

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE ECONOMIA

PODER LOCAL E EDUCAÇÃO: QUE RELAÇÃO?

*- A Descentralização de Competências Educativas para o
Poder Local –*

INÊS MARIA LEAL OLIVEIRA CERCA

*Dissertação de Mestrado em Sociologia
Políticas Locais e Descentralização: as novas áreas do
social*

COIMBRA - 2007

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE ECONOMIA

PODER LOCAL E EDUCAÇÃO: QUE RELAÇÃO?

*- A Descentralização de Competências Educativas para o
Poder Local –*

INÊS MARIA LEAL OLIVEIRA CERCA

Dissertação de Mestrado em Sociologia
Políticas Locais e Descentralização: as novas
áreas do social

Realizada sob a orientação do Prof. Doutor
Fernando Ruivo

COIMBRA - 2007

Agradecimentos

Finalizado este trabalho é necessário agradecer a algumas pessoas que contribuíram para este estudo.

Ao Professor Fernando Ruivo, orientador da investigação, por me ter auxiliado com o seu saber, sugestões e ajudas prestadas de forma a que esta investigação pudesse chegar ao estado actual.

A todos aqueles que, nestes dois estudos de caso, se disponibilizaram prontamente a me concederem entrevistas e me facultaram documentação importante para o trabalho.

Às professoras Ana Maria Vieira e Anabela Costa pela disponibilidade na revisão dos textos.

A todos os amigos e amigas por me terem feito continuar.

Muito Obrigada.

INDICE

SIGLAS	6
RESUMO	7
INTRODUÇÃO	8
I - O PODER LOCAL EM PORTUGAL	14
1. DO ESTADO NOVO A 1974	14
2. DO 25 DE ABRIL DE 1974 À ACTUALIDADE	20
3. RELAÇÃO ENTRE O PODER LOCAL E O PODER CENTRAL	32
4. TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	38
5. DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	45
II – A EDUCAÇÃO EM PORTUGAL	51
1. EVOLUÇÃO DOS MECANISMOS DE REGULAÇÃO DO SECTOR DA EDUCAÇÃO	51
2. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL	59
2.1 O PERÍODO REVOLUCIONÁRIO: 1974-1976	59
2.2 NORMALIZAÇÃO: 1976-1986	61
2.3 REFORMA: 1986-2000	63
2.4 – ENTRE O “DESCONTENTAMENTO” E A “RECENTRALIZAÇÃO” DA EDUCAÇÃO	79
3. DESCENTRALIZAÇÃO NO SISTEMA EDUCATIVO	81
III – O PODER LOCAL E A EDUCAÇÃO	87
1. EMERGÊNCIA DAS FUNÇÕES AUTÁRQUICAS AO NÍVEL DA EDUCAÇÃO	87
2. A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA O PODER LOCAL AO NÍVEL DA EDUCAÇÃO	92
2.1 ANTES DO 25 DE ABRIL DE 1974	92
2.2 O PAPEL DAS AUTARQUIAS DE 1974 ATÉ À LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO	94
2.3 DA LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO ATÉ 1995	99
2.4 DE 1995 ATÉ À ACTUALIDADE	104
3. O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	117
3.1 - DO CONSELHO LOCAL DE EDUCAÇÃO AO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	119
3.2 - O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COMO UMA FORMA DE PARTENARIADO SÓCIO-EDUCATIVO	132
IV – METODOLOGIA	139
1. HIPÓTESES DE TRABALHO	140
2. RAZÕES DA ESCOLHA DOS ESTUDOS DE CASO	141
3. INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS	144
3.1. ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS	144
3.2. ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADA	146
3.3. OUTROS MÉTODOS UTILIZADOS	147

V - ESTUDO DE CASO DE <i>BAIXO MONDEGO</i>	149
1. CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-DEMOGRÁFICA DO TERRITÓRIO	149
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO POLÍTICA DA CÂMARA MUNICIPAL	154
3. CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO	162
4. POLÍTICA EDUCATIVA DO MUNICÍPIO DE BAIXO MONDEGO	170
4.1 CONCEPÇÃO E PLANEAMENTO DO SISTEMA EDUCATIVO	172
4.2 DO CONSELHO LOCAL DE EDUCAÇÃO...	181
4.3 ... AO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	189
4.4 CONSTRUÇÃO E GESTÃO DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS	207
4.5 APOIO AOS ALUNOS E AOS ESTABELECIMENTOS	213
4.6 NÃO - COMPETÊNCIAS	219
5. SÍNTESE	223
VI – ESTUDO DE CASO DE <i>SICÓ</i>	227
1. CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-DEMOGRÁFICA DO TERRITÓRIO	227
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACTUAÇÃO POLÍTICA DA CÂMARA MUNICIPAL	234
3. CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO	244
4. POLÍTICA EDUCATIVA DO MUNICÍPIO DE SICÓ	251
4.1 CONCEPÇÃO E PLANEAMENTO DO SISTEMA EDUCATIVO	253
4.2 CONSTRUÇÃO E GESTÃO DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS	274
4.3 APOIO AOS ALUNOS E AOS ESTABELECIMENTOS	283
4.4 NÃO COMPETÊNCIAS	291
5. SÍNTESE	295
CONCLUSÃO	299
BIBLIOGRAFIA	318

SIGLAS

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
APPACDM – Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental
ATL – Actividades de Tempos Livres
CAE – Coordenação da Área Educativa
CCASE – Conselho Consultivo de Acção Social Escolar
CCTE – Conselho Consultivo de Transportes Escolares
CDU – Coligação Democrática Unitária
CE – Carta Educativa
CEB – Ciclo do Ensino Básico
CEE – Comunidade Económica Europeia
CLE – Conselho Local de Educação
CM – Câmara Municipal
CME – Conselho Municipal de Educação
COPCON – Comando Operacional do Continente
CPCJ – Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
CRP – Constituição da República Portuguesa
CRP – Constituição da República Portuguesa
CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo
DRE - Direcção Regional de Educação
DREC – Direcção Regional de Educação do Centro
EB 2/3 – Escola Básica com 2º e 3º ciclo do ensino básico
ECAE – Equipa Concelhia dos Apoios Educativos
EFTA – European Free Trade Association
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro
Fenprof – Federação Nacional de Professores
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPCEUC – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra
IC – Itinerário Complementar
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS – Instituto de Segurança Social
JI – Jardim-de-Infância
LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
ME – Ministério da Educação
PDM – Plano Director Municipal
PEPT – Programa de Educação Para Todos
PIDAC – Programa Integrado de Desenvolvimento da Administração Central
PIPSE – Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo
POC – Programa Ocupacional
PRODEP – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
PS- Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
SPGL – Sindicato dos Professores da Grande Lisboa
TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

RESUMO

Com o objectivo de sabermos como é que se realizam as competências educativas a nível local iniciamos este trabalho com um percurso pela história do poder local em Portugal e as mais recentes tendências descentralizadoras.

Sem deixarmos de lado o campo educativo fizemos uma análise das diversas correntes políticas que enformam a educação desde a Revolução de Abril de 1974.

A ligação entre as questões do poder local e da educação foi feita no terceiro capítulo no qual se realiza uma análise cronológica de todos os momentos em que o poder local foi chamado a intervir na educação, tentou-se listar as várias competências que o poder local vai granjeando e discuti-las à luz da importância do poder local.

A realidade de dois estudos de caso permitiu elucidarmo-nos sobre as grandes diferenças que vão da normatividade à prática. Através de várias entrevistas e análise de vários documentos foi possível distinguirmos várias actuações autárquicas ao nível da educação. Actuações simultaneamente condicionadoras e condicionadas por diversos aspectos entre eles o tipo de população existente, o protagonismo e identidade dos diversos actores sociais envolvidos em toda esta temática e, também, o maior ou menor desenvolvimento do território em causa, entre outros aspectos.

Tomando como pano de fundo as competências educativas autárquicas foi possível constatarmos o andamento a duas velocidades do poder local: a legislação, por um lado, e a concretização prática dessa mesma legislação, por outro.

Palavras-Chave: poder local, educação, descentralização, competências educativas.

INTRODUÇÃO

Numa época em que as relações transnacionais, os organismos supranacionais e os estilos e modos de vida mundiais são constantemente objecto de investigação e estudo, numa época dominada pelos movimentos globalizadores e suas consequências em todos os âmbitos da vida social e das relações sociais estabelecidas, começa a ganhar importância o papel do local.

Assistimos a uma aparente contradição entre a globalização económica, com o aparecimento de organismos supranacionais que regulam o funcionamento do Estado-Nação, e a emergência de movimentos defensores do local. Movimentos sociais mais localizados que se organizam pelo não encerramento de determinada instituição no seu concelho ou que defendem determinado produto endógeno, mas também movimentos que saltaram do local para serem conhecidos mundialmente apesar de nunca apagarem as suas ligações à sua origem. Porém, esta contradição entre o global e o local é apenas aparente, uma vez que ambas as partes pertencem a uma mesma realidade social: as relações sociais dos indivíduos.

A defesa pela valorização do local, pelas suas identidades, raízes e sentido de pertença a uma determinada comunidade é cada vez mais importante. Em Portugal, esta valorização tanto passa pela crescente investigação científica como pelos estudos e actuações associados ao terceiro sector, pela valorização do desempenho de uma sociedade civil que chamou a si as funções de um Estado-Providência há muito em crise, mas, igualmente, pela nova importância que começa a ser concedida ao poder local.

Este poder local que surgiu renovado e a tentar libertar-se dos fantasmas que o dominaram durante o período do Estado Novo, como o populismo e o clientelismo, está em processo de mudança. Apesar de ainda só ter 30 anos é uma instituição já com muita história. Desde a instauração da democracia em Portugal, assistimos a um avolumar da produção legislativa com o objectivo de conceder às autarquias competências e atribuições alargando, assim, o seu leque de intervenção na vida social.

Desde logo, com a sua fundação, as autarquias locais chamaram a si o desenvolvimento do seu território com a construção de infraestruturas básicas necessárias à vida das suas comunidades. Iniciaram-se, também, as lutas entre o poder local e o central pelas questões do financiamento do primeiro e

com a consolidação do seu papel de mediador entre o governo central e as populações do seu município para a obtenção de recursos e meios de desenvolvimento da sua comunidade.

Actualmente assiste-se a uma mudança no papel do poder local. Nunca, as autarquias possuíram tantas competências a seu cargo. As autarquias têm instituídas uma série de competências, já não exclusivamente associadas à infraestruturização do território, mas ligadas ao seu desenvolvimento entendido num sentido mais amplo, surgindo competências associadas à educação, acção social, saúde, planeamento e ordenamento do território, ambiente, cultura e tempos livres, etc.

Porém, em diversos momentos surgem e ressurgem os fantasmas que se julgavam já desaparecidos. O clientelismo e o populismo vão aparecendo agora em versões mais actualizadas, desde logo porque nos encontramos em democracia. As redes de influência dos actores do poder local nunca chegaram a desaparecer conforme se julgou, andam, pelo contrário, submersas num mundo o qual parece subterrâneo e aparecem de tempos a tempos pela sua activação na obtenção de recursos para o local, recursos esses provenientes do poder central e de outros actores do território não directamente associados ao poder local.

Sabendo-se que uma coisa são as normas que estão legisladas e oficializadas e outra, bastante distinta, são as práticas quotidianas pretende-se estudar esta discrepância entre a *"law in the books"* e a *"law in action"* relativamente à transferência de competências, ao nível da educação, do poder central para as autarquias locais (Ruivo; 2002b: 23).

Ao nível da educação, as autarquias possuem actualmente um vasto conjunto de atribuições. Contudo, será que a actuação municipal poderá configurar uma verdadeira preocupação com a educação, fomentando a prática da discussão de uma política local onde a autarquia seja uma parceira activa e ouvida, ou limita-se este órgão a exercer o que está legislado? E mesmo o que se encontra legislado, exerce-o de acordo com os normativos legais ou introduz-lhes *nuances* modificadoras da legislação?

Sabendo-se que a política educativa local, tal como a totalidade das políticas públicas com alcance no local, terá de possuir uma ancoragem

fortíssima no local, atendendo às suas especificidades, características dos seus actores e do todo constituinte do local, como é que se processa essa definição da política educativa local? Contribuirão os recém criados Conselhos Municipais de Educação para essa definição ou serão utilizados apenas como uma forma das instituições educativas locais reivindicarem junto do poder local mais verbas sem que isso corresponda a um maior envolvimento camarário nas questões educativas locais?

Com este estudo pretendemos abordar a relação existente entre o poder local e uma das suas mais recentes áreas de actuação – a educação. Analisando as diversas competências que as autarquias têm neste domínio pretendemos investigar se essas atribuições são efectivamente realizadas com um aumento de importância para o poder local ou se se trata apenas de um conjunto de atribuições a que o poder central não conseguia dar resposta encontrando a solução para isso através da descentralização para o poder local.

Para realizarmos esta investigação tivemos em conta dois eixos específicos: a actuação do poder local, com especial ênfase nos anos seguintes à Revolução de Abril até à actualidade, e as políticas educativas que se vêm desenvolvendo em Portugal, tomando como ponto de partida para essa análise a instauração da democracia.

O primeiro capítulo aborda a temática do poder local. Partindo da contextualização do papel reservado às autarquias locais no período do Estado Novo, a sua dependência e subjugação a um Estado autoritário, avançamos para o renascimento da sua importância com a implantação da democracia. Com esta assistimos ao aparecimento de um poder local preocupado com as suas populações, daí a necessidade inicial de infraestruturação dos territórios para, posteriormente, avançar para uma preocupação geral de desenvolvimento local. Porém, alguns obstáculos se atravessaram no caminho do poder local. Desde logo, as dificuldades inerentes ao seu financiamento mas também, à falta de regulamentação da sua actividade e à redefinição, sempre constante, do seu papel como mediador entre as suas populações e o poder central na tentativa de encontrar meios e recursos para prosseguir a sua função. Assim, poderemos verificar que o local começa a ser palco de

tentativas de territorialização de políticas públicas nos mais diversos domínios, mediante a constante descentralização de competências, mas sempre com limitações financeiras e com fracas ou nulas descentralizações de recursos.

O segundo capítulo aborda as mudanças ao nível das políticas educativas desde a implementação da democracia. Iniciando-se o capítulo com a clarificação dos mecanismos existentes de regulação da educação passamos para a evolução histórica que as políticas educativas tiveram em Portugal. Também neste domínio, a Revolução de Abril foi um marco. Embora a Reforma de Veiga Simão tivesse sido um grande avanço num regime autoritário, ao defender a democratização do ensino, no sentido de generalizar o acesso de toda a população ao ensino, ela nunca chegou a ser totalmente implementada devido ao colapso do regime, porém nas suas linhas gerais ela sobreviveu-lhe (Afonso; 1994). Terminado um período de autoritarismo e de domínio sobre a educação por parte dos Estado, passamos para o eixo oposto em 1974. Assim, até 1976 o domínio da educação não escapa ao conturbado período do Processo Revolucionário Em Curso que se vivia por todo o país. Tal como se verificou na vida social e política portuguesa, a aprovação da Constituição da República Portuguesa iniciou um período de normalização que se estendeu à educação até 1986. Desde esta data, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, até 2000 assistimos à “(...) *ascensão e queda do ‘mito da reforma’ (...)*” tal como Barroso (2002: 7) o definiu. A partir de 2000 começam a encontrar-se algumas tendências de recentralização da educação que só o tempo tratará de as confirmar ou não. Este capítulo termina com a abordagem das questões inerentes à descentralização educativa e os avanços e recuos que se vão verificando.

A ponte entre as questões do poder local e a sua relação com a educação faz-se através do terceiro capítulo. Começamos por abordar a emergência das funções autárquicas ao nível da educação para depois concretizarmos a descentralização de competências educativas para o poder local em quatro períodos distintos. O primeiro desses períodos é, sem dúvida, a não existência de qualquer tipo de descentralização, o que se verificou até 1974, durante a vigência do Estado Novo. Com a Revolução dos Cravos até à aprovação da Lei

de Bases do Sistema Educativo, em 1986, inicia-se o primeiro período de efectiva descentralização de competências. Embora fosse de forma ténue, é nesta altura que surgem os primeiros normativos legais relativos à descentralização de competências educativas. Entre 1986 e 1995, as autarquias locais passam a poder criar estabelecimentos de educação e ensino e, ao nível da legislação, é reforçado o papel do poder local na educação. Contudo, a existência desse reforço nos contextos locais não é tão linear como se podia pensar. As competências concedidas às autarquias ao nível da educação são vagas e necessitam de regulamentação, o que só se verificou 13 anos após a publicação da LBSE, também o papel atribuído às autarquias não passou de mera entidade com estatuto semelhante ao das entidades privadas com actividades educativas. O último período inicia-se por volta de 1995 emergindo, nessa altura, um intenso esforço de territorialização das políticas educativas a que não são alheios o novo regime de gestão e autonomia das escolas e agrupamentos, o novo pacote legislativo de 1999 e a regulamentação dos Conselhos Locais de Educação e Cartas Escolares, os quais passam a denominar-se de, respectivamente, Conselhos Municipais de Educação e Cartas Educativas. Devido à inovação do Conselho Municipal de Educação esta estrutura é alvo de uma análise mais aprofundada, onde é estudada a sua evolução desde o aparecimento do Conselho Local de Educação até à mudança para Conselho Municipal de Educação, tal como a sua importância como forma de parceria sócio-educativo.

No capítulo destinado à metodologia são apresentadas as hipóteses de trabalho formuladas orientadoras dos estudos de caso efectuados, bem como a metodologia utilizada nesses mesmos estudos de caso, explicitando-se mais pormenorizadamente cada um dos instrumentos metodológicos utilizados.

A parte empírica desta dissertação engloba dois estudos de caso a concelhos próximos. Para ambos se seguiu a mesma organização. Começámos por caracterizar sócio-demograficamente o território onde analisamos aspectos como o seu desenvolvimento económico, tipo de população maioritária no concelho e existência ou não de solidariedades primárias. Seguidamente descrevemos a acção política do município,

nomeadamente aspectos relacionados com a centralização e pessoalização do executivo municipal, mas também com o papel que este desempenha no fomento do desenvolvimento do concelho. Como esta investigação se prende com a relação existente entre o poder local e a educação não poderíamos deixar de observar o sistema e a rede de ensino existente no concelho, bem como a política educativa praticada pelo executivo municipal. Ao nível da política educativa da autarquia analisámos três grupos específicos de competências autárquicas – competências associadas à concepção e planeamento do sistema educativo; à construção e gestão de equipamentos e serviços; e ao apoio aos alunos e estabelecimentos. No primeiro grupo focamos aspectos como a participação autárquica na criação dos agrupamentos escolares, a fundação dos Conselhos Locais e Municipais de Educação e a elaboração da Carta Educativa. No segundo grupo analisámos o papel da autarquia na criação e manutenção de estabelecimentos escolares, a gestão dos refeitórios escolares e de pessoal não docente. No terceiro grupo englobámos a questão dos transportes escolares, o apoio na acção social escolar, em actividades complementares de acção educativa e na educação extra-escolar. Como cada vez mais as autarquias tentam ter um papel mais efectivo no sistema de ensino local, sendo verdadeiros intervenientes e não meros financiadores analisámos, até que ponto, cada uma das autarquias estudadas se dedicava à concretização ou não de outras actividades e projectos os quais não são sua competência autárquica.

Após a apresentação dos estudos de caso tirámos algumas conclusões sobre a forma como cada uma das autarquias actua ao nível da educação. Actuações que tentámos serem coerentes com os diversos aspectos analisados ao longo desta investigação.

I - O Poder Local em Portugal

1. Do Estado Novo a 1974

O Estado Novo auto-definia-se como sendo *“uma República orgânica e corporativa”* onde a *“soberania residia em uma Nação”* estando limitada pela *“moral e o direito”* (Oliveira; 1996a: 285). Possuía um único partido, contudo, não estava dependente deste. A sua estrutura política constituía uma extensão da máquina administrativa do Estado Novo, bem como o campo de alistamento e socialização de futuros dirigentes.

De acordo com Fernando Rosas (1992), o Estado Novo, desde o início, fundou-se sobre quatro linhas-chave: a recusa de uma democracia de cariz liberal; o nacionalismo corporativo; o estado forte e o intervencionismo económico-social. O Estado Novo não se organizava de acordo com os fundamentos liberais, democráticos e parlamentares do Estado, pois, no entender dos seus ideólogos, a liberdade e soberania popular apenas produziam desordens, sendo impossível garantir *“as legítimas liberdades individuais e colectivas”* (idem: 96). Ao recusar-se o liberalismo, recusava-se igualmente o totalitarismo, veiculando o princípio de que o Estado português era limitado *“pela moral e pelo direito”*, apesar da realidade evidenciar traços totalitários ao divulgar uma forma de vida e moral dominantes, bem como orientações ideológicas.

O nacionalismo corporativo foi outro dos fundamentos do regime, visto que todas as pessoas, singulares ou colectivas, estavam sujeitas aos objectivos máximos da pátria, o que só seria possível através da criação de uma ideia genuína de nação. Assim, a sua legitimidade não estaria nos indivíduos ou nos partidos mas nos órgãos constitutivos da nação, nomeadamente as famílias, as freguesias, os municípios e as corporações, tendo estes órgãos *“intervenção directa na constituição dos corpos supremos do Estado”* (idem: 97). Contudo, esta actuação limitava-se à intervenção na eleição das juntas de freguesia, das câmaras municipais e na câmara corporativa.

O Estado Novo considerava que, para existir um Estado forte, era imprescindível um poder executivo igualmente forte, prevenindo-se, assim, os excessos do parlamentarismo. Ideologia confirmada pela Constituição, na qual

o Chefe de Estado possuía poderes executivos mais amplos. Este era eleito por sete anos respondendo, unicamente, perante a nação pelos actos por si praticados, durante as suas funções. O Chefe de Estado possuía poderes e competências para nomear e exonerar o Governo, dissolver a Assembleia Nacional e exigir revisões extraordinárias da Constituição. O Presidente da República tinha, dependente de si, um Governo da sua responsabilidade e independente da assembleia legislativa.

Perante esta situação, o presidente do Conselho era o representante governamental. Este propunha ao Presidente da República a nomeação e exoneração dos membros do Governo, presidia ao Conselho de Ministros, podendo, igualmente, referendar os actos do Presidente da República. Esta situação levou a uma subalternização do poder legislativo para com o executivo (*idem*).

O quarto ponto-chave da ideologia do Estado Novo concretizou-se através do grande intervencionismo a nível económico e social a que o país foi sujeito. Segundo a Constituição, o *“Estado tem o direito e a obrigação de coordenar superiormente a vida económica e social”* (*idem*: 103). Para a realização deste intuito, o Estado deveria dirigir as entidades patronais e operárias, conduzindo à criação de um corporativismo tutelado por um poder legislativo e orientado para a intervenção económica da responsabilidade do Estado.

Outra das características do Estado Novo era o autoritarismo do regime, pois apesar de recusar ser totalitário, a moral e o direito limitavam a autoridade do poder de Estado.

Todas estas características do Estado Novo evidenciam o seu carácter centralista que se revela desde 1928, quando Salazar, para aceitar o cargo de ministro das Finanças, impõe a condição de poder controlar todas as despesas do Orçamento Geral do Estado. Entre 1928 e 1934, quer o contexto nacional quer a conjuntura internacional atravessavam uma grave crise económica, o que, conjuntamente com as doutrinas inspiradoras do regime, tornaram o Estado Novo num *“regime autoritário e de autoridade, de cariz pessoal e personalizado e, sobretudo, centralizador”* (Oliveira; 1996a: 288).

O centralismo do regime obrigava a que o interesse colectivo fosse definido pelo Estado, evitando o individualismo económico, preconizado pelo

capitalismo liberal, e o colectivismo de uma classe ou grupo ou seja o comunismo e o socialismo. O meio-termo foi construído através do exercício do poder e da conquista de popularidade. O aumento do controlo, relativamente aos seus ministros, levou Oliveira Salazar à necessidade de centralizar todo o poder nas suas mãos, daí que repudiasse veementemente qualquer hipótese de descentralização a que corresponderia uma perda da sua autoridade (*idem*).

De acordo com Nuno Portas, o centralismo do Estado Novo foi essencialmente *“uma necessidade do sistema económico dominante”* para manter bastante baixos os níveis de reprodução da força de trabalho e garantir o monopólio do poder. Tal só seria possível através da inexistência de sindicatos fortes e autarquias locais democráticas, caso contrário, se estas possuíssem competências importantes, transformar-se-iam em fontes reivindicadoras de verbas públicas, *“O Estado fascista reservou-se assim a completa repartição do bolo e a faculdade de decidir sempre o mais acima possível e de forma mais inacessível aos interessados (...)”* (Portas; 1979: 10), com o objectivo de dar esperanças às populações, investindo sempre o mínimo do Orçamento do Estado.

Em Julho de 1926¹, são dissolvidos todos os corpos administrativos de Portugal continental e insular, devido ao facto de se considerar *“(...) que não seria lógico que após a revolução de 28 de Maio [...] os corpos administrativos continuassem a funcionar com gerências saídas das últimas eleições, por não estarem integradas no espírito que as fez eclodir (...)”* (Oliveira; 1996a: 304). Cabia, então, aos Governadores Cívicos enviarem para o Ministério do Interior os nomes que iriam constituir as novas comissões administrativas. Estas acabaram por ser um campo de recrutamento da União Nacional, uma dependência dos Governadores Cívicos, os quais eram nomeados pelo ministro do Interior, e, ao nível político-administrativo, a base de sustentação e apoio do Estado Nacional.

O centralismo do regime reflectia-se, igualmente, ao nível da organização dos *“corpos administrativos”*. O corporativismo defendia ser artificial a distinção entre município e Estado ou Nação, apoiando a teoria de que só o Estado corporativo poderia superar a dualidade liberal, uma vez que a representação

¹ Decreto-Lei nº 11875, Julho de 1926.

dos interesses dos municípios e da Nação se coadunavam. O Estado opõe-se vincadamente ao individualismo, defendendo que todos os indivíduos se integravam em grupos desde a família à profissão. Sendo o Estado interventor e dirigista, agindo como a entidade reguladora e gestora dos interesses nacionais, as autarquias viam as suas funções bastante limitadas, pois o município era, de acordo com a doutrina do Estado Novo, parte da Nação e, como tal, absorvido pela sua unidade (Oliveira; 1996a).

As autarquias locais não possuíam qualquer autonomia, por colocarem em causa a estrutura centralizadora e poderosa do regime. Todas as decisões tomadas pelas autarquias dependiam de aprovações, autorizações, subsídios da administração central, ficando as promessas eleitorais dos municípios eternamente como promessas, porque o executivo local não possuía poder de decisão exclusivo sobre nenhum domínio camarário (Portas; 1979).

Assim, em 1936, é publicado o Código Administrativo, documento que regulará o Poder Local e o seu exercício. Aqui se define que a autarquia local é constituída por uma população e um território, que poderá corresponder a uma freguesia, a um concelho ou a uma província, sendo sempre qualquer parcela do Estado regulada, pelas leis gerais que deste emanam. O centralismo político-administrativo do Estado chegava às freguesias através do regedor, que era visto como o representante nomeado do presidente da câmara (Oliveira; 1996b).

Quanto à administração dos concelhos, existiam os órgãos comuns: conselho municipal, câmara municipal e presidente da câmara municipal, sendo este a figura dominante nomeada pelo Governo, apesar das recomendações do Código Administrativo para que a escolha incidisse nos munícipes dos concelhos em causa. O presidente da câmara era um magistrado municipal ou administrativo, sobre o qual pesava toda a estrutura administrativa municipal tendo de coordenar, orientar, fiscalizar a execução das deliberações camarárias e representar o município ao nível do poder central. Excepto em Lisboa e Porto, os restantes presidentes de câmara não podiam distribuir "*os negócios municipais*" aos vereadores e seus pelouros (Oliveira; 1996a: 308). O presidente da câmara municipal tutelava as freguesias e era a autoridade policial municipal.

O conselho municipal controlava o presidente da câmara municipal e representava as juntas de freguesia. Estas eram os únicos órgãos eleitos pelos chefes de família, não sendo uma eleição por sufrágio universal.

A câmara municipal era um órgão colegial constituído por um presidente nomeado pelo Governo e por vereadores, dependendo o seu número da classificação dos municípios (*idem*).

Os órgãos especiais eram igualmente consagrados no Código Administrativo de 1940 e incluíam as juntas de turismo, as comissões municipais de assistência e os órgãos municipais consultivos. Estes órgãos eram uma entidade administrativa, não reconhecidos como autarquias, mas integravam-se nas províncias coexistentes com os distritos², desde a Constituição de 1933 (*idem*).

A filosofia centralizadora do Estado Novo exercia-se triplamente sobre as autarquias. Deste modo, os presidentes de câmara eram nomeados pelo Governo, que podia dissolver as câmaras municipais, sendo obrigatório, para determinadas deliberações municipais, ter a aprovação da administração central. Outra forma de centralização constatava-se através da figura dos governadores civis, os quais eram representações do Governo e controladores dos corpos administrativos. As províncias eram um órgão autárquico consagrado na Constituição de 1933, embora ineficazes e a sua utilidade foi contestada desde a entrada em vigor do Código Administrativo. A fraca aceitação das províncias, por parte dos agentes administrativos, relacionava-se com a importância e a tradição concedida aos distritos desde o constitucionalismo monárquico. Por outro lado, o governador civil era o representante do Governo no distrito e perante as autarquias locais. As populações tinham uma maior proximidade com a sua acção e figura, por ter um nome e ser identificável, não se verificando tal com a estrutura impessoal e distante representada pelas províncias. Esta situação levou a que, durante a vigência do Código Administrativo, se tivesse tentado, experimentalmente, substituir as províncias pelos distritos (*idem*).

² Apesar desta situação, a existência dos distritos data do séc. XIX, altura em que foram criados, não obstante as mudanças em termos legislativos e a representação que foram tendo para as populações (Ruivo, 2004a).

Em 1959, as províncias são extintas e substituídas pelos governos civis o que determinou uma alteração da Constituição. A abolição das províncias levou a reformas no Código Administrativo, passando o distrito a ser concebido como uma entidade autárquica supramunicipal, agregadora dos municípios do seu território, devendo apoiá-los e orientá-los e tendo como atribuições o fomento e a cultura (*idem*).

O municipalismo e o poder local estavam totalmente desacreditados, quer pelos membros da oposição, que relegavam para segundo plano o poder local, quer pelos responsáveis políticos, os quais ignoravam o poder local optando por valorizar o poder central, remetendo o exercício do municipalismo para as clientelas do Estado Novo (Ruivo, Veneza; 1988).

Relativamente à situação financeira dos municípios, estes estavam totalmente dependentes das participações do Estado, do Fundo de Desemprego, do Fundo dos Melhoramentos Rurais e da associação de habitantes através das Comissões de Melhoramentos, as quais angariavam financiamentos ou exerciam pressões para solucionar carências. Esta situação de carência de meios financeiros conduziu a que a execução de obras da competência camarária dependesse em maior grau, das pressões exercidas por personalidades locais, com uma maior influência junto da administração central e não tanto por pressões da autarquia. O associativismo dos habitantes de determinado concelho para angariação de fundos, por meio das Ligas de Amigos e das Comissões Locais de Melhoramentos, eram outra forma de poder real não institucionalizado, não coincidente com o poder e iniciativa dos corpos administrativos. Outras razões para o desfasamento existente entre o poder local real, observável em cada concelho, e o poder local institucional relaciona-se com as ausências de meios e quadros técnicos, dificultando o planeamento municipal, e também pelo facto dos presidentes de câmara exercerem a meio tempo o cargo, auferindo apenas uma gratificação mensal (Oliveira; 1996a).

A insuficiência de receitas municipais, a penúria de meios, ferramentas e quadros técnicos adequados conduziam a uma situação de dependência do poder local face ao Estado, podendo a intervenção municipal criar situações em que todas as arbitrariedades eram possíveis. Assim, as autarquias não

possuíam uma real autonomia e tal situação advinha da lei fundamental que lhes era aplicada onde se verificava uma dupla tutela, quer pelo Ministério das Finanças quer pelo Ministério do Interior, e pela escassez de meios financeiros. As exigências impostas pelas transformações da sociedade e incapacidade de resposta dos dirigentes das autarquias, davam destas a ideia de uma organização administrativa desajustada ao novo contexto económico, social e cultural (*idem*).

Em síntese, o poder local e a sua actuação durante o Estado Novo mais não foi que um:

“(...) longo período de centralização feroz, que transformou os órgãos autárquicos em extensões menores de administração central, presididos por mandatários nomeados pelo Governo que haviam de se caracterizar pelo seu espírito de obediência, acomodação e reivindicação controlada.” (Marques; 1986: 2).

2. Do 25 de Abril de 1974 à Actualidade

Os efeitos da revolução de 25 de Abril de 1974 também se fizeram sentir no Poder Local. Num primeiro momento, verificou-se o desmantelamento de toda a máquina administrativa local, câmaras municipais e juntas de freguesia e num segundo momento, que poderemos designar como uma tentativa de “normalização” por parte dos órgãos de poder entretanto criados³, levou-se a cabo a publicação de legislação, ainda que avulsa. Esta tentativa de normalização era controlada pelo poder armado do poder político – o COPCON (Ruas; 1994).

Na Constituição de 1976, o poder local está presente em quase toda a lei, na definição do Estado português e nas garantias de perenidade do direito público. As autarquias passam a ser definidas como “*peças colectivas territoriais*”, visando “*interesses próprios das populações respectivas*” representando-as através de eleições. Auferem de “*património e finanças próprias*”, poder “regulamentar”, sendo tuteladas unicamente pelo Governo (*idem*: 92). Nesta lei fundamental, os seus autores optaram por uma pluralidade de centros de poder, configurando uma separação vertical de poderes,

³ O Movimento das Forças Armadas e os Governos Provisórios.

garantindo, constitucionalmente, competências próprias às autarquias e não apenas as delegadas pelo Governo, não podendo as autarquias auto-extinguirem-se ou estabelecerem entre si acordos de fusão (Oliveira; 1996c).

De acordo com Henrique Barrilaro Ruas (1994: 92) *“É indiscutível que a ordem jurídica posterior ao 25 de Abril representa um esforço sério para a descentralização administrativa. E o mais decisivo no novo sistema é certamente a origem eleitoral de todo o poder local.”*

A Constituição de 1976 define que as autarquias locais são constituídas por freguesias, municípios e regiões administrativas, porém, este último elemento seria criado por uma lei própria e específica, produzindo alguma ambiguidade devido à existência de distritos. A Constituição não hierarquiza os três tipos de autarquias, mas menciona a sua independência e autonomia, apesar de existirem relações entre os vários órgãos (Oliveira; 1996c).

A questão da descentralização foi igualmente consagrada na nova Constituição, definindo a existência de legislação futura e específica definidora das atribuições e competências das autarquias locais. Estas teriam de obedecer a dois princípios fundamentais, por um lado, a descentralização e a atribuição de competências significaria atribuições próprias do poder local e, por outro, existiriam transferências de *“atribuições estaduais de natureza local”* para as autarquias (Oliveira; 1996b: 354).

Um outro tipo de autonomia consagrada é a autonomia financeira, estabelecendo-se que as autarquias locais têm património e finanças próprias resultantes das receitas constituídas por uma percentagem dos produtos dos impostos arrecadados pelo Estado, das prestações provenientes dos serviços por estas prestadas e dos resultados da gestão do seu património. O regime de finanças locais será criado por uma lei futura, devendo a repartição dos recursos do Estado ter em conta a correcção das desigualdades entre autarquias. A partir de 1976, as autarquias ficam aptas a elaborar orçamentos e planos de actividade próprios, a terem capacidade de iniciativa em determinados domínios sem ser necessária a aprovação posterior por parte da administração central, cessando, também, as funções de inspecção desempenhadas pelo Ministério do Interior e das Finanças sobre estes órgãos autárquicos (*idem*).

A Revolução não trouxe de imediato a autonomia financeira, o que apenas veio a acontecer em 1979⁴. Em 1975⁵, tenta-se acabar com a distribuição arbitrária de verbas para as autarquias, porém tal plano só viria a ser concretizado em Maio de 1976, com um novo decreto-lei⁶ (Ruivo; 2000). Apesar de ensaios em contrário vão prevalecendo os subsídios e comparticipações processados pela administração central distribuídos de forma artificiosa e discricionária. Houve tentativas por parte dos governos provisórios de tornarem o sistema mais claro, introduzindo-lhe critérios de distribuição mais equitativos e substituindo os antigos corpos administrativos por comissões administrativas, tanto nas câmaras municipais como nas juntas de freguesia, contudo, estas tentativas tiveram pouca tradução prática (Silva; 1996).

A primeira Lei das Finanças Locais⁷ visava quatro objectivos: “(...) *simplificar as formas de financiamento das autarquias locais, consolidar o regime de autonomia financeira, corrigir as desigualdades entre autarquias e alterar a estrutura das receitas dos municípios.*”. Esta lei não foi de imediato aplicada devido a condições externas, nomeadamente, imposições por parte do FMI relativamente à situação económica e financeira de Portugal, implicando a redução de despesas nos sectores sociais, mas também devido a condições internas, designadamente a falta de regulamentação em domínios como os investimentos, o crédito, entre outros, situações que só anos mais tarde foram resolvidas (*idem*: 437).

A lei previa a existência de quatro impostos (contribuição predial; imposto sobre veículos; imposto para serviço de incêndios e imposto de turismo), definidos como as receitas fiscais próprias dos municípios, impostos locais, pertencendo anteriormente ao Estado. Outras fontes de receitas autárquicas eram ainda a participação no produto global dos impostos profissionais e complementares, a contribuição industrial, o imposto sobre a aplicação de capitais, o imposto sobre sucessões e doações e, ainda, a sisa. A última fonte de receitas provinha da participação em outras receitas inscritas no Orçamento Geral do Estado, como seja o Fundo de Equilíbrio Financeiro. Todavia,

⁴ O Código Administrativo de 1940 só veio a ser substituído pela Lei das Finanças Locais – Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro.

⁵ Decreto-Lei nº 768/75, de 31 de Dezembro, onde se aprova o Orçamento de Estado para 1976.

⁶ Decreto-Lei nº 416/76, de 27 de Maio.

⁷ Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro.

Bernardo Campos (1988: 124) defende "(...) que o processo de 'descentralização' financeira para os municípios, encetado com a Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, é difícil, não é linear e fica aquém das atribuições e competências que lhes cabem.". Se uma das pretensões da Lei das Finanças Locais era o fim dos subsídios e participações da administração central para a local e a realização de uma distribuição financeira segundo critérios rigorosos, a gestão do poder central não concretizou esses objectivos. Desde logo porque após a publicação da referida lei os governos começam a negociar com os partidos a aplicação do normativo, efectuando, entre 1980 e 1984, um corte das verbas relativamente ao que estava legalmente estipulado, conduzindo a que, em 1984, se procedesse à primeira alteração da lei (Ruivo; 2000).

Com a Revolução de Abril, os órgãos autárquicos passam a ser eleitos por sufrágio directo e universal, estando o número de membros constituintes dos órgãos dependente do número de eleitores de cada autarquia. A constituição do executivo da câmara municipal respeitaria assim os resultados eleitorais, o que veio a criar ambiguidades. O facto de estar consagrado que o presidente de câmara é o número um da lista mais votada, levou a uma associação do presidente de câmara ao órgão municipal, por possuir competências delegáveis, não sendo essa situação mencionada na Constituição⁸. Pelo contrário, a lei fundamental do Estado português define que é a câmara municipal, no seu conjunto, o órgão executivo do município e não apenas o seu presidente (Oliveira; 1996c).

De acordo com Ruivo e Veneza (1988: 11), após o 25 de Abril, "O 'Poder Local' emergente é, assim, um poder baço e apagado, feito de comissões administrativas encarregadas de gerir o Município herdado do Estado Novo."

⁸ Esta situação de associação do presidente de câmara ao órgão do município leva a que o presidente da Câmara Municipal de Sicó na assembleia municipal de 13 de Fevereiro de 1998 tivesse proferido as seguintes afirmações "Diz o senhor, que a leitura que faz do orçamento, (...) lhe permite apontar (...) que o meu mote de gestão não deveria ser 'Parar nem Pensar', mas, porventura, 'Devagar se vai ao longe' (...) Não irá haver paragem nenhuma mas, naturalmente, que não gostaria que alguém que não eu, me substituisse naquilo que é a gestão técnica e política, naquilo que é o calendário financeiro do investimento público (...) que não faria sentido, que tendo eu tido a confiança esmagadora dos munícipes do concelho (...)" (Acta da sessão ordinária da Assembleia Municipal de Sicó – 13/02/1998). Se tal associação não existisse, o presidente de câmara não falaria utilizando os pronomes como "eu" ou "meu", mas sim, pronomes ou expressões como "nós" ou "a minha equipa"/"o meu executivo".

Porém, com as eleições autárquicas de Dezembro de 1976, “(...) a primeira grande expressão popular efectiva do Poder Local no Portugal contemporâneo (...)” (*idem*: 12), inicia-se um conjunto de rupturas com as práticas e ideologias administrativas ainda herdadas do Estado Novo. Vivia-se, até à data, numa situação de continuidade que se alterará com o exercício do Poder Local, após as primeiras eleições municipais.

Mas a Revolução do 25 de Abril trouxe também o início de um paradoxo entre a teoria e a prática, pois se, por um lado o enquadramento normativo do poder local era dos mais modernizantes, por outro, na sua aplicação, tal não se verificava. Assim, em 1976, após as primeiras eleições autárquicas, os municípios e os seus autarcas confrontam-se com as imensas dificuldades de desenvolvimento local, levando à emergência de uma actuação que se poderia denominar de “*Município-Providência*”, mas que, legislativamente, nunca esteve consagrada. O aparecimento de alianças sociais ao nível local, a diminuição da força dos aparelhos repressivos do Estado, o aumento do acesso de população sem poder económico às instâncias do Estado, impele as autarquias locais a realizarem novas funções económicas e sociais. É através da emergência de uma elite política local, reivindicadora de transferências de recursos, que o poder local se vai autonomizando politicamente, de uma forma dinâmica e reivindicativa (*idem*).

Apesar do aumento da autonomia do Poder Local, esta encontra obstáculos, na sua implementação, fruto de um processo de descentralização descontínuo. Se a descentralização territorial é consagrada na Constituição de 1976, as atribuições e competências das autarquias só são legisladas em 1977, aparecendo só em 1979 a primeira Lei das Finanças Locais. Assim, a autonomia do Poder Local sofre pressões e é sujeita a critérios de avaliação externa que, simultaneamente, a comprimem e libertam, levando a que existam práticas e ritmos locais discrepantes do enquadramento legal, ultrapassando-o de forma a atingir objectivos considerados pela autarquia como prioritários. Contudo,

“A discrepância é [...] mútua [tanto do poder local relativamente ao central como vice-versa]. Por um lado, e em algumas áreas, a legislação e regulamentação centrais não acompanham ou respondem com atraso a

determinadas práticas autárquicas mais avançadas. Por outro, é por vezes a vontade política autárquica que se move a uma velocidade inferior à legalmente pretendida ou estipulada.” (idem: 14).

Este obstáculo tornar-se-á uma característica decisiva da realidade portuguesa. O poder local português caracteriza-se pelo que Legendre definiu como a *“excepção concedida pelo Príncipe”* (Ruivo, Francisco; 2003: 8), a excepção ao legalmente estipulado promovida pelo próprio legislador, o Estado. Tal situação foi permitida por várias ordens de razões, uma das quais o facto de nunca ter sido definida e instaurada, com toda a clareza, uma demarcação entre o que é “público” e o que é “privado”, verificando-se uma amálgama entre os dois níveis. Outro aspecto que caracteriza esta excepção é a existência de um ritmo sociocêntrico e um outro, egocêntrico, caracterizadores da actuação do poder público. O primeiro fomenta uma actuação geral e abstracta, tendo como fundamento a igualdade de todos os cidadãos perante o poder, originando a criação de um espaço de cidadania. O segundo, opostamente, produz soluções ancoradas em particularismos, veiculados por determinados cidadãos, deixando de se defender a igualdade de todos perante o poder, para se fomentar a igualdade apenas de alguns (Ruivo, Francisco; 1999).

Uma outra ruptura que o 25 de Abril proporcionou foi o aumento da importância das elites políticas locais. Até 1974, constatava-se um desenvolvimento anormal e indeterminação normativa, uma concentração dos recursos financeiros na administração central, a desvalorização da democracia local, levando a que os principais actores fossem tomados ou como actores estatais ou nacionais, nunca sendo vistos e valorizados como actores locais. Mas, com o 25 de Abril e a emergência das elites políticas locais, há um reforço e necessidade de descentralização, conduzindo a uma modificação no tecido produtivo, ao aumento das reivindicações locais e regionais por políticas que contrariem as desigualdades, criticam-se as administrações concentradas e exigem-se interlocutores estatais próximos das populações (Ruivo, Veneza; 1988).

Apesar das primeiras eleições se terem realizado em 1976, só em Outubro de 1977 foi publicada a Lei das Autarquias⁹, definindo as atribuições e competências dos órgãos autárquicos: freguesia, município e distrito. A ambiguidade desta lei, aliada à pouca experiência dos autarcas e a uma prática instaurada de caciquismo local, obrigou à publicação¹⁰ de um novo enquadramento jurídico para as autarquias (Oliveira; 1996c).

Esta nova legislação omitiu qualquer disposição relativa aos distritos, clarificou os poderes fiscalizadores das assembleias municipais, aceitou a possibilidade de vereadores a tempo inteiro e parcial no executivo camarário e alargou o mandato dos órgãos autárquicos de três para quatro anos. Relativamente à câmara municipal, alargou as suas atribuições e competências, instaurou o *"presidencialismo"*, atribuindo ao presidente da câmara o poder de decidir o regime¹¹, assim como as funções e competências dos vereadores. Ao instaurar esta hierarquia e dependência dos vereadores para com o presidente de câmara, este torna-se a figura mais importante do município. Tem competências próprias e poderes de superintendência, podendo, igualmente, delegar competências nos vereadores, o que leva a uma identificação da câmara municipal às práticas e discursos do seu presidente¹² (Oliveira; 1996a).

Para Helena Torres Marques, o futuro do poder local passava pelo *"(...) desenvolvimento económico e a criação de emprego, uma maior participação*

⁹ Lei nº 79/77, de 25 de Outubro. De acordo com esta lei, são atribuições das autarquias: o zelar pelos interesses das populações, a administração de bens próprios e sob jurisdição autárquica, o fomento e abastecimento, a cultura, a assistência e salubridade pública. Esta lei definia que a assembleia distrital era composta por representantes das câmaras municipais e das assembleias municipais, o governador civil presidia às sessões, não tendo direito a voto, competia-lhe executar as deliberações da assembleia respeitantes ao distrito. As assembleias municipais têm um regimento próprio, votado pelos membros, com um modelo semelhante ao parlamentar devido à existência de grupos parlamentares com líderes e disciplina de voto (Oliveira; 1996c).

¹⁰ Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março.

¹¹ Meio tempo ou tempo inteiro.

¹² O excerto de uma entrevista realizado a um actor privilegiado no concelho de *Sicó* vem reforçar a ideia de *"presidencialismo"* anteriormente expressa e a dependência que os vereadores poderão ter em relação ao presidente de câmara: *"Por aquilo que eu conheço quem manda é o presidente. Aliás, ele, na frente de quem estiver, manda calar qualquer vereador e o que ele assumir está assumido. Isso já aconteceu comigo há uns anos atrás, depois de um pedido de transporte e o vereador ter dito que não, eu falei com ele e ele assumiu e cumpriu. Penso que, em qualquer circunstância, ele desdiz na frente de quem estiver, e já o fez várias vezes à frente de mim, ele diz para a vereadora 'tu aqui não dizes nada, falo eu', ele assume. Penso que ele concentra todos os poderes e ninguém tem nenhum poder."* (entrevista 6, linhas 323-330).

na acção social, aos cuidados básicos de saúde, no fomento da educação, do desporto, da cultura, no ordenamento do território e protecção do ambiente (...)" (1986: 3). O poder local devia, igualmente, abrir-se à cooperação internacional tanto a nível cultural, através das geminações de municípios, como a nível económico, aproveitando os fundos comunitários. Estes novos domínios de actuação do poder local deveriam ser acompanhados de forças descentralizadoras e da criação das regiões administrativas.

Ressurge, também, nesta altura, a importância do poder local para a educação com a construção das antigas escolas primárias após o 25 de Abril, assunto que será retomado no terceiro capítulo quando abordarmos mais aprofundadamente esta relação.

De acordo com Ruivo e Francisco (1999), assistiu-se, numa primeira fase de actuação, à criação de um modelo de legitimidade do poder local, através da delimitação das suas competências e atribuições, porém, esta situação correspondeu, na realidade, mais a uma partilha de custos do que de responsabilidades. No pós 25 de Abril, perante a crise financeira e a necessidade de conter determinadas despesas, o Estado optou por partilhar, com o poder local, determinados custos, 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."* (*idem*: 289).

Perante sociedades locais com baixos níveis de desenvolvimento económico, grandes assimetrias regionais e carências em infraestruturas urbanas, o papel das autarquias passou pela infraestruturização básica e a criação de equipamento indispensável ao nível local. Durante quase dez anos, a política autárquica baseou-se, para além da criação de infraestruturas, como já foi mencionado, na reorganização dos espaços urbanos (Mozzicafreddo *et al.*; 1988b).

A partir de 1986, a adesão à CEE e o aumento dos recursos financeiros, inerentes à integração europeia, proporcionaram a criação de muitos projectos autárquicos que não se realizariam de outra forma (Jacinto; 1988). Um dos princípios fundadores da política regional da Comunidade Europeia, que esteve na base da transferência de fundos comunitários para Portugal, após a adesão

à CEE (1986), foi o *"argumento solidário"* de acordo com Reiner Martin (1999) (citado por Ruivo, Francisco; 2003). Tendo em conta este argumento, os Estados Membros menos desenvolvidos, seriam ajudados pela União Europeia, quando não conseguissem solucionar, internamente, os seus desequilíbrios regionais, ao nível do seu desenvolvimento. Assim, a instauração de uma política regional comunitária possibilitou, para grande parte dos Estados Membros, uma reestruturação administrativa e o desenvolvimento dos níveis infra-nacionais de governo, implicando-os directamente nas tomadas de decisão e no desenvolvimento das suas regiões.

Mesmo antes da adesão de Portugal à CEE, o país, de 1980 a 1984, beneficiou de apoios financeiros, a fundo perdido, para investir em sectores relacionados com a economia. O objectivo do Governo era usufruir, a partir de 1986, da política regional europeia, nas mesmas condições que os restantes Estados Membros, implicando uma reorganização da administração pública. Para aceder ao FEDER¹³ foi criada, em 1983, a direcção geral de desenvolvimento regional, no Ministério da Administração Interna, o que levou à elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional 1986/90 apresentado à CEE. Em 1988, com a Reforma dos Fundos Estruturais, começam-se a estabelecer prioridades entre as várias regiões, tendo como critério a média comunitária, sendo que Portugal passa a ser tomado globalmente relativamente ao seu nível de desenvolvimento sócio-económico. Tal situação possibilitou que o país fosse o maior beneficiário relativamente aos auxílios económicos com o conseqüente desenvolvimento de inúmeros projectos (Ruivo, Francisco; 2003).

Durante este período verificou-se um abrandamento das reivindicações do poder local, face a uma administração centralista e autoritária, para a autarquia passar a ser a forma privilegiada de desenvolvimento local, *"O objectivo é agora situar a autarquia nas 'encruzilhadas do desenvolvimento', definindo-a como actor de primeira instância na elaboração e execução das estratégias socio-económicas locais e regionais."* (Ruivo, Francisco; 1999: 287). O poder local apercebe-se então, que a criação de infraestruturas e equipamentos não é suficiente para refrear o êxodo populacional para os

¹³ Denominação dos Fundos Europeus destinados especificamente à promoção do desenvolvimento regional.

centros e o envelhecimento das periferias. A meta passa a ser encontrar formas de gerar emprego atraindo população, e de evitar que a terciarização seja a única forma de desenvolvimento local. A solução passa pelo planeamento, pela transformação da estrutura administrativa e da sua relação com a sociedade civil, pela gestão municipal dos sistemas de infraestruturas e pelo solucionar das reivindicações das freguesias (Ruivo, Veneza; 1988).

O emergir da necessidade de desenvolvimento local levou à aproximação dos serviços às populações, ao aumento do nível de eficácia das competências municipais, criando um conjunto de relações, ao nível do município, onde participasse um número cada vez maior de habitantes. Esta nova fase do poder local conduziu à emergência do movimento associativo intermunicipal de forma a encontrar soluções supramunicipais para o desenvolvimento (Branco; 1987). O exemplo mais marcante foi a criação, em 1984, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, que, no seu II Congresso, em 1985, exigiu, entre outras, uma maior descentralização de competências para as autarquias locais (Veneza; 1986).

Verificamos, actualmente, que a densidade associativa dos municípios é muito elevada, sendo que cerca de 63% dos municípios participam em alguma associação e 26,5% participam em duas ou mais associações. Este elevado grau de associativismo deve-se, essencialmente, à criação de associações para fins muito específicos, visando o desenvolvimento local, tais como as questões do saneamento básico, do tratamento de águas residuais ou dos lixos urbanos e também a elaboração dos Planos Directores Intermunicipais. Concretizados os objectivos a que essas associações se propunham, são extintas e cria-se uma nova associação para solucionar qualquer outro problema (Ruivo; 2004b).

Entretanto, em 1984, as autarquias vêm alargadas e aumentadas as suas competências e atribuições¹⁴. Os municípios passam a desempenhar a sua actividade ao nível do equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, saúde, tempos livres e recreio (Oliveira; 1996a).

¹⁴ Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março.

O Governo proporcionou assim um vasto conjunto de atribuições e competências às autarquias, mas não lhes facultou meios financeiros e técnicos necessários à concretização das novas funções, pelo que o poder local se debatia com uma enorme falta de recursos. As autarquias alegam a sua maior proximidade com as populações e a necessidade de melhorarem as condições de vida das mesmas, bem como o desenvolvimento social do local para exigir a transferência do Orçamento Geral do Estado para os municípios, não recusando o alargamento das suas competências (Fernandes; 1993a).

Porém, o processo de desenvolvimento autárquico pode ser caracterizado por uma forte dinâmica de evolução. De 1999 a 2002, são publicados normativos¹⁵ que podem ser considerados extremamente inovadores, no que diz respeito a competências e atribuições do poder local. Todavia, ao transferir dezasseis áreas de competências¹⁶ para os municípios de uma forma rápida e intensa, estas não foram, até hoje, totalmente regulamentadas, deixando em aberto um vazio, possibilitador de diversas interpretações e práticas. Vazio, esse, visível no domínio da educação quando apenas em 2003, pela Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto, é que foram regulamentadas três competências de um total de cerca de dez. As competências regulamentadas referem-se à criação do Conselho Municipal de Educação, a elaboração da carta educativa e a *"construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar"* e de ensino básico, deixando de fora a regulamentação de competências como as actividades complementares de acção educativa ou a educação extra-escolar. Mais uma vez se confirma a existência de discrepâncias entre o que é legislado e a sua aplicação prática, sendo que os aplicadores da legislação deparam-se com situações de incerteza, quanto à melhor forma da sua aplicação, dadas as constantes mudanças e o aparecimento de novas situações não previstas.

Por último, Mozzicafreddo *et al.* (1988b) defendem que o poder local só poderá continuar como sistema político local e independente dos grupos locais

¹⁵ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro e a Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, já alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

¹⁶ As atribuições dos municípios, de acordo com a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, passam a ser: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; acção social; habitação; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa.

e da Administração Central, se as suas acções de desenvolvimento se basearem em consensos alargados nos sectores sociais locais, diminuindo o carácter ideológico-partidário da acção política local. Outro aspecto importante será a necessidade de uma maior autonomia do poder e da sociedade local, relativamente à Administração Central. Este grau de autonomia relacionar-se-á com o nível de desenvolvimento económico local, que entretanto se for alcançando. O desfasamento entre o possível e o real, aliado a uma inexistência de estratégias de desenvolvimento local, leva a que os executivos locais tentem solucionar essa disparidade através de um fechamento político da sua gestão, em vez de agirem activamente sobre as sociedades locais.

Constatamos, desta forma, que com a Revolução do 25 de Abril de 1974, surgiu uma realidade até aí desconhecida. Os municípios vêm-se perante concelhos sem quaisquer infraestruturas ou equipamentos básicos necessários à vida das suas populações. Os autarcas recentemente eleitos começam a chamar, como competência autárquica, o desenvolvimento local dos próprios territórios. Porém, a par da vontade e necessidade de desenvolver os municípios assiste-se a uma falta de recursos financeiros primeiro devido à inexistência de legislação sobre as finanças locais, posteriormente devido à não aplicação da lei como estava previsto. Esta situação conduz a que em 1984 se proceda à primeira alteração da Lei das Finanças Locais, e, simultaneamente, a uma definição precisa das competências autárquicas.

Os municípios, pese embora os entraves financeiros com que se debatem, começam a ter uma maior autonomia ao nível das suas atribuições e competências, e ao fazerem uso do reforço do seu papel deixam de ser apenas as instituições que se limitam à criação do saneamento básico, para serem entidades que se preocupam com o bem estar das populações e com o desenvolvimento local, enveredando por domínios mais recentes de actuação como a educação, o planeamento e ordenamento do território, ou mesmo, acção social.

3. Relação entre o Poder Local e o Poder Central

As periferias e o centro sempre foram tratados como lugares distantes e opostos, ora veiculando o centro uma hegemonia cultural para com as periferias, ora sendo estas lugares de exploração económica por parte do centro.

Tradicionalmente, a administração era vista, pelos variados modelos teóricos, como um instrumento subordinado e ao serviço do poder central - o Estado - que veiculava as obrigações que a administração era obrigada a cumprir, estando ela totalmente subjugada ao poder do legislador. Para além de não possuir qualquer autonomia, era igualmente, caracterizada pelo seu monolitismo, por ser uma unidade do poder do Estado com todos os seus órgãos hierarquizados, dependendo mais uma vez, única e exclusivamente, de um centro de poder único. Outra característica emblemática da administração é a sua racionalidade, imposta pelo modelo weberiano, através do tipo ideal de burocracia (Weber; 1995). Assim, a administração era o modelo perfeito de uma organização hierárquica, regulamentada, burocrática, despersonalizada, totalmente eficaz, previsível e imparcial. A administração era, desta forma, uma estrutura mítica por ser totalmente instrumental (sempre ao serviço do Estado e sem autonomia), uma unidade de poder e hierarquização dos órgãos que a compõem, bem como, totalmente racional e imparcial (Timsit, 1986). Era o centro a dominar a periferia.

Contudo, estes três mitos da imagem da administração (mito da instrumentalidade, da unidade e da racionalidade) foram postos em causa e até ultrapassados pela actual imagem e desempenho do poder local.

Desta forma, a ideia de local onde se desenrolam determinados acontecimentos e emergem relações sociais e institucionais remete-nos para uma posição num conjunto de elementos interrelacionados, uma posição num universo macro, que o estrutura e onde negocea a sua posição. Pela negociação, o local obtém uma margem de afirmação, mas também, de apagamento, implicando ganhos e perdas nos processos negociáveis a que é sujeito. O local é, então, composto por uma identidade subjectiva territorial, construída pelo sistema produtivo, pela história, pelo grau dos seus sucessos e insucessos, pelo poder das suas elites, pelos recursos de que dispõem,

actividades e situações específicas que acabarão por influenciar a sua identidade (Ruivo; 2000).

Podemos verificar que os três mitos atrás descritos se encontram desactualizados. O local não é, sempre, subordinado e instrumentalizado pelo centro, pois em certas circunstâncias é autónomo. Os actores que o compõem sabem que possuem uma margem de liberdade, utilizando-a estrategicamente nas interacções com os outros, controlando uma zona de incerteza existente ao nível das relações locais, desenvolvendo, assim, situações de dependência e conflito não estando sempre subordinados ao centro (Timsit, 1986).

Constatamos, igualmente, que o Estado não é um bloco unido de poder emanado de cima para baixo, sendo sim dividido e cheio de fissuras, de acordo com Nicos Poulantzas (*idem*), e que o seu poder não tem, actualmente, o sentido único de “*cima para baixo*”. Para Croizier (*idem*) o Estado está dividido em múltiplos serviços com uma função específica, não podendo essa função ser transferida para qualquer outro serviço, daí a administração, bem como o poder local, não serem versões monolíticas do poder estatal.

Observamos que o local não corresponde à imagem de racionalidade absoluta, pelo facto de ser constituído por inúmeros actores cada um com uma racionalidade que é construída pelas funções que desempenham. Assim, perante um determinado problema, os actores não são capazes de encontrar a solução óptima, devido aos seus constrangimentos, às possibilidades que possuem e à informação de que dispõem, tentam é agir da forma mais racional que encontram. Verificamos, então, que a administração e, conseqüentemente, o local, abandonaram a imagem de racionalidade perfeita para se caracterizarem por uma multiplicidade de racionalidades, fruto da multiplicidade de actores que constituem essa organização ou sistema (*idem*).

O local, é, assim, redefinido como uma instância mediadora:

“(...) o local recebe e processa dados das estruturas mais vastas, os quais, adaptados, vão ser praticados pelos agentes que nele se movimentam; simultaneamente, recebe, processa e canaliza [...] práticas e identidades dos agentes locais susceptíveis de reconstruir as estruturas.” (Ruivo; 1990: 78).

O conceito de local só será analisado na sua plenitude a partir do momento em que se consideraram os seus três elementos definidores: o local

como localidade onde se verificam determinados acontecimentos; o local como posição num determinado conjunto de elementos que se inter-relacionam, e, local como negociação. Então, dar-se-á importância à cultura política local, como sendo o lugar onde se verificam relações sociais situadas em posições relacionais, criadoras de um sentido de territorialidade. Ao mencionar-se o conceito de cultura política local, é necessário ter em conta "(...) que existem estruturas sociais e modelos de interacção específicos de determinado local que podem dar origem a formas também específicas de comportamento político." (idem: 80-81)¹⁷.

Os locais são actores colectivos com uma imagem de si próprios transmitindo-a para o exterior, negociando, assim, a sua posição na hierarquia dos locais. É, no local, que as políticas globais se concretizam, adaptam e relacionam, sendo o conjunto dos vários locais a estrutura da política nacional. Esta nem está totalmente isolada do contexto nacional, nem está dependente dos níveis superiores de poder (Ruivo; 2000). O Estado necessita de formas de governo local para ligar o centro às periferias, sendo esta ligação fundamental para a manutenção da hegemonia e legitimação do Estado. Por outro lado, o local necessita da influência política concedida pelo Estado, por meio dos aparelhos político-partidários e das ligações local-central, que permitem o jogo político com as suas regras informais e as especificidades, que variam de local para local, consentindo que a periferia subsista (Ruivo; 1990).

Existe sempre uma "zona de incerteza", na relação entre o poder local e o poder central, uma margem de manobra onde se evidencia o poder que as periferias realmente possuem. Esta situação vem enfatizar o fim do mito da instrumentalidade defendido por Timsit (1986). Mais uma vez se verifica que a administração local não está sempre dependente da administração central, mas que possui um conjunto de constrangimentos, utilizando-os em seu

¹⁷ Esta questão será analisada mais pormenorizadamente, aquando da caracterização dos dois estudos de caso, mas podemos já evidenciar duas formas distintas de comportamento político. Em *Sicó*, verificamos a existência de um poder político com uma atitude centralizadora e personalizado na figura do presidente de câmara, este não tem qualquer tipo de constrangimento em criticar publicamente a actuação do seu executivo e em contrariar essa mesma actuação. Por outro lado, em *Baixo Mondego*, constata-se uma actuação mais aberta à comunidade local, sem grandes níveis de concentração de poderes no presidente de câmara: "(...) não me parece que a câmara, que o poder, autoridade esteja muito concentrado, parece-me que trabalham de uma forma colegial, claro com todas as hierarquias e é assim que as coisas funcionam, parece-me que não, que ali não há assim um "eu quero, posso e mando", que as coisas não estão assim pessoalizadas, (...)" (entrevista 7, linhas 208-212).

proveito, face ao centro. O factor decisivo, nesta relação, situa-se na comunicação e troca política entre as periferias e o centro. Esta mediação entre o local e o central tem em primeiro plano o eleito local, o qual é escolhido por ser uma figura carismática, com prestígio na comunidade, tendo uma autoridade formal, para além da informal, possuída na comunidade em que se insere. Contudo, o eleito só será um verdadeiro mediador autárquico, se possuir atrás de si um sistema de partidos com importância no local (Ruivo; 1990).

De acordo com um estudo realizado por Ruivo (2000: 149), 67,9% dos presidentes de câmara mencionaram, em primeira e segunda prioridade, que o papel do autarca é canalizar *“recursos para o seu concelho através do acesso a elementos da Administração Central”*, com uma percentagem menor (41,4%), apesar de tudo bastante significativa, estava a expressão *“(...) o autarca obtém a satisfação das necessidades locais através da sua rede de contactos pessoais e familiares”*. Segundo o autor, esta percentagem relaciona-se com a pessoalização e familiarização como prática para resolver e obter recursos para o local, invalidando a hipótese de um funcionamento pleno e transparente das instituições democráticas¹⁸.

Existem alguns factores condicionadores do facto do autarca nem se assemelhar ao tipo ideal de notável, tal como é definido pela literatura clássica, mas também não se assemelhar ao administrador neutral e apolítico, de acordo com o modelo racional weberiano. Tal situação deve-se a uma mudança na forma de comunicar com o centro. As ligações e vínculos tradicionais existentes foram substituídos, a partir do momento em que se começou a verificar uma maior intervenção dos corpos burocráticos nas relações com o local e o centro, conduzindo a novas aberturas e fechamentos na comunicação e troca política, levando a relação a possuir vínculos mais burocratizados. Verificou-se uma mudança na base social de recrutamento político local, as elites locais, compostas pelos proprietários rurais ligados à magistratura ou medicina, deixaram de ter a supremacia na representação política do local,

¹⁸ Situação no concelho de Sicó: *“(...) penso que o concelho de Sicó neste momento o poder político está a ser regido por uma distribuição de favores, quer promessas disto, promessas daquilo e as pessoas, mostra aí a capacidade das pessoas, num concelho altamente carenciado, com falta de emprego, com falta de, penso que é fácil dominar.”* (entrevista 2, linhas 129-133).

emergindo actores pertencentes a grupos sociais menos contemplados. Um terceiro factor foi a transformação verificada ao nível da política local, deixando esta de se apoiar na rede de conhecimentos locais de carácter pessoal, passando a sustentar-se numa rede de conhecimentos formais e informais constituída por grupos, associações, actividades organizadas, tanto de âmbito local como nacional, onde a dominação e a legitimação tradicionais não se verificam. Por último, as populações locais deixaram de se satisfazer apenas com a realização de necessidades individualizadas, exigindo actuações e intervenções de âmbito mais público e colectivo. Todos estes factores levaram a que o autarca local assumisse um papel de mediador entre o Estado central e a sociedade civil, pois para a implementação de determinadas directivas nacionais é importante a iniciativa local. Sendo os autarcas locais os mediadores dessas políticas nacionais são obrigados a procurar novas “fontes” de recursos públicos e novas redes de contactos sociais, tanto formais como informais (*idem*).

Essas redes de contactos são extremamente importantes para ultrapassarem constrangimentos materiais e relacionais inerentes à sua função de agentes locais, sendo estes impelidos para uma variedade de actuações, tanto local como centralmente. A maneira que os actores locais possuem para acederem às autoridades centrais e daí retirarem os seus dividendos assume uma forma indirecta e uma forma directa. Os contactos indirectos processam-se através da intermediação das associações de municípios. Estas associações têm o papel de “redes intergovernamentais” (Ruivo, Francisco; 1999: 291). Uma vez que as questões por elas apresentadas adquirem determinadas especificidades, passam a ser vistas como problemas colectivos, que afectam um conjunto de autarcas e não um autarca isoladamente, sendo que as questões a serem influenciadas são as que obtêm algum consenso dentro da associação, apesar de não serem garantidos os resultados desejados através deste contacto (*idem*).

Os contactos directos, face-a-face, dos actores locais para com os actores centrais, como forma de obter recursos e financiamentos, tendem a aumentar devido a várias razões. Uma delas prende-se com o facto das necessidades municipais não serem exclusivamente colectivas. Existem necessidades específicas de determinado local e daí ser a reivindicação individual mais

facilitada relativamente à reivindicação colectiva. Outra das razões é o facto de não se verificar uma separação nítida entre o local e o central, assistindo-se a uma interpenetração, constatável pela informalidade de determinadas situações. Esta interpenetração possibilita medir a influência que o local tem no centro e o chamar a atenção dos actores centrais para os problemas do local e, dependendo da importância do local no centro, solucionar com alguma rapidez essas necessidades (*idem*).

Após o que ficou exposto, é possível verificar que as relações entre o centro e o local não são um movimento iniciado no centro terminando no local, pelo contrário, existem mecanismos de troca e negociação entre ambos. As relações entre o centro e a periferia estão numa tensão dialéctica, assegurada por um mecanismo de regulação, denominado por Grémion de *"regulação cruzada"* (Ruivo; 2000: 52). Este conceito evidencia que a relação centro-periferia não se realiza apenas de uma forma vertical, mas principalmente, num eixo horizontal. Esta ideia surgiu pela constatação que o relacionamento entre as autoridades centrais e locais não correspondia ao esquema oficial difundido, existindo disfunções e efeitos perversos, sendo, igualmente, observada a existência de mecanismos informais de relacionamento entre os vários níveis hierárquicos. Para Grémion, o conceito de *"regulação cruzada"* é *"(...) a forma de controlo social suprajurídico e infrapolítico que se desenvolve a partir da negociação em torno da regra no sistema político-administrativo local."* (*idem*: 53). Não existindo uma aplicação linear e hierárquica das normas jurídicas do topo para a base, assistem-se a mecanismos de troca e negociação entre os vários níveis. O local não existe sem o central e vice-versa, ambos os níveis coabitam e complementam-se, apesar de algumas oposições.

Verifica-se então que o modo de relacionamento entre o centro e a periferia não se processa mais nos termos enunciados inicialmente. Ao proceder-se à análise do relacionamento entre o centro e o local, devemos ter em conta que a tónica dominante nessas relações se situa nos seus eixos de comunicação e troca política, numa *"cumplicidade política e administrativa"*. O ponto de encontro do seu relacionamento, apesar de desigual, é através das alianças realizadas na relação entre centro e periferia, esta não deve ser

tomada como região isolada e subdesenvolvida, mas como um espaço onde se “(...) possa privilegiar os operadores das *cumplicidades e alianças*, isto é, *administrações periféricas e entidades locais*.” (Ruivo; 1990: 83). A actividade do Estado passa a ser vista como redistribuidora de bens públicos, podendo atrair recursos e não mais como difusor de formas culturais e prerrogativas centrais. Por último, a política local adquire importância através das suas elites, podendo estas, pelo seu poder, canalizar recursos para o local.

Ao nível da educação esta situação constata-se pelo captar de recursos, para a criação de infraestruturas educativas, de serviços de apoio às famílias, como era a alimentação ou transportes, quando muitas autarquias já o faziam sem que essas competências estivessem definidas legislativamente por parte do centro.

4. Territorialização das Políticas Públicas

Desde o século XVIII, aquando da consolidação do Estado moderno, o poder de determinação, influência e controlo era exercido por um aparelho administrativo, baseado em princípios como centralismo, unidade, hierarquia, funcionalismo, autoridade e separação entre os domínios público e privado. O Estado era criador e executor das questões políticas, nomeadamente as políticas públicas, possuía uma configuração centrípeta, chamando a si funções até aí dispersas na sociedade e daí a importância de conceitos como centralismo e centralização (Gomes; 2003).

A emergência do modelo estadualista e do Estado-Providência tem, na sua origem, o paradigma keynesiano. De acordo com este paradigma, era importante conciliar a economia de mercado e o desenvolvimento económico com a necessidade ética e social de pleno emprego, o que só seria possível com o alargamento das funções do Estado, funcionando, este, social e economicamente, como um mecanismo regulador e propiciador do crescimento económico (*idem*).

Todavia, a partir de finais do séc. XX, assistiu-se a uma desresponsabilização do Estado como garante de bem-estar social, conduzindo a uma crise do Estado-Providência. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1990), a crise emergente do Estado-Providência deveu-se a

quatro ordens de razões. Em primeiro lugar, o Estado fez despesas acima dos recursos disponíveis. O facto das despesas do Estado dependerem da acumulação de recursos existentes, fez com que elas ultrapassassem os limites impostos pelos próprios recursos verificando-se um excesso de despesas e a consequente crise financeira. Uma segunda causa da crise do Estado-Providência foi a ineficácia do Estado em controlar as crises do capitalismo. Sempre se pensou que as despesas em capital social evitavam as crises económicas e as consequentes despesas sociais, contudo, constatou-se que *"(...) a actuação do Estado tende a enfraquecer os mecanismos de gestão das crises."* (*idem*: 204).

Por outro lado, a racionalidade subjacente à actuação do Estado, está centrada nas leis e não no resultado que advém da aplicação dessas normas legais, estas *"(...) visam obter determinados resultados (bens e serviços produzidos pelo Estado) e, por isso, o desempenho da administração tem que ser avaliado pela qualidade dos resultados e não pela conformidade com as normas legais."* (*idem*: 205). Pelo facto do Estado ter centrado a sua racionalidade no cumprimento das normas legais instituídas e não na qualidade e adequação dos resultados das suas políticas, esta é mais uma das razões que conduziu à emergência da crise do Estado-Providência. O último aspecto a observar prende-se com a emergência de novas atitudes culturais face ao Estado. O Estado-Providência assenta numa solidariedade colectiva e numa dinâmica igualitária entre todos os cidadãos, todavia, esta visão cultural do Estado choca com o desejo à diferença e individualismo reivindicado pelos cidadãos. O choque entre estas duas concepções distintas do papel do Estado, levou ao avolumar da crise do Estado de bem-estar em Portugal.

De forma simultânea com a crise do Estado-Providência, esteve a contestação à abordagem clássica das políticas públicas. Esta sempre privilegiou o modelo de execução *"top-down"*, caracterizado por ser um processo linear, de cima para baixo, num movimento que se iniciava nos mais fortes, terminando nos mais fracos, dos centros para as periferias. A decisão era tomada no centro, não sendo a sua execução problemática nem questionável. Como já atrás foi mencionado, julgava-se que a administração era um instrumento ao serviço do centro, sem qualquer autonomia, perfeitamente racional e despersonalizada, submissa a um único centro de

poder em que as hierarquias comandavam a aplicação das políticas no local (Timsit; 1986). Porém, este paradigma estava errado por se acreditar na possibilidade de modernização ilimitada, única e exclusivamente na regulação jurídico-formal (Ruivo; 2002a).

A crise do Estado-Providência e do paradigma keynesiano, aliado à descredibilização do modelo tradicional destas políticas, levou ao aparecimento de um novo modelo de construção das políticas públicas e à emergência do paradigma da territorialidade. De acordo com este novo paradigma, o Estado, ao defender a partilha de responsabilidades pelo colectivo, vai acabar por delegar essas funções e competências no próprio colectivo, verificando-se uma redefinição do papel e da imagem tradicionalmente ligada ao Estado. A territorialidade é definida como um modo de reconfiguração da acção, de acordo com os princípios da proximidade, participação, cidadania, co-responsabilização e autodeterminação, e não mais um apoio material à actuação do Estado (Gomes; 2003).

Estes princípios vão ser operacionalizados respeitando o conceito de subsidiariedade, através do qual se defende a necessidade de aproximar os centros de decisão e o quotidiano dos cidadãos. Este princípio implicará a difusão de novos níveis de poder e responsabilidade. Do ponto de vista da social democracia, implicará uma participação inclusiva dos cidadãos na vida democrática, por outro lado, do ponto de vista neoliberal, implicará a auto-responsabilização e a reconfiguração do tecido social, sendo uma compensação à desintervenção pública. Desta forma, processar-se-ão duas transformações. Primeiramente, emergirá uma nova concepção de local com uma função de intermediário entre os vários níveis de poder, proporcionando uma regulação colectiva favorecedora da integração social e territorial e uma plataforma de reconfiguração do tecido social. A segunda transformação relacionar-se-á com uma modificação cultural da acção pública, nas finalidades e no comportamento dos actores. Esta implicará, nos Estados centralistas, a opção pela descentralização, concedendo à base, ao local, uma maior liberdade de concepção, decisão e implementação das medidas a aplicar (*idem*).

Este paradigma da territorialidade levará a que, de acordo com Fernando Ruivo (2002a), existam nove aspectos a ter em conta na localização das

políticas públicas: a importância do local; dos laços sociais; das diferenças entre os locais; do formal e do informal; do papel do poder local; das redes locais; das pertenças sociológicas ao território; do peso das solidariedades primárias, e, por último, a importância dos actores locais.

