comum das populações locais, competindo aos gestores autárquicos (nesta caminhada democrática) a liderança, a consciencialização e a dinamização das comunidades para esta tarefa comum.

Podemos dizer que ao longo da história o municipalismo tem sofrido evoluções com maior ou menor pendor descentralizador, nem sempre acompanhadas pelos instrumentos que permitissem, face às competências deste escalão de administração, ter capacidade geradora de meios próprios suficientes para cumprirem a sua missão, comprometendo assim a verdadeira autonomia do Poder Local. Mas, fosse qual fosse o cariz originador dessas evoluções (cariz político, cariz legislativo ou cariz popular/de cidadania), e sem que lhe destruíssem a génese e o espírito, conferiram-lhe novas expressões práticas e fazem-lhe antever diferentes futuros.

Assim, ainda continua a ser adequado o que, há mais de um século, escreveu Alexandre Herculano:

*«Grandes destinos lhe estão porventura reservados no porvir (à instituição municipal);  
ao menos é della que esperamos a regeneração do nosso paiz,  
quando de todo se resgar o veu, já tão raro, das illusões deste seculo.»*

Alexandre Herculano (1810 – 1877)

---

<sup>27</sup> - Referimo-nos não só à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), mas também à Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), entre outras.

<sup>28</sup> - Pedro Calmon Moniz de Bittencourt (1902 – 1985) foi um professor, político, historiador, biógrafo, ensaísta e orador brasileiro. (Em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Pedro\\_Calmon](http://pt.wikipedia.org/wiki/Pedro_Calmon), acedido em 2 maio de 2013).

### 3 - O PODER LOCAL E A INTERVENÇÃO NA EDUCAÇÃO

Depois da abordagem feita, nos pontos anteriores, sobre as alterações que têm vindo a ocorrer no nosso sistema de ensino, podemos constatar que houve épocas em que as suas formas mudaram completamente, sobretudo no que se refere às últimas décadas. A globalização, influenciada pelo progresso nos sistemas de comunicação registado a partir do final da década de 1960, marcou definitivamente este início do século XXI. Esta globalização que é política, tecnológica e cultural, além de económica, trouxeram consigo inúmeras transformações em todos os sectores da sociedade, inclusive na educação, condicionando um conjunto de alterações na organização educativa a nível local (Louro & Fernandes, 2004).

A evolução do reconhecimento e valorização do local nas últimas décadas quer em Portugal quer na Europa resulta, segundo Magalhães (2006:607) de:

(...) uma tendência para a descentralização e transferência para o campo de decisão local de um conjunto de parâmetros e factores de desenvolvimento, tradicionalmente centralizados; (...) da emergência de dinâmicas e da exploração de novas potencialidades do local; (...) e de uma reafirmação e de uma reconfiguração do local, por contraponto e reacção à globalização.

O local é um “(...) processo em configuração [uma] *posição* numa constelação de elementos que se inter-relacionam.” (Ruivo, 1990:78), um espaço delimitado e circuncisado pelas suas especificidades (singularidade, elementaridade e unicidade), “(...) forjado pelo sistema produtivo, pela história, pela durabilidade dos seus sucessos ou insucessos, pela capacidade ou incapacidade das suas elites, pela visibilidade ou invisibilidade interna dos seus recursos” (idem), e envolve uma dupla dimensão: da ação local e das políticas do Estado.

A referência ao local, em educação, envolve a articulação dos conceitos de autarquia, descentralização, globalização e diz respeito ao estudo das políticas e da ação socioeducativa a que se tem vindo a apelar nos últimos anos e a sustentar, em termos de discursos e de práticas, na mobilização dos atores locais para a resolução dos problemas com que a sociedade se depara atualmente.

A intervenção dos municípios na educação e a forma como tem vindo a ser reforçada ao longo dos últimos anos tem sido estudada por vários autores (António Francisco Baixinho, António Sousa Fernandes, João Barroso e João Pinhal, entre outros). Relativamente a esta matéria, os municípios não só alteraram o seu comportamento em relação à educação, mas passaram também a intervir de forma mais ampla e ativa na gestão da educação, após o 25 de abril de 1974, com a restauração da autonomia municipal, com o novo enquadramento do

município na organização política do país e o reforço das suas receitas, com a Lei das Finanças Locais.

Inicialmente, a II República não alterou o quadro legal das atribuições educativas do município, mas o novo poder municipal instalado no país assim como o contexto político e social contribuíram para que obtivessem um novo destaque no que diz respeito à educação, assistindo-se, desde essa época, a um progressivo reconhecimento do papel do município na educação.

(...) nos anos que se sucederam ao 25 de Abril, se operou uma profunda revolução na forma como a educação escolar e não escolar passou a ser enfrentada pelo poder local autárquico. De uma obrigação periférica aos interesses municipais, imposta pelo poder central e relutantemente aceite, como era o caso durante o regime anterior, passou a integrar o núcleo normal das intervenções e preocupações municipais. É sem dúvida um dos mais perceptíveis efeitos da democratização do poder local.” (Fernandes,1995:55)

Desde então, as autarquias têm vindo a adotar políticas de descentralização, de territorialização e de contratualização, a tornar-se “interlocutores incontornáveis no tratamento e tomada de decisão relativos aos assuntos da sua área de influência” (Pinhal, 1997:178), ao assumirem gradualmente um peso significativo ao nível da educação, não só respondem às novas competências que lhes têm sido imputadas, mas também tomam iniciativas próprias, que se enquadram fora dessas competências (Pinhal, 2004,1997; Fernandes,1996,1995; Silva, 1995).

Quer seja como resultado da “(...) emergência de algum protagonismo municipal na resposta a solicitações do seu contexto local (...)” (Fernandes,1996:113), quer seja como responsabilidade / “competência moral” (Prata, 2004) enquanto

(...) órgãos do poder local directamente responsabilizados pela população, [...] vêem-se na necessidade de alargar a sua intervenção a áreas da responsabilidade de outras entidades, como forma de assegurar um melhor funcionamento do sistema de ensino e uma cooperação mais eficaz entre os vários parceiros educativos (Silva, 1995:40),

há que reconhecer que o poder local tem desempenhado um papel fundamental em todo o processo de adaptação à crise, e de mudança da sociedade portuguesa, como comprovam os resultados da gestão do território.

Neste processo de adaptação à crise e de mudança da sociedade portuguesa, temos vindo a assistir a uma evolução das normas reguladoras que, por sua vez, têm tido uma correspondência direta no aumento do reconhecimento da autarquia como agente educativo, iniciado com a LBSE, e na sua crescente participação na administração e gestão quer do território quer da educação. Segundo Sousa Fernandes (2004, 2000), e no que respeita à

educação, este percurso evolutivo diferencia-se em três fases: (A síntese destas fases encontra-se na Tabela 1 do Anexo 1)

**1ª Fase: de 1974 a 1986 - da Revolução de Abril até à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo.**

“(…) o município é considerado apenas um contribuinte líquido para as despesas públicas com a educação escolar.” (Fernandes, 2000:36). Ou seja, a participação dos municípios na educação resumia-se (como até ali), à contribuição financeira da educação escolar, não lhe sendo delegado qualquer outro papel na educação por parte do poder central. O Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, é um exemplo disso. Este diploma estabeleceu um vasto leque abrangente de competências aos municípios em matéria de investimentos públicos (que passava também pela educação), e que se referiam a intervenções essencialmente de cariz infraestrutural.

Embora, a 2 de janeiro de 1979 se desse a descentralização financeira aquando da publicação da Lei das Finanças Locais (Lei 1/79), as suas receitas são diminutas assim como são diminutos os seus meios técnicos e humanos para fazer face aos seus encargos com a educação. As autarquias já possuem um leque vasto de competências intervindo em vários domínios: na construção e manutenção dos estabelecimentos de ensino do pré-escolar e básico, nos equipamentos, nos transportes (passou a existir um Conselho Consultivo de Transportes Escolares e passes sociais para os alunos dentro da escolaridade obrigatória), na criação de bibliotecas municipais e escolas profissionais e proporcionando apoio logístico no Pré-Escolar e no 1º Ciclo (DL n.º 77/84, DL n.º 299/84 e DL n.º 399-A/84). “Nesta fase, a lei concentra o papel dos municípios nas construções e financiamento da educação e não na definição ou gestão dos projetos educativos.” Fernandes (2004:37).

**2ª Fase: de 1986 e 1996 - descentralização e desconcentração das estruturas e das ações educativas.**

A publicação da LBSE - Lei n.º 46/86, de 14 de outubro - vem conferir aos municípios o estatuto de agente educativo<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> - Lei n.º 46/ 86 de 14 de outubro prevê, no seu artigo 43.º, a existência de estruturas locais de administração do sistema de ensino, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante

“ (...) ao município são reconhecidas competências educativas de natureza privada em igualdade de circunstâncias com as restantes instituições privadas e cooperativas e, como estas, é-lhe também atribuído o estatuto de parceiro social.” (Fernandes,2000:37).

Inicia-se a fase do reconhecimento do papel dos Municípios na Educação, sendo-lhe atribuídas competências e não somente encargos. Competências para a criação de estabelecimentos de ensino ou para o desenvolvimento de ações educativas no âmbito da Educação Pré-Escolar (art. 5.º, n.º5), desenvolvimento de ações educativas na Educação Especial (art. 18.º, n.º6), da Formação Profissional com a realização de protocolos com as autarquias (art.º 19.º, n.º 6 alínea b)) e da Educação Extraescolar, (art. 23.º, n.º5). E é de acordo com este novo estatuto que os Municípios passam a estar representados no Conselho Nacional de Educação (Lei n.º 31/87, de 3 de julho, artigo n.º 3.º alínea f)), de cuja participação saem algumas parcerias importantes para o evoluir favorável do quadro educativo nacional e local. Contudo, não podemos deixar de referir a importância que também teve a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, que veio beneficiar o poder local, sobretudo através da política regional que aumentou os recursos financeiros disponíveis. Foi assim possível a concretização de uma grande parte das infraestruturas e equipamento projetados.

Neste contexto de mudança denominado “Reforma do Sistema Educativo” que a LBSE impõe, inicia-se a preparação de um novo regime de administração e gestão escolares. E é neste contexto que, apesar da eficácia e aplicabilidade discutível, se tomam medidas de aproximação das autarquias locais à direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino<sup>30</sup>.

O Decreto-lei n.º 26/89, de 21 de janeiro, vai permitir que as autarquias passem a ter a possibilidade de serem promotoras de escolas profissionais (art.º 5.º), a par de outras instituições públicas ou privadas, colaborando desta forma na tentativa de capitalizar estruturas e recursos disponíveis, tendo em vista o desafio do

---

adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais.

<sup>30</sup> - Medidas como: inclusão de representantes das autarquias locais nos conselhos consultivos dos Conselhos Pedagógicos das Escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Despacho 8/SERE/89, de 3 de fevereiro) e nos conselhos de gestão dos fundos de conservação e manutenção das escolas (Decreto-lei n.º 357/88, de 13 de outubro).

desenvolvimento económico e social que é necessário promover e a elevação da qualificação dos recursos humanos locais.

Com o novo regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, instituído no Decreto-lei n.º 172/91, de 10 de maio, as autarquias passam, pela primeira vez, a estar representadas no Conselho de Escola (art.º 9.º, n.º 1 alínea e)), órgão que por essência estabelece as linhas mestras de orientação da escola.

### **3ª Fase: após 1996 - com o *status* de instituição pública, os municípios passam a ser parceiros do Estado.**

A partir de 1996, os municípios passam a participar, como parceiros privilegiados, no processo de decisão política e de administração dos interesses públicos educativos, “ (...) inicia-se uma fase de reconhecimento da natureza pública de intervenção municipal na educação” (Fernandes,2000:37), e a autarquia emerge por direito próprio, enquanto instância de maior influência e democraticidade a nível local.

A Lei-quadro da Educação Pré-Escolar (Lei 5/97, de 10 de fevereiro) acresce uma novidade importante ao processo de tomada de decisão municipal na educação ao permitir a criação de uma rede pública municipal de jardins-de-infância. Esta novidade de associar os diferentes intervenientes sociais à tomada de decisões surge como um dos meios para aperfeiçoar os sistemas educativos, no seguimento da recomendação da Comissão Internacional sobre Educação para o séc. XXI:

É preciso, (...) procurar abrir as instituições educativas às necessidades da sociedade e introduzir fatores de dinamismo nos mecanismos internos da gestão educativa. (Delors, 2010:172).

O Decreto-lei n.º 115-A/ 98, de 4 de maio, aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, promovendo, de algum modo de forma perentória, a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades.

No final da década de 1990, deu-se um novo alargamento das áreas de atuação<sup>31</sup> da administração local. As Leis n.º 159/99<sup>32</sup>, de 14 de setembro, e n.º 169/99, de 18 de

---

<sup>31</sup> - Esta ampliação de funções teve impacto na organização das autarquias, sendo de salientar a criação de novas entidades de direito público e privado, como por exemplo, as empresas públicas municipais, as fundações e as agências de desenvolvimento local.

<sup>32</sup> - De acordo com esta lei, as autarquias dispõem de atribuições, no quadro local, nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência,

setembro vêm completar o conjunto das principais competências educacionais das autarquias locais em matéria de educação. A Lei n.º 159/99 adicionou algumas novas competências relacionadas com o planeamento, a gestão de equipamentos, a realização de investimentos e a organização de certos aspetos do sistema educativo local. E as novas competências, inseridas na Lei n.º 169/99, que estabelece que compete à Câmara Municipal “participar em órgãos de gestão de entidades da administração central, nos casos, nos termos e para os efeitos estabelecidos por lei” (art.º 64.º, n.º 2, alínea g)), seguem as conclusões do XI Congresso da Associação Nacional de Municípios (ANMP, 27 e 28 de março de 1998), que considera necessários, no âmbito da autonomia e gestão escolares:

- \* A existência de um projeto educativo de âmbito municipal, ao qual se devem submeter as escolas;
- \* Instituir os contratos tripartidos Ministério da Educação, Município e Escola;
- \* Aprovação duma lei de financiamento das escolas;
- \* Prestação de contas pela escola, não só à Administração, mas à Comunidade.

Mas a evolução mais relevante deu-se com a criação dos Conselhos Locais de Educação (Decreto-Lei n.º 115-A/98). Com esta iniciativa municipal, com funções consultivas e de coordenação local das políticas educativas com as outras políticas sociais, “(...) o município deixa de ser considerado apenas um parceiro educativo de estatuto privado para ser uma parte integrante da administração da educação pública.” (Fernandes 2004:38). Em 2003 o Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de setembro, reformula este Conselho que se passa a chamar Conselho Municipal de Educação e incumbe ao município um conjunto de tarefas que passam pela elaboração da Carta Educativa concelhia (conjeturada na Lei 159/99 sob o nome de Carta Escolar) e de projetos educativos municipais, entre outros.

Quanto às freguesias, as suas competências educacionais próprias são ainda muito escassas. O novo Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que revoga a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro) estabelece e fixa as competências das câmaras municipais que se consideram delegadas, *ope legis*, nas juntas de freguesia. As principais novidades deste diploma dizem respeito à criação

---

tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, proteção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa.

da figura da “delegação legal de competências” da Câmara Municipal na Junta de Freguesia – contrato interadministrativo (art.º 132º) e à concretização desta delegação legal através de acordo de execução (art.º 133º). Contudo, anterior a esta lei, certas competências das Câmaras Municipais podiam ser delegadas nas Juntas de Freguesia, mediante a celebração de protocolos entre as duas autarquias, devidamente autorizados pelas assembleias respetivas. Para além dessas competências, o artigo 131º determina que os municípios podem delegar competências nas freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas.

O facto da transferência de atribuições e competências do Poder Central para o Poder Local se ter vindo a fazer de forma gradual, levou e leva a que muitas autarquias continuem a avançar na intervenção da organização do desenvolvimento educativo local, indo muitas vezes além das suas competências legais, “cultivando” chão (ainda) não legítimo. Tal como já foi apontado em cima por autores que o referem em estudos, nomeadamente Pinhal (2006).

Esta postura dos municípios tem a ver com a constituição de associações de municípios territoriais, a participação da Associação Nacional de Municípios em vários organismos internacionais, a inclusão de professores em órgãos autárquicos e com a visão dos autarcas aplicada aquando a participação das autarquias nos órgãos de direção das escolas e na satisfação gradual das necessidades básicas das populações, facilitando o encaixe de recursos em áreas consideradas atualmente prioritárias - educação, cultura e desporto.

Em suma, podemos dizer que na sua evolução histórica, o Município tem vindo a lutar abertamente pela inclusão no seu local (espaço geográfico e sociocultural) dos níveis e dos ramos de ensino que mais se ajustavam ao seu modelo de desenvolvimento. Com a instrução primária (1º CEB) assegurada nas últimas décadas do século XIX, têm vindo a ambicionar outros graus de ensino (2º e 3º CEB, Ensino Secundário, Cursos Profissionais e Ensino Superior). Ultimamente os Municípios retomaram esta questão da educação, a propósito da descentralização, da flexibilização dos currículos e da autonomia das políticas educativas.

Contudo, até à data, e tal como refere Silva (2007:193),

As autarquias são fornecedoras de serviços ao ME, às escolas, aos cidadãos que as frequentam e às suas famílias, e é justo assinalar a importância da sua acção crescentemente ampliada. Mas trata-se de contratualizar serviços, não de partilhar soberania. O modelo estatal centralizador delega a prestação de serviços para melhorar a eficiência e a eficácia da sua acção, mas mantém intacto o seu poder sobre todo o sistema.

### 3.1- *COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO*

A participação dos municípios na educação tem por base a definição da transferência de atribuições e competências entre as Administrações Central, Regional e Local e encontra-se definida legalmente na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro<sup>33</sup> (cujo objetivo central do Programa do Governo é o reforço e a qualificação do poder local) e na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que além de estabelecer o quadro de competências em matéria de educação estabelece ainda o regime de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Mas muitos outros diplomas legislativos se referem às competências dos municípios em matéria de educação e distribuem a atuação dos órgãos dos municípios e das freguesias<sup>34</sup> por diversos vetores.

É sobretudo a partir 1998 que passou a haver uma maior envolvência dos municípios. São emanados diplomas com legislação sobre o planeamento e a gestão dos equipamentos educativos, sobre a educação pré-escolar, sobre a realização de investimentos em diversos domínios, sobre a organização de atividades complementares às letivas, sobre constituição de agrupamentos de escolas, sobre a criação de conselhos municipais de educação ou ainda sobre a elaboração das cartas educativas, entre outra legislação específica.

É de referir, no entanto, que este processo de definição e delimitação das competências municipais respeitantes à educação não tem sido pacífico e tem gerado contestação na nossa sociedade, tem sido contestado principalmente, pelas organizações sindicais de professores e pelos próprios municípios através da ANMP. Não estão em causa a transferência de deveres e responsabilidades mas sim a transferência de recursos compatíveis para as desempenhar em condições e a eliminação das ambiguidades. Neste âmbito, Mário de Almeida<sup>35</sup>, na conferência que dirigiu em 1998 ao Seminário, sob o tema: “Educação: um dever autárquico”<sup>36</sup>, referia:

Da parte das Autarquias, existe toda a abertura para se assumirem novas competências em matéria de Educação e Ensino, desde que esse seja o entendimento do Governo e dos Municípios, mas também dos organismos representativos dos professores, do pessoal não docente, dos pais e mesmo dos alunos. Mas essa assunção só poderá acontecer num quadro de clarificação e consolidação de competências, quer no que se

---

<sup>33</sup> - Diploma que veio reforçar as competências previstas para os Municípios pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio.

<sup>34</sup> - Para além das competências atribuídas pela lei, as freguesias podem realizar investimentos ou gerir equipamentos e serviços municipais que lhes sejam delegados pelos municípios.

<sup>35</sup> - Presidente do Conselho Diretivo da ANMP de 1990 a 2002 e atual Presidente da Mesa do Congresso e do Conselho Geral.

<sup>36</sup> - Comunicado em [http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta4/acta4\\_8.htm](http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta4/acta4_8.htm)

refere às anteriormente transferidas – de forma avulsa e descoordenada – quer às que venham a ser transferidas para os Municípios. Neste contexto, consideramos que a solução passa pelo estabelecimento 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 competências municipais: uma matriz geral estabelece os princípios comuns a que se devem submeter todos os acordos, ficando, ao mesmo tempo, em aberto a possibilidade de, localmente, se definirem outros compromissos de cada uma das partes.

De início, as competências das autarquias centravam-se na Educação Pré-escolar e no 1º Ciclo do Ensino Básico. Após a publicação dos Decretos-lei n.º 115-A/98, n.º159/99 e sobretudo do n.º 7/2003, de 15 de janeiro, a sua intervenção alargou-se a todo o Ensino Básico e Secundário, nomeadamente, através da representação na Assembleia do Agrupamento, da elaboração da Carta Educativa e da implementação e dinamização do Conselho Municipal de Educação.

Conhecedores dos riscos inerentes à sintetização deste leque vasto de normativos, em anexo (Anexo 1, Tabela 2) enumeramos as competências educacionais atribuídas aos municípios.

Além da síntese exposta anteriormente, é nosso propósito traçar um quadro evolutivo das políticas respeitantes à educação e à escolarização no que concerne à intervenção dos municípios na educação assim como, sustentado nas várias fontes legais e na sua conjugação, apresentar as atuais competências educativas dos municípios, distribuídas pela área do domínio e de acordo com a natureza da competência (Anexo 1, tabela 3 e 4).

Contudo, cada vez mais é notório, que o domínio da intervenção municipal tem ido além dos limites tradicionais da educação pré-escolar e do 1º ciclo, como o demonstram estudos elaborados (teses de mestrado e doutoramento entre outros). A sua intervenção tem, de alguma forma, respondido às solicitações de apoio a atividades do ensino básico e secundário, do ensino artístico e profissional e até mesmo do ensino superior.

#### 4 – MUNICÍPIO, CIDADE E A EDUCAÇÃO, QUE RELAÇÃO?!

*“A cidade é o melhor mestre”  
(Plutarco in Faure, 1973:242)*

Não é nossa pretensão rever aqui a importância da educação, ela por si já é óbvia. Mas antes fazer uma pequena “chamada de atenção” para a necessidade de “ler” e “escrever” a cidade numa “dialética” município/cidade-educação e expor o potencial que ela encerra.

Quando referimos a cidade como potencial educativo, estamos a aludir a uma linha de pensamento pedagógico que vem no seguimento da necessidade de adequar a educação aos

nossos tempos e circunstâncias. Também é perceptível que esta necessidade não é de agora, mas o facto de estarmos a enfrentar uma mudança do modelo de sociedade que se desenvolve a um ritmo acelerado, excedendo as possibilidades de resposta que tem a educação atualmente, estas pressões são mais significativas. Logo, todos os esforços de adaptação a novos contextos precisam de ser considerados como imprescindíveis. E é precisamente neste enquadramento que a “cidade” (re)adquire todo o seu potencial educativo que faz dela um meio educativo por excelência, havendo por isso a necessidade de lhe reconhecer um papel muito mais ativo e determinante na educação de jovens e adultos.

O termo “cidade” pode ser interpretado e analisado sob diferentes pontos de vista. Nas interpretações mais genéricas refere-se à entidade político-administrativa (a sede do município), a uma área urbanizada (com infraestrutura, organização, serviços de transporte etc.) ou a um núcleo populacional caracterizado, entre outras coisas, por um espaço público<sup>37</sup>, um lugar aberto e significativo onde ocorrem relações e fenómenos sociais, culturais e económicos.

Numa permanente interação com os habitantes, a cidade vive das sinergias das suas instituições e dos seus espaços portadores de significados e mensagens, produtores de estímulos que nos “convidam” a uma aprendizagem, nos conduzem para um novo paradigma que nos leva a pensar o processo da educação como uma teia complexa que abrange tempos e espaços que ultrapassam claramente a instituição escola. Impõe-se assim uma visão mais ampliada e envolvente em que o “escolar” cede o seu lugar ao “educativo”.