Um dos primeiros aspectos a ter em conta na localização de políticas públicas é a importância de cada local. Ele é constituído por diferentes actores individuais habitantes desse local, podendo ter um papel mais ou menos actuante. Em conjunto, todos estes actores individuais concretizarão o actor local colectivo, portador de imagens minuciosamente construídas. O local é então um produto socialmente construído, contribuindo para essa construção inúmeros factores “(...) como a história local, o sentido e as identidades locais (...)” (*idem*: 5) fundamentais na atracção e execução das políticas.

A existência de laços sociais é, igualmente, importante para a localização das políticas públicas. Estes são construídos nas comunidades constituintes dos locais. O conhecimento face-a-face e os inúmeros pequenos sinais são edificados localmente, configurando os laços sociais, aspectos determinantes para a construção das relações sociais. Assim, as relações subjectivas e as afectividades locais são fundamentais para a construção da realidade social local e para a manutenção da coesão territorial e da integração social. Se minorarmos a importância deste factor, as políticas locais serão ineficazes ou frágeis (*idem*).

As características definidoras de determinado local variam, podendo influenciar positiva ou negativamente a localização e concretização das políticas, daí serem importantes as diferenças entre os locais e a importância dessas diferenças. A importância do local e seus actores reforça-se ainda mais pelo facto de cada local possuir especificidades sócio-culturais, com consequências importantes na existência de uma cultura política e prática social específica dos actores locais, num maior ou menor peso das sociedades locais e no envolvimento das elites locais. Internamente, o local constrói e negocia a sua imagem comunitária, enquanto que, externamente, posiciona-se no conjunto dos vários locais, de acordo com a maior ou menor permeabilidade das suas instituições político-administrativas (Ruivo; 2002b).

Um quarto factor enunciado por Ruivo (2002a) como fundamental na territorialização das políticas é a importância dos aspectos formais e informais

existentes no território. A implementação eficaz de uma política deve-se apoiar nas redes sociais existentes nesse território. Uma boa articulação com as redes locais poderá tornar mais eficiente a concretização das políticas planeadas pelo Estado central, inicialmente mais burocráticas e formais. Assim, a informalidade ajudará a traduzir localmente a hierarquia e verticalidade de que são dotadas as políticas centrais. Será então, com o apoio da base reticular local, que as políticas centrais serão mais facilmente adaptadas ao local e com maiores probabilidades de adesão e participação dos agentes locais. Estamos em crer que a importância do informal e a existência ou não de uma base reticular local condicionará o desempenho de um instrumento importante na política educativa local, como é o Conselho Municipal de Educação, podendo este ser um órgão mais apagado caso não se verifiquem redes locais de trabalho no sentido de adaptar as políticas ao local.

O papel do poder local e a sua forma de actuar são importantes para a concretização das políticas públicas. A existência de um poder local empreendedor, activo e com protagonismo são características positivas e inovadoras, reflectindo-se no tratamento dado a determinados problemas, sem ter que esperar longamente pela resolução do poder central (Ruivo; 2002b). O poder local deverá ser o âmago dos actores locais mais activos, coordenando, sem asfixiar, os vários grupos existentes no concelho, dinamizando uma rede de iniciativas e entidades, para concretizar as políticas definidas (Ruivo; 2002a)¹⁹.

As redes sociais locais são a expressão da energia e coesão do local, bem como da sua organização sócio-política e como tal devem ser ponderadas no processo de localização das políticas. É grande a diversidade de redes que pode existir num local, desde redes abertas, inclusivas e disseminadoras de políticas, até redes fechadas e privadoras dessas políticas. O importante é conseguir congregar as inúmeras redes, tal como defende Ruivo (2002a: 9)

¹⁹ Quando os nossos entrevistados foram questionados relativamente à forma de actuação do respectivo poder local surgiram as seguintes afirmações no âmbito de *Sicó*: “Eu acho que se há alguém que não é empreendedor e nem se preocupa muito com o desenvolvimento do concelho, de uma forma geral, é este executivo. Vão fazendo algumas obras, vão fazendo algum investimento, mas é tudo para fora, é tudo aquilo que pode dar nas vistas e não faz investimentos de fundo que não tenham uma visibilidade, a curto ou médio prazo, mas que se venham de facto a ver, é tudo para o imediato.” (entrevista 10, linhas 253-258), e ao nível de *Baixo Mondego*: “Eu penso que a Câmara, nalguns aspectos, tem tomado posições favoráveis ao desenvolvimento do concelho e tem sido empreendedora, (...)” (entrevista 3, linhas 55-56).

criando uma "(...) 'casa associativa', uma expressão que aponta para o ninho ou incubadora onde as variadas associações, os variados agentes e instituições de índole local se podem encontrar para concertar e promover as diversas componentes da localização de políticas (...)". As redes acabam por ser formas privilegiadas de resolução de determinados problemas quer individuais, quer colectivos. Têm uma importância fundamental na organização sócio-política local, sendo decisivas na explicação ou não da intervenção do poder local nos vários problemas (Ruivo; 2002b)²⁰. A falta de coordenação das redes e das diversas actividades realizadas pelas entidades levará a que ao nível da educação se desperdicem recursos uma vez que todas as instituições desejarão prestar os mesmos serviços – alimentação, transportes escolares, ATL/prolongamento de horário – a uma mesma população deixando outras franjas populacionais, que por se situarem mais longe ou tenham menos recursos financeiros, a descoberto desses mesmos serviços.

Um território pressupõe de imediato uma identidade local, implicando essa identidade "(...) uma partilha de modos de vida ou de estilos de vida comuns e ainda um contexto de relações sociais que, embora diferenciando cada indivíduo, imprime um quadro comum de atitudes e de valores." (Felizes; 2000: 10). Desta forma, nos locais onde se verificarem identidades fortes e homogéneas, será mais fácil conseguir consensos quanto à resolução de problemas e à concretização de políticas públicas. Por outro lado, onde a identidade for fraca e heterogénea, existindo competições entre diferentes interesses políticos, será difícil conseguir consensos, sendo a intervenção local dividida e ineficaz. O importante será associar actores locais neutros às clivagens e com uma acentuada pertença ao território de forma a obter consensos na concretização dessas políticas (Ruivo; 2002a).

Estas políticas são executadas no local, no nível micro, contudo, dentro de um local, existirão múltiplos locais, sendo necessário ter em atenção as solidariedades primárias constituídas pelas amizades, a família, o bairro. Só

²⁰ *Sicó* é um concelho caracterizado pela multiplicidade das suas associações, desde as mais simples de cariz recreativo, até às IPSS, todavia, não existe a "casa associativa". A actuação das associações, exceptuando as IPSS, é dispersa e sem uma linha orientadora, tendo sido evidenciado por um dos entrevistados, que, muitas dessas associações, possuem uma direcção fantasma, apenas para captar os subsídios municipais, sem que advenha qualquer actuação desses subsídios.

através da mobilização destas solidariedades, é que se obtém hipóteses mais elevadas para a participação dos cidadãos nas políticas locais (*idem*).

A última questão importante a ter em conta na execução e concretização das políticas públicas são os actores locais, pois quanto maior for a sua ligação ao território em causa, maior é o conhecimento que possuem dos problemas locais e, conseqüentemente, a predisposição para os solucionar. Outro aspecto que os actores locais levantam é a sua capacidade de mediação entre os vários centros e as periferias, um elevado poder relacional e protagonismo desses actores pode ser decisivo para o sucesso das políticas (*idem*).

As finalidades da territorialização passarão por tentar contextualizar e localizar as políticas às suas diversas formas e situações, deixando de lado a homogeneidade das normas e processos, tal como o da instrumentalidade da administração. A territorialização das políticas tentará conciliar os interesses públicos, buscando a actuação ideal por parte da administração, entre aqueles e os interesses privados de cada indivíduo, tentando que a actuação da administração salvasse e defenda os interesses da população como um todo, mas também os interesses privados de cada indivíduo. A finalidade da territorialização será também a responsabilização dos indivíduos pelos seus actos, os actores deixam de ser determinados por uma lógica de submissão, para passarem a estar subordinados a uma lógica de implicação, no sentido da concretização das políticas e da responsabilização pelas conseqüências. Neste sentido, terminará o mito da unidade, a relação de autoridade deixará de se basear no controlo vertical e hierárquico do Estado, para deixar emergir diversos centros de poder, tanto centrais como locais, desenvolvendo-se relações não verticais e hierárquicas, mas sim, horizontais e negociadas (Barroso; 1997).

A territorialização contribuirá para que a nível educativo local se ponham em contacto os diversos actores: autarquias, escolas, alunos, famílias e restante comunidade local. Para que em conjunto e com a visão que cada interveniente dará se possam adequar melhor as políticas educativas emanadas centralmente ao contexto local em causa.

5. Descentralização de Competências

A imagem tradicional da administração começa a ser posta em causa, emergindo os defensores de uma administração descentralizada, por oposição à centralização que se verificava na administração.

A administração começa a ser denunciada como um sistema bloqueado, cuja mudança só seria possível através de grandes crises que abalasses toda a organização. Esta administração era caracterizada por emanar o poder do topo da estrutura hierárquica, não tendo qualquer tipo de contacto com a realidade e daí se encontrar paralisada, uma vez que era imensa a distância entre os que decidiam e que se encontravam no topo hierárquico da administração, e aqueles que sabiam e se situavam na base. Este fosso aumentava cada vez mais com a consciencialização de que aqueles que decidiam não tinham quaisquer conhecimentos sobre a implementação das suas decisões, tal como não conheciam o território sobre o qual visavam as suas decisões, sendo que aqueles que aplicavam as políticas e conheciam o terreno não podiam decidir, levando ao aparecimento de poderes paralelos ao do topo, os quais se desenvolvem nas falhas que a administração centralizada desenvolve, permitindo a fuga ao rigor e rigidez da administração. Para Michel Croizier *"(...) un tel système de centralisation provoque des effets exactement inverses de ceux qui sont recherchés."* (Timsit; 1986: 199), levando, assim, ao desenvolvimento dos poderes paralelos, *"Mais contre ces exceptions et la multiplication de pouvoirs parallèles, le système réagit par une plus grande centralisation et une toujours plus grande impersonnalité."* (idem: 199).

Para transformar esta administração, começam a emergir os defensores da descentralização. Esta é vista como *"(...) o surgimento de novos centros, a nível periférico, regional ou local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado o que não puder ser feito pelos outros níveis."* (Amaro; 1996: 23), verifica-se a existência de administrações descentralizadas *"(...), quando existem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado (...), autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais."* (Formosinho; 1986: 64).

A descentralização começa a emergir como uma alternativa ao Estado centralizado, pois permitiria defender e aprofundar a democracia uma vez que

privilegiaria a participação dos cidadãos na administração. Assim, o fosso entre a administração e os administrados diminuiria, pois os últimos, mais facilmente, veriam os seus interesses resolvidos pela maior proximidade com a administração. Esta proximidade aumentava, igualmente, pelo facto das comunidades locais começarem a possuir um maior grau de autonomia, podendo, mais facilmente, gerir os interesses das suas comunidades com uma maior adequação das decisões tomadas às situações concretas, aprofundando-se a noção de *"bem comum"*²¹ que orienta a actuação da administração. Estas decisões seriam, também, mais céleres, uma vez que, para além de serem tomadas por actores que conhecem o território, não teriam de atravessar todos os patamares burocráticos, porque já não seriam decididas pelo topo da hierarquia, mas por um nível mais próximo dos cidadãos. O aumento das unidades de decisão - não mais numa perspectiva vertical, mas sim horizontal - iria promover a inovação e competitividade, pois emergiria uma dinâmica de concorrência entre essas unidades, a qual contrariaria a ineficácia que pudesse existir (Barroso; 1998).

Em Portugal, a centralização sempre foi uma característica da administração desde o século XIX, uma vez que, nunca existiram órgãos regionais de governo com autonomia, sendo que os distritos foram criados pelo poder central.

Durante o Estado Novo, verificou-se mesmo um aumento da centralização. O poder central tudo decidia de forma inacessível, daí as autarquias estarem totalmente dependentes deste poder, não tendo qualquer grau de autonomia, nem ao nível das finanças, nem ao nível das suas competências. Relativamente às finanças, tinham o que o governo central lhes facultava, ao nível das competências, não possuíam quaisquer atribuições, uma vez que, acabavam por ser dependências, no local, do poder central (Barreto; 1984).

A consciência da necessidade de descentralizar surge de forma visível na Constituição de 1976, onde é, pela primeira vez, consagrada a regionalização e

²¹ Este princípio está expresso no artigo 4º do Código do Procedimento Administrativo, segundo o qual: *"Compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos"*.

a descentralização de competências, bem como a autonomia do Poder Local e suas competências.

Ao longo dos anos, houve tentativas regionalizadoras, todavia debateram-se com obstáculos, não permitindo que avançassem. Um desses obstáculos prende-se com a tradição centralista do Estado, pois simultaneamente, a elite política - não se revelando contra a regionalização – também não desenvolveu esforços significativos para a apoiar. Para além disso, a cultura política de alguns dos eleitos locais e de grupos económicos locais, está mais próxima do Estado central uma vez que depende dele para realizar investimentos no local, não defendendo vigorosamente a regionalização (Mozzicafreddo; 2003).

Houve, no entanto, alguns intuitos regionalizadores, tal como se verificou com a criação das Comissões de Coordenação Regional em 1979, cuja existência se deveu, também, aos fundos comunitários, embora estas já estivessem previstas no III Plano de Fomento, com a designação de Comissões de Planeamento Regional, e sido implementadas em 1972. Saliente-se, porém que nunca deixaram de ser administração central embora desconcentrada, uma vez que os seus dirigentes nunca foram eleitos, sendo sempre nomeados pelos sucessivos governos. Denotaram-se outras tentativas de descentralização, sendo disso reflexo o referendo à regionalização, realizado em 1997, e mais recentemente, em 2003, bem como a criação de Grandes Áreas Urbanas, Comunidades Urbanas e Comunidades Intermunicipais (Ruivo; 2004b).

Apesar destes esforços, a regionalização não passou, todavia, de uma quimera até à data, verificando-se mesmo, que a reforma da administração territorial de 2003 mais não foi do que uma tentativa, uma vez que, com a mudança de Governo, a implementação de tal reforma afrouxou significativamente.

A CRP definia, igualmente, que *“As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.”* (art.º 239º; CRP: 1976), estipulando a existência de atribuições próprias das autarquias, que seriam reguladas tendo como ponto de partida a existência de descentralização, isto é, a existência de órgãos, no local, autónomos do poder central e com independência suficiente para poderem defender, representar e ir

ao encontro dos interesses das populações locais. Esses órgãos seriam as autarquias locais representadas pelos municípios e freguesias, uma vez que não existiam regiões.

Apesar da Lei das Finanças Locais²² mencionar que o Governo deveria apresentar até ao final de Abril de 1979 uma proposta de lei onde se definissem as competências e atribuições das autarquias locais, tal legislação apenas surgiu em 1984²³. Esta descentralização de competências veio revelar algumas das limitações do poder local, que passou a possuir um “(...) grande número de competências imperfeitas ou burocraticamente tuteladas (...)” (Portas; 1988: 64), como, por exemplo, o que se verificou com o grupo de competências associadas à educação. Este grupo era composto por seis atribuições devendo o poder local realizar investimentos públicos ao nível dos:

“(...) 1) Centros de educação pré-escolar; 2) Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico; 3) Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior; 4) Transportes escolares; 5) Outras actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres; 6) Equipamentos para a educação base de adultos (...)” (art. 8º-e; Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março).

Perante este grande número de competências, tomando apenas o domínio da educação como exemplo, eram necessários meios materiais para essa descentralização se verificar e não apenas as meras declarações de vontades descentralizadoras: *“Pretendendo constituir-se como uma aproximação das realidades, não pode restringir-se à mera criação administrativa e jurídico-dogmática que concede de forma descendente algumas funções originariamente pertencentes ao centro.” (Ruivo, Veneza; 1988: 9).*

Para além da falta de meios materiais para concretizar a descentralização que se vinha a afirmar, outro dos problemas foi o facto do poder local se ter institucionalizado numa altura de crise financeira, sendo a descentralização

²² Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro.

²³ Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março.

utilizada como um meio de transferir para o poder local competências que o poder central não tinha como assegurar. Houve assim, no entender de Portas, *“(...) uma descentralização da crise. Ou seja, descentralização de algumas funções particularmente sensíveis às políticas restritivas da última década e meia, por implicarem quer investimento quer aumento de pessoal, ou ambos.”* (Portas; 1988: 64).

Este primeiro normativo, delimitador das competências do poder local, mencionava que o modo e a forma das transferências seriam futuramente regulamentadas por diplomas específicos, todavia, ao nível da educação, apenas foram regulamentadas as competências relativas aos transportes escolares²⁴ e à acção social escolar²⁵. Esta situação acaba por caracterizar outro dos problemas da descentralização, associados aos variados ritmos políticos existentes em Portugal, verificando-se uma desadequação entre o expresso na legislação e a aplicação concreta da lei, que esbarra em obstáculos como a falta de regulamentação. A este estado não é alheia a importância que o centro atribui ao local, acentuando-se ou diminuindo-se o papel deste, de acordo com a conjuntura económica e com a legitimação das instituições políticas nacionais, levando a que o local acabe por mitigar, junto do poder central, o reconhecimento formal e material da sua importância (Ruivo; Veneza; 1988).

Tendo-se verificado, em 1984, a primeira delimitação de competências do poder local, em 1999, publica-se uma nova lei²⁶ que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para o poder local. Mais uma vez, a regulamentação não se faz de imediato, sendo exemplo disso, a concernente aos Conselhos Locais de Educação, que só foi publicada em 2003²⁷, Cartas Escolares, e a construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de educação e ensino.

Em conclusão, verificamos, assim, que a descentralização de competências ainda está longe de se verificar na totalidade, continuando o poder local a depender bastante do poder central, tanto a nível financeiro como

²⁴ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro.

²⁵ Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro.

²⁶ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

²⁷ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

legislativo, nomeadamente para as regulamentações legislativas, tal como verificaremos ao longo deste estudo.

II – A Educação em Portugal

1. *Evolução dos mecanismos de regulação do sector da educação*

Desde o século XVIII e XIX, que a explicação sobre a forma como as sociedades se organizam se baseava, por um lado, no modelo das hierarquias e, por outro no modelo do mercado, descurando o princípio da comunidade. Desde sempre, estes dois modelos, produtos do individualismo liberal, coexistiram, evidenciando maiores ou menores tensões entre eles. A regulação burocrática (modelo das hierarquias ou Estado) defendia o primado da lei e da norma como forma de regular os comportamentos, fundamentada na “(...) teoria weberiana de burocracia, entendida como expressão “natural” de uma administração democrática baseada na impessoalidade e no formalismo da igualdade entre os cidadãos.” (Afonso; 2003: 50). De acordo com este modelo, é valorizada a autoridade formal e a planificação das actividades em conformidade com o “bem comum”, expresso pela vontade colectiva dos cidadãos, é um exercício de poder baseado na autoridade, na hierarquia e na regulação formal. Contudo, existe, igualmente, um modelo de regulação mais difuso, baseado no ajustamento de influências e poder, não se limitando exclusivamente à negociação, beneficiando dos ajustamentos mútuos, bem como das características difusas e informais das regras e das relações. O exemplo perfeito deste modelo é o mercado (*idem*).

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1994), durante o século XIX – o período do capitalismo liberal – o princípio do mercado desenvolve-se de forma extraordinária, atrofiando o princípio da comunidade e proporcionando um desenvolvimento ambíguo ao princípio do Estado. Exemplos extraídos deste período são o surto de industrialização, o desenvolvimento das cidades comerciais e industriais e a filosofia liberal do *laissez-faire*.

O segundo período do desenvolvimento da modernidade inicia-se com o séc. XX, atingindo o seu auge no período compreendido entre as duas guerras mundiais. Neste período, constatamos um maior equilíbrio entre o princípio do mercado e do Estado, com este último a regular o funcionamento do mercado, a associar-se aos grandes monopólios e a conduzir as guerras como uma forma de luta política pelo controlo do mercado, o qual continua a sua

expansão, enquanto a comunidade começa a emergir pelo aparecimento dos sindicatos e associações patronais. Uma vez que o Estado tudo controla e regulamenta dá-se também a criação do Estado-Providência (*idem*).

Ao nível da educação, desenvolve-se o paradigma do Estado Educador, ou seja, “(...) um estado responsável em exclusivo pela educação dos seus cidadãos (...)”, em que tudo era controlado centralmente. As escolas estavam fortemente regulamentadas e alheadas do contexto que as rodeava, não sentindo qualquer abalo do mundo exterior (Fernandes; 1999b: 183).

Ao longo deste período, o Estado assumiu uma posição de “Estado Educador”. A criação e desenvolvimento da escola pública era imprescindível à consolidação do Estado-Nação e necessária ao desenvolvimento económico, a partir da Segunda Guerra Mundial. A escola pública desenvolve-se numa base bastante centralizadora, assente num forte consenso social sobre o valor da educação e as suas formas de organização (Barroso; 1999).

O terceiro período inicia-se nos anos 60 do século passado, caracterizando-se por um desenvolvimento nunca antes visto do princípio do mercado subjungando o princípio do Estado e da comunidade. O Estado-Providência entra em crise como resultado da conjugação de vários factores. Em primeiro lugar podemos apontar o aumento das despesas do Estado, sem ser acompanhado do equivalente aumento dos seus recursos, bem como o facto da actuação do Estado enfraquecer os meios de gestão das crises económicas, em vez de encontrar formas de as evitar. Foi igualmente decisivo o facto da racionalidade subjacente ao Estado-Providência se basear nas leis e não nos resultados, não se adequando a medidas produtivas, sendo o desempenho da administração avaliado pela sua conformidade com o legalmente estipulado e não com a qualidade dos resultados, aspecto que deveria ser alvo de maior importância. Por último, o Estado-Providência entrou em crise devido, em parte, ao facto de surgirem atitudes que valorizavam a diferença e o individual, chocando com a filosofia igualitária que esta forma de Estado veiculava (Santos; 1990).

Este desenvolvimento extraordinário do princípio do mercado conduziu a um ressurgir da importância do taylorismo. Este modelo, que outrora se tornou dominante com a emergência do sistema capitalista, defendendo a racionalização total do trabalho, maximizando o rendimento e eliminando

tarefas e procedimentos inúteis (Birou; 1978), ressurgiu agora através da informatização dos serviços e da produção, permitindo uma reorganização do trabalho, garantindo formas de centralização e controlo dos trabalhadores. O denominado *"taylorismo informático"* ou *"neotaylorismo"* tornou-se uma solução para controlar centralmente a produção, fazendo face à mão-de-obra não qualificada, trazendo à arena das relações sociais os antigos ideais de *"administração científica"*, *"selecção científica"* do trabalhador, a formação profissional como *"treino científico"*. Todas estas concepções se inscrevem num quadro mais alargado de capitalismo liberal, bem como, de concepções elitistas de democracia as quais fundamentam estes ideais (Lima; 2002a).

Com a modernidade, a ideologia taylorista é reactualizada emergindo as concepções de racionalidade, racionalização, eficácia, eficiência, busca pela solução certa, optimização, relação custo-benefício, entre outras. Assiste-se a um reafirmar das capacidades reguladoras do mercado, nos benefícios da concorrência e competitividade, bem como nas ideologias meritocráticas e no sucesso, nunca esquecendo o racionalismo económico e o controlo da qualidade. Estas concepções, para além de terem atingido o campo das relações de produção, atingiram, igualmente, o campo da educação ao longo do século XX, reconceptualizando conceitos como autonomia, descentralização, participação, os quais passam a nortear a concretização das políticas educativas não só em Portugal mas, igualmente, no mundo ocidental e industrializado (*idem*).

A questão da autonomia torna-se primordial para a construção de um espírito e de uma cultura da organização-empresa. A descentralização vai ao encontro da regulação pelo mercado, respeitando a liberdade individual e a eficiência económica. A participação torna-se uma técnica de gestão, fomentando a coesão e o consenso. A escola pública, apesar de não visar o lucro, é vista como prestadora *"(...) de «serviços» aos «interessados» ou «utentes», tendo em vista objectivos consensualmente estabelecidos, alcançados através de tecnologias certas e estáveis e comandadas por perspectivas neogestionárias."* (*idem*: 20). O relacionamento entre uma organização – neste caso a escola – e o mercado permitirá aferir e controlar a relação existente entre a qualidade e o sucesso do serviço prestado – a qualidade e o sucesso da educação. Esta medição terá como indicadores a

relação custo/benefício; os objectivos definidos; a prossecução dos interesses colectivos e individuais, baseando-se as organizações em racionalidades técnicas as quais ditam as soluções mais adequadas (*idem*).

O emergir da racionalidade económica, da necessidade de optimização, eficácia e eficiência conduzirá os programas de modernização a privilegiarem o desenvolvimento económico e o mercado, tentando recriar a administração pública à luz de uma empresa²⁸, com a inerente necessidade de se adaptar às pressões do mercado, ao aumento da capacidade de inovação, ignorando os conflitos existentes entre as hierarquias, apresentando um modelo consensual e racional, fundamentando a sua actuação em critérios como os de produtividade, eficácia e eficiência (*idem*).

Aliada a esta crise de legitimidade do Estado-Providência, assistiu-se, também, a uma crise de governabilidade. A complexificação e crescimento dos sistemas educativos dificultaram a sua adaptação e renovação face às novas exigências da sociedade. Os resultados alcançados não são, de modo nenhum, os desejados, conduzindo a uma diminuição, por parte das sociedades, na confiança nos poderes públicos para solucionarem os problemas com os quais eram confrontados. Perante esta crise de governabilidade e com o objectivo de regenerar a educação, os poderes públicos encetam reformas, denominadas de estruturais, na tentativa de encontrar soluções racionais e planificadas para os problemas enfrentados (Barroso; 1999).

A defesa da ideologia mercantil, ao equiparar a administração pública a uma empresa, levou a que as políticas neoliberais, emergentes a partir da década de 80, nos seus programas de reforma, privilegiassem o modelo da iniciativa privada, tornassem a sua gestão racional, transformando os cidadãos em clientes e consumidores dos serviços propiciados por essa nova administração pública. Os interesses e direitos dos cidadãos e a qualidade do serviço são, agora, assegurados através de estratégias de racionalização, eficácia e mercado. A organização racional, através das políticas neoliberais, caracteriza-se pela "(...) capacidade de escolher os meios óptimos; a escolha

²⁸ Exemplo desta situação foi o aparecimento de empresas municipais, de hospitais públicos de gestão privada ou ainda a avaliação de desempenho dos funcionários da administração pública.

individual na base do cálculo utilitário é transferida para as ideologias de modernização da administração e das organizações, tornando-se estas capazes de uma correcta adaptação ao ambiente (...)" (Lima; 2002a: 21). Deste modo, passa a ser o mercado o orientador das melhores estratégias a utilizar na realização dos objectivos da ideologia neoliberal.

Um dos primeiros países onde se constatou a emergência de políticas neoliberais a nível educativo foi os Estados Unidos da América, verificando-se uma grande diversidade de estratégias, modalidades e formas de desregulação da escola pública. João Barroso (2003b) associou essas medidas em seis tipos de dispositivos relacionando o primeiro ao *"reforço da autonomia das escolas"*, congregando medidas como a criação de *"school-based management"* e do *"local management school"* ²⁹. Um outro tipo de projectos adoptados relacionavam-se com a *"privatização da gestão"* através da criação das *"Educational management organizations"* (EMOs)³⁰, contudo, outras formas como a contratualização de serviços, nomeadamente, os serviços relacionados com os transportes escolares, as cantinas, as limpezas, etc., já são frequentemente postas em prática em variados países. Aliada a esta *"privatização da gestão"* verifica-se uma maior *"flexibilização das normas"*, permitindo a isenção da obrigatoriedade, tanto do Estado, como dos distritos escolares ou mesmo escolas, em cumprirem determinadas normas tendo em conta certas condições e um tempo limitado.

A *"contratualização"* é um outro conjunto de decisões caracterizadas por entregar a responsabilidade da gestão das escolas públicas a grupos

²⁹ *"(...) dispositivo que visa, essencialmente, transferir para o nível das escolas, maior poder de decisão e capacidade de gestão de recursos, com o fim de, segundo os seus promotores, as tornar 'organizações responsáveis' e de aumentar a sua produtividade e eficácia. Estas escolas mantêm a sua dependência das autoridades públicas, mas são adoptadas medidas destinadas a aumentar a participação e o envolvimento dos professores e dos pais dos alunos na definição de uma política educativa específica e na tomada de decisão relativamente ao funcionamento global da escola."* (Barroso; 2003b: 33-34). *"(...) medidas idênticas que (...) aumentavam os poderes e recursos das escolas (tornando-as mais autónomas das autoridades escolares distritais) e criavam 'conselhos escolares' com poderes de decisão efectivos, ao nível de cada estabelecimento de ensino."* (Barroso; 1999: 132-133).

³⁰ *As EMOs são "(...) organizações que operam sob contrato, pago com dinheiros públicos, com o fim de gerirem escolas públicas e assegurarem o seu funcionamento integral."* (Barroso; 2003b: 34).

contratados através de condições específicas (*contract schools*³¹). Outras situações em que se verifica uma desregulação das políticas educativas nos EUA, referem-se às formas de *“financiamento directo às famílias”*. Este financiamento tenta promover a livre escolha das escolas pelas famílias através dos cheques-ensino, conduzindo a uma privatização da escola pública, estimulando a livre escolha das escolas, principalmente das escolas privadas, financiando-se directamente as famílias. Por último, foram também tomadas iniciativas respeitantes ao ensino doméstico, denominado, nos EUA, por *“home schooling”*. Através desta medida, as famílias podem providenciar, em suas casas, o ensino obrigatório de seus filhos através dos seus meios ou recorrendo a empresas de ensino à distância, recebendo, ainda, financiamento do Estado, bem como a possibilidade de usufruírem das escolas públicas para as actividades extra-escolares (Barroso; 2003b).

O surgimento, na Europa, das ideologias neoliberais influenciou os diversos sectores das políticas públicas. No caso em concreto da educação, tal situação foi visível num aumento das formas e dos níveis de controlo das escolas, num reforço da regulação mercantil, no controlo da gestão do pessoal docente, no incremento das formas de avaliação externa e do controlo social na escola, na gestão dos recursos financeiros, bem como na participação da sociedade no governo das escolas (Afonso; 2003).

Nos países onde existia uma oferta educativa baseada nas lógicas de acção dos actores locais, como seja a Inglaterra e País de Gales ou a comunidade francófona da Bélgica, assistiu-se a um reforço do controlo estatal através do estabelecimento, por meio de iniciativas legislativas, de um currículo nacional a aplicar em todas as escolas uniformemente, condicionando a gestão curricular das escolas. Regulou-se a variedade de dispositivos de avaliação, sendo esta entendida como um produtor de desigualdades sociais. Por outro lado, nos países onde se verificava um grande controlo estatal (Portugal, Hungria ou França) apareceram formas de regulação que congregam as iniciativas e acções dos actores a nível local. Em países como Portugal ou França, onde o currículo nacional é muito regulamentado e de aplicação obrigatória, nos estabelecimentos de educação, quer sejam públicos

³¹ *“As contract schools são escolas públicas que operam através de um grupo independente de professores e administradores sob contrato com um organismo público.”* (Barroso; 2003b: 36).

ou privados, emergiram alguns espaços de autonomia, tanto das escolas como dos professores, através de dispositivos informais e formais, consequência de medidas governamentais. Contudo, assistiu-se, igualmente, a uma intensificação do controlo formal da escola através da realização de exames nacionais de forma a aferir o rendimento escolar dos alunos. Na Hungria, após a queda do regime autoritário existente até 1989 e da implantação da democracia, verificou-se o fim dos dispositivos centrais de controlo curricular dominantes, sendo substituídos pela possibilidade das escolas elaborarem planos curriculares locais, obedecendo a um enquadramento geral emanado do poder central (*idem*).

Relativamente ao reforço da regulação mercantil da educação, esta constata-se por uma tendência existente nos cinco países mencionados (Inglaterra e País de Gales; comunidade francófona da Bélgica; Portugal; Hungria e França), através da prática institucionalizada da escolha da escola por parte das famílias (Hungria e comunidade francófona da Bélgica) ou de uma política de promoção por parte dos poderes públicos (Inglaterra e País de Gales), que passa pela publicação dos resultados escolares e da elaboração de listas ordenadas de escolas em função dos resultados dos alunos. Em Portugal e França existe um maior peso dos dispositivos legais privilegiadores de uma regulação burocrática, apesar do aumento da tolerância face à escolha da escola por parte das famílias³² (*idem*).

Quanto ao controlo da gestão do pessoal docente, este verifica-se através de uma regulação burocrática, mas também, por uma regulação mercantil. Nos países onde predomina a regulação burocrática – Portugal e França –, o recrutamento dos docentes e a gestão da carreira encontram-se centralizados ao nível da administração do sistema educativo, sendo os docentes funcionários do Estado, nomeados centralmente para o exercício de funções a nível local, contexto onde os sindicatos e associações profissionais possuem uma grande influência. Por outro lado, nos países onde predominam formas de regulação mercantil – Inglaterra e País de Gales, Hungria e comunidade francófona da Bélgica – os professores são recrutados localmente,

³² Um dos exemplos é o aparecimento, na imprensa nacional, de rankings das escolas secundárias, tendo como base as notas dos alunos nos exames nacionais do ensino secundário.

obedecendo a gestão da carreira a uma lógica mercantil dominada pela discricionariedade das entidades empregadoras, onde os sindicatos ou associações profissionais possuem pouca margem de manobra (*idem*).

Como já foi mencionado, tanto a ideologia neoliberal como a consequente regulação mercantil, implicam um reforço da avaliação externa e do controlo social exercido sobre a escola. Em Inglaterra e País de Gales tem-se verificado uma diminuição das autoridades locais, como potenciadoras da oferta educativa, em detrimento do aumento do controlo central e mercantil. Assim, o poder central tem fomentado a competição entre escolas e a livre escolha dos pais, reforçando a regulação mercantil. O reforço da avaliação externa institucional e do controlo da escola pela pressão parental é, igualmente, visível em França e Portugal, embora com um impacto menor no dia-a-dia escolar (*idem*).

Quanto à gestão dos recursos financeiros, assiste-se a uma flexibilização dos dispositivos "(...) através da atribuição de dotações globais com base no número de alunos, da promoção do financiamento local, da captação de financiamento privado, e da afectação crescente de recursos a modalidades de financiamento associadas a concursos e candidaturas a projectos sujeitos a avaliação." (*idem*: 70-71). Assiste-se, assim, a um enfraquecer da acção do Estado na administração educacional, deslocando para os dirigentes escolares a responsabilidade na gestão de orçamentos insuficientes. Por outro lado, verifica-se o desenvolvimento de instâncias de participação social no interior das escolas, através do incremento das parcerias com representantes dos pais e alunos, entidades locais, desde o mundo empresarial até à administração local³³. Este processo tem-se desenvolvido através da administração central, contudo, os níveis de sucesso são inferiores aos inicialmente esperados, principalmente no que respeita ao envolvimento comunitário na determinação de políticas educativas locais e no governo das escolas (*idem*).

Actualmente, verifica-se uma tendência para o aparecimento de novos modos de controlo e responsabilização da escola, os quais passam por uma diminuição do papel do Estado, como garante dos serviços de educação, e

³³ São exemplos destas situações a criação de ATL's ou a realização de festas escolares por parte das Associações de Pais e Encarregados de Educação, ou ainda a criação de Escolas Profissionais resultantes de parcerias entre as escolas, autarquias e mundo empresarial.

uma valorização do princípio do mercado visível nas estratégias de regulação baseadas na avaliação dos resultados e responsabilização por esses mesmos resultados (*idem*).

2. Evolução das políticas educativas em Portugal

2.1 O período revolucionário: 1974-1976

As profundas alterações políticas resultantes do conturbado período do Processo Revolucionário em Curso tiveram as suas consequências também ao nível da educação. Esta primeira fase de transformação do sistema educativo abrangerá o período compreendido entre a Revolução de Abril de 1974 e a posse do primeiro Governo constitucional, em 1976.

Esta época foi, para o sector da educação, uma das mais conturbadas de toda a sua história:

“Durante cerca de dois anos, o País viveu nas escolas, nas universidades, no próprio Ministério da Educação uma situação caracterizada por uma incontida vontade de democratizar o sistema «alterando o que estava», a que se juntou a ideia de «sanear» o ministério e as escolas de todos os elementos considerados afectos ao regime que vigorou até Abril de 1974.” (Grilo; 1994: 406).

Havia a necessidade do general António de Spínola nomear o Primeiro-ministro e indigitar um Governo Provisório. Não sendo possível a escolha de José Veiga Simão para primeiro-ministro, como desejava António de Spínola, foi convidado Adelino Palma Carlos. Porém, cabe a Veiga Simão a elaboração do programa do primeiro Governo, sendo que, a nível da política educativa a adoptar decidiu-se dar continuidade à reforma educativa iniciada por aquele em 1973, aquando ministro da Educação do Estado Novo (Teodoro; 2004).

A realidade existente ia num sentido totalmente oposto ao desejado pelo Governo. Pela primeira vez, o poder deslocava-se do centro para a periferia do sistema educativo, isto é, o poder deixava de se situar no Governo e Ministério da Educação para passar a exercer-se nas próprias escolas e movimentos sociais inerentes:

“O poder deslocava-se para as escolas (Lima, 1992; Stoer, 1986) e para o movimento social, onde as nascentes estruturas sindicais dos professores começavam já a assumir um papel de destaque no campo escolar, estabelecendo-se uma agenda que não era compaginável com uma transição controlada. As demissões em massa das autoridades académicas e escolares e a eleição de comissões directivas com a participação de docentes, estudantes e funcionários, a imediata integração dos professores afastados pelo Estado Novo, a exigência de profundas mudanças no aparelho do Ministério da Educação, mostravam que a iniciativa política se encontrava na periferia do sistema. Às formulações vagas e cautelosas tanto do Programa do MFA como do Programa do Governo provisório, o movimento social (e político) respondia com o uso, sem limites, das liberdades de associação e expressão, impondo soluções na prática antes de qualquer legislação.” (idem: 184-185).

Esta movimentação dos actores educativos conduz à realização de assembleias de professores e alunos, afastando-se reitores e directores ou reconduzindo-os, atribuindo-lhes, no entanto, funções diferentes daquelas que, anteriormente, exerciam. O poder estava de facto nas escolas. Apesar de não existirem orientações legais nesse sentido, são as próprias escolas – elo último da cadeia hierárquica – a gerirem e administrarem o sistema educativo. A “primeira edição da gestão democrática”, tal como definiu Licínio Lima, caracterizou-se por uma transferência de poderes de decisão para as escolas através de um processo de “(...) participação activa e directa no processo de tomada de decisões (...)” (Lima; 1999: 62), embora nunca tenha surgido qualquer dispositivo legal a consagrar qualquer tipo de descentralização de poder do Ministério da Educação para a periferia – as escolas (idem).

Enquanto na periferia se assistia à gestão das escolas pelos seus intervenientes directos, o centro – o Ministério da Educação e o seu aparelho – tinham paralisado. Seguem-se as sucessivas mudanças de ministros da Educação³⁴, que, sem excepção, tentaram romper com a reforma que Veiga Simão desejava ter continuado, ruptura essa que já se vinha constatando nas escolas, antes mesmo do próprio ministério as ter iniciado. Apesar da

³⁴ À semelhança do que vinha acontecendo com a existência de sucessivos governos provisórios.

diversidade dos ministros da Educação verificou-se um processo de democratização educativa que se manifestou em diversos âmbitos. Os “ventos da mudança” começaram por levar à alteração os conteúdos programáticos e os currículos escolares fazendo desaparecer os vestígios do Estado Novo, sendo uma outra preocupação a dignificação do estatuto da classe docente tanto a nível pedagógico como social e cívico. Verificou-se a modificação das relações institucionais com o fim de atitudes repressivas e de autoritarismo, bem como uma acentuada tentativa de romper com o isolamento em que o sistema de ensino se encontrava, promovendo-se o término da subordinação aos interesses das minorias sociais. Foi notória a cooperação do sistema de ensino na democratização da sociedade visando-se a alteração do tradicional papel que até aí se praticava nas escolas, o da reprodução das desigualdades sociais. Desta forma, as políticas educativas seguidas nesses anos “(...) reforçaram o eixo educação-democracia, permitindo, nesses tempos de crise revolucionária, mobilizar os actores e legitimar as suas opções de política educativa.” (Teodoro; 2004: 195).

2.2 Normalização: 1976-1986

Em 1976, dá-se a aprovação da CRP e ocorrem as primeiras eleições livres. A educação emerge, então, como um direito constitucionalmente consagrado, ou seja, o acesso à educação e ao sucesso escolar destina-se a todos os indivíduos. Neste prisma o ensino deve “(...) contribuir para a superação de desigualdades económicas, sociais e culturais (...)” (CRP; 1976; art.º 74º, ponto 2), sendo da alçada do Estado garantir a universalidade, obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico e “Estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino;” (alínea e), ponto 3, art.º 74º).

O período que vai da aprovação da constituição até à da LBSE caracteriza-se pela profusão de regulamentação e pela centralização política da educação. Visava-se restabelecer a legalidade democrática, que tinha sido colocada em causa durante o PREC; corrigir as injustiças verificadas entre 1974-76; estabilizar o sistema educativo e fazer ressurgir a confiança em Sottomayor Cardia – ministro da Educação dos dois primeiros Governos Constitucionais – (Grilo; 1994), tutela que fora contestada devido à diversa

regulamentação publicada sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino (Lima; 1999)

“O período da ‘normalização’, inaugurado pelo Ministro Sottomayor Cardia, saldou-se pela consolidação de uma definição política da contribuição da educação para a democracia que já não se referenciava à complexidade do social, mas sustenta-se numa formalização jurídica vocacionada para garantir uma ordem estável consolidada no respeito de um conjunto de referenciais pré-estabelecidos.” (Correia; 1999: 87).

Durante o período em epígrafe, tratou-se, em primeiro lugar, de afastar os actores ou orientações que podiam, de alguma forma, lembrar a época anterior, pretendendo-se, igualmente, preparar Portugal para o desafio que se aproximava e que era a adesão à CEE, uma vez que o país atravessava uma profunda crise económica, tendo já havido a intervenção do FMI e do Banco Mundial. A preparação para a integração, manifestou-se através de uma política educativa de refreamento da entrada no ensino superior universitário, com a aplicação de *numerus clausus*, em 1977. Registou-se, ainda, a criação do ensino superior politécnico e o desenvolvimento do ensino técnico-profissional, a partir de 1983 (Barroso; 2002).

Esta preparação para a entrada na CEE é acompanhada por uma mudança de discursos políticos. Subtilmente, vai-se abandonando o discurso da democratização, o qual tinha orientado todo o período revolucionário, substituindo-o pelo da modernização, com o emergir das políticas neoliberais. Esta alteração verificou-se através de uma reconversão e subordinação do discurso da democratização ao da modernização, pois o solucionar do “atraso português” teria de passar, necessariamente, por uma modernização do sistema educativo e da escola. Assim, a democratização reconverte-se à modernização, compatibilizando-se os aspectos positivos que surgem dessa aliança. Contudo, as políticas educativas e as suas prioridades passam a ser estipuladas em função do pólo da modernização, com a utilização de novos conceitos aos quais se dá um significado semelhante ao de modernização – participação, autonomia, descentralização... - colocando de lado a importância anteriormente concedida ao pólo da democratização. O discurso da democratização restringe-se ao plano político e normativo, leis fundamentais ou

preâmbulos, enquanto que o discurso da modernização ressalta nos campos da regulamentação e da acção política (Lima; 2002a).

O aparecimento do discurso da modernização é acompanhado por uma política designada de *"novo vocacionalismo"* onde há uma tentativa muito forte de aproximar o sistema produtivo ao sistema educativo. O IEFP, a Associação Industrial Portuguesa e a Confederação da Indústria Portuguesa começam a ganhar relevo na política educativa ao que não é alheio a promoção do ensino técnico-profissional. A promoção da igualdade de oportunidades vai dando lugar à necessidade de cooperação entre a escola e o mundo exterior, principalmente o mundo do trabalho, de forma a preparar, o melhor possível, os alunos para essa realidade (Correia *et al.*; 1993).

Esta situação não foi específica da realidade portuguesa, mas, pelo contrário, verificou-se por toda a Europa onde

"(...) como realça M. Apple, as preocupações com a eficácia, os padrões de qualidade e a formação para o trabalho se sobrepuseram às preocupações 'com o currículo democrático, com a autonomia do professor ou com a desigualdade de classe, de raça ou de género' (1986: 29), ou seja, onde o binómio educação/modernização do tecido produtivo ocupou o lugar do binómio educação/democracia." (Correia; 1999: 90).

2.3 Reforma: 1986-2000

De acordo com Barroso (2002: 7), no período compreendido entre 1986 e 2000, assistimos à *"(...) ascensão e queda do 'mito da reforma' (...)"*, sendo a aprovação da LBSE um marco que permitiu fechar definitivamente o período da normalização da política educativa. Porém, esta fase da reforma pode ser dividida em dois períodos. O primeiro inicia-se logo em 1986 e terminará dez anos depois, com o fim dos Governos sociais-democratas, enquanto o segundo período se verifica entre 1996 e 2000, sendo marcado por actuações de Governos socialistas.

A LBSE³⁵ reafirma a responsabilidade do Estado em *"(...) promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares." (art.º 2º - 2)*, devendo o ensino básico ser universal, obrigatório e gratuito, podendo os

³⁵ Lei nº 46/86, de 14 de Outubro.

alunos dispor de forma gratuita, de livros e material escolar, transportes, alimentação e alojamento. O ensino obrigatório engloba ainda “(...) *actividades e medidas de apoio e complemento educativos (...)*” (art.º 24º - 1) capazes de proporcionar uma igualdade de oportunidades e o sucesso escolar, disponibilizando-se mecanismos de apoio psicológico e orientação escolar e profissional; apoios ao nível da acção social escolar e da saúde escolar, bem como a trabalhadores-estudantes.

É com este documento que se inicia o primeiro período da reforma educativa – a ascensão do mito. A necessidade da reforma educativa não emergiu de uma forte necessidade nacional para tal, de uma acção impossível de adiar devido a pressões e constrangimentos externos ao país, pelo contrário, “(...) *a reforma educativa surge e desenvolve-se como um projecto político relativamente ambíguo.*” (Afonso; 1998b: 205). A influência que se começou a sentir por parte de organismos internacionais, nomeadamente do Banco Mundial, relativamente ao financiamento do sistema educativo e, mais tarde, o aparecimento de um relatório sobre Portugal, produzido pela OCDE fundamentariam algumas medidas vocacionalistas, adoptadas pela reforma educativa.

A suposta exigência da entrada de Portugal na CEE implicar a modernização e a reforma do sistema educativo, acabou por ser um dos principais objectivos do X Governo Constitucional. Após a tomada de posse do Governo, é criada a Comissão de Reforma do Sistema Educativo, anunciando-se, no seu texto inicial, a necessidade da reforma educativa “(...) *preparar o sistema educativo para responder oportunamente e eficazmente aos novos desafios que se perfilam, sejam eles decorrentes da adesão à CEE ou da emergência de uma nova sociedade de inteligência, de criatividade, de formação permanente e de justiça social.*” (Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86).

A realização da reforma educativa visava, de acordo com a CRSE no seu *Projecto Global de Actividades*,

“(...) uma mudança concebida e realizada segundo determinados princípios orientadores, partindo de uma situação de crise do sistema e procurando instituir, sem rupturas, uma nova organização, uma nova dinâmica e uma

nova performatividade [...], em consonância com as transformações do seu entorno social, cultural e económico (...)" (Afonso; 2002a: 38).

No mesmo documento, foram expressos alguns pontos críticos orientadores das políticas educativas. Reconheceu-se que a escolaridade obrigatória não era cumprida nem promovia o sucesso educativo, que se verificava uma escassez das acções e meios da acção social escolar, concluindo-se, também, que o ensino particular era visto como um suplemento ao público, entre outros aspectos negativos. O reconhecimento das situações mencionadas levará a que a formulação das políticas educativas passe a oscilar entre a necessidade de expandir o Estado, como forma de garantir uma maior igualdade de oportunidades e de democratização da escola pública, por um lado; mas por outro, verifica-se a necessidade de reduzir a acção do Estado, fomentando e dando uma maior margem de acção à iniciativa privada e à regulação mercantil do sector da educação. Janela Afonso (1998b: 210) argumenta que esta tensão *"(...) estará presente em diferentes medidas adoptadas ao longo da década de governação sustentada pelo partido social-democrata (PSD), podendo-se designar por neoliberalismo educacional mitigado."*

A reforma educativa inicia-se com o acolhimento das propostas dos diferentes grupos de trabalho na CRSE. Desde cedo, se constatou o elevado número de críticas que iriam surgir, quer dos partidos políticos na oposição parlamentar quer dos sindicatos de professores. As críticas relacionavam-se, entre outros aspectos, com o *"(...) carácter fragmentário das propostas apresentadas pelos diferentes Grupos de Trabalho criados no âmbito da Comissão de Reforma."*, a falta de *"(...) congruência ou unidade de princípios."* dos trabalhos produzidos pela CRSE³⁶ (*idem*: 212), levando a que, desde o estudo da reforma educativa até à sua implementação, não se conseguisse operacionalizar o princípio da coerência defendida pela CRSE.

Um outro ponto crítico dos estudos de reforma educativa deveu-se ao facto de ter sido um processo bastante centralizado, vigorando uma lógica

³⁶ Algumas das críticas apontavam para uma possível existência de várias concepções de escola; a dificuldade em realizar projectos educativos num contexto de desarticulação da reforma curricular com a reforma da administração e gestão dos estabelecimentos de ensino; a questão do primeiro modelo de avaliação pedagógica por evidenciar tendências contrárias a uma maior autonomia das escolas e dos professores; entre outros aspectos (Afonso; 1998b).

normativa e prescritiva. Num primeiro período, a discussão e mobilização em torno da reforma foi conduzida por pedagogos e especialistas em ciências da educação, todavia, após essa fase, sobrepôs-se a fórmula de *“reforma-decreto”*, característica de um modelo de decisão de tipo normativo-taylorista, sendo que as decisões aparecem desligadas dos contextos e dos actores, que as adoptarão e executarão. Esta mudança estaria condenada ao insucesso, por as estratégias adoptadas privilegiarem, no entender de Rui Canário, o *“(...) poder coercivo da administração central para impor mudanças (...)”* e por terem adoptado um *“(...) modelo industrial de produção de inovações (...)”* (*idem*: 215), incapaz de valorizar e incorporar as mudanças e os significados a ela atribuídos pelos actores.

Tendo em conta que esta reforma se desenvolvia num contexto específico, com uma conjuntura social e política particular, promovida por um Governo minoritário (PSD) era necessário legitimar todo o processo, dando uma maior ênfase à necessidade de modernização do sistema educativo. A modernização foi assumida como a grande e única forma de desenvolver o país, fazendo face às hipotéticas exigências associadas à integração na CEE. A ideologia da modernização torna-se estruturante no discurso educativo como forma de superar os atrasos e responder aos novos desafios, o que significava actualizar as estruturas produtivas e adequá-las à internacionalização da economia portuguesa, que se desejava com a integração na CEE. A modernização implicava, igualmente, uma mudança de atitudes, comportamentos e mentalidades, o que, mais uma vez, só seria possível através da educação. A educação iria proporcionar um aumento dos níveis educacionais da população e, de acordo com alguns autores, favorecer a adaptação à mudança. Porém, como a modernização é mais rápida que o incremento dos níveis educacionais, serão necessárias *“respostas de emergência”* como o aumento dos mecanismos e formação centrados em contextos de trabalho, de forma a, posteriormente, serem reconhecidos socialmente os títulos e os diplomas atribuídos (Afonso; 2002a).

O discurso e a prática políticas da altura oscilavam entre a necessidade urgente de modernizar o país e a defesa de alguns princípios associados ao Estado-Providência e à promoção da igualdade de oportunidades tais como a defesa de um ensino gratuito, universal e protector dos desfavorecidos.

O XI Governo teve como prioridades, ao nível da educação, o aumento do ensino obrigatório para 9 anos e a sua universalização, o combate ao insucesso escolar e o fortalecimento da acção social escolar. Tendo como base estes objectivos, no final de 1987, foi aprovado o Programa Integrado de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE). Este programa foi apresentado como algo urgente, devendo solucionar a catastrófica elevada taxa de insucesso escolar³⁷, comparativamente com a dos restantes países da CEE. Enquanto Portugal tinha uma taxa de insucesso escolar na ordem dos 25%, nos restantes países essa taxa rondava os 5% (Pires; 2002).

Este programa visava os anos iniciais do ensino básico, nomeadamente a educação pré-escolar e o 1º ciclo, e teve um acolhimento positivo nos vários sectores ligados à educação, pois o insucesso escolar era um grave fenómeno, com consequências socio-económicas importantes e ainda porque se visavam acções objectivas destinadas a solucionar este problema (Afonso; 1998b).

Contudo, os resultados deste programa foram precários. De acordo com Eurico Pires (2002), foi com muito entusiasmo que a formação dos animadores foi acolhida, principalmente entre os actores envolvidos no programa – animadores pedagógicos e coordenadores concelhios – mas, ao nível da própria formação, esta não tinha uma qualidade uniforme, coerência interna e extensão que permitissem produzir alterações nas práticas educativas. O PIPSE previa um envolvimento autárquico, todavia este envolvimento foi desigual. Existiram localidades onde houve um forte empenhamento, muitas vezes porque o coordenador concelhio era também vereador, mas, noutras localidades, verificou-se uma total separação entre o PIPSE e a autarquia. Na base desta situação, poderá estar a ambiguidade na definição de competências autárquicas, no desejo de uma responsabilidade partilhada ao nível das autarquias, relativamente ao ensino básico, pré-escolar e educação de adultos, mas também na exigência de contrapartidas financeiras para os municípios. No relatório elaborado por Eurico Lemos Pires, refere-se que o PIPSE visava aspectos da competência do Estado, daí que o programa promovesse a interministerialidade. Tanto o Ministério da Educação, como o

³⁷ O insucesso escolar englobava situações como reprovações, abandono, absentismo e desmotivação por parte dos alunos.

da saúde e do emprego e segurança social tinham responsabilidades no PIPSE, mas asseguravam uma actuação desestruturada *"Isto é, as estruturas do estado que se ocupam de uma mesma realidade, isto é, as pessoas, actuam sobre estas cada uma à sua vez."* (idem: 47).

Assim, apesar de ser um programa com princípios e objectivos democráticos:

"(...) não cumpriu grande parte das promessas e objectivos que se propôs, não conseguiu inverter significativamente as tendências relativas ao insucesso e abandono escolares, nem deixou estruturas capazes de garantir a continuidade das políticas que se haviam mostrado adequadas, ou as pedagogias e experiências que estavam a dar resultados positivos e a que muitos professores e outros actores ou agentes educativos desejavam dar continuidade." (Afonso; 1997: 147-148).

De acordo com Afonso (1998b), evidencia-se através dos resultados deste Programa, a não concretização de algumas funções inerentes ao Estado-Providência.

Em 1991, ainda durante o mandato do XI Governo, foi criado o Programa Educação para Todos (PEPT), herdeiro político do PIPSE. Este novo programa, agora alargado a todo o ensino básico e não apenas ao 1º CEB e pré-escolar como o PIPSE, tinha como fundamento a promoção da igualdade de oportunidades, incentivando o cumprimento da escolaridade de 9 anos, alargando e generalizando o acesso ao ensino secundário e conclusão do mesmo, garantindo um desenvolvimento pessoal e profissional dos alunos, porque só assim se evitariam as consequências sócio-económicas e políticas que o insucesso escolar provoca para o desenvolvimento do país (Afonso; 1997). O PEPT inseria-se num conjunto de medidas que visavam qualificar os recursos humanos, consolidar a escola oficial, aumentar a articulação entre os sistemas de educação e formação e diversificar as estruturas de oferta de formação, entre outras. Mais uma vez, as expectativas iniciais relativamente ao sucesso deste programa não se concretizaram, existindo mesmo dados que apontam para a permanência do insucesso e abandono escolar (Afonso; 1998b).

De acordo com Janela Afonso (1997: 152), em Portugal, no domínio da educação, verificou-se a manutenção de um *"semi-Estado-Providência"*, apesar de existir, ao nível dos discursos e dos normativos legais, um aumento do Estado-Providência, assumido-se como espaço de cidadania e de garante dos direitos sociais dos cidadãos, o que na realidade se assistiu foi à continuação das situações já existentes de insucesso, abandono escolar, desigualdades sociais, que os programas governamentais não conseguiram diminuir ou solucionar.

A partir do programa do XII Governo Constitucional começa-se a enfatizar, em primeiro lugar, a educação e o sistema educativo, sendo que a modernização da economia é vista como uma consequência da modernização da educação. Perante a recessão económica existente em Portugal, os cortes nas despesas públicas que se adivinhavam e o impacto conjuntural de programas destinados à educação, que não conseguiram impor uma dinâmica modernizadora no sistema, era necessário aumentar a qualidade da educação sem necessitar de mais investimentos. Pretendia-se alcançar esse objectivo através de políticas de racionalização e reestruturação, que garantissem uma maior eficácia e eficiência interna, ao serviço do *"crescimento na qualidade"* do ensino que se desejava. Assiste-se a uma persistência quanto aos ideais de eficácia, eficiência e qualidade, preocupações características da ideologia taylorista, a qual caracteriza este período em que se inicia uma fase menos quantitativa e mais qualitativa, pela ênfase dada a conceitos associados à noção de qualidade (Lima; 2002a).

Sabendo-se que os padrões de eficácia de uma determinada organização ou instituição são múltiplos, só se conseguirá aferir a qualidade centralizando-se, uniformizando-se e controlando-se o cálculo da eficácia, de forma a aferi-la através de critérios uniformes e, por isso, possíveis de serem comparados. Desde logo, na Lei de Bases do Sistema Educativo, apelava-se à qualidade mencionando-se que fica a cargo da administração central, através da inspecção, *"garantir a necessária qualidade do ensino"*. Os discursos políticos passam a ser dominados por conceitos como *"pólos de excelência"*, *"nichos de qualidade"*, *"escolas eficazes"*, o que só será possível se se aliar à necessidade de qualidade, as questões da autonomia, participação, coesão e cooperação da comunidade escolar (*idem*: 27).

A qualidade atinge-se através da realização de "(...) 'um reformismo selectivo', visando contribuir para a 'reconstrução qualitativa do sistema educativo'." (Afonso; 2002a: 51). A escola torna-se um organismo autónomo, o qual tem de avaliar a eficiência dos seus processos educativos conduzindo à criação de um dispositivo meso, o Observatório da Qualidade na Escola inserido no Programa Escola para Todos. Confirma-se que os princípios orientadores das políticas educativas são de cariz neoliberal, devido ao desinvestimento na educação pública, sendo que à diminuição do papel do Estado na educação, se contrapõem a mobilização da comunidade e a iniciativa da sociedade civil.

Um outro aspecto relacionado com toda a governação social-democrata foi o incremento da liberdade de ensino e o aumento da oferta educativa. Estas duas características deixavam antever a necessidade de diminuir o papel do Estado e o reforço da iniciativa da sociedade civil. Esta ideologia foi mais notória com a criação do ensino superior privado. O evidenciar das suas qualidades e a "*destatização do ensino*" foi um dos eixos da política educativa caracterizadora da governação de Roberto Carneiro, aliado a outros dois eixos orientadores: a necessidade de qualidade e modernização do ensino, bem como a sua expansão. Paralelamente à emergência do ensino superior privado, dá-se o aparecimento e expansão das escolas profissionais. Mais uma vez, o Estado deve ser menos interventor e mais dinamizador e regulador, daí estas escolas poderem ser públicas ou privadas, embora dependam sempre do Estado por ser o principal definidor dos contratos-programa, tal como em questões de ordem administrativa, pedagógica e financeira, "(...) o Estado teve um papel extremamente relevante e decisivo na génese e desenvolvimento das escolas profissionais, não se limitando a apoiar ou reconhecer o papel (autónimo) da sociedade civil." (Afonso; 1998b: 227). Este é mais um aspecto caracterizador da especificidade das políticas neoliberais em Portugal. Uma política educacional híbrida³⁸, pois é um projecto que nasce do Estado, mas que se tenta definir como uma iniciativa local, segundo Stoer, "(...) um projecto da escola-mercado contemplado no âmbito de uma política educativa

³⁸ As políticas híbridas caracterizam-se por serem a justaposição de diferentes lógicas, discursos e práticas para definir políticas. Este hibridismo das políticas vai reforçar a sua ambiguidade e o seu carácter compósito (Barroso, 2003b), evidenciando o carácter plural e misto das reformas educativas.

liberalizante onde se defende a gestão privada dos recursos públicos (...)” (*idem*: 227).

A aprovação de um modelo de direcção das escolas básicas e secundárias³⁹ é outra iniciativa, de cariz neoliberal, ao reconhecer novos interlocutores e participantes na educação, atribuindo um importante papel aos consumidores da educação escolar, como sejam os pais, os empresários, as autarquias e associações diversas. É a emergência do que muitos autores consideraram de *“partenariado educativo”*, por se verificar uma partilha de decisões com outros actores, por se verificar uma cedência do papel do Estado, na escola, à sociedade civil que começa a penetrar a organização escolar. De acordo com Roberto Carneiro (cit. Afonso; 2002a), este modelo surge para

“(...) permitir que cada comunidade exprima, com inteireza e autenticidade, o seu projecto educativo, eliminando todas as formas de opressão burocrática e de jacobinismo centralista que predominam, há séculos, no Ministério da Educação. Trata-se de um projecto de mais Sociedade e menos Estado (...)” (Afonso; 2002a: 55-56).

Esta tentativa de “abrir” a escola aos interessados no sistema educativo, o fomento da participação “alargada” baseia-se *“(...) numa estratégia de delegação política para reduzir os conflitos institucionais, uma estratégia neoconservadora [...] e não numa descentralização/devolução de poderes (embora frequentemente numa descentralização de encargos).”* (Lima; 2002a: 29-30). A questão da participação-colaboração, choca com os princípios consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo e com as propostas apresentadas na Comissão de Reforma, mas se se optar por alternativas mais ligadas à ideologia da modernização-racionalização, o conceito de “autonomia” das escolas será uma forma de se articular os níveis central, local e institucional da educação escolar. Conceitos como “autonomia”, “projecto educativo” ou “comunidade educativa” continuarão a ser utilizados, mas como medidas de uma política de modernização e racionalização, promotores de igualdade, consenso e harmonia, e não como processos e construções colectivas (*idem*).

³⁹ Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio.

Um outro aspecto introduzido no âmbito da reforma educativa foi a avaliação aferida⁴⁰, ao qual era atribuído um papel de *“controlo da qualidade do sistema educativo”* e promoção da *“confiança social dos diplomas escolares, através da validação externa”* (Afonso; 1998b: 230). Esta foi uma medida muito polémica, entendida como uma forma de controlo externo, opondo-se à valorização da autonomia profissional dos professores, conduzindo a uma crise de confiança nos mesmos, e nos resultados dos alunos, sendo entendida, também, como uma forma de introduzir a lógica de mercado na escola pública por permitir que os resultados verificados por provas padronizadas, levassem a uma comparação entre estabelecimentos de ensino e à promoção de políticas baseadas na procura e livre escolha educacional.

Assim, podemos verificar que muitos dos aspectos neoliberais limitaram-se aos discursos enquadradores e à promulgação das políticas, porque assumiram configurações ambíguas e contraditórias, e quando foram implementadas não produziram os efeitos esperados. Tendo em conta estes aspectos ligados, igualmente, à especificidade da realidade portuguesa e do sistema educativo, Afonso (1998b) considera que em Portugal se desenvolveu um *“neoliberalismo educacional mitigado”*, resultante das pressões exercidas pelos vários grupos e interesses sociais, nunca se alcançando as dimensões das políticas da nova direita.

O segundo período da fase da reforma caracteriza-se por uma governação socialista e situa-se, temporalmente, entre 1996 e 2000. Em 1996, Marçal Grilo, então ministro da Educação do Governo PS, apresenta na Assembleia da República um *“Pacto Educativo para o Futuro”*, uma *“(…) proposta que considero essencial para pacificar a educação – que tem sido um campo de batalha desde há muitos anos (...)”* (Grilo; 1996: 11), deixando de lado a ideologia das reformas que caracterizou o anterior período, para em torno de dez compromissos – entre eles: descentralizar as políticas educativas, fazendo da escola o centro das mesmas, criar uma rede de educação pré-escolar; dignificar o papel dos docentes ou ainda a promoção de um desenvolvimento equilibrado do ensino superior – instaurar um consenso

⁴⁰ Despacho Normativo nº 98-A/92.

alargado entre ME, representantes dos docentes, sindicatos, associações profissionais e científicas, autarquias locais, associações de pais e estudantes, representantes dos funcionários, da vida económica e empresarial, representantes do mundo do trabalho e dos sectores da ciência e cultura, de forma a *“(...) lançar as bases de um entendimento e de um acordo entre os principais protagonistas da educação que permita ao nosso País avançar decididamente num sector de importância estratégica e decisiva para o futuro das gerações que nos sucedem.”* (idem: 15).

Porém, o facto do Governo não ter maioria absoluta e devido à ambiguidade do conteúdo do Pacto, este não despertou grande interesse junto da opinião pública não se chegando a concretizar (Barroso; 2002).

Os Governos ligados ao Partido Socialista (PS) não efectuaram uma ruptura brusca com os anteriores Governos de iniciativa social-democrata, pelo contrário, através do diálogo e da democratização acentuaram valores como a solidariedade e a justiça, a inclusão e o mercado social, a diversidade e parceria, nunca esquecendo a importância da modernização, do mercado, do controlo da despesa pública e da dependência das políticas públicas à necessidade de uma economia nacional competitiva. Assim, tendo em conta a globalização e a integração na União Europeia, o Governo adoptou uma posição mais pragmática, não invocando constantemente os seus princípios ideológicos, deu uma maior visibilidade aos sentimentos sociais nas políticas e ao fomento de uma maior parceria e contratualização com a sociedade civil e o poder local. Este novo discurso proporcionou a estes Governos uma grande simpatia por parte da população, *“(...) como também lhes deu um cunho simultaneamente continuísta e retoricamente reformista, tornando o seu projecto algo instável e pouco coerente na gestão das várias contradições com que se confrontou (...)”* (Estêvão; 2001: 156).

A maior visibilidade aos sentimentos sociais e a simpatia recebida por parte das populações em muito se devem às políticas que puseram em prática. Em 1998 foi lançado pelo Ministério da Educação um documento orientador das políticas educativas ao nível do ensino básico, intitulado “Educação, Integração, Cidadania”. Neste ficou bastante visível o aumento da importância concedida à educação pré-escolar e 1º CEB, bem como a dualidade do

discurso entre o pólo da democratização e o da modernização. O Governo propunha-se

"2.2. fazer da educação pré-escolar a 1ª etapa da educação básica, comum a todas as crianças, meio de socialização com os códigos de relação e as regras da vida comunitária e assegurar a sua articulação com o 1º ciclo do ensino básico; 2.3. assegurar um apoio intensivo ao 1º ciclo, quer quanto ao equipamento das escolas, quer quanto ao enriquecimento da oferta pedagógica e da formação dos docentes; (...)" (ME; 1998: 10).

Através das ideologias educativas, patentes neste documento, pretendia-se, indubitavelmente, promover a necessidade de democratizar o ensino, fomentando a igualdade de oportunidades. Verificamos, igualmente a relevância que adquirem as medidas valorizadoras da modernização, da aferição da qualidade e rigor do desempenho e publicitação desse mesmo desempenho:

"2.17. criar um sistema de avaliação externa das aprendizagens escolares no final de cada ciclo (...) e assegurar uma crescente visibilidade do desempenho do sistema, das escolas, dos professores e dos alunos, introduzindo, nuns casos, e melhorando, noutros, instrumentos e mecanismos de avaliação e diferenciação, tendo sempre por referência a qualidade e como objectivo último uma distribuição equitativa de meios e recursos." (idem: 11).

Busca-se uma forma de avaliar docentes e alunos, possibilitando posteriormente a elaboração de rankings entre as escolas, numa lógica de aferir a "produtividade" de cada escola, isto é, qual a melhor escola e aquela onde os seus alunos conseguem melhores resultados.

Uma dessas contradições situava-se entre a defesa dos valores da modernização, por um lado, e da democratização, por outro. Tendo em conta o campo da educação, os Governos socialistas defenderam a sua modernização de forma a criar uma cultura mais relacionada com a ideologia empresarial, que, ao mesmo tempo, não ignorasse as questões da justiça e da equidade, permitindo combater a exclusão social. A modernização nos Governos socialistas tentou proporcionar o sucesso económico, bem como, fomentar a

justiça social, daí que, ao nível da educação, a modernização se tenha imposto como o elemento salvador e providencial, fomentando e justificando a necessidade de reformas, aparecendo o pólo democrático da governação socialista com uma função reparadora das injustiças e dos eventuais excessos da modernização (Estêvão; 2001).

Neste prisma, as medidas tomadas centraram-se em diferentes campos. Deu-se assim, um forte impulso à educação pré-escolar, através da Lei Quadro da Educação Pré-Escolar⁴¹, do alargamento da rede pública destes estabelecimentos de ensino e da aprovação de orientações curriculares para este nível de ensino. Ao nível do 1º CEB encetou-se uma revisão curricular, alargou-se o desporto escolar também a este nível de ensino, construíram-se novas escolas ou renovaram-se os seus espaços e deram-se incentivos à fixação de professores do 1º CEB em escolas isoladas (ME; 1998).

Enquadrada na tensão que opõe a modernização à democratização está uma maior reivindicação pela profissionalização e eticização da gestão das instituições públicas através de uma concepção gerencialista, não unicamente mercantil, mas que também está orientada para a responsabilização e a prestação de contas, onde se encontram vestígios democráticos. Assim, *“(...) parece-nos então mais adequado falar, para caracterizar as orientações da governação socialista, de um gerencialismo mais modernizador que mercadorizado (...)”* (Estêvão; 2001: 157), concedendo ao Estado uma maior confiança nos seus serviços públicos.

Esta nova forma de gestão das instituições públicas é visível pela criação de legislação sobre a gestão das escolas. O *“Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos”*⁴² é uma legislação marcadamente influenciada pelos princípios caracterizadores da política educativa deste período:

“A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de

⁴¹ Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro.

⁴² Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação."

(...)

"A autonomia não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma das escolas desempenharem melhor o serviço público de educação, cabendo à administração educativa uma intervenção de apoio e regulação, com vista a assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades e a correcção das desigualdades existentes." (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio).

A necessidade de criar uma nova autonomia e organização da educação, de forma a promover a qualidade no serviço educativo, são indicadores do discurso da modernização, enquanto que a promoção da igualdade de oportunidades insere-se nitidamente no vector da democratização da educação, sendo este diploma fruto da necessidade de compatibilizar modernização com democratização, tal como se verifica no texto introdutório do referido diploma.

A necessidade de avaliação e prestação de contas verifica-se também, pelo aparecimento de financiamento comunitário específico para a educação - Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP). Este programa permitiu a modernização de infraestruturas e equipamentos educativos, bem como o financiamento da formação contínua de professores (Barroso; 2002), sendo este último aspecto uma forma de avaliar e responsabilizar os docentes pelos seus actos.

O Governo socialista tentou uma maior territorialização das políticas educativas através do reconhecimento de uma maior autonomia às escolas e da ênfase da avaliação. Quanto à questão da autonomia, o Estado devia regular de forma a promover a igualdade de oportunidades e a correcção das desigualdades, o Estado devia *"(...) favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades (...)" (Estêvão; 2001: 164)*. Assim, nos princípios enquadramentos da autonomia, encontram-se a responsabilização do Estado e dos vários intervenientes, a democraticidade, a participação, a estabilidade e eficiência da gestão escolar, a qualidade do serviço público de educação, no qual se insere a celebração de contratos de

autonomia e o desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola.

O favorecimento da dimensão local da educação constatou-se por uma necessidade de descentralização e de chamar à escola actores até aí afastados.

“A escola, enquanto centro das políticas educativas, tem, assim, de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança.” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio).

No mesmo diploma legal, mencionava-se a necessidade de serem criados, por iniciativa do município, Conselhos Locais de Educação os quais seriam *“(...) estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais (...)”*⁴³, mas também que o município passava a fazer parte das assembleias de escola, tal como os representantes dos encarregados de educação, sendo um dos representantes da comunidade educativa (art.º 8º).

A necessidade de trazer as autarquias para dentro da política educativa verificou-se também por uma definição das suas competências⁴⁴, responsabilizando-as pelos edifícios e equipamentos educativos, pela elaboração da Carta Escolar e criação do CLE, pela acção social escolar, entendida de uma forma ampla, e pelo apoio a actividades complementares de acção educativa, algo que ainda não tinha sido consagrado na legislação, havendo alguns municípios que, por iniciativa própria, já o fizessem.

Verificou-se, assim, uma abertura do espaço, até aqui exclusivamente educativo, a novos parceiros sociais mas tendo em vista os dois pólos quase opostos e que necessitam de se compatibilizarem: a modernização e a democratização do sistema de ensino.

Um outro aspecto que reforça a “nova” imagem de Estado que a governação socialista tentou evidenciar foi uma maior importância dada às políticas sociais de inclusão e segurança social, fundamentadas pela defesa da

⁴³ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, art.º 2º.

⁴⁴ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

justiça social e do aumento da igualdade de oportunidades. Num contexto de crise e de aumento da ideologia de mercado, como foi o da governação socialista, as questões relacionadas com a inclusão vão permitir compatibilizar a democraticidade com o neoliberalismo (Estêvão; 2001).

Esta situação é visível pela criação, logo em 1996, quando o PS chega ao poder, dos TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. Marcadamente influenciados pela experiência francesa dos ZEP (Zones d'Education Prioritaires), os TEIP são uma medida de discriminação positiva enquadrada no que se denominou de medidas de *"educação compensatória"*, isto é, a atenção deixa de se concentrar primordialmente na escola e no desempenho das crianças na organização escolar, para se passar a concentrar nas próprias famílias e nas crianças, no sentido de colmatar os factores que impossibilitam ou dificultam, o bom desempenho da criança na escola (Costa *et al.*; 2001: 15).

Os TEIP têm como objectivo principal promover a igualdade no acesso e o sucesso educativos do aluno do ensino básico e em especial das crianças e jovens em risco de exclusão social e escolar, daí esta medida também ter sido associada a outras de cariz marcadamente social como a criação do Rendimento Mínimo Garantido. A preocupação em promover a justiça social e a igualdade de oportunidades é bem visível nos quatro objectivos dos TEIP, nomeadamente: a melhoria do ambiente educativo e da qualidade das aprendizagens, promovendo o sucesso educativo; o favorecimento da aproximação dos três ciclos e do pré-escolar, proporcionando uma visão articulada e integrada da escolaridade; o estreitar da ligação escola-comunidade-vida activa, ajustando a oferta educativa aos projectos da comunidade e responsabilizando esta, também, no sucesso dos projectos educativos; por último, otimizar os recursos para promover uma gestão integrada das políticas educativas (*idem*).

É devido a todos estes aspectos que Carlos V. Estêvão (2001) defende que a governação socialista aponta para uma concepção de *"Estado retocado"*, mantendo-se os processos políticos inalterados, apesar de alguma alteração na sua imagem devido a uma ideologia mais humanista e democratizante. É através da concepção de *"Estado retocado"*, que se entende a preocupação com princípios ligados à democratização, à igualdade de oportunidade e à

equidade, relacionando-os à eficácia e qualidade, mais ligados a uma lógica de mercado.

2.4 – Entre o “descontentamento” e a “recentralização” da educação

Após o período da Reforma e da tentativa de conciliar a modernização com a democratização do sistema educativo, entramos num período temporal, ainda sem fim à vista, em que, simultaneamente, assistimos a um sentimento de crise na educação sem que os sucessivos Governos consigam encontrar soluções, mas constatamos também indícios do que Licínio Lima denomina de “recentralização” da educação.

Roberto Carneiro, num estudo que realizou em 1998 a pedido do ME sobre o estado da educação em Portugal, constatou que: houve um grande desenvolvimento na escolarização das crianças e dos jovens; o parque escolar foi alvo de grandes investimentos; a maioria dos docentes é profissionalizada; existe ensino superior público em todas as capitais de distrito. Contudo, existem problemas que persistem, revelados através de estudos de organismos internacionais, e que o investimento feito na educação não conseguiu contrariar. Merecem especial destaque questões como a literacia em disciplinas relacionadas com a matemática e ciências, a descoordenação entre as necessidades do mercado e as ofertas de diplomados, o facto da maioria da população adulta activa não conseguir ir além dos seis anos de escolaridade, entre outras (Barroso; 2002).

O constatar que as políticas educativas têm privilegiado a quantidade em detrimento da qualidade, dando mais ênfase nos seus discursos às questões da modernização e da competição, ao invés da exigência de democracia e de igualdade de oportunidades no sistema educativo, conduziu à defesa de soluções neoliberais como a privatização do ensino, a livre escolha da escola pelos encarregados de educação ou ainda o reforço do rigor, autoridade e disciplina (*idem*).

Esta situação catastrofista da educação, a qual conduz a um descontentamento por parte dos seus actores, não pode ser dissociada de um novo tipo de políticas e discursos educativos, cujo ponto central é a recentralização do sistema educativo. Exemplos disso, são diplomas como a nova lei orgânica do ME (2002), o despacho que institui os agrupamentos

verticais (2003) ou a regulamentação do CLE (2003), contrariando-se a medida que pareceu emergir na segunda fase do período da “Reforma”, a qual apelava a uma efectiva descentralização e territorialização das políticas educativas.

Com o XV Governo Constitucional, inicia-se um processo de recentralização política e administrativa da educação. A publicação da nova lei orgânica do ME⁴⁵ leva a um discurso favorecedor e defensor da autonomia das escolas, porém sem quaisquer consequências na prática. Apresenta-se uma estrutura reconcentrada com a criação de novas direcções-gerais e do conselho coordenador da administração educativa, que em si englobava outros três conselhos, mas também com a extinção de institutos públicos dotados de autonomia, como é o caso do Instituto de Inovação Educacional ou a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, entre outros (Lima; 2004d).

Em 2003, através do Despacho nº 13313/2003, de 8 de Julho, contrariando o estabelecido na LBSE e no Decreto-Lei nº 115-A/98, são obrigatoriamente instalados agrupamentos verticais quando, até aí, as escolas poderiam escolher entre agrupamentos horizontais ou verticais, cabendo à autarquia local dar um parecer para só depois a respectiva DRE decidir. Todavia, para Licínio Lima, este despacho representou uma medida desconcentradora:

“Objecto de um processo de erosão, cada escola agrupada passou à categoria de “subunidade de gestão”, vindo os seus órgão de representação e gestão (...) deslocalizados para a escola-sede do agrupamento, sem se poder descortinar qualquer ganho em termos de “reforço” da sua autonomia. Ao invés, o que terá saído reforçado terá sido o carácter periférico da escola, já não apenas face aos órgãos do poder central, mas também face à própria sede do agrupamento, a qual se constitui como verdadeira “unidade de gestão.” (Lima; 2005: 21).

Com o disposto neste Despacho, assistiu-se à diminuição da autonomia das escolas, esquecendo-se os avanços verificados ao nível da territorialização das políticas no local, bem como os esforços dos docentes, autarcas, pais e outros actores na tentativa de aproximar a escola ao local (Lima; 2004a). A política de desconcentração da educação é acompanhada por sistemas

⁴⁵ Decreto-Lei nº 208/2002, de 17 de Outubro.

informáticos de gestão da informação, os quais tornam os órgãos de gestão escolar em meios ao dispor da burocracia do poder central, agora capaz de controlar melhor esses órgãos, aumentando-se o fosso entre a concepção e a execução das políticas educativas (Lima; 2005).

O CLE, no Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, tinha sido apresentado como um organismo de participação de diversos agentes sociais com o objectivo de articular a política educativa com as restantes políticas sociais. Foi regulamentado em 2003 passando a denominar-se de CME e desde logo circunscrevendo-se à área geográfica de um município. Para além da delimitação geográfica do âmbito de acção da estrutura, é também delimitado com grande rigor na sua composição, não existindo docentes representantes das escolas e dos diversos níveis do ensino básico, mas sim representantes dos docentes do ensino secundário, do ensino básico e da educação pré-escolar. Tendo em conta que o 1º CEB é quase da inteira responsabilidade da autarquia não é garantido que esteja representado. O CME passa a ser um órgão de coordenação e consulta, sem grande poder deliberativo sobre as políticas que são decididas centralmente e sem grande margem para as adaptar ao local.

Verificamos, assim que, com o período de políticas educativas que se inicia em 2000, *"Aos órgãos e serviços centrais da administração directa cabem as funções de gestão de recursos humanos e de concepção, planeamento, regulação, avaliação e inspecção, deixando bem clara a separação entre concepção e execução, centro e periferia, superiores e subordinados."* (Lima; 2004d: 21). Sendo as DRE definidas como instâncias intermédias entre o centro e a periferia, funcionam na prática, como representantes do centro junto das escolas, que têm apenas de executar as políticas emanadas do centro numa lógica de *"top-down"*, sendo as DRE responsáveis pela linear realização das políticas educativas (*idem*).

3. Descentralização no Sistema Educativo

Desde finais do século XVIII que se assiste à centralização do sistema de ensino. O Estado central, através do ME, tudo legislou e tudo regulou: currículos educativos, métodos, programas, manuais, organização das escolas,

recrutamento de docentes, começando a emergir a ideia de descentralização apenas após o 25 de Abril e com mais fervor em meados da década de 90 do séc. XX.

Para Barreto, os docentes são um dos grupos de actores sociais que em muito contribuíram para o reforço e continuação da centralização – “(...) estabelecimento de uma autoridade global, em princípio governamental ou estatal, que regule e presida às actividades de todas as unidades do sistema integrado.” (Barreto; 1995a: 160). São diversas as razões para esta tomada de posições, desde logo, porque os sindicatos não aceitam a ideia de diversificar e descentralizar, pois a possibilidade de ter apenas uma entidade patronal facilita as reivindicações uma vez que estas são dirigidas apenas a uma entidade. O facto da educação estar dependente do Estado central torna-a alvo de programas eleitorais, aumentando o poder negocial dos docentes. Outra das razões prende-se com a mobilidade existente entre escolas. Para que tal se verifique é necessário que exista um elevado grau de homogeneidade em todo o sistema educativo, desde os programas e horários escolares até aos direitos laborais da classe docente, sendo a existência de uma carreira docente entendida como uma consequência da unidade do sistema. Por fim, a maioria dos professores assume uma posição de grande apreensão relativamente à possibilidade de passarem a depender de outras entidades tais como as autarquias, associações, empresas privadas ou outras (*idem*).

A descentralização é uma forma de organização da administração, esta é descentralizada “(...) quando existem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado (...), autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais.” (Formosinho; 1986: 64). A descentralização, a verificar-se, pressupõe que o Estado reconhece a existência de colectividades que se baseiam numa solidariedade de interesses; que a gestão desses interesses se realiza mediante a existência de órgãos directivos eleitos pelos membros da própria comunidade e que o Estado apenas controla administrativamente esses órgãos (*idem*).

Em Portugal, a defesa da descentralização surge com a Constituição de 1976, onde se afirma a existência de regiões administrativas a regular futuramente, porém tal nunca se verificou. Em 1986, com a LBSE, a

descentralização entra no domínio da educação ao consagrar-se a descentralização autonómica, regional e local como partes que compõem o sistema educativo. Mais tarde, em 1994, o então Primeiro-ministro, Cavaco Silva, afirma-se contra a regionalização, porém, com a ascensão do PS ao poder e António Guterres como Primeiro-ministro, retoma-se o discurso da regionalização, embora os resultados do referendo de 1998 não sejam favoráveis à regionalização. Desde 1974 que se verificou a descentralização de algumas competências para níveis administrativos mais próximos das comunidades, destacam-se, entre outras medidas, a possibilidade dos docentes do 2º e 3º CEB e secundário poderem eleger os órgãos de gestão das escolas, a transferência de competências para as autarquias ou a elaboração de parcerias e acordos para a criação do ensino técnico-profissional (Fernandes; 1999b).

Porém, a descentralização que se tem verificado permanece muito normativizada e limitada. Os docentes podem eleger os órgãos de gestão das escolas, mas a regulamentação é de tal forma excessiva que é muito limitada a margem de manobra em matérias como currículos, avaliação ou gestão escolar. As autarquias possuem competências ao nível da educação, mas apenas a partir de 1999 lhes são atribuídas algumas competências que possibilitam, efectivamente, uma maior intervenção no sistema educativo e que vão além das intervenções nos edifícios escolares e acção social escolar, apesar da regulamentação em torno do Conselho Local de Educação e Carta Educativa ser muito centralizadora. É apenas ao nível da formação profissional e formação contínua que a descentralização teve um maior alcance, alargando-se aos conteúdos formativos e aos recursos financeiros, emanados essencialmente de financiamentos comunitários (*idem*).

Na última década do séc. XX verificou-se a defesa da territorialização das políticas educativas, sendo esta uma forma do Estado central se desembaraçar de algumas competências e de permitir que as comunidades se apropriem dos seus espaços sociais, tendo como fim último o aparecimento de uma diversidade de formas para resolver uma determinada situação. Contrariamente à política do Estado centralizado que defende a uniformidade das normas e processos para resolver as situações, a territorialização permitiria que os actores sociais, ao executarem as políticas educativas, deixassem de

estar numa *“lógica de submissão”*, para actuarem numa *“lógica de implicação”*, como actores responsáveis que são pela realização e concretização das políticas. Desta forma, mais facilmente conciliarão os interesses públicos do serviço educativo com os interesses privados dos alunos e suas famílias. A territorialização permitiria, igualmente, o aparecimento de uma relação negociada e contratual entre o centro e a periferia, permitindo o aparecimento de vários centros mais próximos ou mesmo no próprio local. Não se trata de colocar em causa o papel do estado como promotor de identidade nacional e coesão social, pretendendo-se sim envolver as próprias comunidades locais na construção da identidade nacional, respeitando sempre as autonomias e as especificidades dessas realidades (Barroso; 1997).

Esta defesa pela territorialização levou ao aparecimento de pequenas formas de descentralização educativa, tais como o caso do estatuto de autonomia e gestão das escolas⁴⁶ ou a transferência de competências educativas para as autarquias. No entanto, não se desenvolveu plenamente, uma vez que, com o início do novo século, assistimos a um retroceder nas práticas descentralizadoras, embora os discursos políticos continuem a defender a descentralização.

Desde o 25 de Abril, e apesar de alguns curtos períodos onde se verificou alguma descentralização, o principal oponente a essa mesma descentralização sempre foi o ME. Em 1987, com a primeira lei orgânica do ME, são criadas as “Direcções Regionais de Educação”. No próprio documento legislativo, estas instâncias são definidas como “serviços regionais desconcentrados” situando-se entre o centro e a periferia, mas fazendo depender a sua autonomia administrativa da “operacionalidade” que demonstrarem (Lima; 2004b; 21).

Lima ao referir-se à criação das DRE mencionou:

“A este propósito pode-se falar com propriedade na hipótese de uma recentralização de poderes por controlo remoto, através da criação de uma espécie de “capitanias” regionalmente disseminadas em termos geográficos, mas não regionalizadas em termos políticos e administrativos.” (Lima; 1995: 67).

⁴⁶ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

Uma vez que as DRE são órgãos desconcentrados da administração central predominam relações verticais de dependência em detrimento das relações horizontais, existindo assim um director regional que na área geográfica da sua alçada, garante a execução das directivas centrais (Fernandes; 1999b).

As várias leis orgânicas que regularam o ME em pouco ou nada contribuíram para uma efectiva descentralização. Embora todas as leis orgânicas mencionem que a anterior legislação é inadequada e pretendam aumentar a autonomia das escolas, o que se verificou foi que, na lei orgânica de 2002, aprovada pelo Governo presidido por Durão Barroso, se verificou uma reconcentração da estrutura administrativa com a criação de novas direcções-gerais, a extinção de alguns institutos públicos com autonomia – Instituto Histórico da Educação ou o Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores – e a criação de um conselho coordenador da administração educativa. Sendo os serviços centrais da administração responsáveis pelas *(...) funções de gestão de recursos humanos e de concepção, planeamento, regulação, avaliação e inspecção, deixando bem clara a separação entre a concepção e execução, centro e periferia, superiores e subordinados.* (Lima; 2004d: 21).

Verificamos que, ao nível da organização do sistema educativo, a estrutura ainda é bastante centralizada, pese embora alguns intuitos descentralizadores que se verificam de tempos a tempos. As escolas são as verdadeiras estruturas periféricas de todo o sistema, tendo como função a aplicação cabal das políticas nacionais veiculadas pelo centro, não tendo em consideração as dinâmicas próprias dos locais que as escolas, uma vez que são as organizações mais próximas da comunidade, conseguem descobrir e fomentar.

O despacho⁴⁷ que obrigou à criação dos agrupamentos verticais e extinção dos agrupamentos horizontais existentes, foi mais uma forma de estilhaçar as forças do território, as quais tinham decidido por uma lógica de horizontalidade na organização do sistema educativo do concelho:

⁴⁷ Despacho nº 13313/2003.

“O prometido reforço da autonomia da escola parece cada vez mais uma miragem. O reforço do controlo central sobre as escolas é, pelo contrário, uma realidade quotidianamente testemunhada nas periferias, bem como a gestão da crise de financiamento público, que frequentemente assenta na difícil (e por vezes mesmo impossível) partilha dos recursos próprios da escola-sede, sempre escassos, com as escolas agora agrupadas em seu torno.” (Lima; 2005: 21).

A escola está cada vez mais isolada e cada vez mais dependente da sede de agrupamento. Não existindo regiões administrativas, tentou-se a criação das DRE, porém estas são unidades desconcentradas do ME sem qualquer autonomia, tendo como função a realização das directivas emanadas centralmente. O mesmo acontece com as escolas sede de agrupamento, as quais têm de gerir pacotes financeiros muito escassos, enquanto que as escolas reforçam o seu papel ultra-periférico, tanto perante o ME como perante a sede de agrupamento, estando cada vez mais distante a autonomia das escolas e a descentralização educativa, exceptuando apenas o ensino superior o qual tem um estatuto autonómico próprio.

III – O Poder Local e a Educação

1. Emergência das funções autárquicas ao nível da educação

Em Portugal, a emergência das responsabilidades do município com a educação verificou-se com o regime liberal. A tentativa de descentralização teve início com a reforma de 1882, transferindo para os municípios as questões da construção e manutenção das escolas, a realização de cursos de alfabetização, a nomeação e pagamento dos professores, a atribuição de subsídios aos alunos. Os municípios passaram a ter, igualmente, poderes ao nível do controle sobre os professores, na fixação de horários escolares e na decisão quanto ao período de matrículas. O Governo detinha todas as competências pedagógicas, curriculares e inspectivas, subsidiando 50% do valor das construções escolares, o que nem sempre aconteceu (Fernandes; 1995a).

Quando o Estado tentou legar, aos municípios, competências ao nível da educação, verificaram-se contestações por parte dos municípios e dos professores. Os primeiros viam o reforço da intervenção municipal na educação como uma forma de contribuírem para o sustento do sistema educativo, sendo inoportável devido à escassez dos seus recursos. Os professores opuseram-se – com especial destaque durante a I República - a tentativas descentralizadoras por temerem perder a sua segurança salarial e o aparecimento de dependências políticas locais (Fernandes; 2000).

Se o fraco poder que os municípios tinham no campo da educação se devia à centralização do sistema de ensino português, outra das causas era a visão negativa e caciqueira que os escritores do século XIX construíram em redor do poder local e dos autarcas. Vários foram os autores como Camilo Castelo Branco, Eça de Queiroz ou Júlio Dinis, que através da literatura, evidenciaram a existência de actores sociais que, mediante a sua influência política, económica ou social, organizavam o sistema sócio-político em seu redor, evidenciando a sua importância como mediadores entre os vários grupos de poder, situados ao nível local, e o Estado (Ruivo; 2000).

A oposição generalizada, verificada durante a I República ao exercício de competências educativas por parte dos municípios é o ataque a uma administração, produto de um Estado centralizado, onde o município e o poder

local se restringem a um espaço geográfico delimitado por fronteiras (Fernandes; 1998). Esta visão do município só se modificaria com a restauração da democracia e conseqüente restauração da autonomia municipal. Com o 25 de Abril de 1974, os municípios viram alteradas as suas características, pois é-lhes restaurada a autonomia através da descentralização administrativa de competências. Se, como refere Oliveira, a descentralização de competências estava consagrada na Constituição de 1976 e significaria para o poder local a existência de atribuições próprias, tal como a existência de *"(...) atribuições estaduais de natureza local."* (Oliveira; 1996b: 354), o que se verificou foi que, apenas em 1999, essas competências foram efectivamente sistematizadas⁴⁸ e, mesmo assim, muitas delas nunca chegaram a ser regulamentadas na sua plenitude. Por outro lado, relativamente à questão das finanças locais, a Constituição de 1976 defendia que se deveria repartir os recursos públicos pelo Estado mas também pelas autarquias, segundo um princípio de correcção das desigualdades existentes entre as autarquias do mesmo grau. No entanto, o regime de finanças locais, somente em 1979, veio a ser regulamentado com a Lei das Finanças Locais, três anos após a Constituição da República ter instituído o princípio da repartição equilibrada de recursos financeiros.

Contudo, a aplicação prática do normativo legal era muito diferente do que veio a ser legislado. Até 1984, ano em que houve a primeira alteração à Lei das Finanças Locais, a lei nunca foi aplicada conforme previsto, existindo sempre o corte das verbas inicialmente estipuladas. Se, até 1984, a lei previa que o montante de verbas a transferir para os municípios nunca poderia ser inferior a 18% do Orçamento Geral do Estado, na prática tal nunca se verificou. A partir de 1984, o montante das transferências passa a ser fixado anualmente através do Orçamento de Estado, assistindo-se a que o reforço das finanças locais passa a depender do montante que os governos decidiam transferir para as autarquias. São também alterados os critérios de distribuição de verbas. Criam-se dois novos impostos para o conjunto de receitas próprias das autarquias, possibilita-se, de forma mais alargada, o recurso ao crédito e o

⁴⁸ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

Governo passa a poder exercer a sua função examinadora nas actividades das autarquias (Ruivo; 2000).

Desta forma, o poder local sobrevive através das transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)⁴⁹, dos recursos próprios inerentes a alguns empréstimos, de transferências dos fundos comunitários, as quais se começaram a verificar a partir da entrada de Portugal na CEE e dos Contratos-Programa, oriundos dos Programas Integrados de Desenvolvimento da Administração Central (PIDAC). Perante a ideia da existência de diversas fontes de financiamento autárquico, verificamos que são raríssimas as fontes em que a autarquia é completamente autónoma do poder central, visto que o FEF depende do Governo, tal como é necessário o apoio governamental para aceder aos fundos comunitários e aos Contratos-Programa (*idem*).

Com a revolução de Abril, emerge uma legislação profundamente modernizante para o poder local, todavia a dificuldade está em que esta legislação fosse convenientemente aplicada aos contextos locais (Ruivo, Veneza; 1988). Assistiu-se, assim, a um processo descentralizador descontínuo, pois só em 1997 é que surge a primeira legislação relativa às atribuições e competências das autarquias, e é então que surge igualmente a primeira Lei das Finanças Locais, a qual nunca foi aplicada na sua totalidade. Esta situação conduziu a que houvesse uma grande discrepância entre a actuação do poder local e a actuação do poder central. Se por um lado, existem autarquias que tomam para si competências para as quais ainda não há legislação e regulamentação; outras há que possuem regulamentação para determinadas competências, mas estas ficam por executar (*idem*). A partir desta altura a imagem de mudança do poder local é associada à imagem do seu autarca.

Esta imagem do autarca “cacique” ou “notável” está em mudança devido a variados factores: a mudança processada no perfil do autarca português; a mudança no papel da autarquia; a maior intervenção que os municípios passaram a ter ao nível educativo, muitas vezes indo além das suas

⁴⁹ Através do Inquérito aos Presidentes de Câmara verificamos que estes actores consideraram ser a principal dificuldade do eleito local a insuficiência de FEF com 82,5% dos presidentes de câmara a darem esta resposta, em primeiro ou segundo lugar (Ruivo; 2000: 112).

competências⁵⁰, mas também pelo aumento crescente do número de professores com responsabilidades autárquicas⁵¹. Este contacto indirecto do sistema de ensino com o poder local fez desaparecer velhas imagens do passado, aproximando instituições e proporcionando vários tipos de colaboração (Fernandes; 1999c).

Com a consagração, na Constituição da República Portuguesa, do direito de todos os cidadãos acederem à educação, verifica-se uma orientação do sistema educativo para a sua inserção na comunidade, admitindo-se a possibilidade de pais, alunos, instituições locais e comunidade educativa, no geral, participarem na definição da política de ensino (Pinhal e Dinis; 2002).

A revolução de 1974 trouxe, assim, a massificação cultural e social, com a entrada na escola de problemas relacionados com a integração social, desagregações familiares e comportamentos desviantes, muito associados à litoralização e suburbanização da sociedade que se verificou nos anos seguintes à revolução. Este novo contexto proporcionou “(...) a percepção de que a escola é um sistema aberto e não fechado, como o entendia uma certa concepção liberal e burocrática, [o que] implica que se reconheça uma interação permanente entre a escola e o seu contexto local (...)” (Fernandes; 1995c: 3). A abertura da escola à comunidade envolvente com o desenvolvimento de relações horizontais entre a escola e parceiros educativos conduziu ao questionamento do paradigma do Estado educador (Fernandes; 1999a). Este postulava a uniformização do saber central e a sua reprodução, através de uma rede de ensino fechada e isolada do contexto local, onde estava inserida apenas fisicamente, não existindo ligação com as práticas educativas, pois estas estavam encerradas sobre si mesmas.

O paradigma do Estado Educador inclui-se num paradigma mais vasto com consequências na economia, administração ou educação, sendo disso

⁵⁰ Exemplo desta extrapolação de competências é o que se verifica no concelho de *Baixo Mondego* com a autarquia a implementar, conjuntamente com o CME, dois projectos educativos: “Colunas do Saber”, o qual visa premiar os melhores alunos do 6º e 9º anos às disciplinas de Matemática, Português e Inglês, e o projecto “Saber Mais”, tendo como finalidade auxiliar os alunos do 11º e 12º anos, que desejem entrar no ensino superior, com a disponibilização de um docente de Matemática, criando, assim, dentro da própria escola, um espaço de “explicações” aberto a estes alunos.

⁵¹ Exemplo desta situação é o facto de, tanto em *Baixo Mondego* como em *Sicó*, os responsáveis pelo pelouro da educação serem professores com experiência anterior na gestão escolar nos seus concelhos.

exemplo o paradigma do Estado centrípeto. Este paradigma mais amplo caracterizava-se por uma necessidade de unificação, transmitindo a imagem de nação una e indivisível. Para isso, utilizaram-se mecanismos de demarcação do território, de uniformização da língua, cultura, direito, da criação de um único centro de poder para onde converge todo o poder político, perseguindo um mesmo eixo, bem como a criação de uma administração com saberes e racionalidades exclusivas. Este paradigma era altamente centralizador, organizando um núcleo para onde devem convergir todas as funções e racionalidades políticas, económicas, sociais, manifestando-se na administração através do veicular de uma vontade política central, da neutralidade e imparcialidade burocrática e da não participação (Ruivo; 1988).

Perante a complexificação da sociedade, assiste-se à crise do paradigma centrípeto e à emergência do paradigma centrífugo, o qual desenvolve a ideia do Estado localizado e não mais o Estado distante e afastado das populações. Verifica-se a emergência e o desenvolvimento dos factores endógenos do local, a sua promoção e dinamização. A valorização dos aspectos endógenos também é alargada ao sistema educativo através da valorização dos saberes locais (*idem*), a manutenção das especificidades, a defesa de currículos ancorados nas particularidades do local, que agora é exaltado e valorizado.

Este modelo veiculava um sistema assente em relações verticais entre a escola e a administração central, acentuando o seu isolamento do meio local, sendo sua função, unicamente, a transmissão de um projecto educativo, de cariz nacional, para os seus clientes, neste caso, os alunos. A ideia da escola como um sistema fechado foi posta em causa com a crise deste paradigma e a emergência da concepção de Estado democrático, intimamente ligada à noção de Estado descentralizado. Este novo paradigma regula as relações entre os agentes sociais e as instituições, mas não programa as acções dos indivíduos nem dirige internamente os agentes sociais, pelo contrário, delimita as esferas de actuação entre os agentes e medeia os conflitos que possam surgir. A nova concepção de Estado aliada à ineficácia administrativa decorrente da centralização dos processos; a dificuldade da escola estatal promover uma ideologia nacionalista num contexto de globalização; a descoberta das culturas locais e afirmação da sua identidade na Comunidade Europeia foram factores que questionaram o Estado Educador e desencadearam reivindicações de

outros actores sociais, entre os quais, as autarquias, mas, também, as famílias e instituições sociais, com o objectivo de poderem influenciar o sistema educativo (Fernandes; 1995a).

A emergência de uma concepção política de Estado democrático implicou uma descentralização de competências e o reconhecimento da importância dos parceiros e de toda a comunidade local, onde os municípios assumem um papel relevante, na resolução da crescente complexidade social que invadiu as escolas. O município tornou-se a instituição central da democracia e a educação um dos seus campos de intervenção (Fernandes; 1999a). A massificação do acesso à escola trouxe um incremento de responsabilidades, não sendo a escola capaz de as assumir e as solucionar de uma forma exclusiva, daí a necessidade de partilhar estas responsabilidades com a comunidade local, fomentando relações horizontais entre a escola e as instituições locais (Fernandes; 1995a).

Estas relações horizontais passam, em grande parte, pelo incremento do papel autárquico na educação, o qual deixou de ser de mero construtor de edifícios escolares para passar a ser um parceiro privilegiado em variadas actividades levadas a cabo pelas escolas; a ter a obrigação de criar os CLE e mais tarde os CME; a participar nas assembleias de escola; a ter de dar diversos pareceres, dos quais se destaca o parecer para a criação de agrupamentos escolares, verticais ou horizontais.

Nas linhas seguintes debruçamo-nos sobre o papel da autarquia ao nível da educação e as diferenças de actuação, desde o período anterior à instauração da democracia até à actualidade, tornando visível a emergência das relações horizontais que as escolas e as autarquias começaram a criar com a comunidade educativa.

2. A descentralização de competências para o poder local ao nível da educação

2.1 Antes do 25 de Abril de 1974

Durante o Estado Novo, as autarquias não possuíam a autonomia administrativa e financeira que actualmente lhe conhecemos. Estes órgãos estavam totalmente dependentes do centralismo caracterizador do regime,

levando a que qualquer actividade que a autarquia quisesse realizar estivesse totalmente dependente da administração central para obter algum subsídio, o que dificilmente se verificava (Portas; 1979).

A subjugação das autarquias para com a administração central verificava-se, igualmente, pelo facto dos presidentes de câmara serem nomeados pelo Governo e não, escolhidos pela população local. O próprio Governo poderia dissolver a câmara municipal, sendo, também, necessária aprovação governamental para determinadas deliberações autárquicas. Para além da dependência político-administrativa, as autarquias estavam financeiramente reféns das comparticipações estatais, do fundo de desemprego, do fundo de melhoramentos rurais e das comissões de melhoramentos, nas localidades onde existiam. A insuficiência de meios técnicos e humanos ao serviço das autarquias, aliadas a todas as outras insuficiências e dependências verificadas, tornam o poder local numa mera subordinação da administração central, totalmente desacreditada perante as populações locais (Oliveira; 1996b).

Antes da revolução a actuação do poder local ao nível da educação, também, era quase nula. Esta centrava-se na autorização de licenças e passagem de atestados e certidões, sendo impossível promover o desenvolvimento local, devido aos poucos recursos financeiros, total limitação de competências e autoritarismo da administração estatal que tomava o poder local como incompetente. A não intervenção do município na educação deveu-se, principalmente, à política centralizadora adoptada pelo Estado Novo e não tanto à política local (Fernandes; 1998). As autarquias locais não existiam como tal, mas, como delegações do governo, sendo apenas responsáveis pela conservação e manutenção das escolas primárias (primeiros quatro anos de escolaridade). Contudo, estas ínfimas atribuições só por si eram um grande encargo devido aos diminutos recursos, meios e dinâmicas que as autarquias possuíam, situação originária da falta de autonomia financeira do poder local (Pinhal; 1997).

Marcello Caetano, ao subir ao poder, estava consciente da necessidade de liberalizar o regime, que se tornava essencial tendo em conta a gradual entrada de Portugal na Europa, a adesão à EFTA, o aumento dos investimentos estrangeiros no país e a presença de emigrantes portugueses em muitos dos países da CEE (Oliveira; 1996b), levando a que, na década de

70, o Estado começasse a investir na educação popular. Todavia, *“A carência de recursos era evidente a nível municipal e bastava isso para que os encargos das câmaras em construir e reparar edifícios escolares, dar habitação aos professores e assegurar as despesas de manutenção ficassem quase sempre por cumprir.”* (Fernandes; 1999c: 166).

Assim, até ao 25 de Abril de 1974 as autarquias estavam totalmente subordinadas ao Governo devido ao autoritarismo, centralização e impossibilidades financeiras existentes. De acordo com Sousa Fernandes (2000), a intervenção dos municípios ao nível da educação passou por três fases, após 1974. A primeira fase inicia-se em 1974 e culmina em 1986 com a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), a segunda fase vai desde a LBSE até ao XII Governo Constitucional em 1995 com a instalação do Governo do Partido Socialista, e a terceira fase vai de 1995 até à actualidade. De seguida, tentaremos desenvolver estas três fases.

2.2 O papel das autarquias de 1974 até à Lei de Bases do Sistema Educativo

Antes do 25 de Abril de 1974, as autarquias estavam totalmente dependentes financeiramente do poder central devido à grande insuficiência de receitas próprias. A ajuda financeira provinha dos vários ministérios para a realização de todo e qualquer tipo de “melhoramentos”, visto que a realização de uma obra de raiz, por parte da autarquia, não seria possível, restando ao executivo local a tentativa de melhorar alguns aspectos locais.

Com a revolução de 1974 e a Constituição da República Portuguesa de 1976, verificou-se *“(...) o renascimento do município como expressão da democracia local.”* (Fernandes; 1999c: 167). Esse renascimento constata-se pela eleição, por sufrágio directo e universal, dos órgãos constituintes do poder local, pelo alargamento das suas competências e pela mudança na forma de financiamento das autarquias. Esta mudança política veio garantir alguma autonomia municipal perante as alterações de Governo, cambiando automaticamente a imagem do poder local perante as populações, pois deixa de ser visto como uma extensão do poder governamental, no concelho (Fernandes; 1998).

Apesar das dificuldades encontradas se continuarem a verificar, foi possível aos municípios alterarem a sua forma de actuação, começando a solucionar muitas das carências dos concelhos. Desta forma, inicia-se uma actuação que se poderia denominar de "*Município-Providência*", apesar de tal actuação nunca ter sido consagrada legislativamente. Tenta-se solucionar as carências dos municípios ao nível de equipamentos e infraestruturas - carências essas que tinham permanecido encobertas durante o período do Estado Novo – tentando-se agora resolver questões como a falta de saneamento básico nos concelhos (Ruivo, Veneza; 1988).

Os municípios tomam, então, conhecimento da situação da educação no seu concelho. Por iniciativa local e de mobilização popular verificou-se uma primeira intervenção dos municípios na educação, a qual se concretizou através da construção, reparação e expansão do parque escolar do ensino primário, pela construção de centros de educação infantil, bibliotecas escolares e municipais, entre outros (Fernandes; 1996). Com o objectivo de melhorar a eficiência interventiva local, mais tarde, o governo central passou a reforçar as competências políticas e administrativas das autarquias. As autarquias estariam melhor posicionadas para decidir sobre áreas específicas onde se torna determinante um bom conhecimento do local, era este o argumento veiculado. Contudo, de acordo com Natércio Afonso, um outro objectivo menos divulgado para este reforço seria a necessidade do Estado central diminuir a pressão em excesso do Ministério da Educação, esperando que as autarquias pudessem realizar as mesmas competências e serviços, mas com menos meios financeiros (Afonso; 1994).

No plano normativo, a situação alterou-se com a publicação, em 1984, de um *pacote legislativo*, o qual incluía dois decretos-lei de extrema importância para as autarquias, no domínio da educação, um que regulamentava o *regime de delimitação e coordenação das actuações da administração central e local relativamente a investimentos públicos*⁵² e outro que legislava a *atribuição e competências das autarquias locais*⁵³.

O primeiro estabeleceu que as competências dos municípios passam a incluir os investimentos públicos destinados à construção de centros de

⁵² Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março.

⁵³ Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março.

educação pré-escolar e escolas do ensino básico, à construção de residências e alojamento para estudantes, sendo, igualmente, competências das autarquias as questões relacionadas com os transportes escolares, a acção social escolar, as actividades complementares de acção educativa e, ainda, os equipamentos para a educação de base de adultos (Fernandes; 1996, Guedes; 2003a).

Este normativo definia, no seu preâmbulo que, *“O modo e a forma das transferências serão objecto de regulamentação específica para cada uma das novas competências.”*, daí que, ainda em 1984, se tenha regulamentado a questão dos transportes escolares⁵⁴ e da acção social escolar⁵⁵. Estes instrumentos legais previam a criação, em cada município, de um Conselho Consultivo de Transportes Escolares (CCTE) e um Conselho Consultivo de Acção Social Escolar (CCASE), sendo constituídos por representantes da autarquia e do sistema escolar local, acrescentando, ao CCTE, um representante das empresas prestadoras de transportes a operar no município em causa. O CCTE tinha como competências trabalhar com a câmara a fim de organizar o plano de transportes escolares autárquicos, enquanto que ao CCASE competia colaborar com a autarquia, disponibilizando todos os elementos existentes, para elaborar os planos de acção social escolar e acções relativas a esta temática. Estes dois conselhos consultivos foram a primeira forma de trabalho em parceria com outras entidades exteriores ao poder autárquico nos domínios da educação. Ao congregarem autarcas, representantes do sistema de ensino e outros actores sociais, significou uma maior abertura da autarquia à escola através das suas competências, como também, um maior envolvimento dos representantes do sistema educativo com a autarquia.

Esta legislação não trouxe novidade ao papel do município na educação, pelo contrário, evidenciava que o papel destes órgãos locais se limitava ao suporte dos encargos de todo o ensino básico, na altura ainda de seis anos. Mais uma vez, agora através do preâmbulo do Decreto-Lei nº 77/84, se salientava que era *“(…) ao Governo que incumbe a definição das diferentes políticas, bem como o exercício das funções de planeamento, quer a nível*

⁵⁴ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro.

⁵⁵ Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro.

global, quer a nível sectorial, prevendo o presente diploma a articulação entre os diferentes níveis decisórios.”. Daí que A. S. Fernandes considere que “(...) mais do que competências municipais, temos simplesmente de falar de encargos municipais, dado que as competências propriamente educativas se encontravam, como anteriormente, centradas na administração central e nos seus órgãos periféricos.” (Fernandes; 2000: 2). O que esta lei trouxe foi apenas a legalização da actuação autárquica ao nível do ensino básico e educação pré-escolar, aumentando as suas responsabilidades ao nível das construções escolares e dos transportes. Esta legislação originaria tensões entre os municípios e o Governo, quando os primeiros se aperceberam que o que se verificava era uma transferência de encargos financeiros, sem contrapartida relativamente ao reforço das receitas municipais (Fernandes; 1999a). Assim, a influência do município, ao nível da educação, não sofreu grandes modificações, por um lado, devido ao facto das competências ao nível da construção, conservação e manutenção de escolas nunca terem sido devidamente regulamentadas, e por outro, porque muitas das competências eram de cariz logístico, operacional e de apoio, pouco preponderantes no funcionamento dos sistemas de ensino locais, mas propiciadoras de avultados encargos para a autarquia (Pinhal e Dinis; 2002).

O segundo documento fixou como atribuições e competências das autarquias locais e dos seus órgãos as intervenções relativas “(...) aos interesses próprios, comuns e específicos das populações locais (...)”, em vários domínios, sendo um deles a educação. De acordo com Pinhal este normativo era muito amplo e indefinido, permitindo variadas interpretações ao nível das intervenções a efectuar. No mesmo sentido, Fernandes considera que esta legislação foi apenas uma formulação programática, não se verificando um seguimento relativamente à concretização das competências dos órgãos do município. Constata-se, assim, que o *pacote legislativo* autárquico não concretizou uma verdadeira transferência de competências educativas do nível central para o nível local, mas antes, uma transferência unilateral, da administração central para a local, dos encargos financeiros gerados pelas tarefas logísticas e operacionais, tarefas das quais o Estado desejava libertar-se (Fernandes; 1996, Pinhal; 1997).

A situação verificada com a educação pode alargar-se a todo o leque de competências que o poder local possui. A intenção de descentralizar para o local tem sido a tônica comum aos sucessivos Governos. A exaltação da descentralização tem sido justificada pelo facto de permitir uma melhor realização da democracia, contudo, para além da atribuição desses direitos ou competências às autarquias, estes níveis de decisão necessitam igualmente de recursos técnicos e humanos e das competências materiais inerentes ao financiamento dessas novas atribuições, para que a democracia, que a descentralização implica, se possa concretizar (Ruivo, Veneza; 1988).

Com o *pacote legislativo* de 1984, assistimos a um discurso oficial descentralizador em que é exaltado o bom desempenho do local na realização de tarefas com vista ao desenvolvimento da localidade, pelo que são descentralizadas algumas competências. Porém, na prática, parece erigir-se, por parte do poder central, uma série de obstáculos nessa concretização de competências que se relacionam, desde logo, com os meios de financiamento, mas também com a necessidade de meios técnicos e humanos. Apesar da legislação garantir o financiamento necessário, não estipula como e quando se verificará esse financiamento, sendo as autarquias obrigadas a cumprir com as novas funções, mas com os antigos meios financeiros, pois o financiamento específico para estas transferências, muitas vezes, não se concretiza. O poder central acaba, assim, por instalar, mais uma vez, formas de dependência para com o centro, ao ter o local que mitigar, junto do Governo, os meios para concretizar as competências transferidas (*idem*). Esta falta de recursos financeiros decorreu do facto da descentralização de competências se ter instaurado durante uma crise financeira do Estado, aparecendo o poder local como a forma ideal de ultrapassar a crise, transferindo-lhe funções sensíveis às políticas de contenção que se vivia (Portas; 1988). Para além das questões relacionadas com o défice de atribuições financeiras para a realização das competências, houve, igualmente, a não regulamentação da maioria das competências, exceptuando-se apenas as questões relativas aos transportes escolares⁵⁶ e à acção social escolar⁵⁷ no que toca à educação (Mozzicafreddo *et al.*; 1988b).

⁵⁶ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro.

⁵⁷ Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro.

Se, durante o Estado Novo, verificamos uma falta de recursos financeiros municipais devido ao grande centralismo do Estado, com o 25 de Abril e o pacote legislativo de 1984, a situação não se alterou substancialmente. As autarquias continuam a não ter recursos financeiros, técnicos e humanos para poderem assegurar a plena realização das suas atribuições, que, a nível educativo, continuavam a ser associadas ao *"município-pagador"*. Neste prisma, a autarquia continuou a ter de assegurar a construção e manutenção de edifícios escolares, sendo-lhe acrescentadas atribuições ao nível da acção social escolar, como o funcionamento dos refeitórios, o alojamento em agregado familiar e a atribuição de auxílios económicos. Estas atribuições, em conjunto com o fornecimento de transportes escolares, são competências extremamente onerosas para os parques meios autárquicos. São, assim, um exemplo da transferência de encargos do poder central para o poder local e não uma efectiva participação das autarquias nas questões educativas, esta continua a ser considerada como *"(...) um mero participante dos custos da educação (...)"* e não um parceiro activo, ouvido na tomada de decisões locais, relativamente à educação (Fernandes; 1995a: 55).

2.3 Da Lei de Bases do Sistema Educativo até 1995

O ano de 1986 é decisivo no reconhecimento do papel dos municípios na educação. Por um lado, com a adesão à Comunidade Europeia, Portugal assinou a Carta Europeia de Autonomia Local onde se reconheceu a necessidade de reforçar o papel das autarquias locais na administração do Estado (Guedes; 2003a). Por outro lado, é publicado, nesse ano, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)⁵⁸. Esta é a lei organizadora do sistema educativo em Portugal que, para além de reforçar o direito constitucional à educação refere, igualmente, o papel protagonizado pelas autarquias no sistema de ensino. Estas passam a ter a possibilidade de criarem instituições de educação pré-escolar (art.º 5º - 5), de organizar iniciativas de educação especial (art.º 18º - 6) bem como, a realização de cursos e módulos de formação profissional através de protocolos entre a instituição prestadora da formação profissional e as autarquias (art.º 19º - 6º, b). Quanto à educação extra-escolar, esta deve ser promovida e realizada pelo Estado, todavia, se

⁵⁸ Lei nº 46/86, de 14 de Outubro.

surgirem actividades neste domínio realizadas por outras organizações e instituições, como as autarquias, o Estado deve apoiá-las (art.º 23º - 5). Um último aspecto, respeitante à ligação entre o sistema educativo e o poder local, verifica-se através do art.º 43º - 2, onde é definido que o sistema educativo se compõe de

“(...) estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.”.

Apesar da lei defender que o sistema de ensino se organiza de uma forma descentralizada e desconcentrada, continuam a caber ao poder central *“(...) as importantes funções de concepção, planeamento e definição normativa do sistema, de coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa a desenvolver de forma descentralizada ou desconcentrada.”* (Pinhal e Dinis; 2002: 16).

Relativamente à LBSE e ao fosso entre a legislação e a prática constatamos a mesma situação já atrás enunciada por Ruivo e Veneza (1988), relativamente ao poder local de uma forma mais geral, isto é, após o 25 de Abril, o municipalismo viu-se dotado de legislação extremamente modernizante, contudo, a sua aplicação aos contextos locais não se verificava. Esta discrepância é também muito característica do sistema educativo.

Com a publicação da LBSE, pensou-se que Portugal, que sempre tinha pertencido ao grupo dos países europeus com um sistema de administração educativa muito centralizado⁵⁹, estaria a mudar para um sistema descentralizado, aproximando-se dos modelos existentes, nomeadamente, Inglaterra, países escandinavos ou Holanda (Fernandes; 1995a). Porém, o que se verificou foi uma grande diferença entre o consagrado legislativamente e as

⁵⁹ O modelo do sistema educativo centralizado era a França, mais centralizada que Portugal, sendo apenas a partir da década de 80, do século XX, que começou a descentralizar competências para o poder local, nomeadamente as questões relativas aos transportes escolares; construção, manutenção e funcionamento dos estabelecimentos de ensino; actividades extracurriculares ou apoio a alunos e programas sócio-educativos (Barroso; 1999). Outros países, igualmente, centralizados eram a Itália, Grécia, Irlanda e Luxemburgo (Fernandes; 1995b).

práticas decorrentes desses normativos. Tal como se refere no excerto transcrito, a LBSE prevê a existência de diversos níveis administrativos entre eles o *“regional autónomo”* e o *“regional”*, estruturando-se o sistema de uma forma descentralizada e desconcentrada, permitindo uma articulação vertical entre os diversos níveis administrativos e uma participação da comunidade. Contudo, 20 anos volvidos sobre a promulgação da lei, não existe legislação relativa ao nível regional, pois a regionalização administrativa do país não se concretizou, não se criaram regiões administrativas e, conseqüentemente, não se verificou a inerente descentralização mencionada neste normativo.

Quanto às competências do poder local, a LBSE avança com alguma cautela na enumeração das competências genéricas, mencionando que será uma lei especial a delimitá-las com mais rigor. Verificamos, assim, a existência de uma lei geral muito boa, mas muito difícil de concretizar, porque, mais uma vez, à semelhança do que aconteceu relativamente à descentralização, a lei que delimitaria as competências para o poder local só seria promulgada em 1999. Esta situação deixou um vazio legal às autarquias que tinham um conjunto de competências ditadas pela legislação de 1984, embora só se verificasse regulamentação para as questões da acção social e dos transportes escolares. Tal situação irá agravar-se, em 1986, altura em que surgem enunciadas de uma forma mais vaga, mais competências, que o poder local terá de assegurar. A actuação autárquica situa-se, assim, numa espécie de “limbo” legislativo em que as autarquias têm competências que não estão devidamente legisladas nem regulamentadas, tendo encargos financeiros com essas competências, sem que exista financiamento para a concretização das mesmas.

Esta situação evidencia que a realidade em 1986 ainda continua a veicular o paradigma de Estado Educador considerando que as autarquias apenas possuem deveres e não direitos. Considera-se, por exemplo, dever autárquico a construção e manutenção de edifícios escolares e não se lhe reconhece o direito de gerir e usufruir desses espaços, os quais são sua propriedade, nem nos tempos não-lectivos, como seriam os períodos de férias escolares. A gestão desses espaços passam para o domínio autárquico quando os edifícios fecham por encerramento da escola ou quando não garantem o correcto desempenho das actividades educativas. Assistimos,

desta forma, à apologia de um sistema educativo descentralizado sem que essa descentralização se verifique verdadeiramente (Fernandes; 1995a).

Um dos aspectos mais criticados foi o facto da LBSE, apesar de definir o sistema educativo como descentralizado e desconcentrado, por possuir estruturas administrativas de âmbito local, acabe por situar os municípios no conjunto das instituições privadas que colaboram, participam ou prestam serviços educativos. Concede ao poder local um estatuto privado ao nível educativo e não um verdadeiro estatuto público, apesar de lhe reconhecer competências na criação de centros de educação pré-escolar e de educação especial, entre outras (Fernandes; 1996). O poder local é, assim, colocado ao mesmo nível das associações representativas das famílias, actividades sociais, culturais e outras associações e instituições com competências semelhantes (Guedes; 2003a), remetendo para legislação a publicar as questões relativas às funções de administração e apoio educativo da competência do poder local, legislação essa que só apareceu em 1999 (Fernandes; 1996).

O facto de se associar à autarquia um estatuto privado não permite que esta estrutura seja vista como um parceiro privilegiado na actuação a nível educativo. Daí, ela ser considerada apenas como a instância financiadora da educação, quando o Estado central não assegura esse financiamento ao sistema educativo e descentraliza competências extremamente onerosas para as autarquias, as quais se confrontam com a falta de meios financeiros para assegurar as competências mínimas necessárias. Se as autarquias fossem consideradas como um parceiro que representa uma instituição pública e uma entidade com responsabilidades no governo da localidade, o envolvimento concedido à autarquia seria muito superior, podendo ser uma estrutura conselheira sobre as questões do local, podendo ajudar as escolas na articulação entre a educação e o município, abordando e desenvolvendo conjuntamente soluções, a nível local, para problemas que afectem a educação e que não sejam exclusivamente relacionadas com o financiamento ou as competências mais tradicionais das autarquias.

Fernandes considera que o município tem, na LBSE, um estatuto equivalente ao das IPSS e outras entidades verdadeiramente privadas, porque aquilo que a lei designa como competências são, no fundo, actividades que tanto as autarquias como as outras entidades de solidariedade social ou

privadas também podem desenvolver, não tendo a autarquia qualquer benefício ou veja reforçada a sua importância porque, em termos de alcance da sua acção, o seu estatuto é semelhante ao das restantes instituições consideradas. Desta forma, o papel da autarquia ao nível da administração escolar está longe de se assemelhar a um dos modelos mais centralizados a nível europeu, como é o sistema educativo francês, onde, o poder local tem competências relativamente às matrículas dos alunos, aos horários dos estabelecimentos de ensino e à utilização dos espaços escolares fora do horário lectivo (*idem*). Porém, o nosso sistema também dista dos modelos dos países descentralizados.

A LBSE defende a inserção dos alunos na sua comunidade e o alargamento da participação da comunidade local nas actividades educativas. Contudo, apresenta uma visão limitada do território educativo, focalizando-a apenas nos estabelecimentos de ensino e, dessa forma, omitindo o papel da autarquia nessa inserção e participação nas actividades. Esta visão limitada de território educativo coloca a autarquia como um recurso essencialmente financeiro e não um parceiro. Quando as autarquias são chamadas para a participação nas actividades educativas envolvendo a comunidade local e fomentando a inserção dos alunos na sua comunidade, a participação da autarquia passa muitas vezes pela instituição a quem se pode pedir cedência de espaços, empréstimo de transportes ou mesmo meios financeiros para a concretização dessas actividades (Fernandes; 1995a).

O final da década de 80 traz outra mudança legislativa que leva a um novo entendimento do papel do município na educação. Concretamente, através da ANMP que passa a estar representada no Conselho Nacional de Educação (criado em 1987) e no conselho consultivo das escolas básicas e secundárias (criado em 1989). Em 1988 dá-se a criação do Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional destinada a apoiar e promover esta educação, levando a que, em 1989, se instituísse legalmente as Escolas Profissionais podendo os municípios intervir na criação destas escolas através de parcerias com outras entidades. Com estas mudanças, o município começa a ser considerado como um parceiro social importante na definição e gestão da política educativa, tanto a nível local como a nível nacional. É, neste período, que surgem as propostas da CRSE que sugerem, que o município passe a

participar na direcção dos jardins-de-infância e escolas básicas e secundárias. Para além disso, com a criação do CLE, o município seria parte integrante do núcleo coordenador (Fernandes; 2004) tornando-se assim mais interventivo. Quanto a esta última proposta ser-lhe-á concedida uma ênfase especial decorrente da importância que tem para os estudos de caso realizados.

Apesar dos municípios continuarem a ser tomados como representantes dos poderes privados, em pé de igualdade com outras instituições verdadeiramente privadas, vão-se realizando avanços no sentido de aprofundar as suas competências educativas e não exclusivamente os seus encargos. Contudo, continua a prevalecer a ideia de que os municípios e os outros membros da comunidade local representam interesses privados, exigindo, desta forma, enquadramento legal próprio, tentando, assim, não contrariar o interesse geral representado unicamente pelo Estado (Fernandes; 2000).

Verificamos que entre 1986 e 1995 foram dados passos que inicialmente pareciam grandes, mas que o tempo tratou de relativizar. Desde logo, em 1986, com a LBSE, reconheceu-se o papel dos municípios na educação. Porém, esse papel ficou aquém das expectativas pelo facto das competências incumbidas aos municípios serem extremamente vagas e necessitarem de legislação específica, o que se concretizou apenas em 1999 e mesmo assim parcialmente. Este reconhecimento do papel autárquico na educação, ficou também defraudado pelo facto de se ter equiparado o papel desempenhado pela autarquia ao papel desempenhado pelas entidades privadas com actividades ao nível educativo. Porém, a partir de 1995, começa-se a verificar uma mutação no papel das autarquias que iniciaram uma fase em que não são apenas os encargos financeiro que são descentralizados, como veremos seguidamente.

2.4 De 1995 até à actualidade

É com os Governos socialistas que se começa a reconhecer a importância dos municípios, enquanto instituições públicas, ao nível da educação. A partir de 1995, perspectiva-se uma maior participação das autarquias em órgãos de administração educativa e o reconhecimento da autonomia das escolas. O âmbito de actuação das autarquias deixa de ser considerado privado para se tornar público, pois inicia-se "(...) um processo de

devolução de competências, e não apenas de transferências de encargos, que pode conduzir a uma territorialização da política educativa e à construção de um projecto educativo local." (idem: 3). Logo em 1996 é solicitada às autarquias a sua participação para apoiar a promoção do sucesso educativo nas escolas situadas nos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, um programa governamental destinado a promover o sucesso educativo numa lógica de igualdade de oportunidades. O reconhecimento da actuação autárquica como sendo público inicia-se com a Lei Quadro da Educação Pré-Escolar em 1997, onde se determina que os jardins-de-infância, na dependência do município, passam a integrar a rede pública de jardins-de-infância (Fernandes; 2000). Para esta situação foram, igualmente, decisivos o novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, ensino básico e secundário, bem como dos agrupamentos escolares⁶⁰; tal como, a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro⁶¹ e a Lei nº 169/99, de 18 de Setembro⁶².

O novo regime de autonomia⁶³ refere, no seu preâmbulo, o importante papel a desempenhar pelo poder local:

"O desenvolvimento da autonomia das escolas exige, porém, que se tenham em consideração as diversas dimensões da escola, quer no tocante à sua organização interna e às relações entre os níveis central, regional e local da Administração, quer no assumir pelo poder local de novas competências com adequados meios, quer ainda na constituição de parcerias socioeducativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil."

Verifica-se, ainda, que a escola para construir a sua autonomia a partir da comunidade deve contar "(...) com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança.". Para alcançar o objectivo de favorecer a dimensão local das políticas educativas, devem ser valorizados os vários intervenientes no

⁶⁰ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

⁶¹ Estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais.

⁶² Estabelece o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

⁶³ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, mais tarde alterado pela Lei nº 24/99, de 22 de Abril.

processo educativo, nomeadamente, os professores, pais, representantes do poder local entre outros. Com este decreto-lei, os municípios são ouvidos pelo director regional de educação quando estiver em causa o ordenamento da rede educativa, nomeadamente, a criação dos agrupamentos escolares, quer horizontais quer verticais, devendo a autarquia emitir parecer, que não será, no entanto, vinculativo.

Inicia-se uma nova fase, na vida dos municípios, ao nível da educação. Começam a deixar de ser considerados meros apoiantes financeiros das escolas e de todo o sistema educativo, para principiarem a ter voz activa no próprio planeamento da rede escolar. Observamos, assim, o elevar do papel protagonizado pelos municípios ao estarem representados nas assembleias de escola e agrupamento, sendo, muitas vezes, um interveniente activo nestes órgãos.

A partir de 1998, os municípios passam a ter um papel mais importante no domínio da educação, o que se verifica pela criação dos Conselhos Locais de Educação como

"(...) estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares." (Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio, art.º 2º).

Todavia, este órgão só seria verdadeiramente criado e regulamentado a partir de 2003⁶⁴. Mais uma vez, constatamos uma característica que já vem sendo hábito na relação entre o poder local e o central, criando o segundo entraves ao efectivo desempenho do poder local.

O facto do regime de autonomia e gestão das escolas elevar o papel do município ao nível da educação, sendo da responsabilidade da autarquia a criação de uma estrutura onde participassem os diversos agentes educativos, é uma forma de dignificar o papel do município deixando para trás a antiga visão de parceiro privado, veiculada pela LBSE. Agora, o município é um parceiro público, relativamente às questões educativas, em pé de igualdade com os docentes e restantes representantes educativos. Contudo, se, em 1998, os

⁶⁴ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

municípios receberam uma nova competência relativamente à educação, só no início de 2003 é que, na realidade, souberam como instalar essa nova competência. A descentralização que o Governo central vem defendendo, enaltecendo as potencialidades do poder local como a instância que melhor pode efectivar essa descentralização, acaba por ser mera retórica porque, grande parte das vezes, essa descentralização não é regulamentada. A criação do CLE é disso exemplo. Em 1998 verificou-se uma das primeiras menções à criação desta estrutura, sendo a necessidade da sua criação reiterada em 1999, através da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, mas só em 2003⁶⁵ esta é regulamentada. Esta situação só se verifica devido ao elevado grau de centralização do Estado, em que as regras têm de ser gerais e impessoais, passíveis de serem entendidas da mesma maneira em todo o território. Desta forma, as regras surgirão do topo, do governo central e serão aplicadas hierárquica e racionalmente na base do poder, no local (Timsit; 1986). Apenas à luz do paradigma da centralização é que se poderá compreender a dificuldade gerada na regulamentação dos normativos legais, criando atrasos no apregoado processo de descentralização.

O novo regime de autonomia e gestão das escolas⁶⁶ refere que as autarquias estão representadas na assembleia de escola. Contudo, no art.º 9º, onde se define a composição da assembleia de escola não existe referência aos representantes das autarquias, não se mencionando o número de representantes mínimo ou máximo, os quais são designados pela autarquia podendo ser delegadas competências nas juntas de freguesias (art.º 12º - 3).

Através deste artigo, é notório que, mais uma vez, se verifica um retrocesso relativamente ao papel que é destinado à autarquia. Se, até este momento, a autarquia parecia estar a ser tomada como uma instância com bastante importância para a educação, devido ao vasto conhecimento que tem do local em causa, conhecimento que não se limitava unicamente à educação mas que se estendia aos diversos domínios, o seu papel parece ser minimizado, e até substituível pelas juntas de freguesia. Ora, sabendo que a nível educativo, as juntas de freguesia se limitavam, na maioria das vezes, a

⁶⁵ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

⁶⁶ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

fornecer algumas fotocópias a escolas que distam da sede de agrupamento, ou a assegurar o material de limpeza para os edifícios escolares, é, no mínimo, descurar o papel da autarquia. Este artigo coloca, assim, em pé de igualdade a importância que possa ter, para a assembleia de escola e, conseqüentemente, para o sistema educativo local, a representação autárquica realizada por meio do presidente de câmara ou do vereador com o pelouro da Educação, com a representação autárquica através de um representante da junta de freguesia. Constatamos, assim, uma diminuição do papel desempenhado pela autarquia contrariamente ao que se vinha verificando.

Um outro órgão de gestão dos estabelecimentos de ensino é a direcção executiva, competindo-lhe gerir os domínios pedagógicos, culturais, administrativos, financeiros e patrimoniais, *“(...) estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e colectividades (...)”* (art.º 17º - 2, j). Cada estabelecimento de ensino possui, igualmente, um coordenador ficando este responsável por *“(...) promover e incentivar a participação dos pais e encarregados de educação, dos interesses locais e da autarquia nas actividades educativas.* (art.º 33º - d).

O novo regime de autonomia define que esta é desenvolvida de uma forma faseada, sendo concedida às escolas competências e responsabilidades à medida que forem demonstrando capacidade para assegurarem o exercício dessa autonomia. As competências e responsabilidades, atribuídas faseadamente serão objecto de negociação *a priori* entre o estabelecimento educativo, o Ministério da Educação e a administração municipal, podendo, para isso, estabelecer-se contratos de autonomia (art.º 47º), isto é,

“(...) o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas.” (art.º 48º - 1).

É necessária uma avaliação favorável por parte do poder local para que os estabelecimentos de ensino possam ascender a uma segunda fase no seu

contrato de autonomia (art.º 48º - 4, b) e após a aprovação do contrato de autonomia, este é "(...) *subscrito pelo director regional de educação, pelo presidente do conselho executivo ou pelo director e pelos restantes parceiros envolvidos.*" (art. 52º - 2). Embora os municípios sejam um dos intervenientes a par com as escolas e as DRE's, são estas últimas os verdadeiros órgãos decisores, tendo os municípios um papel limitado ao financiamento e legitimação. As autarquias assinam o contrato de autonomia, com as responsabilidades que lhe são inerentes, e avaliam o desempenho da escola. Quando esta quiser ascender a uma segunda fase no reforço da autonomia, a análise da aceitação das candidaturas propostas pelas escolas depende unicamente das Direcções Regionais de Educação (Pinhal e Dinis; 2002).

O papel do município acaba por ficar, mais uma vez, limitado ao de financiador e legitimador de algo que as escolas desejam. São vistos apenas como uma instituição que possui responsabilidades, após a assinatura do contrato de autonomia, mas que, anteriormente a este acordo, não possuem um real poder de decisão, pois este está na dependência das Direcções Regionais de Educação. Novamente, se restringe o papel da autarquia ao financiamento e à emissão de pareceres.

Um dos aspectos essenciais da política educativa posterior a 1995 foi o conceito de territorialização das políticas, posto em prática através do aumento da autonomia das escolas e das competências dos municípios, ao nível da educação. Para atingir esse objectivo, foi publicada uma nova legislação relativa às competências e atribuições das autarquias locais, bem como, à delimitação das responsabilidades quanto ao investimento público entre o poder local e central, substituindo a legislação datada de 1984. A Lei nº 159/99, de 14 de Setembro procede a um alargamento de competências do poder local ao nível educativo, baseada no princípio da subsidiariedade. Defendendo-se a existência de competências, que não estão totalmente mencionadas na lei, defendeu-se, também, a necessidade do poder local e do central trabalharem em parceria por forma a coordenarem a sua intervenção na realização de competências próprias, evitando a sobreposição de actuações (*idem*).

Esta nova lei⁶⁷ estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, revogando a anterior legislação. Assim, de acordo com João Barroso *et al.* (2003: 9) as novas competências dividem-se em três grupos. O primeiro é relativo à concepção e planeamento do sistema educativo engloba a elaboração da Carta Escolar a integrar nos Planos Directores Municipais e a criação dos Conselhos Locais de Educação. O segundo grupo prende-se com as competências ao nível da construção e gestão dos equipamentos e serviços, ou seja, a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico da rede pública, a gestão dos refeitórios das escolas de educação pré-escolar e ensino básico e, ainda, a gestão do pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico. Por fim, o terceiro, é um conjunto de competências que se referem ao apoio prestado aos alunos e aos estabelecimentos de ensino, das quais se destaca o assegurar os transportes escolares, alojar os alunos que frequentem o ensino básico em residências, centros de alojamento e colocação familiar - como alternativa ao transporte escolar - participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e ensino básico ao nível da acção social escolar, apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa e participar no apoio à educação extra-escolar (art.º 19º). Tendo em conta esta lei, as competências mencionadas serão transferidas, progressivamente, para os municípios, nos quatro anos seguintes à entrada em vigor da mesma (art.º 4º - 1). Para a concretização destas atribuições e competências, o poder central garante os meios humanos, recursos financeiros e património adequados ao desempenho destas funções (art.º 3º - 2), sendo fixados pelo Orçamento de Estado e nas condições acordadas entre a administração central e local, os recursos a transferir para a concretização das novas funções (art.º 4º - 3).

Mais uma vez, estamos perante um grande desfasamento entre o que está consagrado na lei e a aplicação prática do normativo. Este desfasamento prende-se com a falta de regulamentação da referida lei, levando a que muitos municípios desenvolvessem as suas próprias regras e formas de aplicar a lei. De acordo com o normativo, num prazo máximo de quatro anos, as

⁶⁷ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

competências seriam transferidas, estando os recursos humanos, financeiros e patrimoniais necessários à sua execução garantidos pelo poder central. Como já vem sendo recorrente tal situação não se verificou. Apenas em 2003, no limite máximo dos quatro anos concebidos na lei, é que é regulamentada a questão do CLE, da Carta Escolar, e da construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de educação e ensino.

Para além da situação de inexistência e tardia regulamentação, este novo enquadramento trouxe, de acordo com Graça Guedes (2003a), inovações a nível conceptual e metodológico que se verificam no processo de descentralização. A nível conceptual assistiu-se ao aparecimento de competências universais e competências não-universais. As competências universais são todas as *"(...) transferências que se efectuam simultânea e indistintamente para todos os municípios que apresentem condições objectivas para o respectivo exercício (...)"*, sendo as competências não-universais as transferências *"(...) que se efectuam apenas para algum ou alguns municípios (...)"* (art.º 6º - 2). A transferência das competências não-universais processa-se através da contratualização entre os departamentos da administração central envolvidos e os municípios interessados (art.º 6º - 3).

Apesar desta lei⁶⁸ ter possibilitado um grande impulso e clarificação das competências dos municípios ao nível educativo, não recebeu a concordância plena da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). No seu XII Congresso, realizado em 2000 em Vilamoura, esta defendeu que determinadas competências deviam passar a ser não universais, enquanto outras deveriam ser retiradas do seu conjunto de competências. A ANMP sustentou, por exemplo, que o assegurar de transportes escolares para a educação pré-escolar e alunos deficientes deveria ser uma competência não-universal, cabendo aos municípios decidir se a asseguram e para isso contratualizar com a administração central, enquanto que relativamente ao ensino secundário, esta competência deveria ser exclusiva do Ministério da Educação. Relativamente à comparticipação da acção social escolar aos alunos do pré-escolar e ensino básico as autarquias reclamam só poder assegurar a referida comparticipação aos alunos do 1º CEB, defendendo a manutenção da

⁶⁸ Lei nº 159/99 de 14 de Setembro.

comparticipação no fornecimento de refeições e nos complementos de horário, mediante o estabelecimento de um valor por sala e não por criança. A ANMP reiterou a necessidade de transformar em competências não-universais o alojamento de alunos do ensino básico, o apoio ao desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa e o apoio à educação extra-escolar, até que se definissem melhor os parâmetros de cada competência e os respectivos encargos envolvidos na concretização destas atribuições (ANMP; 2000b).

Para além de inovações conceptuais, Guedes (2003a) refere a existência de inovações metodológicas, as quais se prendem com o estabelecimento de parcerias entre a administração central e local por forma a melhor prosseguirem o interesse público (art.º 8º - 1), bem como a criação de uma comissão de acompanhamento e avaliação da transferência destas competências e atribuições. Essa comissão seria composta por um representante do ministério que tutela as autarquias locais, um representante por cada ministério da tutela das competências a transferir, um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses e, ainda, um representante da Associação Nacional de Freguesias (art.º 32º).

Como já vamos observando, a aplicação prática dos normativos legais não é tão clara e objectiva como se fazia prever, pelo facto da administração não ser composta por actores que agem de acordo com uma racionalidade comum, de acordo com procedimentos estipulados rigorosamente. Não existe uma racionalidade burocrática que conduza os actores envolvidos nestes processos a agirem de uma forma totalmente imparcial. Pelo contrário, tendo em conta as situações, acabam por tentar solucionar a questão da melhor forma, sacrificando, muitas vezes, a racionalidade e imparcialidade necessárias à partida. Observamos, assim, que as regras não são aplicadas como a tutela previa. No local, através das várias racionalidades pelas quais os normativos passam, eles são desvirtuados, face ao inicialmente previsto, sendo a sua concretização diferente da planeada (Timsit; 1986).

Outro dos documentos normativos importantes para a descentralização de competências para o poder local foi a Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, onde se estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos

municípios e das freguesias. De acordo com esta legislação, as questões relacionadas com a educação passam a ser da competência tanto das juntas de freguesia, como da assembleia municipal, da câmara municipal e do presidente da câmara municipal.

A cargo da junta de freguesia está o fornecimento de material de limpeza e expediente, tanto às escolas do 1º ciclo do ensino básico como de educação pré-escolar (art.º 34º - 6, e), o apoio ou participação de actividades de interesse para a freguesia a nível social, cultural, educativo, desportivo ou outro (art.º 34º - 6, l). À assembleia municipal, no domínio da educação, compete-lhe deliberar sobre a criação do Conselho Local de Educação (art.º 53º - 4, c), contudo, é necessário ter em conta que esta competência verifica-se sob uma proposta da câmara municipal.

Relativamente à câmara municipal, compete-lhe apoiar ou participar a acção social escolar; as actividades complementares relativas a projectos educativos; organizar e gerir os transportes escolares; designar os representantes do município nos vários conselhos locais, entre eles o Conselho Local de Educação. À câmara compete, igualmente, gerir, conservar e reparar os equipamentos e, as escolas do ensino básico e pré-escolar. Todavia, se tal lhe interessar e com autorização da assembleia municipal, pode delegar estas competências nas juntas de freguesias através da celebração de protocolos onde estejam mencionados os direitos e deveres de ambas as partes (art.º 66º).

O importante papel dos municípios ao nível da educação não ficaria completo sem a referência ao Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, mais tarde alterada pela Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto, que regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa. Esta legislação insere-se na preocupação de territorializar as políticas educativas, iniciada em 1996, concedendo aos municípios um papel de *“(...) coordenação da política educativa (...)”* (art.º 3º) a nível local. Regulamenta, igualmente, competências ao nível da

“(...) realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da

educação pré-escolar e do ensino básico, referindo-se, ainda, à gestão do pessoal não-docente dos estabelecimentos de educação e ensino”.

Os investimentos a realizar ao nível da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico ficam a cargo dos municípios. Os investimentos necessários, ao nível do 2º e 3º CEB, concretizam-se através de um contrato entre o Ministério da Educação e as autarquias, enquanto que, os investimentos ao nível do ensino secundário, previstos na Carta Educativa, são da estrita competência do Ministério da Educação (art.º 22º).

Este decreto-lei veio solucionar algumas questões, as quais, apesar de serem da competência das autarquias, não se verificavam. Desta forma, de acordo com a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, as autarquias eram responsáveis pela construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico, contudo, essa competência só se verificava ao nível do educação pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico, devido à falta de condições financeiras para realizar estas competências no 2º e 3º ciclos. Com este diploma legal, fica clarificado que, ao nível do 2º e 3º ciclos, os investimentos necessários concretizam-se através de contratos entre as autarquias e o Ministério da Educação.

Em Dezembro de 2004, a ANMP e o ME celebraram um protocolo, no âmbito do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, com vista à elaboração das Cartas Educativas com o objectivo de “(...) intensificar e agilizar o processo dessa elaboração (...)” (ANMP; 2004a: Cláusula 1ª, pp.4). O referido protocolo estabeleceu os termos da requalificação do 1º CEB e aprofunda a descentralização administrativa ao nível da Educação. A Carta Educativa, de acordo com este protocolo, seguirá o modelo padrão aprovado e será elaborada por um grupo de trabalho composto por um representante da câmara municipal, um representante do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo do ME e um representante da direcção regional de educação. Neste protocolo, é salvaguardada a hipótese de alguns municípios não conseguirem adoptar a metodologia defendida no protocolo, sendo necessário utilizar serviços externos à autarquia ou Ministério da Educação.

Relativamente à requalificação do 1º CEB, esta será financiada através de verbas de reserva de eficiência do QCA III, devendo respeitar as normas de

reordenamento das ofertas educativas constantes da Carta Educativa. Assim sendo, as autarquias poderão construir novas escolas, ampliar e requalificar as existentes, dotando-as de espaços adicionais como refeitórios, bibliotecas, salas de estudo e polivalentes, desde que essa intervenção seja fundamentada pela Carta Educativa. Às direcções regionais de educação competirá a aquisição de mobiliário e equipamento didáctico para as referidas escolas. Para as intervenções a efectuar, celebrar-se-á um protocolo de colaboração entre o presidente da câmara municipal em causa e a respectiva direcção regional de educação, sendo homologado pelo ministro da Educação.

Com este protocolo uniformiza-se, em todos os municípios, a criação da Carta Educativa, deixando esta de conter as especificidades do concelho em causa. As CE, criadas a partir Dezembro de 2004, seguirão assim o modelo proposto pela ANMP.

Actualmente, podemos mencionar que as competências dos municípios são diversificadas, de acordo com a variada legislação produzida. Assim, para além das referidas na Lei nº 159/99, o município assume, igualmente, competências relativamente à constituição dos agrupamentos de escolas, propondo-os ou dando o seu parecer; deve integrar as assembleias de escola e agrupamento e, ainda, intervir na celebração de contratos de autonomia de escolas e agrupamentos. Todavia, devido a uma “obrigação moral”, os municípios acabam por intervir em domínios cuja responsabilidade é da administração central, ou então, em domínios totalmente estranhos às suas competências, confirmando que a intervenção municipal na educação não se deve, única e exclusivamente, à evolução da legislação, mas antes antecede a legislação, verificando-se que os normativos legais aparecem *a posteriori*, quando determinadas competências já são exercidas de uma forma, por vezes ilegal, por parte dos municípios (Barroso *et al.*; 2003).

Tendo em conta as características definidoras do local, a intervenção dos municípios vai, em muitos casos, para além do que lhes está atribuído. As variáveis já utilizadas por Ruivo na obra *Poder Local e Exclusão Social* (2002b) podem igualmente ser utilizadas no âmbito da educação. Assim, a existência de redes locais pode ser uma variável importante para o maior ou menor empenho autárquico ao nível da educação. Podemos, nos estudos de caso, encontrar redes sociais que fomentem a aplicação de políticas educativas,

numa perspectiva que desenvolva a participação e cidadania das comunidades envolvidas⁶⁹ ou, por outro lado, essas redes podem desenvolver práticas clientelares que pouco ou nada contribuirão para o desenvolvimento da questão educativa⁷⁰. Da existência de redes que visem a parceria e cidadania emergirá um trabalho de promoção e afirmação de iniciativas educativas, tendo a autarquia o papel central nessa promoção. Contrariamente, as redes que potenciam práticas clientelares levarão o poder local a uma atitude de modesta parceria com outras entidades, relevando o papel central que poderia exercer ao nível da promoção da educação, deixando à sociedade civil secundária, protagonizada pelas IPSS, muitas das competências autárquicas, não entrando sequer no campo do desempenho de não-competências.

As características da população local podem dificultar ou facilitar bastante uma actuação concertada e coerente com todos os intervenientes a nível educativo. Nos territórios onde predomina uma população local com características bastante homogéneas, com uma identidade territorial endógena, estando bem presente o sentido identitário de comunidade, mantendo-se, igualmente, um alto nível de solidariedades primárias, será possível uma intervenção local com carácter muito específico e sem as dificuldades e constrangimentos que uma população de características heterogéneas veiculará. Estas características heterogéneas emergiram devido a um rápido e acentuado crescimento demográfico e económico, quebrando com o sentido comunitário e identidade territorial que se verificava, levando a um enfraquecimento das solidariedades primárias inter e intracomunitárias, conduzindo a uma grande dificuldade em desenvolver uma intervenção social (*idem*), neste caso relacionada com a educação.

Muitas vezes, a inexistência de uma entidade que coordene as actuações ao nível da educação no concelho, entidade essa que poderia ser a autarquia através do CME, vai conduzir a uma “(...) intervenção social local mitigada.” (*idem*: 47), em que a intervenção não é exercida em toda a sua plenitude, da maneira mais desejável para o contexto sócio-espacial em causa, situação que poderá, muitas vezes, estar dependente da identidade territorial dos seus intervenientes, bem como do seu protagonismo no contexto em causa.

⁶⁹ Parece ser o que se verifica em *Baixo Mondego*.

⁷⁰ Situação que julgamos evidenciar-se em *Sicó*.

Se, no período que decorreu entre 1986 e 1995, a actuação da autarquia, a nível educativo, se situava aquém do esperado devido, em parte, ao estatuto menor que lhe era concedido na LBSE, actualmente podemos verificar uma mudança nesse estatuto, tendo os municípios competências mais congruentes com o seu papel de conhecedor do local e de interveniente activo na educação. Contudo, este novo papel da autarquia é cerceado constantemente pela falta de regulamentação e financiamento das competências atribuídas. Quando, tardiamente, se verifica a regulamentação, ela é sistematicamente alterada, como é o caso da CE e da construção de infraestruturas, não permitindo que se desenvolvam todo um conjunto de práticas adequadas à realização das competências, pois rapidamente se alteram os acordos e protocolos fixados inicialmente.

Concluindo, Fernandes (2004: 37) considera que o papel autárquico ao nível da educação passou por três fases. Começou por ser “(...) *um serviço periférico de apoio à educação infantil e básica obrigatória (...)*”, passando a ser “(...) *um parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema de ensino público (...)*” e, por último, o município aparece como “(...) *um participante público na promoção e coordenação local da política educativa (...)*”. É, nesta última fase, que poderemos incluir a criação do CLE e CME a que, de seguida, faremos menção.

3. O Conselho Municipal de Educação

Desde finais dos anos 80 do séc. XX, que se tem assistido a uma mudança do papel do Estado ao nível dos processos de decisão política e da administração educativa, alteração, essa, que se concretiza através da transferência de poderes da administração central para a local, tornando a escola o cerne da gestão e a comunidade local como um parceiro na tomada de decisões. A descentralização aparece como uma forma de gerir localmente a escola sendo uma tentativa de solucionar a crise política do Estado moderno. É defendida por se considerar importante uma aproximação dos serviços públicos aos utilizadores desses mesmos serviços, permitindo uma maior adaptação das decisões ao contexto local e fornecendo um tratamento mais personalizado aos diversos problemas. Outra das razões subjacentes à

descentralização é a necessidade de obter compromissos entre interesses divergentes, não pondo em causa o *“bem comum”* como fundamento do serviço público. Uma última razão invocada pelos defensores da descentralização prende-se com a vantagem inerente à concorrência entre as várias unidades da administração como forma de incentivar a inovação, contrariando a ineficácia das estruturas centralizadas e burocráticas (Barroso; 1998).

Porém, a descentralização também tem sido contestada. Hans Weiler (citado por Barroso; 1998) considera existir um paradoxo no Estado democrático moderno, relativamente à temática da descentralização pois:

“(...) para manter o controlo, o Estado tem que adoptar estratégias que fazem perder a sua legitimidade (como seja a “centralização”); em contrapartida, para manter essa mesma legitimidade, o Estado tem que adoptar medidas que fazem diminuir o seu controlo efectivo (como é o caso da “descentralização”).” (idem: 40).

Desta incompatibilidade entre dividir poder e manter o controlo do Estado, são diminutas as verdadeiras formas de descentralização com uma correcta distribuição da autoridade. Parece ser esta a situação do CME, pois, sob uma aparência de estrutura descentralizada, parece estar uma estrutura bastante rígida, dominada por representantes de organismos públicos, sem uma verdadeira margem de manobra para realizar uma política educativa local.

Para Hans Weiler, as políticas de descentralização têm tido algum êxito porque são úteis politicamente como forma de gerir o conflito social, pois tendem a dispersar os conflitos que, num sistema centralizado, se avolumariam. Ao isolarem esses conflitos em várias unidades impedem a sua difusão a todo o sistema. Por outro lado, a descentralização tem permitido uma *legitimação compensatória* do Estado, pondo em causa as fontes de deslegitimação deste, nomeadamente, a sua centralização e a incapacidade de se adaptar à mudança social (*idem*).

Este maior envolvimento e participação passarão, indiscutivelmente, pelo CME, nos concelhos onde funciona. O facto de ser uma estrutura de *“(...) coordenação da política educativa (...)”* (Decreto-Lei nº 7/2003; art.º 3º), pressupõe estarem aí representados os diversos interesses locais, não apenas

a autarquia ou o sistema educativo, mas, igualmente, organismos locais, capazes de trabalhar em conjunto, viabilizando uma verdadeira política educativa local.