Se partirmos da premissa de que a educação é uma responsabilidade que recai sobre a sociedade, equivale a aceitar, que para enfrentar os desafios de todos os tipos que a educação tem, o compromisso da escola não é suficiente, mas exige compromisso, cooperação e responsabilidade compartilhada da sociedade (Villar, 2007; Cabezudo, 2006; Coppini, 2006; Machado, 2005; Borja 2003; Almeida, 1998). Nesse sentido, Edgar Faure (1973:242) aponta à cidade “ (...) un inmenso potencial educativo, no sólo por la intensidad de los intercambios de conocimientos que allí se realizan, sino por la escuela de civismo y de solidaridad que ella constituye” e que, apesar do papel fundamental que desempenha, a escola, não conseguirá assumir sozinha as funções educativas da sociedade (Villar, 2007; Faure, 1973).

---

<sup>37</sup> - O espaço público é um conceito de urbanismo é às vezes confundido (erradamente) com espaços verdes ou sistemas de equipamentos/infraestruturas, mas também é usado em filosofia política como lugar de representação e expressão coletiva da sociedade (Borja, 2003).

Na atualidade, a cidade é a cena social por excelência, na qual todos os espaços, tempos e agentes educativos proporcionam aprendizagens permanentes que conduzem a novas práticas educativas. E estas, por sua vez, são um elemento constitutivo da dinâmica cultural contemporânea e multiplicam os seus efeitos no tempo e no espaço dos moradores da cidade, com tal versatilidade, que deram origem a noções como "aprendizagem ao longo da vida", "sociedade de aprendizagem" ou "sociedade educativa". Como refere Jurado (2003:130),

(...)frente al declive de los ámbitos educativos normatizados como la escuela y la familia patriarcal, emerge el problema de la ciudad como instancia educativa. (...) y frente a las nuevas formas de organización social emergentes, este auge de las pedagogías (educativas y sociales) parece responder al reconocimiento de una gran dimensión pedagógica de la ciudad, esto es, la dinámica educativa que ella hace posible mediante las formas de socialización que le son propias.

A ideia de “Cidade Educativa” emerge assim como meio de "reafirmar" as possibilidades de educação e socialização da cidade, enquanto são reconfiguradas instituições de socialização e de coesão social, como a escola e a família.

Neste novo paradigma educativo, o limite socializador da atividade educativa passa a ser à volta do seu sentido mais amplo – recursos que ofereçam meios de experimentação e transformação do conhecimento (cidade, meios de comunicação, relações sociais,...), compreende todas as tipologias educativas (formal, informal e não-formal), comporta um processo individual e coletivo, baseia-se na igualdade de oportunidades e fundamenta-se nos valores democráticos. Desta forma, nos binómios cidade-cidadania e educação-desenvolvimento local, a cidade e o município, reforçados pela territorialização e descentralização, despontam como estruturas, unificadoras e potencializadoras da função educadora, como ideias-força das Cidades Educadoras.

A educação não está localizada apenas em espaços específicos, é onipresente, dispersa, e até uma realidade confusa e casual como o são as próprias cidades. Como referem Machado (2005), Fernandes, Sarmiento e Ferreira (2007), este papel pedagógico atribuído à cidade já vem da antiguidade Clássica e o conceito de “Cidade Educativa” já se encontrava presente na antiga civilização grega, nomeadamente na interligação entre a paideia<sup>38</sup> e a pólis<sup>39</sup> (Trilla Bertnet, 2006; Borja, 2003; Gómez- Granell & Vila, 2003). Enquanto núcleo de

---

<sup>38</sup> - Segundo Werner Jaeger (1888-1961), era o "processo de educação na sua forma verdadeira, a forma natural e genuinamente humana" na Grécia antiga. A ideia grega do conceito de paideia supera a vinculação limitada à instrução da criança e estava ligada a um ideal de formação educacional. Trata-se de uma reflexão sobre a formação do homem para a vida racional na "pólis". Aplica-se à vida adulta, à formação e à cultura, à sociedade e ao universo espiritual da condição humana. (Faculdade de Educação – Unicamp).

<sup>39</sup> - Aglomerado urbano modelo das antigas cidades gregas. O termo também pode ser usado como sinónimo de cidade-Estado. (Infopédia).

desenvolvimento e cultura, a cidade tinha um papel central na educação dos seus habitantes e das suas gerações jovens. A “escola” de então envolvia o seu ambiente circunjacente (local/cidade) de onde recebia influências e gerava influências, tal como nos tempos atuais aponta Jaume Trilla Bernet (2006:20) “(...) las ciudades educan; las ciudades pueden optimizarse para mejorar la calidad de vida y para educar mejor, y tal que un mecanismo retroalimentado, la propia educación servirá para que las ciudades sean mejores.”.

Como refere Fortuna (1997:4), “Nunca o discurso sobre a cidade foi tão multifacetado e plural como neste final de século”. Nesse sentido, a obra de Edgar Faure “Aprender a ser, a educação do futuro” publicada pela UNESCO, deu o seu contributo, assim como para difundir a ideia de “Cidade Educadora” ao definir no seu relatório a necessidade de criar uma Cidade Educativa, “(...) es preciso ir más allá de la necesaria revisión de los «sistemas educativos» y pensar en el plano de una ciudad educativa.” (Faure, 1973:40), considerando mesmo que no futuro esta será a verdadeira dimensão do desafio da educação (idem).

Contudo, foi necessário esperar duas décadas para que a expressão se instalasse com força nos discursos pedagógicos, contribuindo para isso o I Congresso Internacional das Cidades Educadoras, realizado em 1990 na cidade de Barcelona, no qual se aprovou a Carta das Cidades Educadoras. A expressão foi recuperada, ganhando novas envolvências. A palavra “educativa”, até então empregada para exprimir a ideia de cidade como um simples fator de educação, foi substituída por “educadora”, denotando a ideia de cidade como agente de educação e formação. Esta ideia tem por base o desenvolvimento da cidade e a noção de que este não pode depender dos ideários políticos, conforme os entusiasmos eleitorais.

Na realidade, “Cidade Educadora” mais do que um conceito cientificamente apreensível é uma ideia. É uma expressão genérica que abrange conteúdos descritivos e, ao mesmo tempo, aspirações e projetos<sup>40</sup>(Trilla Bernet,2006), ... um mundo de influências.

O mesmo autor, perspetiva a relação cidade e educação em três dimensões expressivas das possibilidades de atuação da administração local:

1. *Escolas-Cidade (Aprender na cidade)*. Este nível supõe assumir a cidade como um contexto detentor de recursos educativos;
2. *Cidades-Escola (Aprender através da cidade)*. Define a cidade como um agente educativo, fonte permanente de informação, formação e socialização;

---

<sup>40</sup> - Ver esquemas dessas dimensões em Trilla Bernet (2006:24-26).

3. *Cidades-Educativas (Aprender a cidade)*. Expressa a cidade como um meio educativo em si mesma, no qual a escola é apenas um dos elementos disponíveis.

O conceito de cidade educadora não é de uma cidade que educacionalmente é configurada como uma escola ou uma escola que, metaforicamente, é concebida como uma cidade, mas de uma cidade que é reconhecida como organismo que assume o papel formador na vida dos que nela convivem e de que a escola, sendo um dos seus elementos, deve ser componente do projeto comunitário educativo da cidade, completo e abrangente.

Perante este conjunto de realidades/desafios, não é difícil concluir que a "Cidade Educadora" é uma ideia que recebe contribuições de pedagogia, sociologia, psicologia, planeamento urbano, economia, ensino, organização escolar... Ou seja, a "transversalidade" é um elemento fundamental na construção do modelo de desenvolvimento comunitário (que é a "Cidade Educadora"), no enquadramento de um "(...) quadro teórico de referência para a génese das acções orientadas a entender o território como espaço educativo<sup>41</sup>", (Villar, 2007:14), os municípios desempenham um papel fundamental, deixando de ser meros prestadores de serviços para se tornarem motores articuladores de um projeto educativo da cidade<sup>42</sup> e para a cidade, e o território deixa de ser um "mero suporte técnico da organização social e das operações de desenvolvimento, para configurar-se como um *elemento construtivo* do próprio desenvolvimento e das suas implicações sociais e ecológicas" (García e González, 1992, citado em Villar, 2007:39).

Jordi Borja (2003:6) refere-se à cidade como "(...) la realización humana más compleja, la producción cultural más significativa que hemos recibido de la historia. Si lo que nos distingue del resto de los seres vivos es la capacidad de tener **proyectos**<sup>43</sup>, la ciudad es la prueba más evidente de esta facultad humana".

Quando falamos ou nos referimos à educação temos que ter em conta quer a multiplicidade de sentidos que o termo em si abarca (educação formal, educação não-formal e educação informal), quer os diversos atores que nele intervêm, assim como os diversos contextos em que a educação tem lugar (escolar, familiar, comunitário). Em todas estas "instâncias" se

---

<sup>41</sup> - Segundo Caballo Villar, elementos como "(...) Sistema Formativo Integrado, associativismo, desenvolvimento cultural, políticas socioculturais, participação, acesso a recursos, sociedade civil, animação sociocultural, coordenação, descentralização, organização e intervenção comunitária, trabalho em rede, etc." (Villar, 2007:14), estão implícitos na delimitação de um território educativo.

<sup>42</sup> - "Escola e território devem ter um projecto educativo comum, resultado de uma estratégia global e conjunta em que participem os responsáveis de uma comunidade local, as instituições e as entidades potencialmente educativas, para dar prioridade e uso racional aos recursos e relações existentes ou latentes na organização social, económica e cultural de um determinado território" (Villar,2007:30).

<sup>43</sup> - Negrito nosso.

reflete, direta ou indiretamente, a ação municipal, uma vez que o seu espaço territorial, enquanto objeto de intervenção do poder local, é portador de todas elas. Por isso, devemos fazer menção ao importante papel desempenhado pelo poder local na definição e implementação de políticas educativas locais numa perspetiva ampla, visando impulsionar a formação, a promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes - fortalecer a cidadania. Como referem Lúcio e Neves (2010:490), “the quality of education does not only concern the quality of school infrastructures, but mostly ‘[the] geographical, social and citizenship territory where schools are located’.”.

Os municípios por serem a administração que está mais próxima dos cidadãos “les permite unas intervención más eficaz en el campo de las necesidades y problemáticas de la población. Por eso se ve como recomendable una responsabilización de éstos para tratar el tema de la coordinación y la adecuación de los recursos culturales.” (Sempere, 1990:285). Efetivamente é este fator de proximidade que faz com que as relações entre o poder municipal e a cidadania se estabeleçam de uma forma direta e muitas vezes quotidiana. Todavia, e tal como a vida, a cidade renasce a cada dia e exige criatividade para inventar formas de atuação que se coadunem com a nova categoria territorial, implicando que cidade renasça também politicamente. A cidade é um campo de confrontação de valores, interesses e de projetos coletivos e formação em diversos domínios, e o município atuando como dinamizador de pessoas e gestor de recursos, fomentador de redes de cooperação e do desenvolvimento integrado do território, constituem-se no principal agente de reivindicação do poder frente ao estado e de transmissor da essência da Cidade Educadora, “(...) definindo-se como uma Administração Relacional que deve estar em condições de liderar projetos consensualizados de desenvolvimento territorial.” (Villar, 2007:15; Borja, 2003).

O processo civilizacional em que vivemos neste século XXI é fruto não só dos fenómenos sociais, mas também dos processos de evolução, de mudança e do conhecimento que experimentamos quer seja na escola, na comunidade local, ou em outras instituições ou organizações.

Como refere Steven Prokesch (1995:148) “É na aprendizagem que está o cerne da capacidade [...] de adaptação ao ambiente em rápida mutação”<sup>44</sup>, e é nela que reside a essência da evolução das dinâmicas das sociedades atuais. O que implica que para além de todas estas instituições/organizações serem “(...) solidariamente responsáveis pela educação de todos (...)” (Pinto, 2007:9), se concebam, como expõe Peter Senge (1990), segundo um

---

<sup>44</sup> - Tradução nossa.

pensamento sistêmico<sup>45</sup> - alicerce das organizações aprendentes. Esta necessária visão compartilhada e ação sistemática entre os diferentes ambientes e contextos de aprendizagem, mas também entre todo o sistema educativo, como o político, cultural e económico, propulsionam ações transformadoras e inovadoras dos seus atores, fornecem o foco e a energia para uma aprendizagem que vá ao encontro do primeiro princípio defendido pela Carta das Cidades Educadoras (Direito a uma cidade Educadora) e por conseguinte são promotoras do desenvolvimento local.

---

<sup>45</sup> - Segundo Peter Senge o **pensamento sistêmico** é a visão global, é a capacidade de ver o “todo” e não apenas as partes isoladamente, e a sua essência reside na mudança de mentalidade: ver inter-relações ao invés de ver encadeamentos lineares de causa-efeito, e ver processos de mudança ao invés de detalhes soltos. Todavia, para se conseguir esta essência, o pensamento sistêmico precisa das outras quatro disciplinas: **domínio pessoal** – capacidade de produzir resultados, justapondo o objetivo pretendido (o que desejamos) com a imagem nítida da realidade (onde estamos em relação ao que desejamos) **modelos mentais** – detetar falhas na nossa maneira de atuar e de ver o mundo; **visão compartilhada** - ver além das perspectivas pessoais, prevalecimento do compromisso e o comprometimento em vez da aceitação; e **aprendizagem em equipa** – o grupo como unidade de aprendizagem moderna (não o indivíduo), fundindo-as num corpo coerente de teoria e prática, mostrando que o todo pode ser maior que a soma das partes (Brignoli, 2011; Senge, 1990). Por isso no seu livro “*Fifth Discipline - The art and practice of the learning organization*”, o pensamento sistêmico é a quinta disciplina, aquela que integra as outras quatro, fundindo-as num corpo coerente. (ibidem, ibidem).

### LINHAS DE ANÁLISE, OBJETIVOS E QUESTÕES ORIENTADORAS DO ESTUDO

As tendências recentes da participação dos municípios na educação trazem ao município uma nova visibilidade, “já não apenas como promotor e coordenador local das políticas educativas centrais, mas como autor e intérprete das suas próprias políticas educativas” (Neto-Mendes, s.d.:5), ou seja, o poder local assume-se como meio educativo abrangente, agente educativo e conteúdo educativo. Neste sentido, no estudo do local em educação é necessário perceber que o “local não é apenas o lugar e que a educação não é apenas a escola.” (Ferreira, 2003: 10).

Plenos sabedores das realidades locais, os municípios com frequência são intervenientes no suprimento de carências graves que, não obstante se verificarem em várias áreas, são claramente manifestas no âmbito da educação. É neste *continuum* de atribuição de “novas” competências às autarquias locais, assentes num modelo de descentralização, que se visa, entre outras coisas, um suprir mais célere das várias necessidades e uma gestão mais próxima das realidades educativas. E se por um lado, os municípios desenvolvem determinadas ações em defesa dos interesses das populações que representam em que cuja responsabilidade, mesmo que de forma genérica, lhes é conferida pela Constituição e pela lei, por outro lado, os municípios também têm vindo a alargar as suas intervenções noutros domínios que não lhe estão legalmente vedados por lei. Há por parte de alguns autarcas um envolvimento em ações que não estão explicitamente previstas no rol das atribuições e competências que a lei tem enunciado e ao que eles denominam de “responsabilidade moral” das autarquias (Pinhal, 2011; Prata 2004).

#### 2.1 - QUESTÃO DE PARTIDA E OBJETIVOS DE INVESTIGAÇÃO

O cenário anteriormente exposto, que serve ao presente estudo, fez surgir a seguinte questão de partida:

na conjuntura atual em que se debate e se legisla no âmbito da transferência de competências para as autarquias, como é que o município de Leiria operacionaliza a sua intervenção educativa e qual o seu âmbito de atuação?

De modo a obter o conhecimento desejado sobre a intervenção educativa municipal, estabelecemos os seguintes objetivos a atingir:

- Distinguir, entre as ações educativas municipais, quais as que são competências *ope legis* e quais as que vão além dessas competências;
- Examinar a relação do município com as escolas e com outras entidades parceiras na educação;
- Conhecer qual o grau de envolvimento dos responsáveis escolares na elaboração de projetos concelhios na área da educação;
- Conhecer qual a participação da escola nas atividades promovidas pela câmara municipal e vice-versa;
- Conhecer como estão organizados, os serviços de educação do município de Leiria, e a Divisão de Juventude e Educação.

Atingir estes objetivos implica o conhecimento concreto do papel educativo municipal e das iniciativas e dinâmicas autárquicas desenvolvidas no desenrolar desse seu papel. O que implica a resposta a algumas questões nomeadamente:

- No âmbito da educação, que atividades e/ou projetos desenvolve a câmara municipal?
- Na área educativa, de que recursos materiais, financeiros e humanos a câmara municipal dispõe e disponibiliza?
- Os recursos existentes são os necessários e suficientes de modo a poder intervir no campo educativo de uma forma eficiente?
- De que forma é que a autarquia contribui para a educação não-formal da comunidade concelhia?"
- O município é detentor de uma política educativa? Como a projeta, como a aplica e qual o âmbito dessa política?

Devido à complexidade e abrangência da temática, estabelecemos um plano de trabalho e de tarefas a realizar, partindo de linhas orientadoras de análise e proposições norteadoras, obtidas aquando da revisão da literatura. O objetivo dessas linhas é o de servirem de guias da ação a desenvolver de modo a não haver desvios penalizadores para o objetivo a atingir. Este plano de atividades encontra-se explanado na Tabela 1 do Anexo 3.

Assim, a 1ª linha de análise tem como objetivo conhecer a entidade do estudo e o seu contexto ambiental (interno e externo). No que respeita ao microambiente pretendemos conhecer a Câmara Municipal de Leiria desde a sua origem, à sua organização e, ainda, conhecer os recursos materiais, financeiros e humanos afetos à educação e ensino. Quanto ao Macro ambiente, pretendemos conhecer, entre outros, os fatores socioeconómicos e socioeducativos, etc.

A nossa 2ª linha de análise tem por objetivo conhecer a forma como a CML operacionaliza as competências que lhe estão atribuídas e as políticas que desenvolve para além dessas competências legais, ou seja, conhecer a intervenção do Município no domínio da educação, através das atividades que desenvolve e do estudo dos instrumentos de gestão ao nível da educação. Conhecer a rede educativa do concelho de Leiria, a organização dos serviços da educação e ensino da Câmara Municipal, bem como de descrever as funções e competências dos serviços que lhe estão afetos. Pretendemos ainda neste ponto perceber até que ponto as mudanças legislativas têm conduzido as políticas educativas locais, nomeadamente, na relação autarquia-escola, e que tendências educativas locais se anteveem.

Nesta linha de análise, torna-se necessário, no que diz respeito às competências<sup>46</sup> municipais ao nível da educação, estabelecer duas subcategorias de análise: uma subcategoria tendo em conta a natureza das competências – seguindo a categorização de João Pinhal (2005) - concepção e planeamento do sistema educativo, construção e gestão de equipamentos e serviços e apoio aos alunos e aos estabelecimentos; outra subcategoria que vise o que diz respeito à natureza das iniciativas que extrapolam as competências legais.

De acordo ainda com Pinhal (2005), há que demarcar uma distinção entre as competências, estipuladas legalmente às autarquias, e as competências que as autarquias assumem através das suas políticas municipais. Estas últimas promovem o desenvolvimento de um conjunto de intervenções junto da comunidade educativa (para além do que está estipulado legalmente). Também Sousa Fernandes (2005) estabelece essa distinção partindo do mesmo pressuposto - o de que a autonomia municipal permite levar a cabo ações de desenvolvimento sociocultural da população, quer por iniciativa própria, quer motivadas por pressões e solicitações.

Assim, procuraremos também identificar as iniciativas (atividades/projetos) que a Câmara Municipal desenvolve no âmbito educativo nas diferentes modalidades de Educação: formal, não formal e informal, “(...) para sentir[mos] até que ponto o exercício das competências legais e das acções extra-competência é susceptível de constituir uma influência

---

<sup>46</sup> - Entende-se por competência a capacidade, o poder de atuar, fazer leis, promover políticas, administrar recursos dentro do campo de ação que envolve todo o território de cada uma das esferas de poder: Município, Estado e União (<http://www.educacaopublica.rj.gov.br>). Neste caso específico importam-nos as competências municipais e elas são as diversas atividades e/ou serviços, sob responsabilidade dos municípios, assegurando às famílias as condições necessárias para o pleno exercício de sua própria competência em prover cuidados apropriados a seus filhos (<http://www.unicef.org>).

significativa no funcionamento e na qualidade do sistema educativo ao nível local.” (Pinhal, 2005:56).

Numa 3ª linha de análise, pretendemos conhecer de que forma a Câmara Municipal se relaciona com os restantes atores educativos no desenrolar das suas competências em matéria de educação e que dimensões são favorecidas pela Câmara Municipal tendo em conta o desenvolvimento local e a qualidade da educação (perceber as linhas de orientação da política educativa local e a respetiva articulação: quais são, quem as define, qual a sua estrutura e para onde caminham).

Como refere Barroso e Pinhal (1996:11), “a descentralização é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores [...] que partilham o desejo de *fazer do ‘local’, um lugar de negociação/ uma instância de poder/ e um centro de decisão*”<sup>47</sup> e as mudanças políticas e sociais são cada vez “(...) mais da acção colectiva dos indivíduos organizados em função dos interesses comuns ou convergentes [e que] apesar do impacto que a alteração do governo pode ter no processo de descentralização da administração da educação [ou seja], apesar dos contextos políticos mais ou menos favoráveis” (Barroso, 1996:9-10), a “habilidade” dos atores sociais envolvidos é determinante para o seu sucesso. É com base neste pressuposto que nos interessa descrever as formas como são aplicados e norteadas as ações dos atores e descrever as formas como esses mesmos atores se apropriam das normas e as reconfiguram (Barroso, 2005).

## 2.2 - JUSTIFICAÇÃO DA METODOLOGIA ESCOLHIDA: ESTUDO DE CASO

Como refere Aires (2011:21), para Reichardt e Cook (1986), Lincoln e Guba (1985), Colás (1998) e Bogdan e Biklen (1992), o “estudo de caso” é um dos métodos mais comuns na investigação qualitativa, “(...)constituye una estrategia de diseño de la investigación que permite seleccionar el objeto/sujeto del estudio y el escenario real” (Castillo, et al, s.d. :1).

O propósito desta metodologia de investigação “(...) es comprender la particularidad del caso, en el intento de conocer cómo funcionan todo las partes que los componen y las relaciones entre ellas para formar un todo.” (Muñoz y Serván, 2001, *in* Castillo, et al, s.d:2). O que o caracteriza é a descrição e análise detalhada de entidades (sociais ou educacionais) únicas (Yin, 1989, *in* Castillo, et al), e a descrição de características e circunstâncias concretas e particulares “do caso” (Stake,1998, *in* Castillo, et al).

---

<sup>47</sup> - Negrito e itálico no original.

Yin (2005, *in* Duarte, 2008:114) refere que “the strength of the case study method is its ability to examine, in depth, a ‘case’ within its ‘real-life’”.

No entanto, é a adoção de características e procedimentos que distinguem as diversas modalidades de estudo de casos. Entre as elas existe, segundo Colás (1998, citado por Aire, 2011: 21-22), “(...) estudos de comunidades [que] consistem na descrição e compreensão de uma determinada comunidade educativa (escolas, instituições, agrupamentos, etc)”. Ora, atendendo à natureza do objeto do estudo e estando subjacente a pretensão de se conhecer o mais possível a realidade de um determinado “local” e desejando-se obter resposta aos objetivos definidos para este estudo (descrever, interpretar e conhecer o mais possível uma determinada realidade educativa), a escolha da metodologia «um estudo de caso» pareceu-nos a mais adequada.