O surgimento do CME poderia considerar-se como uma tentativa de criar um *novo espaço público*, caracterizado por um decréscimo da concepção maximalista do Estado como defensor do bem comum, da vontade geral da população e como espaço de cidadania. Neste *novo espaço público*, a construção da autonomia da escola passará pela elaboração de políticas educativas locais que continuam a ser políticas públicas, mas não do domínio exclusivo do Estado central (Afonso; 2002b).

O CME poderia ser uma forma de concretizar essa autonomia da escola, funcionando como *novo espaço público*, onde estará representado o Estado, através das autarquias e de outros organismos estatais, bem como a comunidade local, através dos seus representantes, veiculando os valores próprios da comunidade e abarcando, igualmente, o sistema educativo. Uma forma de *bem comum local* através da conciliação entre o interesse público, representado pelo Estado, e os interesses privados, caracterizados pela comunidade em geral, só terá sucesso se a ela se juntarem medidas de *territorialização* da política educativa e *parcerias sócio-educativas* as quais, aliadas à autonomia e descentralização da escola, lhe devolveriam o seu sentido cívico e comunitário (*idem*).

3.1 - Do Conselho Local de Educação ao Conselho Municipal de Educação

A actuação autárquica devia ser importante na realização de projectos educativos locais. O município seria como o Estado democrático, assumiria funções de regulação, garantindo a democraticidade e a igualdade de oportunidades no acesso à educação. Para que o município possa exercer estas funções, torna-se necessária a existência de uma organização que congregue os intervenientes directos no sistema educativo, como as famílias, escolas, instituições relacionadas com a formação, mas também, actores educativos indirectos interessados na temática, o caso das autarquias, associações locais ou até organizações empresariais. No entender do autor a seguir referido, "(...) um órgão deste tipo constitui uma estrutura organizacional

imprescindível para o sucesso da descentralização local." (Fernandes; 1995a: 62).

A primeira vez que foi mencionada a necessidade de criar uma estrutura que congregasse os interesses educativos concelhios foi em 1988, através do grupo de trabalho constituído por João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima, no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo. Num estudo intitulado "Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas", evidenciava-se o facto da descentralização proposta pela Lei de Bases do Sistema Educativo não se ter concretizado até ao nível local, principalmente a nível municipal. Contudo, defendiam a necessidade de se criarem "(...) mecanismos de coordenação entre os diferentes parceiros que intervêm no processo educativo." (Formosinho et al.; 1988: 165), nomeadamente as escolas, autarquias, serviços desconcentrados das direcções regionais de educação, agentes económicos, culturais, sociais e científicos. A esta proposta inicial de estrutura de coordenação dos recursos existentes a nível local, possíveis de serem utilizados no sistema educativo, denominaram-na por "Conselho Local do Ensino Básico".

Esta instância poderia assumir um papel de "(...) coordenadora da intervenção (...) em toda a unidade concelhia." (Ruivo; 2002b: 36). Segundo o estudo da CRSE, seria uma rede inter-institucional, congregando entidades locais com importância no âmbito educativo, mas também entidades nacionais, as quais funcionariam como fornecedoras de informação, financiamento ou outros recursos. Nesta estrutura, a autarquia deveria desempenhar o papel de dinamizadora de iniciativas locais, por ser um dos membros que melhor deveria conhecer o local, em todos os seus aspectos, reforçando, desta forma, o próprio poder local.

O "Conselho Local do Ensino Básico" teria funções de consulta, apoio, dinamização e coordenação educativa a nível municipal. Estaria ainda encarregue de reflectir sobre a "*organização da rede e agrupamentos de escolas*", "*adopção de componentes curriculares de âmbito local*", "*integração da escola na comunidade*" ou "*promoção do sucesso educativo*", entre outros assuntos. Esta estrutura, destinada a reflectir e apoiar o ensino básico, seria composta por representantes dos serviços regionais de educação, autarquias, escolas, pais, serviços de saúde e segurança social, sindicatos, associações

culturais, científicas e económicas (Formosinho *et al.*; 1988). Esta proposta foi aprofundada e apresentada pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, sob a forma de “projecto de diploma” na *Proposta Global de Reforma – Relatório Final*, em 1988, já com a designação de Conselho Local de Educação (CLE).

De acordo com o projecto, o CLE seria uma estrutura municipal, podendo ser criada pelas escolas e centros de educação pré-escolar, pelas autarquias ou direcções regionais de educação, sendo um “(...) *órgão de consulta, apoio técnico e coordenação das actividades educativas de um município.*” (CRSE; 1988; 623). Seria composto por: um representante da direcção regional de educação, indicado pelo director regional; dois ou três representantes da autarquia local, indicados pela câmara municipal; representantes de todos os níveis escolares existentes, desde o pré-escolar até ao secundário, sendo eleitos pelos presidentes do conselho de direcção das escolas; representante da educação de adultos, formação profissional, ensino especial, ou outros serviços educativos que pudessem existir no concelho; representantes das associações de pais e estudantes do ensino secundário e ainda, um a três representantes das associações mais significativas do concelho, como sejam associações culturais, recreativas, económicas, etc. Seria uma equipa bastante diversificada, composta por vinte a trinta elementos representativos dos variados interesses concelhios e com um conjunto de atribuições gerais⁷¹.

As suas competências eram bastante alargadas, indo da simples convocatória de reuniões, à gestão de recursos humanos e financeiros que lhe viessem a ser atribuídos. A sua composição era ampla e ia desde os actores directamente envolvidos no sistema educativo, até aos interesses locais

⁷¹ De acordo com o projecto de diploma eram atribuições gerais do CLE: “a) emitir pareceres sobre a rede escolar e rede de transportes; b) propor às escolas a introdução de componentes curriculares de âmbito local; c) fazer propostas de actividade de ocupação de tempos livres; d) fazer propostas orientadas para a promoção do sucesso educativo dos alunos; e) apoiar e promover iniciativas de carácter educativo e cultural que tenham como alvo a população do município ou de conjuntos de comunidades educativas; f) apoiar planos de actividades que lhe sejam propostos pelas escolas e centros de educação pré-escolar, mobilizando para eles recursos de acordo com as prioridades que forem estabelecidas e com a apreciação da qualidade dos referidos planos; g) promover a coordenação entre escolas do mesmo nível e de diferentes níveis de educação e ensino, de modo a potenciar a acção educativa; h) promover a articulação harmónica entre os diversos níveis de educação e ensino; i) promover a coordenação das actividades da escola e centros de educação pré-escolar com as de serviços e associações no âmbito das actividades educativas; j) apoiar e promover iniciativas tendentes à formação de pais, autarcas, professores, pessoal não docente e outros agentes educativos.” (CRSE; 1988: 625-626)

representados pelas suas legítimas associações. Por último, as suas funções eram predominantemente de coordenação dos diferentes níveis de educação e ensino.

Apesar desta proposta ter sido bem acolhida pelos docentes e municípios, ela foi sujeita a um abandono governamental, preferindo-se a implementação de estruturas mais centradas nas escolas e dependentes da administração central, onde os municípios e os restantes intervenientes locais eram tidos como participantes. Entre essas estruturas estavam os conselhos consultivos das escolas básicas e secundárias, de 1989, ou os conselhos de direcção e área escolar, de 1991, entre outros (Fernandes; 2002). Em 1998, com o novo regime jurídico de administração, direcção e gestão das escolas de educação pré-escolar, básica e secundária⁷², o Governo reconhece, finalmente, a utilidade do CLE e o consagra na legislação. Desta forma, no art. 2º, o CLE aparece assim referido

“Com base na iniciativa do município, serão criados estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares”.

Este artigo do decreto-lei suscitou críticas relativamente ao facto da autarquia não ser obrigada a criar o CLE, afirmando Silva (1999: 14);

“(...) existirão caso a Autarquia se empenhe na sua criação, não tem competências próprias, pois elas serão decorrentes das necessidades do Poder Local, não visam a prossecução de projectos educativos próprios, não possuem recursos nem poderes pedagógicos e administrativos, uma vez que o poder tutelar (...) continua nas mãos do poder central (...)”.

Apesar deste decreto-lei não obrigar as autarquias a criar o CLE, as autarquias que optaram pela sua criação, demonstraram que a sua actividade e âmbito de actuação já não se prende unicamente com actividades básicas como a criação de infraestruturas, concessão de licenças, recolha de lixo, mas assumiam a preocupação da autarquia pelo bem estar da sua população e com

⁷² Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

o desenvolvimento social coerente do local. O facto das autarquias criarem o CLE, por sua própria iniciativa, demonstra ainda que a sua actuação política e social decorre de uma *"perspectiva de empowerment"* (Ruivo; 2002b: 32), privilegiando no seu desempenho a construção de poder, participação e cidadania dos grupos e comunidades do concelho, contrariando, assim, uma actuação mais marcada pelo *"disempowerment"* (*idem*), que se verificará caso não seja criado o CLE, pois não propiciará o incremento da participação e cidadania da população local.

Em Março de 1999, foi celebrado um protocolo entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para a criação do CLE. Neste protocolo, era exemplificada a constituição, composição e áreas de intervenção do CLE. Assim, esta estrutura era constituída pela autarquia, através da assembleia municipal, assegurando, na sua composição, a representação de membros das autarquias locais, dos serviços locais de educação, saúde, segurança social, formação e emprego, escolas públicas e privadas, associações de pais, instituições empresariais, culturais e recreativas. O CLE, de acordo com o protocolo celebrado, era definido;

"(...) como um órgão de concertação, acompanhamento, apoio e consulta em áreas como acção social escolar, medidas de desenvolvimento escolar no ensino pré-escolar e básico e na educação especial, qualificação e formação profissional, rede escolar e recursos educativos locais, qualidade do parque escolar, segurança na escola, apoio a iniciativas culturais, artísticas e desportivas (...)" (Fernandes; 2002: 723).

Este órgão era principalmente consultivo, podendo formular pareceres, recomendações e propostas. Através da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, voltou a fazer-se referência a esta estrutura. De acordo com esta legislação, os municípios têm de elaborar a Carta Educativa para ser integrada no Plano Director Municipal, e criarem os seus CLE. Para Pinhal e Dinis, os municípios passariam, com esta nova lei, a intervir *"(...) de maneira mais efectiva na definição da oferta educacional dos seus territórios, podendo assumir essa definição em termos estratégicos, ligada com as respectivas políticas de desenvolvimento local (...)"* (Pinhal, Dinis; 2002: 20).

A Lei nº 159/99, de 14 de Setembro abriu, de facto, um novo leque de competências para os municípios a nível de educação. Pela primeira vez, as autarquias viram-se obrigadas a criarem o CLE e a elaborarem a Carta Escolar. Todavia, a regulamentação destes aspectos só se verificou em 2003⁷³ ⁷⁴. Os municípios que entre 1999 e 2003 criaram o CLE, muito provavelmente, basearam-se no protocolo realizado, antes da legislação ser publicada, entre o ME e a ANMP, pois o normativo legal que regulamentava a criação dessa estrutura só surgiu em 2003, e num estudo mencionado por Barroso *et al.* (2003) em 2001, cerca de 30% dos municípios já tinham criado o CLE e 40% estavam a prepará-lo, apesar da inexistência da referida regulamentação.

Relativamente à elaboração da Carta Escolar, esta só foi regulamentada em 2003, mas apenas em Dezembro de 2004 - através de um protocolo entre a ANMP e o ME - é que se estabeleceu a forma de elaboração do referido documento para posteriormente ser englobado no PDM. Verificamos, assim, que houve alguns municípios que criaram o CLE e elaboraram a Carta Escolar, com o objectivo de impulsionarem e dinamizarem o sistema educativo local, tornando o CLE "(...) *sedes de concertação entre os parceiros educativos locais.*" (*idem*: 14). Estas concretizações espontâneas de algumas autarquias demonstram a sua vitalidade e desejo de ultrapassar a tradicional imagem ligada à autarquia como construtora de infraestruturas, responsável pelo saneamento e recolha de lixo, para passar a ser vista como uma estrutura interessada pelo desenvolvimento social do concelho, criadora de bem-estar e conforto para as populações do município. Esta espontaneidade permitiu que muitas autarquias se inteirassem de projectos educativos realizados pelas escolas e comesçassem, muitas delas, a ser um parceiro nesses mesmos projectos. Apesar da falta de regulamentação e consequente inexistência de financiamento, as autarquias começam a entrar na nova fase da sua actividade – a de promotora e responsável pelo desenvolvimento social coerente e coeso do seu concelho.

⁷³ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

⁷⁴ A situação da indefinição legislativa e dos atrasos na regulamentação dos normativos não se verifica apenas na educação. Tomando como exemplo a elaboração do Plano Director Municipal, a primeira lei data de 1977, quando esta figura foi introduzida na "Lei das Autarquias", mas só em 1982 é que foi definida a natureza e o conteúdo do PDM (Veneza; 1986), e mais tarde, em 1990, foi novamente sujeito a alterações. Contudo, o último PDM em falta foi elaborado na viragem do século XX (Ruivo; 2004b).

A regulamentação do CLE e Carta Escolar⁷⁵ começa por alterar as denominações para Conselho Municipal de Educação (CME) e Carta Educativa, respectivamente, definindo esta estrutura como

“(...) uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo.” (art.º 3º).

São variadas as competências do CME de entre as quais a,

“(...) coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego; (...) acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa (...); participação na negociação e execução dos contratos de autonomia (...); apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município; (...) adequação das diferentes modalidades de acção social escolar às necessidades locais (...); medidas de desenvolvimento educativo (...); programas e acções de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos; (...) intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar.” (art.º 4º).

Uma última competência do CME é analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação relativamente à adequação das instalações, ao desempenho dos actores educativos, e ainda, à assiduidade e sucesso escolar dos alunos⁷⁶.

⁷⁵ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

⁷⁶ Esta instância de coordenação e consulta é composta por três autarcas: o presidente da câmara municipal, o presidente da assembleia municipal e o vereador da Educação e, ainda, pelo director regional de educação. Para além destes membros, compõem, igualmente, o CME representantes das instituições de ensino superior público e privado, caso existam no concelho, e três representantes do pessoal docente dos vários níveis de ensino público do concelho, nomeadamente o secundário (1), básico (1) e pré-escolar (1), um representante dos estabelecimentos de ensino privados, dois representantes das associações de pais e encarregados de educação, bem como, das associação de estudantes (1), representantes das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam actividades no âmbito da educação (1), representantes dos serviços públicos de saúde (1), segurança social (1), emprego e formação profissional (1), um representante dos serviços públicos na área da

Muitas foram as críticas feitas à regulamentação do CME, tanto pela Federação Nacional de Professores (Fenprof), como por autarcas. Uma das primeiras críticas feitas pela Fenprof relacionava-se com o facto do CME ter como competência a análise do funcionamento dos estabelecimentos de ensino e o desempenho dos docentes. Esta estrutura sindical considera esta competência *“(...) uma clara ingerência em matérias da exclusiva responsabilidade das escolas. A avaliação do desempenho do pessoal docente só pode ser competência de quem vive o quotidiano das escolas.”* (Fenprof; 2003). Consideram, igualmente, que a avaliação das instituições escolares se deve realizar pela Inspeção-geral de Educação, como instituição independente, e não pelo CME. Também a Federação Regional das Associações de Pais do Porto, considera que as autarquias não conseguirão pronunciar-se sobre o funcionamento dos estabelecimentos de educação, o desempenho do pessoal docente e não docente e a assiduidade e sucesso escolar dos alunos, sem a colaboração dos executivos das escolas e agrupamentos (Monteiro, Costa; 2005). Porém, o decreto-lei não refere a presença dos executivos das escolas e agrupamentos, mas sim a existência de um representante do ensino básico e outro do ensino secundário públicos, os quais poderão nem ser escolhidos pelos professores (porque a legislação não refere como se deve proceder à sua escolha), nem ser membros dos órgãos dirigentes das escolas.

A constituição do CME também é alvo de críticas por parte da Fenprof, considerando-a *“(...) uma afronta às escolas e aos professores (...)”*, porque, segundo esta estrutura nacional, o sistema público de educação, abarcando a educação pré-escolar, básico e secundário, não tem assento, naquilo que considera *“(...) processo de municipalização da educação (...)”*, defendem ser insuficiente o número de professores (3) representados numa estrutura com 18 membros. A escolha do representante dos docentes está, igualmente, envolta em polémica devido à indefinição, no decreto-lei, do seu processo de escolha,

juventude e do desporto (1) e, ainda, um representante das forças de segurança (1). O CME é nomeado pela assembleia municipal por proposta da câmara municipal, cabendo a esta o apoio logístico e administrativo necessário ao funcionamento deste órgão. A criação desta estrutura veio revogar o Conselho Consultivo de Transportes Escolares e o Conselho Consultivo de Acção Social Escolar, bem como as suas competências.

levando a que haja direcções regionais de educação e autarquias a procederem a essa escolha sem que os docentes participem (Fenprof; 2003).

Sabendo que a totalidade das escolas básicas se encontram organizadas em agrupamentos e que estes congregam desde a educação pré-escolar ao 3º CEB e ultimamente ao ensino secundário, porquê manter um representante do pré-escolar no CME? De facto, a representação do pré-escolar no CME é uma mais valia por ser um nível de ensino totalmente diferente, na estrutura e funcionamento, do 2º e 3º CEB e secundário. Contudo, o 1º CEB também é totalmente diferente em termos de organização, estrutura e funcionamento dos restantes níveis de ensino. Desta forma, porque não a existência de um representante do 1º CEB no CME? A este argumento acrescenta-se o facto das competências autárquicas se referirem, principalmente, ao pré-escolar e 1º CEB, daí a falta de alguém profundamente conhecedor destes níveis de ensino, uma vez que, no contexto dos estudos de caso realizados, os representantes do ensino básico eram docentes do 2º e 3º CEB e responsáveis pela direcção dos agrupamentos escolares.

Por último, sendo o CME uma instância que deverá promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa com outras áreas diversas como a formação e o emprego, bem como a promoção de padrões de eficiência e eficácia do próprio sistema educativo é estranho não haver lugar, na composição do CME, para um representante das entidades empregadoras concelhias, como por exemplo, alguma associação comercial ou industrial. Desta forma seria possível obter uma maior articulação entre o sistema educativo e a realidade local, articulação que se poderia tornar bastante profícua quando se tomasse em consideração os alunos a finalizarem o 3º CEB, ensino secundário e ensino profissional e que desejassem ingressar no mercado de trabalho. Seria um óptimo espaço para fazer a ponte, tantas vezes necessária, entre a escola e o mundo do trabalho.

Assim, a Fenprof conclui que *"(...) num processo dito descentralizador, são os serviços administrativos da administração central semeados pelo país que se arrogam os direitos de indicar, nomear e o mais que se verá."* (Fenprof; 2003), defendendo a criação do CLE, tal como foram propostos em 1988 pela CRSE e não o modelo preconizado pelo CME, considerando-o uma imposição do Governo. Daí que, na proposta da Fenprof para os CLE, algumas das

competências passem pela organização da rede escolar e de transportes escolares, mas também por uma maior ligação da escola à comunidade local através da “(...) promoção da gestão integrada de recursos comunitários; elaboração de projectos de intervenção educativa para o nível local (...)” ou “(...) integração das escolas na comunidade e promoção do sucesso educativo.” (SPGL; 2005: 13).

As críticas a esta legislação não se limitaram à Fenprof, aos docentes e aos representantes dos pais, existindo autarcas que contestam o modelo do CME, tal como está regulamentado no decreto-lei. Algumas das críticas efectuadas prendem-se com a excessiva institucionalização da estrutura e reduzida representatividade do local, ao definir-se com precisão quem compõe esta estrutura, conferindo-lhe uma excessiva carga técnico-burocrática, não tendo as competências ligação com o local, sendo algumas delas questionáveis, como a avaliação de professores (*idem*).

Pela forma como é composto o CME, verificamos uma grande rigidez sendo poucos os representantes educativos, nomeadamente os professores, que são, à partida, quem melhor conhece o sistema de ensino local, face aos representantes de outras estruturas como a saúde, emprego e formação profissional, entre outras. Não discutimos, nem pomos em causa a importância dessas mesmas estruturas no CME, porque o conhecimento da sociedade é multidisciplinar e não poderíamos, de modo algum, sugerir uma estrutura onde houvesse uma predominância exagerada de docentes em detrimento de outras representações, pois poder-se-ia transformar o CME numa instância utilizada pelos docentes para reivindicarem pequenas necessidades para os seus estabelecimentos de ensino e não uma instância de coordenação e consulta como é actualmente. Para além de acharmos necessário uma maior flexibilidade no número de membros do CME, consideramos que seria vantajosa para os assuntos abordados a inclusão de um representante de cada um dos níveis de ensino básico público bem como um representante da realidade local no tocante ao mercado de trabalho.

Por outro lado, sendo o CME definido como uma instância de “coordenação e consulta”, a sua definição vai de encontro às competências que lhe são atribuídas, visto que estas pouco se relacionam com a actividade de coordenação ou consulta, sendo antes competências em que o próprio CME

entra como parceiro na sua realização. Esta coordenação e consulta não visa a análise, que se poderá tornar avaliadora e inspectiva do desempenho dos actores educativos. A maioria dos membros do CME não tem que possuir formação e saber adequados de forma a analisarem o desempenho dos actores educativos, a adequação das instalações ou mesmo os factores de sucesso dos alunos, de uma forma técnica e científica. Assim, ou as autarquias têm um grande empenho, vontade de desenvolver a educação e boas redes de contactos e relações com os membros do CME, de forma a ultrapassarem os obstáculos que se lhes vão defrontar, ou o CME resumir-se-á à realização de reuniões previamente calendarizadas, sem consequências significativas para o desenvolvimento educativo do concelho.

Esta definição precisa dos membros que compõem o CME conduz a que fiquem de fora elementos importantes para o desenvolvimento educativo local, desde logo professores, por ser imposto apenas um representante do ensino básico público, quando este integra três ciclos distintos, e omitindo a forma de escolha desse representante. O mesmo se verifica com as instituições ligadas ao sistema educativo, fixando um representante da totalidade das IPSS que possam existir. Esta institucionalização do CME constata-se, igualmente, pelo facto de um terço dos seus membros representarem estruturas ou departamentos de âmbito nacional, como sejam, o director regional de educação, os serviços públicos de saúde, os serviços de emprego e formação profissional, entre outros.

Em Agosto de 2003, o Decreto-Lei nº 7/2003 foi alterado pela Lei nº 41/2003, sendo que as alterações introduzidas se prendem com a composição do CME. Assim, esta estrutura deixa de integrar o director regional de educação para passar a integrar um presidente de junta de freguesia eleito em assembleia municipal e representando as freguesias do concelho. Define-se, igualmente, a forma de selecção dos representantes dos docentes da educação pré-escolar, básico e secundário públicos, sendo estes eleitos pelos docentes do respectivo grau de ensino, evitando, desta forma, a indicação e

nomeação dos docentes pelos serviços da administração central que a Fenprof (2003) dizia existir⁷⁷.

Da análise ao projecto de diploma do CLE, datado de 1988, e ao Decreto-Lei nº 7/2003 com a alteração pela Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto, podemos observar algumas diferenças, desde logo na mudança do nome. O CLE, apesar de ser criado em cada município, podia ter um âmbito interconcelhio através da associação de municípios, remetendo para a concepção que Ruivo (2000: 138) tem de local como sendo *"(...) o ambiente ecológico onde emergem relações sociais, tanto institucionais como informais."*, precisando o facto de que, em primeiro lugar,

"(...) o enfoque da individualidade do local não pode esquecer a interdependência dos locais; segundo, a de que este local deve ser compreendido enquanto processo em construção, e não como um produto físico imobilizado em determinado mapa; terceiro, a de que reivindicar a sua importância como elemento mediador não significa, por isso mesmo, abstrair de outros processos que o circundam e nele se concretizam (...)" (idem).

Foi à margem desta concepção alargada de local, não apenas como uma localização geográfica, mas como um conjunto de relações caracterizadoras de um espaço, que se passou para o CME, ligado e relacionado única e exclusivamente pelo espaço delimitado geograficamente pelo município.

É também esta definição limitada de município que conduz a que o CME seja composto, apenas, por 18 membros ao invés dos vinte a trinta membros que o CLE poderia ter. O CLE incluía representantes dos variados serviços educativos existentes no concelho, não limitando os representantes do sector educativo apenas aos docentes da educação pré-escolar, básico, secundário e superior, públicos e privados, como faz o CME, deixando de parte representantes da educação de adultos, da educação especial e dos serviços

⁷⁷ Alda Macedo, representante dos docentes do ensino secundário do CME do Porto, referiu que nesta estrutura coube à Direcção Regional de Educação do Norte a escolha dos representantes dos docentes ao CME, *"(...) os docentes foram convidados a mencionar disponibilidades e do qual a maioria dos docentes não conhece nem o Conselho, nem os seus representantes (...)"* (Monteiro, Costa; 2005: 2).

de orientação escolar e vocacional, ou outros serviços educativos, tal como estavam previstos no projecto da CRSE, em 1988.

Enquanto que a proposta do CLE tinha uma visão alargada do papel da autarquia na educação, reflectindo-se essa visão nas competências do CLE que abarcavam atribuições mais burocráticas, como a emissão de pareceres relativamente à rede escolar e à rede de transportes e competências mais interventivas e dinamizadoras do tecido educativo local, como propor a introdução de componentes curriculares de âmbito local, sendo esta uma forma de valorizar o local através das suas especificidades e saberes endógenos, procurando uma aproximação do sistema educativo ao tecido sócio-cultural do local, valorizando, assim, os saberes intrínsecos a cada território. Outra das competências com maior capacidade de acção por parte do CLE era a realização de propostas para a promoção do sucesso educativo dos seus alunos, bem como o apoio e promoção de actividades de âmbito educativo e cultural, cujos destinatários privilegiados eram a população municipal. Esta actuação dinamizadora não se vislumbra no CME, destacando-se antes um papel mais técnico-burocrático, cujo exemplo é a elaboração e actualização da Carta Educativa; a participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, tal como está previsto no regime de autonomia e gestão das escolas⁷⁸; a adequação das formas de acção social escolar às necessidades locais; intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar, ou ainda, uma competência bastante criticada pela Fenprof, *“(...) analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos (...)”* (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro; art.º 4º - 2).

Já em 1999, António Sousa Fernandes, num artigo escrito para a revista *Noesis*, exaltava as virtudes do CLE como podendo *“(...) assegurar uma coordenação local entre todos os actores educativos e poder lançar as bases para o desenvolvimento de um projecto educativo local.”* (Fernandes; 1999a: 24). Todavia, passados seis anos, alguns dos riscos mencionados, por este

⁷⁸ Decreto-Lei nº 115-A/1998, de 4 de Maio.

autor, como limitadores das potencialidades desta estrutura parecem ainda estar actuais, dos quais referimos “(...) as resistências institucionais, corporativas e individuais para a cooperação conjunta, (...) as competências puramente consultivas, a inexistência de um apoio logístico adequado, tornando-o excessivamente dependente de outras entidades.” (*idem*: 24-25).

3.2 - O Conselho Municipal de Educação como uma forma de parceria sócio-educativo

O aparecimento das parcerias data da origem das misericórdias. Estas, através da cooperação, negociavam o fornecimento dos seus serviços sociais com um Estado muito centralizado. Tendo em vista a promoção do desenvolvimento local, na década de 60, surge o trabalho em parceria como uma forma de “(...) cooperação mais informal entre pessoas/entidades com os mesmos objectivos e interesses comuns (...)” (Rodrigues, Stoer; 1998: 6). Todavia, só após a instauração da democracia, é que esta forma de trabalho se desenvolveu. Os primeiros projectos surgem pela mão de Alberto Melo, director-geral da educação permanente, através de parceriados entre diferentes departamentos governamentais e instituições locais, sendo um dos exemplos desses projectos a Campanha Nacional de Alfabetização de 1975.

Se, durante a década de 70, os projectos se desenvolviam através de parcerias (cooperação de cariz mais informal entre instituições), a partir da década de 80, com a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, desenvolveu-se o parceria, como uma forma de cooperação mais institucional. Os programas e fundos emanados da Comunidade Europeia começaram a exigir o desenvolvimento do trabalho em parceria, alargando-se esta concepção aos textos oficiais relativos à política económica e social surgindo, assim, a designação de parceria (*idem*).

O parceria, para ser profícuo, necessita de tempo para se desenvolver, dependendo para isso do conhecimento existente entre os vários parceiros que o compõem. Para além do tempo, é necessária a criação de uma “cultura do parceria” (*idem*: 33), a qual permitirá a existência de objectivos comuns entre parceiros, responsabilidades e investimentos por parte de cada parceiro, a clarificação das formas de actuação de cada membro, antes do início do parceria, e uma filosofia comum a todos sobre desenvolvimento e

formação. O parceria implica a igualdade entre parceiros. Em conjunto, têm objectivos comuns, mas cada parceiro possui objectivos próprios retirando vantagens particulares. Aos compromissos chegam através de processos de negociação, possuindo, cada membro, uma considerável margem de autonomia, sem a qual não era possível a negociação (Canário; 1995). Um aspecto fundamental para garantir o sucesso destes projectos é a necessidade de se verificar uma coerência de objectivos e conjugação de interesses, que podem ser diferentes mas têm de ser negociáveis (Marques; 1991).

O parceria aplicado à realidade educativa tornou-se uma forma de combater a *“visão exógena da escola”*, visão esta ligada à defesa da uniformização do saber a nível nacional, saber veiculado por um centro e difundido, de igual forma, através da rede de ensino, quer a escola se situe num meio urbano e desenvolvido quer numa localidade profundamente rural, a qual evidencie grandes dificuldades de desenvolvimento. O parceria veio combater esta imagem ao implicar a escola na comunidade envolvente, de forma a resolver e solucionar novas exigências que lhe eram colocadas (Canário; 1995). Esta deixa de ser o meio que o Estado centralizador tem de implementar o currículo nacional, para passar a ser uma instituição onde se valorizam os saberes locais, recuperando e mantendo as especificidades endógenas do território e evidenciando a pluralidade de contextos sócio-económicos veiculados pelos alunos (Ruivo; 1998). Perante estas novas exigências a escola começa a estabelecer ligação e contacto com a comunidade envolvente, nomeadamente, a autarquia, mas também, o sistema de saúde, segurança social, formação e emprego ou segurança, entre outros, emergindo assim o parceria como uma forma de quebrar a redoma em que a escola se encontrava fechada e sem ligação com o meio envolvente. O parceria no sistema educativo proporcionou a mudança de paradigma, ultrapassando-se a ideia do *“Estado Educador”* para se desenvolver o modelo de *“Estado Democrático”*.

O conceito de parceria sócio-educativo surge intimamente ligado ao aumento de competências do poder local ao nível da educação e à necessidade de incrementar a participação, negociação e diversificação dos actores educativos. Para Margarida Marques, o parceria sócio-educativo é *“(...) uma forma organizativa de participação dos actores sociais na realização*

de projectos educativos no campo das relações entre o sistema educativo e o sistema económico social.” (Marques; 1991: 171). Este partenariado não se limita, unicamente, à cooperação pontual, pode-se iniciar através da cooperação, mas, deverá orientar o projecto educativo de escola, englobando tanto os actores automaticamente ligados ao sistema educativo, como potenciais actores, ou seja, as autarquias e organizações com implantação no local. O partenariado implica a concretização de “(...) acções onde os actores provenientes de instituições ou organizações diferentes se propõem elaborar em comum uma estratégia de trabalho para a resolução de problemas; implica portanto um envolvimento comum e reciprocidade de benefícios e de dificuldades.” (Marques; 1998: 127).

Esta nova forma de trabalho expressou-se no Programa Interministerial para a Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), datado de 1987, visando promover o sucesso educativo e consolidar a escola de massas em Portugal, dirigindo-se às escolas do ensino básico, envolvendo os ministérios da educação, saúde, planeamento e administração, emprego e segurança social, juventude, constituindo, no terreno, equipas multidisciplinares denominadas de *“partenariado técnico”* (Rodrigues, Stoer: 1998).

Em Portugal, os governos têm fomentado a criação de parcerias educativas ao nível local em órgãos da administração da escola, promovendo a participação dos pais e de entidades locais, como as autarquias, ou relacionadas com o mundo empresarial (Afonso; 2003). Daí o grande desenvolvimento que o partenariado teve com a criação das escolas profissionais, no final da década de 80 (Rodrigues, Stoer; 1998), ao defender a cooperação entre escolas e empresas como forma de auxiliar a inserção dos jovens na vida activa, devido à crise económica que se fazia sentir. Esta colaboração entre sistema educativo e empresas visava diminuir a distância verificada entre as capacidades exigidas pelos empregadores e as capacidades que os jovens possuíam, ao terminarem a escolaridade (Canário; 1995). Dentro do variado leque de entidades promotoras encontram-se as autarquias, empresas, associações, o Ministério da Educação e Ministério do Emprego e Segurança Social, entre outros. O lema que rege estas escolas e que define o partenariado sócio-educativo corresponde a *“(...) uma parceria de parceiros sociais com fins educativos (...)”* (Marques; 1991: 167).

Estas escolas aparecem devido ao aumento da importância de conceitos como descentralização e participação. A descentralização verificou-se quando transferiram para as autarquias competências da dependência da administração central, proporcionando aos municípios um maior envolvimento nas questões educativas. Para além disso, as autarquias evidenciaram um maior envolvimento na resolução de problemas e desenvolvimento local. O conceito de descentralização prende-se também com a transferência para a sociedade civil da capacidade desta poder criar e gerir projectos educativos, de que são exemplo estas escolas, tendo o Estado um papel regulador. Por outro lado, a participação concretiza-se pelo envolvimento do movimento associativo, empresarial, sindical, etc., como sendo uma forma de intervenção na concepção, organização e gestão de projectos de educação e formação (*idem*).

Desde então, o Estado não deixou de fomentar o partenariado sócio-educativo a nível local, sendo disso exemplos o Conselho Consultivo de Acção Social Escolar, o Conselho Consultivo de Transportes Escolares, o Conselho Local de Educação e, mais recentemente, o Conselho Municipal de Educação, entre outros. Para além do partenariado sócio-educativo estar relacionado com a valorização da iniciativa privada, da sociedade civil e da empresa, da iniciativa local, como forma de se opor à iniciativa central, prende-se também com a “(...) *renovação das formas de participação dos cidadãos nos diferentes aspectos da vida social, no sentido do aprofundamento da democracia (...)*”. Ao se alargar o seu âmbito de acção através da inclusão de representantes da comunidade em geral e não apenas representantes autárquicos ou educativos, estas formas de partenariado tornam-se “(...) *instâncias permanentes de articulação entre escola e sociedade (...)*” (Canário; 1995: 153).

As vantagens do partenariado sócio-educativo estão intimamente relacionadas com as vantagens do partenariado não especificamente educativo, nomeadamente, o facto de permitir reunir recursos comuns, o proporcionar um variado leque de conhecimentos e saberes inerentes à diversidade de actores envolvidos, o poder influenciar políticas de âmbito nacional, o facto de facilitar a criação de estruturas locais para variados fins e, ainda, o aumento da confiança, colaboração e reciprocidade entre os parceiros (Rodrigues, Stoer; 1998). Todavia, para Natércio Afonso (2003: 72) “(...) *as parcerias locais têm contribuído para reforçar o controlo social sobre a escola*

(...)", existindo autarquias com políticas de animação educativa escolar que se consubstanciam em financiamentos para projectos específicos, controlando informalmente as escolas através do seu currículo. Por outro lado, o controlo social que os pais fazem à escola verifica-se pelo movimento de alunos na passagem entre os vários ciclos de ensino. Desta forma, Afonso conclui que "(...) *as parcerias locais são fracas e as fontes locais de controlo social são incipientes.*" (*idem*: 74), situação agravada, muitas vezes, pelo desperdício de tempo e esforços devido à dificuldade em conciliar as diferentes lógicas operacionais dos vários parceiros, que se verificam nestas parcerias (Rodrigues, Stoer; 1998).

Posto isto, parece-nos que o CME poderá ser um exemplo de uma estrutura baseada no trabalho em parceria, uma vez que congrega representantes das diversas estruturas, tanto educativas como da sociedade civil local, sendo uma forma de congregar recursos materiais e científicos em prol da educação do concelho. Assim, a diversidade dos seus membros permitirá diferenças de pontos de vista e saberes relativamente a um mesmo assunto, permitindo, conseqüentemente, a colaboração em actividades comuns as quais dificilmente se realizariam se os membros desenvolvessem a sua actuação de uma forma atomizada. Não significa, apenas, participar na preparação da decisão facultando informação ou sendo intermediários, no local das políticas e iniciativas do Estado, é antes uma forma de organizar a participação dos actores sociais na execução de projectos educativos que façam a ponte entre a escola e a comunidade, esta representada através dos seus diferentes intervenientes, interpretando diferentes interesses (Marques; 1991).

Ao longo deste capítulo verificámos que o aparecimento de competências autárquicas ao nível da educação foi um processo lento nunca estando terminado. A emergência destas competências desenvolveu-se mediante algumas mudanças de paradigma que se verificaram. Por um lado, assistimos ao aparecimento do paradigma da territorialidade e da descentralização, os quais permitiram que o Estado central transferisse para o poder local determinadas competências, entre as quais as da educação. Por outro lado, o paradigma do Estado educador, o qual concebia a escola como uma

organização fechada sobre si mesma, sem qualquer contacto com o meio envolvente, deu lugar ao paradigma do Estado democrático, em que a escola começa a descobrir as vantagens de contactar e de estabelecer redes de relações com o meio envolvente, tanto pais como outras instituições locais e, principalmente, as autarquias.

Assim se explica a passagem verificada em pouco mais de trinta anos de um pólo em que as competências autárquicas eram irrisórias ao nível da educação, como se verificava antes de 1974, para um pólo oposto em que, só a nível educativo, são inúmeras as suas atribuições, como se verifica actualmente. Lentamente, o poder local deixou de ser tomado como a instituição financiadora da educação, a nível local, devido à existência de atribuições, essencialmente, ligadas à construção e manutenção de equipamentos escolares, para passar a ser tomado como um parceiro importante para a educação a nível local. Para essa mudança de imagem muito contribuíram competências associadas ao envolvimento da autarquia na criação dos agrupamentos escolares e sua participação nas assembleias de agrupamento, a criação dos CLE e, mais tarde, CME, a elaboração da CE, o apoio concedido a actividades complementares de acção educativa, entre outras.

Todavia, tal como ficou visível neste capítulo, esta mudança e evolução nas atribuições educativas autárquicas não foi tão linear como se poderia pensar uma vez que foram vários os constrangimentos associados à falta de regulamentação dessas mesmas competências e consequente falta de financiamento das mesmas. Apesar de tudo, estes constrangimentos não impediram que, mesmo assim, algumas autarquias realizassem as competências estipuladas legalmente e partissem para a realização de outras competências que não lhes estavam atribuídas, aprofundando ainda mais o seu papel como instituição parceira na educação local.

Analisaremos em concreto a criação do CME, tanto no concelho denominado de *Baixo Mondego* como no concelho designado de *Sicó*, quando abordarmos os estudos de caso. Todavia, pelo conhecimento que já possuímos, acreditamos que esta estrutura funciona de forma distinta em *Baixo Mondego* e em *Sicó*. Em *Baixo Mondego* o CME está mais próximo de uma

forma de parceria sócio-educativo, o que se torna visível nas actividades que vai desenvolvendo e na envolvimento que cria com os seus membros.

IV – Metodologia

O presente trabalho pretende estudar a forma como são exercidas as diversas competências que o poder local tem ao nível da educação. Para a realização deste estudo, partimos de três documentos fundamentais que foram orientadores, tanto da pesquisa bibliográfica e do quadro teórico a adoptar como da fundamentação das hipóteses, as quais conduziram os *estudos de caso a efectuar*.

Um dos primeiros documentos intitula-se *Poder Local e Exclusão Social*, de Fernando Ruivo (2002b), onde constatámos que, nos *estudos de caso*, deveríamos ter em consideração aspectos como a passividade ou o empreendedorismo do poder local, a existência ou não de redes locais, a vitalidade da sociedade civil secundária e a sua forma de actuação; as características da população local existindo ou não populações heterogéneas nos estudos em causa e conseqüente existência de solidariedades primárias e, por último, a identidade territorial e o protagonismo dos interventores quer sejam os autarcas quer sejam os docentes.

Também ao nível do poder local foram fundamentais dois estudos de Mozzicafreddo *et al.* (1989) e Mozzicafreddo (1993), porque ao caracterizarem as várias actividades camarárias como sendo de “*resposta às solicitações imediatas*”, “*actividades de rotina*” ou “*actividades de inovação*” poderão ajudar a explicar a actuação autárquica ao nível da educação e a realização de não competências neste domínio.

Por último, o terceiro documento que nos orientou na elaboração das hipóteses e nos *estudos de caso* é de Barroso *et al.* (2003) – “Modos de regulação do sistema educativo ao nível meso: estudo de caso da Direcção Regional de Educação de Lisboa e de um município”. Este estudo facultou-nos uma tipologia das competências das autarquias ao nível da educação. Nele se evidencia a existência de um modelo de “*regulação burocrática*” das autarquias ao nível da educação, esta regulação é “*(...) baseada num extenso e complexo sistema de rotinas e procedimentos administrativos que condicionam o dia a dia (...)*” (*idem*: 70) das organizações, por oposição a uma administração “*pós-burocrática*” a qual pressupõe “*(...) a existência de ‘bolsas’ de inovação ligadas à construção e desenvolvimento de projectos que, de acordo com a própria*

metodologia deste tipo de trabalho, valorizam uma regulação participativa e por resultados, com grande autonomia de processos." (*idem*).

1. Hipóteses de Trabalho

Desta forma, elaborámos algumas hipóteses para serem testadas nos estudos de caso realizados, e que serão mencionadas a seguir. Refira-se, porém, que as conclusões a que chegámos não podem ser extrapoladas a nível nacional, sendo unicamente conclusões de duas realidades bem específicas como as estudadas.

1. Tendo por base os conceitos de Mozzicafreddo *et al.* (1989), uma actividade autárquica baseada em actividades de *"resposta às solicitações imediatas"* conduzirá a que a realização de competências educativas privilegie aquelas que estão reguladas normativamente em detrimento da realização de não competências. A realização de não competências terá uma importância maior quando a autarquia desenvolver mais intensamente *"actividades de inovação"*.

2. Uma actuação autárquica com fortes características do *"modelo patrocinador"* limitar-se-á a realizar as competências educativas onde a participação e a importância de outros actores da comunidade seja mais diminuta, descurando a importância do CME e CE, estas competências sairão destacadas numa actuação autárquica com fortes características do *"modelo de patrocínio específico"* (Ruivo; 2000).

3. Tomando como referência a argumentação de A. J. Afonso (2002b: 88), acerca da noção de *"bem comum local"*, segundo a qual este conceito aplicado ao contexto educativo *"(...) se traduziria na conciliação entre o interesse público, representado pelo Estado, e os interesses privados, representados pelas famílias e outras instituições, serviços ou actores locais."*, podemos afirmar que o CME é a aplicação, no terreno, deste conceito. Tal hipótese tem em mente o facto do CME ser um órgão local, composto pelas várias instituições e entidades com importância na comunidade, de decisão das políticas educativas, configurando uma plataforma de discussão e aprofundamento do conhecimento do local, gerando consensos relativamente à actuação municipal mais adequada.

4. O funcionamento mais eficaz do CME depende de um maior envolvimento da autarquia nas questões educativas através da anterior existência do CLE.

5. A existência de uma população heterogénea a habitar no município, sem raízes identitárias com o território e sem um sentido de comunidade, privilegiará, por parte do município, uma actuação mais centrada na realização de não competências, não se limitando unicamente à concretização das competências mais tradicionais e antigas, como a questão dos transportes escolares ou a acção social escolar, para citar apenas algumas delas.

6. O maior envolvimento da autarquia nas questões da educação depende do facto do vereador responsável por esse pelouro ser um actor ligado à educação, nomeadamente, através do seu percurso profissional como docente de algum nível de ensino, uma vez que tem um grande conhecimento empírico do seu campo de actuação.

7. Um município com uma actuação mais personalística e centralizada privilegiará aquilo que Barroso *et al.* (2003) definiu como uma “*regulação burocrática*”, isto é, uma actuação mais centrada na concretização de rotinas e procedimentos administrativos já cristalizados nas práticas diárias e cujo grau de inovação é nulo ou quase inexistente. Por outro lado, um município que esteja empenhado no crescimento económico e desenvolvimento local do seu território, que não tenha atitudes centralizadoras e monopolistas do poder em torno da figura do seu presidente, privilegiará uma regulação “*pós-burocrática*”. Deste modo criará espaço para campos de inovação e para actuações não estritamente baseadas na realização das respectivas competências, indo para além dessas atribuições, através do desenvolvimento e realização de projectos e iniciativas que valorizem a participação, autonomia e envolvimento das comunidades, aumentando assim o grau de cidadania e de ligação das comunidades com o território em questão.

2. Razões da escolha dos estudos de caso

Para aferirmos da validade ou não das hipóteses atrás mencionadas fizemos dois *estudos de caso* em dois territórios distintos, mas,

simultaneamente, bastante semelhantes. Subjacente à escolha das duas localidades esteve a intenção de que um estudo comparativo levasse a uma visão mais abrangente e próxima do contexto local e da realidade que é a descentralização de competências educativas para o poder local.

A escolha destes dois *estudos de caso* recaiu sobre os concelhos designados de *Baixo Mondego* e *Sicó* por uma série de razões. Em primeiro lugar, porque são territórios contíguos geograficamente, em segundo lugar, por possuírem bastantes semelhanças quanto às suas redes escolares, ou seja: ao nível do pré-escolar e 1º CEB existe um grande número de escolas com apenas um ou dois lugares, situando-se as maiores escolas na vila sede de concelho; ambos os territórios possuem uma EB 2/3 na sede de concelho sendo que, à altura da recolha de dados, ambas as escolas eram sede de um agrupamento vertical; os dois municípios possuem uma escola secundária pública, uma escola técnico-profissional e uma escola de ensino especial (APPACDM).

Uma terceira razão está associada aos actores educativos locais, nomeadamente, a sua residência e a identidade territorial que poderiam desenvolver com cada território, uma vez que à partida sabíamos que existiam bastantes docentes do pré-escolar e 1º CEB que não residiam no concelho onde leccionavam, existindo ainda muitos que estavam apenas há um ano a leccionar nesse concelho, mudando de concelho de trabalho no ano seguinte. Embora tivéssemos esta ideia pré-concebida, fizemos questão de apurar a sua veracidade, como posteriormente mencionaremos.

Para além da proximidade geográfica entre os territórios, as semelhanças em termos de rede educativa e ao nível dos actores educativos, não podemos igualmente descurar a importância que também tiveram neste estudo as questões associadas ao poder local e à sua configuração. Ambos os presidentes de câmara residem no concelho onde são autarcas, sendo naturais desse mesmo local e ambos pertencem a famílias com bastante importância no concelho. Em *Baixo Mondego* essa importância era mais simbólica, uma vez que os pais do presidente de câmara foram professores primários, chegando o pai a ser delegado escolar, enquanto que em *Sicó*, a importância era mais económica, pois os pais do presidente de câmara estavam ligados ao comércio e serviços. Ambos os presidentes de câmara iniciaram em 2005 o quarto

mandato consecutivo à frente da autarquia, embora o de *Baixo Mondego* tenha sido sempre candidato pelo PS, enquanto o de *Sicó* tenha tido três mandatos como candidato pelo PSD e este último pelo PS⁷⁹. Uma última semelhança prende-se com o facto dos vereadores com o pelouro da educação serem ambos professores de profissão, a que acresce o facto de terem os dois exercido responsabilidades na gestão da Escola Básica do 2º e 3º ciclo do seu concelho.

Refira-se porém, que influíram na escolha destes territórios, algumas diferenças de carácter demográfico e económico, bem como relativas à forma de actuação autárquica. A nível demográfico, *Baixo Mondego* está a viver um processo de crescimento demográfico e urbanístico, desde há alguns anos, o que vai atraindo uma população muito jovem principalmente para a vila sede de concelho, embora existam alguns focos, muito circunscritos, de envelhecimento e desertificação populacional. Pelo contrário, a característica dominante em *Sicó* é o seu acentuado envelhecimento populacional acompanhado de grande desertificação populacional, existindo, apenas pequenos territórios, muito delimitados geograficamente onde se começa a verificar algum crescimento demográfico e urbanístico. Ao nível do sector económico, *Sicó* está a perder desenvolvimento, enquanto *Baixo Mondego* se está a desenvolver a nível económico e industrial. Ambas as diferenças apontadas foram facilmente visíveis, antes de iniciarmos a investigação, quer por dados do INE, quer por notícias veiculadas na imprensa regional, quer ainda, pela percepção que cada uma das populações tem do seu território e que é visível pelas conversas quotidianas que se vão desenvolvendo. Foram estas conversas rotineiras e quotidianas que nos permitiram chegar à última diferença importante para a escolha destes locais e que é a forma de actuação do poder local: em *Sicó* muito centralizador e personalístico, enquanto em *Baixo Mondego* seria mais evidente um trabalho de equipa, embora a figura do presidente de câmara seja fulcral. Apesar das conversas nos indicarem estes fenómenos tratámos de os confirmar ou infirmar por meio de entrevistas com actores privilegiados do terreno.

⁷⁹ Facto que não influenciou os resultados deste trabalho, uma vez que, à data das últimas eleições, os mesmos dados já se encontravam todos recolhidos.

Uma última razão foi a conveniência pessoal, uma vez que o facto de residir num dos territórios e desenvolver a actividade profissional noutra possibilita um grande conhecimento sobre os mesmos e facilita o acesso a actores privilegiados que possam dar informações, ajudando na concretização do estudo.

3. Instrumentos de recolha de dados

Após enunciadas as hipóteses de trabalho que orientaram o nosso estudo qualitativo, bem como as razões que nos levaram à escolha dos dois territórios específicos passaremos agora a explicitar os métodos específicos pelos quais obtivemos os dados alvo do nosso estudo:

- Entrevistas exploratórias realizadas a actores diferenciados e conhecedores do local com o objectivo de aferir das dimensões do estudo, verificar a sua pertinência e fornecer informação para delimitar o estudo e orientar a construção das hipóteses de trabalho.

- Entrevistas semi-estruturadas a docentes, autarcas e ex-autarcas, membros do CME, membros de associações de pais, antigos membros do CLE, representantes dos órgãos de gestão das escolas e agrupamentos.

- Documentação oficial composta pelo regulamento do CLE, regimento do CME, actas e composição de ambas as estruturas, actas da assembleia municipal de 1998 e 1999, relatórios de actividade das autarquias, nos anos compreendidos entre 1998 e 2004.

- Observatório de imprensa constituído por notícias veiculadas, essencialmente, na imprensa regional e que tinham como assunto a realização de competências educativas por parte das autarquias e a actuação política dos próprias autarquias.

- Levantamento escrito, junto dos órgãos de gestão dos agrupamentos, do número de docentes do pré-escolar e 1º CEB a leccionarem, no ano lectivo 2005/2006, nos territórios estudados e o seu concelho de residência.

3.1. Entrevistas Exploratórias

Iniciámos o contacto com o terreno através de entrevistas exploratórias, pois *"(...) um processo completo de inquirição deve começar por uma fase*

mais qualitativa, sob a forma de um conjunto de entrevistas não directivas (...)" (Ghiglione, Matalon; 1997: 105). Tínhamos algumas ideias quanto à problemática a estudar, mas "(...) *quando temos ainda poucas hipóteses e quando mal sabemos como colocar o problema à população a inquirir torna-se necessário recorrer a um método completamente aberto.*" (*idem*).

As leituras que fomos realizando e o conhecimento que íamos tendo sobre os contextos dos estudos de caso permitiram-nos elaborar algumas hipóteses, porém, achámos que deveríamos sujeitar essas opiniões a um confronto com o entendimento de actores privilegiados por conhecerem o campo do estudo. Decidiu-se assim pela realização de um conjunto, ainda que reduzido (4), de entrevistas exploratórias.

Nestas entrevistas trataram-se temas muito gerais como a caracterização do concelho, a caracterização da actuação autárquica e a actuação autárquica ao nível da educação, deixando ao critério dos entrevistados o rumo a dar relativamente às respostas a estes grande temas, ressaltando que estávamos ali para falarmos sobre o concelho onde o entrevistado residia/trabalhava. A nossa atitude era informada pelos princípios da não directividade, a nossa atitude remetida a um papel de *ajudante* do desenvolvimento do pensamento do nosso entrevistado, repetindo o que este ia dizendo, levando assim a que esclarecesse e/ou aprofundasse o seu pensamento.

As entrevistas realizadas tiveram a duração média de uma hora, foram realizadas em locais escolhidos pelos entrevistados em condições apropriadas, tendo sido estabelecido previamente que seria mantido o total anonimato, que o entrevistador seria o único a manusear a informação recolhida e que os registos seriam destruídos após se ter procedido à análise e tratamento da informação recolhida. Realizámos as entrevistas durante um período de tempo de um mês, período que foi determinado pela disponibilidade dos entrevistados.

Procedeu-se a uma análise de conteúdo que tinha em vista obter um maior conhecimento dos territórios a estudar, articulando essa realidade com os objectivos do trabalho. Desejou-se relacionar o conhecimento existente transmitido pelo quadro teórico com o que se sabia dos territórios em causa para elaborar, de forma mais coerente e sistematizada, as hipóteses de

trabalho e orientar as entrevistas semi-estruturadas que se realizariam no âmbito desta investigação.

A escolha dos entrevistados teve em conta, essencialmente, o conhecimento que pudessem ter relativamente ao estudo a efectuar, assim os entrevistados tinham as seguintes características:

- Autarca e docente do ensino secundário, bem como sindicalista, residente no território;
- Ex-autarca e docente do 1º ciclo do ensino básico, residente no território;
- Autarca e docente do 3º ciclo do ensino básico, membro do CME e de uma associação de pais, residente no território;
- Docente do 2º e 3º ciclo do ensino básico, membro de órgão de gestão de um agrupamento de escolas, membro do CME, residente no território.

3.2. Entrevistas Semi-Estruturada

A entrevista semi-estruturada foi por nós utilizada, tendo como objectivo o *“(...) aprofundamento de um campo cujos temas essenciais conhecemos, mas que não consideramos suficientemente explicado num ou noutro aspecto (...)”* (Ghiglione, Matalon; 1997: 66). Assim, abordaram-se as temáticas relacionadas com a actuação da autarquia ao nível do desenvolvimento concelhio; a pessoalização ou não do poder camarário; o relacionamento da autarquia com as escolas; o cumprimento ou não das competências educativas municipais; o CLE, CME e a CE nomeadamente à sua criação e funcionamento; o papel da autarquia na criação dos agrupamentos escolares e a sua participação nas assembleias de escola; o facto do envolvimento dos docentes condicionar a actuação autárquica ou não e, ainda, aspectos concretos relativos a situações verificadas nos estudos de caso como a existência de projectos educativos autárquicos.

Também nestas 7 entrevistas semi-estruturadas, os entrevistados eram docentes; autarcas e ex-autarcas; membros do CME e antigos membros do CLE; membros de associações de pais e responsáveis pelos órgãos de gestão das escolas. Tomámos a decisão de não entrevistar nenhum membro das câmaras municipais, pois todas as entrevistas foram realizadas entre Março e

Julho de 2005 período de plena pré-campanha para as eleições autárquicas, as quais se realizaram em Outubro desse ano. Tal decisão visou, sobretudo, evitar que as entrevistas fossem vistas pelos candidatos como um meio de campanha eleitoral, sendo assim os resultados menos objectivos e claros, do que se realizassem noutra altura do calendário político.

Todos os entrevistados sabiam antecipadamente da existência de um trabalho de investigação do qual conheciam o tema. As entrevistas foram realizadas individualmente, em dia, hora e local escolhidos por cada um dos entrevistados. Todas as entrevistas foram gravadas com conhecimento e autorização prévia dos entrevistados e assegurado o cumprimento de todas as normas éticas utilizáveis nestes processos, como sejam: o anonimato, a confidencialidade, a utilização exclusiva para os fins enunciados.

Após a fixação em texto escrito do conteúdo de cada entrevista, procedeu-se a uma análise descritiva, cruzando-se opiniões de diferentes entrevistados sobre a mesma realidade.

3.3. Outros métodos utilizados

Para além das entrevistas exploratórias e entrevistas semi-estruturadas, analisámos também alguma documentação oficial das autarquias, nomeadamente, os planos e relatórios de actividades desde 1999, uma vez que a partir de 1999 se verificaram novas competências para as autarquias; o regulamento do CLE onde existisse; regimento e composição do CME; actas do CME e, ainda, a Carta Educativa, caso estivesse já elaborada.

Em *Baixo Mondego*, após vários pedidos, conseguimos aceder a todos estes documentos, excepto a CE a qual ainda não estava elaborada. Em *Sicó*, apenas tivemos acesso ao regimento do CME, não nos sendo disponibilizados quaisquer outros documentos, daí que o acesso aos relatórios de actividade se verificasse por meio de actores privilegiados. Foram também estes que nos facultaram algumas actas das assembleias municipais, realizadas em 1998 e 1999.

Efectuámos um levantamento das notícias veiculadas pelos jornais regionais mais importantes, nomeadamente o *Diário As Beiras* e o *Diário de Coimbra*, entre 3 de Novembro de 2004 e 22 de Fevereiro de 2006, embora tenhamos também algumas notícias publicadas no jornal *Público*, no caderno

“Local” e uma entrevista realizada ao presidente da Câmara Municipal de *Baixo Mondego* pelo jornal *O Campeão das Províncias*. Paralelamente, fomos também analisando a “Folha Informativa”, elaborada pela Câmara Municipal de *Baixo Mondego*, entre os meses de Outubro de 2004 e Abril de 2005.

Um último método utilizado foi um levantamento escrito, junto dos órgãos de gestão dos agrupamentos escolares de *Baixo Mondego* e *Sicó*, do número de docentes do pré-escolar e 1º CEB a leccionarem no concelho, tal como o seu local de residência. Com este levantamento pretendíamos saber a taxa de docentes da educação pré-escolar e 1º CEB a leccionarem e a residirem no mesmo concelho, uma vez que, as competências autárquicas ao nível da educação se prendem essencialmente com estes níveis de ensino.

Embora esteja afastada do nosso trabalho qualquer hipótese de extrapolação ou generalização dos resultados e das conclusões obtidas a outros concelhos, este foi, no entanto, um percurso onde nos revimos com situações por nós já conhecidas. Por isso não afastamos algumas marcas de subjectividade, no entanto, caso tal se verifique, pontualmente, frise-se que jamais foi nossa intenção alterar os dados que recolhemos e as leituras que estes nos permitiram fazer.

V - Estudo de Caso de *Baixo Mondego*

1. Caracterização sócio-demográfica do território

O concelho de *Baixo Mondego* pertence ao distrito de Coimbra e à NUTIII, sub-região do Baixo Mondego. Faz fronteira com os concelhos de Coimbra, Soure, Montemor-o-Velho, Penela e Miranda do Corvo. É composto por 10 freguesias divididas entre uma zona serrana e uma zona urbana e litoral. De acordo com a entrevista quatro, o concelho de *Baixo Mondego* tem três zonas geográficas distintas. Existe uma zona mais serrana com aldeias isoladas onde se verifica algum despovoamento, outra zona mais próxima do litoral onde existe um maior número de população e uma terceira zona que engloba a vila sede de concelho e povoações circundantes onde se constata um grande desenvolvimento de urbanizações e conseqüente aumento populacional, urbanizações que surgiram em terrenos outrora predominantemente agrícolas e sem ligações com a localidade mais antiga e identitária.

Em termos demográficos o concelho de *Baixo Mondego* possuía, em 2001, 15340 indivíduos residentes no concelho, assistindo-se a um forte crescimento positivo de 17,8% em comparação com o ano de 1991 (13027 habitantes). Deste facto decorre uma taxa de natalidade, em 2004, na ordem dos 11,5‰, uma taxa de mortalidade por volta dos 11,1‰ e um índice de envelhecimento de 138% (www.ine.pt). Algumas das razões para este crescimento acentuado prendem-se com as grandes acessibilidades que o concelho possui relativamente a Coimbra sabendo, assim, aproveitar o fraco crescimento desta cidade. Esta situação conduz a que o grupo etário dos 25 aos 65 anos venha procurar habitação própria em *Baixo Mondego*, sendo este fenómeno propiciado pelo diferencial do custo da habitação existente entre estes dois concelhos (AMC; 2003). Esta situação propiciou um aumento dos fluxos pendulares existentes entre *Baixo Mondego* e Coimbra e vice-versa. Assim, de 1991 para 2001 houve um aumento de 90,6% nos movimentos pendulares de *Baixo Mondego* direccionados para Coimbra, deslocando-se diariamente, em 2001, cerca de 3340 pessoas para Coimbra. Houve também um aumento de cerca de 25% nos movimentos pendulares de Coimbra para *Baixo Mondego* entre 1991 e 2001, entrando diariamente nesta vila cerca de 526 pessoas vindas de Coimbra (*idem*).

Este crescimento da população foi referido pelos entrevistados como sendo um fenómeno algo problemático pelo facto de, principalmente, a vila de *Baixo Mondego* se estar a tornar numa vila dormitório, trabalhando a maioria da população em Coimbra, não favorecendo este facto o enraizamento das populações e sendo um obstáculo ao desenvolvimento cultural e consequente desenvolvimento educativo. Os dados relativos ao crescimento populacional que *Baixo Mondego* sofreu, bem como a dinâmica dos fluxos migratórios, evidenciam a possibilidade de estar a aparecer neste concelho uma população de características fortemente heterogéneas. Este território, nos últimos 10 anos, assistiu a um crescimento populacional na ordem dos 18%, de acordo com os Censos de 2001, crescimento esse propiciado pelos favoráveis acessos a Coimbra, tanto pela estrada nacional como pela autoestrada. Para além das vias rodoviárias verificou-se a explosão urbanística com um grande número de urbanizações a aparecerem em redor da vila sede de concelho. Este desenvolvimento urbanístico trouxe o consequente aumento populacional e um pouco mais tarde o desenvolvimento do sector do comércio. Inicialmente, assistiu-se a uma remodelação de superfícies comerciais já existentes, para posteriormente aparecer comércio chinês e novos pequenos estabelecimentos nas novas urbanizações. Mais recentemente surgiram duas superfícies de média dimensão⁸⁰ em zonas onde se verificou a explosão urbanística. O horário alargado destas superfícies facilita o acesso por parte dos habitantes que trabalham em Coimbra e que no final do dia têm um conjunto de bens a adquirirem, aproveitando a proximidade da sua habitação para aí fazerem as suas compras.

O aumento populacional que se tem verificado no concelho insere-se numa tendência mais ampla e nacional que se tem verificado desde a década de 60, apesar de se ter intensificado com a instauração da democracia. Assim, a partir da segunda metade do séc. XX, inicia-se um reforço da litoralização e urbanização com as populações a deslocarem-se do interior do país para os grandes centros urbanos do litoral, verificando-se um grande aumento da população em torno das cidades de Lisboa e Porto, mas um aumento também significativo em toda a faixa litoral que vai do Minho ao Algarve, acentuando as

⁸⁰ As médias superfícies que surgiram foram primeiramente o Intermarché, no ano de 2004, e o Lidl em 2005.

assimetrias regionais a nível demográfico, com o interior do país a perder anualmente cada vez mais população (Almeida *et al.*; 1994).

Estas alterações que o concelho de *Baixo Mondego* tem assistido proporcionam o aparecimento de novas realidades relacionadas com a sua população. Assim, tal como defende Ruivo (2002b) as características referidas para a população heterogénea aplicam-se na grande maioria dos aspectos a *Baixo Mondego*. Este concelho assistiu ao desenvolvimento de alguns pólos urbanísticos situados, maioritariamente, nos limites de freguesia de *Baixo Mondego*, sendo aqui que se situa a sede de concelho e a localidade mais desenvolvida economicamente. Uma grande percentagem da população que habita no concelho trabalha em Coimbra, verificando-se que o crescimento demográfico e a concentração populacional está intimamente relacionada com os custos habitacionais mais baixos em *Baixo Mondego*, mas a população continua a trabalhar em Coimbra e, muitas vezes, os filhos permanecem a estudar em Coimbra.

O referido crescimento populacional levou a um intensificar de fluxos pendulares entre *Baixo Mondego* e Coimbra constatando-se, actualmente, um grande número de população a qual, antes de habitar em *Baixo Mondego*, não tinha quaisquer raízes à localidade ou ao concelho. A interacção entre este grupo de população e o outro conjunto originário é fraca, limitando-se os novos habitantes a pernoitarem e utilizarem algumas superfícies comerciais existentes no concelho, sendo por vezes difícil saber quem mora nas recentes urbanizações devido às assimetrias identitárias existentes entre estes dois grandes grupos populacionais.

Perante esta falta de identidade territorial dos novos habitantes de *Baixo Mondego* verifica-se uma dificuldade muito grande na produção de um sentido comum em torno do território, prevalecendo um sentido de "(...) *estilhaçamento da própria comunidade e, nesta medida, a diversidade de identidades, algo contrárias, não pode ainda convergir na produção de uma nova comunidade, bem como numa nova identidade que lhe corresponda (...)*" (*idem*: 40). A inexistência de identidade territorial relaciona-se com o facto do território ser tomado apenas como um meio de acolhimento físico, visto que a maior parte da recente população trabalha em Coimbra, desloca-se para lá todos os dias

levando a que, muitas vezes, os seus filhos estudem em Coimbra, próximo dos locais de trabalho dos pais ou da sua antiga residência:

“E tem depois a própria vila e a zona à volta da vila onde houve um grande desenvolvimento devido à elevada construção que se reflecte num aumento de cerca de 15% da população, se todos os alunos em idade pré-escolar e escolar frequentassem as escolas do agrupamento isso reflectir-se-ia num grande aumento da população escolar, só que grande parte desses alunos estão inscritos noutros estabelecimentos de ensino ou privados ou em Coimbra, acompanham os pais que vão trabalhar para Coimbra e vão com eles frequentar estabelecimentos de ensino da cidade.” (entrevista 4, linhas 16-24).

A diminuta partilha da componente simbólica no território poderá conduzir, no futuro, ao aparecimento de processos de guetização caso as camadas mais novas se tornem numericamente superiores às camadas mais antigas com uma grande pertença ao local. Esta diferença de identidades condicionará o aparecimento de redes de solidariedades primárias principalmente entre os grupos populacionais com proveniências tão distintas a nível económico, geográfico, social e cultural. Estas populações não conseguirão criar um “laço” que as una entre si, e entre elas e o território, prevalecendo as diferenças que as separam e atomizam, devido à grande dificuldade em criarem solidariedades primárias.

A terciarização da economia neste território acompanhou as profundas mutações verificadas ao nível da importância de cada um dos sectores de actividade. Se na década de 60 o sector de actividade predominante, no território português era o primário, este deixou de o ser na década seguinte aparecendo o terciário como a alternativa, consolidando-se esta alternativa a partir de 1980 e tornando-se o maior empregador de mão-de-obra no país (Almeida *et al.*; 1994). Relativamente à situação económica, do concelho em causa, verificava-se, em 2004, um predomínio das sociedades ligadas ao sector terciário com um peso de 78%, seguindo-se o sector secundário com 19,2%. Este baixo peso do sector secundário estará relacionado o encerramento, no concelho, de algumas unidades fabris ligadas à cerâmica e

pintura artística. O sector com uma importância percentual mais reduzida é o sector primário, com 2,5%, levando a que na terceira entrevista se refira que “(...) a agricultura está praticamente de rastos, infelizmente, e as pessoas não têm alternativa, hoje os jovens quem é que quer pegar na propriedade dos pais?” (entrevista 3, linhas 37-39).

Baixo Mondego também não fugiu a essa tendência nacional de decréscimo da importância do sector primário e secundário e aumento do terciário. Porém, apesar de haver um predomínio forte do terciário e, não obstante, o encerramento de algumas unidades fabris relacionadas com a cerâmica, numa entrevista realizada, pelo *Diário As Beiras* em Novembro de 2004, ao presidente da câmara municipal, este mencionou que

“(...) nos últimos dois anos acabámos a expansão do parque industrial, neste momento praticamente vendemos os lotes que tínhamos programados com este projecto e hoje põem-se a questão de começar a definir novos pólos industriais. (...) Tanto que há procura que tudo aquilo que nós colocámos no mercado está praticamente vendido (...)” (Diário As Beiras; 2004a: 10).

Esta situação vem mostrar que, apesar de existir um predomínio do sector terciário, o concelho não está dependente desta área económica, assumindo o sector secundário um papel igualmente importante no desenvolvimento económico do concelho. Sendo esta dinâmica de desenvolvimento visível pelo facto da variação da taxa de desemprego entre 1991 e 2001 ter sido de 0,4%, sendo que em 1991 essa taxa se situava em 5,1% e em 2001 subiu para 5,5%. Todos estes factores conduziram a que um estudo realizado pelo Instituto de Segurança Social, I.P. (2005) classificasse o concelho de *Baixo Mondego* no grupo dos “Territórios moderadamente integradores” (Tipo1), sendo este concelho um dos que apresenta, a nível de Portugal Continental, uma das mais baixas taxas de saída antecipada do sistema de ensino e abandono escolar, sendo o valor de cada uma delas inferior a 1,3%, avançando o estudo para algumas causas potenciadoras destas baixas percentagens como seja o facto de se poder valorizar o investimento na educação, estando o sucesso escolar intimamente associado ao exercício de profissões mais qualificadas e bem remuneradas e, ainda, o facto destes concelhos estarem mais bem equipados ao nível dos

equipamentos escolares e com uma rede de acessibilidades mais estruturada e eficaz. Para além destes aspectos verificamos ainda uma situação bastante favorável face ao baixo número de beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido (inferior a 1% no concelho de *Baixo Mondego*), indicando poucas situações de precariedade económica e ainda um rácio de pensionistas face à população empregada de 0,63%, enquanto que a média do país se situa nos 0,78% (ISS; 2005).

Constatamos assim, que o concelho de *Baixo Mondego* se integra num grupo onde os níveis de inclusão são muito positivos ao nível da educação e integração no mercado de trabalho, não se verificando grandes formas de exclusão, mas antes um forte dinamismo demográfico e população qualificada, sendo um dos concelhos melhor equipados ao nível do saneamento básico e telecomunicações, apesar do emprego industrial ter pouca expressão, tal como já tínhamos constatado pelos dados do INE.

2. Caracterização da acção política da câmara municipal

Têm sido frequentes, nos últimos anos, o aparecimento de estudos sobre o funcionamento do poder local e as formas de actuação autárquica. É à luz desses estudos que vamos clarificar a acção do executivo de *Baixo Mondego*.

Goldsmith, citado por Fernando Ruivo, defende a existência de três modelos de governos locais: o modelo patrocinador, o modelo de crescimento económico e o modelo de Estado-Providência. De uma forma breve, no modelo patrocinador os eleitos locais utilizavam os aparelhos político-partidários para distribuir favores aos seus apoiantes, esses eram concretizados em empregos ou benefícios e, mais tarde, trocados por votos nesses eleitos. O modelo de crescimento económico reivindicava, como fundamental para os governos locais, a promoção do crescimento económico desses territórios. O crescimento realizava-se numa base de consenso entre as elites políticas locais, pressionando outros níveis de governo para a realização desse crescimento. Por último, no modelo de Estado-Providência os governos locais dedicam-se à realização de um conjunto de bens públicos relacionados com a educação, saúde, habitação, assistência e segurança

social, controlando, igualmente, as questões inerentes ao ordenamento do território (Ruivo; 2000).

Ruivo avança com um modelo específico para a realidade portuguesa o qual designa de modelo de *“patrocinato específico”*. Neste modelo a principal função do político local é a satisfação dos interesses locais através da concretização de bens públicos. Para realizar essa função procura, o político local, que os interesses sejam reconhecidos e bastante representados ao nível das elites politico-partidárias e nos seus contactos pessoais junto da administração central, os quais protegerão esses interesses. Assim, o político local torna-se um mediador dos interesses locais entre o centro e a periferia. A captação de recursos necessários concretiza-se através de uma distribuição de bens no que se considera esfera pública (*idem*: 85).

Tendo em conta estes variados modelos apresentados verificamos que a autarquia de *Baixo Mondego* tem uma actuação mais próxima do modelo de *“patrocinato específico”*. Chegamos a esta conclusão pelo facto de todos os nossos entrevistados em *Baixo Mondego* mencionarem que a autarquia é vista como empreendedora no que toca ao desenvolvimento do município tentando dinamizar o concelho e sabendo aproveitar os benefícios decorrentes do crescimento urbanístico de que *Baixo Mondego* tem sido palco

“(...) tem procurado aproveitar benefícios criados a partir do elevado número de construção, como sabe isso representa para as câmaras uma mais valia porque a curto-prazo quando começarem a pagar os impostos autárquicos traduz-se numa fonte de rendimento, de receitas para a câmara. O que a câmara tem procurado contrariar essa ideia de dormitório, é através de uma política cultural, tem procurado atrair pessoas, atrair as populações através de uma política cultural e social, isto é o que me é dado ver (...)” (entrevista 4, linhas 51-57).

Pelo que verificamos do excerto anterior é grande a preocupação da autarquia com o desenvolvimento económico e daí potenciar e facilitar até o desenvolvimento urbanístico do concelho com vista à obtenção de futuros dividendos económicos.

A importância do crescimento económico para este executivo é, também, visível pela análise aos *Relatórios Anuais de Actividade*. Desde 2000 que as

rubricas que maior peso percentual têm no total das despesas realizadas são as que se relacionam com o crescimento económico, nomeadamente o “saneamento e salubridade”, “comunicação e transportes” e “desenvolvimento económico e abastecimento público”, existindo anos em que houve despesas significativas com as rubricas “cultura, desporto e tempos livres” ou “educação”. Vemos assim confirmada a importância que o desenvolvimento económico tem para o executivo camarário conduzindo a que tal situação seja detectada pelos nossos entrevistados e reiterada pelo próprio presidente da câmara em entrevistas realizadas para jornais regionais. Assim, no jornal *Diário As Beiras*, em 3 de Novembro de 2004, o presidente da autarquia defendia a existência de dois objectivos para o desenvolvimento do concelho, um que assentasse no sector do turismo e o outro na indústria. Já ao jornal *O Campeão das Províncias*, o autarca afirmava, a 17 de Março de 2005, que um dos projectos que tinha em mente relacionava-se com a capacidade do concelho para atrair empresas e gerar riqueza. Evidenciavam-se expressões como “empreendedora”, “atrair populações”, “atrair empresas”, “atrair riqueza”, são nitidamente expressões económicas e relacionadas com o crescimento económico desejável para o concelho.

Verificamos que existe uma grande vontade de desenvolver economicamente o concelho, porém, constatamos também algumas preocupações inerentes ao modelo de Estado-Providência. Esta interesse verifica-se pelo valor que é dado, em alguns anos, às rubricas da “cultura, desporto e tempos livres” e “educação”, mas, igualmente, pelo peso que os nossos entrevistados concedem ao facto da autarquia tentar contrariar a ideia de concelho dormitório, através de uma política cultural e social aliando-se a criação de infraestruturas,

“(...) a construção da nova biblioteca será uma estrutura importante para desenvolver o concelho, a recente inauguração das piscinas municipais é importante até porque à volta não há uma estrutura com essas características e há outros estabelecimentos de ensino até de fora do concelho que estão a aproveitar essa estrutura e a inauguração, a futura inauguração do centro de saúde⁸¹ penso que também é importante (...)” (entrevista 4, linhas 62-67).

⁸¹ Entretanto já inaugurado e funcionar em pleno.

Esta actuação autárquica ao começar a conceder importância a aspectos associados ao bem-estar da população, como seja a criação de uma política cultural e social ou a criação de uma rede de infraestruturas destinada a desportos e lazer, está a tentar contrariar a ideia de concelho dormitório e a tentar lançar raízes para o aparecimento de um sentido comunitário inexistente nas novas populações que vieram residir em *Baixo Mondego*. Tendo presente que a emergência de uma população de identidades heterogéneas e sem laços sociais e solidariedades primárias que a apoiem no território, o qual é tomado por elas como um meio físico onde pernoitam, poderá, a longo prazo, conduzir ao aparecimento de guetos sociais bem como exclusão e marginalização social. Levando a que a autarquia tivesse necessidade de, paralelamente ao fomento do crescimento económico, desenvolvesse formas de combater o “estilhaçamento” da comunidade, criando, através das infraestruturas de lazer, desporto e educação, formas de criar um sentido de comunidade, diminuindo a sua fragmentação e tentando mudar a imagem de *Baixo Mondego* junto das novas populações. O território tem de deixar de ser apenas o local onde pernoitam para passar a ser o local onde desenvolvem uma grande parte da sua vida, pois possui infraestruturas básicas para o seu lazer e dos seus filhos, para a educação das crianças, evitando que estas continuem a ir com os pais estudar em Coimbra.

O modelo de Estado-Providência está também patente na necessidade que houve, por parte do executivo, de planificar esse mesmo crescimento de forma a evitar a transformação de *Baixo Mondego* numa vila dormitório de Coimbra,

*“(…) conheci **Baixo Mondego** há muitos anos e isto mudou muito, penso que ele [presidente da câmara] teve uma boa visão para **Baixo Mondego**. Planificou, eu acho que **Baixo Mondego** não cresceu desordenado, acho que ele planeou equipamentos aqui, zonas de lazer ali, acho que as coisas foram planeadas, talvez também o fosse por quem lá está, (...) as coisas cresceram de uma maneira organizada.” (entrevista 8, linhas 235-240).*

O facto de termos evidenciado a grande preocupação da autarquia em fomentar o crescimento económico e alguns traços do modelo de Estado-

Providência não significa que não existam aspectos que se possam relacionar com o modelo patrocinador. Apesar de tal não ter sido veiculado nas entrevistas realizadas não podemos descurar a importância que em territórios deste tipo têm os aparelhos político-partidários.

Após o 25 de Abril, *Baixo Mondego* marcou-se como um concelho socialista, ganhando este partido todas as eleições autárquicas, evidenciando assim, a importância do poder político-partidário neste território. Esta situação conjugada com o facto do actual presidente de câmara ter iniciado o quarto mandato à frente da autarquia são aspectos que deixam transparecer a possível existência de traços do modelo patrocinador com a distribuição de favores aos seus apoiantes, todavia, tal distribuição poderá ser discreta devido ao facto de, contrariamente a *Sicó*, os entrevistados não a terem referido. Apesar de não conseguirmos indícios mais concretos não podemos descurar a importância dos contactos pessoais que o presidente de câmara conseguiu angariar ao fim de 12 anos de mandato, estando a iniciar o quarto mandato autárquico, sendo assim mais evidente a sua função de mediador entre a administração central e o local na captação de recursos e investimentos que necessita para desenvolver economicamente o concelho.

Esta recente importância concedida a aspectos associados ao modelo de Estado-Providência está intimamente ligada com as mutações que se têm verificado ao longo dos anos nas funções inerentes ao poder local. Se após 1974 o poder local teve de criar todo um conjunto de infraestruturas básicas inexistentes nos seus territórios, nomeadamente o saneamento básico e equipamentos de uso colectivo, actualmente o poder local começa a dar maior ênfase às questões relativas ao desenvolvimento social e cultural do território, daí a emergência do peso percentual que as rubricas da “cultura, desporto e tempos livres”, bem como, “educação” começam a ter nas despesas municipais, porém, esta mudança nas funções das autarquias ainda não foi totalmente percebida visto a quase inexistência de despesas inerentes a rubricas como a “saúde” ou “acção social”.

Constatamos que a autarquia de *Baixo Mondego* tem tentado fomentar o desenvolvimento económico aliando a esse aspecto o contrariar da imagem de concelho dormitório através da implementação de uma política cultural e educativa, a qual proporcione o aparecimento de uma identidade territorial

homogénea, combatendo o estilhaçamento comunitário inerente ao surgimento de um grande aumento populacional sem quaisquer laços ou raízes identitárias a *Baixo Mondego*.

Por todos os exemplos atrás mencionados julgamos poder afirmar que este executivo autárquico evidencia fortes traços do que Ruivo (2000: 85) denominou de *“patrocinato específico”*, não se podendo constatar um predomínio de um dos três modelos (modelo do *“crescimento económico”*, modelo *“Estado-Providência”*, modelo do *“patrocinador”*) sobre os outros dois, mas antes uma situação híbrida com características dos três modelos. De acordo com este autor, no modelo de *“patrocinato específico”* *“A principal função do político local gira particularmente em torno da satisfação dos interesses locais através do providenciamento de determinados bens de cariz público”* (*idem*: 86), daí que a autarquia de *Baixo Mondego* evidencie grandes preocupações em criar infraestruturas capazes de suprir as carências das populações, tentando combater a sua heterogeneidade e a falta de laços com o território. Daí que o político local tenda a

“(...) constituir-se como um mediador de tais interesses locais no labirinto existente entre centros e periferias. A captação de recursos em que consiste essa capacidade de mediação desdobra-se (...) numa distribuição de bens, a qual tende a concretizar-se (...) naquilo que se encontra demarcado como esfera pública.” (*idem*),

daí também a importância dos contactos e redes que o eleito local foi criando de forma a, posteriormente, lhe aprovarem a sua actuação autárquica.

A forma de actuação autárquica não é dissociável do seu executivo e especialmente do presidente de câmara. É sabido que a forma como está organizado o poder local, e principalmente o facto de legalmente se atribuir o cargo de presidente de câmara municipal ao primeiro membro da lista mais votada nas eleições autárquicas, potencia a identificação do executivo camarário ao presidente de câmara.

Mozzicafreddo *et al.*, no seu artigo intitulado *“Modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local português”* enumera um conjunto de factores que potenciam a pessoalização do poder no presidente da câmara.

Desde logo o facto da legislação considerar a existência de competências efectivas no presidente de câmara acentuando “(...) *uma certa posição presidencialista ao chefe do governo local (...)*” (Mozzicafreddo et al.; 1989: 54). O facto dos presidentes concentrarem em si uma grande carga de poder ao nível da análise dos problemas e da sua resolução conduz a que a delegação de competências e acções no restante executivo camarário seja diminuta, a presença do presidente em todos os problemas do concelho fomenta a pessoalização e a concentração de poderes nessa mesma figura. Apesar desta situação ser um facto, em *Baixo Mondego* ela é contornada com o que parece ser uma delegação efectiva de poderes pelo restante executivo camarário, tal como o afirmam alguns dos nossos entrevistados:

“Eu penso que é impossível dissociar a figura do presidente em qualquer instituição, mesmo na câmara, da instituição em si. No entanto dos contactos que nós temos, nós raramente contactamos com o presidente o que significa que haverá poderes delegados (...)” (entrevista 4, linhas 76-79)

“(...) quando preciso de assuntos da câmara cumpro as questões protocolares, mando os ofícios ao sr. presidente da câmara. Tenho o privilégio de para além de ser um parceiro da câmara que trata institucionalmente com ele, com ele com a câmara, tenho o privilégio de ser amigo, ter relações cordiais com todos os elementos da câmara, com o sr. presidente quer com o a sra. vice presidente quer com o sr. vereador De modo que, e o à vontade que eles fazem o favor de ter comigo permite-me, quando preciso de alguma coisa não me dirigir ao sr. presidente da câmara e até já sei que isto se trata com o sr. vereador tal e até telefono e tratamos por tu e tratamos das coisas, sempre com a maior cordialidade.” (entrevista 7, linhas 198-208).

Estes excertos demonstram, que a relação de alguns parceiros locais com a autarquia é bastante aberta, possibilitando que os assuntos sejam directamente tratados com o membro do executivo autárquico responsável, passando um pouco por cima de todo o processo burocrático e dirigindo-se as instituições e interessados directamente ao vereador responsável por determinado pelouro.

Um outro aspecto que propicia a pessoalização do poder é a “(...) *avaliação democrática da acção camarária por parte dos munícipes (...)*” (Mozzicafreddo et al.; 1989: 55), isto é, o grau de legitimidade do autarca que se traduz quer através da presença de maioria partidária na vereação quer na realização de 3 a 4 mandatos consecutivos o que manifesta a existência de uma carreira política profissional. Transpondo esta evidência para o nosso estudo de caso, verificamos que o actual presidente da autarquia iniciou, recentemente, o seu quarto mandato político como presidente e sempre com maioria absoluta na vereação, fornecendo-lhe esta experiência um vasto leque de conhecimentos e contactos políticos e pessoais indo mais uma vez ao encontro das conclusões a que Ruivo chegou através do Inquérito Nacional aos Presidentes de Câmara, em que 56,5% mencionaram, em primeira e segunda prioridade, que o papel do autarca se prendia com o encaminhar de “*recursos para o seu concelho mediante os conhecimentos que tem no mundo da política*”, existindo, ainda, 41,4% de respostas que afirmaram que “*o autarca obtém a satisfação das necessidades locais através da sua rede de contactos pessoais e familiares*” (Ruivo; 2000: 149).

O grau de pessoalização intensifica-se se considerarmos a identidade territorial dos presidentes de câmara bem como o seu protagonismo a nível local. Em *Baixo Mondego* podemos afirmar que a identidade territorial e o grau de localismo do presidente de câmara é bastante elevado. O presidente da autarquia nasceu em *Baixo Mondego*, filho de uma família socialmente conceituada a nível local devido ao facto dos pais serem professores primários, profissão outrora tão conceituada localmente como a de juiz ou médico. Sempre residiu em *Baixo Mondego* e mesmo antes de ser eleito para dirigir a autarquia desempenhava a sua profissão na vila sede de concelho. Esta situação conduz a uma forte identidade territorial e uma grande ligação ao local emergindo uma motivação especial para a intervenção. De acordo com Ruivo, “(...) *a própria identidade territorial do interventor parece constituir-se como determinante para o levar a cabo determinadas intervenções sociais, bem como para o tipo de intervenção que se procura fazer (...)*” (Ruivo; 2002b: 49), situação que se parece confirmar em *Baixo Mondego*. Associada a uma identidade territorial forte está o protagonismo dos actores no local.

O facto de ser natural de *Baixo Mondego*, residir na vila e aí ter trabalhado confere-lhe um considerável grau de protagonismo local, associado à existência de inter-conhecimentos directos e indirectos. Todos os contactos e conhecimentos que foi adquirindo ao longo dos anos permitem-lhe, quando activados, *“(...) alcançar determinados recursos e apoios, pessoais, institucionais e processuais, que acarretam benefícios, não só para a entidade que representam (...) como também para a intervenção que vão carreando (...)” (idem)*, benefícios esses que só são conseguidos porque são activados os contactos do actor “presidente de câmara”, em nome individual e não do colectivo autárquico.

O personalismo foi a figura política que o 25 de Abril não conseguiu abolir. A actuação do presidente de câmara, levada ao extremo, conduz a fortes graus de personalismo devido ao défice de cidadania existente no constante activar de contactos e redes pessoais para satisfazer necessidades individuais ou beneficiar a autarquia. Não descurando a importância que tem a identidade territorial do presidente de câmara aliada à sua longevidade como eleito político local, com a inerente rede de contactos que possui, os entrevistados afirmaram-nos que apesar de se terem de cumprir todos os meios institucionais de relacionamento entre esta autarquia e os parceiros locais que representam, o executivo mantém uma boa relação com as instituições representadas pelos entrevistados, permitindo que estas, quando necessitam de algo, se dirijam directamente ao vereador responsável, evidenciando pouca concentração de poderes na figura do presidente de câmara e bastante confiança no executivo que dirige, tal como é visível pelo seguinte excerto:

“(...) não me parece que a câmara, que o poder, autoridade esteja muito concentrado, parece-me que trabalham de uma forma colegial, claro com todas as hierarquias e é assim que as coisas funcionam, parece-me que não, que ali não há assim um ‘eu quero, posso e mando’ que as coisas não estão assim pessoalizadas (...)” (entrevista 7, linhas 208-212).

3. Caracterização do sistema educativo

Baixo Mondego possui um número considerável de estabelecimentos de ensino que vão desde o pré-escolar, ensino básico, secundário, técnico-

profissional e especial. A rede pública de educação pré-escolar engloba 9 estabelecimentos de educação com 16 docentes a leccionar, sendo que 11 residem fora do concelho. Ao nível do 1º CEB, o concelho possui 15 escolas onde leccionam 32 professores, deste total 16 habitam no concelho onde leccionam. Quanto ao 2º de 3º CEB existe uma escola com estes dois níveis de ensino, onde está sediada a sede do agrupamento vertical de escolas e, ainda, a escola secundária a qual possui, também, 3º CEB. Em *Baixo Mondego* existe, igualmente, uma escola de ensino técnico-profissional funcionando como uma alternativa para os alunos que não desejem frequentar o ensino secundário, e uma escola de ensino especial – APPACDM.

Ao nível das IPSS, a Santa Casa da Misericórdia possui as valências de creche, jardim-de-infância e ainda a componente de apoio à família, nomeadamente ATL, prolongamento de horário, serviço de refeições e transportes escolares. Esta IPSS disponibiliza, ainda, actividades extracurriculares. Outra IPSS situada na freguesia de *E* desenvolve a valência de creche, fornece almoços aos alunos do jardim-de-infância da rede pública de ensino, acolhe em ATL as crianças da escola do 1º CEB da localidade e disponibiliza, igualmente, o serviço de transportes escolares.

Ao nível do sistema de ensino são já visíveis, na educação pré-escolar, as consequências do aumento populacional que *Baixo Mondego* tem sofrido, desde logo pelo facto de quando foi inaugurado, em 2003, o complexo escolar na vila de *Baixo Mondego*, o qual engloba um jardim-de-infância, uma EB 1 e uma EB 2/3, o jardim-de-infância previsto não dava resposta ao elevado número de crianças matriculadas. Com entrada em funcionamento deste complexo pretendia-se juntar, num mesmo espaço, os jardins-de-infância existentes na vila, bem como as duas escolas do 1º CEB. Contudo, tal não foi possível relativamente à educação pré-escolar tendo a autarquia sido obrigada a manter na vila dois espaços diferenciados destinados à educação pré-escolar. Quanto ao 1º CEB, de facto os alunos antigamente distribuídos por dois edifícios escolares ficaram agora num moderno edifício, todavia não foi possível implementar o horário normal⁸², continuando o 1º CEB a funcionar em horário desdobrado.

⁸² O horário desdobrado lecciona-se no turno da manhã (das 8h15m às 13h15m) ou no turno da tarde (das 13h15m às 18h15m), enquanto que o horário normal se inicia da parte da manhã e

*“(...) a escola do 1º ciclo de **Baixo Mondego**, apesar de ser um edifício novo, não tem possibilidades de desenvolver actividades de ocupação de tempos livres porque já é pequena para a população escolar, já está a funcionar em regime de desdobramento, são 11 turmas inscritas e só tem 8 salas de aula, já faltam 3 salas de aula para 3 turmas, a partir do momento em que funciona em regime de desdobramento significa que há salas ocupadas de manhã e salas ocupadas de tarde, logo não podem haver actividades de tempos livres (...)” (entrevista 4, linhas 121-128).*

As razões apontadas para o facto dos edifícios escolares recentemente inaugurados não terem dimensões suficientes para a procura prendem-se com o desfasamento temporal entre a aprovação do projecto e a conclusão da obra, mas também com o aumento populacional que se tem verificado em *Baixo Mondego*:

*“Talvez quando foi projectada houvesse menos alunos e também terá sido talvez o projecto devidamente analisado, no entanto, é sempre assim, entre a fase de apresentação do projecto e a fase de conclusão do projecto há sempre alguns anos pelo meio e o número de alunos em **Baixo Mondego** subiu muito devido às novas urbanizações à volta de **Baixo Mondego**, embora muitos alunos não sejam matriculados aqui, embora muitos alunos sejam matriculados em escolas particulares ali em Coimbra, mas a verdade é que muitos também ficam cá, porque também se vão encerrando algumas escolas mais isoladas.” (entrevista 4, linhas 138-145).*

Este excerto demonstra bem as consequências no sistema educativo local do crescimento populacional. Este crescimento intenso potenciou o aparecimento e fixação de uma população heterogénea motivada pelo diferencial de preços na habitação comparativamente a Coimbra e também pelas boas acessibilidades. Porém, a maioria da população continua a organizar a sua vida quotidiana tendo como referência Coimbra, daí continuar a trabalhar nesta cidade, frequentando, os seus filhos o sistema de ensino de Coimbra. Contudo, o crescimento populacional de *Baixo Mondego* processa-se, igualmente, pelo facto das populações endógenas não abandonarem, em

termina apenas a meio da tarde contemplando um período de almoço. De acordo com as disposições legais este é o horário de funcionamento mais conveniente.

número significativo, o concelho, estabelecendo-se aqui novas famílias organizadas a partir de indivíduos que sempre aqui habitaram. Apesar do crescimento populacional ter duas origens distintas houve famílias que começaram a criar raízes em *Baixo Mondego*, pois só este aspecto pode justificar o aumento de alunos no jardim-de-infância e 1º CEB da vila, o aparecimento de um sector mercantil de creches, centros de explicações e de inglês, e ainda de serviços de psicologia na vertente mais associada à educação. Esta situação é facilmente verificável pelos anúncios colocados em serviços de comércio e restauração, nomeadamente papelarias e cafés.

Este afluxo populacional fez despontar o aparecimento de creches privadas, um nicho de mercado inexistente até então porque a Santa Casa da Misericórdia dava resposta a todas as solicitações. Nos últimos anos viu-se o alargamento de serviços de explicações escolares. Se até então alguns professores, em nome individual, se limitavam à colocação de anúncios em estabelecimentos comerciais, começam agora a surgir centros organizados de explicações contrariando um pouco a ideia do docente que deseje auferir uns rendimentos extra rentabilizando algum tempo livre. Com estes centros de explicações começa a surgir a ideia de criação do próprio emprego por parte de docentes que não obtiveram colocação. Simultaneamente, emergem gabinetes de psicologia com serviços orientados para o acompanhamento de crianças com necessidades educativas especiais, orientação no estudo e orientação vocacional. Estes eram serviços que dificilmente surgiriam caso estabilizasse ou diminuísse o número de habitantes, mas as novas populações propiciaram o aparecimento de novos serviços educativos, serviços esses essencialmente mercantilizadas.

Esta heterogeneidade da população conduz ao aparecimento de inúmeras identidades exógenas ao local, fomentando a existência de um fosso identitário entre estas novas populações e as originárias do território. Perante este cenário observamos a manutenção das solidariedades primárias entre as comunidades originárias de *Baixo Mondego*, mas a dificuldade em estabelecer essas solidariedades e criar laços simbólicos e afectivos nas recentes comunidades que se instalaram no concelho. Esta falta de identidade territorial das novas comunidades, o facto de verem *Baixo Mondego* apenas como “*um mero meio de acolhimento físico*” (Ruivo; 2002b: 43) condicionará a construção

de laços e solidariedades primárias entre as comunidades mais recentes, prevalecendo a existência de várias identidades, tantas quantas as comunidades estabelecidas no local, não proporcionando o aparecimento de uma imagem que aglutine todas as comunidades e que as identifique, uniformemente, com o território de *Baixo Mondego* (*idem*). Assim, o aparecimento de inúmeros serviços de creches, explicações e até de psicologia, justifica-se pelo facto das populações serem exógenas ao local, sem laços de solidariedade procurando apenas um espaço que acolha os seus filhos, caso essas creches ofereçam bons serviços, um horário alargado e um preço competitivo as crianças ficarão em *Baixo Mondego*, caso contrário, rumarão a Coimbra sendo acolhidas por serviços próximos do local de trabalho dos pais.

A autarquia ao constatar este cenário de aumento populacional, fracas ligações ao território por parte das recentes populações, fracas redes de solidariedades primárias, transporte diário, por parte dos pais, para estudar em Coimbra, ponderou a hipótese de criação de um jardim-de-infância na área geográfica das novas urbanizações. No final do ano lectivo 2004/2005 realizou-se uma reunião entre a autarquia e a comissão de moradores de algumas das novas urbanizações com vista a diagnosticar a necessidade de criação de um estabelecimento de educação pré-escolar nessa zona geográfica. Após esta reunião, a autarquia iniciou as diligências para a criação de um novo estabelecimento de educação pré-escolar, entrando em funcionamento no ano lectivo 2005/2006, a partir da remodelação de uma escola do 1º CEB há alguns anos encerrada devido à falta de alunos. O novo jardim-de-infância acolhe, agora, 44 crianças a quem é disponibilizado serviço de refeições e prolongamento de horário (Diário de Coimbra; 2006). A criação de um jardim-de-infância nesta zona geográfica e de crescimento populacional foi uma forma encontrada pela autarquia para captar e fixar a população ao local, tentando criar formas da população desenvolver laços identitários com a localidade. Laços esses que caso surjam terão um efeito a longo prazo pois a autarquia acredita que as crianças ao ingressarem no jardim-de-infância próximo da sua residência, continuarão a frequentar o sistema de ensino no concelho de *Baixo Mondego*, podendo ser uma forma de contrariar a ida para Coimbra.

Este desenraizamento das novas populações e suas famílias a *Baixo Mondego* poderia evidenciar problemas de integração observáveis pelas taxas de escolarização, todavia, tal situação não se coloca. A taxa referente à população com escolaridade menor ou igual à obrigatória é bastante inferior à média nacional (73,1%) situando-se entre os 62,2% e os 69,3%, posição semelhante à taxa de analfabetismo, a qual atinge os 13,52% a nível nacional e em *Baixo Mondego* localizava-se entre os 8,3% e os 12,5%, situação que demonstra a juventude da população deste concelho, existindo poucos idosos os quais não tiveram acesso ao sistema de ensino. A saída antecipada do sistema escolar reporta-se aos indivíduos entre os 18 e os 24 anos que não concluíram o 3º CEB nem frequentam a escola, sendo, neste item, a média nacional de 27,1% enquanto o valor referente a *Baixo Mondego* encontra-se entre os 9,4% e os 18,4%, muito inferior à média nacional. Valor igualmente inferior, sendo dos mais baixos a nível nacional, é aquele relativo ao abandono escolar precoce, isto é, aos jovens entre os 10 e os 15 anos que não concluíram o 3º CEB nem andam na escola. A média nacional, relativa a esta taxa é de 3,02%, enquanto *Baixo Mondego* possui valores inferiores a 1,3%. De acordo com um estudo do Instituto de Segurança Social (2005) uma das razões para estes baixos valores prende-se com a boa cobertura de equipamentos educativos que proliferam no concelho. Estes valores mostram não existirem ainda problemas de integração social das populações exógenas ao local, embora os docentes não residam no local.

De um total de 16 educadores de infância a leccionar no concelho, 11 não residem em *Baixo Mondego*, o que corresponde a uma taxa de 68,75%. Ao nível do 1º CEB a taxa é inferior, sendo que 32 professores a leccionarem na rede pública de ensino 50% reside no concelho. Esta situação poderá tornar-se preocupante uma vez que os principais intervenientes no processo de implementação e desenvolvimento de políticas educativas não residem no concelho e não possuem laços sociais, relações sociais com o território e identidade territorial. Tendo em consideração que a existência de identidades territoriais homogéneas e fortemente ancoradas poderá ser um factor impulsionador do desenvolvimento de políticas locais (Ruivo; 2002a), neste caso educativas, o facto de em *Baixo Mondego* a maioria dos docentes não residir no concelho, fazendo diariamente uma viagem de regresso a casa, a

qual funcionará como corte com a realidade profissional, poderá dificultar o desenvolvimento dessa mesma política educativa.

Tendo em conta que a pertença ao território dos agentes intervenientes na questão educativa é fundamental, pois a sua maior ligação ao local permitirá um conhecimento mais profundo dos problemas locais e uma maior disponibilidade e predisposição para os tentar solucionar, tal como o seu protagonismo e poder relacional poderá ser uma alavanca para o desenvolvimento do local (*idem*), o facto da maioria dos docentes (56%) residir fora de *Baixo Mondego* poderá ser um entrave ao desenvolvimento da educação no concelho. Todavia, a opinião dos entrevistados vai em outro sentido. Evidenciam a necessidade de estabilidade docente para o bom prosseguimento da educação:

"Eu penso que uma escola é tanto mais rica e o ensino terá tanto mais qualidade, e a escola será mais viva e levará a cabo tantos mais projectos quanto maior estabilidade houver em termos de pessoal docente. Uma escola onde 60 ou 70% dos professores são flutuantes, não estão continuamente poderão começar a construir uma sementezinha mas depois vão-se embora quando ela começa a germinar. Isto acontece em todo o lado, isto é um dado universal e incontornável." (entrevista 7, linhas 128-134).

Desta forma, quando se vão embora é quando começa a existir uma identificação com o local, a pertença ao mesmo, o conhecimento aprofundado que começa a emergir. Defendem que os docentes com uma certa estabilidade na carreira ao invés de programarem a sua actuação no curto prazo começam a pensar a médio e longo prazo sendo a articulação da escola com a comunidade envolvente - quer sejam os pais, a autarquia, ou outras entidades - torna-se muito mais coerente e elaborada, o que não acontece numa situação de instabilidade:

"Se o grupo se mantiver há um trabalho que é programado a mais longo prazo, há coisas que têm de ser programadas para um ano, mas a maior parte é programada para mais. Se tu para o ano não souberes que estás no mesmo sítio vais fazer um projecto para 3 anos?, é um bocado complicado. Se o grupo de docentes se mantiver é muito mais fácil e o que falamos este

ano é o que falamos para o ano, melhorando porque as pessoas mudam de opinião, mas há um trabalho que é repetido.” (entrevista 8, linhas 209-215).

Em *Baixo Mondego* a situação parece ser bastante positiva, pois apesar da maioria dos docentes residirem fora do concelho eles já têm a carreira estabilizada, não comprometendo grandemente a prossecução de projectos de um ano lectivo para o seguinte. É-nos mesmo afirmado existirem muitos professores a residirem em Coimbra que caso desejassem já lá podiam dar aulas, todavia, devido à proximidade e facilidade nas deslocações continuam a preferir trabalhar em *Baixo Mondego*:

*“Conheço muitos professores, há vários professores da minha escola que moram em Coimbra mas que devido à proximidade, devido à facilidade que hoje em dia há nas deslocações entre Coimbra e **Baixo Mondego** preferem ficar aqui, podiam já estar em Coimbra e não estão.” (entrevista 7, linhas 158-161).*

Este facto foi por nós comprovado mediante a listagem do local de residência dos docentes do pré-escolar e do 1º CEB a leccionarem em *Baixo Mondego*. Sabendo que de um total de 48 docentes, 56% residem fora do concelho de *Baixo Mondego*, podemos verificar que 75% destes habitam no concelho de Coimbra, indo-se assim ao encontro do mencionado no excerto anterior. Assim, poderemos verificar a existência de alguma instabilidade a qual dificultará a criação, por parte dos docentes, de raízes no território onde leccionam, contudo, existe um grande número de docentes que opta voluntariamente por leccionarem em *Baixo Mondego* uma vez que habitam em Coimbra e as acessibilidades do local de residência ao local de trabalho são boas. Esta situação é francamente positiva pois se um grande número de docentes permanece voluntariamente em *Baixo Mondego* é porque já conhecem bem o território, têm alguma ligação afectiva, para além de profissional, que os une ao local de trabalho, podendo ser assim uma mais valia para o desenvolvimento da educação no concelho, pelos conhecimentos que possuem do local, conhecimentos que serão decerto imprescindíveis no planeamento e concretização de políticas educativas locais.

Em síntese, verificamos que o concelho de *Baixo Mondego* tem uma rede pública de ensino a qual integra todos os níveis de ensino, mas possui também, ensino profissional, ensino especial, educação pré-escolar em IPSS e no sector privado, existindo, ainda, um conjunto de serviços educativos disponibilizados pelo terceiro sector e pelo mercado, nomeadamente o serviço de refeições e transportes ou o serviço de explicações. As taxas de analfabetismo, abandono escolar ou saída antecipada do sistema educativo são mais baixas que a média nacional o que se relacionará com a boa cobertura de equipamentos educativos.

4. Política educativa do município de Baixo Mondego

Ficou demonstrado que a realidade do poder local português anda a duas velocidades: uma definida pelo enquadramento legal relativo ao poder local e suas competências, legislação bastante avançada a qual possibilita que o poder local seja um verdadeiro motor de desenvolvimento do território em variadíssimas áreas desde a educação, acção social, planeamento e ordenamento do território, desenvolvimento económico, etc., e uma segunda velocidade, à qual está associada a aplicação e concretização dos dispositivos legais, é bastante lenta. Essa lentidão tem variadas causas, uma delas associada aos próprios normativos legais que muitas vezes não são regulamentados deixando à autarquia um vazio legal sobre a aplicação de determinada lei. Para além da falta de regulamentação da legislação encontramos diversos entraves financeiros das autarquias devido ao incumprimento ou tardio cumprimento da lei das finanças locais, a falta de técnicos adequados nas autarquias, o tipo de gestão e actuação do executivo camarário, as redes de influência que o mesmo possui; a identidade territorial do local, a própria distância dos territórios aos centros de decisão são aspectos que determinam profundamente a existência de duas velocidades na actuação autárquica, indo ao encontro do defendido por Ruivo “(...) *uma coisa é a 'law in the books', o direito das normas oficiais, outra a 'law in action', o direito realmente praticado num processo-acção (...)*” (Ruivo; 2002b: 23).

Após a caracterização sócio-demográfica do território em causa, da caracterização da autarquia, nomeadamente ao nível da actuação do executivo

como promotor, ou não, de desenvolvimento local, e da caracterização da rede de ensino existente no concelho em causa, parece-nos ser este o momento indicado para passarmos à caracterização da política educativa do município. Neste ponto tentaremos, para além da caracterizar as competências desenvolvidas pela autarquia ao nível da educação, relacionar essa intervenção com as caracterizações anteriormente realizadas sobre o território, a forma de gestão autárquica e a rede escolar, isto porque consideramos serem aspectos relacionados e interdependentes. Achamos que a identidade do local e a forma como este se tem desenvolvido vai condicionar em determinado sentido a actuação da autarquia ao nível da educação. O facto de termos caracterizado autonomamente estes aspectos não significa que eles sejam estanques e independentes, foi antes uma tentativa de explicitar mais claramente o contexto em que se desenvolve a política educativa que passaremos a esclarecer. Para isso consultámos, tal como enunciámos no capítulo referente à metodologia, os relatórios de actividades de vários anos, as actas do CLE e do CME, baseando-nos, igualmente, em entrevistas realizadas a actores privilegiados pelo conhecimento que tinham do território em causa.

De acordo com Barroso *et al.* (2003: 9) as diversas competências municipais ao nível da educação podem ser divididas em três grupos: *"competências relativas à concepção e planeamento do sistema educativo"*, integrando-se neste grupo a criação dos CLE, e mais recentemente dos CME, a elaboração da Carta Educativa e competências associadas aos agrupamentos de escolas, nomeadamente o parecer para a sua constituição, a presença da autarquia nas assembleias de escola e a celebração dos contratos de autonomia. Um segundo grupo de competências refere-se *"à construção e gestão de equipamentos e serviços"* associados aos jardins-de-infância e escolas do 1º CEB, no tocante à construção e manutenção de edifícios, gestão de refeitórios e pessoal não docente. O último grupo abarca as *"competências relativas ao apoio aos alunos e aos estabelecimentos"* através dos transportes escolares ou, em sua alternativa, o alojamento dos alunos do ensino básico. A autarquia tem, ainda, a seu cargo a acção social escolar, o apoio a actividades de acção educativa no ensino pré-escolar e 1º ciclo e o apoio à educação pré-escolar.

4.1 Conceção e planeamento do sistema educativo

Neste conjunto de competências a única que não foi realizada é a relativa à celebração dos contratos de autonomia⁸³. Esta situação não é exclusiva do concelho de *Baixo Mondego*, mas constata-se em todo o país excepto na Escola da Ponte, situada em Vila das Aves, tendo sido este o único local onde foi celebrado um contrato de autonomia.

Com o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, tornou-se obrigatória a criação dos agrupamentos escolares, deixando ao critério das escolas a modalidade do agrupamento a adoptar: horizontal ou vertical. Para possibilitar a criação dos agrupamentos a autarquia desempenharia um papel importante ao ter de dar um parecer positivo sobre a forma de agrupamento escolhida pelos docentes. Todavia, o papel da autarquia não era fundamental uma vez que a instância decisora da criação ou não do agrupamento seria a DRE da área geográfica do concelho em causa. A criação do agrupamento de escolas neste território levantou alguns problemas associados, essencialmente, à vontade dos actores envolvidos, quer dos docentes quer dos representantes autárquicos.

Com a publicação da legislação⁸⁴ a administração regional de educação inicia uma série de reuniões pelos concelhos da sua área geográfica a fim de dar a conhecer e esclarecer todas as dúvidas inerentes a este normativo legal. Após a reunião em *Baixo Mondego* os docentes da educação pré-escolar e 1º CEB decidem, informalmente, criar um agrupamento horizontal. Todavia, não houve uma mobilização por parte destes docentes no intuito de pressionarem as entidades competentes para a criação de um agrupamento horizontal, tal como não houve um actor que coordenasse a intenção dos professores liderando todo o processo para a criação de um agrupamento horizontal. Quem, à partida, assumiria a posição de coordenação de todo o processo seria o delegado escolar, porém, o próprio delegado receando o seu futuro⁸⁵, vai

⁸³ De acordo com o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, no seu art. 48º: *"Por contrato de autonomia entende-se o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de gestão de uma escola ou agrupamento de escolas."* No contrato devem estar definidas as atribuições e competências a transferir para as escolas, bem como os meios específicos para a realização desses fins.

⁸⁴ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

⁸⁵ Uma vez que com a nova legislação seriam extintas as delegações escolares.

enviando, informalmente, mensagens ao corpo docente segundo as quais não se poderia criar um agrupamento horizontal sendo necessário esperar até que a situação se clarificasse. Perante um compasso de espera de dois a três anos, com o delegado escolar a seguir as orientações da administração regional de educação - a qual começava a defender a criação de agrupamentos verticais -, neutralizando os docentes que pudessem chamar a si a defesa do agrupamento horizontal. Neste período de tempo os professores não se mobilizam para a criação de um agrupamento horizontal esperando sempre que a delegação escolar assumisse esse papel de coordenação e avançasse com todo o processo. No entanto, o delegado escolar, refém do desconhecimento da sua situação futura, vai desmobilizando os docentes que lhe pudessem fazer frente na criação de um agrupamento horizontal, defendendo a criação de um agrupamento vertical tal como defendia a administração regional de educação. Durante este período de tempo os docentes esquecem a vontade inicial de criar um agrupamento horizontal, uma vez que nunca houve uma forte mobilização por parte dos mesmos, começa a emergir uma vontade adversa à mudança propiciada pela nova legislação defendendo que permanecessem como estavam, simultaneamente, a EB 2/3 também não queria a ligação ao 1º CEB e pré-escolar não se avançando com a criação desta estrutura.

A partir de 2001 começam a surgir pressões para a criação de um agrupamento vertical no concelho sendo visíveis essas pressões pelas actas das reuniões do CLE. Nestas verificamos que houve algumas dificuldades na sua criação. Tendo em conta que se realizaram sete reuniões do CLE, este assunto foi abordado em quatro reuniões. A primeira vez que este assunto foi discutido, foi em Fevereiro de 2001 no âmbito da temática da criação da Carta Escolar, visto o coordenador do CAE defender a existência de um agrupamento vertical, bem como de pólos de qualidade com refeitórios, espaços para educação física, tempos livres, entre outras infraestruturas. Ainda em 2001 mas em Novembro, na quarta reunião do CLE a autarquia defende a necessidade de implementação do agrupamento vertical de escolas, argumentando que a mudança de instalações escolares não era uma razão válida para a não criação desta estrutura, tratando-se antes de um problema de falta de iniciativa da classe docente em avançar com esta estrutura.

Esta situação demonstra que o papel da autarquia na constituição dos agrupamentos é anterior à elaboração do próprio parecer⁸⁶, assumindo a autarquia uma forma de pressão sobre os docentes para a criação da nova forma de gestão e administração do sistema educativo. Contudo, é de salientar que as pressões exercidas para a criação do agrupamento não vieram apenas da autarquia mas também do CAE que ao longo de diversas reuniões evidenciou a necessidade de criação desta estrutura. Na quinta reunião, em Março de 2002, o sétimo ponto para discussão denominava-se *"Parecer sobre o agrupamento de escolas do parque escolar, 1º, 2º e 3º CEB"*. Perante este ponto o coordenador do CAE, mais uma vez, lamentou a inexistência de um agrupamento de escolas. Nesta altura o vice-presidente da autarquia mencionou que tanto os docentes como a autarquia optaram por um agrupamento vertical, tendo sido este o momento em que a autarquia deu o parecer positivo para a criação desta estrutura.

Estas pressões da autarquia e do CAE para a criação de um agrupamento vertical vêm coincidir com o início da construção do novo pólo escolar onde o pré-escolar, 1º CEB e EB 2/3 ficariam em espaços contíguos o que proporcionava e facilitava o funcionamento de um agrupamento vertical. Desta forma, na reunião do CLE em que foi elaborado o parecer positivo à criação do agrupamento o então presidente do conselho executivo da EB 2/3 mencionou que as razões para o adiamento da criação deste órgão se prendiam, inicialmente, com a vontade que os docentes do pré-escolar e 1º CEB tinham de criar um agrupamento horizontal, todavia, estava já decidido que o agrupamento a criar seria vertical e iria para a nova EB 2/3, que nessa altura estava em fase de mudança de instalações, daí o processo não avançar. Nesta reunião são, assim, confirmadas as causas para a dificuldade na criação do agrupamento as quais se relacionam com os docentes, nomeadamente, a divergência de opiniões entre o modelo de agrupamento a escolher, uma vez que os docentes do pré-escolar e 1º CEB desejavam um agrupamento horizontal, ao invés do agrupamento vertical. Todavia, esta situação parecia já ter sido ultrapassada pois o agrupamento a criar seria vertical.

⁸⁶ Pelos dados que possuímos o parecer foi elaborado em 2002.

Os docentes começaram a adoptar uma posição em que primeiro desejavam efectuar as mudanças para o novo pólo escolar o qual estava a ser construído e só após essa transferência é que decidiriam pela criação do agrupamento vertical tornando-se a construção da escola um entrave para a efectiva concretização de um agrupamento vertical de escolas e, daí, na sexta reunião, em Julho de 2002, no ponto relativo às informações veiculou-se a notícia de que o agrupamento de escolas seria adiado por mais um ano.

Em 2002 assistimos, igualmente, à mudança do Governo que até essa data foi do Partido Socialista (sendo a autarquia também do PS) para o Partido Social Democrata. Entre 2002 e 2003 a autarquia, por não ser receptiva às políticas do novo Governo PSD, deixa de tomar atitudes desacelerando o processo de criação do agrupamento vertical, uma vez que o próprio CLE esteve cerca de 10 meses sem reunir⁸⁷.

No entender de Licínio Lima (2005: 21) o despacho de 2003 que obriga à criação de agrupamentos verticais é uma forma de reforço do controlo central sobre as escolas ao reduzir *"(...) os órgãos de gestão escolar a simples dispositivos ao serviço da burocracia central para quem mais e melhor informação possibilitam maior controlo"* (...). Assim sendo, vai-se desvanecendo a hipótese do reforço da autonomia das escolas consagrada no Decreto-Lei nº 115-A/98, reforçando-se, antes, o controlo do Estado central sobre as escolas, isto é, a periferia. Esta alteração legislativa⁸⁸ que, sem consultar qualquer instância envolvida obrigou, em todo o país, à criação de agrupamentos verticais, levou a autarquia a expressar o seu desagrado com o contexto através da elaboração de um parecer negativo, parecer esse que não teve qualquer consequência na criação do agrupamento

"A câmara antes tinha dado um parecer favorável, mas depois quando foi para a concretização do agrupamento não foi ouvida, então como nesse momento não foi ouvida depois fez chegar um parecer negativo." (entrevista 4, linhas 257-259).

⁸⁷ Quando volta a reunir é já em 2003 e como CME uma vez que entretanto é regulamentada esta estrutura.

⁸⁸ Despacho nº 13313/2003, de 8 de Julho.

A autarquia demonstrou assim que estava mais avessa à nova política governativa do que verdadeiramente interessada na criação de um agrupamento vertical. Mas com a nova legislação obrigando à criação de um agrupamento vertical e a nova escola concluída, o agrupamento foi efectivamente criado.

O processo de criação do agrupamento escolar em *Baixo Mondego* permite-nos constatar que a implementação da legislação não se processa de forma uniforme do legislador para aquele que a aplica. Durante muitos anos defendeu-se a ideia de que a administração era monolítica e totalmente dependente de um centro de onde emanava um poder único, autoridade essa que seria exercida do topo (posição onde se situava o legislador) até à base (contexto em que são aplicados os normativos legais). Essa aplicação seria feita de uma forma hierárquica, não sofrendo os normativos legais quaisquer enfiamentos na sua análise, à medida que iam descendo na estrutura hierárquica até à base (Timsit; 1986). Todavia, a situação que se verificou com a criação do agrupamento de escolas em *Baixo Mondego* vem contestar a visão tradicional da administração e da aplicação dos normativos legais.

De facto, os normativos continuam a ser elaborados no topo da escala hierárquica mas a sua execução já não se traduz num processo uniforme ou linear “(...) de cima para baixo, um movimento que se geria dos segmentos mais nobres do Estado para os seus segmentos menos nobres, dos mais fortes para os menos fortes, resumindo, dos centros para as periferias...” (Ruivo; 2002a: 1). As dificuldades na criação do agrupamento demonstram que entre o centro e a periferia existem inúmeras racionalidades, com vontades e interesses diferenciado da ideologia de unidade, racionalidade e impessoalidade que a administração desejava veicular através do seu fenómeno burocrático. Verificamos que a criação do agrupamento não foi tão linear como se desejava, pelo contrário, assistiu-se a avanços e recuos bem como ao aparecimento de entidades com poder para fazerem avançar o recuar esse processo. Mais uma vez a ideia da administração como centro de poder único é posta em causa ao verificarmos o poder dos docentes em travarem ou fazerem avançar a criação do agrupamento. Não queremos com isto mencionar que a culpa da dificuldade em criar o agrupamento se deve à classe docente, pois nem é isso que pretendemos estudar. Queremos, antes, demonstrar que

existem vários centros de poder entre o centro e a base ao nível da implementação das políticas, e, neste caso concreto, esses centros de poder, ou o policentrismo, no entender de Bourricaud (Timsit; 1986), se podem constatar na posição tomada pelo CAE ou pela autarquia no sentido de pressionarem a criação do agrupamento de escolas, mas principalmente, nos docentes pelas dificuldades em chegarem a um acordo quanto à forma de agrupamento a criar e pelas razões invocadas para o atraso na criação do agrupamento. Estamos em crer que se estes actores não possuíssem qualquer poder na hierarquia administrativa, as razões evidenciadas para a não criação do agrupamento teriam de ser diferentes das mencionadas.

Este é outro, entre muitos exemplos, dos avanços e retrocessos da legislação em Portugal. Perante normativos defensores da autonomia e da descentralização do sistema educativo, visando “(...) favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades (...)” (preâmbulo do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio) assistimos a uma limitação do seu âmbito de aplicação através de um despacho ministerial que anula parte da autonomia ao obrigar à criação dos agrupamentos verticais, fazendo tábua rasa dos pareceres anteriormente elaborados pelas autarquias e das especificidades de cada realidade, as quais influíram na escolha de determinada forma de agrupamento. Foi perante este contexto que a autarquia de *Baixo Mondego* fez chegar um parecer negativo pelo facto de não ter sido ouvida nesta nova fase de criação do agrupamento “Penso que não foi ouvida, aliás deve ter sido genérico em todos os concelhos. Os agrupamentos foram criados no final de 2003 por decisão unilateral da DREC (...)” (entrevista 4, linhas 251-253). Porém, este parecer negativo não teve qualquer efeito, não colocando em causa a criação do agrupamento, “Penso que dificilmente haverá inviabilização do agrupamento só por decisão do Tribunal Administrativo mas isso teria que ser uma decisão generalizada, para dezenas de agrupamentos” (entrevista 4, linhas 261-263). Apesar dos avanços e recuos na criação do agrupamento de escolas do concelho de *Baixo Mondego*, este Despacho ministerial foi o documento que fez avançar todo o processo devido ao seu carácter obrigatório. Desta forma, na primeira reunião do CME após a publicação deste Despacho, em Março de 2004, no ponto relativo ao 1º, 2º, 3º CEB e Secundário voltou a ser abordada a questão da criação do agrupamento

vertical, estando em Maio do mesmo ano já em funcionamento, pelo que nos é dado a perceber pela acta nº 10, na altura já o órgão se denominava de CME.

De acordo com Pinhal e Viseu (2001) as razões para o facto do município estar representado nas assembleias de escola prendem-se com a necessidade de considerar as especificidades de cada local na definição do projecto educativo de cada estabelecimento e da necessidade da comunidade local participar na definição das orientações específicas dos estabelecimentos, desta forma, os representantes dos municípios são os actores a quem é reconhecida maior legitimidade para representarem a comunidade e em nome dela tomarem as necessárias posições.

Apesar do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio conceder grande importância às autarquias ao torná-las membros das assembleias de escola e de competir às câmaras municipais designar os seus representantes, a legislação não define quem são esses representantes, nem quantos são, podendo mesmo a câmara municipal delegar competências nas juntas de freguesia quanto à escolha dos representantes autárquicos. Em *Baixo Mondego* a câmara municipal está representada nas assembleias de escola pela vice-presidente da autarquia, a qual acumula o cargo de vereadora responsável pelo sector da educação. A escolha de um elemento político ao invés de um técnico para representar a autarquia é uma forma da autarquia se comprometer na participação de projectos particulares das escolas e não apenas na observação em busca de informação actualizada sobre os problemas da escola. O facto da autarquia designar um político permite que as decisões que sejam tomadas em assembleia sejam dotadas de legitimidade política, o que não aconteceria caso fosse designado um técnico, este estaria apenas com o estatuto de observador, não podendo comprometer a autarquia com as decisões tomadas, enquanto que um político estará designado como um membro dirigente da escola a quem cabe "(...) debater e decidir sobre as grandes orientações da escola (...)" a par dos restantes membros (*idem*: 23).

Este parece ter sido o papel adoptado pela representante autárquica na assembleia de escola uma vez que os nossos entrevistados, igualmente membros desta estrutura, referem a sua posição interventiva, emitindo e defendendo as suas opiniões, utilizando a própria assembleia de escola para

elaborar o plano anual de actividades, tendo a representante autárquica toda a legitimidade para comprometer a autarquia nas decisões tomadas:

“É, é, [interventiva] se ela realmente não tivesse a formação de professora talvez fosse menos interventiva, assim é muito interventiva às vezes até acho que excede, às vezes esquece-se que está lá como representante do poder e acaba por falar como professora também, mas também não é mau que as pessoas se envolvam.” (entrevista 8, linhas 191-195),

“(...) participa, tem opiniões, a própria execução do plano anual de actividades é em algumas actividades concertado com a câmara municipal quer na própria reunião da assembleia de escola do agrupamento quer em reuniões convocadas para o efeito na câmara, ainda na semana passada tivemos uma reunião convocada na câmara para analisarmos, com as várias escolas, o plano anual de actividades, aquelas actividades em que a autarquia é parceira.” (entrevista 4, linhas 240-246)⁸⁹.

Esta posição tomada pela representante autárquica relaciona-se, também, com a mudança no perfil do eleito local que se verificou a partir da revolução de Abril. Segundo Ruivo (2000) a base de recrutamento dos eleitos locais deixaram de ser as elites locais - outrora fechadas e representadas apenas por alguns grupos sócio-profissionais, os notáveis predominantemente proprietários rurais que, cumulativamente, eram juizes ou médicos - estas foram pressionadas a cederem o seu lugar a grupos que outrora não tinham tanta representação, bem como a escolha do leque de candidatos possíveis deixou de ser apenas através dos contactos pessoais para passar a inscrever candidatos oriundos de grupos e associações locais mas também associações de âmbito mais nacional, alargando-se e abrindo-se, assim, a base de recrutamento dessas mesmas elites no sentido de serem indivíduos

⁸⁹ Esta situação nem sempre se verificou tal como é descrito. Na terceira reunião do CLE (19/06/2001) foi pedido aos representantes escolares que no início do ano lectivo informassem a autarquia sobre o seu plano de actividades para que se pudesse elaborar um plano conjunto evitando, assim, sobreposição de actividades, rentabilizando, desta forma, os recursos disponíveis. Porém, na reunião seguinte (27/11/2001) a autarquia mencionou que foram confrontadas as várias actividades mas não tinha sido elaborado, formalmente, um plano de actividades conjunto. Somente no ano lectivo 2002/2003, em 29/10/2002, é que a autarquia divulgou que tinha sido realizada uma reunião com os conselhos escolares, a extensão educativa, a escola EB 2/3 nº 2 e a escola EB 2/3 e secundária onde se traçou um plano de actividades para as festividades do Natal, Carnaval, Dia da Árvore e Dia do Ambiente.

carismáticos e com poder informal no local. Parece ser esta a situação da vereadora da educação. Esta autarca antes de o ser, a tempo inteiro, dividia o seu tempo com a presidência do conselho executivo da escola EB 2/ 3 de *Baixo Mondego* o que lhe confere um vasto conhecimento do sector da educação, tendo estado envolvida no processo que conduziu à criação do agrupamento de escolas daí que uma das entrevistadas afirme que, por vezes, a vereadora se esquece que já não está no papel de professora.

Outra competência autárquica inserida neste grupo é a criação do Conselho Local de Educação (CLE) actualmente designado por Conselho Municipal de Educação (CME). A primeira vez que houve referência à importância da criação de uma estrutura que reunisse os interesses educativos do local foi em 1988 por via de um Grupo de Trabalho constituído por João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima, no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo. Este grupo propunha a criação de um *"Conselho Local do Ensino Básico"* definindo-lhe as suas competências, atribuições e composição. Esta deveria ser uma estrutura coordenadora dos recursos existentes no local. Esta proposta foi incluída na *Proposta Global de Reforma – Relatório Final (1988)* já com a designação de Conselho Local de Educação.

Apesar do bom acolhimento da proposta por parte dos docentes e municípios, este documento foi esquecido pelos governos só sendo reabilitado dez anos depois através do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, o qual reconhece a sua utilidade como *"(...) estrutura de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais (...)"* (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, artº 2º). Porém, não era feita qualquer definição de competências, atribuições ou composição, não sendo as autarquias obrigadas a criar esta mesma estrutura. Em Março de 1999 é assinado um protocolo entre a ANMP e o Ministério da Educação com vista à criação do CLE, onde era exemplificada a constituição, composição e áreas de actuação do órgão, tornando-se este obrigatório com a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro. Todavia, a regulamentação desta estrutura

só se verifica em 2003⁹⁰ quando também se altera a designação de CLE para CME, obrigando os municípios a criarem estes órgãos.

O CLE, em termos legais, é um meio das autarquias intervirem de forma mais efectiva ao nível da definição da oferta educacional dos seus concelhos, articulando a educação com as políticas de desenvolvimento local realizadas pela autarquia (Pinhal, Dinis; 2002), podendo actuar como "(...) *uma estrutura coordenadora da intervenção (...)*" (Ruivo; 2002b: 36) educativa no concelho, podendo a autarquia surgir como um actor dinamizador de iniciativas locais, criando uma rede de parceiros que tornem a estrutura activa actuando conjuntamente, fortalecendo a actuação de todos os intervenientes locais em prol da educação (*idem*).

4.2 Do Conselho Local de Educação...

Nas próximas linhas caracterizaremos o CLE quanto ao seu surgimento, periodicidade, composição, competências e atribuições. Através da análise das actas desta estrutura, pretendemos aferir se as problemáticas abordadas se limitavam a dar conhecer aos parceiros sociais as atribuições da autarquia e a forma como eram desenvolvidas, ou se, pelo contrário, existia uma atitude de empenho e de abertura da autarquia aos parceiros deste órgão numa tentativa de concertação, acompanhamento e apoio em medidas relacionadas com o desenvolvimento escolar, a acção social escolar, os recursos educativos locais, iniciativas culturais, artísticas e desportivas, entre outras, tal como o protocolo assinado entre a ANMP e o Ministério da Educação defendia. Após a caracterização do CLE faremos a caracterização do CME e da forma como decorreu a transição, ao nível das mudanças efectuadas e das continuidades verificadas, e só após a análise destas estruturas concluiremos da importância destes órgãos para o desenvolvimento do concelho de *Baixo Mondego*.

A criação do CLE de *Baixo Mondego* data do ano de 2000, realizando-se a primeira reunião em 28 de Setembro. Até à sua mudança para CME, em 2003, realizaram-se sete reuniões do CLE, cerca de três por ano lectivo (2000/2001, 2001/2002), sendo a última reunião do CLE já no ano lectivo de 2002/2003, a 29 de Outubro de 2002. De acordo com o regulamento do CLE, a periodicidade das reuniões seria no início do ano escolar, uma vez em cada

⁹⁰ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

período escolar e no final do ano escolar, devendo nessa altura elaborar um relatório de avaliação do ano findo e perspectivar o próximo ano lectivo através de pareceres e sugestões. Se a periodicidade fosse seguida, conforme estipulado, seriam realizadas cerca de cinco reuniões por ano lectivo. Todavia, o que se verificou foi uma colagem da primeira e última reunião às reuniões que se realizaram durante os três períodos lectivos. Constatando-se que nos dois anos lectivos em que o CLE funcionou em toda a sua plenitude, esta estrutura reuniu três vezes em cada ano lectivo, sendo uma reunião por período escolar.

Esta é uma das primeiras inconsistências existentes entre o regulamento do CLE e as práticas que se seguiram. Sendo a reunião do início do ano lectivo bastante importante para preparar o ano que se inicia, fazer as grandes planificações, nomeadamente ao nível do plano de actividades tanto da autarquia como das escolas, a autarquia de *Baixo Mondego* acabou por associar esta reunião com a reunião do final do primeiro período escolar, onde se devia analisar a forma como tinha decorrido o período inicial do ano escolar e fazer alterações, caso necessárias para o restante ano lectivo. Desta forma, sendo a autarquia o órgão que redigiu o regulamento e o levou à aprovação é também, o primeiro órgão a infringi-lo não realizando as reuniões de acordo com a periodicidade estipulada nesse documento.

O regulamento do CLE foi aprovado na terceira reunião, a 19 de Junho de 2001. De acordo com este regulamento, o CLE é “(...) um órgão colegial de carácter consultivo (...)” (Regulamento do CLE, pp.1) onde está representada toda a comunidade local com intervenções ao nível da educação. Desta forma, os objectivos fundamentais do CLE são a “*melhoria da qualidade da educação*”; “*colaborar na valorização da educação*” participando em projectos educativos que visem o desenvolvimento concelhio; o CLE ambiciona, igualmente, fomentar uma “*actuação integrada*” dos intervenientes relacionados com a educação, bem como “*emitir pareceres e propor sugestões*” sobre as questões educativas (pp.1).

De acordo com este regulamento, o CLE era composto por 17 membros, dos quais 3 actores ligados à autarquia⁹¹, 10 intervenientes directamente

⁹¹ Presidente da câmara municipal; vereador da câmara municipal e técnica de serviço social da autarquia.

relacionados com a questão educativa⁹² e 4 agentes representantes da comunidade local⁹³. Contudo, nas actas das reuniões a que tivemos acesso verificamos que a autarquia está também representada por um membro das juntas de freguesia, bem como pelos representantes dos partidos políticos com assento na assembleia municipal (PS, PSD e CDU), estando a comunidade local, igualmente, presente por um membro de outra IPSS local (Associação Desportiva Recreativa, Cultural e Social de E). Na prática de 17 elementos previstos passou para 23 membros de facto.

Sendo o CLE uma estrutura dinamizada pela autarquia onde deverá estar representada toda a comunidade com ligações à educação, parece-nos que a composição deste órgão não se limitou ao que poderia ser mais fácil e que seria convocar os representantes dos níveis de ensino existentes no concelho e, em articulação, com a autarquia discutir a problemática da educação. Se tal se verificasse esta estrutura não seria representativa da comunidade local, mas unicamente da autarquia e dos níveis de ensino existentes no concelho. Parece-nos, assim, que este Conselho é representativo da comunidade local uma vez que a *“Educação é uma responsabilidade comunitária global e não apenas uma responsabilidade duma instituição específica (...)”* (Fernandes; 1995a: 47) e, por isso, têm assento representantes dos serviços de saúde, segurança social, emprego, IPSS locais – sendo que ambas têm valências ao nível da educação nomeadamente creche, serviço de prolongamento de horários e actividades de tempos livres - , mas também as juntas de freguesia estão representadas tal como os partidos políticos.

Contudo, observamos que os alunos, membros importantes da comunidade educativa, não têm o seu representante, sendo estes actores os destinatários de muitas das questões discutidas nesta estrutura, consideramos que estes deviam ter direito a serem ouvidos neste órgão, inculcando-se nos jovens, por meio destas estruturas, os direitos e deveres que o estatuto de cidadão lhes confere. Por outro lado, apesar das escolas do concelho de *Baixo*

⁹² Representante do CAE; delegado escolar; presidentes dos conselhos executivos das escolas EB 2/3 e EB 2/3+S; coordenador da extensão educativa; representante da APPACDM; representante da associação de pais das escolas; representante dos funcionários das escolas; representante da equipa concelhia dos apoios educativos; técnica dos serviços de psicologia das escolas do 2º e 3º ciclo.

⁹³ Director do centro de saúde; representante do centro regional de segurança social; representante do centro de emprego e representante de uma IPSS local – Santa Casa da Misericórdia.

Mondego estarem integradas num centro de formação de associação de escolas, o qual desenvolve a actividade ao nível da formação contínua do pessoal docente e não docente, é estranho que este não estivesse representado, uma vez que com este membro poder-se-ia articular mais facilmente a necessidade de formação sentida pelos representantes educativos e a possibilidade dessa formação poder ser desenvolvida ao nível desse centro de formação. Por último, apercebemo-nos de algumas inconsistências entre os representantes considerados no regulamento do CLE e os membros presentes, esta situação conduz a que para além de uma IPSS estejam presentes nas reuniões duas IPSS, bem como representantes das juntas de freguesias, dos partidos políticos com assento na assembleia municipal, do ITAP e ainda um representante da educação pré-escolar que nos afirmou que lhe *"(...) pediram para representar o pré-escolar e na altura ainda não havia Conselho de Docentes (...)"* (entrevista 8, linhas 65-66), julgámos poder tratar-se de alguma confusão com o processo de criação do CME, todavia, mais adiante na entrevista é referido *"(...) para este [CME] fui eleita (...)"* (entrevista 8, linha 70).

Através destas situações, verificamos a dificuldade em criar uma estrutura que não está regulamentada, uma vez que a composição inicialmente definida no CLE não era definitiva sendo sujeita a diversas alterações pelo facto dos representantes das instituições irem mudando com o passar das reuniões, mas também, com o adicionar de representantes às reuniões, os quais não estavam consagrados na composição aquando da criação deste órgão. Apesar da falta de representação de alguns actores e instituições relacionadas com a educação, consideramos que a comunidade está representada neste órgão podendo, a partir daqui, desenvolver relações horizontais entre todos os intervenientes na educação.

As competências do CLE constantes no seu regulamento são várias. O CLE deste território devia *"(...) analisar a política educativa desenvolvida pelo Ministério da Educação, numa perspectiva local (...)"*, bem como, elaborar a Carta Escolar do concelho e o plano educativo concelhio, devia acompanhar a situação educativa do concelho relativamente ao pré-escolar, ao ensino básico, secundário, recorrente e extra-escolar fomentando medidas que visassem o desenvolvimento educativo destes níveis de educação e ensino, apoiando as crianças e jovens com necessidades educativas especiais, tal como a

qualificação escolar e profissional dos últimos. Competia, igualmente, a esta estrutura, propor formas de promoção do parque escolar, de prevenção e segurança tanto dos alunos como dos espaços escolares e dos seus acessos, devia "(...) *promover e participar na realização da actividades no âmbito da educação (...)*" (sic), pronunciar-se sobre a rede de transportes escolares, o sistema de alimentação escolar e os apoios sócio-educativos, colaborar nas áreas relacionadas com a educação ao nível concelhio e elaborar relatórios de actividades.

Verificamos, a diversidade das competências do CLE *Baixo Mondego* desde as legalmente instituídas⁹⁴, como até às competências que não tinham enquadramento legal, tais como a elaboração do plano educativo concelhio, a análise da política educativa desenvolvida pelo Ministério da Educação, a criação de medidas de desenvolvimento educativo ao nível do ensino secundário e da qualificação escolar e profissional dos jovens. Apesar destas competências não estarem instituídas legalmente, consideramos que fazem todo o sentido para que o CLE tenha um funcionamento o mais participativo possível. Esta estrutura, tal como está definido no seu regulamento, é um órgão consultivo e o importante é que a autarquia usufrua desta estrutura para fundamentar as suas tomadas de decisão, daí ser necessário discutir com todos os membros a forma como determinada concretização de políticas educativas nacionais podiam e deviam ser adaptadas à realidade local. A inclusão da análise e debate das políticas educativas desenvolvidas pelo Ministério da Educação como uma competência do CLE vem demonstrar o fim do "*mito da unidade*" tal como Timsit (1986: 183) o designou, demonstrando-se que a administração já não é monolítica nem submissa a um centro de poder personificado pelo Estado distante e inatingível, o qual se fazia sentir pelo emanar de regras e por todo o processo burocrático. Julgava-se que a

⁹⁴ De acordo com a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, eram competências da autarquia, ao nível da educação, a "*construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar*" e escolas do ensino básico, a elaboração da Carta Escolar e criação do CLE, o providenciar dos transportes escolares, a gestão dos refeitórios dos jardins de infância e escolas do ensino básico, garantir o alojamento de alunos do ensino básico cuja deslocação não possa ser assegurada pelos transportes escolares, a participação ao nível da acção social escolar para os alunos do pré-escolar e ensino básico, "*apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico*", apoiar a educação extra-escolar e a gestão do pessoal não docente dos jardins de infância e escolas do 1º CEB.

administração se limitava a cumprir o que a hierarquia designava e emanava sem qualquer poder reivindicativo. Esta competência do CLE vem contrariar a antiga imagem ideal que se associava à administração e a todo o processo burocrático, mostrando que a administração tem formas de exercer o seu poder contornando as directivas emanadas pelo Estado central e, a partir daí, implementar as políticas centrais da forma mais conveniente e favorável ao local.

Através do regulamento do CLE verificamos que a autarquia não se limita à realização das competências estipuladas na lei uma vez que o CLE terá como função *"(...) participar na elaboração e execução do Plano Educativo Concelhio (...)"* (Regulamento do CLE, pg. 3). Embora não exista em documentos oficiais de qualquer nível da administração educativa a designação de plano educativo concelhio, não é pelo facto de existir no regulamento do CLE que ele toma existência legal.

O que parece ressaltar daqui não é uma posição positiva, mas pelo contrário trata-se de um aspecto negativo. Estamos face a uma criação do município para a educação cujo poder esta não tem. Trata-se pois de uma arbitrariedade ou de um poder de intromissão nas questões estritamente pedagógicas.

Através das competências do CLE verificamos que a autarquia desejava ir mais longe nas suas atribuições ao nível da educação, tornando o CLE numa *"(...) estrutura [que] poderá ser composta por uma rede inter-institucional onde participam as várias entidades locais envolvidas nesse tipo de acção (...)"* (Ruivo; 2002b: 36), sendo a autarquia o elemento aglutinador das várias iniciativas propostas pelos membros do CLE. O papel fundamental que o CLE poderia desempenhar ficou aquém das expectativas uma vez que nas reuniões abordaram-se, maioritariamente, assuntos da competência da autarquia, nomeadamente, a questão da construção e melhoria de infraestruturas e o apetrechamento dos edifícios escolares de equipamentos variados, desde didácticos, informáticos, de aquecimento e até a necessidade de instalação de alarmes nas escolas do 1º CEB e jardins de infância, ou mesmo o alertar para a elevada despesa relativa a comunicações (telefone e internet), tendo estes assuntos sido mencionados em seis das sete reuniões realizadas. Também, abordadas em quase todas as reuniões foram as problemáticas dos transportes

escolares e do ATL e prolongamento de horário, bem como o fornecimento de refeições. As competências autárquicas ao nível da educação que menos ênfase mereceram foram as questões associadas à Carta Educativa, nomeadamente, a criação de uma comissão de acompanhamento tanto para o CLE como para a Carta Educativa. Uma última competência municipal discutida prendeu-se com os recursos humanos, especialmente, o pessoal não docente para os estabelecimentos de educação. Inicialmente expressou-se a necessidade de pessoal auxiliar e numa reunião posterior a câmara municipal referiu que tinha procedido à contratação de mais recursos humanos, tendo ficado por aqui a discussão deste assunto.

Apesar da autarquia desejar ir mais além nas suas atribuições ao nível da educação, verificamos que o CLE acabou por ser uma estrutura de auxílio à autarquia na realização das suas competências estabelecidas legalmente, uma vez que foi essa a situação constatada, pela análise das actas. O CLE ao ser criado tinha como objectivo possibilitar a existência de uma estrutura onde se discutissem e confrontassem ideias, valorizando-se a diferença de opiniões relativamente às questões educativas, daí congregar um leque diverso de membros. Todavia, um dos perigos do CLE era a criação de um modelo único relativamente à sua composição sem ter em conta as especificidades do local (Santos; 2004). Este modelo único – que viria a ser criado mais tarde com a mudança legislativa de CLE para CME – poderia colocar em causa a valorização da diferença de opiniões que se achava imprescindível para o bom funcionamento do CLE e a sua adequação à realidade territorial em que se enquadrava.

Uma outra crítica feita ao CLE foi a obrigatoriedade da sua criação. Para Santos (*idem*: 192) “(...) as Câmaras não deveriam ser obrigadas, muito menos pela lei como aconteceu, a criar o CLE. Essa necessidade teria que ser endógena (...)”, uma vez que obrigadas não sentiriam a necessidade de criar esta estrutura nem despertariam para a importância que a educação tem para o desenvolvimento do local. Contudo, o que verificamos em Portugal, é a existência de legislação bastante moderna e avançada mas que não é aplicada devido à falta de regulamentação. Estamos em crer que a não criação do CLE

não está relacionada com a sua obrigatoriedade⁹⁵, mas antes com a inexistência de regulamentação, uma vez que esta só surgiu em 2003 e, não existindo regulamentação da legislação nem contrapartidas financeiras, os municípios acabam por não sentir necessidade na sua criação pois têm inúmeras outras competências e atribuições a seu cargo tal como está definido na legislação⁹⁶.

Acreditamos, porém, que o facto da criação do CLE derivar de normativos legais e não de uma necessidade sentida pela autarquia, possa impedir um funcionamento pleno do conselho podendo a autarquia ficar atemorizada com o seu dinamismo, considerando esta estrutura como uma forma de pressão para com os interesses instalados em muitas autarquias, sendo o CLE “(...) *reduzido a mera instância consultiva, amorfa e sem vida própria que limitando-se a formular propostas navegue ao sabor dos interesses de agenda dos municípios (...)*” (*idem*: 196).

Esta parece ter sido um pouco a situação verificada em *Baixo Mondego* em que, apesar de um interesse por parte da autarquia em criar o CLE, as reuniões, para além de não se terem verificado na data programada, limitaram-se, grande parte das vezes, a uma discussão em torno das actividades realizadas por cada parceiro do CLE, a discussões em torno das competências autárquicas e ao reivindicar de melhorias consideradas necessárias em determinados níveis de ensino mas, poucas vezes, deu lugar a discussões em torno de assuntos educativos relacionados com o local, onde se verificasse uma congregação de esforços e um enunciar de recursos existentes, entre os parceiros, para a resolução dos respectivos problemas e necessidades. Na prática perdeu-se uma oportunidade de desencadear debates sobre questões estruturantes da educação no concelho, pois ficou-se por assuntos menores como seja os transportes escolares ou a falta de material e equipamentos nas EB1, assuntos à partida definidos como da competência exclusiva da autarquia.

⁹⁵ De acordo com Pinhal (2004) em 1997 existiam cerca de 18% de CLE's criados em Portugal continental, sendo que a criação foi anterior ao Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio e à Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, e em 2000, já sendo obrigatória a criação do CLE mas ainda sem estar regulamentada, existiam CLE's em 30% dos municípios de Portugal continental.

⁹⁶ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

Quando a discussão não assentava em assuntos da competência da autarquia as reuniões eram utilizadas para a divulgação de protocolos estabelecidos pela câmara municipal, com outras entidades, sendo exemplo a instalação de Internet nas escolas, de formação profissional do pessoal não docente, de projectos associados à expressão musical, à iniciação ao inglês e ao desporto escolar, situação para as quais o Conselho nunca foi convocado a pronunciar-se. Esta situação demonstra preocupação da câmara municipal em promover actividades relacionadas com a educação, extravasando as suas competências estipuladas, conduzindo a autarquia à realização de não competências.

Esta situação confirma as conclusões de um estudo elaborado por Gil Santos (*idem*) o qual evidencia que a criação do CLE foi um meio das autarquias para atraírem protagonismo político e não uma real convicção de que esta estrutura pudesse ser uma forma de resolução dos problemas e de elevar a qualidade educativa dos seus territórios. Todavia, consideramos que no caso do município de *Baixo Mondego* as motivações para a criação do CLE estão, sem dúvida, associadas a protagonismo político, mas relacionam-se, igualmente, com o facto deste território estar em franca expansão demográfica e urbanística com grandes consequências no sector educativo.

Apesar de considerarmos que a criação do CLE e *Baixo Mondego* não teve apenas em vista a obtenção de protagonismo, mas também alguma preocupação por parte do executivo, temos de concordar com a afirmação, segundo a qual o CLE "(...) passa a ser, o mais das vezes, um joguete que, nas mãos do presidente e de seus pares, se limita a cuidar de matérias já decididas e por vezes já implementadas. Um órgão cuja única função é a de legitimar as decisões mais polémicas, antecipadamente tomadas (...)" (*idem*: 192).

4.3 ... Ao Conselho Municipal de Educação

Por via da legislação publicada em 2003⁹⁷ são regulamentadas algumas das competências das autarquias ao nível da educação, nomeadamente, o Conselho Local de Educação e a elaboração da Carta Escolar, os quais passam a denominar-se de Conselho Municipal de Educação e Carta

⁹⁷ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

Educativa, respectivamente. É também regulamentado o ordenamento da rede educativa e as questões relativas à construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º CEB, sendo que nos restantes níveis do ensino básico as questões relativas aos edifícios realizam-se através de um contrato entre a autarquia e o Ministério da Educação. Em relação ao ensino secundário essa é uma competência exclusiva do Ministério da Educação.

De acordo com os dispositivos legais, o CME devia entrar em vigor até ao início de Abril de 2003⁹⁸, para se constituir, devendo os CLE's existentes adequar a sua composição e funcionamento às novas regras do CME. Foi esta a situação verificada em *Baixo Mondego*.

A formulação da definição e dos objectivos do CME, segue uma escrita bastante semelhante à legislada, assim o CME de *Baixo Mondego*

“(...) é uma instância de coordenação e consulta, a nível municipal, da política educativa e tem por objectivo promover, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e de eficácia do mesmo (...)” (Regimento do CME de Baixo Mondego, art.º 1º).

As competências deste CME são as especificadas na legislação⁹⁹ competindo-lhe a articulação do sistema educativo e da política educativa com outras políticas de cariz social, a elaboração e a actualização da Carta Educativa; a participação na negociação e execução dos contratos de autonomia; a apreciação de projectos educativos a desenvolver no concelho; a adaptação da acção social escolar às necessidades municipais; a realização de medidas de desenvolvimento educativo, bem como de prevenção e segurança em espaços escolares e seus acessos, são, igualmente, competência do CME intervenções ao nível do parque escolar e a análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, relativamente à adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à

⁹⁸ Artigo 23º, Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

⁹⁹ Artigo 4º, Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

assiduidade das crianças e alunos, reflectindo sobre as causas das situações e promovendo acções com vista à sua resolução.

A composição do CME *Baixo Mondego* está de acordo com o legalmente estipulado sendo composto por 16 membros previstos na legislação. Quanto à escolha dos representantes ela levanta algumas dúvidas. A legislação não se pronuncia sobre a forma como os respectivos representantes são escolhidos, assim, sabemos que a representante do pré-escolar foi eleita pelos restantes docentes do pré-escolar *"(...) para este [CME] fui eleita. (...) Pelas outras educadoras do pré-escolar, as minhas colegas."* (entrevista 8, linhas 70-72). Contudo, esta representante deixou uma interrogação acerca da necessidade de um representante da educação pré-escolar e dos restantes ciclos de ensino, pois o facto de estar um representante do agrupamentos também representa o pré-escolar, evidenciando que este nível de ensino poderá estar sobrerrepresentado em detrimento de outros níveis,

"(...) neste momento se calhar não faz muito sentido que, mas isso está nos estatutos, agora que Baixo Mondego tem agrupamento de escolas porque é que há-de estar contemplado um representante do pré-escolar e não está um representante do 1º ciclo e do 2º ciclo!?" (entrevista 8, linhas 34-38).

Já o representante dos docentes do ensino secundário público foi designado pelos pares:

"Segundo a regulamentação dos CME, ao nível do ensino secundário, que é o que eu represento, diz lá que deve ser um representante do pessoal docente do ensino secundário. Entretanto quando numa primeira reunião que houve, e porque não havia um tempo útil para se fazer um processo eleitoral, o que é que eu fiz, nos órgãos de escola, no conselho pedagógico e na assembleia de escola, apresentei a questão. Perguntei às pessoas o que é que achavam bem: que se abrisse um processo eleitoral ou então que ficasse designado alguém pelos órgãos representativos dos professores, que eram estes órgãos, e quer o conselho pedagógico quer a assembleia de escola acharam que a minha pessoa, eu na qualidade de presidente do conselho executivo poderia e deveria ser o representante do pessoal docente e coincidindo esta representatividade enquanto fosse o primeiro mandato do CME. Quando

terminar a vigência deste CME depois o processo seria através de um processo eleitoral.” (entrevista 7, linhas 48-61).

De acordo com o regimento do CME os seus membros “(...) são designados pelo período correspondente ao mandato autárquico (...)” (Regimento do CLE, art.º 5º), portanto quatro anos. Todavia, em quatro anos não se supõe que se verifiquem alterações no executivo camarário, mas nos representantes dos docentes, dos estudantes e dos pais e encarregados de educação essas alterações já são mais prováveis. Se os representantes dos docentes forem professores com pouca estabilidade na carreira ou que não estejam em nenhum órgão de gestão da escola ou agrupamento, pode acontecer, no final de um ou dois anos, mudarem de local de trabalho não podendo, desta forma, continuar a ser representante no CME. Por outro lado, se os representantes dos docentes estiverem inseridos em algum órgão de gestão do agrupamento ou escola são, normalmente, eleitos por três anos lectivos, assim, um mandato à frente de um órgão de gestão de uma escola/agrupamento não tem a mesma duração de um mandato autárquico. Verificamos a mesma situação ao nível dos representantes das associações de pais e encarregados de educação e com o representante da associação de estudantes.

Um encarregado de educação poderá ser designado para membro do CME mas no ano seguinte ou dois a três anos após a sua designação o seu educando já não frequentar o mesmo estabelecimento de ensino e esse encarregado de educação já não poder pertencer à entidade que anteriormente representava. Relativamente ao representante da associação de estudantes, quatro anos é muito tempo para que não se verifiquem mudanças substanciais, pode, nesse período, o estudante não ser eleito para a associação de estudantes, deixar de se interessar pelas questões associativas, acabar a escolaridade ou mudar de estabelecimento de ensino deixando, desta forma, de poder ser membro do CME.

Constatamos, assim, a existência de um desfasamento temporal entre o ideal – que os membros do CME se pudessem manter estáveis durante quatro anos, pelo menos um mandato autárquico – e o verificável – não é garantido

que os membros do CME se consigam manter na mesma situação durante pelo menos quatro anos.

Quando questionados acerca de um possível excesso de representantes do ensino no CME, os entrevistados foram peremptórios em afirmarem que os professores não eram a maioria dos representantes do CME, existiam representantes de outros órgãos, nomeadamente das Associações de Pais e que por coincidência eram professores, mas não pertencem ao CME nessa condição. De acordo com um dos entrevistados

"(...) nós [docentes] não somos definitivamente uma maioria, nós não somos a maioria no CME e nem temos que ser porque os professores são uma parte interessada e uma parte interessante no que diz respeito à educação mas há outras visões e outras sensibilidades que lá estão representadas e muito bem, não somos de maneira nenhuma uma maioria." (entrevista 8, linhas 113-117).

O decreto-lei¹⁰⁰ criador do CME no seu preâmbulo reconhecia *"(...) que os municípios constituem o núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade(...)"*, contudo o que se verificou foi uma total imposição das competências e funções do CME bem como a composição inflexível dessa estrutura, a qual deixa de espelhar as especificidades do local. A esta situação não será indiferente que esta legislação tenha sido publicada pelo Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, daí que apesar do CME estar regulamentado não houve qualquer indicação sobre a forma de escolha dos diversos representantes nesta estrutura, permitindo que no caso de *Baixo Mondego* o representante do pessoal docente do ensino básico público fosse a responsável pelo agrupamento, que a representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública fosse eleita pelos restantes colegas e o representante dos docentes do ensino secundário público fosse o responsável pela escola secundária, o qual foi escolhido após ter posto este assunto à consideração do conselho pedagógico e da assembleia de escola. Temos assim que para uma mesma estrutura foram diversas as formas de escolha dos representantes dos docentes, não existindo um representante específico para o

¹⁰⁰ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

1º CEB, à semelhança do pré-escolar, uma vez que este é um dos níveis de ensino no qual a autarquia tem mais responsabilidades.