### *2.2.1 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS*

No que concerne ao presente trabalho, adotam-se os pressupostos e orientações do paradigma qualitativo interpretativo.

Ao longo da evolução do pensamento científico, foram atribuídos diversos significados à investigação qualitativa e muitas são as expressões e conceptualizações usadas para este tipo de investigação. Uma dessas designações é a de naturalista, pelo facto do investigador estudar os locais em que se verificam os fenómenos nos quais está interessado, visitando-os e/ou frequentando-os, pode ainda ser chamada de pesquisa de campo para designar o local físico e social onde os dados foram recolhidos (Aires, 2011; Dias, 2009; McDavid, Huse & Hawthorn, 2006; Fortin, 2003; Bogdan & Biklen, 1994; Lessard-Hérbert, Goyette & Boutin, 1990). A Pesquisa qualitativa provê uma grande flexibilidade de estratégias no processo de investigação que partilham determinadas características (Castilla & Carvajal, 2010). Os dados recolhidos, designados por qualitativos, são ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas (Denzin & Lincoln, 2000) e as questões a investigar não se levantam “(...) mediante a operacionalização de variáveis, sendo, outrossim, formuladas com o objectivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e em contexto natural.” (Bogdan & Biklen, 1994:16).

Segundo Maria Oliveira Dias, “no fundo, qualquer realidade, para ser estudada de modo sistemático e científico, apoia-se em documentos que são fontes que podem ser escritas ou não.” (Dias, 2009:175). Assim, a conduta técnica que a concretização deste trabalho seguiu foi a seguinte:

- Pesquisa documental: poder central e poder local;
- Observação não participativa (notas de campo).

Como refere (Miallaret, 1985:87),

La pratique de l'observation, associée à d'autres techniques d'analyse (soit qualitative, soit quantitative) conduit à l'étude globale d'un fait, d'une situation et permet la rédaction d'une monographie. Si l'étude des cas est faite scientifiquement (c'est-à-dire à partir de jugements portés en fonction de critères nettement définis") cette méthode peut jouer un rôle très important dans le développement d'une science puisqu'elle apporte à celle-ci des matériaux sur lesquels pourront être greffées d'autres recherches.

Na análise documental foram analisados os documentos textuais públicos - legislação diversa, mas sobretudo a relacionada com as competências das Autarquias Locais, dados estatísticos (INE e GEPE, entre outros) e documentos oficiais – relatórios, atas e regulamentos de atividades desenvolvidas pelo Município, entre outros (a listagem da documentação consultada encontra-se na Tabela 2 do Anexo 3).

Na sistematização da informação relativa à Educação, os dados recolhidos foram agrupados em áreas de domínio, tendo-se efetuado a separação fundamental entre aquilo que são as atividades desenvolvidas no âmbito das competências legais da Câmara Municipal e o trabalho desenvolvido para além dessas mesmas atribuições. Em cada uma dessas áreas, foram individualizados e caracterizados os diversos âmbitos de atuação, tendo sido elaboradas duas grelhas com os dados obtidos (Tabela 3 e 4 do Anexo 3).

De forma a não haver, da nossa parte, interpretações incorretas da leitura e análise dos documentos, todos os dados foram posteriormente validados pela DIJE.

Para o conhecimento mais concreto do “*modus operandi*” deste município no que diz respeito às suas práticas educativas, optamos por “aplicar” ainda ao estudo uma atitude experimental - a observação como técnica de recolha de dados. Contudo, embora contactando diretamente com os atores sociais e os seus contextos de ação (dia-a-dia da DIJE), a nossa observação foi não participante, uma vez que não houve o nosso envolvimento no grupo e na situação a observar. No entanto, no decorrer destas observações foi-nos possível ir interpelando os técnicos, no sentido de poderem ser esclarecidas questões resultantes dessa mesma observação ou outras necessárias ao enquadramento da observação. Esta técnica permitiu-nos perceber melhor a índole/natureza dos assuntos tratados por esta Divisão, a forma de desenvolvimento de atividades e envolvimento nas mesmas e a resolução de problemas respeitantes à educação.

Durante a observação fomos recolhendo notas de campo, daí que a informação registada seja descritiva. Além de descrevermos as ocorrências colocamos ainda sobre o processo observado um “olhar” mais subjetivo, caracterizado pela parte reflexiva (ideias, sentimentos, impressões e opiniões).

# UMA ABORDAGEM GLOBAL DA EDUCAÇÃO NO LOCAL [DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE DO ESTUDO]

## 1 – A CÂMARA MUNICIPAL DE LEIRIA E O SEU CONTEXTO AMBIENTAL

Uma organização é um sistema social integrado num contexto ambiental que as envolve e as rodeia e a melhor forma de a entender é questionar o seu papel nesse contexto. Por sua vez, o conceito de ambiente observa duas formas: ambiente geral ou macroambiente, também chamado envolvente contextual (constituído de todos os fatores económicos, tecnológicos, sociais, políticos, legais, culturais, demográficos, etc) e ambiente de tarefa ou microambiente (ambiente específico de cada organização ou seja, recursos materiais, financeiros, humanos, atividades, etc) (Ferreira, et al.,1996).

A Câmara Municipal é uma organização mas também um

(...) órgão executivo por excelência do Município, tem competência de execução, de administração e gestão corrente, competência disciplinar, económica e orçamental, de planeamento e desenvolvimento, de licenciamento e fiscalização, regulamentar e consultiva (Sarmiento, 1999:633).

Assim, de forma a dar a conhecer a CML<sup>48</sup> e o seu contexto ambiental, iremos caraterizar alguns dos seus domínios, os que achamos serem mais pertinentes.

### 1.1– *ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA CML*

A estrutura organizacional é o conjunto sinérgico de todos os elementos que servem a organização e cuja funcionalidade é o de dividir o trabalho entre tarefas distintas, para assegurar a necessária coordenação e controlo entre elas, de acordo com as relações estabelecidas.

De modo a alcançar os objetivos traçados pelos gestores autárquicos, a estrutura dos serviços de uma autarquia deve ser dinâmica, simplificando os níveis hierárquicos, e potenciando recursos de forma a desburocratizar e especializar os serviços para aumentar a eficácia e eficiência dos mesmos. De acordo com o anterior exposto e com o objetivo adaptar a estrutura dos serviços às novas competências, que a autarquia deve assegurar, a mais recente alteração no município foi definida pelo Regulamento de Organização dos Serviços

---

<sup>48</sup> - A origem dos Paços de Concelho encontra-se no Anexo 4.

Municipais (ROSM) e publicada a 27 de dezembro de 2012 no N.º 250, 2.ª série do Diário da República, Despacho n.º 16478/2012 e Despacho n.º 16479/2012.

Para a prossecução das atribuições do município e das competências confiadas aos correspondentes órgãos, a organização interna dos serviços da CML, pela qual a organização se rege, é uma estrutura hierarquizada. Esta estrutura organizacional adotada pela CML, agrupando as atividades em departamentos e/ou divisões de cariz funcional é reveladora de uma preocupação com a interdependência de processos (Mintzberg, 1999; Ferreira et al., 1996), e adequada a ambientes onde a eficiência técnica e a qualidade são importantes. Tal como se apresenta na Figura 2 do Anexo 4, é composta por uma estrutura orgânica nuclear – CML e duas unidades orgânicas basilares: Presidente da Câmara Municipal de Leiria (PCML) e Direção Municipal de Administração (DMA), onde se apoiam todas as outras unidades orgânicas flexíveis, agrupamentos funcionais de trabalhadores e gabinetes de apoio. O executivo municipal é composto pelo Presidente da Câmara e por dez Vereadores – cinco com pelouros atribuídos e outros cinco sem pelouros. A CML emprega um total de 661 trabalhadores.

## 2 - CONTEXTUALIZAÇÃO TERRITORIAL

Neste ponto, pretendemos dar a conhecer o território e o contexto<sup>49</sup> de atuação do órgão autárquico do concelho de Leiria. Atendendo a que a educação é um dos pilares fundamentais de sustentação a todo o desenvolvimento e evolução de uma sociedade, torna-se assim fundamental conhecer, mesmo que de forma não pormenorizada, as principais características<sup>50</sup> e compreender as dinâmicas dessa base social, cultural e económica.

### 2.1 - CARACTERIZAÇÃO GEODEMOGRÁFICA

O concelho de Leiria ocupa uma posição privilegiada quanto à sua localização geográfica no território nacional, está inserido na Região Centro do País e a Área Metropolitana de Leiria está integrada na NUTII<sup>51</sup> – Região Centro e Vale do Tejo e NUT III – Pinhal Litoral. O município é limitado a norte/nordeste pelo concelho de Pombal, a leste pelo de Ourém, a sul pelos municípios de Batalha e Porto de Mós, a sudoeste pelo de Alcobaça e a oeste pelo concelho da Marinha Grande. O concelho é atravessado por dois rios, o rio Lis e Lena, e tem

---

<sup>49</sup> - Contexto ou “ambiente Local”, ou seja, contexto externo que circunda os limites territoriais das organizações. Apenas serão caracterizados os elementos que achamos serem pertinentes para o nosso estudo.

<sup>50</sup> - Apenas serão caracterizados os elementos que achamos serem pertinentes para o nosso estudo.

<sup>51</sup> - Em 1986 (Resolução do Conselho de Ministros N.º 34/86 de 26 de março), foram definidas as unidades NUTS (sigla europeia que designa a Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos) de forma a compatibilizar a produção de estatísticas em Portugal com os agregados territoriais que serviam de suporte às estatísticas regionais comunitárias.

uma faixa costeira a ocidente com o Oceano Atlântico. O município tem uma área de 565km<sup>2</sup> de área representando 2,4% da área total da Região Centro, está subdividido em 29 freguesias.



**Figura 1** - Localização de Leiria ao nível nacional e regional

Fonte: Montagem própria, de imagens retiradas da Net e do Site da CML (2013)

A análise dos resultados dos *Censos de 2011* referentes à população residente no concelho de Leiria indica, à semelhança do já verificado no concelho entre 1991 e 2001, uma evolução populacional positiva. No entanto, esse aumento não é tão significativo na última década. Com efeito, nos *Censos 2001*<sup>52</sup> o concelho de Leiria foi o concelho onde se verificou o maior acréscimo populacional em número (16.557) e o terceiro maior quanto à taxa de crescimento populacional (16,1%), mas em 2011 apenas nos deparamos com um acréscimo de 6% na taxa de variação da população (Tabela 1 do Anexo 4).

A mesma evolução verifica-se no desenvolvimento do tecido económico, do emprego e a crescente fixação de grandes unidades industriais, o que veio provocar o crescimento da população, que é de 126.897 habitantes, ou seja, 48% da população residente no NUT III Pinhal Litoral (INE, 2011) e, conseqüentemente, um crescimento no desenvolvimento do concelho.

Tal como se pode observar no Gráfico 1 do Anexo 4, Leiria e Marrazes são as freguesias que possuem densidades populacionais muito acima da verificada no concelho com 2.176,5 Hab./Km<sup>2</sup> e 1.191,96 Hab./Km<sup>2</sup> respetivamente. Das restantes 27 freguesias, 6 apresentam valores de densidade populacional acima do apresentado pelo concelho destacando-se a freguesia dos Pousos com 618,30 Hab./Km<sup>2</sup> e as outras (21 freguesias) apresentam valores

<sup>52</sup> - Destaque do INE – Censos 2001, em 25 de julho de 2001.

de densidade populacional inferiores ao do concelho, destacam-se também as freguesias de Memória e Coimbra, com valores de 71,7 Hab./Km<sup>2</sup> e 31,8 Hab./Km<sup>2</sup>, respetivamente. As freguesias de Parceiros, Pousos, Barreira, Barosa, Bidoeira de Cima, Marrazes, Ortigosa, Monte Real e Leiria, registaram crescimento demográfico cuja taxa de variação foi superior à média do concelho (6%) e as que registaram maior decréscimo demográfico foram as freguesias de Boa Vista, Caranguejeira, Coimbra, Colmeias, Memória e Carreira (Gráfico 2 do Anexo 4). As freguesias onde se regista um acréscimo na densidade populacional do concelho pertencem à zona urbana de Leiria, nomeadamente, as freguesias de Marrazes, Pousos, Leiria, Parceiros e Barreira. Sendo que, Marrazes, Leiria, Maceira e Pousos são as freguesias com maior representatividade populacional no concelho. Quando analisadas as densidades demográficas, Parceiros (29%), Pousos (25%) e Barreira (24%) são as freguesias que registam um maior aumento e as que registaram quedas mais acentuadas são as freguesias da Carreira, Colmeias e Coimbra. Também o número de famílias aumentou no concelho, passando de 41.910 famílias (*Censos 2001*), para 48.523 famílias (Tabela 2 do Anexo 4), verificando-se apenas uma variação de 15,7%, muito inferior à variação ocorrida entre os *Censos de 1991* e os *Censos de 2001* que foi de 30,0%. Já a dimensão média da família continua a diminuir, sendo agora de 2,6 indivíduos comparativamente a 2001 que era de 2,8 e em 1991 de 3,5 indivíduos.

A leitura das alterações ocorridas na composição da população por idade permitem compreender e projetar as alterações demográficas. Assim, ao analisarmos os resultados dos *Censos 2011*, podemos verificar que no concelho de Leiria, à semelhança do que acontece na generalidade do país, a tabela reflete que diminuiu a percentagem de jovens (população residente com menos 14 anos de idade) e aumentou a percentagem de população residente com 65 anos ou mais (Tabela 3 e Gráfico 3 do Anexo 4). A diminuição de jovens residentes é mais evidente nas freguesias de Azoia, Coimbra, Colmeias, Carreira e Chainça, todas elas com percentagens acima dos -25%. Já o aumento da percentagem de população residente com 65 anos ou mais é evidente em todo o concelho no entanto, sobressaem as freguesias de Bajouca e Bidoeira de Cima com percentagens acima dos 55%. Contudo, as freguesias de Pousos e Parceiros registam um aumento de jovens residentes acima dos 25% (Gráfico 4 do Anexo 4).

A tabela abaixo apresenta os dados referentes a grupos funcionais fazendo uma comparação entre os dados nacionais com os dados do concelho de Leiria.

Tabela 1 - Grupos funcionais e índices demográficos em 1991, 2001 e 2011

Fonte: INE

	Portugal			Leiria		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011
<b>População Total</b>	9. 867. 147	10. 356. 117	<b>10. 561. 614</b>	102. 762	119. 847	<b>126.897</b>
<b>Total Jovens</b>	1. 972.403	1.656.602	<b>1. 572.546</b>	21 897	20. 558	<b>19. 317</b>
<b>Total Potencialmente Ativos</b>	6.552. 000	7. 006. 022	<b>6. 613.198</b>	69. 286	82. 675	<b>63.470</b>
<b>Pop. &gt; 65 anos</b>	1. 342.744	1. 693. 493	<b>2.022.504</b>	11.579	16. 614	<b>22.036</b>
<b>% Jovens</b>	20 %	16 %	<b>15%</b>	20 %	17 %	<b>15%</b>
<b>% Ativos</b>	66 %	68 %	<b>63%</b>	67 %	69 %	<b>67%</b>
<b>% Idosos</b>	14 %	16 %	<b>19%</b>	11 %	14 %	<b>17%</b>
<b>Índice de Juventude</b>	147 %	98 %	<b>78%</b>	189 %	123 %	<b>87%</b>
<b>Índice de Envelhecimento</b>	68 %	102 %	<b>129%</b>	53 %	81 %	<b>115%</b>
<b>Índice de Dependência Total</b>	51 %	48 %	<b>52%</b>	48 %	45 %	<b>49%</b>
<b>Índice de Dependência Jovens</b>	30 %	24 %	<b>12%</b>	32 %	25 %	<b>12%</b>
<b>Índice de Dependência Idosos</b>	20 %	24 %	<b>29%</b>	17 %	20 %	<b>26%</b>

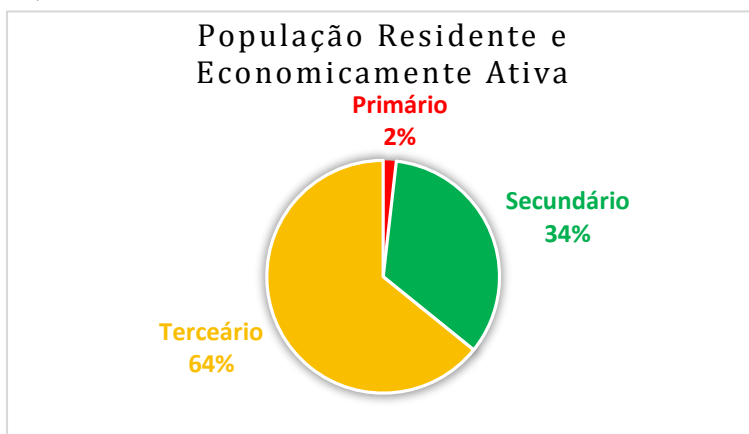
Convém contudo referir que os números analisados pelos *Censos 2011* referem-se apenas à população que dorme e não aquela que vive no município de Leiria. Podemos referir a título de exemplo, no referente à população estudiantil do ensino básico e secundário, este concelho acolhe muitas crianças e jovens de municípios limítrofes que, por diferentes motivos, entre eles o facto de os pais trabalharem em Leiria, torna Leiria mais apetecível como a cidade de eleição para os seus filhos frequentarem a escola e desenvolverem o seu projeto educativo. Há ainda aqueles que, embora dormindo no concelho, não estão considerados como residentes, é o caso dos estudantes principalmente do Instituto Politécnico desta cidade (IPL), que “(...) embora referindo uma componente regional, no âmbito geográfico do distrito de Leiria, o IPL tem vindo a recrutar alunos noutros distritos próximos, nomeadamente em Santarém e em Coimbra.” (Arroteia, 2009:266). Neste contexto, podemos considerar que o ensino superior é mais um dos fatores responsáveis pela fixação de novos “habitantes” - alunos, diplomados e funcionários assimilados pelo mercado de emprego. Leiria apresenta um índice de juventude 9% acima da média nacional e um decréscimo de 2% na percentagem de idosos relativamente à média nacional.

## 2.2 - CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÓMICA

Relativamente à caracterização socioeconómica, podemos referir o sector terciário como o principal sector económico do concelho de Leiria, onde se destaca o comércio e os serviços, e ultimamente, a construção civil e o turismo têm tido um peso importante. Também, de há uns anos para cá, o ensino superior tecnológico tem dado um destaque e incremento ao concelho.

Como se pode verificar no Gráfico 1, a estrutura profissional apresenta um elevado peso do setor terciário com predominância de funcionários do comércio e serviços, quadros médios e superiores (Tabela 4 do Anexo 4).

Entre os dois últimos *Censos*, houve um acréscimo de 8,6% da população empregada no sector terciário. O elevado peso percentual da taxa de atividade da população ativa<sup>53</sup> são reveladores de uma população inserida na estrutura produtiva, e a sua concentração na área



**Gráfico 1** - População residente e economicamente ativa no concelho de Leiria, segundo ramo de atividade  
Fonte: Tabela 4 do Anexo 4

metropolitana de Leiria são fatores diferenciadores do concelho enquanto pólo produtivo e motor de dinamismo económico (Ver Tabela 5 e Gráfico 5 do Anexo 4). Também o crescimento da mão-de-obra feminina revela uma recomposição familiar onde o par nuclear é economicamente ativo, contribuindo para uma melhoria às respostas sociais, nomeadamente na uniformidade da vida familiar e igualdade de oportunidades. Neste contexto, mais uma vez, tal como Jorge Arroiteia (2009:245) o refere no seu estudo demográfico regional, o ensino superior de Leiria tem em muito contribuído para “(...) o processo de crescimento e de inovação do tecido empresarial envolvente, bem como no apoio à criação de novas actividades e funções relacionadas com os sectores produtivos e os serviços”. Não é assim difícil perceber o acréscimo de quadros superiores e trabalho intelectual, seguido dos quadros médios e serviços que se tem verificado no concelho. Esta formação e fixação de recursos humanos ao nível superior edifica um capital humano basilar para o desenvolvimento, modernização e competitividade do concelho, possibilitando que se torne um pólo atrativo para centros de decisão regionais.

### 2.3 - CARACTERIZAÇÃO SOCIOEDUCATIVA

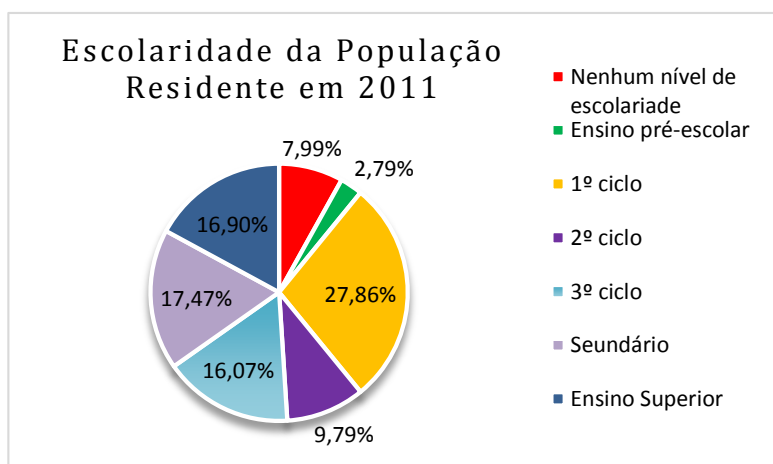
Quanto à caracterização Socioeducativa e segundo os *Censos de 2011* (Tabela 6 do Anexo 4), podemos verificar que a maioria da população residente no concelho de Leiria, em 2011, possui qualificações académicas equivalentes ao ensino secundário e ensino superior. No

<sup>53</sup> - T.A. (%) = (População ativa / População total) x 100

entanto, há a salientar o facto de 8% da população residente não possuir qualquer nível de ensino.

A taxa de analfabetismo do concelho é de 4,65%. A taxa mais alta verifica-se na freguesia da Memória (16,89%) e a mais baixa na freguesia de Leiria (1,65%) (Gráfico 6, Anexo 4).

O índice de população residente ativa com ensino secundário e superior situar-se sensivelmente nos 35% (7% superior ao nível Nacional). Esta estrutura da escolarização pode ser considerado um ponto forte a apontar ao concelho, uma vez que é um fator crucial



**Gráfico 2 - Escolaridade da população residente em 2011**

Fonte: Tabela 6 do Anexo 4

na capacidade de desenvolvimento social e contribui para o ajuste necessário entre as exigências de um processo de modernização e aumento de competitividade do concelho, no que respeita à empregabilidade.

### 3 - O MUNICÍPIO DE LEIRIA E O SERVIÇO DE EDUCAÇÃO

Perante a oportunidade de observar e acompanhar o trabalho que o município desenvolve na área da educação, sob orientação/supervisão do Chefe desta Divisão, é nosso propósito, neste capítulo, descrevermos e analisarmos o que nos foi possível constatar e interpretar. Esta passagem, que de início dizia respeito ao período entre fevereiro e maio, 2 a 3 dias por semana, acabou por se alongar devido à opção que escolhemos, ao fim das duas primeiras semanas na instituição, de observarmos apenas os momentos mais pertinentes para o estudo (Tabela 1 do Anexo 5), sendo o restante tempo dedicado à análise de documentos.

Os momentos passados na instituição versaram componentes diversas que passaram pela aproximação ao trabalho da Divisão com a leitura, interpretação e análise de diversos documentos das atividades da DIJE, intercalado com o experienciar das dinâmicas desta Divisão no acompanhamento de tarefas diárias ou decorrentes da época do ano letivo. Referimo-nos, por exemplo, à resolução ou peritagem de problemas diversos nas escolas, à planificação de atividades, à análise dos processos, à participação em reuniões e atividades, nomeadamente, a de comemoração do dia da criança. Desta forma, foi possível também, caracterizarmos a configuração da oferta escolar e percebermos a ação educativa da

autarquia no que diz respeito ao cumprimento das suas competências legais estabelecidas fundamentalmente nas Leis n.º 159/99, de 14 de setembro, n.º 7/2003, de 15 de janeiro e no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho e no Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, bem como as relações, dinâmicas e intervenções socioeducativas existentes.