A especificidade do CME foi também posta em causa com o envio, por parte da ANMP, de uma sugestão de regimento único a todas as câmaras, regimento esse que a autarquia de *Baixo Mondego* utilizou na sua plenitude, levando a que muitos municípios tenham um regimento do CME igual ao de *Baixo Mondego*, diferenciando-se apenas ao nível da sua composição. Para Gil Santos (2004: 197) a passagem do CLE para o CME foi um retroceder no processo de autonomia do CLE, argumentando que *“Se ainda havia alguma réstia de esperança relativamente à sua natureza interventiva potenciadora de uma real autonomia, ela sucumbiu a golpes do machado da incompetência.”*.

Relativamente à periodicidade das reuniões o regimento estipula que se realizem quatro reuniões em cada ano lectivo, sendo a primeira no início do ano lectivo e as restantes três no final de cada período escolar. O que se constatou no CME é semelhante ao constatado no CLE no tocante à periodicidade das reuniões. Entre a primeira reunião do CME, realizada em Maio de 2003 e o momento em que consultámos as actas das reuniões, em Julho de 2005, deveriam ter sido realizadas 9 reuniões caso se seguisse o regulamentado. Todavia realizaram-se apenas 5, decorrendo cerca de 10 meses entre a primeira e a última acta a que tivemos aceso datando de Dezembro de 2004. Levantando a hipótese de que a acta do final do 3º período de 2004/05 ainda não estivesse elaborada faltou a acta referente ao final do 2º período, desse mesmo ano lectivo. Verificamos, assim, que até ao momento ainda não se verificou nenhum ano lectivo em que as quatro reuniões se realizassem, existindo uma reunião que não se realizou devido à falta de quórum, podendo evidenciar algum desinvestimento dos membros do CME nesta estrutura, apesar da data em que estava prevista esta reunião (13/07/2004) poder ser associada a alguns trabalhos suplementares de forma a encerrar correctamente o ano lectivo.

Da análise às quatro actas do CME, visto que houve uma quinta reunião mas como não teve quórum não houve acta, verificamos a existência de um grande grupo de temas que são abordados em todas ou quase todas as reuniões, os quais se relacionam com as competências autárquicas a nível educativo. Quanto ao CME foi analisado e aprovado o seu regimento, o

aparecimento de novos membros, algumas notícias sobre o CLE e justificações pela não realização de determinadas reuniões. A Carta Educativa também foi discutida, tendo-se inicialmente constituído um grupo de trabalho para elaborar o documento, mas posteriormente foi comunicado que essa tarefa estava agora a cargo de um grupo de trabalho da Universidade de Coimbra sendo, igualmente, divulgados alguns dados sobre a elaboração do documento.

Nas reuniões do CME são abordados assuntos relativos aos transportes escolares, nomeadamente horários, paragens, segurança dos veículos e trajectos, estando presentes, na maioria das reuniões, representantes das empresas privadas de transportes. Os assuntos relativos à educação pré-escolar e 1º CEB associam-se ao ordenamento da rede escolar, problemas com edifícios escolares e adequação dos mesmos aos alunos existentes, a acção social escolar – principalmente o serviço de refeições e o ATL/prolongamento de horário – e, ainda, aspectos relativos à necessidade de pessoal não docente para estes níveis de ensino. Quanto ao 2º e 3º CEB e Secundário, não sendo competências autárquicas, as temáticas abordadas prendem-se com o número de alunos e consequente previsão de turmas, a criação do agrupamento vertical de escolas no ensino básico, as ofertas curriculares e os cursos tecnológicos existentes.

Ao longo destas reuniões também foram tratadas as questões relativas ao reordenamento da rede escolar, à necessidade de obras de melhoramentos e de material informático e didáctico nas escolas. Os apoios sócio-educativos, o ensino recorrente e o ensino extra-escolar também merecem discussão nas reuniões do CME. Apesar de não ser competência da autarquia, na acta da última reunião a que tivemos acesso, a representante do ensino profissional pediu que fosse discutida, por todos os parceiros do CME, a viabilidade futura e a necessidade ou não desse ensino. Por outro lado, aproveitando a existência de representantes do IEFP no CME a autarquia evidenciou a necessidade de recursos humanos para os ATL e prolongamentos de horário pedindo a colaboração do IEFP para a realização de programas ocupacionais e estágios profissionais de forma a suprimir essas lacunas.

Durante as quatro reuniões do CME foram tratados assuntos respeitantes à educação a nível concelhio, no sentido de serem prestadas algumas informações sobre questões relativas às crianças e jovens do concelho; à

realização de um fórum de orientação profissional para os alunos do 6º e 9º ano que à data tivessem mais de 15 anos; a problemática da construção da biblioteca municipal e da grande procura dos serviços de psicologia, uma vez que têm a seu cargo todos os níveis de ensino; a divulgação de um encontro da Escola de Pais e Avós, bem como a projecção da autarquia na comunicação social relativamente aos projectos que tem desenvolvido ao nível da educação.

Esta projecção na comunicação social prende-se com o desenvolvimento autárquico de alguns projectos educativos externos às suas competências legalmente legisladas. Em Maio de 2004 (décima reunião), a autarquia pela sua vice-presidente, mencionou o desejo de avaliar todos os projectos educativos elaborados pelos estabelecimentos de ensino de forma a poder financiar alguns deles, todavia, nessa reunião verificou-se alguma cristação entre este representante e o representante do agrupamento¹⁰¹, pois este último sugeriu que todos os projectos passassem, primeiramente, pelo agrupamento de escolas, defendendo a vice-presidente que os projectos deveriam era passar pelo CME. Este episódio poderá evidenciar algumas dificuldades de relacionamento entre estes dois parceiros imprescindíveis do CME.

Em Dezembro desse mesmo ano, na décima segunda reunião, a autarquia trouxe ao CME algumas propostas de projectos, os quais foram aprovados. Os projectos passavam pela colaboração com o 2º e 3º CEB e Secundário no sentido de incentivar a aprendizagem da matemática, português, informática e inglês através da atribuição de prémios de mérito aos dois melhores alunos do 6º e 9º ano a matemática, português e inglês, bem como o estabelecimento de protocolos entre a autarquia, o centro de informática de Coimbra e o Instituto Pedro Nunes, mais vocacionados para o ensino secundário. Estes projectos intitulavam-se “Colunas do Saber” e “Saber Mais”. O primeiro direccionado para o ensino básico destinava-se a estimular as áreas do inglês, matemática e português, enquanto o segundo pretendia

¹⁰¹ A propósito do papel da autarquia na assembleia de escola foi-nos referido que a representante autárquica era muito interventiva: “(...) se ela realmente não tivesse a formação de professora talvez fosse menos interventiva, assim é muito interventiva às vezes até acho que excede, às vezes esquece-se que está lá como representante do poder e acaba por falar como professora também, mas também não é mau que as pessoas se envolvam. Não, é muito difícil “despir o casaco que já vestiu”. Talvez se calhar fosse algum engenheiro que lá estivesse interviria menos, assim intervêm bastante, as reuniões às vezes prolongam-se por causa dela.” (entrevista 8, linhas 191-199)

criar um espaço na escola secundária, com professores da autarquia, de forma a auxiliar os alunos do 11^o e 12^o anos, com dificuldades na matemática, no ingresso no ensino superior¹⁰². Estes projectos, os quais foram divulgados no CME, vinham acompanhados de uma proposta para a realização de um projecto educativo concelhio autárquico, bem como de um projecto de diagnóstico das necessidades educativas concelhias em parceria com sectores da educação com o fim de solucionar os problemas existentes. Para um dos entrevistados, a autarquia está, através destes dois projectos, “(...) apostada na qualidade dos nossos jovens na qualidade da educação. (...) Nota-se uma preocupação e uma aposta na educação. Agora tem sido acções pontuais.” (entrevista 7, linhas 176-184). Abordam-se, igualmente, questões não directamente relacionadas com competências autárquicas, como seja o projecto de Inglês a funcionar na escola da localidade A, e o bom funcionamento do projecto de educação física e educação e expressão musical a decorrer nas escolas do 1^o CEB e nos jardins-de-infância de *Baixo Mondego*.

Como é visível da análise das actas do CME verificamos uma preocupação da autarquia em desenvolver projectos e actividades, as quais não são da sua competência. Da análise das entrevistas realizadas a membros do CME, verificamos que, de uma maneira geral, estes actores têm uma imagem positiva da actuação do CME, evidenciando a grande articulação entre a autarquia e o CME, sugerindo esta estrutura aspectos que o executivo tenta implementar. Os assuntos abordados no CME mencionados pelos seus representantes vêm ao encontro do referido nas respectivas actas: transportes escolares; actividades de animação cultural; funcionamento de actividades de tempos livres; abandono e insucesso escolar. Estas discussões tentam sempre criar uma articulação entre as diversas entidades aí representadas, desde as relacionadas com a educação como com os restantes organismos autónomos. É, no entanto, o funcionamento destas parcerias que suscita algumas divergências. Foi-nos referido que esse relacionamento poderia ser um pouco melhor, “*Tem corrido bem, agora se o trabalho no fim é muito positivo ou não,*

¹⁰² De acordo com uma notícia veiculada no jornal *Diário de Coimbra* de 28 de Janeiro de 2005, no final do ano lectivo a autarquia distribuiria os prémios relativos ao projecto “Colunas do Saber”. Os melhores alunos do 6^o e 9^o ano a matemática e português receberiam computadores enquanto os melhores alunos a inglês ganhariam um curso de férias. Quanto ao projecto “Saber Mais” já contava com 65 alunos inscritos nas aulas extra-curriculares de matemática fornecidas pela autarquia.

não sei. Acho que poderia ser um bocadinho melhor mas isso depende da tabela." (entrevista 4, linhas 175-176). Esta afirmação remete-nos para o que, em 1999, Sousa Fernandes considerava ser já um dos potenciais riscos do CLE nomeadamente *"(...) as resistências institucionais, corporativas e individuais para a cooperação conjunta (...)", mas também "(...) as competências puramente consultivas, a inexistência de um apoio logístico adequado, tornando-o excessivamente dependente de outras entidades (...)"* (Fernandes; 1999a: 24-25). De acordo com um estudo realizado por Natércio Afonso, em 1994, muitos professores viram o papel das autarquias como uma interferência nos assuntos escolares, reservando-lhes a função de solucionar *"(...) problemas específicos de manutenção (...)",* rejeitando, assim, quaisquer competências de fiscalização por parte das autarquias, daí que muitas vezes as autarquias evitaram envolver-se de forma profunda e continuada nos assuntos escolares (Afonso; 1994: 266). Sem termos a pretensão de avaliar as motivações e percepções dos docentes relativamente à intervenção autárquica na educação, a afirmação deste entrevistado parece-nos relacionar-se com as resistências institucionais e corporativas, uma vez que este entrevistado veio ocupar um lugar deixado vago aquando da nomeação da actual vereadora da educação a tempo inteiro.

Contrariando a visão de que o trabalho realizado poderia ser melhor está o facto de que outros representantes referirem que *"(...) se não houvesse uma diversidade de visões o CME seria monolítico, puxaria tudo para o mesmo lado, eu acho que a harmonia está na diversidade, nas diversas leituras que se podem fazer do mesmo problema, nas diversas sensibilidades que lá estão presentes."* (entrevista 7, linhas 119-122), e ainda que neste órgão

"(...) cada pessoa fala de tudo, eu não me limito a emitir a minha opinião ao nível do pré-escolar, se há qualquer coisa que acho que posso dar o meu contributo noutra matéria qualquer eu falo e todas as pessoas falam de outros assuntos. O CME é muito aberto e as pessoas entram em diálogo e podem intervir em qualquer momento mesmo que não seja a sua área." (entrevista 8, linhas 41-46).

Apesar dos membros do CME serem unânimes em classificar este órgão como muito importante para o debate sobre a educação a nível municipal e

sobre o seu bom funcionamento e articulação com a autarquia, no sentido desta apoiar muitas das suas tomadas de posição em sugestões mencionadas pelo conselho, há quem defenda que este ainda não desenvolveu todas as suas potencialidades, o que só será possível mediante a aprovação da Carta Educativa concelhia,

“Penso que as potencialidades deste órgão não estão ainda devidamente exploradas. Eu penso que quando estiver criada, quando estiver aprovada e estiver em vigor uma CE, que aí o CME poderá ter um papel muito mais importante, quando estiver feito um verdadeiro diagnóstico do que é a educação no concelho e as políticas e a visão de futuro, aquilo que se espera, aquilo que é a projecção de futuro da educação ao nível do concelho.” (entrevista 7, linhas 65-70).

Constatamos, desta forma, que ainda existe um longo caminho a percorrer até que o CME possa ser associado a um *“novo espaço público”* (Afonso; 2002). Embora esse caminho já esteja a ser percorrido em *Baixo Mondego* uma vez que os entrevistados nos referem que:

“(...) não noto que haja tomada de posições à revelia do CME. Eu penso que as autarquias estão todas a aprender porque estes órgãos são relativamente recentes, mas eu continuo a dizer que acho que há uma sensibilidade da autarquia e uma vontade de agir ouvindo os diversos parceiros e eu penso que a autarquia tem uma visão estratégica daquilo que quer para o concelho, sem fazer uma campanha eleitoral porque eles não me encomendaram nada. Mas eu penso que sim, que a autarquia vai ouvindo e vai tomando consciência de que existem órgãos que são importante e que são representativos e que há que ouvir para fundamentar as decisões.” (entrevista 7, linhas 91-99).

A criação do CLE, sem qualquer orientação legal para tal, formalizou um conjunto de parcerias entre a autarquia e os diversos agentes educativos municipais, parcerias essas que se prolongaram para o CME. Com cinco anos de existência (CLE mais tarde CME) possibilitou-se um explorar das competências municipais e o início da realização de não competências. Apesar da iniciativa autárquica em criar o CLE verificamos algumas diferenças entre o

CLE e o CME. Assim o CME rege-se pelas disposições consagradas legalmente. Enquanto esta estrutura é, por força da legislação, “(...) *uma instância de coordenação e consulta, a nível municipal da política educativa (...)*” (Regimento do CME, art.º 1º), o CLE era apenas um órgão consultivo com a representação da comunidade educativa, não tendo qualquer função de coordenação.

Ao nível dos objectivos, ambas as instâncias tentam desenvolver a educação. Contudo, enquanto o CLE pretendia melhorar a qualidade da educação nos estabelecimentos do concelho, o CME visa analisar e acompanhar o funcionamento do sistema, tal como se disponibiliza a propor “(...) *as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo (...)*” (Regimento do CME de *Baixo Mondego*, art.º 1º), orientação muito marcada pela necessidade de modernizar o sistema educativo, tornando-o eficiente e eficaz, ideia inicialmente desenvolvidas pelo período do “*neoliberalismo educacional mitigado*” dos anos 80 e 90 e aprofundado, com algumas nuances, mais tarde quando se tenta atenuar a necessidade de eficácia e eficiência do sistema educativo com a necessidade de introdução da justiça social e democratização do mesmo.

Observamos que as competências do CLE e CME se prendem, essencialmente, com as funções autárquicas educativas legisladas¹⁰³ existindo competências comuns a ambas as estruturas, no entanto destacamos a vontade da autarquia desenvolver, através do CLE, um plano educativo concelhio¹⁰⁴ apoiando crianças e jovens com necessidades educativas especiais e promovendo a realização de actividades no âmbito da educação, competências estas que não constavam da referida lei. Nas competências do CME verifica-se uma tentativa menor de ir para além do que está legislado apenas através da realização de medidas de desenvolvimento educativo e da análise das estabelecimentos de educação e ensino no que toca à adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à

¹⁰³ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

¹⁰⁴ De acordo com uma notícia veiculada no jornal *Diário As Beiras* de 10/Dez./2004 a autarquia, na última reunião do CME teria constituído o “projecto educativo concelhio”, um organismo que reuniria várias instituições do concelho com o objectivo de “(...) *diagnosticar e combater os problemas da educação (...)*”.

assiduidade das crianças e alunos, questionando as causas das situações e promovendo acções com vista à sua solução.

A composição do CLE é bastante diferente da composição do CME. Na primeira estrutura estavam mencionados no regulamento 17 membros, todavia as actas, podiam chegar a ser assinadas por 23 representantes. Verificava-se um peso muito elevado dos intervenientes educativos (10 membros), seguindo-se os representantes autárquicos com quatro elementos mais os representantes dos partidos políticos com assento na assembleia municipal. Existia um predomínio dos representantes ligados à educação seguidos pelos autárquicos e um défice na restante comunidade educativa, apesar de estarem representadas duas IPSS com intervenção ao nível da educação. Ainda, relativamente, aos 10 intervenientes educativos verificamos um desconhecimento sobre a forma da sua escolha. A composição do CME segue inteiramente a definição existente na legislação¹⁰⁵, sendo composto por 16 membros, 7 relacionados com a educação, alguns deles escolhidos pelos colegas docentes, outros sendo o representante máximo de determinado órgão educativo, a comunidade local tem agora uma maior representação (5 membros) tendo, apesar de tudo diminuído a representação das IPSS com responsabilidades educativas para apenas uma instituição, quanto à autarquia está representada pelos membros descritos normativo legal¹⁰⁶. Observamos assim que com a nova estrutura deixam de estar presentes representantes importantes ao nível do ensino como o representante do 1º CEB, importância acrescida pelo facto da maioria de competências autárquicas educativas se situar ao nível do 1º CEB e pré-escolar; o coordenador da Extensão Educativa ou o representante da APPACDM. Apesar da comunidade local estar mais representada através da GNR, os representantes das transportadoras são chamados para consulta quando se abordam, nas reuniões, as questões dos transportes escolares.

Quanto à forma de actuação do CLE e do CME podemos evidenciar que, da análise das actas das referidas estruturas, verificamos que ambas se limitam muito a discutir as competências autárquicas ao nível da educação, nomeadamente a rede escolar, os transportes escolares e acção social escolar,

¹⁰⁵ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

¹⁰⁶ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

entre outros. Todavia, discutem-se igualmente outras problemáticas não directamente relacionadas com as competências autárquicas. É neste aspecto que verificamos as principais diferenças de actuação entre os dois conselhos. Quando no CLE eram analisados assuntos mais amplos eles não eram tão elaborados como no CME. Eram antes questões soltas sem que nas próprias actas se verificasse o encaminhamento que foi dado a essas questões após a respectiva discussão. Já no CME quando surgem na discussão assuntos não directamente relacionados com as competências autárquicas é possível verificar que eles são mais elaborados e estudados, já não se tratam de questões soltas sem um fio condutor entre várias reuniões, mas algo pensado anteriormente e posto à discussão de todo o CME.

A autarquia de *Baixo Mondego* ao criar o CLE e conseqüentemente o CME tem tentado tornar a educação no “bem comum” a toda a comunidade, reforçando o “*sentido cívico e comunitário*” que a escola desempenha, por um lado, através de pequenas actividades, à partida isoladas, como seja o concurso de árvores de Natal construídas com material reciclável ou como foi o concurso das floreiras, concursos esses dirigidos às escolas do 1º CEB e jardins-de-infância públicos, mas por outro lado tenta envolver a comunidade em projectos mais fundamentados, como seja o projecto “Colunas do Saber” ou “Saber Mais”, criando para isso parcerias, e proporcionando, no caso do projecto “Saber Mais”, alternativas ao mercado de explicações privadas que se desenvolve paralelamente à escola pública, tentando inverter a ideia de que *Baixo Mondego* seja dormitório de Coimbra.

Também ao nível da Carta Educativa se verificam os avanços e recuos que caracterizam a legislação portuguesa e mais concretamente a legislação ao nível da educação. A elaboração da Carta Escolar ocorreu com o mesmo normativo que definiu as atribuições do poder local num conjunto de sectores entre eles a educação¹⁰⁷. Tal como já foi analisado, a partir desse momento a autarquia de *Baixo Mondego* criou o CLE, como este órgão tinha competência para elaborar a Carta Escolar, a autarquia começa a fazê-lo aproveitando para tal as alunas estagiárias de serviço social, as quais são presença assídua na

¹⁰⁷ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

autarquia. Desta forma, as estagiárias e as técnicas de serviço social encarregam-se da elaboração deste estudo.

Na quase totalidade das reuniões do CLE este assunto é abordado ora para definir os assuntos que a Carta Escolar devia focar ora para mostrar ao conselho o seu estado de elaboração. É através das actas do CLE que constatamos que para a elaboração da Carta Escolar contribuiu um estudo de uma aluna estagiária, a qual realizou um inquérito a todos os estabelecimentos de ensino e outros serviços concluindo pela satisfação dos agentes educativos face à política educativa da autarquia no concelho. A Carta Escolar seria um diagnóstico da educação no município fazendo uma inventariação das estruturas existentes, dos melhoramentos necessário ao nível dos edifícios do 1º CEB, da necessidade de agrupamento vertical, de cursos tecnológicos profissionalizantes e de segurança rodoviária perto das escolas. A Carta Escolar focalizaria, igualmente, as problemáticas do insucesso e abandono escolar, entre outras temáticas, tendo sido mesmo constituída uma comissão permanente de acompanhamento para solucionar questões pontuais relativas ao CLE e à Carta Escolar. Desde Fevereiro de 2001 – altura em que pela primeira vez foi abordada a questão da Carta Escolar no CLE – até Outubro de 2002 – última reunião do CLE – a Carta Escolar não foi apresentada continuando a sua elaboração a cargo das técnicas de serviço social da autarquia com as alunas estagiárias a auxiliarem.

No início de 2003 surge a regulamentação do CLE e da Carta Escolar¹⁰⁸ a qual se passa a designar de Carta Educativa sendo definida como

“(...) o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município.” (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, artº 10º),

tendo as autarquias que já iniciaram a elaboração deste documento, que o adaptar à recente regulamentação, no prazo máximo de um ano para o alterar, aprovar e ratificar.

¹⁰⁸ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

A CE deixa de poder ser um diagnóstico do estado da educação no concelho em que abordasse questões como o abandono e insucesso escolar, para passar a ser “(...) o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos (...)”. Desta forma na primeira reunião do CME (27/05/2003) a autarquia informa este órgão da constituição de um grupo de trabalho para a elaboração da CE tendo-se, na reunião seguinte - em Março -, feito uma breve apresentação da CE e, em Maio, chegaram mesmo a ser apresentados alguns dados sobre o parque escolar nos próximos 10 anos.

Em Novembro desse ano os nossos entrevistados mencionaram-nos que a CE “*Está em estudo, era para ter sido aprovada, irá ser aprovada na próxima reunião.*” (entrevista 4, linhas 178-179), estando esse estudo a cargo de um grupo de trabalho da Universidade de Coimbra, os quais

“(...) fizeram uma previsão das áreas do concelho onde haverá um maior aumento da população, das redes viárias e das redes de transporte, procurando fazer coincidir as novas unidades, portanto os novos estabelecimentos de educação ou ensino, aos locais onde se prevê um maior aumento da população e onde há maior facilidade de acesso através das redes viárias e de transportes. Isso leva a prever-se que seja necessário uma escola e jardim-de-infância perto da urbanização B, por exemplo, uma escola de 1º ciclo na zona de C, aí nessa área, uma nova escola, outra na zona de D/A exactamente para servir de pólo de atracção da população à volta dessa zona e porque aí coincide com o cruzamento de várias redes viárias.” (entrevista 4, linhas 182-192).

A CE confirma a sua função de instrumento a cargo do planeamento e ordenamento territorial imprescindível numa zona em franca expansão urbanística e demográfica como é o concelho de *Baixo Mondego*.

Em Dezembro de 2004, na reunião do CME verifica-se a apresentação do pré-projecto da CE e é constituído um grupo de trabalho composto pela autarquia, escolas e associação de pais o qual ficará encarregue de analisar a CE. Nesta reunião ainda não foi aprovado este documento sendo antes apresentado um pré-projecto deixado à consideração e estudo do CME e especialmente do grupo criado para o efeito. Entrevistas realizadas em data

posterior à última reunião do CME voltam a evidenciar o adiantado estado de elaboração da CE, não estando esta ainda concluída *“Está a ser elaborada e deve estar muito adiantada, penso que na próxima reunião já há CE.”* (entrevista 8, linhas 150-151), bem como a necessidade e importância da CE para um concelho em expansão como *Baixo Mondego*. Foi-nos então referido a importância vital da CE para a dinamização e melhor aproveitamento do CME de forma a explorar todas as suas potencialidades e benefícios

“Eu penso que quando estiver criada, quando estiver aprovada e estiver em vigor uma CE, que aí o CME poderá ter um papel muito mais importante, quando estiver feito um verdadeiro diagnóstico do que é a educação no concelho e as políticas e a visão de futuro, aquilo que se espera, aquilo que é a projecção de futuro da educação ao nível do concelho. Eu penso que sem a CE nós podemos pronunciarmo-nos sobre uma ou outra questão mas não estão exploradas todas as potencialidades como acabei de dizer.” (entrevista 7, linhas 66-72).

No ponto de vista do nosso entrevistado a CE será *“(...) o ponto definidor do que a autarquia pensa que será o projecto educativo concelhio. O projecto educativo e o projecto estratégico para a educação.”* (entrevista 7, linhas 188-190). Estes depoimentos vêm confirmar a extrema importância que a CE tem para o ordenamento do território evitando gastos desnecessários em edifícios que passados alguns anos não serão mais utilizados devido ao abandono e desertificação do local, contrapondo com outros territórios com uma densidade populacional excessiva e sem as infraestruturas básicas como são os edifícios escolares onde existe população em idade escolar.

A necessidade de elaboração da CE vem ao encontro das novas funções das autarquias, funções essas que não estão relacionadas unicamente com a infraestruturização básica e com o saneamento mas principalmente com as questões da saúde, educação e mesmo do planeamento e ordenamento do território, tendo sido até há alguns anos atrás a elaboração do PDM o expoente máximo do planeamento e ordenamento actualmente, a elaboração da CE é um elemento bastante importante porque tem de se integrar no PDM, tendo a CE sido denominada como *“(...) o ‘plano de pormenor’, se quisermos chamá-lhe, da educação, é o plano de desenvolvimento da educação”* (entrevista 9,

linhas 182-184) tal é o seu grau de associação às problemáticas do ordenamento e planeamento do território¹⁰⁹.

A elaboração da CE será um documento imprescindível em *Baixo Mondego* uma vez que a falta desse documento já trouxe consequências importantes para o concelho relacionadas com o novo pólo escolar inaugurado há poucos anos tornando-se este insuficiente para o número de alunos que se vieram a verificar, não podendo desactivar o jardim-de-infância mais antigo condensando tudo num único edifício e pólo escolar, como desejava a autarquia. Situação que demonstrou a necessidade da CE, uma vez que após terem sido divulgados os primeiros dados relativos à CE a autarquia iniciou os tramites para a construção de um jardim-de-infância numa das zonas mais urbanizadas e densamente povoadas do concelho, desta vez em conformidade com os dados apontados pelo documento, pois as previsões estão a ser feitas até 2016.

Apesar de tudo, julgamos que a CE ainda não foi formalmente apresentada mas a sua realização e a utilização de alguns dos seus elementos demonstra um empenho da autarquia ao nível da educação e uma gestão, por parte do executivo, mais centrada nas "*actividades de inovação*" predominando a "*negociação com parceiros sociais*" (Mozzicafreddo; 1993: 87) devido à importância concedida à criação do CLE e CME, e à elaboração da Carta Escolar mesmo antes da sua regulamentação, agora designada de CE. O tipo de gestão autárquica mais centrada nas actividades de gestão será um aspecto que iremos abordar ao longo deste estudo de caso uma vez que fizemos referência apenas a um grupo de competências autárquicas ao nível da educação, por sinal as competências mais recentes e onde é maior o grau de autonomia da autarquia, podendo mesmo influenciar o sistema de ensino local, e onde pode existir discussão, como é visível pela participação da autarquia nas assembleias de escola e pela criação do CME, uma vez que,

¹⁰⁹ Daí que a legislação regulamentadora deste documento tenha emanado do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, apesar do ridículo e inusitado que é o facto de ser este o ministério a regulamentar um órgão de importância vital para a educação, como seja o CME e não o próprio Ministério da Educação em conjunto com a ANMP ou o Ministério da Administração Interna.

recentemente, a autonomia que a autarquia poderia ter na criação dos agrupamentos de escolas foi retirada pela legislação¹¹⁰.

4.4 Construção e gestão de equipamentos e serviços

Este é um segundo grande grupo de competências educacionais das autarquias locais englobando a construção, apetrechamento e manutenção dos jardins-de-infância e escolas do ensino básico da rede pública, a gestão dos refeitórios dos jardins-de-infância e escolas do ensino básico da rede pública e, ainda, a gestão do pessoal não docente afecto à educação pré-escolar e ao 1º CEB.

Até 2003 as autarquias eram responsáveis por todo o processo de construção dos estabelecimentos de educação e ensino, desde o pré-escolar até ao 3º CEB, mas em 2003 com a regulamentação da legislação¹¹¹, passam a dividir a responsabilidade de construir, apetrechar e manter os estabelecimentos de ensino com o Ministério da Educação. Desta forma, os investimentos a realizar em jardins-de-infância e escolas do 1º CEB, são da competência exclusiva da autarquia, mas os investimentos a realizar ao nível do 2º e 3º CEB são assegurados mediante um contrato entre o ME e o município em questão, ao nível do ensino secundário os investimentos a concretizar são da exclusiva competência do ME (art.º 22º, Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro).

Pela análise dos relatórios da autarquia de *Baixo Mondego*, desde 1998 até 2004, verificamos que todos os anos são realizados investimentos ao nível da conservação, reparação e ampliação de edifícios escolares destinados ao pré-escolar e ao 1º CEB. Embora, até 2003 fosse da competência das autarquias a construção, apetrechamento e manutenção dos edifícios escolares do ensino básico (1º, 2º e 3º CEB) a autarquia nunca assegurou a totalidade dos investimentos ao nível do 2º e 3º CEB, limitando-se a, entre 2000 e 2004, adquirir os terrenos onde seria construída a escola EB 2/3 e a garantir os acessos à mesma, nunca referindo nos relatórios de actividades a sua construção, situação que já não se verifica com os jardins-de-infância e escolas do 1º CEB.

¹¹⁰ Despacho nº 13313/2003, de 8 de Julho.

¹¹¹ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

Esta situação vem ao encontro das conclusões das entrevistas realizadas. De acordo com a entrevista 4 verificamos que *“(...) há escolas em que a autarquia tem investido, recentemente inaugurou dois edifícios escolares na vila, um do 1º ciclo e jardim-de-infância, outro a escola onde trabalhamos, o 2º e 3º ciclo. Está a realizar obras de melhoramentos e ampliação em alguns jardins-de-infância e em algumas escolas do 1º ciclo.”* (linhas 110-114). Contudo, esta actuação não é isenta de críticas pelo facto de tanto o jardim de infância como a escola do 1º CEB inauguradas na sede do concelho terem sofrido um erro de planeamento e logo após a sua entrada em funcionamento se ter verificado serem edifícios reduzidos para o grande número de crianças inscritas,

“É assim, eles cometeram um erro muito grande, o JI que fizeram novo viu-se logo que era insuficiente, eles pretendiam desactivar este aqui de baixo que eram só duas salas, e já o puseram a funcionar cá, e já está com a lotação completa. Portanto têm necessidade de abrir mais uma sala e se calhar ainda vão ter de abrir mais. Aquele JI foi subdimensionado, não só em relação ao pré-escolar mas também em relação ao 1º ciclo.” (entrevista 8, linhas 266-271).

Algumas das causas mencionadas para esta situação prendem-se com aumento elevado do número de alunos, decorrente do aumento do número de urbanizações no concelho de *Baixo Mondego* e do encerramento de escolas isoladas nas redondezas da sede do município. Outra das causas apontadas para esta situação deveu-se a questões relacionadas com o projecto e com os anos que medeiam a sua apresentação e conclusão, tal como nos foi referido *“(...) é sempre assim, entre a fase de apresentação do projecto e a fase de conclusão do projecto há sempre alguns anos pelo meio e o número de alunos em Baixo Mondego subiu muito devido às novas urbanizações à volta de Baixo Mondego (...)*” (entrevista 4, linhas 139-142). Verificamos, assim, que houve um erro no planeamento realizado por parte da câmara municipal não contemplando as mais valias que um novo edifício escolar traria relativamente ao aumento do número de alunos que o frequentariam,

“Estás a ver que há muitas crianças do 1º ciclo que estão em horário desdobrado se aquilo tivesse sido bem feito e bem calculado as crianças não poderiam estar em horário desdobrado deviam estar em horário normal, e acho que só lá há uma turma ou duas que está em horário normal o resto está tudo em horário desdobrado, também havia aqui muitas escolas limítrofes que tinham poucas condições. O que é que aconteceu, as pessoas abandonaram aquelas escolas, por isso é que fecharam algumas, e vieram todas para a vila.” (entrevista 8, linhas 273-280).

Esta é uma situação que provavelmente teria sido evitada caso a CE já existisse à altura, contudo, este novo pólo escolar em *Baixo Mondego* foi inaugurado no ano de 2002 e, nessa altura, a Carta Escolar, ainda não tinha sido regulamentada não estando totalmente clarificado o seu papel ao serviço do ordenamento e planeamento da rede escolar.

Outra consequência do grande fluxo urbanístico verificado em *Baixo Mondego* foi a abertura de um novo jardim-de-infância onde anteriormente tinha sido uma escola do 1º CEB. Todavia, a diferença entre esta situação e o exemplo anterior é que para a abertura deste novo edifício já se tomou em consideração os dados existentes na CE, tendo sido instalado este novo jardim-de-infância numa zona de forte fluxo urbanístico e demográfico *“(…) inauguração oficial do jardim-de-infância de (...), uma estrutura que pretende dar resposta às necessidades de uma zona em franca expansão e que levou a autarquia a proceder à recuperação da antiga escola primária, que se encontrava devoluta há anos, por falta de alunos (...)” (Diário de Coimbra, 2006).*

A corroborar as informações veiculadas pelos relatórios de actividade, pelas entrevistas e pelas notícias que foram surgindo na comunicação social, principalmente nos jornais regionais, estão também as actas do CLE e CME onde é frequente¹¹² a abordagem das questões do reordenamento da rede educativa, do número de alunos por sala, dos melhoramentos a fazer em jardins-de-infância e escolas do 1º CEB, bem como a necessidade crescente de creches. Às questões das infraestruturas associam-se a necessidade de

¹¹² Nas 7 reuniões realizadas pelo CLE, este assunto foi abordado em 6 dessas reuniões, relativamente ao CME este assunto foi discutido em todas as reuniões em que houve quórum e a que tivemos acesso – 4 reuniões.

equipamentos e material diverso para as escolas. Este é outro assunto abordado nas reuniões do CLE e CME, através dos docentes e funcionários a expressarem a necessidade de material informático e didáctico, bem como equipamentos de aquecimento nos edifícios escolares. Pela análise dos relatórios de actividades verificamos que desde 1998 a autarquia tem inscrito verbas em rubricas como “aquisição e reparação de equipamentos”, “aquisição de material didáctico”, “instalação de sistemas de aquecimento” ou ainda “material didáctico”, constatando-se assim que às solicitações que os docentes e funcionários fizeram no CLE/CME houve, por parte da autarquia uma tentativa de solucionar esses problemas, contudo, não nos cabe avaliar se satisfaz totalmente os desejos dos docentes e funcionários escolares. No seguimento destes dados estão as notícias segundo as quais *“Nos últimos anos a autarquia investiu cerca de 75 mil euros no aquecimento das escolas (...)”* (Diário As Beiras, 2005e) ou então que

“(...) [o presidente da câmara] visitou recentemente os 16 estabelecimentos de ensino do 1º Ciclo do concelho e verificou que alunos e professores estão satisfeitos porque em todas as escolas o aquecimento está a funcionar em pleno. Fica assim assegurado, pela autarquia, o aquecimento a cerca de 600 alunos” (Diário de Coimbra, 2005c).

Um outro exemplo associado à manutenção e apetrechamento das escolas do 1º CEB e jardins-de-infância é o fornecimento de mini-ecopontos com o objectivo de sensibilizar, primeiramente, os alunos, mas também os docentes, funcionários e toda a comunidade escolar para a necessidade de reciclar (Diário de Coimbra: 2005d; Diário As Beiras: 2005g).

A gestão e manutenção dos refeitórios escolares é outra competência da autarquia. Apesar de nos relatórios de actividades não virem mencionadas quaisquer despesas relativas a esta competência, sabemos, através das actas do CLE e CME e das entrevistas realizadas a actores privilegiados do concelho, que em todos os jardins-de-infância e escolas do 1º CEB existe serviço de refeições, não significando que exista um refeitório, *“(...) com o serviço de refeições, que não sendo feito nas próprias escolas, nos refeitórios*

das próprias escolas do 1º ciclo e jardins-de-infância, é distribuído em todas as escolas do 1º ciclo e jardim-de-infância.” (entrevista 4, linhas 129-131).

Assim, embora não existam refeitórios em todos os edifícios escolares existe distribuição de refeições aos alunos do pré-escolar e 1º CEB. A autarquia mediante um concurso público contratualizou com uma empresa privada o fornecimento de refeições aos alunos destes níveis de ensino. Já há cerca de dois anos lectivos a autarquia generalizou a solução da empresa a todo o concelho, porque, anteriormente, em alguns estabelecimentos o serviço de refeições era assegurado por associações locais que forneciam os almoços, daí que em 2004 um dos entrevistados nos tenha referido *“(…) a gestão dos refeitórios acho que tem melhorado, pese embora o facto de, uma vez ou outra, as refeições não serem de boa qualidade, disso se queixam os miúdos, os pais e também quem trabalha nessas escolas (…)”* (entrevista 3, linhas 206-209), embora tal situação esteja já ultrapassada. A inexistência do espaço físico denominado de refeitório em algumas escolas leva a alguns constrangimentos como seja o facto das refeições serem servidas no hall de entrada do estabelecimento o que decerto não será o melhor local não possuindo todas as condições necessárias e desejáveis. Embora a autarquia garanta o fornecimento de refeições a todos os alunos, estes, através dos encarregados de educação, têm de participar na despesa da refeição pagando uma parte enquanto a autarquia assegura o restante financiamento.

Ao nível do 2º e 3º CEB o serviço de refeições é distribuído no próprio refeitório, sendo este serviço concessionado *“O refeitório da escola EB 2/3 é um refeitório concessionado mas também não é responsabilidade da autarquia porque é da responsabilidade da DREC e a DREC faz o lançamento do concurso anualmente.”* (entrevista 4, linhas 131-134). O serviço de refeições é uma das situações que exemplificam a actuação empenhada da autarquia ao nível da educação, mantendo um diálogo com os docentes e tentando resolver os problemas que surgem

“A primeira escola a ter prolongamento de horários e almoços foi a da localidade A, porque nós fizemos um projecto e candidatamo-nos e fomos falar com a câmara a perguntar se nos dava apoio, fomos falar com a E a ver se nos faziam as refeições (...). Depois fomos falar com o presidente de

câmara e depois até achou que podia alargar e depois começou-se a alargar a outros jardins-de-infância e a outras escolas, e depois isso veio previsto na lei e agora já recebem subsídios para isso tudo, mas na altura a CM foi impecável, disponibilizou-se, pagava um tanto mesmo às escolas, deu um subsídio depois à Associação da E para eles comprarem as malas térmicas, foram de uma abertura excepcional (...) e fomos muito apoiados pela câmara, é verdade.” (entrevista 8, linhas 78-91).

Esta situação demonstra que a autarquia de *Baixo Mondego* não se limitou às competências legalmente estipuladas, daí ter, segundo esta entrevistada, feito vários esforços para proporcionar serviço de refeições, sendo que actualmente esse serviço está generalizado a todos os jardins-de-infância e escolas do 1ºCEB.

Relativamente ao pré-escolar e 1º CEB a empresa distribui diariamente pelos estabelecimentos de ensino as refeições ficando a cargo do pessoal não docente acompanhar e supervisionar o serviço de refeições. Esta é outra das competências das autarquias sendo alvo de diversas discussões no CLE e CME uma vez que os recursos humanos não docentes são insuficientes para as necessidades verificadas. A autarquia possui alguns recursos humanos em situação de contrato ou de Programas Ocupacionais para garantir o fornecimento de refeições mas são em número insuficiente. A falta de pessoal não docente não se verifica apenas no serviço de refeições mas também na componente de apoio à família e nos ATL's levando a que na acta da última reunião do CME a que tivemos acesso a autarquia tenha solicitado a colaboração do IEFP para a celebração de POC's e estágios profissionais a fim de minorar as necessidades sentidas. A esta situação não será alheia a falta de regulamentação desta atribuição

“(...) o Governo, em articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, adoptará as providências normativas e financeiras necessárias à gestão desse pessoal pelas autarquias locais, em particular quanto ao pessoal dos jardins-de-infância e dos estabelecimentos do 1º ciclo do ensino básico (...)” (art.º 28º, ponto 1, Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro),

Porém, tal situação ainda não se verificou, acabando por ser mais um encargo para as autarquias, não deixando de ser uma situação instável tanto para o funcionamento regular dos serviços a que esses funcionários estão afectos, como para os próprios funcionários uma vez que têm um vínculo laboral precário, todos os anos voltam à mesma situação sem perspectivas de mais estabilidade laboral, o que de acordo com um dos entrevistados, acaba por se reflectir no dia-a-dia de trabalho devido aos desinvestimentos na sua própria formação.

4.5 Apoio aos alunos e aos estabelecimentos

Neste grupo de competências inserem-se, de acordo com Barroso *et al.* (2003), o assegurar dos transportes escolares ou o alojamento de alunos caso estejam deslocados da sua zona de residência, a participação na acção social escolar, o apoio a actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e ensino básico, bem como, o apoio à educação extra-escolar.

Relativamente à questão dos transportes escolares a legislação em vigor data de 1984¹¹³, sendo esta uma das competências mais antigas das autarquias. Os transportes escolares são gratuitos para os alunos sujeitos à escolaridade obrigatória e participado pelos estudantes que frequentem o ensino secundário, subsidiando em 50% a deslocação destes alunos para outras escolas secundárias, que a isso sejam obrigados pela inexistência da área escolhida na Escola Secundária do concelho. Em *Baixo Mondego* é recorrente a discussão das questões dos transportes escolares no CLE e CME. No CLE, de um total de sete reuniões esta problemática foi abordada em seis reuniões, no tocante ao CME, o assunto foi discutido em quatro reuniões. Em várias destas reuniões estiveram presentes membros das empresas privadas de transportes permitindo discutir assuntos como os horários e as paragens dos transportes sendo que nas reuniões em que a temática era abordada se tentava adequar os horários dos transportes, quer fossem privados ou fornecidos pela autarquia, aos horários lectivos, discutindo sobre as paragens e

¹¹³ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro, tendo sido revogado pelo Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro os art.º 8º e 9º relativos ao CCTE e suas competências.

os trajectos mais adequados, a segurança rodoviária e o transporte de deficientes motores

“Estão lá [no CME] os representantes das duas empresas de transportes, as escolas normalmente combinam sempre com eles se vai ou não haver alteração de horários, qual a melhor maneira, às vezes sugere-se que aquela carreira devia ser mudada para outra hora senão ficam muito tempo à espera na vila e isso tem consequências. Eu acho que isso é muito importante porque dificilmente os dois representantes das empresas de transporte iriam falar com os professores isoladamente.” (entrevista 8, linhas 116-123).

A autarquia comparticipa, ainda, uma parte dos transportes escolares dos alunos que frequentam o ensino secundário. Daí se compreender que nos Relatórios de Actividades de 1998 a 2004, para além de estarem inscritas verbas no grupo do “ensino básico” para “aquisição de viaturas para transportes de alunos” e “conservação e reparação de viaturas”, existe ainda um grupo específico para “transportes escolares” nomeadamente para o “pagamento de transportes públicos” uma vez que os transportes escolares são garantidos tanto por viaturas da autarquia como por acordos com as empresas privadas de transportes públicos.

A autarquia apoia, igualmente, deslocações que os estabelecimentos de ensino tenham de realizar no âmbito de visitas de estudo, e desde que não colidam com o normal funcionamento dos transportes escolares, daí que na 5ª reunião do CLE em 2002, a autarquia tenha feito um apelo aos jardins-de-infância e escolas do 1º CEB para alguma contenção ao nível dos transportes para visitas de estudo devido aos elevados gastos que se verificavam.

Relativamente ao alojamento de alunos do ensino básico esta competência não se verifica uma vez que não existem alunos deslocados obrigatoriamente da sua zona de residência garantindo os transportes escolares a deslocação diária dos alunos para os respectivos estabelecimentos de ensino.

A comparticipação na acção social escolar é outra das competências das autarquias locais. A legislação que regulamenta¹¹⁴ esta competência data de

¹¹⁴ Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro, tendo sido revogado pelo Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro os art.º 2º e 3º relativos ao CCASE e suas competências.

1984 e define que a acção social escolar engloba a questão dos refeitórios, o alojamento em agregado familiar e os auxílios económicos os quais podem ser subsídios para alimentação, para alojamento em agregado familiar, para livros e material escolar e para equipamento para a chuva e frio.

Quanto aos auxílios económicos verificamos, pela observação dos Relatórios de Actividades de 1998 a 2004, que a autarquia tem uma despesa para “auxílios económicos directos” no grupo do ensino básico, tendo pago, em média, 2229€ por ano, excepto em 2003, ano em que não foram apresentadas quaisquer despesas relativas a este tipo de auxílios.

Apoiar actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico é outra das competências das autarquias, todavia é uma competência bastante ambígua uma vez que não está definido o que são actividades complementares de acção educativa nem o tipo de apoio que possa ser prestado, se apoio material, financeiro, logístico ou humano. Assim, englobada nesta competência faremos referência à existência ou não de ATL e prolongamento de horário tal como a existência ou não de outras actividades que complementem a actividade educativa.

No concelho de *Baixo Mondego* verificamos que as questões relativas ao ATL e prolongamento de horário são por diversas vezes abordadas tanto enquanto CLE como também no CME. Sendo o ATL destinado aos alunos do 1º CEB existem localidades em que esses serviços estão a cargo de IPSS ou de associações de pais “Nalguns sítios eu verifico que é a câmara noutras são as associações de pais. Particularmente estou-me a lembrar da escola básica do 1º ciclo da ... (...)” (entrevista 3, linhas 246-248), passando muitas vezes por candidaturas que são feitas pelos docentes sendo posteriormente aprovadas. Apesar de em *Baixo Mondego* a escola do 1º CEB ser recente a autarquia não conseguiu que aí funcionasse ATL, continuando as crianças a utilizar esta valência fornecida pela Santa Casa da Misericórdia:

“(...) a escola do 1º ciclo de Baixo Mondego, apesar de ser um edifício novo, não tem possibilidades de desenvolver actividades de ocupação de tempos livres porque já é pequena para a população escolar, já está a funcionar em regime de desdobramento, são 11 turmas inscritas e só tem 8 salas de aula, já faltam 3 salas de aula para 3 turmas, a partir do momento em que funciona

em regime de desdobramento significa que há salas ocupadas de manhã e salas ocupadas de tarde, logo não podem haver actividades de tempos livres.” (entrevista 4, linhas 121-128).

Daí que à semelhança de algumas outras localidades o ATL seja assegurado por IPSS sendo que existem também estabelecimentos onde o ATL se verifica no próprio edifício escolar.

Relativamente ao prolongamento de horário nos jardins-de-infância a situação é semelhante à verificada com o ATL. Em alguns estabelecimentos a autarquia assegura o prolongamento de horário como seja no caso de *Baixo Mondego* ou de outras localidades do concelho. A autarquia remodelando jardins-de-infância existentes ou construindo novos edifícios vai tentando criar condições para o funcionamento do prolongamento de horário:

“(...) os jardins-de-infância tenham a possibilidade de desenvolver melhor a componente de apoio à família, o chamado prolongamento de horário que só é possível quando há instalações que possibilitam o desenvolvimento dessas actividades (...)” (entrevista 4, linhas 117-120).

Contudo, vão surgindo alguns problemas relativo ao prolongamento de horários, nomeadamente ao nível do pagamento dos respectivos subsídios, *“(...) o subsídio que é atribuído ao prolongamento do horário vem tarde e a más horas, mas pronto a gente sabe das dificuldades económicas que estamos a passar.” (entrevista 8, linhas 171-173).*

A atitude da autarquia em celebrar acordos de colaboração com as associações locais para garantir o funcionamento de prolongamento de horários e de ATL's acaba por ser uma forma de aproveitar o contributo da sociedade civil formal para as questões educativas. Sendo instituições que trabalham com estas valências há alguns anos, a autarquia utiliza a sua experiência e saber fazer para, nos locais onde se situam, continuarem a desempenhar o seu trabalho, como uma forma de continuarem a existir, uma vez que problemas associados ao financiamento do terceiro sector proliferam por todo o contexto nacional, aliviando a autarquia de competências que provavelmente não conseguiria assegurar. Apesar da autarquia aproveitar o desempenho destas instituições, estas questões continuam a ser alvo de

análise e discussão do CME, nomeadamente sobre aspectos relacionados com o seu funcionamento.

No CLE e CME discutiu-se igualmente o apoio que a autarquia pudesse dar a actividades complementares de acção educativa. Embora a autarquia esteja impedida legalmente de intervir no funcionamento do sistema educativo propondo actividades educativas de sua iniciativa é muito ténue a linha divisória entre o simples apoio e a intervenção do município no currículo escolar (Barroso *et al.*; 2003). Em *Baixo Mondego* verificamos que a autarquia apoia diversas actividades, uma delas é a festa de Natal sendo que em 2004 a autarquia levou os alunos dos jardins-de-infância e ensino básico no final do 1º período escolar ao circo. O município realiza, igualmente, com os jardins-de-infância e escolas comemorações associadas ao Carnaval, dia da Árvore, da Criança, do Ambiente.

Por diversas vezes a autarquia pediu na primeira reunião do ano lectivo do CLE ou CME o plano de actividades do agrupamento de escolas para a partir daí verificar as que poderia apoiar, contudo, apenas em 2002¹¹⁵ é que a autarquia reconheceu ter realizado um plano de actividades conjunto com os representantes da educação, realizando, assim, actividades conjuntas no Natal, Carnaval, Dia da Árvore e Ambiente, embora anualmente a autarquia participe nestas actividades:

"(...) a própria execução do plano anual de actividades é em algumas actividades concertado com a câmara municipal quer na própria reunião da assembleia de escola do agrupamento quer em reuniões convocadas para o efeito na câmara, ainda na semana passada tivemos uma reunião convocada na câmara para analisarmos, com as várias escolas, o plano anual de actividades, aquelas actividades em que a autarquia é parceira." (entrevista 4, linhas 240-246) (Nov. 2004).

Para além da comemoração de dias emblemáticos como o Natal ou o dia da Criança, desde 2004 a autarquia criou um concurso destinado às crianças dos jardins-de-infância e 1º CEB para premiar a mais bela árvore de Natal construída com material reciclável, tal como distribuiu ecopontos pelas escolas

¹¹⁵ Sétima reunião do CLE, 29/10/2002.

“Tivemos uma reunião, que não foi do CME, mas em que se convidaram imensos professores e alguns colaboradores da câmara, para se saber em relação aos projectos que havia para o pré-escolar, ao 1º ciclo, ao 2º e 3º ciclo e ao secundário, para ver os projectos, todos levaram os projectos que havia (...) para a câmara poder apoiar, em relação ao dia mundial da criança, ao dia da árvore, à feira do livro que se vai realizar, fez-se também em relação à reciclagem, muitas coisas, o desfile de Carnaval também foi apoiado pela câmara era um projecto do agrupamento (...) é que apoia também nos intercâmbios com as cidades geminadas, em relação ao Natal (...)” (entrevista 8, linhas 155-165) (Maio 2005).

Embora estas actividades sejam uma forma de intervir no quotidiano das escolas uma vez que significa planificar o ano lectivo de acordo com estas comemorações e realizações foi-nos referido por um dos entrevistados que não considera que haja uma ingerência excessiva por parte da autarquia *“Penso que não há uma tentativa de ingerência nas escolas mas sempre dentro do quadro de legalidade das atribuições da câmara, das autarquias.” (entrevista 7, linhas 33-35).*

Apesar disso, estes apoios concedidos pela autarquia bem como a realização de variadas não competências acaba por mudar a visão tradicional do município relativamente à educação, deixando de lado a imagem de parceiro que serve apenas para construir e remodelar edifícios escolares.

A última das competências da autarquia é o apoio a actividades extra-escolares. Estas actividades têm como *“(...) objectivo permitir a cada indivíduo aumentar os seus conhecimentos e desenvolver as suas potencialidades, em complemento da formação escolar ou em suprimento da sua carência (...)”* (ponto 1, art.º 23º, LBSE) para terem acesso à educação de forma permanente e ao longo da vida. Para possibilitar a realização de actividades extra-escolares o ME mantém, em cada concelho, as coordenações concelhias do ensino recorrente, estruturas desconcentradas do ME que têm a seu cargo a organização e realização destas actividades.

Em *Baixo Mondego* a autarquia cede o espaço para esta estrutura e, desde 2000, concede um subsídio anual o qual ronda, em média, os 3900€ a 4000€, sendo que nos últimos anos este valor tem-se situado nos 4900€. Este é outro dos temas discutidos no CLE/CME abordando-se as problemáticas

relativas às suas instalações e actividades: os cursos que pretende dinamizar, os subsídios que recebe e a sua participação na definição no plano conjunto de actividades escolares.

4.6 Não - Competências

Cada vez mais os municípios deixam de se limitar unicamente às competências legisladas para, a nível da educação, passassem a assumir competências as quais não têm enquadramento na legislação actual. Este é um sinal de que as autarquias começam a consciencializarem-se da importância da educação para o desenvolvimento do município. Esta parece ser a situação que se verifica em *Baixo Mondego*. Perante um forte crescimento urbanístico e demográfico, com a vinda de uma população profundamente heterogénea e sem raízes com o local a autarquia começa a assumir a responsabilidade por um conjunto de actividades as quais não são da sua competência, daí que o presidente da autarquia numa entrevista ao jornal “O Campeão das Províncias”, em 2005, referisse *“Seria desejável que a maior quantidade possível de crianças pudesse ser distribuída pelos estabelecimentos de (...), até para que possam ganhar o sentido de comunidade (...).”*

Pelas entrevistas efectuadas, a análise das actas do CLE e CME bem como conversas informais com docentes no concelho percebemos que a autarquia vai realizando inúmeras actividades que não são suas atribuições. Algumas dessas actividades já foram referenciadas como seja o apoio aos jardins-de-infância e escolas do 1º CEB ao nível dos transportes escolares para visitas de estudo, mas existem outras que implicam mais recursos e organização.

Uma dessas actividades desenvolvidas pela câmara municipal é a existência de aulas de educação musical nas escolas do 1º CEB do concelho, com um professor pago pela autarquia. Há cerca de 12 anos iniciou-se esta actividade na escola do 1º CEB da vila, da iniciativa dos pais e por eles suportada economicamente. Mais tarde a autarquia começa a compartilhar esta actividade. A partir de 2000 a autarquia decide financiar na totalidade a despesa com as actividades de educação musical, que gradualmente foi estendendo a todos os estabelecimentos do 1º CEB no concelho.

Ao nível da expressão física e motora verificamos a existência de actividades financiadas pela autarquia. A primeira das actividades tratava-se de proporcionar aos alunos do 1º CEB aulas de natação. Esta iniciativa surgiu através das escolas, principalmente da EB 1 e jardim-de-infância da vila de *Baixo Mondego*, sendo que no ano lectivo de 1995/1996 estas aulas passaram a ser leccionadas nas piscinas da APPACDM, tendo esse sido o último ano. Mais tarde, no ano lectivo de 2004/2005 a autarquia assume essa actividade, a qual estava suspensa e alarga-a a todas as escolas do 1º CEB e jardins-de-infância do concelho. Durante o horário lectivo e uma vez por semana a autarquia disponibilizava o transporte e os alunos tinham aulas de natação nas piscinas municipais. Em 2005/2006 as aulas de natação são novamente interrompidas uma vez que não existe, por parte da autarquia, disponibilidade para transportar os alunos para as piscinas sedeadas na vila de *Baixo Mondego*.

Um outro aspecto que poderá caracterizar as actividades camarárias, ao nível da educação, como actividades de inovação (Mozicafreddo *et al.*; 1989) é o facto da autarquia ter iniciado, em 2001, um projecto piloto do ensino da língua inglesa na escola do 1º CEB de A. Apesar de só em 2005 é que o ensino do inglês no 1º CEB se tornou uma das promessas da campanha eleitoral do actual Governo, em 2001, o executivo municipal de *Baixo Mondego* criou um projecto-piloto para o ensino da língua inglesa aos alunos do 3º e 4º anos do ensino básico da escola de A, sendo estas aulas leccionadas por uma docente de uma escola de línguas privada de Coimbra, *"Há três anos, na Escola do 1º ciclo do ensino básico de A, já uma experiência similar havia sido realizada com alunos do 3º e 4º anos. Uma vez que terá surtido efeitos positivos, a autarquia decidiu então alargá-la a todo o concelho (...)"* (Lopes; 2005: 52), daí que no ano de 2005 a autarquia, através de um protocolo com a International House, tenha alargado este projecto às escolas do 1º CEB, do concelho.

Estas aulas verificam-se em horário não-lectivo, uma vez por semana em cinco escolas do concelho implicando, para além do financiamento do próprio projecto, a deslocação dos alunos para as respectivas escolas onde são leccionadas as aulas. Este projecto, ainda piloto, foi bem acolhido tanto por docentes, *"(...) esta questão do inglês no 1º ciclo foi, quanto eu sei, uma*

câmara pioneira, e faz parte do programa deste Governo e aqui já há, a câmara já está aqui a proporcionar (...)" (entrevista 8, linhas 177-179), como pelos pais, de acordo com a presidente da associação de pais

"Não são só as crianças que estão contentes com este projecto, os pais foram grandes entusiastas da iniciativa. Inclusivamente, recebemos inúmeros pedidos de encarregados de educação que veriam com bons olhos que o Inglês fosse alargado a outros anos escolares." (Boletim Municipal; 2004: 12).

Assim, mediante a avaliação positiva do projecto-piloto e da discussão realizada na reunião do CME de Dezembro de 2004 onde "(...) ficou ainda definido que as aulas de Inglês vão ser alargadas a todos os alunos do 4º ano das escolas primárias do concelho (1º CEB) (...)" (Diário As Beiras; 2004d), o ensino de inglês foi alargado a todas as escolas mesmo antes do poder central avançar com a medida:

"Os alunos do 3º e 4º anos do 1º ciclo daquela escola [A], que entretanto transitaram para o 2º ciclo (...) mostraram um desempenho mais elevado nesta disciplina, não só ao nível de competências básicas (...) mas também ao nível da expressão oral, com uma melhor pronúncia e fluência linguística." (Público; 2005a: 52).

Um outro grupo de actividades que a autarquia de *Baixo Mondego* desenvolve, é o que foi designado, numa reunião do CME em Dezembro de 2004, como Projecto Educativo Concelhio. O conceito de projecto é algo recente, associado à realidade educativa surge na década de 70, desenvolvendo-se na década seguinte. Para Graça Guedes (cit. por Pinhal; 2004) os projectos sócio-educativos são

"(...) acções educativas concretas direccionadas para as escolas, com objectivos específicos definidos, que encerram uma permanente actividade formativa orientada no sentido de contribuir para o desenvolvimento global da personalidade dos alunos, o apoio às práticas pedagógicas dos professores, o progresso social e a democratização da sociedade (...)" (Pinhal; 2004: 51).

Estes projectos tornam-se uma forma das autarquias poderem intervir com mais intensidade na vida escolar do concelho quer através do sugerir de

actividades a desenvolver como através de todo o apoio financeiro e logístico que a realização dessas mesmas actividades implica.

A autarquia de *Baixo Mondego* parece ter começado a enveredar neste tipo de actuação a partir do final de 2004. Nas actas da última reunião do CME a que acedemos, a autarquia propôs um projecto educativo concelhio o qual foi aprovado nessa mesma reunião. Este projecto contemplava dois sub-projectos – “Colunas do Saber” e “Saber Mais” – bem como um diagnóstico das necessidades educativas concelhias. Este projecto tem como objectivo principal o incentivo da aprendizagem às disciplinas de matemática, inglês e português, abarcando esta iniciativa os alunos do 2º e 3º CEB e ensino secundário do concelho.

O projecto “Colunas do Saber” dirige-se aos alunos do 2º e 3º CEB e visa premiar os dois melhores alunos do 6º e 9º anos a cada uma das três disciplinas. Trata-se de um prémio para distinguir os alunos com melhores resultados não se relacionando com qualquer situação de carência social, sendo os primeiros prémios atribuídos em Julho de 2005 tal como foi veiculado na imprensa regional.

O projecto “Saber Mais” destina-se aos alunos do 11º e 12º anos visando o combate ao insucesso na disciplina de Matemática. O projecto aprovado pelo CME visa a contratação, pela autarquia, de um docente licenciado em matemática que, de forma extra-curricular, dará apoio aos alunos que o desejassem e no espaço da escola secundária. A 1 de Fevereiro de 2005 os jornais regionais referiam que *“Até ao momento já responderam afirmativamente 65 alunos, tendendo o número a aumentar com o aproximar do final do ano lectivo e consequentes exames do 12º ano.”* (Diário As Beiras; 2005h: 14).

Relativamente ao diagnóstico das necessidades educativas concelhias o objectivo seria não só diagnosticar essas necessidades mas também avançando com propostas para o solucionar desses problemas, englobando diversas entidades associadas à educação: *“Desde a autarquia às escolas, passando pelas associações de pais e outras entidades, este programa começará a funcionar de imediato e terá os primeiros resultados visíveis no presente ano lectivo (...).”* (Diário As Beiras; 2004d).

Verificamos que a autarquia realiza um conjunto vasto de actividades com vista a desenvolver a educação no concelho de *Baixo Mondego*, de forma a que as novas famílias não tenham necessidade de transportar os filhos para frequentarem a escola em Coimbra, uma vez que as escolas do concelho possuem variadas actividades extra-curriculares e serviços de apoio à família, evidenciando o desejo de que as crianças estudem no concelho, para desde cedo desenvolverem laços afectivos com a comunidade e o território em que estão inseridos.

5. Síntese

Depois de analisado o caso do concelho de *Baixo Mondego* verificamos tratar-se de um concelho caracterizado essencialmente pelo aumento populacional e urbanístico, pese embora a existência de algumas localidades onde se tem verificado algum decréscimo populacional. Este aumento populacional tem trazido ao concelho, mas principalmente à vila de *Baixo Mondego* e às localidades em seu redor, uma população extremamente heterogénea e bastante diferenciada da população local. Estas novas populações vieram habitar em *Baixo Mondego* essencialmente pela proximidade geográfica e temporal com Coimbra, uma vez que continuam a planear o seu quotidiano tendo em Coimbra o ponto fulcral, mas também pelo diferencial dos preços habitacionais, tornando *Baixo Mondego* uma zona muito apetecível em termos de mercado habitacional. Por estas razões esta população ainda não desenvolveu sentimentos de pertença ao território onde habita, este é visto unicamente como meio de acolhimento não tendo criado ainda raízes de forma a potenciarem o aparecimento de laços afectivos de ligação ao local.

Em termos de actuação autárquica o executivo caracteriza-se por uma actuação bastante próxima do modelo do "*patrocinato específico*" (Ruivo; 2000: 85) uma vez que está bastante empenhado no fomento do crescimento económico do concelho, sendo bastante evidente este desejo tanto pela caracterização que os entrevistados fazem do executivo como por entrevistas dadas a jornais regionais são frequentes expressões como "empreendedora", "atrair população", "atrair riqueza" de forma a caracterizar a actuação

autárquica. Este fomento do desenvolvimento económico é visível pelos investimentos que têm sido feitos particularmente ao nível da educação, mas de um modo geral em todos os sectores de actuação autárquica, embora estejamos conscientes que a maioria dos investimentos não sejam exclusivamente autárquicos mas tenham sido conseguidos mediante a celebração de contratos-programa ou acesso a financiamentos comunitários. Esta actuação marcada pela vontade de dinamizar economicamente o território não pode ser desligada das relações reticulares existentes uma vez que o presidente da câmara e a maioria do executivo municipal vão no quarto mandato eleitoral. Todos estes mandatos se realizaram com maioria absoluta do PS, possuindo o presidente de câmara uma grande ligação ao local, uma vez que é natural da vila sede, filho de uma família outrora bastante conceituada socialmente, tendo sempre vivido e trabalhado em *Baixo Mondego* incrementou inúmeros contactos quer pessoais quer através do partido pelo qual milita. Desta forma desenvolveu uma grande pertença e ligação ao território não podendo deixar de parte o papel importante que as redes possam desempenhar no desenvolvimento concelhio, embora estas não sejam visíveis e evidentes, sinal desta situação é a abertura protocolar com que os intervenientes educativos lidam com a câmara municipal tratando dos seus assuntos com o respectivo vereador embora em termos formais as situações passem sempre pelo presidente da autarquia.

A nível de infraestruturas educativas podemos afirmar que o concelho de *Baixo Mondego* é bastante desenvolvido uma vez que possui todos os níveis de ensino, excepto o superior, acolhendo ainda o ensino técnico-profissional e uma instituição de ensino especial. Possui duas IPSS que asseguram valências associadas à infância como sejam creches ou ATL. Perante o surto demográfico emergente começou a aparecer um sector mercantil de creches, serviços de psicologia e explicações. As taxas de analfabetismo, abandono escolar ou insucesso escolar são bastante favoráveis para o concelho embora a maioria dos docentes do pré-escolar e 1º CEB não resida no concelho, o que inicialmente poderia demonstrar uma grande instabilidade desta classe profissional. Todavia, tal não se verifica. Embora os docentes, na sua maioria residam em Coimbra, muitos estão no topo da carreira e preferem leccionar no concelho de *Baixo Mondego* pelas facilidades de acesso existentes.

Todos estes aspectos, mas principalmente o surto demográfico, condicionaram a forma de actuação da autarquia ao nível da educação privilegiando uma gestão onde se verifica a negociação com parceiros sociais e cujas principais actividades são de inovação, tal como Mozzicafreddo *et al.* (1989) caracterizou. Embora existam muitas actividades de rotina no quotidiano do sector da educação como sejam as competências associadas às questões das infraestruturas, da acção social escolar ou dos transportes escolares verificamos a existência de actividades de inovação com a criação do CLE antes destes estar regulamentado, o início da elaboração da CE quando não se sabia concretamente do que tratava o documento, ou ainda nas inúmeras não competências que assegura, quer ao nível da educação e expressão musical, da expressão físico-motora, do aparecimento das aulas de inglês quando ainda não se falava deste assunto, ou da atribuição de prémios aos melhores alunos às disciplinas de inglês, português e matemática. Embora no CLE e posteriormente, no CME se discutam essencialmente assuntos da competência da autarquia, estes conselhos foram e são utilizados para estabelecer uma ponte entre os diversos intervenientes na comunidade, e discutir a questão educativa para além das competências autárquicas, tentando o município, com o auxílio dos membros do CME, alargar o seu âmbito de actuação ao nível da educação, para desta forma conseguir que as novas famílias – através dos seus filhos – comecem a criar raízes no local, a desenvolver um sentimento de pertença que as faça ver e entender o concelho de *Baixo Mondego* como algo mais do que o lugar onde pernoitam. Através da disponibilização de inúmeras actividades educativas que não são da sua competência a autarquia tenta desenvolver o local evitando futuros focos de tensão e conflitos decorrentes das inúmeras diferenças que separam as novas populações daquelas que já estavam há muito instaladas no concelho. Assim, se pode verificar a mudança que de alguns anos a esta parte se está a processar na imagem do poder local, este deixa de ser a instituição que realiza unicamente obras e licenciamentos para passar a ser uma instituição fundamental no desenvolvimento do local, desenvolvimento entendido em todas as suas vertentes, quer social, económica ou cultural.

De acordo com Ruivo (2002b) quando um território apresenta uma população heterogénea, como é o caso de *Baixo Mondego*, com fracas

solidariedades primárias e com uma população sem ligações afectivas com o território a intervenção local tenderá a ser fraca. Porém, *Baixo Mondego* parece diferenciar-se desta situação. Apesar de ser um concelho com características propiciadoras de uma heterogeneidade populacional, a intervenção da autarquia ao nível da educação tem sido bastante intensa. Desde a criação do CLE quando este ainda não estava regulamentado até à realização de não-competências, tem sido bastante intensa a actuação autárquica. Por trás desta actuação parece estar a necessidade de fazer com que as novas populações desenvolvam um sentido comunitário e de pertença do local, criando um laço que as una às diversas populações e com o território.

VI – Estudo de Caso de *Sicó*

1. *Caracterização sócio-demográfica do território*

O concelho de *Sicó* situa-se no distrito de Coimbra pertencendo à NUT III, sub-região do Baixo Mondego. Faz fronteira com os concelhos de Condeixa-a-Nova, Montemor-o-Velho, Pombal, Ansião, Figueira da Foz e Penela. É composto por 12 freguesias divididas entre uma zona serrana de baixa altitude, integrada na serra do Sicó e uma zona mais plana onde se constata a predominância de diversas bacias de aluviões.

De acordo com os Censos de 2001, o concelho de *Sicó* tinha, nesse ano, 20940 indivíduos residentes, assistindo-se a um crescimento negativo de 3,5% em comparação com o ano de 1991 (21704 habitantes), com grandes repercussões no grupo etário dos 0 aos 14 anos (AMC; 2003). Deste facto decorre uma taxa de natalidade, em 2004, na ordem dos 7,7‰, uma taxa de mortalidade por volta dos 13,8‰ e um índice de envelhecimento de 222,3% (www.ine.pt).

Este envelhecimento populacional é especialmente visível nas freguesias situadas na zona serrana, enquanto nas freguesias mais próximas do litoral se tem verificado um aumento populacional acompanhado de um aumento urbanístico. Este envelhecimento populacional numa zona do território e crescimento demográfico na zona oposta à primeira deve-se, em grande parte, à questão das acessibilidades do concelho de *Sicó*. As acessibilidades condicionam todo o desenvolvimento sócio-económico do concelho. *Sicó* possui uma rede ferroviária com importância histórica no concelho:

“(...) o caminho-de-ferro tem um peso muito importante e é histórico em Sicó porque empregava mais gente, as famílias concentravam-se junto a este meio de transporte, ainda hoje ele é o mais utilizado nestas freguesias, e portanto continuou a concentrar muita população.” (entrevista 1, linhas 105-109).

A falta de ligação do concelho a grandes eixos rodoviários nacionais propicia o fechamento concelhio, pois o território não possui vias de ligação, de grande importância, com os concelhos limítrofes, caracterizando-se estes acessos por estradas com faixas simples de pequena dimensão. Apesar do concelho ser atravessado pela auto-estrada 1 e pelo itinerário complementar 2

não possui qualquer acesso directo à auto-estrada, sendo necessário ir a Condeixa-a-Nova ou Pombal para aceder à referida via. Relativamente ao IC2 ele separa a zona serrana do restante concelho, isolando ainda mais aquela zona do todo do território, evidenciando os acessos a esta via alguma falta de segurança, caracterizando-se por estradas que passam por pequenas localidades onde a velocidade não pode ser exagerada.

Constatamos assim, que as zonas onde se verifica um decréscimo populacional são, principalmente, aquelas que o IC2 separa do restante concelho situadas na zona serrana. Por outro lado, as freguesias *A* e *B* são aquelas onde se tem verificado um aumento populacional, com uma conseqüente explosão urbanística, decorrente da existência de estações de caminho-de-ferro, as quais permitem um fácil e rápido acesso a Coimbra,

“Segundo os últimos dados sobre a população e sobre os aumentos e diminuições dos números de habitantes, todas as freguesias do concelho de Sicó estavam a perder habitantes à excepção de A. O que não deixa de ser interessante porque em A param praticamente todos os comboios, portanto chegar a Coimbra é muito fácil a partir da estação de A, portanto lá é onde se verifica o maior aumento (...)” (entrevista 1, linhas 109-115),

daí que cerca de 1870 pessoas se desloquem diariamente do concelho de *Sicó* para o de Coimbra, a fim de trabalharem ou estudarem, contrapondo com o número de saídas diárias de Coimbra para *Sicó* na ordem das 230 pessoas (AMC; 2003).

Este aumento populacional nas freguesias mais próximas do litoral e de Coimbra vem ao encontro das tendências de litoralização e urbanização intensificadas após 1974. Também no caso de *Sicó* verificamos um aumento urbanístico e demográfico das freguesias mais próximas das cidades de Coimbra e Figueira da Foz. A importância da estação de *B* (situada na freguesia de *A*) tem sido vital para o crescimento urbanístico das freguesias de *A* e *B* devido à proximidade física e em tempo facilitada pela rede ferroviária, uma vez que param nessa estação muitos comboios da linha do Norte bem como os comboios que fazem a ligação diária entre Coimbra e Figueira da Foz.

A tendência para a desertificação também é visível neste concelho estando as freguesias serranas a perder a sua população e a assistir ao seu

envelhecimento. Estas tendências demográficas têm as suas causas relacionadas com o difícil desenvolvimento da zona serrana e as difíceis acessibilidades. Assim, o envelhecimento e desertificação a que as freguesias de *C*, *D* e *E* estão votadas deve-se em grande parte às acessibilidades condicionadoras do acesso a esta zona da serra do Sicó, quer se utilize os acessos pelo concelho de *Sicó*, Condeixa, Penela, Ansião ou Pombal.

Relativamente ao tipo de população verificamos que na quase totalidade do concelho (excepto principalmente as freguesias *A* e *B*), existe uma população de características marcadamente homogéneas devido à inexistência de aumento populacional. Pelo contrário, tem-se mesmo constatado um decréscimo, aliado a um forte índice de envelhecimento, na ordem dos 215% segundo dados do INE. O crescimento económico, nestas freguesias, tem sido muito fraco ou mesmo nulo, não tendo potenciado o aparecimento de uma nova população de características distintas daquela que reside na maioria do concelho. Assim, ao nível da identificação comunitária a população não apresenta grandes assimetrias no seu interior, pois o seu centro é composto por população natural do concelho. Tal como defende Ruivo (2002b: 39) “(...) *as assimetrias locais tenderão deste modo a não ser muito fortes (...) o “espírito do lugar” inicial, por assim dizer, poderá mostrar-se de uma forma ainda precisa (...) constituindo, deste modo, um elemento aglutinador e ponto de referência dos caminhos, tanto comunitários como políticos e sociais*”. A identidade territorial da população é endógena ao local, possibilitando uma identificação com o meio circundante, tanto a nível físico como ao nível do sentido comunitário por ele produzido.

Mediante o facto desta comunidade não ter sofrido processos muito rápidos e intensos de crescimento económico e demográfico, o ponto de referência da sua identidade é constituído por todas as semelhanças que essa população tem em comum e que a une entre si. Existem laços e solidariedades territoriais que a identificam com cada um dos grupos que compõem a comunidade na construção do edifício territorial, permitindo assim a existência de diferenças e semelhanças entre os grupos, as quais vão construindo toda a identidade territorial, reconstruindo e intensificando o seu novo sentido. A existência destas solidariedades primárias materializa-se através de redes sociais simples compostas de interações, entreadjudas, relações face-a-face,

cumplicidades simbólicas entre indivíduos de uma mesma comunidade, mas também em nome da própria comunidade quando é necessário exaltar a identidade e pertença ao lugar (*idem*).

Características que começam a desaparecer das freguesias de *A* e *B*. A existência de caminho-de-ferro nestas localidades encurtou a distância temporal a Coimbra, levando a uma explosão do crescimento urbanístico em *A*, facilitada pelo facto da habitação ser mais barata comparativamente a Coimbra

"(...) na estação de A param praticamente todos os comboios, portanto chegar a Coimbra é muito fácil a partir da estação de A, portanto lá é onde se verifica o maior aumento, pode-se dizer maior e único aumento da população e onde se verifica também um crescimento que até é muito desorganizado, que por ausência de planos de pormenor, planos de urbanização para aquela freguesia e portanto hoje assistimos ao aparecimento de bairros residenciais na freguesia de A. Pessoas que compram habitação porque é mais barata, tem meio de transporte no caminho-de-ferro que também é barato que as leva para Coimbra (...)" (entrevista 1, linhas 112-121).