### 3.1 – *POLÍTICA*<sup>54</sup> *EDUCATIVA MUNICIPAL*

O termo em si já afeta uma certa consciência da sua aplicação à ação educativa e pressupõe uma estratégia na sua concretização. Podemos entender por Política Educativa Local (Municipal), como um conjunto de planos, ações, procedimentos e regras aplicado localmente e cuja função é definir prioridades e traçar eixos de atuação, apoiados nos valores sociais, morais e políticos numa linha de pensamento pedagógico que vem no seguimento da necessidade de adequar a educação ao espaço, ao tempo e às circunstâncias.

Esta procura de sinergias, que incluem a participação da sociedade nos processos decisórios, a democratização dos conhecimentos e do acesso aos bens e serviços públicos, é conducente à construção de uma política educativa local consistente, ao resgate da autonomia e da identidade local. O que implica a concretização de uma estratégia municipal de educação mediante a estruturação de um plano estratégico comunitário (projeto educativo de cidade e para a cidade), mas também requer sobretudo, uma “liderança pública local eficaz e avalizada socialmente, uma opção territorial integrada num projecto amplo, a concertação pública privada, a assunção de novas competências por parte dos municípios, e a criação e desenvolvimento de todos os mecanismos possíveis de comunicação e participação de cidadania” (Villar, 2007:15).

Para Sousa Fernandes (2004: 42-43) para que uma política educativa local possa ser uma realidade têm que existir condições tais como:

- uma descentralização efetiva e autonomia do sistema educativo para que, localmente, se possam elaborar projetos e mobilizar os agentes e os recursos necessários para os concretizar;
- o seu campo de ação tem que ir além da escola e incluir intervenções em que seja reconhecida a ação educativa, como por exemplo, programas culturais, entre outros;

---

<sup>54</sup> - O termo tem origem no grego *politiká*, uma derivação de *polis* que designa aquilo que é público. É a ciência da governação de um Estado ou Nação e também uma arte de negociação para compatibilizar interesses. Trata-se assim da forma de atuação de um governo em relação a determinados temas sociais e económicos de interesse público como por exemplo a política educativa, e num significado mais abrangente, o termo pode ser utilizado como um conjunto de regras ou normas de uma determinada instituição. (Dicionário Priberam em <http://www.priberam.pt>).

- uma organização flexível de serviços e de projetos, estruturada numa rede de geometria variável e de relações contratualizadas entre participantes fundadas no respeito pelas diversidades existentes e pela autonomia;
- a criação de um fórum de participação local, onde se defrontem as diferentes perspetivas e se assumam consensos básicos sobre os projetos educativos para a cidade e se estimulem as potencialidades inovadoras.

Como já referimos em pontos anteriores, existe uma mistura de responsabilidades na ação educativa que não passam só pela responsabilidade do Ministério da Educação e Ciência, nem da autarquia, mas de toda a sociedade. Concebendo o local como espaço privilegiado de promoção do desenvolvimento local e atendendo ao seu potencial educativo, a construção da Política Educativa Local é entendida, de forma genérica, como uma estratégia de ação educativa a nível concelhio e é o resultado de múltiplas influências provenientes dos sistemas sociais em que agem, do quadro geográfico e físico, do contexto sociocultural que, por sua vez, estão sob outras influências (éticas, religiosas e históricas). No entanto, esta política, também pode ser distrital ou intermunicipal e pressupõe uma política partilhada de criação de dinâmicas e parcerias e rentabilização de recursos.

Com a nova reorganização do Associativismo Municipal (Lei 75/2013, de 12 de setembro) ou com a criação de áreas metropolitanas, os projetos (educativos ou não), podem ser alargados. No caso de Leiria, a ação a desenvolver poderá ter em conta a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria <sup>55</sup> ou a área metropolitana de Leiria (AMLEI <sup>56</sup>). Devemos, assim, aqui fazer referência ao importante papel do poder local na definição e implementação de políticas educativas locais numa perspetiva ampla e relacional, visando impulsionar a formação, a promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes - fortalecer a cidadania. Como referem Lúcio e Neves (2010:490), “the quality of education does not only concern the quality of school infrastructures, but mostly ‘[the] geographical, social and citizenship territory where schools are located’.”

Corroboramos com o que já Rodrigues (2005:117) defende,

Realizar um plano estratégico para a educação no concelho de Leiria, implica que tal seja entendido como um projecto amplo, integrador, consensual, fruto de diálogo, de capacidade de escuta, negociação entre a comunidade e os agentes locais com potencial educativo, de modo a construir uma PEL de bases sólidas, resultado de um processo participado,

---

<sup>55</sup> - Anteriormente designada Comunidade Intermunicipal do Pinhal Litoral.

<sup>56</sup> - A AMLEI (Associação de Municípios da Região de Leiria) resultou da Lei 10/2003, de 13 de maio, e integrou a AMAE (Associação de Municípios da Alta Estremadura).

e com o defendido por Guerra (2000), citado por Rodrigues (ibidem) “(...) um plano estratégico não pretende ser um plano de uma equipa municipal determinada, mas ser um projecto de toda a comunidade para poder desenvolver-se em várias legislaturas com independências das mudanças políticas esta é a base da negociação.”

Da nossa análise, podemos constatar que, embora a autarquia tenha assumido que a política educativa decorre da política emanada do governo central, sobretudo no que diz respeito à requalificação do parque escolar, tem vindo a formar uma rede de parceiros<sup>57</sup>, envolvendo e chamando à intervenção diferentes agentes da comunidade na concretização da sua política educativa, de acordo com uma estratégia participada, integrada e inclusiva. Esta estratégia, não só é reveladora de uma preocupação em atender às especificidades locais, proporcionando às escolas a possibilidade de desenvolverem na totalidade as suas capacidades educativas nas áreas desportivas, culturais e sociais, mas também em investir na escola (educação), para que todos tenham as mesmas oportunidades de acesso ao conhecimento sustentado, quer pela via formal quer pela via não formal.

Contudo, o Município não aglomera num projeto comum, os programas organizados e promovidos pelos diferentes atores do território; ou seja, limitam-se a considerar como atividades do Município os programas organizados pelos serviços da Câmara Municipal. O que acontece, por vezes, é que são as instituições locais e/ou escolas e agrupamentos de escolas, que contactam o município, dando-lhe a conhecer, comunicando e/ou pedindo, à CM a sua colaboração ou a divulgação junto às escolas dos seus projetos, atividades e/ou concursos. Assim, e apesar de promover de alguma forma, uma “cultura de proximidade com as escolas e com os agrupamentos de escolas, numa lógica de otimização e de articulação de recursos materiais e humanos” (Técnico da DIJE), falta-lhe ainda edificar uma “aprendizagem colaborativa” e o envolvimento concertado de outras instituições locais.

Frabboni (1990), referenciado por Machado (2005:228), indica a necessidade de haver, numa política educativa coerente, uma coordenação e “interconexão dos lugares de educação’ formal, não formal e informal”, não resultando a influência educativa local da “(...)mera soma dos diversos processos que [nele] se geram mas da acção combinada de todos eles”(idem).

---

<sup>57</sup> - Este tema será mais aprofundado no ponto 3.7.

### 3.2 – CARTA EDUCATIVA DE LEIRIA

“A Carta Educativa é um documento técnico-político” (Martins, 2005: 149), uma estratégia de desenvolvimento educativo integrado que exige um empenho dinâmico das pessoas que, por sua vez, se repercute no dinamismo dos grupos e das instituições.

Como instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos, visa responder de forma mais eficiente aos anseios e necessidades educativas da população concelhia e melhorar a utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico do município. Atenta a realidade existente, contempla estratégia municipal de desenvolvimento dos sistemas de educação e de formação, agregando equipamentos educativos e equipamentos sociais (ME, 2000).

Unificada no Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 janeiro, que a entende como o principal instrumento de apoio à decisão por parte de quem tem a responsabilidade de gerir os destinos da educação e formação num determinado território. (GIASE, 2006), em 29 de maio de 2007, a então Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, homologa a Carta Educativa do Município de Leiria, passando esta a constituir-se como um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo local, de acordo com as competências do Ministério da Educação e dos municípios.

Este documento compreende três partes distintas, mas interligadas, correspondentes à estruturação das três fases da sua realização. Na primeira fase, foi elaborado, no âmbito da Associação de Municípios da Alta Estremadura (AMAE), o «Diagnóstico Prospetivo» da realidade da educação. Este documento foi elaborado pela empresa: Projetos de Arquitetura, Planeamento e Engenharia, L<sup>da</sup> (PROGITAPE) com a colaboração da Divisão de Gestão e Planeamento Educativo do Município de Leiria. Com base no Diagnóstico Prospetivo, na segunda fase, foi feita a «Proposta da Reorganização da Rede Educativa». Na terceira fase, foi elaborado a «Sistematização das Propostas» por forma a “(...) organizar a informação por Território Educativo e Freguesia atribuindo também a cada caso uma prioridade conforme a execução deva ocorrer no curto, médio e longo prazo (questão associada à premência das situações e rentabilização dos recursos)” (Carta Educativa de Leiria, 2007).

Na sua elaboração, a Câmara Municipal teve a preocupação de ouvir as escolas e de envolvê-las neste processo, assim como os restantes parceiros educativos e comunidade em geral (esteve disponível no site do município para consulta e discussão pública, antes de ser proposta a versão final). Entretanto, volvidos seis anos sobre a sua homologação, perante as transformações entretanto ocorridas quer no sistema educativo, quer no processo de

reordenamento da rede educativa, que tem vindo a acontecer nos últimos anos letivos, nomeadamente, alterações, adaptações e reformulações provenientes sobretudo da “aposta da autarquia em dotar o concelho com melhores infraestruturas e de satisfazer a procura” (Chefe da DIJE), afigura-se a necessidade de proceder a uma monitorização e revisão do documento de acordo com os objetivos e prioridades estratégicas da Política Educativa Municipal. A este nível, importa referir que a Carta Educativa não é um instrumento fechado, está sujeito a constante monitorização e revisão consoante as alterações socioeducativas do território.

### 3.3 – O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME)

A criação do CME vem reconhecer o papel que o município tem na gestão de uma política educativa local e surge no seguimento do enquadramento da ação dos municípios como agentes dinamizadores de estruturas de participação e cooperação, sendo considerado uma instância essencial da coordenação e da promoção da política educativa municipal, e da intervenção das comunidades educativas a nível concelhio.

O regimento do CME de Leiria foi aprovado por deliberação da Câmara Municipal, em 18 de março de 2010 e a sua composição encontra-se na Tabela 2 do Anexo 5.

No âmbito do sistema educativo, embora seja um órgão colegial de caráter consultivo, é um órgão capaz de dar pareceres técnicos dada a sua composição, e de propor ações promotoras de padrões de eficiência e eficácia maiores. Em conformidade com o art.3º do Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, ao CME compete deliberar sobre matérias relacionadas com a coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, a carta educativa, os contratos de autonomia, os projetos educativos municipais, as modalidades de ação social escolar, os programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos e as intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar.

No decorrer deste estudo tivemos a oportunidade de presenciarmos o "*modus vivendi*" deste Conselho nas reuniões ordinárias de 27 de fevereiro de 2013 (Anexo 5, Protocolo de observação 01) e de 8 de julho de 2013 (Anexo 5, Protocolo de observação 02).

Em ambas as reuniões, e apesar de alguns assuntos terem gerado alguma discussão, foi notório o fraco envolvimento da maioria dos parceiros na discussão, tendo esta sido essencialmente entre o Sr. Vereador e um ou outro parceiro. Esta situação debilita e compromete a atuação deste Conselho no que respeita à incumbência das suas competências, enquanto órgão estratégico promotor da política educativa municipal, nomeadamente, na

proveniência de ações concretas e conexas ao desenvolvimento do sistema educativo local. No entanto, enumeramos ainda alguns factos que são inibidores a uma participação mais ativa e que propiciam a passividade da audiência:

- Exposição e/ou apresentação estática das análises apresentadas;
- Argumentação fechada sem levantamento direto de discussão;
- Representatividade da composição do Conselho que se limita à definição legal;
- Disposição da sala em forma de plenário (Figura 1 do Anexo 5).

#### 3.4 – SERVIÇO DE EDUCAÇÃO - *DIVISÃO DE JUVENTUDE E EDUCAÇÃO (DIJE)*

Os serviços municipais com responsabilidade na área da educação estão integrados na DMA, e constituem uma divisão - a DIJE. À unidade orgânica DMA “compete desenvolver todas as atividades que resultem de lei ou de regulamentação administrativa, ou que lhe sejam diretamente atribuídas por decisão superior ou na sequência de liberação dos órgãos municipais” (ponto 1.2.1 do Despacho n.º 16479/2012, de 27 de dezembro), ou seja, assegurar o planeamento, a coordenação e o controlo de toda a atividade municipal.

No que diz respeito ao sistema educativo local, o município do Leiria assume um conjunto de competências autárquicas, legalmente sustentadas, relacionadas com o planeamento, a gestão de equipamentos, a realização de investimentos e mesmo à sua organização em determinadas dimensões, estando muitas delas diretamente dependentes da intervenção da DIJE. A esta Divisão cabe assegurar o desenvolvimento das atividades educativas e da juventude, bem como exercer as atribuições que decorrem da legislação em vigor, nomeadamente, as competências municipais na área da educação.

Na Tabela 3 do Anexo 5 encontram-se o conjunto de competências confiados à DIJE no âmbito da sua correspondente área de atuação. A diversidade de ações exige uma cooperação constante entre diversos serviços da CM e entidades cooperantes, razão que leva o município a integrar a educação num pelouro em conjunto com outras áreas de intervenção, designadamente, tempos livres e desporto, cultura e ação social, que desenvolvem atividades dirigidas à comunidade. Por sua vez, a DIJE não é autossuficiente para desenvolver toda a ação educativa da autarquia, a diversidade de competências implica que haja uma articulação com outros serviços/divisões do município, nomeadamente, a Divisão de Informática (DII), a Divisão de Obras Municipais (DIOM), a Divisão de Ação Cultural, Museus e Bibliotecas (DIACMB), a Divisão de Desporto (DID), a Divisão de Assuntos Sociais (DIAS) e a Divisão de Manutenção e Conservação (DIMC).

O Vereador responsável pelo pelouro da educação conta, nesta Divisão, com a colaboração de 15 técnicos e um chefe de Divisão (representando 2,4% do total de trabalhadores da Câmara), e 99 assistentes aos diversos Jardins de Infância (representando cerca de 15,0% do total de trabalhadores da Câmara). O corpo profissional desta Divisão (chefe da Divisão, 6 assistentes técnicos, 5 técnicos superiores, 1 fiscal municipal, 1 técnico de informática, 1 assistente operacional e 1 voluntário) é uma equipa responsável por todas as atividades da Divisão, bem como pelas atividades, que devido à sua natureza, evidenciam a necessidade da representação da DIJE.

No que concerne à coordenação do trabalho e de equipas, e segundo os mecanismos de Henry Mintzberg (1999), a DIJE constituir-se como uma equipa com chefia direta, com uma supervisão direta, de algum modo, formalmente forte e estandardização dos processos de trabalho, ou seja, o conteúdo do trabalho é especificado ou programado e todos os elementos têm competências definidas (Anexo 5, tabela 4). A realização e a coordenação do trabalho compreende ambos os sistemas de comunicação (formal e informal). A comunicação é feita maioritariamente pelo processo simples de comunicação informal, desenvolvida espontaneamente através da estrutura informal e fora dos canais de comunicação estabelecidos pelo organograma, residindo a sua vantagem não só no melhor desempenho de tarefas, mas também num nível mais pessoal, do apoio social, traduzido em laços de amizade ou relações de aconselhamento. No entanto, a mesma informação é transposta por escrito e é devidamente documentada através de correspondência (interna e/ou externa) via *e-mail*. A responsabilidade é limitada, uma vez que os elementos técnicos superiores dispõem de autonomia, sobretudo ao nível da argumentação nas áreas técnicas no que respeita às suas atividades, e da obrigatoriedade em expor as suas ideias em consonância com as competências do seu trabalho.

A DIJE está subdividida em três áreas de atividade, de acordo com as competências que lhe estão conferidas: Planeamento e Equipamentos Educativos, Ação Social Escolar e Ação educativa e Educação Extraescolar (Anexo 5, Figura 3).

### 3.5 – PLANEAMENTO E GESTÃO DE EQUIPAMENTOS EDUCATIVOS

Sendo que, ao nível do território concelhio, o município adquire responsabilidades na formação e aprendizagem dos seus cidadãos, entende-se por Planeamento Educativo a forma de projeção, estruturante da ação do Município na sua vertente educativa. De forma a poder planear convenientemente as questões educativas, o município deve conhecer objetivamente

as suas problemáticas/necessidades, identificar os meios e os recursos disponíveis para intervir, visando uma utilização racional dos recursos e otimização dos investimentos.

Como refere Rodrigues (2005, III),

(...) pensar *educação* é definir claramente a relação existente entre espaços e funções educativas e sociais, articulando recursos, criando parcerias e definindo áreas de concentração educativa em que a ação do município é fundamental, devendo basear-se numa estratégia planeada e estruturada procurando a obtenção de resultados mais assertivos face às necessidades e potencialidades locais.

É com base neste pressuposto “ (...) que a ação do Município tem dado especial destaque à criação de condições para o desenvolvimento da atividade educativa nomeadamente à manutenção e requalificação do parque escolar, ao apetrechamento dos estabelecimentos de ensino, delegando competências nas freguesias através de protocolos<sup>58</sup> [estando a CML convicta que as] juntas de freguesia são parceiros estratégicos nas questões educativas do concelho [uma vez que] podem, localmente, garantir a prestação de inúmeros serviços de uma forma mais rápida e eficaz, e com maior racionalização de custos.” (Chefe da DIJE; Site da CML<sup>59</sup>). As parcerias estratégicas quer com as Juntas de Freguesia quer com Associações de Pais “visam otimizar tempo e recursos” (Técnico da DIJE). A Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, cria no art.º 132 a figura da “delegação legal de competências” da Câmara Municipal na Junta de Freguesia e a concretização dessa delegação legal através de acordo de execução (artº 133º).

Uma das preocupações que norteia “(...) todas as ações do município nas suas competências educativas tem a ver com objetivo de dotá-lo de edifícios escolares com instalações devidas” (Técnico da DIJE), munindo-os de mobiliário e equipamentos didáticos e pedagógicos adequados, que ajudem quer a qualificar as práticas pedagógicas. Em suma, que de algum modo estas ações contribuam para que escola pública seja para todos e para o sucesso escolar. A corroborar esta postura, temos o incremento a nível da estruturação e/ou da ampliação do Parque Escolar. A título de exemplo temos a inauguração do Centro Escolar de Monte Redondo a 13 de setembro de 2012. De acordo com a nota apresentada pelo Gabinete de Imprensa da autarquia, “a intervenção incluiu a requalificação de quatro salas de aula e do espaço de jogo e de recreio. Foram ainda ampliadas duas salas de aula e construídas de raiz três salas de atividades polivalentes, biblioteca, refeitório e cozinha.”(Site da CML).

---

<sup>58</sup> - A própria lei estabelece que algumas despesas de pouco valor (higiene e limpeza) são da responsabilidade das juntas de freguesia. Contudo, por estarem mais próximas das escolas e jardins-de-infância, a CML estabelece protocolos com as juntas de freguesia, para atenderem, em tempo útil, às necessidades mais prementes das escolas.

<sup>59</sup> - <http://www.cm-leiria.pt/>

A Gestão de Equipamentos Educativos é feita através de:

- Projetos/Programas de Intervenção nos estabelecimentos de ensino do Pré-Escolar e 1.º Ciclo do Ensino Básico;
- Equipamento: Material didático e pedagógico, mobiliário e equipamento de exterior/recreio;
- Obras: Beneficiação, ampliação, remodelação, manutenção, construção de raiz, arranjos exteriores;
- Planeamento e construção de Centros Escolares.

No Anexo 6, Figuras 1 a 8, apresentamos as intervenções, ao nível de Equipamentos Educativos planeadas, e algumas já feitas, pela CML nos últimos anos (2010/2013) assim como os respetivos custos. A autarquia dispõe ainda de serviços próprios quer para a realização de intervenções ao nível da manutenção e melhoramento do parque escolar (Piquete de Intervenção Educativa), quer para a manutenção dos equipamentos informáticos (Serviço de Apoio Informático - SAI).

#### – *SERVIÇO DE APOIO INFORMÁTICO*

Este serviço destina-se a apoiar todos os estabelecimentos de ensino do Pré-Escolar e 1º CEB no que respeita a equipamentos informáticos e estações de internet. É assegurado por um técnico informático que faz parte da Divisão de Informática, mas que está destacado na DIJE para coordenar e garantir o funcionamento deste serviço.

Sempre que as escolas têm necessidade (avarias com os PC's, rede, etc,) podem requisitar este serviço, através do *site* da CML ou por telefone para a DIJE, mas o que “normalmente acontece é que fazem os pedidos ao agrupamento que depois contacta a Câmara” (Técnico de Informática).

No dia 21 de janeiro, acompanhámos o técnico de informática e um assistente técnico da DIJE numa saída de apoio ao Jardim de Infância de Riba D’Aves para substituição da *drive* CD/DVD, à Escola da Roda para reparação do computador e Net, à Escola Básica da Ortigosa para reparação da impressora e Net. Estas três escolas ocuparam toda a manhã destes dois técnicos. Quando estávamos no JI de Riba D’Aves apareceu também o Piquete de Intervenção para reparar um vazamento de água num cano. A educadora referir a prontidão destes serviços “assim fossem todos os outros serviços da Câmara”. No entanto, o período de tempo entre o pedido de apoio e a reparação “depende da gravidade e urgência da reparação, mas também da disponibilidade da viatura que é dividida com a Divisão da Cultura. Se bem que mesmo dentro da DIJE tem que ser partilhada com outros elementos

para a verificação de refeições” (técnico Informático). É de referir que, até ao mês de junho, o SAI já tinha feito 78 intervenções.

### 3.5.1 – REDE EDUCATIVA MUNICIPAL

Entende-se por rede educativa a configuração da organização territorial dos edifícios escolares afetos aos estabelecimentos do pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (art. 13.º, Decreto-lei n.º 7/2003). O planeamento da rede educativa deve ser encarado numa perspetiva integrada e integradora da escola, não só no plano interno da organização, mas também a nível da gestão de recursos e práticas, e das relações com a comunidade.

Pelo facto de haver necessidade de se adequar a oferta educativa, segundo as orientações da política educativa e das alterações que decorrem da procura, a rede educativa exige um processo de ajustamento permanente, o que faz com que, no concelho de Leiria, existam equipamentos escolares que abrangem todos os graus de ensino (desde a Educação Pré-Escolar até ao Ensino Superior) e cujas tipologias se encontram em anexo (Tabela 1 do Anexo 6). Relativamente à organização da rede educativa pública do concelho de Leiria, pode referir-se a existência de 8 Agrupamentos de Escolas de natureza vertical (Caranguejeira-Santa Catarina da Serra; Colmeias; D. Dinis; Dr. Correia Mateus; José Saraiva; Maceira; Marrazes; Rainha Santa Isabel). Há data não estão agrupados os estabelecimentos de ensino das escolas Secundárias (Afonso Lopes Vieira; Francisco

Os estabelecimentos de ensino que existem no concelho de Leiria encontram-se distribuídos pelo território municipal, de forma concentrada, nos diversos núcleos e aglomerados existentes. Denota-se um pólo bem definido no aglomerado de Leiria e freguesias envolventes, Marrazes, Pousos, Parceiros e Maceira.



**Figura 2** - Distribuição dos agrupamentos de escola e escolas secundárias do Município de Leiria

Rodrigues Lobo; Domingos Sequeira) e privadas. Sendo certo que em 17 de janeiro de 2013 o ME informou a CML da agregação da escola Domingos Sequeira com Agrupamento de Escolas José Saraiva.

O Ensino Superior está representado, desde Abril de 1987, pelo Instituto Politécnico de Leiria (IPL) que possui três instituições situadas em Leiria: Escola Superior de Educação e Ciências Sociais de Leiria (ESECS); Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Leiria (ESTG); Escola Superior de Saúde de Leiria (ESSLei); e duas situadas fora do concelho: Escola Superior de Artes e Design das Caldas da Rainha (ESAD.CR); Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar de Peniche (ESTM). Para além do ensino superior público também existe mais um estabelecimento de ensino superior privado, o Instituto Superior de Línguas e Administração de Leiria (ISLA) que se situa na freguesia de Pousos. Existem ainda no concelho duas escolas profissionais que lecionam vários cursos técnicos, entre eles, o de cozinha/pastelaria e o de banca e seguros.

A tabela 2 do Anexo 6 apresenta a distribuição dos equipamentos educativos do concelho de Leiria.

Relativamente aos estabelecimentos de educação especiais que se destinam a crianças e jovens com necessidades educativas especiais e que exigem atendimento educativo específico existem os seguintes: para pessoas com doenças mentais - um estabelecimento na freguesia de Colmeias, dois na freguesia de Marrazes e um na freguesia de Pousos. O ensino de Braille é ministrado numa escola situada na freguesia de Leiria. A linguagem gestual aprende-se na freguesia de Leiria e na freguesia de Marrazes (PDM de Leiria, 2010).

Podemos observar, quanto à natureza da oferta educativa no concelho de Leiria no ano letivo 2012/2013, nas Tabelas 3 e 4 do Anexo 6, esta é maioritariamente pública. A oferta privada é maioritariamente dirigida à educação pré-escolar, sendo que 7 estabelecimentos pertencem à rede solidária e apenas 4 estabelecimentos privados, pertencentes à rede particular e cooperativa, lecionam também o 1.º CEB.

Distribuídos pelos diferentes graus de ensino (não incluindo os que frequentam o Ensino Superior) e segundo os dados fornecidos pela DGEEC (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência), no ano letivo 2010/2011 frequentavam os estabelecimentos de ensino do concelho de Leiria 23.092<sup>60</sup> alunos (público – 16.406 e privado – 6.686) (Tabela 5 do Anexo 6). No ano letivo 2011/2012, frequentaram os estabelecimentos de ensino do

---

<sup>60</sup> - Este valor inclui também os alunos EFA - Educação e Formação de Adultos, alunos RVCC - Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e os alunos do Ensino Recorrente.

concelho de Leiria 23.211<sup>61</sup>, dos quais cerca de 18.622 alunos pertencem ao ensino dito regular e destes 14.505 alunos dizem respeito à rede pública (Tabela 6 do Anexo 6) e no ano letivo 2012/2013 encontram-se a frequentar nos diferentes graus de ensino da rede pública 14.175 alunos (Tabela 7 e 8 do Anexo 6).

### 3.5.1.1 – Educação Pré-escolar

O estado Português tem vindo gradualmente a assumir a educação de infância como uma etapa importante: a primeira etapa do processo de educação ao longo da vida e instrumento de combate ao insucesso escolar.

No preâmbulo do documento «A Educação Pré-escolar e os Cuidados para a Primeira Infância em Portugal» o Ex-ministro da educação, Guilherme d'Oliveira Martins, refere o seguinte: “ A educação pré-escolar foi, desde 1995, assumida pelo Governo como primeira prioridade de política educativa e como factor decisivo de desenvolvimento da sociedade portuguesa.” (Almeida, et. al., 2000).

Em Portugal o ano de 1997 foi particularmente importante para a Educação Pré-Escolar, que usufruiu de um crescimento quantitativo e qualitativo: criou-se uma rede nacional de estabelecimentos de educação pré-escolar (jardins de infância), passando a educação, nos anos antecedentes à escolaridade básica, a ser também da responsabilidade do Estado; foram dadas, oficialmente, diretrizes sobre as características físicas dos jardins-de-infância - qualidade estética, recursos múltiplos e materiais naturais (Despacho Conjunto n.º 268/97, de 25 de agosto) - de modo a homogeneizar a qualidade do trabalho nos diferentes contextos educativos, foram apresentadas “Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar”.

Definida, oficialmente, como primeira etapa da educação básica no processo de educação, a educação pré-escolar destina-se a crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a entrada na escolaridade obrigatória - apoio significativo às famílias na sua tarefa educativa e forma de assegurar, a todas as crianças, igualdade de acesso à educação (Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, Decreto-Lei n.º 147/97). A educação pré-escolar é entendida como “via” facilitadora do desenvolvimento equilibrado de todas as potencialidades da criança, de desenvolvimento de atitudes, de aprendizagem da linguagem, de expressão artística e de um conhecimento geral do mundo, proporcionando-lhe oportunidades de autonomia e socialização, preparando-a para uma escolaridade bem-sucedida. A Lei n.º 85/2009<sup>62</sup>, de 27

---

<sup>61</sup> - Dados da PORDATA.

<sup>62</sup> - Esta Lei estabelece ainda o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar.

de agosto, vem consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade.

Tal como se pode observar na Tabela 3 e 4 do Anexo 6, neste ano letivo, existem no concelho 82 estabelecimentos cujo ensino é apenas o pré-escolar, sendo 56 deles de iniciativa pública e 26 de iniciativa não pública. No entanto, ainda existem outros estabelecimentos de ensino que incorporam o pré-escolar: na modalidade EB1/JI - 12 estabelecimentos de ensino da rede pública; e na modalidade EBI/JI - 1 estabelecimento de ensino da rede pública e 2 da rede privada) - num total de 97 estabelecimentos. A rede privada surge como alternativa e complementaridade à rede pública estando, por isso, a maioria localizados na zona urbana de Leiria.

Segundo os dados oficiais da DIJE, ano letivo de 2012/2013 estão inscritas no pré-escolar 3.418 crianças distribuídas pela rede pública, rede privada e IPSS's. O retrato do Pré-escolar do concelho especifica-se da seguinte forma:

**Tabela 2 - Pré-Escolar no município de Leiria no ano letivo 2012/2013**

Fonte: DIJE - 2013

Pré-Escolar 2012/2013 (Público, Privado, IPSS)	
N.º Jardins de Infância	97
Capacidade	4.100
Frequência	3.418
Crianças 3-6 anos	3.858
Taxa Cobertura	87%
Taxa Capacidade/Oferta	104%
Taxa Ocupação	83%

Da análise da informação respeitante ao ano letivo 2012/2013, podemos concluir que o concelho tem uma oferta de pré-escolar superior às necessidades, na medida em que a Taxa de Capacidade/Oferta é de 104% e a Taxa de Ocupação é de 83%, ou seja, existe uma capacidade até 4.100 crianças entre os 3 e 6 anos de idade, para um número de crianças residentes de 3.858 da mesma faixa etária e uma frequência de 3.418 crianças nos Jardins de Infância do concelho. Como se pode verificar na tabela 9 do Anexo 6, a maior parte dessas crianças (2006) frequentam a rede pública. Marrazes é a freguesia com maior número de crianças a frequentar o pré-escolar (367) e a freguesia da Memória com o menor número de alunos (6) (Gráfico 2 do Anexo 6), pertencendo também, ao agrupamento de Marrazes, o maior número de matrículas deste nível de ensino (Gráfico 1 do Anexo 6).

### 3.5.1.2– 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO

Neste ano letivo 2012/2013, dos 91 estabelecimentos de ensino do 1º CEB que o concelho dispõe, 87 pertence à rede pública e apenas 4 à rede privada, de onde se conclui que neste nível de ensino a rede privada não é significativa. A relação oferta/procura do concelho, neste nível de ensino, especifica-se da seguinte forma:

**Tabela 3 – Oferta/Procura de 1º CEB da rede pública 2012/2013**

Fonte: DIJE

1º CEB - 2012/2013 (Rede Pública)	
Total alunos da rede Pública	4664
Nº total de salas	268
Capacidade total	6432
Nº total de turmas	257
Turmas com desdobramento de horário	37

No 1.º ciclo, a realidade é semelhante à verificada no pré-escolar. A oferta é superior à procura, no entanto, o número de turmas com desdobramento de horário ainda é significativo (29 na Freguesia de Marrazes e 8 na Cruz D’Areia), assim como, o número de turmas com reduzido número de alunos. Marrazes continua a ser o agrupamento com o maior número de alunos matriculados (1.095) (Tabela 10 do Anexo 6).

### 3.5.2 - A CML NA APRECIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS

Relativamente a este assunto e reportando-nos concretamente ao recente reordenamento da rede, os pareceres da CML têm tido pouca expressão. No caso, da agregação da escola Domingos Sequeira ao Agrupamento José Saraiva<sup>63</sup>, a CML reprovou esta fusão contestando a intenção através de um ofício enviado ao ME e no qual é apresentada uma proposta de criação de uma rede de escolas e de agrupamentos de escolas do concelho, “com o objetivo de garantir a qualidade de ensino, a partilha de recursos e a racionalização dos custos” (Comunicado da autarquia). Esta proposta é, no entanto, ignorada pelo ME.

A CML alega que a agregação prejudica os interesses educativos das famílias do concelho e hipoteca as expetativas futuras dos alunos e compromete os excelentes resultados que têm sido obtidos em ambos os estabelecimentos de ensino, além de que não se antevê qualquer redução de custos.

---

<sup>63</sup> - Esta agregação (escola Domingos Sequeira ao Agrupamento José Saraiva), analisada em reunião de Câmara “sendo chumbada pelos vereadores do PSD e pela vereadora independente, Blandina Oliveira. A oposição social-democrata adiantou não discordar do documento na sua essência mas da linguagem e da forma como foi redigido. Blandina Oliveira colocou também em causa o facto de o ofício traduzir a posição do vereador da Educação e não do órgão ‘Câmara’” (Jornal Região de Leiria - Publicado em 07 Fevereiro 2013).

À anterior proposta de agregação - Agrupamentos Caranguejeira e Santa Catarina da Serra – todos os agentes educativos se opuseram (câmara, escolas e juntas) e foi palco de contestações das populações e da autarquia, tendo sido inclusive remetido ao Tribunal Central Administrativo do Sul (TCAS), uma providência cautelar interposta por duas juntas de freguesia de Leiria contra o Ministério da Educação e da Ciência (MEC) para suspender a constituição deste agrupamento de escolas (Jornal Correio da Manhã, de 18 de janeiro de 2013). O Senhor vereador da Educação de Leiria, Gonçalo Lopes, apontou para tal oposição "o afastamento que a fusão criaria entre órgãos de gestão e o que se passa terreno".

### 3.6 – *GESTÃO DOS SUPORTES À EDUCAÇÃO*

#### 3.6.1 - *AÇÃO SOCIAL ESCOLAR (ASE)*

A Ação Social Escolar traduz-se num conjunto de medidas que consistem na atribuição de apoio aos alunos e famílias mais carenciadas e que têm por objetivo superar encargos inerentes ao prosseguimento da escolaridade, a prevenção da exclusão social e de abandono escolar, de modo a garantir a todos, a igualdade de oportunidades de acesso escolar. O Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, regula a transferência para os Municípios de competências em matéria de Ação Social Escolar e o Despacho n.º 14 460/2008 (2ª Série) de 26 de maio, identifica as autarquias locais como os parceiros preferenciais dos agrupamentos na planificação das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) no 1º ciclo, cabendo às autarquias neste processo, o papel de entidades promotoras, em parceria obrigatória com os Agrupamentos de Escolas.

Os apoios de Ação Social Escolar da responsabilidade do Município concretizam-se nos seguintes domínios:

- 1) Auxílios económicos;
- 2) Programa de Apoio à refeição e Fruta Escolar;
- 3) Transportes Escolares;
- 4) Programa de Expansão e Desenvolvimento do Pré-Escolar (Componente socioeducativa - CAF);
- 5) Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC).

O Município de Leiria tem desenvolvido uma política de apoio de Ação Social Escolar, traduzida, anualmente, na definição dos escalões de rendimento/capitação dos agregados familiares, abarcando os alunos do 1º Ciclo do Ensino Básico e as crianças que frequentam a rede pública de Educação Pré-Escolar. Os valores mínimos a atribuir são anualmente

definidos, sendo que o documento orientador do presente ano letivo é o Despacho nº 12284/2011, de 19 de setembro e o Despacho nº 11886-A/2012 de 6 de setembro.

É ainda de referir que a CML, ao abrigo do Despacho Conjunto N.º 300/97, de 4 de setembro, tem um programa de apoio às famílias carenciadas que tenham filhos a frequentar o pré-escolar da rede pública, ao nível da comparticipação financeira nas refeições e atividades socioeducativas, de acordo com o rendimento da família. A CML tem vindo a desenvolver e a implementar, em parceria com outras entidades, medidas extras ao apoio socioeducativo tendo em atenção a situação económica e social crítica que o nosso país atravessa e que se reflete no poder económico das famílias. A título de exemplo referimos:

- a revisão e flexibilização da atribuição de escalões previstos nos Despachos acima referidos, e que só no 1º trimestre de 2012 fez com que fossem alterados ou atribuídos 95 escalões tendo em conta situações de desemprego ou outras;
- reforço nas refeições escolares ao nível da quantidade/dose, principalmente à segunda-feira, assim como desconto no custo das senhas;
- planos de pagamento das comparticipações familiares em dívida ou ainda, traduzir os valores em dívida em voluntariado nas escolas;
- alargamento do programa “Fruta Escolar” aos jardins-de-infância;
- antecipação do pagamento, do apoio à aquisição de livros e materiais escolares, aos agrupamentos, assim como, através da Bolsa de Livros, conceder gratuitamente os livros aos alunos carenciados;
- atribuição de Bolsas de Mérito, no final de cada ciclo de ensino, aos 2 melhores alunos indicados pelos agrupamentos de escolas;
- pagamento do transporte escolar a alunos carenciados;

### 3.6.2 – *AUXÍLIOS ECONÓMICOS*

Os Auxílios Económicos dizem respeito: ao apoio para livros e material escolar e para a realização de visitas de estudo, dos alunos do 1º Ciclo do ensino básico; à atribuição de bolsas de estudo aos alunos do Ensino Superior residentes do concelho; e ao apoio a projetos das Associações de Pais e Encarregados de Educação.

O valor dos apoios a atribuir, por aluno, para a aquisição de livros e material didático, valor de comparticipação nas refeições e o preço de referência da refeição, é feita após prévia audição do CME conforme o previsto no Decreto-Lei nº 7/2003.

No âmbito da Ação Social, a atribuição de auxílios económicos aos alunos do 1.º ciclo foi a seguinte:

- No ano letivo 2011/2012, beneficiaram da atribuição de subsídio para aquisição de livros e material escolar 1.563 alunos, no montante global de 48.394,10 €, o que equivale a um valor médio de 31€ por aluno (Tabela 1 do Anexo 7).
- Este ano letivo (2012/2013) beneficiaram da atribuição de subsídio para aquisição de livros e material escolar 1.614 alunos, no montante global de 50.070,80 € o que equivale a um valor médio de 31€ por aluno (Tabela 2 do Anexo 7).

Da análise retemos que no último ano o município investiu cerca de 1.700 € a mais que no ano anterior, devido ao acréscimo de alunos que beneficiaram de apoios económicos (mais 51 alunos). A discriminação comparativa do apoio atribuído, por escalão, no Pré-Escolar e 1º CEB encontra-se no Anexo 7, Tabelas 3 e 4.

De acordo com o “Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo do Município de Leiria”, com publicação em Diário da República de 9 de março de 2011 (alterações aprovadas em reunião de câmara de 2 de maio de 2012), a CML atribui anualmente 30 bolsas de estudo a estudantes do ensino superior residentes no concelho. A atribuição das bolsas de estudo é feita em função dos rendimentos do agregado familiar, e o montante da Bolsa, no valor de 500,00 €, é feita em duas tranches de 250,00 € cada, sendo a primeira tranche paga em abril e a segunda em junho. Também aos melhores alunos que terminam os ciclos de ensino, a CM atribui ainda Bolsas de Mérito, assim como, em parceria com instituições bancárias, concede crédito a estudantes do ensino superior.

### 3.6.3 – PROGRAMA DE APOIO À REFEIÇÃO

Uma outra conquista do pós 25 de abril é o acesso a uma alimentação democratizada, privilegiando o quadro jurídico-institucional<sup>64</sup> a universalidade e distribuição mais equitativa do serviço de refeições escolar, submetendo, ainda, as refeições e a oferta alimentar em meio escolar a princípios dietéticos de variedade e de qualidade.

A organização e gestão da ação social escolar constituem competência dos Municípios desde o ano 1984, e a sua implementação obedece a um conjunto de princípios legais definidos em diplomas<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> - Entre outros diplomas respeitantes a este tema temos a Circular nº 3/DSEEAS/DGE/2013- Orientações sobre ementas e refeitórios escolares 2013/2014; a Circular n.º14/DGIDC/2007 - Refeitórios escolares - normas gerais de alimentação.

<sup>65</sup> - O Decreto-lei nº 399-A/84, de 28 de dezembro, Lei nº 159/99, de 14 de setembro, Lei nº 169/99, de 18 de setembro, Decreto-lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, entre outras, sendo que o último foi o Despacho n.º 11886-A/2012, de 06 de setembro, que estabelece as condições de aplicação das medidas de ação social escolar para o ano letivo de 2012-2013.

Apesar do programa existir no concelho desde 2001, com custos para as famílias iguais aos aplicados nos refeitórios do Ministério da Educação, só em 28 de abril de 2006 foi assinado com a DREC contrato programa relativo ao Financiamento do Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico, com efeitos a partir de Setembro de 2005.

Com o objetivo de assegurar a qualidade alimentar das refeições fornecidas e promover uma oferta alimentar e equilibrada nutricionalmente, favorecedora do crescimento harmonioso e saudável das crianças (Ver Clausula 1 do Contratação de serviços para a confeção e fornecimento de refeições escolares – serviço a quente – Anexo 7), em 2010, a CML, no âmbito do Programa “Intervenções Educativas”, criou um Gabinete de Apoio às Refeições Escolares (GARE). Este gabinete, composto por uma equipa multidisciplinar de funcionários da Autarquia, está incumbido de auditar o funcionamento do programa de fornecimento de refeições ao nível de recursos humanos afetos ao programa, número de alunos abrangidos, participação familiar, atividades complementares e análise de documentação subjacente ao programa de refeições.

No início de cada ano letivo é calendarizado, pela DIJE, um plano de visitas de acompanhamento às cozinhas e refeitórios das empresas/IPSS fornecedoras de refeições a efetuar por um ou mais técnicos da autarquia que, periodicamente, e sem aviso prévio, se deslocam a esses espaços com o propósito de conferir as condições de funcionamento dos mesmos (Ver Clausula 7 do Contratação de serviços para a confeção e fornecimento de refeições escolares – serviço a quente – Anexo 7).

No dia 11 de janeiro de 2013, acompanhámos a técnica da DIJE afeta a esta temática, em duas dessas visitas: à escola dos Pinheiros, numa monitorização da prestação de serviço de refeições escolares; e à escola EB1 da Cruz D’Areia na aferição de condições ao nível das instalações e equipamentos e análise da falta de água quente. Desta nossa observação, assim como da análises de relatórios destas visitas e de programas de apoio à promoção da saúde alimentar e áreas inter-relacionadas, podemos constatar uma nítida preocupação camarária relativamente à segurança alimentar das refeições escolares fornecidas, não só ao nível da verificação dos equipamentos/utensílios adstritos aos refeitórios mas também na promoção de uma oferta alimentar equilibrada e nutricional.

A autarquia prevê, neste ano letivo 2012/2013, um gasto global de 2.951.786,97 euros com as refeições escolares. Prevê-se também que este valor possa vir a aumentar nos próximos anos letivos, atendendo à situação de crise que atravessamos, assim como ao crescente número de desempregados que tem afetado o distrito de Leiria, rondando já os 40 por cento

Rádio Cister, 29 de Fevereiro de 2012), em que Leiria é o concelho com maior taxa de desemprego (Diário de Leiria, 24 de janeiro de 2013), leva com que os “alunos de famílias com dificuldades financeiras façam as refeições no estabelecimento de ensino” (técnica da DIJE).

A reunião que assistimos, referente ao “procedimento de contratualização do fornecimento de Refeições Escolares para o ano letivo 2013/2014”, envolveu três técnicos superiores da DIJE. Calcularam-se e analisaram-se os valores a apresentar no Caderno de Encargos do contrato a celebrar com empresa(as) de confeção e fornecimento de refeições escolares – serviço a quente, para os estabelecimentos de ensino. Houve, por parte dos técnicos, uma preocupação em ajustar os valores a cobrar de modo a não pesar nas famílias, tendo em conta a oferta (ementa) e o cumprimento das normas regulamentares.

A CML, enquanto serviço educativo municipal e no que respeita a esta área de atuação, disponibiliza no seu *site* dois manuais pedagógicos. Com o mesmo nome, “Alimenta-te com a Rita Cenourita”, um é direcionado aos educadores de infância e alunos do Pré-Escolar e o outro aos professores 1ºCEB e aos respetivos alunos. Ambos têm como objetivos fornecer informação básica sobre alimentação saudável, contribuir para a compreensão da relação entre a alimentação e a saúde, promover hábitos de vida saudáveis, desenvolver atitudes positivas face aos alimentos e criar estímulos saudáveis através de atividades que encorajam uma alimentação saudável e diversificada.

No nosso entender, esta página “eletrónica pedagógica” é uma medida da política educativa local, que compreende ainda a componente comunicativa, informativa e de difusão de um programa estratégico à comunidade local, que propõe potenciar junto dos agregados familiares das crianças, hábitos de alimentação saudável.

#### – FRUTA ESCOLAR

O Município de Leiria aderiu ao projeto da Comissão Europeia “Fruta para as Escolas”, criado ao abrigo da Portaria n.º 1242 /2009, de 12 de outubro. Este projeto consiste na distribuição de uma peça de fruta, pelo menos duas vezes por semana, aos alunos do 1º CEB das escolas públicas. O objetivo é promover hábitos de consumo de alimentos benéficos para a saúde das populações mais jovens e para a redução dos custos de saúde associados a regimes alimentares menos saudáveis, nomeadamente, a obesidade infantil, vem complementar/reforçar programas já existentes, tais como o do leite escolar e a distribuição de fruta nas refeições escolares. A coordenação entre os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, da Saúde e da Educação, definiram quais as frutas e

produtos hortícolas a distribuir. As frutas selecionadas pelo Município de Leiria foram a maçã, a pera, a clementina, a laranja e a banana e ao nível dos produtos hortícolas a cenoura e tomate cereja. Inferimos que esta “iniciativa” da CML em muito contribuiu para que escolas de Leiria pudessem ser candidatas ao programa educativo desenvolvido pela APCOI – Associação Portuguesa Contra a Obesidade Infantil - «Heróis da Fruta- Lanche Escolar Saudável» (RádioCister, 18 de outubro de 2013).

A Portaria n.º1242/2009, de 12 de Outubro, é o Regulamento do Regime de Fruta Escolar (RFE), a vigorar desde o ano letivo de 2009/2010. Desde 1 de Setembro de 2010, o RFE rege-se pela Estratégia Nacional 2010-2013.

#### 3.6.4 – *TRANSPORTES ESCOLARES*

O plano de transportes escolares é de um serviço educativo considerado crucial na estratégia de frequência universal do ensino obrigatório.

Cabe às escolas a responsabilidade pela organização do processo de acesso ao transporte escolar por parte dos seus alunos e ao município organizá-lo “conjugando e complementando a rede de transportes públicos e os planos de transporte aprovados para a região, de acordo com a procura efetivamente verificada em cada ano letivo” (art. 4.º do Decreto-lei n.º 299/84, de 5 de setembro).