Mediante este contexto de crescimento urbanístico desordenado, crescimento populacional motivado pelo baixo preço habitacional e meio de transporte mais barato, acentuando a proximidade a Coimbra, poderemos estar a assistir ao aparecimento de uma população com características heterogéneas e com uma identidade territorial exógena ao local. Uma vez que o crescimento urbanístico em *A* e *B* resultam de um processo rápido e intenso, concentrando-se a população em redor de um fenómeno dinamizador das localidades, como é o caminho-de-ferro, sendo o próprio crescimento populacional decorrente de fluxos migratórios pendulares diários entre o local de residência e o local de trabalho, a médio prazo poderá a população natural destas localidades ser minoritária no conjunto da população desses territórios. A continuar este crescimento desordenado emergirá um tecido social local composto por variadas identidades territoriais distintas e divergentes da identidade territorial de acolhimento. A interacção entre diferentes identidades será fraca, dificultando a produção de um sentido comunitário e prevalecendo e agudizando-se o estilhaçamento da comunidade de acolhimento, tornando difícil ou quase impossível que as diversas comunidade se inclinem no sentido

de produzirem tanto uma nova comunidade como uma nova identidade que assemelhe e una todos os habitantes, desde os mais novos aos mais velhos. Perante a falta de um sentido comunitário, os laços informais e as solidariedades primárias são fracas, por não existir uma identificação simbólica com o território, sendo este apenas percebido como um meio de acolhimento físico. A inexistência de componentes simbólicas condicionará a criação de redes de solidariedades primárias, entre os diferentes grupos populacionais provenientes de diferentes contextos sócio-económicos. As diferenças entre as populações criarão e prolongarão o fosso entre a comunidade de origem e as novas comunidades que se estabelecerão no território (Ruivo; 2002b).

Actualmente assistimos ao aparecimento destas realidades nas localidades de *A* e *B*. Contudo, ainda não podemos alargar a existência deste fenómeno à totalidade das duas freguesias, pelo que julgamos ser ainda predominante no concelho de *Sicó* a existência de uma população com características tendencialmente homogéneas e com uma identidade territorial endógena ao local, apesar de podermos aceitar que este panorama mude no médio ou longo-prazo.

Relativamente à economia, também no concelho de *Sicó* observamos a tendência de terciarização que se verifica a nível nacional, conduzindo a que no final de 2004 existissem, no concelho, 2% de sociedades do sector primário, sendo esta actividade agrícola de subsistência e familiar, maioritariamente dedicada à produção de arroz. O sector secundário tinha um peso, em 2004, de acordo com dados do INE (www.ine.pt), de 24,5% sendo este sector composto por pequenas empresas de cariz familiar empregando no máximo, segundo uma entrevistada, até 5 trabalhadores, sendo empresas "(...) quase sazonais, como abrem também correm o risco de fechar (...)" (entrevista 1, linhas 139-149). Mediante este contexto é evidente o predomínio do sector terciário com 73,5% de sociedades.

Este predomínio do terciário é uma característica que se verifica na economia nacional decorrente das alterações iniciadas em meados dos anos 60 e intensificadas após a instauração da democracia relacionadas com fenómenos de urbanização, litoralização e consequente desertificação, mas

igualmente, com o ingresso, em larga escala, das mulheres no mercado de trabalho, o aumento da escolaridade com o alargamento do acesso ao ensino superior tendo como consequências o aumento dos postos de trabalho no sector dos serviços (Almeida *et al.*; 1994).

Porém, sendo indiscutível o fenómeno de terciarização da economia, as entrevistas realizadas apontaram uma outra causa para este forte predomínio do sector terciário neste concelho, o qual se prende com a hipótese de estarmos perante um executivo com características vincadamente personalizantes ao afirmar-se que “(...) a Câmara de Sicó é o maior empregador do concelho” (entrevista 1, linha 130). Esta afirmação conjugada com outros factores poderá evidenciar um forte grau de personalismo em que a câmara municipal assume uma plataforma de satisfação de interesses privados, nomeadamente através da possibilidade de conseguir emprego. Todavia, esta situação será analisada mais pormenorizadamente no ponto seguinte onde abordaremos a forma de actuação de executivo camarário tentando clarificar a existência ou não de actuações personalistas por parte do executivo autárquico.

A própria caracterização do sector terciário feita por um dos entrevistados não evidencia a existência de grandes empregadores no concelho que justificassem um tão alto peso do sector terciário, pelo contrário “(...) são os serviços normais de um concelho (...)” (entrevista 2, linhas 66-67), em que os maiores empregadores de mão-de-obra são a autarquia, o ensino, as finanças e as inúmeras IPSS existentes e “O comércio é reduzido uma vez que estamos muito próximos de Coimbra, não há desenvolvimento comercial (...)” (entrevista 2, linhas 65-66). Este panorama é muito bem caracterizado na entrevista 1 segundo a qual:

“Sicó não tem, digamos que não tem um pólo dinamizador da sua economia (...) a agricultura é uma agricultura familiar de subsistência, a nível da indústria, a indústria transformadora, não temos nenhuma indústria marcante quer por aquilo que transforme, quer pelo volume de mão-de-obra empregue, não temos, poderá existir a fábrica de campismo que emprega algumas pessoas mas também é um emprego sazonal, não é muito regular. Depois no que toca aos serviços, também o que temos são os serviços regulares de

qualquer concelho, portanto, não há um pólo dinamizador no concelho de Sicó.” (entrevista 1, linhas 175-184).

Não existindo no concelho um pólo económico dinamizador a população vê-se obrigada a ir trabalhar fora do município, as populações...

“(...) saem diariamente para trabalhar noutros concelhos, sendo Coimbra o destino da maioria da população de Sicó. Pessoas que venham trabalhar para Sicó é um número muito reduzido relativamente aos que saem e, curiosamente, é mais também para o sector dos serviços (...)” (entrevista 1, linhas 166-170)

e, principalmente, para a área da educação e inúmeras IPSS existentes no concelho. Inerente à incapacidade do concelho para gerar emprego está uma taxa de desemprego na ordem dos 6,5%, em 2001, tendo aumentado significativamente desde 1991, altura em que a referida taxa se situava em 5,2% segundo dados do INE.

A fraca vitalidade do tecido industrial concelhio explica o porquê da perda de população na quase totalidade do território, o elevado peso do sector terciário na economia local e a elevada taxa de desemprego registada. Estes dados vêm, igualmente ao encontro das conclusões de um estudo publicado, em 2005, pelo Instituto de Segurança Social, I.P. intitulado *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*, o qual situa o concelho de Sicó nos “Territórios envelhecidos e desertificados” (Tipo 4) onde apesar de existirem baixas taxas de monoparentalidade, de famílias de avós com netos a cargo, de criminalidade e de estrangeiros a residir no concelho, face às médias nacionais, verificamos a existência de taxas de desemprego não muito elevadas indicando, segundo o estudo referido, um fechamento da estrutura de oportunidades locais. A mão-de-obra excedentária já se deslocou para zonas economicamente mais dinâmicas não aumentando os valores relativos ao desemprego e este esconde situações de actividade agrícola ou outras actividades exercidas informalmente, impedindo, assim, a existência de situações de severa pobreza, sendo que o valor médio do IRS *per capita* nos concelhos que integram este tipo 4 é de 242,23€, enquanto a média nacional é de 338,45€. Este baixo valor de IRS *per capita* está, sem dúvida, relacionado

com o elevado número de pensionistas que caracterizam os “*Territórios envelhecidos e desertificados*”. Assim, a exclusão existente neste concelho está associada aos fracos processos de desenvolvimento os quais determinam a sua desertificação e marginalização face às dinâmicas económicas e sociais do país, pertencendo *Sicó* ao grupo que o mencionado estudo caracterizou como “*territórios à beira da morte social*” (ISS; 2005: 87).

2. Caracterização da actuação política da câmara municipal

Ao nível da actuação autárquica, o concelho de *Sicó* evidencia situações características do modelo patrocinador e fracos índices reveladores do modelo de “*Estado-providência*” ou mesmo do modelo de “*crescimento económico*”. Caracterizando-se este modelo pela existência de uma grande preocupação, por parte dos governos locais, em promoverem o aumento da riqueza dos seus territórios, aumento esse consensual entre as elites políticas locais, embora a autarquia assuma o papel de actor manifesto na promoção desse desenvolvimento, os interesses económicos serão os actores latentes desse mesmo crescimento (Ruivo; 2000).

Concretizando este tipo-ideal de modelo no caso do concelho de *Sicó*, os nossos entrevistados evidenciam que a autarquia nada tem feito para captar investimentos de avultada importância, pelo contrário, este executivo encontra-se no poder desde 1994 e o que os entrevistados têm constatado é uma redução da actividade industrial desde essa altura, uma perda de população, já demonstrada pelos dados do INE e o aumento da taxa de desemprego em 1,3%. Esta situação conduz a que os próprios entrevistados comparem o grau de desenvolvimento de *Sicó* com o desenvolvimento dos concelhos em seu redor, nomeadamente Pombal e Condeixa, concluindo que

“Posso dizer que aqui há uns 30 anos atrás Pombal, Sicó e Condeixa estariam, mais ou menos, no mesmo estágio de desenvolvimento, hoje não é difícil ver Condeixa como está, Pombal como está e Sicó como ficou, não está, isto nem avança é um retrocesso.” (entrevista 10, linhas 266-270).

A passividade da autarquia face à necessidade de desenvolver economicamente um concelho que está “*à beira da morte social*” (ISS; 2005:

87) choca os entrevistados, pois o desenvolvimento que visualizam no território refere-se unicamente à realização de rotundas, fontes e pouco mais, deixando que saiam empresas para Condeixa ou Pombal, empresas essas que fixadas no concelho permitiriam empregar muita mão-de-obra e possuiriam um grande número de clientes,

"Temos também outro aspecto exactamente na zona de Sicó que é o sub-aproveitamento da zona industrial, não terá grande aproveitamento, ou pelo menos não me parece que terá grande aproveitamento até de instalações, de fábricas que fecharam, que funcionaram lá e que fecharam. Não sei como é que está esse parque, andam com obras nos arruamentos mas pelo que eu tenho visto os próprios arruamentos são incompatíveis com o movimento de um parque industrial, porque são arruamentos simples e estreitos como qualquer zona habitacional para o trânsito de cargas e descargas de um parque industrial. Algumas coisas por lá instaladas mas não vejo grande desenvolvimento, penso que é outro sub-aproveitamento." (entrevista 2, linhas 15-25).

Constatamos, então, que na opinião dos nossos entrevistados, a actuação autárquica ao longo dos últimos anos tem-se pautado por um grande nível de passividade face à perda de importância concelhia relativamente ao desenvolvimento industrial e económico, mas igualmente face ao aumento do desemprego e perda de população

"(...) câmara já está, este político, este poder político-partidário já está instalado no concelho há 12 anos, está no final do terceiro mandato e notam-se algumas coisas, algumas rotundas, mudam-se muitas vezes as flores das rotundas e o aspecto visual das rotundas, como eu disse a criação de emprego, tem menos emprego aqui no concelho de Sicó, menos actividade industrial do que tinha há 12 anos atrás, tem perdido." (entrevista 2, linhas 138-143).

Por outro lado, os fracos investimentos que se vão realizando concretizam-se em obras de pequena monta, nomeadamente relativas a alguns arruamentos, ordenamento e embelezamento do espaço público:

“Eu acho que se há alguém que não é empreendedor e nem se preocupa muito com o desenvolvimento do concelho de uma forma geral é este executivo. Vão fazendo algumas obras, vão fazendo algum investimento mas é tudo para fora, é tudo aquilo que pode dar nas vistas e não faz investimentos de fundo que não tenham uma visibilidade a curto ou médio prazo mas que se venham de facto a ver, é tudo para o imediato. Há de facto umas rotundas jeitosas, muito engraçadas, acho que aí ficam muito bonitinhas, há instalações de fontes por tudo quanto é praças, não há preocupação sequer de ordenamento dentro da vila (...)” (entrevista 10, linhas 253-261).

Explicando-se, assim, o facto de tanto no ano de 1999 como 2000 os relatórios de actividades autárquica evidenciarem um maior peso percentual das despesas associadas às rubricas de “saneamento e salubridade”, “desenvolvimento económico e abastecimento público” e ainda “habitação, urbanização e urbanismo”, sendo em 2001, de acordo com o orçamento previsto para esse ano, a rubrica do “saneamento e salubridade” aquela com maior volume de despesas, seguida pela rubrica relativa à “cultura, desporto e tempos livres”.

Uma primeira análise destes factos evidenciaria uma preocupação da autarquia com o desenvolvimento económico do território, devido ao volume de despesas inerentes às rubricas associadas às questões do urbanismo, saneamento, abastecimento público e até comunicações, contudo, relacionando estes dados com os factos mencionados nas entrevistas realizadas verificamos que a situação não é tão linear como se poderia prever. Apesar da importância concedida a rubricas associadas ao desenvolvimento económico, esse desenvolvimento não se verifica e as despesas associadas a essas rubricas concretizam-se na rápida realização de empreendimentos como rotundas, fontes e pequenos jardins, enquanto os investimentos mais importantes para o desenvolvimento económico e social do território, quando se realizam, demoram anos até serem concluídos.

Este contexto demonstra que o executivo ainda não ultrapassou a função de realização de infraestruturação básica e de equipamentos locais para “(...) situar a autarquia nas ‘encruzilhadas do desenvolvimento’, definindo-a como actor de primeira instância na elaboração e execução das estratégias socio-

económicas locais e regionais (...)” (Ruivo, Francisco; 1999: 287), situação verificável pelo fraco peso que têm as rubricas como “defesa do meio ambiente”, “saúde”, “acção social”, “protecção civil” e até mesmo “educação” nos relatórios de actividade de cada ano. Uma autarquia situada num território com grande potencial ao nível dos recursos naturais, nomeadamente a exploração do turismo rural e de produtos endógenos da zona serrana, ou desenvolvimento dos recursos hídricos, tanto na freguesia de *Sicó*, como nas freguesias mais perto do litoral, e perante um cenário de iminente “*morte social*”, poderia desenvolver-se uma actuação ancorada no modelo do “*patrocinato específico*” em que o executivo local dedicasse a sua actuação à satisfação dos interesses das populações providenciando bens públicos. Assim a autarquia empenhar-se-ia no desenvolvimento económico concelhio concedendo importância a aspectos como a educação, acção social ou planeamento e ordenamento do território. Garantindo que a satisfação desses interesses estavam protegidos, ao mais alto nível, pelos contactos que o político local possui (Ruivo; 2000).

De acordo com as afirmações contidas nas entrevistas podemos concluir que a actuação autárquica é muito caracterizada pelo “modelo patrocinador”. Este modelo caracteriza-se pelo facto dos eleitos locais utilizarem as suas máquinas partidárias para distribuírem favores aos seus apoiantes, os quais se concretizam em empregos ou outro tipo de benefícios e que são retribuídos através de votos nesses eleitos (*idem*).

Em *Sicó* observamos a existência de variados factos demonstrativos do carácter patrocinador da autarquia, desde logo a concessão de subsídios a direcções associativas, as quais não demonstram qualquer tipo de actividade:

“(...) também se têm dado algum apoio à manutenção de associações fantasmas que não servem para nada, só servem para manter lá as direcções, até porque o movimento associativo não é de algum modo significativo para haver tantas associações, portanto uma em cada lugar, não é uma em cada sede de freguesia é uma em cada lugar. Todas elas, as associações, recebem um subsídio da câmara para se manterem abertas.”
(entrevista 2, linhas 151-157).

Verificamos, assim, a existência de um grande número de associações com pouca ou nenhuma oferta de actividades estruturadas, dedicando-se a áreas concretas e tradicionais como sejam a música, o folclore e o desporto, especialmente o futebol, não dinamizando a comunidade numa perspectiva de longo prazo, mas antes a curto ou médio prazo, através da realização de festivais de música, folclore ou mesmo festivais gastronómicos, sem mencionar os variados torneios concelhios de futebol.

A concessão de subsídios à manutenção de associações sem qualquer actividade de monta é, sem dúvida, uma forma de garantir apoio político-partidário, silenciando-se potenciais opositores à forma de actuação do executivo. Este silenciamento é igualmente utilizado para com representantes ou grupos de pessoas que possam acrescentar algo, situação bastante visível de acordo com uma das entrevistas: *"(...) há mais preocupação em calar as pessoas que se tornam incómodas, do que propriamente ouvir quem tem sugestões a dar."* (entrevista 10, linhas 280-281),

"(...) há descontentes em todo o lado, há sempre pessoas que estão descontentes, e essas são hostilizadas, essas são marcadas, há pessoal no terreno a marcar as pessoas que hostilizam, que são do contra, que não são da mesma cor política e elas são hostilizadas (...)" (entrevista 2, linhas 219-223).

O relacionamento estabelecido pela autarquia é baseado em trocas de interesses, encontrando formas de silenciar potenciais vozes contestatárias e opositoras à actuação do executivo. Esta troca de interesses e concessão de benesses para além de ser visível ao nível das associações locais, como já foi referido, foi também visível junto das juntas de freguesia para que as doze juntas existentes se tornassem apoiantes do executivo local:

"E este relacionamento é um relacionamento de interesses, quer dizer não é um relacionamento sincero. Hoje não é tão visível porque todas as freguesias pertencem ao mesmo partido, era mais notório quando havia freguesias, as resistentes que até ao último mandato estiveram na oposição, e essas sim, aí havia uma grande diferença e discriminação da câmara para as freguesias cuja junta de freguesia não pertenciam à mesma cor política do que as outras, e o que fez com que esses presidentes de junta não tendo arcaboço para

*lutar e para se manter na oposição se tivessem passado para o lado deles, pensando que assim que estivessem do lado deles iriam receber mais benesses. Mas como o dinheiro não chega nada mudou.*¹¹⁶ (entrevista 2, linhas 207-216)

Uma actuação como a do executivo de *Sicó* em que é privilegiada a concessão de benesses para obter mais valias eleitorais possui também um alto grau de pessoalização nessa mesma forma de actuação. São variados os factores que contribuem para a existência de elevados graus de pessoalização do poder nos municípios portugueses e, desde logo, o facto do presidente da câmara municipal ser o primeiro elemento da lista mais votada, situação ampliada se tomarmos em consideração o facto das autarquias possuírem determinadas competências as quais têm de ser exercidas pelo seu presidente. Um outro aspecto possibilitador de pessoalização e centralização do poder na figura do presidente é privilegiar-se uma actuação essencialmente de resposta às solicitações imediatas, indiciando, assim, dificuldades em definir orientações estratégicas a médio prazo, situação agravada pelas variadas carências dos concelhos (Mozzicafreddo *et al.*; 1989).

Em *Sicó* esta situação é bastante visível, os investimentos e obras realizados são essencialmente para publicitar o executivo, qualquer arranjo que a autarquia realize é alvo de uma inauguração e de uma placa alusiva à data. Estas situações caricatas exemplificam bastante bem uma actuação autárquica sem qualquer tipo de orientação a médio prazo mas antes uma actuação de resposta ao que é solicitado diariamente, actuação que é, igualmente, visível na dificuldade e na demora verificada em realizar empreendimentos importantes para o concelho, tal como é visível no seguinte excerto:

“Quer dizer os grandes empreendimentos da câmara deixa-me lá ver, temos o quartel da GNR que nunca mais acaba, nunca mais está feito¹¹⁷, as piscinas de I que levaram 10 anos desde que foram projectadas e foi comprado o terreno até serem inauguradas (...) As piscinas cobertas de Sicó não estão

¹¹⁶ Entretanto nas últimas eleições autárquicas a situação alterou-se uma vez que o presidente da câmara municipal mudou de partido político, do PSD para o PS, candidatando-se e vencendo por este último, não conseguiu arrastar atrás de si todas as 12 freguesias, voltando o concelho a ter freguesias afectas ao presidente da câmara municipal e outras que não o são.

¹¹⁷ Entrevista realizada em Novembro de 2004, tendo o novo quartel da GNR sido inaugurado e entrando em funcionamento apenas em Julho de 2006.

feitas, o projecto é da mesma época e estão por acabar de fazer.” (entrevista 2, linhas 157-163).

Esta dificuldade em planejar empreendimentos e os concretizar no menor tempo necessário prende-se em muitas situações com a concentração do poder na figura do presidente. Nestes casos o presidente está presente tanto na apreciação dos problemas como na sua resolução, a delegação de orientações, acções ou decisões no restante executivo é muito fraca ou nula (Mozzicafreddo *et al.*; 1989), apesar do presidente se rodear de vereadores e assessores os quais serão da sua inteira confiança. Esta foi uma das situações mais retratadas pelos entrevistados, todos mencionando que na autarquia de *Sicó* quem decide é o presidente, decisões tomadas sem necessidade de ouvir os vereadores ou técnicos:

“A atitude centralizadora domina a actividade deste executivo. Esta autarquia, a sua gestão é perfeitamente centralizada numa pessoa, ela toma as decisões todas e depois descentraliza o que quer nas pessoas da sua confiança, é assim que as coisas se têm passado.” (entrevista 9, linhas 244-247).

Mais uma vez se evidencia a necessidade do presidente se rodear de pessoas da sua inteira confiança, porém, nem o facto de serem actores da confiança do presidente evita que ele assuma atitudes autoritárias para com os vereadores em situações públicas:

“Por aquilo que eu conheço quem manda é o presidente. Aliás ele na frente de quem estiver manda calar qualquer vereador e o que ele assumir está assumido. Isso já aconteceu comigo há uns anos atrás depois de um pedido de transporte e o vereador ter dito que não, eu falei com ele [presidente da câmara municipal] e ele assumiu e cumpriu.” (entrevista 6, linhas 323-327).

Outra fonte potenciadora de pessoalização de poder é a identidade territorial dos autarcas e o seu protagonismo no local. Um dos factores importantes para o desenvolvimento de políticas ao nível do local é a existência de uma *“motivação especial”* possibilitada pela proveniência geográfica dos interventores ao território em questão, identificando-se de forma homogénea

com a identidade territorial emanada pelo local (Ruivo; 2002b: 48). O presidente da Câmara de *Sicó* nasceu e vive no concelho. Filho de uma família conceituada economicamente, ligada ao ramo dos serviços funerários, antes de ser eleito trabalhava em *Sicó* como docente na escola secundária da vila, percurso e antecedentes que fomentam em grande escala a ligação identitária que o autarca tem com o concelho.

O protagonismo dos actores locais pode-se revelar de extrema importância para a concretização de determinadas actividades. O seu perfil psicológico confere-lhes *"(...) poder para actuar de determinada forma, constituindo-se esse poder como um recurso fundamental para os resultados finais da actividade (...)"* (*idem*: 49), obtendo determinados recursos imprescindíveis. Uma forma de obter recursos e apoios verifica-se mediante a existência de redes de conhecimentos directos e indirectos que, quando activadas, permitem a obtenção de benefícios para a entidade representada e para a intervenção desencadeada. Se esta rede de conhecimentos era tradicionalmente associada aos conhecimentos pessoais, ela está em mudança emergindo nestes contactos grupos e associações tanto de carácter local como de cariz mais amplo (Ruivo; 2000). Mozzicafreddo *et al.* (1989) salienta igualmente a importância destas redes de relações estabelecidas com associações tanto anteriores como durante a presidência da câmara municipal.

Em *Sicó*, o presidente da câmara municipal tem uma grande rede de conhecimentos, desde logo partidários pelo facto de durante três mandatos ter sido filiado e militante activo do PSD neste concelho, mas também por todos os conhecimentos que foi acumulando devido ao facto de ser presidente da mesa de assembleia geral de várias associações e instituições locais, sendo caracterizado, numa entrevista, como um "polvo" que atinge todos os seus objectivos:

"Se há poder que está centralizado é aqui. Se há alguém que tem a sede de poder é o presidente da câmara. Eu penso que ele é mesmo o chefe, não é o líder, ele quer mesmo é comandar. Ele é de tal forma "ditador" que consegue estar dentro de todos os sítios com poder de decisão, sejam eles camarários, que é o presidente, como qualquer outro tipo de instituição, está em todo o lado, não entenda mal esta expressão, ele de alguma forma é um "polvo" que

consegue ter os seus tentáculos em todos os sítios que têm qualquer influência." (entrevista 10, linhas 286-293).

Se a pertença a entidades político-partidárias locais poderia ser um aspecto que diminuísse o apoio eleitoral aos autarcas devido à imagem negativa associada ao mundo político, onde, de acordo com o senso comum e veiculado um pouco pela comunicação social, proliferam autarcas infractores, manipuladores e gananciosos, a braços com investigações e inquéritos judiciais, o que constatamos em *Sicó* é que a filiação político-partidária do presidente não é decisiva. Antes do actual presidente ter sido eleito para o primeiro mandato, *Sicó* era conhecido como o concelho mais socialista da Europa, pelo facto do PS ganhar, com larga maioria, todas as eleições existentes. Porém, no primeiro ano da eleição do actual presidente, o PS passou por uma crise abrindo conflitos entre as estruturas concelhias do partido e as estruturas nacionais, associadas à escolha do candidato autárquico a apresentar pelo PS nas eleições da altura. Esta crise reflectiu-se no momento das eleições conduzindo a que o PS perdesse, pela primeira vez, a autarquia para o PSD obtendo este a maioria relativa. Durante os três mandatos, o PSD foi reforçando a sua posição na autarquia, mas também o presidente reforçou a sua posição no concelho e no partido, tendo mesmo passado um período de alguns meses como deputado europeu. Nas últimas eleições autárquicas, em 2005, perante um novo conflito no PS local por não aceitar o candidato imposto pelas estruturas nacionais, o presidente e o seu executivo candidatam-se pelo PS e ganham a autarquia mas desta vez sem a maioria de vereadores e possibilitando à CDU a eleição de um vereador.

A situação da mudança partidária potenciada pela existência de eventuais benefícios políticos para a pessoa do candidato descredibilizou-o bastante perante a opinião pública de *Sicó*, perdendo o PSD bastantes votos, apesar da lista do PS não ter ganho com maioria absoluta como o cabeça de lista veiculava. A eleição do actual presidente para um quarto mandato eleitoral, e apesar da atribulada mudança partidária, evidencia a grande quantidade de apoios e lealdades políticas que este actor congrega, pois conseguiu impor-se como candidato do PS, apesar da pública reprovação do órgão concelhio do partido levando consigo o executivo que tinha enquanto eleito pelo PSD. Antes

de ser pública a potencial candidatura do presidente da câmara pelo PS numa das entrevistas era-nos assegurado que

“O poder político em Sicó, o poder autárquico está personalizado numa pessoa, eu costumo dizer que é um “ídolo com pés de barro”, quando os pés se partirem o ídolo cai e cai tudo, ele ganha a câmara e não ganha mais nada. O poder autárquico, o poder da câmara está mesmo concentrado e pessoalizado, assume todo o poder, não dá poder a nenhum dos vereadores, todos fazem o que ele manda, ele puxa as orelhas a todos.” (entrevista 2, linhas 186-191).

Todavia, perante o contexto em que se verificaram as últimas eleições autárquicas no concelho, o presidente eleito demonstrou possuir uma rede extensa de contactos, a qual possibilitou a mudança do partido que o apoia.

O personalismo foi um dos traços caracterizadores da cultura política portuguesa que a revolução de 1974 não conseguiu apagar, pelo contrário,

“(...) a nova importância assumida pelos partidos após a ruptura na sociedade portuguesa, a tarefa de controlo territorial que a partir desse período lhes é cometida, bem como a disputa entre os próprios partidos que esse tal controlo pressupõem, conduziram ao ressurgimento dessa mesma figura (...)” (Ruivo; 2000: 82) de notável eleitoral.

Sendo o desenvolvimento de Sicó marcado pela realização de algumas obras que acabam por não trazer benefícios para o concelho pela sua inerente falta de utilização,

“As grandes obras feitas em Sicó de há 10 anos para cá tem proliferado alguns polidesportivos por todo o lado que não são rentabilizados uma vez que não há nenhuma estrutura que ligada ao desporto que seja uma ocupação, é uma coisa para estar ali porque todas as freguesias o querem.” (entrevista 2, linhas 147-151).

Evidenciando-se assim uma actuação caracterizada por uma enorme passividade face ao pouco desenvolvimento do concelho e crescente desertificação em alguns locais, levando a uma procura de emprego, por parte dos jovens noutros concelhos. Actuação marcada, igualmente, por uma

centralização e personalização do poder onde se torna evidente, pelas entrevistas realizadas a actores privilegiados do local, uma constante distribuição de favores e benefícios para garantir o apoio e a não oposição às actividades e decisões autárquicas.

3. Caracterização do Sistema de Ensino

O concelho de *Sicó* é um município bastante extenso funcionando, no ano lectivo 2005/06, 18 estabelecimentos de educação pré-escolar. Desses 18 estabelecimentos, 13 eram Jardins-de-Infância da rede pública de ensino, 4 eram pertença de Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)¹¹⁸ existindo uma casa-da-criança da responsabilidade da autarquia.

Relativamente ao 1º CEB, este era composto por 31 escolas todas pertencentes à rede pública. O 2º e o 3º CEB são assegurados por uma escola EB 2/3 localizada na sede de concelho e por um estabelecimento privado existente na freguesia *A*. Este estabelecimento oferece, igualmente, o ensino secundário tal como a escola secundária sedeadada na vila de *Sicó*. Também, nesta localidade encontramos uma escola profissional e a Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental (APPACDM).

De acordo com um estudo do Instituto de Segurança Social, *Sicó* é um concelho onde a percentagem de população com escolaridade menor ou igual à obrigatória se situa entre os 62,2% e os 69,3%, valores inferiores à média nacional (73,1%), porém, o mesmo não se verifica com a taxa de analfabetismo. Esta, no concelho de *Sicó*, localiza-se entre os 16,7% e os 21,8 pontos percentuais, enquanto a nível nacional ronda os 13,52%. Uma das razões para esta situação será o elevado índice de envelhecimento da população do concelho, a qual, durante a idade escolar, não era obrigada a frequência do sistema de ensino, fazendo aumentar a taxa de analfabetismo. O abandono escolar precoce refere-se ao valor percentual de jovens entre os 10 e os 15 anos que não concluíram o 3º CEB nem se encontram no sistema de ensino. Este valor já se aproxima um pouco mais da média nacional (3,02%) sendo, apesar de tudo, ainda inferior (1,7%-2,8%) a esse valor. O último dos valores associados ao panorama educativo do concelho de *Sicó* respeita à taxa

¹¹⁸ IPSS situadas nas freguesias de *B*, *A*, *F* e *G*.

de saída antecipada do sistema escolar, isto é, aos indivíduos com idades entre os 18 e os 24 anos que não concluíram o 3º CEB, nem frequentam a escola. Neste ponto, os valores em *Sicó* (9,4%-18,4%) são bastante inferiores à média nacional (27,1%) (ISS;2005) o que se compreende, por um lado, pela existência de duas escolas com 2º e 3º CEB no concelho e por outro lado, devido ao grande número de Cursos de Educação e Formação de Adultos, os quais poderão dar uma certificação escolar de 1º, 2º ou 3º CEB, e que, desde 2001, têm grande importância e visibilidade no concelho de *Sicó*.

Se atentarmos ao local de residência dos educadores de infância e dos professores do 1º CEB a leccionar na rede pública de ensino, verificamos que a maioria reside fora do concelho, podendo evidenciar uma grande instabilidade destes grupos profissionais. De um total de 16 educadores de infância a leccionar no concelho no ano lectivo de 2005/06, apenas 6 residiam no concelho de *Sicó* (37,5%), relativamente aos docentes do 1º CEB, os dados são um pouco mais animadores, de 56 docentes, 27 residiam no município no ano lectivo de 2005/2006. Estes baixos valores de docentes a residirem no concelho em que leccionam (37,5% das educadoras de infância e 48,2% dos professores do 1º CEB) poderá dificultar uma intervenção homogénea e coesa em prol do desenvolvimento concelhio. Desde logo porque os locais são constituídos pelos actores sociais que neles habitam, actores individuais que construirão o actor social colectivo, assim o território é construído pelos variados elementos que compõem o local (Ruivo; 2002a). Transpondo esta situação para a realidade de *Sicó*, verificamos que a nível educativo este território não é construído por um dos elementos mais importantes ao nível da educação, que são os docentes. Considerando que 54,2% dos docentes (cerca de 63% das educadoras de infância e 52% dos professores do 1º CEB) a leccionar no concelho de *Sicó* não residem neste território a sua contribuição para a constante construção simbólica do local é escassa, limitando-se à duração do horário de trabalho.

Outro aspecto dificultador da construção da imagem do território e de adequadas políticas públicas, neste caso educativas, a adoptar relaciona-se com a dificuldade em criar laços sociais para desenvolver o território. Os laços sociais são um dos aspectos organizadores da realidade subjectiva, levando os

actores a viverem em comunidade e a construírem relações sociais coesas e fortes capazes de se orientarem para uma melhor acção local. São os próprios laços sociais que constroem as relações sociais e estas são o “*cimento social*” (*idem*: 6), o aspecto agregador da comunidade, aquilo que a une apesar das diferenças de todos os seus membros constituintes. Sem a existência de relações sociais, devido à inexistência de laços sociais, é difícil construir uma coesão social forte possibilitadora da integração social dos seus membros numa determinada comunidade, bem como a execução de políticas educativas no longo prazo.

A viagem diária que os professores fazem entre o concelho em que residem e *Sicó* funciona como o corte entre o contexto social e o contexto profissional. No concelho de residência os docentes desenvolvem todos os seus laços e relações sociais enquanto no concelho de trabalho estabelecem maioritariamente relações profissionais, as quais, se se prolongassem nos anos lectivos seguintes poderiam acabar por fundar laços sociais criando alguma pertença ao território:

“(...) quando nós passamos a fazer parte de uma escola e sabemos que nos próximos anos eu vou estar a trabalhar com aqueles alunos naquela escola eu tentarei fazer o melhor possível nele, na relação com os pais, na relação com o meio, na relação com a autarquia, na relação com os alunos na sala, portanto é verdade que se tenta fazer o melhor (...)” (entrevista 9, linhas 112-117).

Dos docentes que não habitam em *Sicó* há quem resida em Mira, Castanheira de Pêra, Ílhavo, Leiria, não esquecendo os concelhos limítrofes de *Sicó*. Apesar de habitarem num concelho fronteiriço a escola onde leccionam pode situar-se a largos quilómetros do local de residência, muito por força do concelho de *Sicó* ser bastante extenso e as vias de comunicação acabarem por ser mais um entrave à criação de laços e relações sociais com as comunidades constituintes do território, pois os docentes preferem locais de trabalho relativamente próximos da residência e, quando não é possível, onde haja facilidade de acessos.

A viagem diária destes docentes a caminho do concelho de *Sicó* será o verdadeiro impedimento de uma pertença efectiva ao território e consequente

identidade territorial. A identidade e o sentido de pertença destes actores ao concelho de *Sicó* será, na grande maioria das vezes, fraca pois apesar de aqui passarem grande parte do dia, a sua vivência social privilegiar-se-á no seu local de residência e chegando a Julho, no final do ano lectivo, muitos mentalizar-se-ão que o ano lectivo seguinte iniciar-se-á noutra local. Portanto, a pertença territorial a *Sicó* que poderia estar a germinar, desaparece para se deslocar para um novo concelho no ano seguinte.

A identidade e o sentido de pertença dos docentes é outro ponto-chave para o estudo da questão educativa. Tendo em conta que pretendemos analisar a descentralização de competências para as autarquias ao nível da educação, os protagonistas e principais agentes da intervenção no local serão a autarquia e os docentes. Relativamente aos membros autárquicos já anteriormente abordámos a questão, evidenciando o grande protagonismo no local e consequente sentido de pertença que, principalmente, o presidente da autarquia possui. Quanto aos docentes verificamos que a ligação que a maioria possa ter ao local é diariamente interrompida com a viagem de regresso ao concelho de residência no final do horário de trabalho, tal como no final do ano a ligação volta a ser interrompida ou mesmo quebrada com a hipótese de ir leccionar para outra escola fora do concelho de *Sicó*. O conhecimento dos problemas locais que pudesse estar a ser consolidado e a maior “(...) proximidade e capacidade ou predisposição para lidar com eventuais fórmulas para a resolução destas (...)” (Ruivo; 2002a: 10) é nula pelo facto dos docentes não terem conseguido criar um sentido de pertença e uma identidade territorial ao concelho de *Sicó*, não sendo num ano lectivo que os docentes desconhecedores do território criam a sua ligação ao mesmo.

Apesar da não residência dos docentes da educação pré-escolar e 1º ciclo no concelho de *Sicó*, a maioria dos docentes entrevistados eram pessoas que viviam e leccionavam no concelho, com fortes laços de pertença ao território, por residirem e leccionarem no concelho, por estarem envolvidos na vida política concelhia sendo ou tendo sido membros da assembleia municipal, por terem uma participação cívica na comunidade conhecendo bastante bem o território em causa. Quando questionados sobre o envolvimento dos docentes na educação ao nível local e se o tipo de actuação da autarquia poderia

depende do facto da maioria dos docentes residir fora do concelho foi-nos referido que quanto maior for a estabilidade do docente maior será o seu envolvimento no local, daí a importância concedida por Ruivo (2002a; 2002b) à questão dos laços sociais, à identidade territorial e sentido de pertença dos actores envolvidos na questão educativa do concelho em causa, pois quanto mais forte for o vínculo simbólico e afectivo do indivíduo ao local, maior e melhor será o seu envolvimento no diagnóstico e resolução dos problemas do local. Embora sejam necessários outros factores para que tal se verifique, como sejam uma política de envolvimento de todos os docentes por parte da autarquia, a existência de boas condições de trabalho e, por último, um interesse explícito por parte da autarquia ao nível da educação. Em *Sicó* verificamos que

"Há no concelho de Sicó uma quantidade de gente nova que não vive aqui, está um ano e depois vai-se embora, mas sempre houve, e é muito difícil as pessoas sentirem-se envolvidas, as que ganharam raízes no concelho tomam duas posições: umas já sabem do que a casa é gasta [relativamente à actuação autárquica ao nível educativo] e vão ao que querem, o meu caso, conheço-os por dentro e por fora e se acho que aquilo me interessa ir levo os meus meninos, se não me interessa porque acho que aquilo são parangonas digo que não vou e digo porque não vou." (entrevista 6, linhas 259-266)

"(...) mas também me parece que não basta. Porque estes professores até podem ser do concelho e até podem estar colocados numa escola e só saírem de lá quando quiserem, se não lhe são dadas condições para que eles possam trabalhar de forma diferente a desmotivação domina e compreende-se perfeitamente a actuação deste professor." (entrevista 9, linhas 119-124)

Estes excertos vêm confirmar a necessidade de criar laços sociais com o território e as vantagens para o desenvolvimento social local e para a implementação das políticas públicas que os actores sociais se sintam ligados e se identifiquem com o território no qual desempenham a sua actividade profissional. O distanciamento do local de residência face ao local de trabalho é uma desvantagem que se vai espelhar e reflectir no desempenho dos docentes e na sua motivação. Contudo, constatamos um facto novo para compreender a possível não ligação dos docentes ao território em causa e que se relaciona

com a posição da autarquia face às questões educativas, em particular, e ao desenvolvimento do município, em geral. Através destes excertos podemos reforçar as conclusões que chegámos anteriormente a respeito da forma de actuação desta autarquia. Verificamos que as actividades educativas desenvolvidas pela autarquia têm como finalidade a obtenção de dividendos imediatos, numa actuação muito próxima do populismo, em que os momentos e os locais para o executivo se mostrar são escolhidos com bastante precisão de forma a conseguir captar o máximo de atenções e maximizar o mediatismo proveniente dessas situações. Por outro lado, estes excertos deixam antever algum descontentamento para com a autarquia relativamente à sua actuação ao nível da educação. Numa análise um pouco superficial parece-nos que os docentes que já trabalham no concelho há alguns anos - daí já terem desenvolvidos solidariedades primárias, sentido de pertença e se identificarem com o território - vêem o seu interesse pelo local ser colocado em segundo plano pela falta de condições de trabalho nos edifícios escolares onde leccionam, daí emergir a desmotivação e o desinteresse pelo local.

Contrapondo a instabilidade dos docentes e a sua dificuldade em criarem as suas raízes no concelho de *Sicó* verificamos a vitalidade da "*sociedade civil formal*" (Ruivo; 2002b: 32). Esta vitalidade constata-se pela existência de 7 IPSS a desenvolverem actividades nas áreas de infância e educação, relacionadas com valências de pré-escolar, quer sejam creches ou jardins-de-infância, desenvolvem a componente de apoio à família, englobando serviços de refeições, actividades de tempos livres para alunos do 1º CEB e prolongamento de horário para as crianças do pré-escolar e serviços de transporte, indo buscar de manhã e levando no final do dia a criança à sua residência. Nem todas estas IPSS têm todos estes serviços, porém algumas asseguram todas estas actividades, acrescidas, ainda, de actividades extracurriculares. Não sendo "*sociedade civil formal*" no sentido em que não é uma IPSS, a APPACDM disponibiliza actividades de ATL e serviço de refeições para as crianças que frequentam o 1º CEB.

A existência de variadas IPSS com um domínio de actuação semelhante entre elas e a sua constante dependência do Estado face a aspectos logísticos, financeiros e burocráticos (*idem*) leva-as a procurarem meios alternativos de

subsistência daí tentarem assegurar uma panóplia tão vasta de serviços, detectando-se no concelho de *Sicó* que as:

“(...) IPSS que proliferam por todo o concelho e cujas carrinhas atravessam numa guerra feroz o concelho para ir buscar alunos aqui e ali, crianças sem nenhum ordenamento, outra coisa que seria sinónimo de uma boa organização é que as IPSS, na minha maneira de ver, prestassem bons serviços mas tivessem uma área geográfica delimitada, sendo tantas escusavam de fazer este cruzamento de carrinhas que se cruzam a ir buscar crianças a freguesias onde também há serviços, há IPSS.” (entrevista 2, linhas 55-61).

Apesar de constatarmos a vitalidade do trabalho desenvolvido pelas IPSS, e da vida associativa ser *“(...) um bom teste para se conhecer a efectiva existência de uma comunidade porque é nela que se desenvolvem de forma privilegiada as relações sociais a nível local (...)” (Fernandes; 1993b: 13)*, verificamos a inexistência de uma estrutura coordenadora da intervenção educativa por elas oferecida. O excerto atrás transcrito é disso exemplo. São diversas as IPSS no concelho sem qualquer delimitação do seu domínio geográfico de actuação, apercebemo-nos que entre estas instituições *“(...) não existirá aqui uma actuação conjunta que permita estabelecer e manter uma rede social operativa que viabilize, fortaleça e optimize a organização local (...)” (Ruivo; 2002b: 37)*, neste caso, ao nível da educação. Pelo contrário, a situação transcrita deixa mesmo antever a existência de alguma competição entre as variadas entidades, mostrando que a intervenção se possa desenrolar de uma forma atomizada e fragmentada entre diversas IPSS concelhias que trabalham em prol da educação.

Tal como Ruivo (2002a: 9) defende, a existência de uma *“casa associativa”* seria fundamental para que os agentes envolvidos nas políticas públicas relacionadas com a educação se pudessem encontrar para discutir e melhor orientar a sua acção. Esse papel de *“casa associativa”* poderia ser desempenhado pelo CME, uma vez que seria uma instância onde estariam agregadas diversas entidades com actividades ao nível da educação e não só, seria, quanto a nós, um bom local para discutir problemas educativos concelhios, planear e organizar entre as várias entidades as actividades e

serviços educativos, rentabilizando os recursos de cada parceiro no CME, podendo assim desenvolver a educação no concelho e, conseqüentemente, ajudar a promover o desenvolvimento económico, social, cultural de todo o território.

4. Política educativa do município de Sicó

Após termos caracterizado sócio-demograficamente o concelho de *Sicó*, tendo verificado que é um concelho à *"beira da morte social"* devido ao acentuado envelhecimento da população e crescimento populacional negativo, fenómeno acentuado pelas fracas acessibilidades ao território e pelo fraco desenvolvimento económico, após verificarmos que a actuação autárquica é bastante passiva face a esse fraco desenvolvimento económico, sendo os grandes investimentos concelhios muito ligados a obras de pequeno vulto que pouco contribuíram para o desenvolvimento do local, sendo essa mesma actuação ancorada em redes de conhecimentos e influências, levando a que a quase totalidade dos nossos entrevistados mencione a centralização e personalização do poder como sendo as grandes características definidoras do executivo. Por outro lado, mediante a constatação de uma rede de estabelecimentos de ensino bastante grande, devido à extensão geográfica do próprio território, tanto estabelecimentos públicos como IPSS com grande importância nas valências relacionadas com a infância, e perante o facto da maioria dos docentes do concelho não residirem aqui, parece-nos que possuímos dados suficientes para passarmos agora a analisar os aspectos relativos à política educativa desenvolvida pela autarquia.

Caracterizando-se o país pelo andamento a duas velocidades, havendo uma velocidade rápida associada ao aparecimento de legislação bastante adequada e dignificadora do importante papel que o poder local desempenha no desenvolvimento social e económico do território; mas por outro lado essa importância acaba por não se concretizar devido à não regulamentação da legislação, ao incumprimento das transferências financeiras anteriormente acordadas, bem como o não cumprimento da lei das finanças locais, o que acaba, de ano para ano, por estrangular cada vez mais as autarquias,

encontrando-se estas muitas vezes perante problemas de falta de financiamento para investimentos importantes e urgentes para o local.

Sabendo da existência destas duas velocidades pretendemos averiguar até que ponto estas duas velocidades também se verificam ao nível das competências educativas dos municípios.

Pelo que verificámos do enquadramento teórico realizado, são variadas as competências municipais ao nível da educação, por serem tão vastas Barroso *et al.* (2003: 9) agrupou-as em três tipos de competências. O primeiro grupo agrega as *“competências relativas à concepção e ao planeamento do sistema educativo”*, isto é, a criação do CLE – e mais tarde do CME -, a elaboração da Carta Educativa e aspectos inerentes ao agrupamento escolar, nomeadamente o parecer sobre a constituição desta estruturas, o integrar as assembleias de escola e agrupamento e ainda a celebração de contratos de autonomia. Um segundo grupo de competências relaciona-se com a *“construção e gestão de equipamento e serviços”*, particularmente, a construção, apetrechamento e manutenção dos jardins-de-infância e escolas do 1º CEB, a gestão dos refeitórios escolares e do pessoal não docente afecto a estes níveis de ensino. Por último, existem *“competências relativas ao apoio aos alunos e aos estabelecimentos”*, grupo que inclui o assegurar de transportes escolares ou, em sua alternativa, o alojamento aos alunos do ensino básico, a participação na acção social escolar, o apoio em actividades complementares de acção educativa ao nível pré-escolar e ensino básico, tal como o apoio na educação extra-escolar.

Perante este vasto leque de competências e atribuições educativas do poder local pretendemos aferir a existência ou não de discrepâncias entre o legalmente estipulado e o domínio das práticas, pesquisar sobre a possibilidade da autarquia de *Sicó* ter determinadas competências educativas, as quais não cumpre, ou se, pelo contrário, assegura determinados serviços que não são da sua competência. Desejamos caracterizar a política educativa praticada pela autarquia através do recurso às entrevistas realizadas, aos dados constantes dos Relatórios de Actividade da autarquia a que tivemos acesso, bem como, a notícias que fomos recolhendo ao longo do tempo em que realizámos o estudo. Esforçar-nos-emos por relacionar todos os aspectos que formos documentando com os dados que possuímos da caracterização

social, demográfica, económica e educativa do território e ainda sobre a forma de actuação que tem sido praticada pela autarquia ao longo dos últimos anos. Desta forma, pretendemos, assim, analisar as discrepâncias entre a *“law in the books”* e a *“law in action”* (Ruivo; 2002b: 23), começando, para isso, através das competências associadas à *“concepção e planeamento do sistema educativo”* e principalmente pelo processo de criação do agrupamento de escolas no concelho de Sicó.

4.1 Concepção e planeamento do sistema educativo

Este é um grupo de competências alargadas e que permitem à autarquia ter uma posição importante ao nível do planeamento do sistema educativo, ao englobar estruturas em que o município tem de intervir directamente com os órgãos directivos do sistema educativo local. Ao nível do agrupamento de escolas, com a publicação do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, a autarquia tinha de dar um parecer sobre a constituição do agrupamento e tinha de ser ouvida pela respectiva DRE aquando do processo de criação do agrupamento. Após a constituição do mesmo, a autarquia assumiria um papel deveras importante pois passaria a estar representada na direcção do respectivo agrupamento, nomeadamente na assembleia de escola. No preâmbulo do novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas e agrupamentos de escolas¹¹⁹, a criação desta nova estruturas deveria proporcionar *“(...) a realização de uma política coerente e eficaz da rede educativa, numa lógica de ordenamento do território, de descentralização e de desenvolvimento económico, social e cultural sustentado e equilibrado.”*, a autarquia não podia deixar de surgir como um parceiro privilegiado por ser quem melhor conhecia o território em causa. Todavia, legalmente, as autarquias viram o seu papel ser restringido à emissão de um parecer sobre a proposta de criação de um agrupamento e à sua audição pelo director regional de educação da respectiva área.

Em Sicó, a situação foi um pouco conturbada com o aparecimento do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio. Houve a criação de dois agrupamentos horizontais (agregando a educação pré-escolar e 1º ciclo). As dificuldades na

¹¹⁹ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

criação do agrupamento começam logo pela escolha do tipo de agrupamento – se horizontal ou vertical. Pelo que nos foi dado a perceber a primeira das razões para a não criação de apenas um agrupamento prende-se com a dispersão territorial das escolas. Existindo um grande número de jardins-de-infância e escolas do 1º CEB o que aliado ao facto de *Sicó* ser um concelho geograficamente muito extenso, dificultava a criação de apenas um agrupamento:

“O concelho de Sicó é uma realidade muito especial, para além do agrupamento ser assim, ele resulta exactamente da especificidade de Sicó. Sicó é um concelho pequeno, mas muito grande em área geográfica, muito disperso. Ele é pequeno em termos da população geral mas é muito grande em termos da área geográfica, em termos de dispersão e por essa razão há muitas escolinhas espalhadas pelo concelho (...)” (entrevista 11, linhas 121-126).

Esta situação demonstra que a dispersão geográfica do concelho, estendendo-se de uma zona serrana e afastada da sede de concelho até uma zona mais litoral com uma vivência comunitária diferente do restante concelho inerente ao emergente processo de urbanização, acabam por dificultar a concretização de políticas educativas, neste caso concreto a criação de um único agrupamento de escolas.

Este decreto-lei¹²⁰ para além de defender um ordenamento da rede educativa valorizava também a unidade do sistema educativo ao nível da escolaridade básica, o que na prática se traduziria pelo facto das crianças entrarem num jardim-de-infância e continuarem até ao final da escolaridade básica em escolas muito próximas. Ora devido à dispersão geográfica do concelho os alunos das freguesias de *B*, *A*, *H* e *I* não vão para a escola EB 2/3 pública do concelho, situada em *Sicó*, mas antes para uma escola privado com 2º e 3º CEB e ensino secundário situada na freguesia *A*. Mais uma vez as ligações identitárias destas freguesias ao caminho-de-ferro fazem com que as crianças não venham a frequentar o 2º e 3º CEB e ensino secundário em *Sicó* preferindo antes a escola privada ou em alternativa o ensino público do concelho de Montemor-o-Velho.

¹²⁰ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio

Assim, tendo em conta que no concelho de *Sicó* não existe a unidade do ensino básico, pois o 2º e 3º CEB se dividem por duas escolas, com áreas de influência diferentes, a posição para a criação de dois agrupamentos horizontais ganha consistência situando-se um em *I*, agregando as freguesias próximas do caminhos-de-ferro e mais litorais, e outro em *Sicó*, congregando as freguesias próximas de *Sicó* e da zona serrana.

Em finais de 1998, a administração regional de educação começa a fazer reuniões com os docentes dos diferentes concelhos a fim de clarificar a nova forma de gestão e administração¹²¹. Em *Sicó*, desde o início do processo, educadoras de infância sindicalizadas começam a defender a existência de dois agrupamentos horizontais. A mobilização destas educadoras rapidamente atinge os professores do 1º CEB e, simultaneamente, começam a defender a existência de dois agrupamentos horizontais. Esta mobilização foi constante e permanente, mas também favorecida por factores não directamente relacionados com a posição dos docentes. Por um lado, a dispersão geográfica do concelho e falta de unidade no ensino básico, por outro lado a coincidência do delegado escolar em exercício atingir a reforma, sem que fosse nomeada outra pessoa para o cargo, uma vez que se previa a extinção destas estruturas.

A oposição à criação de um agrupamento vertical verificava-se, também, na falta de vontade dos docentes da escola EB 2/3 e do próprio órgão de gestão em se associarem aos docentes do pré-escolar e do 1º ciclo:

“(...) não seria só a EB 2/3 a ter relutância em associar-se ao pré-escolar e 1º ciclo se também não seria do pré-escolar e do 1º ciclo, porque em termos do corpo docente as pessoas também não conseguem ter a percepção de que são docentes independentemente do ciclo em que estejam a trabalhar e fazem sempre a diferença entre é pré-escolar é educadora, é professor do 1º ciclo e os do 2º ciclo e do 3º ciclo sentem-se também de alguma forma diferentes, há uma diferenciação entre os níveis de ensino que eu penso que não têm fundamento, mas o que é certo é que existe e as pessoas têm uma certa relutância em ultrapassar essas diferenças (...)” (entrevista 10, linhas 123-131).

¹²¹ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

Neste caso eram essencialmente interesses corporativos inerentes à classe docente que inviabilizavam o trabalho em conjunto dos docentes de todos os níveis de ensino. Oposições e obstáculos directamente relacionados com a identidade docente e com as representações que os próprios têm dos professores dos outros níveis de ensino, os quais não interferem directamente com o âmbito deste estudo: as competências autárquicas a nível educativo.

Apesar da dispersão geográfica do concelho e da oposição dos docentes à criação de um agrupamento vertical, defendendo antes a criação de dois agrupamentos horizontais, a autarquia opõe-se a esta última solução tomando para si a defesa do agrupamento vertical

“Inicialmente foi absolutamente contra. Tanto que quando começaram a surgir a constituição dos agrupamentos, Sicó inicialmente não tinha, porque Sicó também é um concelho muito disperso e não era fácil, como ainda não é, havia também alguma relutância de algumas pessoas, penso que essencialmente do conselho executivo da EB 2/3, em associar-se ao pré-escolar e 1º ciclo e também não havia vontade política, e aí a vertente política porque a câmara teria que assumir uma série de condições que até aí estavam completamente relaxadas não tinham grandes condições.”
(entrevista 10, linhas 112-119).

A falta de vontade política da autarquia estava vinculada ao próprio entendimento da ANMP. Esta tentava negociar com o poder central a transferência de competências acompanhada de uma maior transferência de recursos financeiros e materiais. Tentando evitar o incremento do seu papel como promotoras de desenvolvimento local, com cada vez mais competências a todos os níveis sem que existam contrapartidas financeiras. Perante esta situação a Câmara Municipal de Sicó tentava dissuadir os docentes da criação de agrupamentos, muito devido aos encargos em termos de competências que daí adviriam.

Contudo, os docentes do pré-escolar e 1º CEB, liderados pelos seus colegas sindicalistas, os quais eram também docentes no concelho, não desmobilizaram na defesa de dois agrupamentos horizontais. Perante esta situação a autarquia não podia hostilizar pública e frontalmente os actores sociais inseridos em todo este contexto, daí que, quase em segredo, a

vereadora com o pelouro da educação lançou a defesa de um agrupamento vertical e caso essa situação se concretizasse encontraria forma dos alunos não irem para a escola privada mas antes para a EB 2/3 de *Sicó*. A defesa, por parte da vereadora, de um agrupamento vertical não se prende com a convicção nas vantagens deste agrupamento, mas antes no facto dos dirigentes da escola privada serem alguns dos opositores do executivo autárquico. É mais um factor que comprova a existência de redes no executivo autárquico e a sua actuação autárquica fortemente caracterizada pelo *“modelo patrocinador”* segundo o qual *“(...) os eleitos locais eram supostos utilizar as suas máquinas para distribuir determinados favores aos apoiantes (...)”* (Ruivo; 2000: 84). Neste caso os apoiantes seriam os docentes e a escola EB 2/3 ao optarem por um agrupamento vertical; sendo os favores um aumento do número de crianças na respectiva escola. Também é visível o panorama reticular deste executivo. Tomando a designação de Ruivo, estas não serão redes com uma perspectiva de *“empowerment”* ao privilegiarem a construção do poder, a participação de todos os actores envolvidos na política educativa e um aumento da cidadania de todos esses actores, mas antes redes que actuam numa perspectiva de *“disempowerment”* ao não defenderem a participação, a cidadania nem o alargamento do poder a outros actores. Assim, *“(...) as actuações reticulares poderão facilmente envolver-se em esquemas de cooptação por outros agentes, nomeadamente os puramente oriundos do sistema político, desaguando em práticas clientelares que (...)”* (Ruivo; 2002b: 32) no final terão pouco a ver com a educação.

São estas práticas clientelares que estão por trás da defesa, por parte do executivo e especialmente da vereadora responsável pelo pelouro da educação, da solução do agrupamento vertical. Não são as vantagens da forma vertical do agrupamento que estão em causa, mas factores puramente políticos, é a necessidade de silenciar e dominar os opositores políticos. Sendo esta escola privada poder-se-ia pensar que era a defesa do ensino público que levou a vereadora a veicular, nunca de forma oficial, que conseguiria que as crianças passassem a vir para a EB 2/3 caso fosse escolhido o agrupamento vertical. Porém, os nossos entrevistados referiram que não era a defesa do ensino público nem as vantagens do agrupamento vertical, mas sim, uma forma de enfraquecer os opositores políticos, pois deixariam de ter alunos e na

pior perspectiva teriam de encerrar a escola, que motivava a actuação da vereadora.

Esta situação não se concretizou pois os docentes nunca deixaram de defender os dois agrupamentos horizontais e os encarregados de educação chegaram a veicular, apesar de nunca terem tomado uma posição pública e oficial, que caso os alunos fossem obrigados a ir estudar na EB 2/3 de *Sicó*, os colocariam no ensino público de outro concelho.

Perante este contexto de oposição total à criação de um agrupamento vertical, a autarquia teve que aceitar discutir o assunto da criação de agrupamentos horizontais. Daí ter iniciado todos os trâmites necessários, nomeadamente reuniões com a administração regional de educação e os docentes, tendo, efectivamente, dado um parecer positivo para a criação destes dois agrupamentos. Este processo fica concluído com a entrada em funcionamento, no ano lectivo de 2001/2002, de dois agrupamentos horizontais, um com sede na localidade de *I* e outro com sede na vila de *Sicó*, sendo que a criação destas duas estruturas se deveu totalmente à actuação dos docentes sindicalizados e não a formas de pressão que pudessem existir por parte da autarquia ou da administração regional de educação, tal como nos referiu uma das entrevistadas "(...) esses dois agrupamentos nasceram por vontade das pessoas (...)" (entrevista 11, linhas 216-217), uma vez que, no início, a própria autarquia foi contra.

Pelo conturbado processo de criação dos dois agrupamentos horizontais no concelho de *Sicó* é visível o funcionamento das redes neste território. De acordo com Knoke e Kuklinski o fenómeno reticular possui em si sete formas de se exercer. Existem redes que derivam de interacções mais primárias como as redes ancoradas em "(...) relações de transacção, relações de sentimento e relações de parentesco e descendência (...)" (Ruivo; 2000: 32), e redes derivadas de relações mais complexas como sejam as relações de comunicação, de penetração de fronteiras, instrumentais e relações de autoridade e poder. As relações de sentimento, características das redes ancoradas em interacções mais primárias, estruturam-se inicialmente em torno de relações familiares ou de amizade, acabando, mais tarde, por se transformarem e complexificarem.

Podemos afirmar que o processo de criação dos agrupamentos horizontais em *Sicó* começou por este tipo de redes. Um conjunto de docentes com variados pontos em comum e socializados em contexto sindicalista começam a mobilizar outros colegas próximos para a questão da constituição de agrupamentos horizontais. A rede vai-se alargando e complexificando. Assim, o que se inicia como sendo uma *“effective network”*, em que todos os membros interagem e se conhecem directamente, passa para uma *“extended network”* (*idem*) em que os amigos, através dos seus amigos, acabam por passar a defesa do agrupamento horizontal, sem que os últimos da cadeia a receber a mensagem conheçam directamente os impulsionadores de toda a mobilização. Mobilização que é criada e difundida pelas conversas rotineiras dos docentes e não por um movimento organizado de reuniões em torno da questão. Todavia, essa mobilização foi realçada e ampliada pelo facto do delegado escolar se ter reformado, não tendo sido designado substituto para esse cargo. Assim, por parte dos docentes, o empenho em torno da criação de novos órgãos de gestão e administração escolar passa pela componente sentimental que as redes possuem, pois tudo se iniciou entre colegas que leccionam no mesmo concelho, conhecedores da realidade do local e com uma socialização muito semelhante e intensa ao nível das estruturas sindicais.

Existe, também, a actuação autárquica marcada pela configuração de redes em torno do executivo, de uma forma geral, e em torno da vereadora com o pelouro da educação, em particular. Este actor camarário apoderando-se das relações de sentimento que construiu em seu redor, visto ter sido professora no concelho de *Sicó* e, anteriormente, presidente do órgão dirigente da escola EB 2/3 utilizou essas relações de sentimento e amizade para se aperceber das movimentações em torno da criação dos agrupamentos horizontais. Porém, as redes em torno de relações de sentimento metamorfosearam-se para redes complexas em redor de relações de comunicação, em que o actor vereadora escolheu os canais que veiculariam a ideia de que a autarquia estava bastante empenhada na criação de um agrupamento vertical e, caso se viesse a criar, tomaria a autarquia todas as providências para garantir que todos os alunos do concelho de *Sicó* fossem para a escola EB 2/3 da vila. Apesar de nunca ter transmitido oficialmente esta mensagem, ela foi transmitida para o interior do sistema de educação, houve,

assim uma “*penetração fronteiriça*” pelo facto de terem sido accionados os laços existentes entre actores com um determinado aspecto em comum (*idem*: 32), neste caso o facto de todos serem docentes no concelho de *Sicó*. Passando-se a mensagem de que a autarquia apoiava e se esforçava na criação de um agrupamento vertical, podia ser posta de parte a proposta de dois agrupamentos horizontais. Desta forma, automaticamente foi accionado o carácter instrumental das redes ao tentar que os contactos que a autarquia tinha pudessem servir na prossecução de um determinado fim, que, de forma manifesta, seria o empenho autárquico na criação de um agrupamento vertical, mas, de forma latente, era a melhor maneira de conseguir fazer frente aos opositores políticos os quais estão representados através da escola privada que ficaria sem muitos alunos.

Por último, sem dúvida que a actuação autárquica ao nível da educação, accionou diversas vezes as suas redes configuradoras de relações de autoridade e poder, sendo o caso da criação dos agrupamentos um dos exemplos. Estas relações de autoridade e poder preconizadas pelo fenómeno *reticular* “(...) *tendem a definir, redefinir e indicar os direitos e deveres dos actores no quadro de emissão e sua obediência (...)*” (*idem*: 32). A tentativa autárquica em criar um agrupamento vertical não foi mais do que uma tentativa de accionar o poder personalístico e centralizado do executivo. Uma vez que tentou veicular a mensagem de que a autarquia só se empenharia na construção deste tipo de agrupamento e não nos dois horizontais, todavia esta posição foi mais um exemplo de afastamento dos opositores: “(...) *há mais preocupação em calar as pessoas que se tornam incómodas, do que propriamente ouvir quem tem sugestões a dar (...)*” (entrevista 10, linhas 280-281), opositores esses, em primeiro lugar, políticos e representados pelos dirigentes da escola privada, mas também os opositores à política educativa veiculada pela autarquia, representados pelo conjunto de docentes sindicalizados.

Porém, a autarquia não conseguiu envolver os docentes na causa do agrupamento vertical. Os defensores dos dois agrupamentos horizontais não se desmotivaram nem enfraqueceram, pelo contrário, conseguiram que a autarquia realizasse os procedimentos necessários à criação destas estruturas, nomeadamente a emissão do parecer favorável e as reuniões com os docentes

e a administração regional de educação com vista à criação desta estrutura. Os agrupamentos funcionaram como horizontais durante dois anos lectivos, uma vez que em 2003 surge o Despacho nº 13313/2003, de 8 de Julho, o qual obrigava à criação, no ano lectivo de 2003/2004, de agrupamentos verticais nos locais onde o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, tinha aplicação.

Este despacho foi caracterizado por Licínio Lima como a principal solução desconcentradora, redutora dos *“(...) órgãos de gestão escolar a simples dispositivos ao serviço da burocracia central para quem mais e melhor informação possibilitam maior controlo.”* (Lima; 2005: 21) sendo que a autonomia da escola vai desaparecendo, contrariamente ao estabelecido na LBSE e na legislação posterior¹²², reforçando-se, assim, o controlo central sobre as escolas sendo uma forma de gerir a crise do financiamento público pois a sede do agrupamento terá de partilhar o financiamento com as restantes escolas agrupadas em seu redor (*idem*), tal como nos demonstra uma entrevistada:

“(...) o agrupamento foi criado por filosofia, por diploma do partido socialista que não o pôs em prática, não o obrigou, entretanto o Governo seguinte pôs em prática, obrigou à constituição dos agrupamentos verticais, porquê?, porque é uma forma de gerir dinheiro, de rentabilizar recursos e conseguir alguns, conseguir reduzir despesas, as delegações escolares desapareceram, os concelhos executivos das escolas EB 2/3 assumiram essa responsabilidade, os agrupamentos horizontais que existiam, (...) desapareceram e desaparecem os concelhos executivos, desaparecem os serviços administrativos, (...) a breve prazo, são despesas que o Estado não faz porque passamos a fazê-las nós. Mas em contrapartida não aumentou o orçamento, pelo contrário, então significa que a nível institucional isso se traduziu em benefício para o Governo, para o Estado reduziu a despesa (...)” (entrevista 11, linhas 95-108).

Com a imposição por parte do Ministério da Educação de eliminar todos os agrupamentos horizontais existentes transformando-os em agrupamentos verticais, a situação em *Sicó* regressou ao ponto inicial. Os agrupamentos horizontais criados são agora extintos para dar lugar a um agrupamento

¹²² Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

vertical, o qual agrega todos os níveis de educação e ensino desde o pré-escolar até ao 3º CEB. Apesar da oposição dos docentes do pré-escolar e 1º CEB à criação de um agrupamento vertical, por preferirem os agrupamentos existentes, e dos docentes do 2º e 3º CEB, bem como dos órgãos de gestão da escola EB 2/3 que nunca desejaram a criação de um agrupamento vertical “(...) nós tivemos que constituir o agrupamento obrigatoriamente, não foi por querermos (...)” (entrevista 11, linhas 243-244), o agrupamento vertical foi constituído. O novo agrupamento passa a ter a sua sede na escola EB 2/3 de *Sicó*. A publicação do despacho não levou a que a autarquia tornasse pública qualquer oposição ao mesmo, denotando-se antes a continuação de uma actuação centralizada e personalística

“(...) sabendo [a autarquia] da vontade da comunidade educativa em que houvessem três agrupamentos não tomou qualquer posição nem emitiu qualquer parecer, porque também lhe convém. Quanto mais escolas tem um agrupamento melhor, pode a câmara municipal prosseguir a sua actuação de publicitação sem que o agrupamento saiba e peça explicações.” (entrevista 5, linhas 57-62).

Todo o processo de criação dos dois agrupamentos horizontais, a sua extinção e substituição por um agrupamento vertical vem demonstrar que a administração não corresponde à imagem tradicional que se tinha como sendo “(...) *monolithique soumise à un centre de pouvoir unique d’où découle toute autorité exercée au sein de l’administration (...)*” (Timsit; 1986: 183). A administração é, antes, composta por múltiplas racionalidades, racionalidades essas que podem facilitar ou obstaculizar a aplicação das directivas emanadas do centro, do topo da hierarquia.

Tínhamos um decreto-lei que instaurava um novo sistema de administração e gestão escolar devendo as escolas agruparem-se de forma vertical ou horizontal consoante a melhor solução. A legislação deixa margem de manobra para que surjam racionalidades e vontades distintas, ora apelando à verticalidade do agrupamento, ora apelando à sua horizontalidade. Na realidade foi o que se verificou. Em *Sicó*, assistimos à emergência de uma racionalidade a defender a existência de dois agrupamentos horizontais, o caso dos docentes do pré-escolar e 1º CEB; uma outra racionalidade a apelar

à não existência de agrupamentos verticais, os docentes e órgãos de gestão da escola EB 2/3, e ainda uma terceira racionalidade em defesa de um único agrupamento vertical - a autarquia. Num mesmo espaço geográfico eram três sectores distintos da administração, com influência sobre uma mesma área de actuação – a educação – a defenderem diferentes soluções.

A visão tradicional da unidade da administração submissa a um único centro foi ultrapassada, dando origem a uma concepção de administração como um conjunto de blocos de poder distribuídos, lado a lado, com relações de dependência mútua entre os variados blocos. Cada bloco surge com determinadas parcelas de poder, desaparecendo a administração que se erguia verticalmente, onde cada patamar da hierarquia exercia poder sobre o patamar que lhe estava imediatamente abaixo (*idem*).

Constatamos, no caso de *Sicó*, que não existe uma cadeia hierárquica de poder entre os docentes dos diferentes níveis, os órgãos de gestão e a autarquia. As diferentes forças vivas da educação no local estão, antes, lado a lado, exercendo cada uma o seu poder. Apesar de ligadas entre si por laços de dependência mútua, essa dependência não é assumida. Ela existe e é desde o início veiculada pela legislação inerente à criação dos agrupamentos escolares ao consagrarem as autarquias como “(...) membros do órgão de direcção dos estabelecimentos de educação e ensino (...)” (Pinhal, Sofia; 2001: 16), daí a autarquia estar representada na assembleia de escola, uma vez que os membros autárquicos são representantes da comunidade num órgão que necessita de ter em conta as especificidades locais da mesma, para definir as orientações dos estabelecimentos de ensino (*idem*).

Ao nível das assembleias de escola, a legislação apenas faz referência a representantes da autarquia, não definindo o seu número nem quem deve exercer essa representação. Apesar da competência poder ser delegada nas juntas de freguesia, o que se verifica em *Sicó* é que a representação está a cargo da vereadora responsável pelo pelouro da educação. Permitindo a continuação dos relacionamentos reticulares que a vereadora estabelece, bem como uma actuação baseada na autoridade e poder:

“(...) há uma convivência muito grande com a sede do agrupamento uma vez que ela era, saiu de presidente do executivo para vereadora da câmara e

penso que continua a dar ordens, ou a dirigir, eu podia chamar-lhe indirectamente mas não é indirectamente uma vez que toda a gente sabe e é público, e é notório que ela gere directamente, daí que a escola esteja pelo segundo ano em comissão instaladora." (entrevista 2, linhas 415-420)¹²³,

"Eu acho que o agrupamento vive um bocadinho subjugado pela câmara. Tanto que a vereadora da cultura foi anteriormente presidente do conselho executivo, passou para a câmara municipal como vereadora e deixou o lugar vago, a pessoa que de alguma forma lhe foi assegurar o lugar tem estado a dar continuidade, a câmara acha que, como a vereadora da cultura foi presidente do conselho executivo, sabe tudo, e como sabe tudo não precisa de ajuda de ninguém, e, como sempre acontece, quem acha que sabe tudo pouco ou nada saberá e a abertura é nenhuma, não há mesmo nenhuma." (entrevista 10, linhas 84-92).

Pelo que podemos observar dos excertos transcritos, a autarquia, através da vereadora com responsabilidade na área da educação, tem na sede de agrupamento e, especialmente na presidente do órgão de gestão, um contacto reticular importantíssimo a fim de compreender a evolução dos factos que vão decorrendo no concelho, mas também um canal privilegiado para veicular as suas opiniões e, dessa forma, influenciar todo o funcionamento do órgão de gestão do agrupamento. Esta situação enquadra-se perfeitamente na definição do conceito de rede, segundo a qual este é

"(...) uma cadeia de relações sociais, tanto a nível formal como informal, o que possibilita compreender a maneira como determinados indivíduos, providos dos mais distintos interesses e características sociais, se encontram em relação entre eles. Nesse sentido, a noção de rede pode também reenviar para uma realidade de certo modo governada pelos seus próprios actores, isto é, um sistema de afinidades mais ou menos duráveis fundados em interesses de qualquer forma comuns, laços de dependência ou, até, já na fronteira da noção, em obrigações entre esses mesmos actores (...)" (Ruivo; 2000: 36).

¹²³ Situação entretanto alterada, tendo sido eleita, no ano lectivo 2005/2006, uma lista única encabeçada pela anterior presidente do conselho executivo.

Esta situação conduzirá a uma completa falta de autonomia por parte do órgão de gestão do agrupamento para reivindicar junto da autarquia, visto que neste caso a dimensão moral e os respectivos laços morais que unem os membros da rede (*idem*) aparentam ser apenas unilaterais, sendo que é o agrupamento que tem a obrigação moral para com a autarquia e não situação inversa

“(...) penso que ali também não há muita autonomia e muita força do agrupamento para se impor e para chegar à câmara e dizer aquilo que é preciso e aquilo que deveria ser feito. Apresentar o projecto educativo do agrupamento à câmara e dizer “nós temos este projecto e nós da vossa parte precisamos disto do que vos compete, a parte pedagógica nós tratamos, a parte administrativa a gestão nós tratamos, e da parte física, da parte que vos compete, nós precisamos disto, são estas as obras que nós precisamos na escola e não aquelas que vocês fazem”, eles [agrupamento] não têm força, ou desconhecem, ou não a querem ter (...)” (entrevista 6, linhas 310-319).

Esta situação acaba por demonstrar uma forma de actuação muito idêntica à do modelo patrocinador uma vez que a autarquia anda a construir os seus pontos de ancoragem e apoio, pontos esses que acabam por legitimar a sua actuação, quando todos os restantes actores não compreendem essa situação. Tal como ficou observado nos excertos transcritos, a autarquia tem no agrupamento o seu apoio e defesa face aos opositores que possam surgir do restante conjunto de docentes.

Do conjunto de competências relacionadas com a concepção e planeamento do sistema educativo incluem-se, também, a criação do CME, estrutura que aquando da sua legislação¹²⁴ se denominou de CLE e, em 2003, com a sua regulamentação¹²⁵ se passou a designar de CME.

Em 2003, por força da sua regulamentação, a autarquia de *Sicó* cria o CME. A caracterização desta estrutura e do seu funcionamento será abordada de uma forma simples uma vez que, a autarquia perante o nosso pedido para consultarmos as actas do CME e todos os outros documentos relativos a esta

¹²⁴ Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio e Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

¹²⁵ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

estrutura, nomeadamente a sua composição, apenas nos facultou o regimento do referido órgão. Para caracterizarmos esta estrutura tomaremos em conta, essencialmente, as entrevistas realizadas a docentes, docentes autarcas e docentes membros do CME.

Da análise às entrevistas verificamos uma grande dificuldade em situarem temporalmente a criação do CME. Em Novembro de 2004 um entrevistado referia-nos

“Eu sei que o CME foi criado, Sicó criou o seu CME penso que ainda não fez um ano. O CME foi constituído há um ano, penso que não estou enganada talvez há um ano, até porque ele já sofreu alteração na sua composição e, portanto, foi constituído há um ano.” (entrevista 1, linhas 366-369),

“Ora bom, eu levantei várias vezes na assembleia municipal a criação do CME, penso que numa primeira fase eram Conselhos Locais de Educação, depois passaram para os CME, fui eu que alertei para a ilegalidade com que se mantinha o primeiro CME porque tinha havido alteração da sua composição e a autarquia desconhecia e, apressadamente porque estava a passar o prazo se é que ainda não tinha passado o prazo, fizemos a eleição de um presidente de junta para o CME que foi substituir um outro elemento.” (entrevista 1, linhas 530-536).

Mais tarde, em Maio de 2005, era-nos mencionado que o CME talvez tivesse sido criado em Junho de 2003 não significando que existissem reuniões regulares

“A assembleia municipal de Junho de 2003, se não estou enganada, aprova a proposta da câmara de constituição do CME. Eu posso-lhe garantir hoje, que a última assembleia municipal, a 29 de Abril [de 2005], eu fiz mais uma pergunta ao presidente de câmara que foi se o CME já tinha reunido alguma vez e a resposta que me deram foi que não.” (entrevista 9, linhas 165-170).

O regimento do CME foi aprovado a 27 de Maio de 2004, quase um ano depois da provável data da sua criação, em Junho de 2003. Este regimento é, em tudo semelhante, senão mesmo igual ao regimento tipo enviado pela ANMP a todos os municípios, como tal a estrutura deveria reunir no início do ano

lectivo e no final de cada período escolar, pressupondo quatro reuniões por ano lectivo.

Em Março de 2005 um membro do CME mencionava-nos desconhecer a situação do conselho uma vez que apenas tinha havido uma reunião com o intuito de criar o órgão e legitimar algumas medidas da autarquia. Essa reunião teria ocorrido em 2004 e, até à data da entrevista, não se tinha realizado mais nenhuma, sendo que as decisões tomadas pela autarquia, ao nível da educação, são conhecidas pelo jornal local e não porque a autarquia as comunique aos membros do CME,

“Ora se ele foi criado em 2003 há aqui à volta de 8 ou 9 reuniões que já deveriam ter acontecido e só houve uma que foi a da sua constituição. Este órgão não voltou a reunir, não sabemos o que é feito da Carta Educativa.” (entrevista 9, linhas 172-175).