A rede de Transportes Escolares no concelho de Leiria assenta nos pressupostos legais do Decreto-lei n.º 299/84, de 5 de setembro, na sua redação atual, e no Decreto-lei n.º 144/2008, de 28 de julho, sendo competência da autarquia, garantir o serviço de transporte dos alunos do Ensino Básico e Secundário entre o local de residência e o local do estabelecimento de ensino, quando residam a mais de 3km ou 4km.

São abrangidos pelo Plano de Transportes do Município de Leiria os alunos residentes no concelho que frequentam o ensino oficial (básico e secundário) e que se encontrem matriculados em escolas deste concelho cumprindo o disposto na legislação em vigor. O Plano de Transportes a elaborar por este Município é o instrumento de gestão por excelência desta atividade, que se pretende ver conjugada com princípios e políticas inerentes aos planos e redes de transportes públicos locais.

A informação relativa à necessidade efetiva em cada ano escolar é prestada pelas escolas dos vários níveis de ensino. Para o próximo ano letivo (2013/2014), as escolas enviaram, até ao dia 15 de fevereiro à CML, indicação a título de previsão da necessidade de transporte para os seus alunos, ou seja, a lista dos alunos que necessitam de usufruir do serviço de transporte,

nas condições previstas pela lei, discriminados por localidades de proveniência, grupos etários (menos e mais de 12 anos), grau de ensino e ano que frequentam e da informação sobre os horários escolares previstos para o ano letivo.

Com esta ação conjugada e convenientemente programada entre o Município e os Estabelecimentos de Ensino, “pretende-se melhorar os serviços a prestar aos estudantes, economias significativas na exploração dos transportes escolares, bem como criar soluções cada vez mais ajustadas” (Técnico da DIJE), social e economicamente, à realidade local.

Com esta informação das escolas, a câmara municipal, mais propriamente a DIJE, elabora o Plano de Transportes do Município que é proposto para aprovação em Reunião de Câmara. Para o ano letivo 2013/2014, este processo foi elaborado e proposto a Reunião de Câmara realizada a 10 de abril de 2013, tendo sido aprovado (Figura 1 do Anexo 7 - Plano de Transportes Escolares para o ano letivo 2013/2014).

Apresentamos os valores usados nesta legislatura em transportes escolares:

**Tabela 4** – Valores utilizados pela CML em transportes escolares

Fonte: DIJE

Ano Letivo	Valores
2009/2010	1.818.086,67 €
2010/2011	1.334.394,58 €
2011/2012	1.106.060,10 €
2012/2013	967.406,07 €

Como se pode observar, esta despesa tem vindo a diminuir e prende-se com a abolição de montantes que estavam a ser pagos às escolas por desconhecimento ou por falta de interpretação correta dos diplomas legais. Nomeadamente, “os 50% que a CML pagava às escolas e que as escolas recebiam a 100% do POPH<sup>66</sup> e a outros ajustes relativos às áreas de influência e aos alunos com Necessidades Educativas Especiais<sup>67</sup>” (Técnico da DIJE), ao que acresce a diminuição do número de alunos.

A rede de transportes regulares da Rodoviária do Tejo tem servido a rede de transportes escolares. “Mas quando a Rodoviária do Tejo não tem capacidade de resposta, a Câmara faz um ajuste direto (em caso de urgência), mas maioritariamente faz concurso público” (Técnico da DIJE). De referir que “no presente ano letivo a rede de transportes escolares serviu integralmente e na perfeição a área geográfica de influência” (Técnico da DIJE).

<sup>66</sup> - Ver Despacho conjunto n.º 490/2005, de 22 de julho.

<sup>67</sup> - Ver ponto 2 do artigo n.º 32, do Decreto-lei n.º 55/2009, de 2 de março.

### 3.6.5 – PROGRAMA DE EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DO PRÉ-ESCOLAR

Na prossecução dos princípios definidos na Lei de Bases do Sistema Educativo, a Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, lei-quadro que consagra o ordenamento jurídico da educação pré-escolar, define estabelecimento da educação pré-escolar como uma instituição que presta serviços vocacionados para o desenvolvimento da criança, proporcionando-lhe atividades educativas e atividades de apoio à família. Neste sentido, o concelho de Leiria integra na rede de educação pré-escolar um serviço de apoio à família que, em função das necessidades das famílias e das possibilidades do meio, proporciona o fornecimento de refeições, designado de “Serviço RE” e a realização de atividades de animação socioeducativas, antes e depois do trabalho curricular e nas interrupções letivas, ao qual foi atribuída a designação de *Componente de Apoio à Família* – “Serviço CAF”.

Estes serviços são promovidos pelo Município de Leiria, mas a gestão, quer do Serviço CAF nos estabelecimentos de educação pré-escolar, quer do Serviço RE no 1º CEB, é partilhada com as designadas “entidades gestoras” - freguesias, associações de pais, ou outras entidades parceiras - mediante a celebração do protocolo de colaboração, sendo supervisionadas pelos respetivos agrupamentos de escolas. Este facto prende-se não só com necessidades logísticas, mas também com o reconhecimento, por parte da autarquia, do trabalho das instituições locais e confiança depositada na comunidade na mobilização popular no sentido da superação das suas necessidades, com base nos recursos já mobilizados tanto nos refeitórios como no serviço de prolongamento de horário, que se atribuem ao associativismo e movimento popular, patente, senão em todas, na maioria dos lugares deste concelho.

As atividades de animação socioeducativa propõem-se possibilitar a concretização do conceito de *escola a tempo inteiro*<sup>68</sup>, adaptando os tempos de permanência das crianças nos jardins-de-infância às necessidades das famílias e garantir ofertas pedagogicamente ricas e complementares das aprendizagens associadas à aquisição das competências básicas. Estas atividades são desenvolvidas em estreita articulação com a componente educativa nos estabelecimentos de educação pré-escolar, devendo estar enquadradas no plano de atividades destes e dos respetivos agrupamentos de escolas. A sua planificação envolve os agrupamentos de escolas e educadores titulares de grupo, tendo em conta os recursos humanos e técnico-pedagógicos disponibilizados pelo Município de Leiria, bem como os

---

<sup>68</sup> - No sentido de proporcionar às crianças uma oferta de atividades de animação e apoiar as famílias, o Despacho nº 16795/05, de 3 de agosto, determina sem prejuízo da normal duração semanal que os estabelecimentos de educação pré-escolar se mantenham obrigatoriamente abertos pelo menos até às 17 horas e 30 minutos e no mínimo oito horas diárias

espaços existentes no estabelecimento de educação pré-escolar ou os espaços adaptados para a prática desta componente socioeducativa. A supervisão pedagógica e o acompanhamento da sua execução são da competência dos Agrupamentos de Escolas.

### 3.6.6 – ATIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR (AEC's)<sup>69</sup>

Nos termos do Despacho n.º 14460/2008<sup>70</sup>, de 15 de maio, o enriquecimento curricular serve o propósito de ajustar “(...) os tempos de permanência dos alunos na escola às necessidades das famílias...”, garantindo que sejam “pedagogicamente ricos e complementares das aprendizagens associadas à aquisição das competências básicas”.

No Município de Leiria, as atividades de enriquecimento curricular no 1º CEB têm incidido em diferentes domínios como o físico e desportivo, artístico (expressão dramática e expressão plástica), científico e tecnológico (informática), formação pessoal e social. A frequência dos alunos inscritos tem rondado os 90% e três centenas de turmas. A CML é a entidade promotora destas atividades, competindo-lhe assegurar os respetivos professores mas, tendo em conta o elevado número de turmas em desdobramento de horário e de modo a criar condições para o bom funcionamento do programa, tem necessidade de fazer uso de espaços e recursos da comunidade. Neste sentido a CML estabelece parcerias com diversas entidades nomeadamente agrupamentos de escolas, freguesias, associações de pais, IPSS e paróquias.

#### - ANÁLISE SUMÁRIA DA GESTÃO DOS SUPORTES À EDUCAÇÃO

Em resumo, podemos referir que o Programa de Refeições do município proporciona uma alimentação correta e saudável a todos os alunos, que a gestão dos refeitórios escolares sob a competência do Município, se realiza através de entidades competentes, que o município efetua a monitorização do Programa Refeições, nomeadamente, o funcionamento do serviço, o controlo higiene alimentar da confeção e do transporte das refeições, controlo da qualidade nutricional. Neste ano letivo 2012/2013, o Programa de Refeições do município abrangeu 3.736 alunos do 1º CEB, 607 do Pré-Escolar e o Programa Fruta Escolar abrangeu 5.083 alunos do 1º CEB. Relativamente à CAF usufruíram deste programa 1.268 alunos e apenas 212 não usufruíram por opção. A gestão e lecionação das Atividades de

---

<sup>69</sup> - À data, a legislação aplicável ao desenvolvimento e prossecução das AEC's e CAF é o Despacho n.º 9265-B/2013, de 15 de julho e o Decreto-lei n.º 212/2009, de 03 de setembro.

<sup>70</sup> - O Despacho n.º 9265-B/2013, de 15 de julho, vem regulamentar o Programa das Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º ciclo do Ensino Básico (AEC's), e revogar os despachos n.º 14460/2008, de 15 de maio e n.º 8683/2011, de 28 de junho.

Enriquecimento Curricular no 1º CEB, no ano letivo 2012/2013, abrangeu cerca de 4.250 alunos e CM assume a gestão direta deste serviço.

Apresentamos ainda em anexo os valores gastos pelo município, nos dois últimos anos letivos, relativamente à Gestão dos suportes à Educação (Anexo 7, Tabela 5). Na tabela podemos verificar que os valores gastos em 2012 foram superiores aos gastos de 2011, com exceção nos gastos nos transportes regulares, que desceram em cerca de 138.654,03 €.

### *3.7 – PARCERIAS EDUCATIVAS – CML/COMUNIDADE*

A autarquia, enquanto entidade com um papel fundamental no planeamento e na gestão educativa concelhia, deve proporcionar, coordenar e dinamizar o desenvolvimento de parcerias com as entidades locais, no sentido de se edificar uma política educativa local que agregue todos os interesses da vida educativa do concelho.

Neste âmbito, e no que respeita às competências atribuídas aos municípios nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de ensino, da ação social escolar e das atividades complementares de ação educativa, da organização e gestão dos transportes escolares e da organização de atividades para ocupação de tempos livres, a CML segue uma metodologia que acentua a gestão e partilha de recursos, numa maior proximidade e colaboração com os agentes da administração educativa e parceiros locais. Nomeadamente, com Acordos de Colaboração e Parcerias entre os agentes educativos e outras entidades locais. Estas parcerias visam não só agilizar processos que se prendem com a manutenção, conservação e requalificação dos espaços educativos, mas também melhorar questões de âmbito social, cultural e educativo.

Da análise de documentos, destacamos as parcerias que a autarquia de Leiria estabelece ao nível da ação educativa, por áreas de atuação:

- Conservação, manutenção e requalificação dos espaços educativos: Juntas de Freguesia;
- Cedência de espaços para a realização de atividades letivas e extraescolares: Juntas de Freguesia, Paróquias, Associações, Instituições de Solidariedade Social Culturais e Recreativas;
- Materiais e Equipamentos e didáticos: Juntas de Freguesia, Ministério da Educação e da Ciência, Agrupamentos de Escolas;
- Compra e arranjo de equipamentos informáticos: Escola Profissional;
- Apoio sociofamiliar: Juntas de Freguesia, Associações de Pais, Agrupamentos de Escolas;

- Transportes Escolares: Juntas de Freguesia, Associações de Pais;
- Animação Pedagógica e Extraescolar: Institutos de Ensino Superior, Agrupamentos de Escolas, Juntas de Freguesia, Associações de Pais, Associações Culturais e Recreativas, Instituições de Solidariedade Social, Centros de Saúde, Polícia de segurança Pública, Empresas Locais, entre outros.

### 3.8 – *SERVIÇOS E ATIVIDADES NO ÂMBITO DA CULTURA E EDUCAÇÃO NÃO FORMAL*

Faz também parte das competências dos Municípios desenvolver ações necessárias à prossecução dos interesses próprios das populações, não obstante de estes programas não estarem diretamente previstos legalmente, constituem-se como uma atribuição genérica.

Neste sentido, e paralelamente ao desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa, o Município estendeu o acesso aos contributos da comunidade local ao nível da sua vitalidade cívica, ao património físico, ambiental e cultural, promovendo assim o enriquecimento da população a nível educacional, social, ambiental, científico, desportivo e cultural.

Assim, a oferta educativa do município, contempla programas e projetos diversos contidos na Agenda Pedagógica, que se corporizam em ações e atividades dirigidas não apenas à educação pré-escolar e ao 1º CEB, mas também aos 2º e 3º CEB e ao ensino secundário da rede pública de Leiria, à rede de ensino privada e, de modo geral, às famílias e jovens que habitam ou estão presentes na cidade. O objetivo é o de complementar e desenvolver as comunidades educativas, colaborar no desenvolvimento das competências das crianças e dos alunos, contribuindo para o sucesso educativo dos alunos, e auxiliar as práticas pedagógicas dos professores.

Esta oferta educativa da CML envolve vários serviços municipais e entidades participadas, promove o enriquecimento da população a nível educacional, social, ambiental, científico, desportivo e cultural, e é uma mais-valia do Município, não só relativamente à educação, mas também na afirmação da sua identidade. Este conjunto de programas educativos encontram-se expostos na Tabela 1 e 2 do Anexo 8 e contemplam os diversos vetores de intervenção - Lazer, Atividades Recreativas e Culturais; Animação e Tempos Livres; Arte e Cultura; Cidadania, Desenvolvimento Vocacional e Pessoal; Promoção do Livro, da Leitura e da Escrita; Desporto e Saúde; Enriquecimento Curricular e Auxílio Educativo; Ambiente.

A DIJE tem duas técnicas particularmente ligadas à programação, planificação e promoção das atividades de iniciativa camarária. Durante o estudo acompanhámos o trabalho destas técnicas na preparação da atividade “Férias Criativas”, cuja planificação apresentamos na

tabela 3 do Anexo 8, e a atividade “Trocar por Miúdos” - comemoração do dia da Criança. É um trabalho moroso e muito trabalhoso, uma vez que obriga conjugar muitas variáveis (espaços, dinamizadores, transportes, escolas e/ou pais, matérias/materiais necessários à atividade, etc). A autarquia tem ainda investido na requalificação de equipamentos culturais e numa agenda cultural regular que em muito tem contribuído para uma vivacidade cultural dinamizada por núcleos associativos e que se concentra, sobretudo, no centro histórico da cidade.

Em termos de oferta cultural, destacamos: o teatro, a música, a dança e a ópera que passa pelo Teatro José Lúcio da Silva, que projeta também na sua sala a sétima arte; o Teatro Miguel Franco, com cinema alternativo; o Cinema do Shopping Center, o CinemaCity e o Cineteatro de Monte Real.

Quanto à oferta museográfica do concelho, evidenciamos: o Castelo de Leiria; o Museu do Moinho de Papel; o Mijmo; a Casa Museu João Soares, nas Cortes; o Museu Escolar, nos Marrazes; o Centro de Interpretação do Abrigo do Lagar Velho, na Caranguejeira; o Agromuseu D<sup>a</sup> Julinha, na Ortigosa; o Museu da Fábrica de Cimento de Maceira Liz; e o Museu Etnológico de Monte Redondo.

Podemos ainda mencionar o Edifício Banco de Portugal, que serve de palco a exposições diversas e acolhe o espólio de pintura municipal, as atividades do Arquivo Distrital de Leiria, as exposições nas galerias particulares da cidade e da Livraria Arquivo.

No âmbito da Leitura e da Escrita, podemos referir a Biblioteca Municipal Afonso Lopes Vieira, complementada pela rede de bibliotecas escolares.

Quanto ao desporto, a oferta também é variada, desde as infraestruras existentes nas freguesias (polidesportivos, campos de jogos), piscinas, entre outros, destacando-se, ainda, o crescente investimento na construção de espaços adequados para a prática desportiva nas escolas.

Ao nível do ambiente, não poderíamos deixar de referir o Centro de Interpretação Ambiental de Leiria.

Toda esta oferta é complementada pela oferta de projetos e atividades pedagógicas desenvolvidas por várias entidades, com particular destaque para as ofertas do município: Viagem do Pai Natal, Férias Criativas, Festival Juvenil de Teatro, Assembleia Pequenos e Deputados, comemorações do Dia da Criança e Eco Escolas.



### CONCLUSÃO FINAL, LIMITES DO ESTUDO E PERSPETIVAS FUTURAS

Esta investigação qualitativa desenvolvida na Câmara Municipal de Leiria, mais propriamente na Divisão da Juventude e Educação, incidiu sobre a temática - gestão municipal da educação - e teve como propósito conhecer a operacionalização do serviço educativo deste município. Pretendeu-se obter um conhecimento mais concreto dos modos como são concebidas e implementadas no terreno as ações municipais no campo educativo e, da forma como estas se relacionam e articulam na procura do bem-estar social e na qualidade de vida da comunidade concelhia.

Este estudo permitiu-nos incrementar o ciclo de estudos (mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em Gestão, Avaliação e Supervisão Escolares), ver o modelo organizativo da administração local, a conduta utilizada na intervenção educativa municipal, o papel e o poder da autarquia na edificação da política educativa concelhia. Este estudo permite ainda, diminuir o desfasamento apontado por Afonso (2005), respeitante à supremacia de trabalhos centralizados nos discursos políticos, nas regulamentações legislativas ou na ação governativa, relativamente aos que abordam processos de “recepção” das políticas, contextos de ação dos atores ou capacidade de resposta educativa das autarquias no domínio educativo. E, sob este ponto de vista, será um contributo para o entendimento do papel das Autarquias no desenvolvimento de um serviço educativo estendido a todos os cidadãos e para perceber até que ponto as funções e relações entre agentes locais e instituições contribuem para melhorar as políticas sociais. Por último, pode ainda ser um contributo para a reflexão sobre a estratégia que o município tem aplicado, na elaboração e na dinamização da sua política educativa à luz dos princípios subjacentes na filosofia que edifica o compromisso assumido: Leiria – Município Educador<sup>71</sup>.

Os objetivos do estudo centravam-se em ter uma visão concreta e abrangente da Gestão Municipal da Educação assim como do modo como a Divisão - da qual estão diretamente dependentes o conjunto de competências legais, relacionadas com o planeamento, a gestão de equipamentos, a realização de investimentos e, até mesmo em determinadas dimensões,

---

<sup>71</sup> - O Município de Leiria aderiu à AICE (Associação Internacional de Cidade Educadoras) em 2006 e faz parte da RTPCE (Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras).

organização do sistema educativo local - se organiza, se articula e como implementa as atividades que concebe.

O tempo correspondente ao estudo foi essencialmente confinado à observação direta. O tempo a permanecer na instituição distribuiu-se entre as ocorrências mais pertinentes para o estudo (reuniões diversas nomeadamente as do Conselho Municipal de Educação) e o trabalho de recolha de dados (atas do Conselho Municipal de Educação, deliberações das reuniões camarárias, planos de atividades, correspondência diversa, cadernos de encargo, entre outros documentos do município).

A essência desta observação teve como pressuposto a ideia de educação como processo permanente, formal e informal (ferramenta de desenvolvimento social e de promoção da qualidade de vida) em que o compromisso da escola não é suficiente, mas que exige o compromisso, a cooperação e a responsabilidade compartilhada da sociedade, em que a cidadania assume um papel fundamental.

A amplitude da observação constituiu uma potencialidade do estudo, uma vez que, nos possibilitou sistematizar conceitos teóricos sobre a intervenção autárquica em educação, permitiu-nos perceber e perceber a importância da função educadora da atividade autárquica, assim como, a importância da promoção, formação e maturação de parcerias com vista ao desenvolvimento educativo e ao bem-estar social da comunidade local.

Ao longo da terceira parte deste estudo descrevemos e expusemos a diversidade de dados recolhidos e/ou observados, enquadrámo-los no referencial teórico que os suporta e procurámos apresentar as análises e interpretações que fomos adquirindo.

Neste ponto, apresentámos as conclusões possíveis de produzir com base nas análises realizadas ao longo do trabalho. Procurámos articulá-las, cruzá-las com os princípios da Carta das Cidades Educadoras seguindo linhas de interpretação, de entendimento e opinião.

Referimos no entanto, que as conclusões apresentadas resultantes da metodologia aplicada ao estudo (estudo de caso) são respeitantes a uma realidade própria, a um tempo, a um espaço e a um contexto específico e que, por isso, não podem ser generalizadas.

E se, o facto de não nos ter sido possível aplicar ao estudo outros aspetos metodológicos complementares (triangulação de fontes: o cruzamento de documentos com entrevistas e os vários tipos de observação feitas; a incorporação de explicações ou perspetivas alternativas), ser um limite ao estudo, “o valor do conhecimento não pode ser julgado apenas pela correspondência entre suas formas e a realidade estudada, mas por sua capacidade de construção sobre o estudado” (Rey, 2002, citado por César, s.d.:9).

Assim, passamos a descrever as principais conclusões que retirámos, por objetivos deste estudo, que estão relacionadas com tópicos e que, de alguma forma, podem contribuir para melhorar a orientação de ações que conduzem ao desenvolvimento integrado do concelho.

#### A CÂMARA MUNICIPAL DE LEIRIA E O “SERVIÇO” DE EDUCAÇÃO – DINÂMICAS E AÇÕES

A descentralização tem vindo a estabelecer relações socioinstitucionais entre o Estado e a sociedade civil na provisão de bens e serviços que atendem às necessidades humanas básicas, entre outras, a educação. Este redesenho das estruturas e das relações políticas implica a necessária transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos, visando agilizar a gestão das políticas económicas, sociais e educacionais e rentabilizar os recursos públicos.

Esta importante mudança estratégica de partilha de poder e ação, no que respeita à educação, faz do local um ator principal de um projeto de desenvolvimento e de uma política educativa local. O município assume, assim, a missão complexa de mobilizar e articular as forças endógenas (sociedade civil, comunidade, instituições, associações, entre outros) existentes no espaço territorial e as relações sociais que nele se desenrolam em projetos articulados, concretizados através de objetivos realistas e estimulantes, aliando a educação ao desenvolvimento integrado.

Das leituras que fizemos, podemos inferir que, se existirem factos (ações), podemos falar de uma política educativa mesmo que ela seja vaga (não é relevante o grau de amplitude ou grandeza) e “individualmente” idealizada ao sabor da cor política da legislatura – política educativa implícita ou entendida como política educativa explícita (planeada, precisa e definida).

É com base no anteriormente exposto que usamos o termo “política local” ao nível do município de Leiria. Circunscrita dentro das competências municipais na área da educação, tem vindo a ser feito um esforço no sentido de que esta política possa assumir o verdadeiro sentido da expressão, ao tentar superar alguns entraves, nomeadamente aqueles que dizem respeito às orientações da política central emanada pelo MEC, e que não têm em conta as necessidades e as especificidades das realidades locais. Estamos-nos a referir concretamente a alguns aspetos que têm passado pela imprensa nacional e que dizem respeito ao encerramento de escolas do concelho por decisão da DGEstE (extinta DREC), e à agregação de escolas e mega agrupamentos propostos pelo MEC. Podemos ainda aludir à preocupação visível que o município tem tido no cumprimento de um dos objetivos das políticas municipais, o de contribuir para o bem-estar social e para a qualidade de vida das respetivas comunidades, ao ter em conta, na monitorização da Carta Educativa, por um lado as

propostas e inquietações apresentadas pelas Associações de Pais, por outro a decisão da autarquia em violar a Lei dos Compromissos invocando o interesse público (defesa dos interesses das populações), de forma a garantir refeições, transportes, componente de apoio à família e atividades extracurriculares a milhares de crianças do pré-escolar e 1.º ciclo, mostrando assim “ (...) princípios de justiça social [e de] de civismo democrático (...)”<sup>72</sup> .

Apesar do esforço verificado, deveria haver uma política educativa local clarificada especificada num documento passível a uma análise e a avaliar os seus resultados, comparando as intenções declaradas (análise de documentos oficiais, de discursos políticos, entre outros) com a operacionalização das mesmas (análise das decisões e a observação dos factos), tendo por órgão competente à sua edificação o Conselho Municipal de Educação. Os entraves a tal concretização, tendo em conta as condições necessárias mencionadas por Sousa Fernandes <sup>73</sup> , poderão ser de várias ordens, nomeadamente, a falta de uma descentralização efetiva, a falta de autonomia (nomeadamente na gestão e na administração dos conteúdos e dos processos - reforço das competências) e o equivalente reforço de recursos humanos, financeiros e materiais, necessários para que, as forças locais, possam elaborar um projeto educativo “integral e integrador”<sup>74</sup> (Pinto, 2007:6) e mobilizar os agentes.

Constatou-se, assim, que a política educativa municipal se tem focado mais nos aspetos logísticos do que nos aspetos educativos. Por um lado, o município tem dotado as escolas do concelho com recursos adequados, nomeadamente, infraestruturas mediante um processo de planeamento (Carta Educativa), tentando atender as previsões demográficas e melhorar as condições e as valências das escolas e das populações (bibliotecas, desporto escolar, refeitórios, entre outros), tendo esta estratégia passado pela delegação de competências a entidades parceiras; por outro lado, não revela a necessária visão estratégica, adequada à realidade local, para o desenvolvimento educativo integrado do concelho.

Neste ponto, importa ainda salientar a importância da missão da governança local, que passa invariavelmente pela figura do autarca eleito, enquanto agente de transformações geradoras de riqueza e bem-estar para as suas populações (ator decisivo no desenvolvimento económico, social e cultural do território). Sabemos que, nos dias de hoje, as exigências territoriais, numa economia cada vez mais aberta, informatizada e globalizada, requerem que

---

<sup>72</sup> - Ponto 4 da Carta das Cidades Educadoras – Proposta definitiva, novembro de 2004.

<sup>73</sup> - Encontram-se no ponto 3.1.

<sup>74</sup> - “Integral porque contemplará todas as dimensões do desenvolvimento pessoal e social”. Integrador porque terá a intenção de incluir toda a comunidade (Pinto, 2007:6).

a função e a forma de governar o território seja assumida com o compromisso muito para além de “mestre-de-obras” e sob a “voz do comando” (Abecasis, 1993:416). A liderança deve ser exercida com visão estratégica (olhar a realidade da autarquia na sua singularidade e projetá-la no futuro), sem perder o peso simbólico, emocional e político próprio do cargo (estabelecendo com os cidadãos um diálogo direto, corporalizando uma relação de proximidade), e os meios de gestão a utilizar na tomada de decisões assentam em dispor atempadamente de informação rigorosa sobre os díspares níveis de atividade: financeira, patrimonial, de recursos humanos, de pesquisa e desenvolvimento, de marketing. O autarca deve revelar novos saberes que levem a poder responder com eficácia e eficiência aos desafios da atualidade.

O Conselho Municipal de Educação apoia-se nas diretrizes da sua regulamentação legal e não difere muito destas quanto às suas competências e objetivos, à sua composição e funcionamento. As suas atividades prendem-se sobretudo com o emitir informações aos conselheiros sobre as principais atividades, fazer apresentações, balanços e avaliações, por período/ano letivo, do sistema educativo local e dos projetos pedagógicos realizados e tratar questões relacionadas com a rede educativa. Dedicar ainda um espaço ao tratamento de outros assuntos de interesse, no qual se partilham ideias e sugestões de melhoria. Em termos de definição de uma política educativa local, este órgão é pouco interventivo.

Verificámos ainda que existe uma fragmentação das atividades, programas e projetos, que são desenvolvidos isoladamente, maioritariamente, sem articulação e interação com outras áreas setoriais. E do nosso conhecimento, constatamos também, que existem tensões e disputas locais decorrentes de divergências de interesses de grupos políticos e de classes sociais. Seria, no entanto, interessante e pertinente fazer um estudo, de investigação histórico, que procurasse conhecer se a atual administração municipal deu, ou não, continuidade às ações de gestão das anteriores legislaturas, ou ainda, no mesmo âmbito deste estudo, fazer um estudo que investigasse a atuação das autarquias deste distrito e as comparasse.

Nos últimos anos, o Município de Leiria tem investido na área da educação. A fatia orçamental do investimento na educação em 2012 foi de 13,8%, mais 0,6% relativamente ao ano de 2011. Sendo que, grande parte deste investimento diz respeito a despesas relacionadas com a construção, conservação e manutenção de edifícios e equipamentos, o que mostra que uma política educativa autárquica muito dependente de problemas infraestruturais. No entanto, este investimento transpôs o cumprimento das suas obrigações legais (requalificação do parque escolar, construção de novos equipamentos e atividades no âmbito

da componente de apoio às famílias), investindo também em áreas de apoio complementar como a área dos apoios socio educativos (bolsas de estudo e prémios). Quanto à gestão e administração do parque escolar, a atuação do Município assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, e os processos são geridos tendo em especial consideração os critérios de racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos.

Relativamente à rede educativa do Município de Leiria, ela é satisfatória, cobrindo as necessidades desde o Pré-Escolar ao Ensino Superior, assegurando “o direito de desfrutar, em condições de liberdade e igualdade, os meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal”<sup>75</sup> a todos os habitantes da cidade. No entanto, tendo em conta que 8% da população residente não possui qualquer nível de ensino e que a taxa de analfabetismo do concelho é de 4,65% (a taxa mais alta verifica-se na freguesia da Memória - 16,89% e a mais baixa na freguesia de Leiria - 1,65%), concluímos que a “Escola ainda não é para todos”.

O Município preocupa-se em organizar programas educativos, sobretudo para os alunos do Pré-Escolar e do 1º Ciclo. No ano letivo de 2012-2013, a CML promoveu e proporcionou à comunidade educativa um leque de atividades, projetos e apoios em colaboração com os agrupamentos de escolas e algumas entidades parceiras, em áreas como o desenvolvimento pessoal e vocacional, a cultura, o ambiente, o desporto e saúde e o lazer e tempos livres. Apesar da planificação educativa do Município apenas considerar as atividades organizadas pelos serviços da Câmara, “a cidade [promove e facilita a formação] ao longo da vida aos seus habitantes”<sup>76</sup>; fora da esfera educativa do município, são promovidos projetos de educação/formação ao longo da vida por agentes educativos e instituições locais em regime presencial ou à distância, tais como escolas e agrupamentos de escolas, escolas de ensino Superior, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Associação Empresarial da Região de Leiria – NERLEI, Associação para o Desenvolvimento de Leiria – ADLEI, entre outras.

As entidades parceiras da autarquia na organização dos projetos educativos são essencialmente as Escolas, Associações de Pais, Associações Desportivas Locais, Juntas de Freguesia e organismos do Ministério da Educação, Associações e instituições culturais e recreativas. Contrariamente ao “compromisso” a que se propõe, “ (...) participação cidadã no projecto colectivo a partir das instituições e organizações civis e sociais, tendo em conta

---

<sup>75</sup> - Ponto 1 da Carta das Cidades Educadoras – Proposta definitiva, novembro de 2004.

<sup>76</sup> - Ponto 1 da Carta das Cidades Educadoras – Proposta definitiva, novembro de 2004

as iniciativas privadas e outros modos de participação espontânea”<sup>77</sup>, o Município não aglomera num projeto comum, os programas organizados e promovidos pelos diferentes atores do território. Clarificando, limita-se a considerar como atividades do Município os programas organizados pelos serviços da Câmara Municipal, no entanto, segue uma metodologia que acentua a gestão e partilha de recursos, numa maior proximidade e colaboração com os agentes da administração educativa e parceiros locais.

Quanto à gestão dos suportes à educação, concluímos que o Município tem desenvolvido uma política de apoio de Ação Social Escolar, proporcionando a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolares, contribuindo assim para uma sociedade mais inclusiva. O Programa de Refeições do município visa assegurar uma alimentação correta e saudável a todos os alunos e complementar a função educativa da escola; a gestão dos refeitórios escolares sob a competência do Município realiza-se através de entidades competentes, sendo o município responsável pela monitorização do “Programa Refeições” (nomeadamente, o funcionamento do serviço, o controlo da higiene alimentar da confeção e do transporte das refeições, e o controlo da qualidade nutricional), dispondo, ainda, o município de programas de apoio à promoção da saúde alimentar. A Câmara Municipal assume a gestão direta das Atividades de Enriquecimento Curricular, facto revelador do valor que a mesma atribui à relação de proximidade - fator fundamental no regulamento sociocomunitário da educação.

Neste sentido, e paralelamente ao desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa, o Município, envolvendo vários serviços municipais e entidades participadas, estendeu o acesso aos contributos da comunidade local ao nível da sua vitalidade cívica, ao património físico, ambiental e cultural, promovendo assim o enriquecimento da população (a nível educacional, social, ambiental, científico, desportivo e cultural). O que é uma mais-valia do Município não só relativamente à educação, mas também na afirmação da sua identidade.

No entanto, apontamos alguns pontos a melhorar, que poderão contribuir para que o município de Leiria possa desempenhar as suas funções como “Município Educador” com maior eficiência e eficácia:

---

<sup>77</sup> - Segundo o exposto no ponto 9 da Carta das Cidades Educadoras – Proposta definitiva, novembro de 2004.

- O Conselho Municipal de Educação deve-se assumir não só como um órgão consultivo, mas também como órgão de acompanhamento e aconselhamento na definição da política educativa da autarquia;
- Desenvolver ações de inclusão socio digital e apropriação das políticas educativas, permitindo uma participação cívica dos cidadãos mais expressiva. Referimo-nos em concreto a um projeto de modernização da gestão municipal no que diz respeito à comunicação e informação que conduza a região de Leiria a um patamar de “cidade digital”. Não só oferecendo à população o acesso à tecnologia (por exemplo: alargamento da rede Wi-fi) mas também oferecendo novos serviços (...) e facilidades a todos os munícipes no acesso a serviços e informações, e cujo começo passa por manter o *site* do município atualizado, incorporando nele todas, e não apenas algumas, as informações e instrumentos que permitam dar a conhecer a política educativa municipal;
- Incrementar e reforçar o trabalho em rede das diversas instituições concelhias, de forma a otimizar os recursos existentes e a melhoria da ligação entre instituições;
- Maximizar as potencialidades do concelho, nomeadamente, uma maior articulação entre a autarquia, entidades empresariais, associações de desenvolvimento local, instituições particulares de solidariedade social (IPSS), equipamentos de promoção cultural (Bibliotecas, Museus, ...), Instituto Politécnico (nomeadamente o seu Núcleo de Investigação e Desenvolvimento em Educação – NIDE, e Centro de Investigação em Informática e Comunicações – CIIC), de forma a edificar projetos de desenvolvimento e valorização territorial;
- Intensificar as relações e a cooperação entre municípios (troca de informações, cedência de *Know-How*, ... - desenvolvimento das sinergias intermunicipais).

#### A DIVISÃO DE JUVENTUDE E EDUCAÇÃO – ORGANIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO

Relativamente ao enquadramento dos serviços municipais com responsabilidade na área da educação, o município integrou-os numa unidade orgânica (DMA) cuja competência é a de desenvolver todas as atividades que resultem da lei ou regulamentação administrativa da qual faz parte a Divisão de Juventude e Educação. O desenho da estrutura orgânica (e especificamente no que respeita a esta Divisão) surge da necessidade de adequar a própria estrutura às necessidades funcionais, permitindo uma maior eficiência ao nível das respostas produzidas.

A Divisão de Juventude e Educação é assim uma unidade organizacional, vocacionada para o domínio educativo, cabendo-lhe assegurar o desenvolvimento das atividades educativas e da juventude, bem como exercer as atribuições que decorrem da legislação em vigor, nomeadamente as competências municipais na área da educação, da regulamentação administrativa ou que lhe sejam diretamente atribuídas, por decisão superior ou na sequência de liberação dos órgãos municipais. Está subdividida em três áreas de atividade de acordo com as competências que lhe estão conferidas: Planeamento e Equipamentos Educativos, Ação Social Escolar e Ação educativa e Educação Extraescolar.

No entanto, existem outras unidades da Câmara com intervenção na educação e com as quais esta Divisão se articula (a Divisão de Informática, a Divisão de Obras Municipais, a Divisão de Ação Cultural, Museus e Bibliotecas, a Divisão de Desporto, a Divisão de Assuntos Sociais e a Divisão de Manutenção e Conservação), o que faz com que não seja possível saber com exatidão o orçamento global de todas as ações educativas.

Relativamente aos recursos humanos desta Divisão, encontramos um conjunto significativo de técnicos com formações diversificadas, fruto de um reforço continuado ao longo dos últimos anos em ajustar esses mesmos recursos às competências que lhe estão atribuídas.

O trabalho desenvolvido é um trabalho de equipa com chefia e supervisão direta e com standardização de processos. No que respeita às atividades, os técnicos superiores dispõem de autonomia, sobretudo ao nível da argumentação nas áreas técnicas e da obrigatoriedade em expor as suas ideias em consonância com as competências do seu trabalho.

Na realização e na coordenação do trabalho, grande parte da comunicação é feita através de canais informais laterais, ou seja, a comunicação é feita por via oral espontaneamente entre os membros do mesmo grupo de trabalho ou grupos de trabalho do mesmo nível, através de mensagens pessoais ou sociais. As vantagens observadas neste tipo de comunicação são, ao nível do desempenho de tarefas e do apoio social, traduzidas em laços de amizade e em relações de aconselhamento. No entanto, também são notórias algumas desvantagens, nomeadamente ao nível do atrito entre as pessoas, do boato e do controlo de comportamento, o que pode levar a conflitos disfuncionais<sup>78</sup>. A comunicação formal é utilizada na

---

<sup>78</sup> - Entende-se por conflitos disfuncionais quando os canais formais verticais são violados, quando os membros “atropelam” ou “ultrapassam” os superiores hierárquicos ou quando são iniciadas ações ou tomada de decisões sem o seu conhecimento. (Administradores – o portal da Administração em <http://www.administradores.com.br>)

transmissão de mensagens que se referem às atividades relacionadas com o trabalho a desenvolver e cujo suporte é, maioritariamente, a Intranet e Internet.

Da recolha da informação, observamos que grande parte dos registos de informação existentes (embora estivesse guardada na mesma plataforma) nem sempre correspondiam à descrição (défice no arquivo); por vezes, ou estavam incompletos, ou eram redundantes ou ainda inconsistentes, o que se veio a revelar ser um limite ao estudo, obrigando-nos a exceder largamente o tempo previamente planeado.

## FONTES E BIBLIOGRAFIA

- ABECASIS, N. (1993). O Municipalismo Português – Uma visão do futuro. *Revista de Guimarães, n.º 103*. 411-421.
- AFONSO, A. (2005). A sociologia da educação em Portugal: elementos para a configuração do “estado da arte”. In TEODORO, A. & C. A. Torres (orgs.). *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI*. Lisboa: Edições Afrontamento.
- AIRES, L. (2011). Paradigma Qualitativo e Práticas de investigação educacional. Universidade Aberta.
- ALMEIDA, I. et. al. (2000). A Educação Pré-escolar e os Cuidados para a Primeira Infância em Portugal. Ministério da Educação. Departamento da Educação Básica.
- ALMEIDA, M. (1998). Educação: um dever autárquico. In O papel dos diversos actores educativos na construção de uma escola democrática - Atas do Seminário. Guimarães. Centro de Formação Francisco de Holanda. Disponível em [http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta4/acta4\\_8.htm](http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta4/acta4_8.htm). Consultado em 26 de maio de 2011
- AMARAL, D. (1994). Curso de direito administrativo. Vol. I, 2ª Edição. Livraria Almedina. Coimbra. 300-462.
- AMARAL, D. et.al. (1992), Código do Procedimento Administrativo Anotado. Coimbra, Almedina.
- ARROTEIA, J. (2009). Leiria e o Pinhal Litoral: sistema geográfico e contextos de desenvolvimento. Centro de Investigação em Educação e Ciências do Comportamento. Universidade de Aveiro
- ANMP (2002). Linhas gerais de Actuação 2002-2005. XIII Congresso da ANMP. Lisboa
- BAIXINHO, A. (2011). Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e aos micro-poderes locais. *Revista Lusófona de Educação*, 18. 81-95.
- BARBIERI, H. (2003). Os TEIP, o projecto educativo e a emergência de ‘perfis de território’. In *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º20. 43-75.
- BARROSO, J. (2005). A Regulação da Educação e a nova gestão pública e a autonomia das escolas. In Barroso, J. *Políticas Educativas e Organização Escolar* Lisboa. Universidade Aberta.
- BARROSO, J. (2003a). Regulação e Desregulação nas Políticas Educativas: Tendências Emergentes em Estudos de Educação Comparada. In Barroso, J. (org.). *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA.
- BARROSO, J. (2003b). Organização e regulação dos ensino básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24, Nº 82. 63-92.
- BARROSO, J. (org.) (1999). A Escola entre o Local e o Global. Perspectivas para o Século XXI. Lisboa. EDUCA Fórum Português de Administração Educacional.

- BARROSO, J. (1997). Da exclusão escolar dos alunos à inclusão social da Escola: que sentido para a territorialização das políticas educativas. *In Atas do Fórum Contra a Exclusão Escolar*, Lisboa: Ministério da Educação, PEPT.
- BARROSO, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. *In BARROSO, J. (Org.). O estudo da escola*. Porto: Porto Ed.
- BARROSO, J.; PINHAL, J. (Org.) (1996). A administração da educação: os caminhos da descentralização. Lisboa: Edições Colibri.
- BENTO, P. (2001). Da presença de um vector neoconservador e restauracionista na reforma educativa portuguesa dos anos 80-90. *Rev. Educação, Sociedade & Culturas*, nº 15, pp. 59-73.
- BILHIM, J. (2007). Governação e inovação nas autarquias locais. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana.
- BILHIM, J. (2004). A Governação nas Autarquias Locais. SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação. Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A. Porto
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. (1994). A Investigação Qualitativa em Educação. Porto. Porto Editora.
- BOOKCHIN, M. (s.d). Para Um Novo Municipalismo. Disponível em <http://www.nodo50.org/insurgentes/textos/autonomia/11novomunicipalismo.htm>. Consultado em 5 de maio de 2013.
- BORJA, J. (2003). La ciudad conquistada. Madrid: Alianza.
- BRANCO, J. (2007). O municipalismo no pensamento de Alexandre Herculano (1834-1859). Tese de mestrado em Cultura e Formação Autárquica. Repositório da Universidade de Lisboa em <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/402>.
- BRANDÃO, C. (2007). O que é educação. Editora Brasiliense. São Paulo.
- BRÁS, J.& GONÇALVES, M. (2010). Os mecanismos espaciais do governo no ensino. A centralização-descentralização do ensino (Finais da Monarquia e I República). *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació* nº 17 (gener-juny, 2011).133-155. Societat d'Història de l'Educació dels Països de Llengua Catalana
- BRIGNOLI, J. (2011). A Quinta Disciplina, de Peter Senge: Organização que Aprende - Pensamento Sistêmico. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/quinta-disciplina-de-peter-senge-organiza%C3%A7%C3%A3o-que-aprende-pensamento-sist%C3%AAmico>. Consultado em 1 de setembro de 2013.
- CABEZUDO, A. (2006). Ciudad Educadora, una manera de aprender a vivir juntos... Escuela de Ciencias de la Educación. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario. Argentina

- CAMARGO, E., et. al. (2003). Educação: de direito de cidadania a mercadoria. *Educação & Sociedade*, 24(84), 727-731. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302003000300001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302003000300001&script=sci_arttext). Consultado em 11 de abril de 2013.
- CAMÕES, P. (s.d.). *Análise da Evolução Finanças Locais Portuguesas*. Capítulo preliminar do projeto de investigação *The Determinants of Change in Local Financing Systems* do Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas e apoiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4280/1/finan%C3%A7as%20locais%20portuguesas.pdf>. Consultado em 16 de abril de 2013.
- CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS (2004). Proposta definitiva. Congresso internacional das cidades educadoras. Gênova. Disponível em <http://www.pitangui.uepg.br/nep/documentos/Cartadascidadeseducadoras.pdf>. Consultado em 15 janeiro 2013.
- CASTILLA, R.; CARVAJAL, H. (2010). *Apuntes de Análisis Cualitativo en Educación*. Curso Metodología de la Investigación Avanzada. Máster Universitario en Calidad y Mejora de la Educación. Facultad de Formación de Profesorado y Educación. Universidad Autónoma de Madrid.
- CASTILLO, I. et al (s.d.). *El estudio de casos. Métodos de investigación educativa*. Universidad Autónoma de Madrid. 3º Magisterio Educación Especial.
- CATROGA, F. (2004). *Natureza e História na Fundamentação do Municipalismo da Revolução Liberal ao Estado Novo (uma síntese)*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. 407-420
- CERCA, I. (2008). *Poder Local e Educação: Que relação?*. Cadernos do observatório dos Poderes Locais, nº 13. RUIVO, F.(Coord.). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais.
- CESAR, A. (s.d.). *Método do Estudo de Caso (Case Studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração*. Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- CHARLOT, B.(1995). *La planification de l'éducation en France: l'évolution des problematiques*. In CHARLOT, B. e BEILEROT, J. (dir.), *La construction des politiques d'éducation et de formation*. Paris: PUF.
- CHARLOT, B. (cord.) (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris, Armand Colin.
- COOMBS, P. (1968). *La crise mondiale de l'éducation. Analyse de systèmes*, *Revue française de pédagogie*, vol. 7. N° 1. 52-56. Disponível em [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp\\_0556-7807\\_1969\\_num\\_7\\_1\\_1975\\_t1\\_0052\\_0000\\_2](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_1969_num_7_1_1975_t1_0052_0000_2) . Consultado em 12 janeiro 2012
- COPPINI, R. (2006). *Los Proyctos Educativos de Ciudad, Gestión Estratégica de las Políticas Educativas Locales*. CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano).

- COSTA, C. (s.d.). As Autarquias Locais e desenvolvimento Sustentável. IV Congresso Português de Sociologia. Disponível em [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR462df0411871e\\_1.PDF](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462df0411871e_1.PDF). Consultado em 12 de fevereiro de 2013
- DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (2000). The Discipline and Practice of Qualitative Research. In Handbook of Qualitative Research. Sage Publications. 1-19.
- DELGADO, P.; SOUTO, P. (2010). As competências educativas locais na Península Ibérica: legislação educativa e normativa municipal de Espanha e Portugal. *Revista Iberoamericana de Educação n.º 54/3*.
- DELORS, J. et al. (2010). Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Fundação Faber-Castell. Brasília.
- DGEEC - Direção-Geral de Estatística da Educação e Ciência (2012). Regiões em Números 2010/2011 - Volume II - Centro. GEPE. Lisboa. Disponível em <http://www.gepe.min-edu.pt/>. Consultado em 26 de abril de 2013.
- DIAS, M. O. (2009). O vocabulário do desenho de investigação: a lógica do processo em Ciências Sociais. *Psico & Soma*. Viséu.
- DIAS, M. (coord); et. al. (s.d). Estudos Horizonte 2013 – “Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013”. Concepção estratégica das intervenções operacionais no domínio da educação. Relatório final. Centro Interdisciplinar de Estudos Educacionais (CIED) . Escola Superior de Educação de Lisboa.
- DUARTE, J. (2008). Estudos de caso em educação. Investigação em profundidade com recursos reduzidos e outro modo de generalização. *Revista Lusófona de Educação, n.º 11*. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. 113-132.
- EVANGELISTA, J. (2004). A participação do Poder Local na Administração da Educação: a relação Escola-Autarquia. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica Portuguesa – Lisboa. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/5305572/A-Participacao-do-Poder-Local-na-Administracao-da-Educacao-A-Relacao-EscolaAutarquia>. Consultado em 12 de junho de 2012.
- EURYDICE (2007). Autonomia das escolas na europa. Políticas e Medidas, GEPE (Ministério da Educação) e Unidade Portuguesa da Eurydice. Disponível em <http://www.eurydice.org>
- FARIA, C. (2010). O poder local face aos desafios do século XXI: desejos e realidades. MALHA URBANA Nº 9. *Revista Lusófona de Urbanismo*. Edições Universitárias Lusófonas.
- FAURE, E. et al. (1973). Aprender a ser. La educación del futuro. (Versión española de Carmen Paredes de Castro). Alianza Editorial, S. A./UNESCO.
- FERNANDES, A.S.; SARMENTO, T.; FERREIRA, F. (2007). Cidade educadora: Novas perspectivas das políticas educativas. XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da educação. Cadernos Anpae nº4. Porto Alegre, RS, Brasil.

- FERNANDES, A. S. (2005). Contextos da Intervenção Educativa Local e a Experiência dos municípios Portugueses. *In* Formosinho, J. e Fernandes, A., Machado, J., Ferreira, F. Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação. Porto. Edições ASA. 193- 221.
- FERNANDES, A. S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. *In* Costa, J., Mendes, A., Ventura, A., (Org.). Políticas e Gestão Local da Educação. Aveiro. Universidade de Aveiro. 35-44.
- FERNANDES, A. S. (2003). Tendências da administração educacional. *In* Vilela, A. (Coord.). Administração e Gestão das Escolas. Diferentes olhares sobre a mesma problemática. Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul. LUSOGRAFE. 10-11.
- FERNANDES, A. S. (2000). Municípios e escolas. Normatização e contratualização da política educativa local. *In* Machado, J. (cord.); Formosinho, J. (cord.); Fernandes, A. S.(cord.) Autonomia, Contratualização e Município. Cadernos Escola e Formação. Centro de Formação de Associação de Escolas. Braga. 33-46.
- FERNANDES, A.S (1999). Descentralização Educativa e Intervenção Municipal. Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular. *NOESIS nº 50, abril/jun.* Disponível em <http://area.dgicd.min-edu.pt/innovbasic/edicoes/noe/noe50/dossier2.htm> Consultado em 14 de junho de 2012.
- FERNANDES, A.S. (1998). Os municípios portugueses e a educação: entre os fantasmas do passado e os desafios do futuro. *In* Actas do Seminário sobre A Territorialização das Políticas Educativas. Centro de Formação Francisco de Holanda. 27-41. Disponível em <http://www.cffh.pt>. Consultado em 26 de maio de 2012.
- FERNANDES, A. S. (1996). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. *In* Barroso, J.(org) & Pinhal, J. (org). A administração da Educação: os caminhos da descentralização. Lisboa, Edições Colibri.
- FERNANDES, A. S. (1995). Educação e poder local. *In* Actas do Seminário - Educação, Comunidade e Poder Local. Lisboa. Conselho Nacional de Educação. 44-63
- FERREIRA, F. (2003). O estudo do local em educação: Dinâmicas Socioeducativas em Paredes de Coura. Dissertação de Doutoramento em Estudos da Criança. Instituto de Estudos da Criança. Universidade do Minho. Braga
- FERREIRA, J.; NEVES, J.; ABREU, P.; CAETANO, A. (1996) - Psicologia das organizações – McGraw-Hill de Portugal, L.da. 277-305.
- FORTIN, M.F. (2003). O processo de investigação: da concepção à realização. Lusociência. Loures.
- FORTUNA, C. (1997). Cidade, Cultura e Globalização: Ensaio de Sociologia. Celta Editora. 1ª Edição.
- FRAGO, A. (1994). Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas e usos de la descentralization en España. *Revista Iberoamericana de Educacion*, 4. 29-64.

- GADOTTI, M. (2005). A questão da educação Formal/Não-Formal. Institut International des Droits de L'enfant (IDE). Droit à l'éducation: solution à tous les problèmes ou problème sans solution? Sion. Suisse.
- GIASE (2006). Carta Educativa: Visão do D.L. 7/2003, de 15 Janeiro. Ministério da Educação. Portugal.
- GIROUX, H. (1997). Professores como Intelectuais. Rumo a uma Pedagogia Crítica da Aprendizagem. Editora Artes Médicas Ltda. São Paulo. Brasil.
- GÓMEZ-GRANELL, C. (org.); VILA, I. (org.) (2003). A cidade como projeto educativo. Porto Alegre: Artmed.
- JORNAL VERDE MUNICIPALISTA (2012). Municipalismo e Calmon. *In* Brazil no século XIX ("z"proposital) Por que não aceitamos o autogoverno e readquirimos nossa dignidade? Consultado em <http://jornalverdemunicipalista.blogspot.pt/2012/10/brazil-no-seculo-xix-zproposital-por.html>. Acedido em 2 de maio de 2013.
- GOVERNO DE PORTUGAL (2011). Documento Verde da Reforma da Administração Local. Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política. Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares.
- JURADO, J. (2003). Ciudad Educadora: Aproximaciones Contextuales y Conceptuales. *Estudios Pedagógicos*, N°29. 127-142.
- LESSARD-HÉRBERT, M.; GOYETE, G. & BOUTIN, G. (1990). Investigação Qualitativa: fundamentos e práticas. Instituto Piaget. Lisboa.
- LIMA, L. (2009). A democratização do governo nas escolas públicas em Portugal. *Revista sociologia*. Porto: Universidade do Porto. Faculdade de Letras. Departamento de Sociologia, vol. XIX. 227-253.
- LIMA, L. (2006). Administração da Educação e Autonomia das escolas. *In* LIMA, L.; PACHECO, J.; ESTEVES, M.; CANÁRIO, R. A Educação em Portugal (1986-2006) - Alguns contributos de investigação. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- LOURO, P.; FERNANDES, P (2004). A intervenção autárquica no campo educativo: Estudo de caso num Município da Área Metropolitana de Lisboa. *Análise Psicológica*, 1 (XXII). 273-287.
- LÚCIO, J.; NEVES, T. (2010). Mediation in Local Educational Governance: the Educating Cities movement in a Portuguese town. *European Educational Research Journal*. Volume 9, Number 4. 484-497.
- MACHADO, J. (2005). Cidade educadora e coordenação local da educação. *In* Formosinho, J. e Fernandes, A., Machado, J., Ferreira, F. Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação. Porto: Edições ASA. 225- 264.
- MAGALHÃES, J. (2006). O local e a educação: para a história do município pedagógico. *Revista de Administração Local*. Legislação, Jurisprudência, Doutrina e Estudos, n° 215, Set/Out. Ano 29. 607-614. Disponível em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/5045/1/O%20local%20e%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Consultado em 5 de julho de 2012.

- MARQUES, A. (2010). Da Construção do Espaço à Construção do Território. *Fluxos & Riscos* nº 1, 75-88.
- MARTINS, É. (2005). Carta Educativa: Ambiguidades e Conflitualidades. *Revista Lusófona de Educação*, n.º6. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Lisboa. 139-151.
- MARTINS, J. et al (2006). As Autarquias e a Educação. Porto: Associação Nacional de Professores.
- MATOS. A. (1996). Autarquias e educação, das competências às experiências. In Barroso, J. e Pinhal, J. A administração da educação, os caminhos da descentralização. Lisboa. Edições Colibri. 59-74.
- MCDavid, J.; HUSE, I.; HAWTHORN, L. (2006). Applying Qualitative Evaluation Methods. In MCDavid, J.; HAWTHORN, L. Program evaluation and performance measurement. SAGE. 167-198.
- MCMEEKIN, R. (1993). Descentralización de la Educación. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Santiago/Chile, Boletín 31. 65-70.
- ME (2000). Critérios de reordenamento da rede educativa. Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento
- MESQUITA, L. (s.d). Mercado mundial da educação – ficção ou realidade? Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção. 90-96.
- MESSINA, G. (1993). Descentralización Educativa (1). Revista Iberoamericana de Educación Número 3. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) Para la Educación, la Ciencia y la Cultura.~
- MIALLARET, G. (1985). Introduction aux sciences de l'éducation. Lausanne: Unesco – Delachaux e Niestlé.
- MINTZBERG, H. (1999). A essência da estrutura. In Estrutura e Dinâmica das Organizações. Lisboa. D. Quixote.
- MOZZICAFREDDO, J.; GUERRA, I.; FERNANDES, M.; QUINTELA, J. (1988a). O Grau Zero do Poder Local. In Sociologia Problemas e Práticas, nº 4. 45-59.
- MOZZICAFREDDO, J.; GUERRA, I.; FERNANDES, M.; QUINTELA, J. (1988b). Poder autárquico e desenvolvimento local. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26. 79-113.
- NETO, J.; ALVES, C. (2008). A relação entre escola e território na promoção do desenvolvimento local: implicações para as políticas educacionais. Anais do 4º Congresso Brasileiro de Sistemas – Centro Universitário de Franca Uni-FACEF
- NETO-MENDES, A. (s.d). A participação dos municípios portugueses na educação e a Reforma do Estado: elementos para uma reflexão. Universidade de Aveiro. Disponível em [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/40.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/40.pdf). Consultado em 7 de outubro de 2012.

- NETO, W.; MAGALHÃES, J. (s.d). O local na história da educação: o município pedagógico em Portugal e Brasil. Disponível em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4894/1/O%20local%20na%20Hist%C3%B3ria%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Consultado em 5 de julho de 2012.
- OLIVEIRA, C. (dir.) (1996). História dos Municípios e do Poder Local. Dos Finais da Idade Média à União Europeia. Lisboa, Círculo de Leitores.
- PINHAL, J. (2011). A construção do sistema educativo local em Portugal: uma história recente. Cadernos de Pesquisa 11. Disponível em [http://www.utp.br/Cadernos\\_de\\_Pesquisa/pdfs/cad\\_pesq12/2\\_a\\_construcao\\_cp12.pdf](http://www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq12/2_a_construcao_cp12.pdf). Consultado em 5 de março de 2012.
- PINHAL, J. (2006). A intervenção do Município na Regulação Local da Educação. *In* Barroso, J.(org.). A Regulação das Políticas de Educação: espaços, dinâmicas e actores, Lisboa: Educa | Unidade de I&D de Ciências da Educação. 98-128
- PINHAL, J. (2005). Os Municípios e a Provisão Pública da Educação. *In* Costa, J., Mendes, A., Ventura, A., (Org.). Políticas e Gestão Local da Educação. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- PINHAL, J. (2004). O Território Educativo e as Comunidades Locais. *In* Seminário Internacional “Educação, Desporto e Desenvolvimento Regional”. Vendas Novas.
- PINHAL, J. (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. *In* A. Luís, J. Barroso & J. Pinhal (1997). A administração da educação: investigação, formação e práticas. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional. 177-195
- PINTO, C. (2007). Prefácio. *In* Villar, M. B.- A Cidade Educadora de Organização e Intervenção Municipal. Lisboa: Edições Piaget. 7-11.
- PRATA, M. (2008). Autarquias e Educação. Lideranças emergentes ao nível da política educativa local. Estudo de Caso no concelho de Golegã. Universidade do Minho. Instituto de Estudos da Criança. Tese e doutoramento.
- PRATA, M. (2004). Autarquias e educação: das competências legais às competências morais – uma intervenção emergente. *In* COSTA, J.(org.), Neto-MENDES, A.(org.) & VENTURA, A. (org.). Políticas e gestão local da educação. Aveiro. Universidade de Aveiro.173-190.
- PROKESCH, S.(1995). Unleashing the power of learning: An interview with British Petroleum’s John Browne. *Harvard Business Review*, Vol.75, Nr.5 (Sept.-Oct. 1995).
- RODRIGUES, C. (2005). Políticas Educativas Locais: Uma realidade ou um desafio? O caso do Concelho de Leiria. Dissertação de Mestrado em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), n.ed.
- RUIVO, F. (1990). Local e Política em Portugal: o Poder Local na Medição entre centro e Periferia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 30. 75-95.
- RUIVO, F. (1988). Agente de Desenvolvimento Local, Formação e Recursos Endógenos. *In* Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 25/26. 253-261.

- RUIVO, F.; FRANCISCO, D. (1999). O Poder Local entre Centro e Periferia. *In Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52/53. 281-306.
- RUIVO, F.; VENEZA, A. (1988). Seis questões pelo Poder Local. *In Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26. 7-20.
- SARMENTO, M. (1999). As novas competências municipais. *In Revista da Administração Local*, 173, Ano 22. Lisboa .Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e local. 627-636.
- SARMENTO, M. (1998). Autonomia das escolas: Dinâmicas organizacionais e lógicas de acção. *In A Territorialização das Políticas Educativas - Atas do Seminário*. Universidade do Minho: Centro de Formação Francisco de Holanda. Disponível em [http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta2/acta2\\_6.htm](http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta2/acta2_6.htm). Consultado em 26 de maio de 2011.
- SEMPERE, A. (1990). Proyección educativa de las instituciones y de los recursos culturales de la ciudad En La Ciudad Educadora La Ville Éducatrice. *International Association og Educating Cities*. 280-289.
- SENGE, P. (1990). A quinta Disciplina - Arte e Prática da Organização de Aprendizagem. Tradução OP Traduções. São Paulo: Best Seller.
- SEVERINO, A. (2006). A busca do sentido da formação humana: tarefa da Filosofia da Educação. *Educação e Pesquisa*, 32(3). 619-634. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v32n3/a13v32n3.pdf>. Consultado a 10 de abril 10 de 2013.
- SILVA, J. M. (2010). Direcção, liderança e autonomia das escolas. VI Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar. A emergência do director da escola: questões políticas e organizacionais.
- SILVA, J. M. (2007). Da centralização à municipalização. Novos desafios para a gestão do sistema educativo. *Actas do IX Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação*. 190-202.
- SILVA, J. M. (1995). Competências autárquicas em matéria de educação e ensino. *Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação*. 39-73.
- SOUSA, R. (2000). Municípios e autonomia das escolas. *In MACHADO, J. (cord.); FORMOSINHO, J. (cord.); FERNANDES, A. S.(cord.) Autonomia, Contratualização e Município*. Cadernos Escola e Formação. Centro de Formação de Associação de Escolas. Braga. 67-85.
- SOUZA, Â. (2003). Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. Editora UFPR. Educar, Curitiba, n. 22. 17-49.
- STOER, S. (2008). O estado e as políticas educativas: Uma proposta de mandato renovado para a Escola Democrática. *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 26. 149-173.
- STOER, S.; STOLEROFF, A.; CORREIA, J. (1990). O Novo Vocacionalíssimo na Política Educativa em Portugal e a Reconstrução da Lógica da Acumulação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 11-53
- SWANSON, W. (2005). A Framework for allocating authority in a system of schools. *In Boyd, L. & Beare, H. (Eds.): Reestructuring Schools- An International Perspective on the*

movement to transform the control and performance of schools. Taylor & Francis e-Library. Capítulo 13.

TRILLA-BERNET, J. (2006). La ciudad Educadora: Municipio y Educación. *In* Gregòri, S. (coord.). Nuevos Espacios y Nuevos Entornos de Educación. Editorial Club Universitario. Alicante. 19-42.

VENTURA, A., CASTANHEIRA, P., COSTA, A. (2006). A administração Educacional em Portugal a partir dos anos 70 do século XX. REICE - Revista Iberoamericana sobre Qualidade, Eficácia e Mudança em Educação, Volumen 4, Número 4e. Disponível em [http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art9\\_htm.htm](http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art9_htm.htm). Consultado em 4 de fevereiro de 2013.

VILLAR, M. B. (2007). A Cidade Educadora de Organização e Intervenção Municipal. Lisboa. Edições Piaget (2ª edição).

WEILER, H. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa. *In* PEREYRA, M. (org.), Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Barcelona. Pomares Ediciones.

Legislação	Enquadramento
<b>Lei n.º 75/2013</b> , de 12 de setembro	Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.
<b>Decreto-lei n.º 266-F/2012</b> , de 31 de dezembro	Aprova a orgânica da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 14/2012, de 20 de janeiro, que aprova a orgânica da Direção-Geral da Educação, e à primeira alteração ao Decreto Regulamentar n.º 25/2012, de 17 de fevereiro, que aprova a orgânica da Direção-Geral da Administração Escolar.
<b>Despacho n.º 16479/2012</b> , de 27 de dezembro	Aprova a estrutura nuclear dos serviços do Município de Leiria.
<b>Despacho n.º 11886-A/2012</b> , de 06 de setembro	Estabelece as condições de aplicação das medidas de ação social escolar para o ano letivo de 2012-2013, procedendo a alterações e aditamentos ao Despacho n.º 18987/2009, que regula as condições de aplicação, a partir do ano letivo de 2009/2010, das medidas de ação social escolar, da responsabilidade do Ministério da Educação e dos Municípios, em diversas modalidades.
<b>Despacho n.º 5812/2011</b> , de 4 de abril	Determina que o Regulamento do Regime de Fruta Escolar seja aplicado ao ano letivo de 2010-2011.
<b>Decreto-lei n.º 125/2011</b> , de 29 de dezembro	Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência
<b>Despacho n.º 14368-A/2010</b> , de 14 de setembro	Regula as condições de aplicação, para o ano letivo 2010/2011, das medidas de ação social escolar, da responsabilidade do ME e dos municípios, nas modalidades de apoio alimentar, alojamento, auxílios económicos e acesso a recursos pedagógicos.
<b>Despacho n.º 18987/2009</b> , de 17 de agosto	Regula as condições de aplicação das medidas de ação social escolar.
<b>Lei n.º 85/2009</b> , de 27 de agosto	Estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade.

<b>Despacho n.º 13483/2009</b> , de 9 de junho	Contrato-programa a celebrar entre o Estado e os municípios aderentes para implementação do título de transporte designado passe 4_18@escola.tp.
<b>Despacho n.º 10150/2009</b> , de 16 de abril	Aprova novas medidas de apoio social e altera o despacho n.º 20 956/2008, de 24 de julho, que regula as condições de aplicação das medidas de ação social escolar da responsabilidade do Ministério da Educação a partir do ano letivo de 2008/2009.
<b>Decreto-Lei n.º 55/2009</b> , de 2 de março	Estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar.
<b>Portaria n.º 1049-A/2008</b> , de 16 de setembro	Estabelece os critérios e a fórmula de cálculo da dotação máxima de referência dos auxiliares de ação educativa e dos assistentes de administração escolar.
<b>O Despacho n.º 14 460/2008</b> (2ª Série), de 26 de maio	Identifica as autarquias locais como os parceiros preferenciais dos agrupamentos na planificação das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) no 1º ciclo, cabendo às autarquias, neste processo, o papel de entidades promotoras, em parceria obrigatória com os Agrupamentos de Escolas.
<b>Decreto-lei n.º 144/2008</b> , de 28 de julho	Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o previsto no artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.
<b>Decreto-lei n.º 75/2008</b> , de 22 de abril	Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
<b>Despacho n.º 12 037/2007</b> , de 18 de junho	Altera o Despacho n.º 22 251/2005, de 2 de outubro, sobre as refeições escolares.
<b>Despacho 12591/2006</b> , de 16 de junho	Define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino público nos quais funcione a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico, bem como na oferta das atividades de animação e de apoio à família e de enriquecimento curricular.
<b>Lei n.º 13/2006</b> , de 17 de abril	Determina as regras para o transporte coletivo de crianças.
<b>Despacho n.º 2109/2006</b> , de 26 de janeiro	Execução do programa de leite escolar
<b>Constituição da república portuguesa</b>	VII Revisão Constitucional (2005)
<b>Despacho n.º 22 251/2005</b> , de 25 de outubro	Generaliza as refeições no 1.º ciclo do ensino básico.

<b>Decreto-lei n.º 7/2003</b> , de 15 de janeiro	Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais.
<b>Lei n.º 169/99</b> , de 18 de setembro	Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (Republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro).
<b>Lei n.º 159/99</b> , de 14 de setembro	Lei de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.
<b>Decreto-lei n.º 115-A/98</b> de 4 de maio	Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Este Decreto foi alterado pela Lei n.º 24/99 de 22 de abril.
<b>Despacho Conjunto n.º 268/97</b> , de 25 de agosto	Define os requisitos pedagógicos e técnicos para a instalação e funcionamento de estabelecimentos de educação pré-escolar. Normas de instalações
<b>Decreto-lei n.º 147/97</b> , de 11 de junho	Estabelece o ordenamento jurídico do desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar e define o respetivo sistema de organização e financiamento
<b>Lei n.º 5/97</b> , de 10 de fevereiro	Lei-quadro da Educação Pré-Escolar regulamenta o ordenamento jurídico da educação pré-escolar, na sequência da Lei de Bases do Sistema Educativo.
<b>Despacho n.º 147-B/ME/96</b> , de 1 agosto	Cria os “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária”
<b>Decreto-Lei n.º 43/89</b> , de 3 de fevereiro	Define o regime jurídico de Autonomia dos Estabelecimentos de ensino.
<b>Lei n.º 46/86</b> , de 14 de outubro	Lei De Bases Do Sistema Educativo.
<b>Carta Europeia de Autonomia Local</b> Estrasburgo, 15 de outubro de 1985. Entrada em vigor a 1 de setembro de 1988.	Adotada e aberta à assinatura em Estrasburgo, a 15 de outubro de 1985. Entrada em vigor na ordem internacional: 1 de setembro de 1988.
<b>Decreto-lei n.º 399-A/84</b> , de 28 de dezembro	Regula a transferência para os municípios de novas competências em matéria de ação social escolar no domínio dos refeitórios, de alojamento e de auxílios económicos.
<b>Decreto-lei n.º 299/84</b> , de 5 de setembro	Transfere para os municípios competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares.
<b>Decreto-lei n.º 100/84</b> , de 29 de março	Determina a intervenção das autarquias locais nos domínios da educação e do ensino.

<b>Decreto-lei n.º 77/84</b> , de 8 de março	Define as competências municipais em relação a investimento público incluindo a matéria de educação e ensino.
<b>Lei n.º 1/79 das Finanças Locais</b>	Primeira Lei das Finanças Locais do período democrático. Esta lei definiu um conjunto de receitas que caberiam diretamente aos municípios (impostos locais) e estabeleceu um valor mínimo a transferir para os municípios.
<b>Decreto-lei n.º 79/77</b> , de 25 de outubro	Atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos.
<b>Constituição da República Portuguesa - VII revisão constitucional [2005]</b>	Lei suprema do país. Consagra os direitos fundamentais dos cidadãos, os princípios essenciais por que se rege o Estado português e as grandes orientações políticas a que os seus órgãos devem obedecer, estabelecendo as regras de organização do poder político. Define a estrutura do Estado, ou seja as funções dos quatro órgãos de soberania (Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Tribunais) e dos órgãos de poder político (regiões autónomas e autarquias) e a forma como se relacionam entre si.
<b>Decreto n.º 9:223 da Direcção Geral da Instrução Pública</b> , de 29 de março de 1911	Diploma, dedicado ao ensino infantil, primário e normal (contém a considerada mais emblemática das reformas republicanas do ensino).
<b>Código Administrativo (Lei de 4 de maio de 1896)</b>	
<b>Carta de Lei da Direcção - Geral de Instrução Pública</b> , de 2 de maio de 1878	Promoção de cursos noturnos e dominicais para adultos pelas Câmaras Municipais.
<b>Decreto do Ministério dos Negócios da Instrução Pública</b> , de 16 de agosto de 1870	Decreta a reforma da instrução primária.
<b>Decreto de 7 de setembro de 1835</b>	Reforma do Ensino Primário de Fonseca Magalhães

## ANEXOS

ANEXO 1 - Poder Local e a Intervenção na Educação

ANEXO 2 - Resenha Histórica Político-Legal das Atribuições  
Educativas aos Municípios em Portugal

ANEXO 3 - Plano de Atividades a Desenvolver

ANEXO 4 - A CML e o seu Contexto Ambiental

ANEXO 5 - Município de Leiria e a Educação

ANEXO 6 – Rede Educativa

ANEXO 7 – Gestão dos Suportes à Educação

ANEXO 8 – Ação Educativa e Educação Extraescolar