Para além do desconhecimento do momento exacto da sua criação¹²⁶, da não realização das reuniões previstas, um dos responsáveis do agrupamento de escolas de *Sicó* menciona ainda a inutilidade do CME no concelho:

“É assim há uma sobreposição o CME neste momento, em Sicó. Aqui em Sicó, quase poderia ser substituído pela assembleia de escola de Sicó em conjunto com a assembleia de escola secundária porque os representantes são os mesmos, são os representantes dos professores, os representantes dos pais, os outros elementos das escolas, o pessoal não docente e da autarquia. Agora são os mesmos, mais ou menos as mesmas pessoas, por isso se as assembleias funcionassem convenientemente e discutissem os assuntos, pronto, com coerência, no sentido da evolução, é isso que nós tentamos fazer, quase que não se justificaria um CME. (...) pode ser que dentro de algum tempo, dentro de alguns anos o CME trabalhe em articulação directa e consiga fazer qualquer coisa pela educação a nível concelhio, em termos desta articulação total, ser apenas um concelho de educação, poderá acontecer assim, neste momento penso que não acontece.” (entrevista 11, linhas 154-168).

¹²⁶ A própria autarquia no Relatório de Actividades de 2003 refere que constituiu o CME e alterou a sua constituição, mas não diz em que data.

Este excerto vêm-nos mostrar o desconhecimento que este actor, com importantes funções ao nível da educação, tem acerca do órgão que deveria ser "(...) *uma instância de coordenação e consulta (...)*" (Regimento do CME de Sicó, pp. 1) das questões educativas a nível local. Este entrevistado evidencia, igualmente, um profundo desconhecimento do órgão em si, da sua função e composição ao afirmar que o CME de Sicó poderia ser substituído pelas assembleias de escola existentes. Contudo, o CME não serve para discutir os assuntos internos das escolas mas, em articulação com toda a comunidade educativa, devia promover um debate sobre as questões educativas a nível local, analisar os problemas educativos a nível concelhio procurando soluções adequadas à realidade em causa, visando, assim, "*A valorização da educação como factor de desenvolvimento do concelho e de melhoria da qualidade de vida da sua população (...)*" (Regimento do CME de Sicó, pp.1). No entanto, este excerto demonstra, também, o mau funcionamento do CME ao ser precisamente equiparado às assembleias de escola, demonstrando a sua inutilidade neste concelho uma vez que não existe uma "*articulação directa*" entre as entidades, tal como não existem reuniões periódicas do órgão, verificando-se, nas reuniões que se realizam "*(...) mais um folclore e não uma preocupação com a política educativa (...)*" (entrevista 5, linhas 49-50).

O desconhecimento das actividades do CME, para além de se evidenciar nos actores com funções importantes ao nível da educação, verifica-se igualmente nos restantes docentes. Em Maio de 2005 era-nos referido que:

"O CME está criado, agora não lhe posso responder como é que está a funcionar, porque em termos estruturais está de facto, os elementos estão designados, as actividades que estão a desenvolver devem ser de tal forma restritas e confidenciais que ninguém sabe o que estão a fazer." (entrevista 10, linhas 182-185).

A situação que se verifica no CME de Sicó vem ao encontro das conclusões de Santos relativamente aos extintos CLE's, segundo o qual as autarquias tinham criado o CLE "*(...) mais por descargo de consciência, como órgãos meramente consultivos e subordinados, quase exclusivamente, aos interesses de agenda.*" (Santos; 2004: 192). O que verificamos em Sicó é que o CME foi criado devido à obrigatoriedade da lei e a algumas pressões exercidas

junto da assembleia municipal para que se verificasse a sua criação, não porque a autarquia tenha sentido necessidade em criar tal conselho ou alguma apetência especial para a educação a nível local:

"(...) como eles não valorizam esta área isto é mais uma, é porque vem fundos descentralizados do Governo para autarquia, mas como eles não valorizam a área da educação, para eles ainda não foi prioridade criar estes órgãos mesmo sabendo que é um incumprimento, que é uma situação de ilegalidade que neste momento se encontra a Câmara de Sicó relativamente a uma legislação que tem datas apontadas, que tem tudo definido, encontra-se numa situação de ilegalidade por incumprimento da lei." (entrevista 9, linhas 230-236).

A não dinamização do CME e a não utilização de um órgão que pretende ser um auxílio à autarquia para esta poder tomar as melhores decisões, prende-se com a actuação extremamente centralizada e pessoalizada do executivo camarário, tal como ficou evidenciado anteriormente:

"Porque se criar o CME é partilhar medidas, é partilhar orientações, já não é a câmara municipal que define, a câmara que manda, não é câmara que vai dizer quais são as escolas que vão ser melhoradas ou não, para que escola é que vai este equipamento ou não, que escolas é que encerram ou não. Há aqui um conjunto variado de assuntos que já não é o presidente de câmara ou a reunião de câmara que vai decidir, ou a vereadora da cultura que vai decidir sozinha, não terão que levar a este órgão mais restrito para decidir, ora isto é uma partilha de decisões, e não é tradição desta autarquia (...)" (entrevista 9, linhas 221-228).

O CME como órgão de coordenação e consulta vai chocar com os interesses instalados na autarquia, com a actuação pessoalizada, particularista e de distribuição de favores que caracteriza o executivo, a dinamização do CME poderia implicar contestações à política do executivo, algo indesejável. Daí que o CME, à semelhança das conclusões de Santos para o CLE, *"(...) passa a ser, o mais das vezes, um brinquedo que, nas mãos do presidente e de seus pares, se limita a cuidar de matérias já decididas e por vezes já implementadas (...)" (Santos; 2004: 192), sendo que a única reunião referida*

por um dos membros do CME não tenha passado de *"(...) um folclore da câmara municipal e não uma preocupação com a política educativa"* (entrevista 5, linhas 49-50) uma vez que se limitaram a legitimar algumas medidas da autarquia sem que para tal tenha sido ouvido o CME, pois a autarquia vê o CME como uma forma de *"Perder poder e perder tempo, uma coisa que não vale a pena porque eles [executivo autárquico] sozinhos são capazes de decidir."* (entrevista 9, linhas 238-239).

A primeira vez que existe referência à elaboração da Carta Escolar é com a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro. Em 2003, conjuntamente com o CLE, a Carta Escolar é regulamentada¹²⁷ passando a designar-se de Carta Educativa, sendo a elaboração deste documento financiada, em partes iguais, pelo município e pelo Ministério da Educação, devendo as Cartas Escolares existentes serem adaptadas à nova legislação, as restantes deveriam ser aprovadas e ratificadas até Janeiro de 2004. Em Dezembro de 2004, é celebrado um protocolo entre a ANMP e o ME definindo-se um modelo para a elaboração deste documento.

Embora a CE seja um documento de planeamento e ordenamento da rede escolar, onde se diagnostica a sua situação e se projecta a sua evolução, para que possa ser incluída no PDM, estando intimamente ligada ao CME, uma vez que esta estrutura tem como competência o *"(...) acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da Carta Educativa (...)"* (Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, artº 4º, b), devendo este documento ser discutido no CME e só depois aprovado pela assembleia municipal.

Em *Sicó*, à semelhança do CME, desconhece-se o paradeiro da CE. As primeiras indicações referiam que estava a ser elaborada por uma docente do concelho, que no âmbito do trabalho final de licenciatura a realizaria: *"(...) não sabemos da Carta Escolar, a sra. vereadora da cultura o que tem dito é que a Carta Escolar está em dias de ser apresentada, mas já diz isto há dois anos, portanto não sabemos, (...)"* (entrevista 1, linhas 376-378, Outubro de 2004)

"A Carta Escolar há três anos atrás não existia nada, entretanto esteve uma colega que estava na FPCEUC que o trabalho final dela passava

¹²⁷Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

exactamente por elaborar a Carta Escolar do concelho de Sicó. Não sei, eu já fui à biblioteca diversas vezes, porque normalmente quando se faz um trabalho desta natureza fica um exemplar disponível na biblioteca municipal, tanto que se era feito dentro do concelho devia lá estar, não consegui ainda encontrar (...)" (entrevista 10, linhas 189-194, Maio de 2005).

De facto, na biblioteca municipal existe um documento intitulado *Carta Educativa do Concelho de (...)*, datando de 2002, porém, tal como o próprio documento menciona trata-se de um relatório de estágio apresentado à Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, no qual é feito um levantamento da evolução do número de alunos existente no concelho, sem qualquer exercício de prospecção, tal como faz um levantamento dos edifícios escolares e das características de cada edifício (Costa; 2002), todavia se

"A Carta Educativa é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município (...)" (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro),

este estudo fica muito aquém do que se pretende que seja uma Carta Educativa tal como foi regulamentada.

Posteriormente, surge outra versão sobre a elaboração do documento, estando agora o estudo a cargo de uma comissão criada para o efeito:

"Esta Carta Educativa, em Sicó, primeiro ouviu-se falar que estava a ser feito por uma senhora ligada à educação, que até era um trabalho de mestrado que estava a ser feito. Depois, isto está tudo em acta de assembleia municipal, na segunda assembleia a senhora ainda estava a recolher dados, na terceira assembleia ainda estava a recolher dados, nesta última assembleia que eu perguntei, a Carta Educativa ainda não estava feita porque havia um comissão criada para o efeito, que a assembleia municipal não conhece, o próprio CME não conhece esta comissão, e que está a fazer a Carta Educativa." (entrevista 9, linhas 188-195, Maio de 2005).

Provavelmente, esta comissão vem na senda da aplicação do protocolo entre a ANMP e o ME, assinado em Dezembro de 2004, no qual ficou definido o modelo de CE a utilizar. Todavia, a utilização de um grupo externo para elaborar este documento implicava, sempre, uma estreita colaboração com o CME a fim de se definirem as linhas de orientação do documento, de se trocarem informações sobre o território e de se discutir o próprio documento. Mais uma vez tal não se verificou, o que vem comprovar que a autarquia criou o CME unicamente devido à regulamentação a que este foi sujeito, “(...) *as actividades que estão a desenvolver devem ser de tal forma restritas e confidenciais que ninguém sabe o que estão a fazer.*” (entrevista 10, linhas 184-185),

“(...) o que eu acho estranho é que este órgão [CME] que já existe não tenha em nenhuma reunião debatido, definido uma estratégia, linhas orientadoras para a Carta Educativa em Sicó. Não sabemos qual é o peso que dá ao ensino profissional, não sabemos quais são os cursos, por exemplo, que o CME considera mais urgentes e necessários para o concelho de Sicó tendo em atenção o tecido social e o tecido empresarial, não temos conhecimento, e o CME tem uma palavra a dizer aí, entre outros aspectos. Portanto não tenho qualquer conhecimento onde é que ela possa estar.” (entrevista 1, linhas 406-414).

Porém, uma terceira versão mencionava que o documento estava a ser elaborado por um gabinete da autarquia:

“Sei que, pronto, e em conversa já particular com a dr.^a ...o e o dr. ..., pronto, falaram da Carta Educativa e aquilo que está a ser feito. Há um gabinete na autarquia que está a tentar organizar, com base, com base em exemplos já existentes, em projectos já constituídos, em elaborar uma Carta que se adequa à realidade do concelho de Sicó. (...) Daquilo que virá a ser, muito sinceramente não sei ainda, mas aquilo que, aquilo que tenho conversado pressupõem-se que a Carta Educativa quando estiver aprovada tenha, na sua essência, os objectivos que serão, portanto, comuns aos projectos educativos de escola, não é!, que será uma espécie de projecto educativo do concelho e que terá de contemplar obrigatoriamente a especificidade desta realidade geográfica, a especificidade em termos de população, as diferentes camadas

sociais, económicas, toda estas realidades (...)” (entrevista 11, linhas 189-204).

Este excerto para além de mencionar uma terceira versão desconhecida dos membros da assembleia municipal e dos próprios membros do CME vem mostrar uma nova abordagem da CE segundo a qual “(...) *será uma espécie de projecto educativo do concelho (...)*”, visão desfasada do principal objectivo do documento que é fornecer um estudo de ordenamento da rede escolar tendo em conta as dinâmicas prospectivas do local, o seu crescimento ou envelhecimento populacional, e relacionar esses dados sócio-demográficos com a necessidade de reformar, criar ou extinguir determinados estabelecimentos de ensino e a localização mais adequada para esses investimentos.

Estes dados relativos à elaboração da CE vêm demonstrar o corte profundo existente entre a actuação da autarquia e o funcionamento do CME, ao ponto de um entrevistado nos mencionar:

“Portanto não existe CME em Sicó, não sei quando existirá; e também não existe CE, isso é uma miragem. Esta questão é levantada em todas as reuniões ordinárias da assembleia municipal a tal ponto que sempre que eu falo em CME os risos já existem em todas as bancadas até mesmo da vereadora da cultura.” (entrevista 9, linhas 215-219).

O CME evidenciou uma actuação totalmente atomizada por parte da autarquia, tentando esta resolver as situações de forma centralizada, descurando a importância que o CME poderia ter como estrutura de aconselhamento e auxílio da autarquia na tomada de determinadas posições, entre outros aspectos.

Pela análise feita a este primeiro conjunto de competências autárquicas verificamos que a actuação da autarquia se assemelhará a uma actuação centrada na “*resposta às solicitações imediatas*” (Mozzicafreddo; 1993) privilegiando, na tomada de decisões, os “*mecanismos jurídico-institucionais*”, tal como podemos verificar pela criação do CME, o qual foi constituído devido à imposição legal para tal e não por uma vontade autárquica em ter um mecanismo de coordenação e consulta da sua actividade, uma vez que tal

poderia pôr em causa a sua actuação centralizada e personalizada, como ficou demonstrado.

4.2 Construção e gestão de equipamentos e serviços

Este grupo de competências engloba a construção, apetrechamento e manutenção dos jardins-de-infância e escolas do ensino básico público, a gestão dos refeitórios dos edifícios escolares do ensino básico e educação pré-escolar público e, ainda a gestão do pessoal não docente da educação pré-escolar e do 1º CEB.

Apenas em 2003 foi regulamentada¹²⁸ a atribuição relativa à construção de edifícios escolares. A partir dessa data, as autarquias passam a ser totalmente responsáveis pela realização de investimentos em edifícios de educação pré-escolar e 1º CEB. Esta total responsabilização inclui tanto a construção de raiz de novos equipamentos educativos como a remodelação ou melhoramentos nos existentes. Ao nível dos edifícios do 2º e 3º CEB, os investimentos a serem realizados estão sujeitos a acordos entre os municípios e o ME, enquanto que o ME é responsável pela realização de investimentos em edifícios escolares destinados ao ensino secundário.

Em *Sicó*, ao nível da construção, apetrechamento e manutenção de edifícios escolares o panorama é descrito como sendo muito mau, para além dos nosso entrevistados referirem esta situação ela é comprovada por um relatório elaborado pela Inspeção-Geral da Educação intitulado *Qualidade dos Equipamentos Educativos e Adequação da Rede Escolar* (Ministério da Educação; 2002), bem como por outro estudo realizado no âmbito de um relatório de estágio apresentado à FPCEUC onde foram inquiridos os docentes da educação pré-escolar e 1º CEB a leccionar no concelho de *Sicó* no ano lectivo de 2001/2002 (Costa; 2002).

Um dos aspectos mais criticados pelos nossos entrevistados prende-se com o estado dos estabelecimentos de ensino e dos seus equipamentos. Referem-se que estes estão totalmente desadequados às actividades diárias dos jardins-de-infância e das escolas do 1º CEB onde são necessários materiais e instalações para realizar actividades de expressão plástica, expressão musical ou mesmo expressão físico-motora. Assim

¹²⁸ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

“(...) temos edifícios muito antigos, todos, excepto dois ou três com 20 anos, todos, a maioria dos do plano dos centenários com mais de 40 anos, quando o ensino era meramente tradicional e, portanto, têm mesas, tem um quadro de origem, um quadro preto de ardósia, modificaram as carteiras, deixam-se de ter as carteiras fixas para haver mesas amovíveis e mais pequenas, mais leves, mas essencialmente não tem mais nada, não tem mais nada (...) se pegarmos no programa oficial e começarmos a olhar não temos nem materiais nem local para darmos educação física, para fazer actividades experimentais, para fazer expressão plástica, não temos nenhuma condições, a maioria das escolas, salvo algumas escolas que são meia dúzia delas no concelho, as outras escolas não têm, não têm nada disso (...)” (entrevista 2, linhas 311-324).

As entrevistas demonstram que os problemas com os edifícios escolares não se situam apenas no interior dos mesmos. A autarquia vai aproveitando a necessidade de fazer arranjos exteriores para desta forma ir publicitando a sua actuação:

“A nível de estruturas e a nível de equipamentos as escolas (...) as obras que se fazem na escola são um pouco de fachada, é para a fotografia, fazem-se uns passeios, mudam-se as janelas, mudam-se as portas, não digo que não seja necessário porque também é necessário ter umas boas portas e umas boas janelas por causa do frio. Mas, olha-se muito aos exteriores e as condições interiores são, ou seja, os equipamentos interiores mudam muito pouco em relação às necessidades, isto é, em relação àquilo que se pretende que seja hoje a escola. Quase não há materiais pedagógicos, materiais movíveis que as crianças podem trabalhar, jogos lógicos, temos o quadro preto, que nas escolas que têm 40 anos ou 50 é mesmo de lousa e temos os mobiliários, as mesas e as cadeiras e a única coisa de mais actualizada que está na escola é mesmo o computador (...)” (entrevista 6, linhas 94-106),

“As infraestruturas são todas uma verdadeira desgraça, os buracos por muito que se lutem não sei, a nível das infraestruturas é tudo muito mau. Lá há uma escola ou outra que vai conseguindo ter algumas obras de beneficiação, penso que passa mais pelas juntas de freguesia, pelo investimento das juntas de freguesia, pela força e pela pressão que conseguem fazer junto da câmara

do que propriamente pelo interesse que a câmara tem em fazer a recuperação das infraestruturas.” (entrevista 10, linhas 104-110).

Estes excertos demonstram que não existe um verdadeiro interesse por parte da autarquia pela educação, excepto quando é possível fazer algum tipo de intervenções possíveis de serem publicitadas¹²⁹ e que possam dar algum protagonismo ao executivo e em especial ao seu presidente. Esta actuação vem demonstrar uma forma de exercer política bastante centralizada no presidente do executivo e uma actividade que se poderia considerar de *“resposta às solicitações imediatas”*. Actuação esta condicionada por diversos factores como as exigências e necessidades das populações, as limitações legais e financeiras do executivo, o desenvolvimento do concelho e os objectivos políticos que conduzem a arranjos esporádicos pouco profundos dos edifícios escolares, estando estes objectivos muitas vezes relacionados com a necessidade de dividendos eleitorais mais ou menos imediatos (Mozzicafreddo *et al.*; 1989).

Os dados que as entrevistas nos fornecem são confirmados pelo relatório elaborado pela Inspeção-Geral de Educação (Ministério da Educação; 2002). Este foi realizado num espaço geográfico bastante delimitado o qual era constituído pelas escolas e jardins-de-infância pertencentes ao agrupamento horizontal de escolas de *Sicó*. Este relatório refere-nos que a maioria do parque escolar é composto por edifícios bastante antigos com uma média de idade que ronda os 40 anos, os espaços interiores limitam-se à sala de aula e instalações sanitárias não existindo condições de bem-estar aos seus alunos, constatarem-se soalhos danificados, pinturas degradadas, falta de mobiliário e inexistência de salas para actividades diversificadas. Quanto ao espaço exterior, existiam escolas com poços sem cobertura nas suas redondezas, depósitos de ferro velho, cursos de água inquinados, rochas e pedras soltas, silvas e ervas daninhas nos recreios, balizas sem fixação ao solo e degradação de telheiros. Este relatório menciona, ainda, a existência de trabalhos de manutenção do

¹²⁹ Num jornal regional referia-se que *“Durante a cerimónia, (...), presidente da câmara, esclareceu que a autarquia apostou na remodelação completa do edifício. Segundo o autarca, o velho edifício foi completamente renovado desde o exterior (...) ao interior (...)”* (Diário As Beiras; 2005a).

edifício por parte da autarquia, todavia, não têm um carácter regular verificando-se, por vezes, uma demora acentuada (*idem*).

Apesar de algumas escolas analisadas já terem encerrado por falta de alunos foi-nos referido que a autarquia, após o conhecimento do referido relatório procedeu, no ano de 2003, à recuperação de alguns edifícios escolares embora nunca tenha referido essa recuperação como consequência da existência do relatório,

“(...) muitas delas [escolas] foram recuperadas. Recuperadas, sim recuperadas, pintadas, vidros arranjados, aquecimento que não faço ideia se existe dinheiro para o pôr a funcionar, lareiras, pronto é mais fácil ter lenha na pequena aldeia para poder ter aquecimento, mas os professores têm toda a dificuldade como as fotocópias, como o telefone, luz, é sabido que existem algumas dificuldades em aspectos desses (...)” (entrevista 1, linhas 339-344).

Um estudo realizado no âmbito de um estágio curricular, elaborado através de inquéritos a todos os docentes do pré-escolar e 1º CEB a leccionarem, na altura, em Sicó vem alargar os dados que já possuíamos a todo o concelho. Assim, verificamos que para 62,7% dos inquiridos o sistema de segurança da respectiva escola ou jardim-de-infância era considerado “*mau ou insatisfatório*”, a conservação dos edifícios estava “*em mau estado e em estado insatisfatório*” para 39,2% dos casos, os espaços de recreio eram, igualmente, maus ou insatisfatórios para 52,9% das situações, as condições das instalações sanitárias eram mais uma vez “*más ou insatisfatórias*” em 24 estabelecimentos de ensino (47,1%), tendo o sistema de aquecimento sido alvo da mesma avaliação em 21 escolas (42%). Por último, o tipo e qualidade do mobiliário existente e os respectivos recursos pedagógicos e equipamentos eram considerados maus ou insatisfatórios em 34% e 49% dos casos, respectivamente (Costa; 2002).

Apesar de alguns anos terem decorrido sobre a realização destes dois estudos continuamos a verificar que a realidade não se alterou muito, sendo um dos exemplos a questão do aquecimento

“O aquecimento foi instalado em finais dos anos 80, instalaram nas escolas caldeiras enormes, no exterior da escola, é fornecida a lenha no princípio do

ano, mas não há ninguém que acenda a caldeira e que faça a manutenção uma vez que não há auxiliar de acção educativa. É o problema com que se debatem as escolas, como puseram aquecimento a lenha diminuíram a potência eléctrica, mesmo que os encarregados de educação digam 'mas nós pomos aqui uns aquecedores porque não queremos que os nossos filhos estejam ao frio' os quadros eléctricos não aguentam." (entrevista 2, linhas 331-338).

Embora a autarquia seja responsável pela construção, apetrechamento e manutenção dos edifícios escolares destinados à educação pré-escolar e 1º CEB, a autarquia de *Sicó* possui instalações destinadas à educação pré-escolar, nomeadamente, infantário e jardim-de-infância¹³⁰, estando a seu cargo a gestão integral dessa estrutura. Este equipamento é totalmente gerido pela autarquia daí que as educadoras que trabalham nesta instituição têm o seu vínculo laboral com a autarquia e não com o ME. Desta forma, a autarquia para assegurar o funcionamento de um estabelecimento de educação pré-escolar tem que chamar a si competências que não possui, nomeadamente a contratação de três docentes. Para além destas três educadoras está, também, uma quarta docente, destacada anualmente para esta instituição pertencendo aos quadros do ME.

Também nesta instituição se constata problemas com a manutenção do edifício sendo este manifestamente exíguo para o número de crianças que acolhe¹³¹, daí que em meados do ano lectivo 2004/2005 a autarquia tenha tentado deslocar os alunos das escolas do 1º CEB para a escola secundária de forma a poder alargar as instalações da casa-da-criança:

"As razões apontadas (...) é que a [escola do 1º CEB] nº 2 seria anexada à casa da criança que estão a abarrotar, estão a rebentar pelas costuras e precisariam daquelas instalações para alargar a casa da criança, havia a necessidade de tirar rapidamente as crianças de lá (...)" (entrevista 6, linhas 202-206).

¹³⁰ O infantário acolhe crianças até aos 3 anos e o jardim-de-infância recebe crianças com idades compreendidas entre os 3 e os 6 anos, altura em que ingressam no 1º CEB.

¹³¹ No ano lectivo de 2004/2005 acolhia cerca de 100 crianças entre infantário, jardim-de-infância e ATL.

Contudo, a forte oposição dos pais e encarregados de educação impossibilitou que a autarquia prosseguisse os seus planos, tendo o ano lectivo 2005/2006 iniciado tal como tinha terminado o ano anterior, sem que se verificassem obras de manutenção ou apetrechamento de qualquer um dos edifícios envolvidos na questão.

Relativamente ao apetrechamento dos edifícios escolares, os entrevistados mencionaram o facto da maioria das escolas não estarem convenientemente munidas de materiais necessários ao ensino, que se pratica actualmente no pré-escolar e 1º CEB, não sendo possível desenvolver convenientemente todas as áreas curriculares destes níveis de educação e ensino. Apesar de todas as escolas do 1º CEB terem um computador ligado à Internet equipamento fornecido através de

“(...) um projecto do Ministério da Ciência e Tecnologia com a rcts para todas as escolas do país. O Ministério da Ciência e Tecnologia fez um protocolo com a associação de municípios, onde punha a linha redis a custo zero em todas as escolas e fornecia gratuitamente uma banda para a internet, o que correspondia a 75% do custo total e às câmaras competia-lhe comprar um computador e uma impressora o que correspondia a 25 %.” (entrevista 6, linhas 131-137),

não significa que todas as salas tenham acesso ao equipamento informático porque

“Por mais que se peça uma porta de comunicação eles negam porque a filosofia deles é que acham que essa porta é para os professores conversarem e não para que os alunos possam utilizar os equipamentos, a política é isolar, assim, se quiserem vir de uma sala para a outra têm de dar a volta à escola.” (entrevista 6, linhas 116-120).

Mais uma vez a tentativa da autarquia em isolar “potenciais” focos de tensão e de contestação à sua actuação, sendo mais um exemplo caracterizador da política centralista e personalizada do executivo. Porém, um dos exemplos máximos está na entrega anual de livros às escolas:

“(...) há a distribuição de meia dúzia de livros para a biblioteca das escolas que é entregue pessoalmente pela vereadora da cultura que faz questão de se deslocar pessoalmente a cada escola para fazer a entrega daquela meia dúzia de livros que não deixa de ser interessante mas é muito pouco (...)” (entrevista 10, linhas 230-234),

“A câmara vai dando, por altura da feira do livro, um kit de livros infantis para as escolas, mas é pouco significativo porque não têm condições, não têm espaço, as escolas onde não têm biblioteca, não têm espaço onde funcione (...)” (entrevista 6, linhas 106-109).

Daí que todas as situações acabem por ser uma maneira da autarquia tirar benefícios políticos e propagandear-se, nem que seja dando às escolas material que não podem utilizar uma vez que não têm espaço nem condições para tal, e, daí se compreender o facto de todos os anos, nos Relatórios de Actividades, constarem despesas com a *“aquisição de fundos bibliográficos”*.

Uma outra competência autárquica é a gestão dos refeitórios escolares. No concelho de *Sicó* a câmara municipal tem diversas parcerias para o fornecimento de refeições aos alunos ao nível do pré-escolar e 1º ciclo. Muitas das refeições são confeccionadas na escola EB 2/3 sendo depois distribuídas, pelos transportes da autarquia, pelos estabelecimentos de ensino. Numa entrevista realizada em Novembro de 2004 era-nos referido que

“(...) algumas escolas vêm comer à EB 2/3, que tem um refeitório que tem uma cantina, nas outras escolas mais afastadas da sede do concelho digamos que a refeição é levada por transportes camarários para as escolas. Só o ano passado a escola secundária (...) forneceu centenas e centenas de refeições ao longo do ano para várias escolas do concelho de Sicó e posso-lhe garantir que muitas das refeições estavam prontas às 11h30m da manhã.” (entrevista 1, linhas 300-305).

Noutras escolas verifica-se que a autarquia tem acordos com instituições locais, nomeadamente associações e juntas de freguesia para que essas instituições disponibilizem o espaço e a própria refeição às crianças:

“A câmara com a sede do agrupamento serve os almoços, tanto para o pré-escolar como para algumas escolas do 1º ciclo. Vai uma carrinha ao meio-dia, os professores não sei se alguns comem nas escolas. Nalgumas escolas não há cantinas, noutras criaram lugares, embora sem condições, não na escola mas na sede da associação um cubículo pequeníssimo, uma suposta cozinha da associação onde estão a comer as crianças todas, onde têm que comer primeiro os do 1º ciclo e depois, porque não cabem lá todos, (...) os do pré-escolar (...)” (entrevista 2, linhas 253-261).

A falta de condições físicas foram igualmente analisadas pelo relatório elaborado pela Inspeção-Geral de Educação concluindo que

“(...) em muitas povoações há uma boa articulação entre a escola e as instituições locais, no sentido de assegurar, sobretudo, o almoço das crianças. Continuam, no entanto a subsistir situações de alunos que levam a sua comida para a escola, almoçando no átrio sem as mínimas condições de conforto nem de segurança para o efeito (...)” (Ministério da Educação; 2002: 11).

Apesar dos almoços no átrio da escola foi-nos mencionado, que numa das escolas do concelho os alunos chegaram a almoçar na própria sala de aula, mas a situação alterou-se pela pressão que, na altura, o respectivo docente encetou sendo necessário que o Delegado de Saúde interviesse proibindo que os alunos continuassem a almoçar dentro da sala de aula. Verificamos, desta forma, que a falta de condições não se manifesta unicamente ao nível dos edifícios escolares, mas também pela escassez de material pedagógico e didático, tal como na falta de espaços e instalações adequadas para a realização do serviço de refeições, sendo estas distribuídas, pelos transportes da autarquia, em algumas escolas do concelho. Nas restantes, os alunos deslocam-se às associações locais ou juntas de freguesia, uma vez que na escola não existe espaço com condições mínimas de segurança e higiene onde possam almoçar.

A gestão do pessoal não docente ao nível do pré-escolar e 1º CEB é outra competência das autarquias locais. A legislação¹³² referia que o Governo em articulação com a ANMP assumiria os dispositivos normativos e financeiros necessários à gestão deste pessoal pelas autarquias locais, contudo tal não se verificou e o que se passa em *Sicó* passar-se-á em muitos dos concelhos do país.

A autarquia contrata pessoal não docente para trabalhar, desde logo na casa da criança visto que é um equipamento da responsabilidade da autarquia, mas existem também funcionários contratados para prestarem serviço nos jardins-de-infância e escolas do 1º CEB do concelho. Porém, a falta de pessoal não docente é evidente:

“Outra condicionante é que só as escolas que têm mais de 3 salas, 3 ou mais salas a funcionar é que têm auxiliar de acção educativa, o que quer dizer que 3 ou 4 escolas é que têm auxiliar de acção educativa. Como foi sempre assim não se muda.” (entrevista 2, linhas 327-331).

Embora nos jardins-de-infância todos possuam pessoal auxiliar, uma vez que os próprios funcionários estão dentro da sala com os docentes, a maior carência verifica-se ao nível do 1º CEB, *“(...) por falta de pessoal auxiliar obrigando os professores a passar muito para além do seu conteúdo funcional (...)”* (entrevista 1, linhas 289-291), sendo a questão do aquecimento um dos exemplos:

“O aquecimento foi instalado em finais dos anos 80, instalaram nas escolas caldeiras enormes, no exterior da escola, é fornecida a lenha no princípio do ano, mas não há ninguém que acenda a caldeira e que faça a manutenção uma vez que não há auxiliar de acção educativa.” (entrevista 2, linhas 331-334).

Estas carências são por vezes suprimidas pela contratação de pessoal auxiliar a tempo parcial, trabalhando umas horas nos intervalos lectivos, na hora de almoço e mais tarde no final do horário lectivo, tentando garantir a segurança das crianças e a limpeza das instalações,

¹³² Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

“Há uma funcionária durante o almoço (...) elas dizem ‘vou servir os almoços’ e servir os almoços é estar lá durante a hora, a hora em que é quando os meninos comem e acompanhá-los de regresso à escola caso o refeitório funcione desviado da escola. Se o refeitório funcionar no átrio da escola como parece que acontece nalgumas escolas não é preciso essa funcionária.” (entrevista 2, linhas 261-267).

Estas situações provocam uma grande instabilidade nos próprios funcionários uma vez que são pagos à hora, possuindo um vínculo laboral extremamente precário, podendo ou não renovar-se esse vínculo no ano lectivo seguinte. Para os docentes é, igualmente, preocupante esta situação, uma vez que não conseguem ter quem os auxilie em tarefas simples como o aquecimento ou tirar fotocópias, pois a maioria das escolas não tem funcionário, vendo-se os docentes obrigados a permanecerem nos intervalos a vigiarem os alunos.

Observamos, assim, que a autarquia de *Sicó* ao nível das competências relativas à construção e gestão de equipamentos e serviços apresenta bastantes lacunas. Desde logo pela manutenção dos edifícios os quais apresentam bastantes deficiências sendo as obras existentes apenas para publicitar o executivo. As falhas encontram-se também na falta de material didáctico e pedagógico adequado ao actual sistema de ensino, na falta de espaços condignos para fornecer as refeições escolares e na falta de pessoal não docente para garantir a realização de tarefas necessárias ao bom funcionamento de um estabelecimento de ensino.

4.3 Apoio aos alunos e aos estabelecimentos

O terceiro grande grupo de competências autárquicas ao nível da educação engloba o assegurar de transportes escolares, o alojamento aos alunos do ensino básico deslocados da residência, as questões da acção social escolar, o apoio a acções complementares de acção educativa ao nível da educação pré-escolar e ensino básico e o apoio à educação extra-escolar.

Embora os transportes escolares devam estar ao dispor dos alunos que frequentem o ensino básico¹³³, através da análise das entrevistas realizadas e

¹³³ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro, tendo sido revogado pelo Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, os art.º 8º e 9º relativos ao CTE e suas competências.

dos relatórios de actividade verificámos que a autarquia assegura os transportes escolares dos alunos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário através das viaturas que esta dispõe, de protocolos de colaboração com empresas de transportes rodoviários e ferroviários, bem como associações locais e juntas de freguesia.

Porém, o serviço de transportes mereceu algumas críticas por parte dos nossos entrevistados. Ao nível do pré-escolar *“O transporte escolar vai-se fazendo mas desfasado, porque existem crianças de 3 anos que demoram uma hora de autocarro na viagem de manhã e à tarde o que implica menos uma a duas horas no jardim-de-infância.”* (entrevista 5, linhas 29-32). Ao nível do ensino básico *“A câmara faz realmente o transporte dos alunos que estão matriculados no básico, faz um transporte de manhã e outro à tarde e, portanto, as crianças que tenham qual seja o horário mantém-se pela escola, pelos vistos é assim que acontece.”* (entrevista 2, linhas 244-247). Este desfasamento do horário dos transportes escolares com os horários lectivos conduz a que muitos encarregados de educação optem por colocar os seus educandos em estabelecimentos de ensino privado situados em zonas limítrofes do concelho de Sicó, uma vez que os horários dos transportes são mais adequados aos horários lectivos:

“A câmara passa uma camioneta de manhã e não olha aos horários das crianças e, portanto, os pais preferem que a criança vá para um colégio, para o ensino particular porque tem a carrinha que o vai buscar às horas, não tem que ir para lá de madrugada, muito cedo, e que tem depois outro tipo de actividades, ou se não tem outro tipo de actividades os alunos são transportados no final das aulas, no final do seu horário lectivo, são transportados para casa. No ensino público não é assim.” (entrevista 2, linhas 237-244).

Esta situação poderia ser de alguma forma minimizada caso o CME funcionasse correctamente, nessa estrutura poderiam ser encontradas formas de melhorar os transportes escolares através da discussão desta problemática com todos os envolvidos – autarquia, escolas, associação de pais, empresas transportadoras, associações locais e juntas de freguesia. Porque embora a autarquia assegure esta competência a todos os níveis de ensino quando é

solicitada a sua colaboração em visitas de estudo esta é bastante difícil de obter:

“Outro tipo de apoio como o transporte de crianças para visitas de estudo acho que não há, porque com esta obrigatoriedade das câmaras transportarem as crianças para as escolas, ou para o centro, ou para a vila, para a sede do concelho, a desculpa é que os carros estão sempre ocupadas. Se uma escola quiser fazer uma visita por pequena que seja, não tem hipóteses porque não há disponibilidade de transportes, nunca há, é raro, nunca há disponibilidade de transportes a menos que seja ao sábado ou ao domingo (...)” (entrevista 2, linhas 281-287).

Relativamente ao alojamento de alunos que frequentem o ensino básico esta competência não se verifica uma vez que não existem alunos deslocados da sua zona de residência, usufruindo antes dos transportes escolares.

A acção social escolar¹³⁴ visa os alunos da educação pré-escolar e 1º CEB, agregando esta competência o funcionamento dos refeitórios, o alojamento em agregado familiar e auxílios económicos – subsídios para alimentação, alojamento em agregado familiar, livros e material escolar e para equipamento contra a chuva e frio (Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro). Relativamente à questão dos refeitórios já verificámos que, apesar das escolas não os terem, a autarquia vai assegurando o serviço de refeições a jardins-de-infância e escolas do 1º CEB mediante acordos com IPSS locais, juntas de freguesia e até a EB 2/3, participando os encarregados de educação com uma parte do preço da refeição e a autarquia com o restante. Tal como está referido no Relatórios de Actividade, a autarquia procede ainda ao pagamento de auxílios económicos respeitante à acção social escolar para a educação pré-escolar e 1º CEB.

Outra das competências das autarquias é o apoio a actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico. Porém, a legislação não especifica o que são este tipo de actividades. Neste aspecto analisaremos as questões das actividades de prolongamento de horário na educação pré-escolar e o ATL para o 1º CEB, desenvolvidas para

¹³⁴ Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro, tendo sido revogado pelo Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro os art.º 2º e 3º relativos ao CCASE e suas competências.

além do período lectivo diário, já sem a presença dos docentes dos respectivos níveis de ensino, tal como analisaremos as actividades que a autarquia vai desenvolvendo em parceria com os estabelecimentos de ensino.

A autarquia vai assegurando em alguns estabelecimentos educativos a realização do prolongamento de horário ou do ATL como é o caso da casa-da-criança que, para além de proporcionar às suas crianças o prolongamento de horário, acolhe ainda as crianças da EB-1 para o ATL. No entanto, noutras situações, a autarquia celebra protocolos e parcerias com IPSS locais para a realização do prolongamento de horário e de ATL, à semelhança do que se passa com os refeitórios e com os transportes escolares: *“A câmara municipal tem algumas parcerias com IPSS para as questões do apoio à família, refeitórios e transportes, são competências da câmara municipal que acorda com IPSS.”* (entrevista 5, linhas 69-71).

Esta é uma maneira da autarquia assegurar um serviço que de outra forma talvez não o conseguisse fazer. Aproveitando o conhecimento destas IPSS e a sua experiência ao nível da educação, a autarquia estabelece parcerias com a sociedade civil organizada garantindo que elas assegurem determinadas competências que as autarquias não conseguem suportar:

“(…) este concelho é atravessado por inúmeras IPSS, esses serviços, essas instituições desoneraram a câmara, a autarquia de fazer esse trabalho, fazem-no elas, as IPSS vão buscar os meninos seja a onde for, levam-nos para as suas instalações, levam-nos à entrada das escolas ou ao pré-escolar, elas próprias têm até já as suas turmas de pré-escolar, porque essas IPSS têm as valências todas. Pegam nas crianças com 3 meses e as crianças ficam já beneficiadas do serviço todo e, portanto, desoneram de algum modo a autarquia no transporte e no serviço de refeições e no prolongamento de horários, o ter as crianças em actividades para lá do horário lectivo e até às horas em que os pais os podem ir recolher, porque nem os vão lá buscar, as carrinhas encarregam-se de os ir levar a casa.” (entrevista 2, linhas 370-381).

Este excerto mostra a grande vitalidade da sociedade civil formal; contudo, mostra, também, uma actuação atomizada concorrendo as instituições entre si para garantir um maior número de valências e consequente aumento de utentes, intervindo a autarquia apenas em localidades onde essas

IPSS não actuam, ficando a autarquia assim responsabilizada por esses territórios. Caso o CME funcionasse correctamente este poderia ser o espaço para a autarquia coordenar todo o serviço das IPSS, delimitar o seu espaço de actuação e organizar todas estas actividades de forma a que as valências existentes não se verificassem por incumprimento das competências da autarquia, mas fossem antes um complemento à sua actuação.

Muitas vezes os municípios utilizam o apoio a actividades complementares de acção educativa para poderem exercer uma maior influência ou pressão na educação através do apoio a determinadas actividades, nomeadamente comemorações por altura do Natal ou Carnaval. Embora os municípios não tenham competências legais para interferirem no currículo escolar, a situação é que muitas vezes assistimos a essa interferência. Se uma vez essa interferência poderá ser pontual, ou mesmo que seja mais constante não influencia determinantemente o quotidiano escolar, assumindo antes um carácter de apoio aos estabelecimentos em alturas mais festivas; em outras situações verifica-se que as solicitações autárquicas às escolas são permanentes, sem que estas sejam previamente acordadas com o sistema de ensino local, tornando-se as actividades desenvolvidas pela autarquia como uma imposição e uma obrigação, caso contrário existirão dificuldades por parte das escolas em verem satisfeitas algumas necessidades, assumindo a autarquia um papel de verdadeiro regulador do sistema educativo.

A autarquia de *Sicó* tem algumas actividades em que participa com as escolas como sejam a festa de Natal, o cortejo de Carnaval, as comemorações do 25 de Abril ou a Semana do Livro e da Cultura. Actividades organizadas pela câmara municipal em que os estabelecimentos de ensino têm de participar. Todavia, verifica-se que as escolas que participam nestas actividades são poucas, não conseguindo a autarquia envolver os docentes para estas realizações. De acordo com os nossos entrevistados, existe um grande descontentamento por parte dos docentes relativamente à autarquia, uma vez que não existe uma discussão sobre o plano de actividades mas uma imposição desse plano por parte da autarquia

“As escolas têm um plano anual de actividades, e a câmara paralelamente (...) cria um plano de actividades que solicita às escolas e aos professores que façam e executem. Aquilo que nós deparamos no dia-a-dia é que ou vamos fazer o nosso plano de actividades que temos para cumprir e pontualmente podemos dar resposta às solicitações que a câmara faz para esses eventos. O que não aconteceria se fosse feito em parceria, se na altura do estabelecimento e no delinear do plano de actividades estivessem as escolas - e agora não é muito difícil porque temos os agrupamentos com o pré-escolar, o 1º, o 2º e o 3º ciclo todos aglutinados numa mesma estrutura - não seria assim tão difícil fazer uma articulação entre o agrupamento e o poder local, e se calhar o plano de actividades deixaria de ser dois, um da autarquia e outro das escolas, e passaria a ser um e se calhar com mais resultados e com mais visibilidade.” (entrevista 10, linhas 47-60).

A esta imposição soma-se o desconhecimento sobre a forma como se realizarão essas actividades e a descoordenação das próprias actividades

“(...) o concurso para os desenhos do 25 de Abril: lança-se o concurso, quando o concurso foi lançado há uns anos atrás recebiam-se todos os desenhos das crianças e lá eram seleccionados os 3 primeiros lugares. Nesse mesmo ano nunca deram os resultados do concurso, só na atribuição dos prémios é que se soube quem é que tinha ganho o concurso e as outras crianças nunca tiveram resposta.” (entrevista 6, linhas 151-156),

“O mesmo se passa com a “feira à moda antiga” e a “semana do livro e da cultura”. Já temos o programa lá na escola em que as ordens são assim: as crianças têm de estar na sede do agrupamento ou na vila em frente à câmara até às 11 da manhã para visitarem a feira do livro sem nenhuma actividade específica, para depois da parte da tarde terem 20 minutos de um espectáculo e depois regressarão a casa perto das 17h, ninguém aguenta uma turma (...) sem auxiliar de acção educativa (...) desde as 9 da manhã até às 5 da tarde fora de casa, fora da escola a ter que lhe dar o almoço (...)” (entrevista 6, linhas 186-193).

Estas situações acabam por provocar grande desmotivação nos docentes uma vez que são solicitados para inúmeras actividades, mas não encontram contrapartidas a essa participação:

“Outro aspecto muito grave a autarquia solicita muito mas não dá nada. Não há suporte, o que as escolas do 1º ciclo têm é 15€ mensais para expediente de limpeza que não consegue de forma alguma dar resposta às necessidades que é fazer um desfile de carnaval, que é fazer uma exposição para o 25 de Abril, do que é para uma exposição do Ser Família, do que é para uma exposição de eventos literários, do que é para uma exposição para aqui, exposições para acolá (...)” (entrevista 10, linhas 60-66),

“Penso até que é nos professores do 1º ciclo que, neste momento, se vê uma ausência maior, há mal-estar por parte dos professores, as pessoas sentem que são esquecidas, sentem que quando precisam de coisas têm muita dificuldade para as conseguir e depois se calhar também não têm muita disponibilidade para responder às solicitações da câmara quando são necessários.” (entrevista 9, linhas 88-93).

Mais uma vez verificamos que estas actividades promovidas pela autarquia não têm como fundamento um verdadeiro interesse pela educação mas são antes mais um sinal da actuação populista da autarquia, a qual utiliza determinadas datas e comemorações para se publicitar junto da população e desta forma angariar mais apoios, daí que as escolas que participam nestas iniciativas sejam cada vez menos porque constataam que o desejo da autarquia é, antes de mais, o protagonismo

“A câmara tem assento na assembleia de escola e no conselho pedagógico e tem a abertura de todos os docentes para tudo aquilo que for necessário. Cria-se um distanciamento tão grande ou tão pequeno que só se vê a autarquia quando é solicitada a participar numa festa de Natal, numa festa aqui, numa festa acolá e naquilo que eventualmente possa dar algum protagonismo, naquilo que dê para fazer notícia de jornal, aquilo que dê para divulgar o que a câmara fez e não passa mais nada por aí.” (entrevista 10, linhas 75-81).

A última das competências das autarquias ao nível da educação é o apoio a iniciativas extra-escolares. De acordo com a LBSE (1986), o objectivo destas actividades é permitirem aos indivíduos aumentarem os seus conhecimentos e

desenvolverem as suas potencialidades, complementando a formação escolar que possuem, ou acederem a essa formação escolar quando ela não existiu na altura adequada. A educação extra-escolar pressupõe que a educação e a formação não se devem confinar a uma determinada etapa da vida do indivíduo, mas antes serem permanentes, defendendo a educação ao longo da vida. As actividades extra-escolares desenvolvem-se através das estruturas desconcentradas a nível municipal do ME, as quais se denominam de *coordenações concelhias do ensino recorrente*.

A autarquia de *Sicó* cede as instalações a esta estrutura e concede um subsídio anual. Desde 1998 até 2003 que nos Relatórios de Actividade a autarquia faz questão de mencionar que procedeu à *"Aprovação de apoio e manutenção de uma atitude de estreita colaboração com a Coordenação Concelhia da Extensão Educativa nas actividades que esta desenvolveu ao longo do ano, visando objectivos diversos"*. Porém, ao analisarmos as despesas pagas dos respectivos relatórios apenas verificamos que o apoio concedido se traduziu em cerca de 2500€ em 1999, estando previsto no orçamento de 2001 cerca de 3750€, mas como era um orçamento e não tivemos acesso ao Relatório de Actividades desse ano não podemos garantir que o apoio tenha sido efectivamente assegurado.

Constatámos, desta forma, que a autarquia disponibiliza o transporte escolar a todos os níveis de ensino inclusivamente o pré-escolar e o secundário não sendo esses níveis da sua competência. Contudo, é muito difícil obter apoio para visitas escolares. Comparticipa, igualmente, na acção social escolar, garante o prolongamento de horário e ATL em alguns jardins-de-infância e escolas do 1º CEB mantendo alguns acordos e parcerias com IPSS para a realização destas competências. A realização de outras actividades complementares de acção educativa tornam-se numa imposição aos estabelecimentos de ensino e numa busca por protagonismo, sendo uma intromissão no quotidiano escolar e no próprio currículo educativo uma vez que muitos dos docentes não têm como recusar a participação em tais actividades. Por último, existe também a concessão de alguns, parques, apoios à educação extra-escolar através da coordenação concelhia da extensão educativa.

4.4 Não Competências

Cada vez mais as autarquias começam a ver a educação como um sector importante para o desenvolvimento do território, daí iniciarem a realização de actividades e apoiarem acções que não são da sua competência uma vez que não há legislação para tal. Esta situação prende-se com a mudança da imagem tradicionalmente associada ao município – este deixa de ser a instituição que tem a seu cargo o saneamento ou o licenciamento de construções para passar a ser a instituição que, a par destas responsabilidades, tem o dever de desenvolver o seu concelho, uma vez que a sua função, tal como está formulada na Constituição, passa por defender os interesses das suas populações.

A autarquia de *Sicó* realiza algumas não competências nem sempre bem recebidas por parte dos docentes a leccionar no concelho. A principal não competência exercida, para além de algumas já referidas como o alargamento dos transportes escolares aos alunos do ensino secundário, prende-se com a utilização da biblioteca municipal. Nesta estrutura trabalham alguns técnicos de educação tentando desenvolver um programa de promoção da leitura, contudo tal iniciativa não é consensual entre os docentes: *“Há também uma outra pretensa culturalização por parte da câmara no que respeita à utilização da biblioteca municipal, eles têm uma equipa de educadoras na biblioteca então para justificar essa equipa fazem actividades (...)”* (entrevista 2, linhas 467-470). Este projecto consiste numa visita das crianças à biblioteca municipal para assistirem a um conto, tentando assim *“(...) desenvolver o gosto pela leitura, o conhecimento das instalações e a utilização periódica das crianças da biblioteca (...)”* (entrevista 2, linhas 474-476), porém *“(...) as escolas uma vez por ano vão lá visitar a biblioteca, mandam para as escolas o calendário, o dia e a hora em que aquela escola beneficia da ida à biblioteca para assistir a uma actividade que é desenvolvida (...)”* (entrevista 2, linhas 470-473). Este projecto não acolhe a satisfação dos docentes, uma vez que é imposta a ida à biblioteca sem ser planeada e negociada, para além do facto de uma única visita não ser suficiente para fomentar o gosto pela leitura ou a utilização da biblioteca:

“O que fazem a partir da biblioteca, a partir da conjugação da educação com a biblioteca é uma espécie de plano de actividades. E penso que chamam a

isso, na ideia delas acham que isso é o tal projecto educativo, mas não é, é um plano de actividades onde eles ao longo do ano dizem escola tal, tal dia vem à biblioteca para ver uma história contada pelas monitoras da biblioteca e é um plano de actividades, não conheço nenhum projecto educativo, não conheço (...)" (entrevista 6, linhas 296-302),

"(...) o que é perfeitamente ridículo uma vez que as crianças que estão nas aldeias isoladas, nas escolas isoladas nem têm transporte para ir para casa, como é que elas vão utilizar a biblioteca municipal, aquelas em que o horário ou em que horas vêm à biblioteca utilizar os livros é perfeitamente ilusório não posso dizer outra coisa (...)" (entrevista 2, linhas 476-480).

Estes excertos levantam a hipótese da autarquia, através da biblioteca, tentar desenvolver um projecto sócio-educativo para fomento da leitura. Inicialmente *"(...) o conceito de projecto institucionalizou-se como um instrumento que pretendia ser clarificador da acção educativa, e com potencialidades capazes de resolver situações sócio-educativas marcadas pela crise (...)" (Guedes et al.; 2003b: 3),* mas as autarquias acabaram por utilizar este conceito como uma forma de poderem resolver problemas que o poder central não resolve,

"Com os projectos sócio-educativos as autarquias pretendem pôr em prática acções de natureza educativa orientadas no sentido de potencializarem as aprendizagens dos alunos, possibilitando o estabelecimento de uma interacção com as actividades escolares e, igualmente, promoverem o apoio às práticas pedagógicas (...)" (idem: 4).

A situação em Sicó não poderá ser considerada um projecto sócio-educativo no sentido que se trata unicamente de uma visita das crianças à biblioteca municipal para assistirem a um conto, visita essa imposta aos professores os quais recebem o calendário no início do ano, não podendo recusar essa visita. Assim, os docentes ao serem questionados sobre a hipótese da autarquia possuir algum projecto educativo afirmaram-nos que tal não existe, existindo antes algumas actividades da autarquia

“Aquilo que vai acontecendo é de alguma forma avulsa e não há aquela preocupação de estruturar, elaborar um projecto com objectivos, as coisas vão acontecendo, tanto que supostamente, se houvesse um projecto elaborado nós no início do ano saberíamos o que iria acontecer ao longo do ano, o que não acontece.” (entrevista 10, linhas 221-225).

Outra não competência assegurada pela autarquia prende-se com o apoio prestado ao ensino técnico-profissional existente no concelho. Pelo que observamos dos Relatórios de Actividade a autarquia desde 1998 que apresenta despesas com este nível de ensino, despesas essas cujo valor é variável, não apresentando uma constância. Temos assim que, em 2000, a autarquia gastou cerca de 550€ com o ensino técnico-profissional, valor mais baixo dos anos analisados, enquanto em 2003, no balancete anual, o montante gasto com este nível de ensino foi de cerca de 25000€. Também, pela análise dos Relatórios de Actividade, verificamos que o apoio dado pela autarquia destina-se à conservação e reparação do edifício onde se desenvolve este nível de ensino, para além de participações para os transportes escolares. Apesar da autarquia não ser obrigada a apoiar esta etapa educativa, o apoio fornecido é um alargamento das competências que têm de assegurar para os restantes níveis de ensino, tanto relativamente à conservação do edifício escolar – uma vez que este é sua propriedade – como ao nível dos transportes escolares. Não sendo mencionado qualquer outro apoio.

Uma outra competência que a autarquia assegura é a atribuição de prémios aos melhores alunos do ensino secundário (10º, 11º e 12º anos). Baseando-se nas qualificações académicas dos alunos, a autarquia já há alguns anos vem atribuindo, por altura dos festejos do feriado municipal, um prémio pecuniário aos alunos que demonstrem melhores resultados escolares.

O sentimento de desmotivação sentido pelos docentes e já mencionado é agravado por atitudes autárquicas por eles consideradas como intromissão na vida escolar e pela realização de competências que não pertencem à câmara, demonstrando a prepotência da autarquia ao não pedir opiniões aos docentes nem os ouvindo quando estes desejam.

Em Novembro de 2004 a autarquia veiculou o desejo de proporcionar às escolas aulas de iniciação musical, contudo, quem estaria à frente dessas

aulas seriam dois funcionários autárquicos, sem qualificações pedagógicas para as leccionarem¹³⁵,

“Na altura o que foi dito foi que os senhores, os funcionários da câmara, até têm muita preparação porque tocam em bandas, que de facto são pessoas que frequentaram o conservatório, estariam disponíveis e gostariam de o fazer, agora claro que eu posso ter muita apetência para psicologia mas não é por isso que sou psicóloga, não é isso que me dá habilitação para exercer essa função, e a câmara, às vezes, eu não sei se será ingenuamente, está a ver até que ponto é que as pessoas deixam...” (entrevista 10, linhas 171-178).

Porém, numa reunião de docentes estes opuseram-se terminantemente à vontade da autarquia deixando clara a sua oposição *“(...) eu disse à minha colega que não concordava e na minha sala só aceitaria coadjuvação de um professor, de um profissional pedagógico que teria que planificar as actividades comigo.” (entrevista 6, linhas 220-222),*

“Claro que mais uma vez eu tive que me expor demasiado, não é possível uma pessoa que não tem preparação académica e essencialmente pedagógica, ir leccionar aulas dentro do horário lectivo e numa área curricular, não há compatibilidade.” (entrevista 10, linhas 162-165).

Os docentes chegaram mesmo a propor soluções à autarquia as quais passariam por serem professores da área específica de música a leccionarem essa área:

“Aquilo que na altura sugeri é que existem tantos professores da área específica, e esses sim eu acredito que tenham de facto mais competências, que sejam mais habilitados, que estejam mais preparados para irem às escolas do 1º ciclo dar aulas de educação e expressão musical, claro que sempre coadjuvando com o professor da turma, porque estas coisas não são feitas o professor da turma não sai e outro não fica lá, tem que ser feito sempre em coadjuvação.” (entrevista 10, linhas 165-171).

¹³⁵ “A intenção da câmara e a proposta que foi feita pela vereadora era colocar em horário lectivo dois monitores, duas pessoas que não são professores porque são funcionários da câmara, e não discuto a sua competência como músicos, mas sem formação pedagógica a fazerem iniciação musical no horário lectivo, (...)” (entrevista 6, linhas 216-220).

Perante a oposição da maioria dos docentes, a autarquia solucionou a situação colocando os seus dois funcionários a darem a iniciação musical nas escolas do 1º CEB, que possuíssem actividades de tempos livres.

Estas são algumas das situações de intromissão da autarquia nas questões educativas as quais conduzem a conflitos e problemas com a comunidade educativa, nomeadamente docentes que por já não estarem contentes e motivados com o estado da educação no concelho se revoltam e opõem a determinadas vontades da autarquia. O relato destas situações vem mostrar que a autarquia não tem correspondido, da melhor maneira à realização de não competências. Estas têm sido utilizadas como uma forma da autarquia se intrometer na vida escolar, tentando dominar o sector educativo à semelhança do que já faz na área exclusivamente política, e não a expressão de um verdadeiro interesse pela educação e conseqüente desenvolvimento do território.

5. Síntese

Sicó aparece-nos neste estudo de caso como um concelho onde se verificam fortes dinâmicas de envelhecimento populacional, embora em alguns lugares de freguesias específicas estas dinâmicas comecem a ser contrariadas por meio de um rejuvenescimento populacional inerente ao aparecimento de novas populações. Na grande maioria do concelho, estamos perante populações profundamente rurais em que a sua identidade territorial é alicerçada em torno da paisagem serrana do *Sicó* e da confluência de rios que possibilitam o cultivo do arroz e, ainda, do caminho-de-ferro que atravessa o concelho, tendo favorecido, no passado, o aparecimento de gerações de ferroviários e trabalhadores associados a este meio de transporte.

Num concelho envelhecido e à "*beira da morte social*" como definiu o ISS (2005) emergiu uma actuação autárquica caracterizada por um elevado grau de centralismo e personalização do poder, onde todas as decisões estão concentradas na figura do presidente da câmara, o qual já ocupa o cargo pelo quarto mandato consecutivo, sendo que três deles foram exercidos em representação do PSD e o actual pelo PS. Esta centralização do poder tem na

sua retaguarda características fortes de patrocínio político, isto é, a utilização da máquina partidária para a distribuição de favores aos seus apoiantes, só desta forma se compreende a distribuição de subsídios a associações sem actividade ou a presença do presidente da câmara municipal como presidente da mesa de assembleia geral de variadas associações locais. Este centralismo político desenvolveu uma gestão autárquica baseada nos mecanismos jurídico-formais onde se privilegiam, essencialmente actividades de *“resposta às solicitações imediatas”* (Mozzicafreddo *et al.*; 1989), surgindo como exemplos destas actividades a construção de rotundas ou o embelezamento de espaços públicos, investimentos que são mencionados como os mais frequentes no concelho, deixando-se escapar potenciais investidores para concelhos limítrofes. Desta forma, aliada a uma actuação personalizada e centralizada no presidente da câmara municipal, encontramos também uma actuação populista sendo necessário inaugurar e publicitar todas as actividades realizadas, tal como uma passividade de todo o executivo face ao desenvolvimento económico do concelho.

Ao nível da configuração da rede escolar, observamos a existência de vários equipamentos de educação pré-escolar quer públicos quer pertencentes a IPSS e a casa-da-criança, pertença da autarquia, confirmando a vitalidade da sociedade civil formal, uma vez que estas IPSS têm equipamentos como creches, jardins-de-infância, prolongamento de horários, ATL, serviços de refeições e transportes escolares. Existem também diversas escolas do 1º CEB, um estabelecimento público com 2º e 3º CEB, um estabelecimento privado com 2º, 3º CEB e secundário, uma escola secundária pública, uma escola técnico-profissional e uma escola de ensino especial. Apesar do concelho fornecer uma grande diversidade educativa a maioria dos docentes do pré-escolar e 1º CEB que aqui leccionam não residem no concelho, o que pode levantar alguns entraves relativamente ao planeamento e execução de políticas educativas uma vez que os docentes estão pouco tempo no território não conseguindo criar fortes laços de solidariedade e uma forte pertença ao concelho de forma a se sentirem envolvidos no desenvolvimento educativo do mesmo. Porém, mesmo os docentes que já leccionam neste concelho há alguns anos e aqui residem sentem-se desmotivados com a política educativa seguida pela autarquia.

Em termos de concretização das competências educativas a autarquia vai realizando as atribuições mais antigas e mais enraizadas no quotidiano da gestão autárquica como seja o disponibilizar de transportes escolares, serviço de refeições, prolongamento de horários ou ATL. Porém, mesmo estas são garantidas mediante protocolos com associações e IPSS locais. Relativamente aos edifícios escolares foi frequente ouvirmos queixas sobre o seu mau estado de conservação realizando a autarquia obras de melhoramentos apenas ao fim de muita insistência e desde que essas pudessem ser publicitadas. As competências que requerem maior capacidade de inovação e um maior empenhamento autárquico ao nível do planeamento educativo são as que mais lacunas apresentam. Embora participe nas assembleias de escola, o CME foi criado apenas após a sua regulamentação, nunca tendo existido CLE, sendo a existência do CME apenas formal, porque ao nível das práticas as reuniões regulares não se realizavam, sendo imenso o desconhecimento sobre esta estrutura tal como o estado de elaboração da CE uma vez que começou a ser elaborada por uma aluna da FPCEUC, para mais tarde estar a cargo de uma *"comissão criada para o efeito"*, sendo que na última versão este documento estava a ser elaborado por um gabinete da autarquia.

Verificamos, assim, que a actuação centralizada, personalística e direccionada para actividades de *"resposta às solicitações imediatas"* acaba por ter os seus reflexos ao nível da educação. A autarquia não aposta em dinamizar os instrumentos que tem ao seu dispor para se envolver e desenvolver a questão educativa, por receio de maiores competências e de perda do seu poder de influência. E as poucas actividades que vai desenvolvendo, não sendo da sua competência, não captam o interesse dos docentes, os quais as consideram uma ingerência nas questões educativas, pedindo a autarquia um grande esforço aos docentes, mas não conseguindo garantir boas condições de trabalho. Daí o descontentamento desta classe e o seu pouco envolvimento no desenvolvimento da educação num território à *"beira da morte social"*.

Estamos perante um concelho caracterizado por uma grande instabilidade tanto dos docentes, uma vez que são baixas as percentagens dos docentes que residem e simultaneamente trabalham neste concelho, como também da própria actuação autárquica uma vez que não existe um "fio condutor" na

política educativa, sendo esta realizada à medida que as disposições legislativas a impõem, sem que haja uma preocupação de planeamento das intervenções, verificando-se antes que o que caracteriza o calendário das intervenções é a possibilidade destas poderem ser publicitadas e divulgadas junto da opinião pública. Assim se explica a não dinamização do CME, uma vez que esta estrutura é essencialmente de coordenação e consulta da política educativa local, sendo composta por diversos intervenientes locais. Outra razão intimamente ligada à não utilização do CME é o carácter personalístico e centralizador do executivo autárquico. Esta actuação cria grandes dificuldades na partilha do poder e na aceitação de opiniões divergentes relativamente ao modelo de actuação educativo, desta forma, não se impulsionando o CME o executivo pode continuar a actuação que o caracteriza.

Este contexto vem contrariar as conclusões de Ruivo, na obra *Poder Local e Exclusão Social* (2002b), segundo as quais um território composto por uma população homogénea onde é visível a manutenção das solidariedades primárias conduz, por parte do poder autárquico, a uma forte intervenção social no local. Em *Sicó* verificamos a presença de uma população homogénea onde ainda estão “vivas” as solidariedades primárias, porém a intervenção educativa autárquica é bem fraca e fragmentada, sendo o CME e a CE criados devido à imposição legislativa mas desconhecendo-se a sua utilização e o estado de elaboração; as intervenções nos edifícios educativos são realizadas sem planeamento e após muita insistência por parte dos docentes; as competências mais cristalizadas que a autarquia realiza acabam por ser mal coordenadas, uma vez que foi frequente ouvirmos dizer que os próprios transportes escolares estão desfasados do horário lectivo, chegando algumas crianças ao estabelecimento de ensino após a aula ter começado; por último, as próprias não competências que a autarquia tenta dinamizar, acabam por criar descontentamento e desmotivação nos docentes, por estes as considerarem uma ingerência do executivo nas questões estritamente pedagógicas.

Assim, verificamos que a actuação do executivo nas questões que propiciam um maior envolvimento da autarquia na educação são esporádicas privilegiando, antes, a manutenção das competências mais tradicionais e cristalizadas.

Conclusão

É agora chegado o momento de aferirmos a validade ou não das nossas hipóteses de trabalho e tirarmos algumas conclusões relativas a este estudo. No entanto, não podemos esquecer que tais conclusões não podem ser extrapoladas para o todo nacional pois tiveram na sua base um estudo feito a dois territórios muito específicos geográfica e sócio-economicamente, tal como foram datados temporalmente, podendo neste momento algumas das situações aqui relatadas já terem sido alteradas e ultrapassadas. Porém, antes de avançarmos na análise da veracidade das hipóteses faremos uma pequena síntese comparativa dos dois estudos de caso para que se torne mais perceptível o entendimento relativo às hipóteses e às conclusões.

Baixo Mondego e *Sicó* são concelhos limítrofes situados no distrito de Coimbra, ambos os territórios têm uma zona serrana – Serra do Sicó – e uma zona mais plana próxima do litoral. *Baixo Mondego*, por comparação com os dados de 1991, sofreu um forte crescimento demográfico e urbanístico na vila sede e zonas circundantes. Esse crescimento é facilitado pelas fáceis acessibilidades rodoviárias levando a um aumento dos fluxos pendulares diários entre *Baixo Mondego* e Coimbra. Já *Sicó* tem assistido a um forte envelhecimento populacional com substancial perda de população na zona serrana, embora comece a ser visível algum crescimento em zonas mais litorais onde passa o caminho-de-ferro. Este envelhecimento e perda populacional têm sido propiciados pelas difíceis acessibilidades rodoviárias e pela perda de importância do caminho-de-ferro na vila, uma vez que já não possui estação sendo antes um apeadeiro.

A nível económico assistimos, em ambos os territórios, a uma predominância do sector terciário, mas enquanto em *Baixo Mondego* o sector secundário está em expansão, em *Sicó* verifica-se um retraimento deste sector económico sendo composto maioritariamente por empresas familiares e sendo a autarquia a principal empregadora de mão-de-obra.

Crescimento demográfico num concelho e envelhecimento populacional no outro conduz à existência de dois tipos de populações bem distintas. Em *Baixo Mondego* esta é bastante heterogénea, com um número elevado de novos habitantes sem ligação ao local sendo o território tomado como um meio

de acolhimento, principalmente à noite, não se observando grandes redes de solidariedades primárias uma vez que a própria população passa a maior parte do tempo fora de concelho. Contrariamente, em *Sicó*, observamos a existência de uma população homogénea, sendo a maioria natural do concelho, com uma grande identidade territorial e uma rede de solidariedades primárias ainda intactas.

A actuação autárquica face ao desenvolvimento concelhio é bastante diferenciada nos dois territórios. Em *Baixo Mondego*, verificamos a existência de uma atitude mais empreendedora, com a autarquia a tentar desenvolver economicamente o concelho aproveitando os benefícios decorrentes do crescimento urbanístico, mas também interessada em combater o “estilhaçamento” da comunidade através da criação de infraestruturas de lazer, desporto e educação. Em *Sicó*, assistimos a uma atitude de passividade face ao desenvolvimento concelhio com o município a deixar “fugir” para concelhos vizinhos investimentos que poderiam criar riqueza e postos de trabalho, não se preocupando a autarquia com o aumento do desemprego investindo antes em pequenos arruamentos ou no embelezamento do espaço público que, de forma atomizada, não criam desenvolvimento ou riqueza no território.

Em termos das características do poder autárquico observamos, também, diferenças nos dois concelhos. Em *Baixo Mondego*, evidencia-se alguma delegação de poderes uma vez que os actores educativos mencionam comunicarem poucas vezes com o presidente de câmara mas antes com a vereadora responsável, aparentando a existência de uma relação aberta entre a autarquia e os parceiros locais. Contrariamente, em *Sicó*, constatamos a existência de um poder muito centralizado e personalístico, com a autarquia a distribuir subsídios por associações sem actividades relevantes, a impor às escolas as suas actividades, ou mesmo, o jogo de influências verificado no processo de criação dos agrupamentos horizontais neste território. O relacionamento entre a autarquia e as entidades locais, principalmente as entidades educativas, é baseado em troca de interesses de forma a silenciar potenciais vozes contestatárias e opositoras ao executivo, verifica-se uma grande publicitação, tanto no jornal local como por meio de placas alusivas colocadas no local, de qualquer tipo de obras ou arranjos realizados pela

autarquia, sendo que é o presidente da câmara que toma todas as decisões nem que para isso tenha de desautorizar algum vereador.

Ao nível da identidade territorial dos actores autárquicos verificamos que esta é muito elevada em ambos os territórios. Ambos os presidentes de câmara apresentam um elevado grau de localismo uma vez que nasceram, cresceram, vivem e desempenharam a sua profissão, antes de serem eleitos, no território onde exercem funções autárquicas. São filhos de famílias conceituadas no local e militantes partidários a exercerem o quarto mandato consecutivo à frente do executivo, por todas estas razões verificamos que possuem uma grande rede de conhecimentos e contactos, uma vez que a sua identidade territorial é bastante forte. A única diferença entre estes dois presidentes de câmara prende-se com a identidade política: enquanto em *Baixo Mondego*, o líder do executivo vai no quarto mandato consecutivo eleito pelo PS, nunca tendo passado pelo Parlamento Europeu, em *Sicó*, o líder autárquico foi eleito três mandatos consecutivos pelo PSD, apresentando-se a eleições no seu quarto mandato em representação do PS, e tendo sido algum tempo deputado europeu pela bancada do PSD. Relativamente à identidade territorial das vereadoras da educação, ambas são professoras e foram dirigentes escolares, em cada um dos territórios, antes de enveredarem por uma carreira política a tempo inteiro, daí conhecerem a realidade educativa e o próprio território.

No que toca à rede escolar, as duas realidades são bastantes semelhantes. Os dois territórios têm um grande número de estabelecimentos de ensino do pré-escolar e do 1º CEB com um ou dois lugares existindo na vila sede de concelho edifícios de maior dimensão; existe uma escola pública com 2º e 3º CEB e outra com secundário, uma APPACDM e uma escola profissional. Em *Baixo Mondego*, verificou-se o aparecimento de algumas creches privadas bem como serviços de explicações e de psicologia devido ao aumento populacional constatado. Em *Sicó*, existe uma cooperativa de ensino com o 2º e 3º CEB e secundário e a autarquia possui, também, um estabelecimento de ensino pré-escolar denominado de “casa-da-criança”.

Para além da identidade territorial dos actores autárquicos é importante falarmos da identidade territorial dos actores educativos, nomeadamente dos docentes. Tanto em *Baixo Mondego* como em *Sicó* é elevada a percentagem de docentes que não reside no local onde trabalha dificultando desta forma a

criação de laços identitários com o local e raízes a esse mesmo local. Em ambos os concelhos, mais de 60% dos educadores de infância não residem no concelho onde leccionam, enquanto que ao nível do 1º CEB esta percentagem situa-se nos 50%. Porém, em *Baixo Mondego*, os docentes que não residem aqui apresentam uma carreira profissional mais estabilizada escolhendo este concelho propositadamente para trabalharem, uma vez que 75% dos docentes que trabalham em *Baixo Mondego* residem em Coimbra. Em *Sicó*, esta situação não é tão linear, habitando os docentes em concelhos ainda distantes de *Sicó*. Observando-se ainda que muitos estão um ano no concelho mas depois mudam, revelando alguma instabilidade profissional e dificuldade na criação de laços de ligação ao local.

Ao nível da realização das competências autárquicas referentes à educação verificamos que as autarquias cumprem aquelas que são mais antigas e estão mais cristalizadas na prática corrente da autarquia, nomeadamente a distribuição de refeições aos alunos do pré-escolar, quer estas sejam confeccionadas por uma entidade escolhida por concurso, quer seja através de acordos entre as associações locais; a disponibilidade de transportes escolares aos alunos; a participação na acção social escolar ou a contratação de pessoal não docente para os estabelecimentos de ensino, embora os docentes reclamem que estes são em número insuficiente.

No entanto existem competências em que a forma como são realizadas evidencia diferentes actuações das autarquias. Em *Baixo Mondego*, podemos verificar um maior empenhamento autárquico com as questões da educação uma vez que cedo criaram e dinamizaram o Conselho Local de Educação tendo feito a sua mudança para Conselho Municipal de Educação quando a legislação o definiu. Ambas as estruturas tinham importância para a autarquia uma vez que nelas eram discutidos assuntos como a criação do agrupamento escolar, os transportes escolares, a definição das actividades escolares a apoiar pela autarquia ou ainda a elaboração da Carta Educativa, entre outros aspectos. Contrariamente, *Sicó* nunca criou o Conselho Local de Educação, o Conselho Municipal de Educação foi instituído por imposição legal mas nunca foi dinamizado, pois não se conhecem as reuniões deste órgão, chegando alguns dos seus membros a referirem que as reuniões nem se realizam, demonstrando desinvestimento no sector da educação uma vez que este é,

actualmente, um órgão bastante importante neste domínio e um órgão de auxílio à autarquia na tomada de decisões a nível da educação.

Outra diferença encontrada entre os dois concelhos prende-se com a questão da Carta Educativa. Embora ainda não tenha sido divulgada em nenhum território, em *Baixo Mondego* sabemos que está a ser elaborada por um grupo de especialistas da Universidade de Coimbra, enquanto em *Sicó*, deram-nos três versões sobre quem a está a elaborar, demonstrando algum desinteresse autárquico uma vez que este documento orientaria a autarquia relativamente ao ordenamento da rede escolar. Assim, verificamos que já com o auxílio de alguns dados da Carta Educativa, a autarquia de *Baixo Mondego* vai melhorando os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo existentes e construindo aqueles que se apresentam como necessários, enquanto em *Sicó*, os docentes por diversas vezes nos disseram que as obras que a autarquia realiza são pequenos melhoramentos essencialmente para se publicitar e não obras de monta que alguns dos estabelecimentos necessitariam.

No tocante às actividades de tempos livres ou prolongamento de horários, as autarquias vão garantindo a realização dessas actividades em alguns locais enquanto noutros estão a cargo de IPSS ou associações de pais. O apoio à comemoração de dias emblemáticos como o Natal ou Carnaval também é assegurado pelas autarquias, mas enquanto em *Baixo Mondego*, esse apoio foi definido, nos últimos anos, em conjunto com o agrupamento de escolas e os restantes estabelecimentos de ensino, em *Sicó*, o apoio foi imposto exigindo-se a presença dos docentes e não existindo qualquer consulta dos planos anuais de actividades das escolas.

Por fim, verificamos que a grande diferença entre as duas actuações autárquicas se prende com a realização de actividades que não são da sua competência, sendo esta uma maneira da autarquia poder intervir mais concretamente na educação no seu concelho. Daí que a Câmara Municipal de *Baixo Mondego* tenha disponibilizado, no último ano, aos alunos do 1º CEB, em horário lectivo, aulas de educação musical e educação física, pagando a docentes específicos para desenvolverem essas actividades. Em horário não lectivo verifica-se a disponibilidade, para os alunos do 4º ano, de aulas de inglês. Também instituiu dois sub-projectos educativos – “Saber Mais” e

“Colunas do Saber” – de forma a motivar e ajudar os alunos com dificuldades a determinadas áreas, tal como iria realizar um diagnóstico das necessidades educativas concelhias. Todas estas actividades vêm demonstrar uma atitude de empenhamento e interesse na questão da educação no local e de como pode intervir cada vez mais nesse domínio não se limitando a garantir a realização das competências mais antigas, mas intervindo para tentar criar laços entre as novas populações e o território evitando que este se torne um dormitório.

Contrariamente, em *Sicó*, verificamos que as não competências existentes se prendem com o apoio ao ensino técnico-profissional através da conservação do edifício e da disponibilização dos transportes escolares, pela atribuição anual de um prémio aos melhores alunos do 10º, 11º e 12º anos, e pela utilização da biblioteca municipal para a dinamização da leitura junto dos jardins-de-infância e escolas do 1º CEB. Porém, os docentes são os primeiros a mencionar que este projecto não pode ser visto como tal, mas apenas uma forma da autarquia rentabilizar o edifício da biblioteca e de aproveitar os recursos humanos de que dispõem, pois os docentes têm de se dirigir à biblioteca com os seus alunos sabendo, à partida, que tal não vai contribuir significativamente na dinamização da leitura mas é mais outra forma da autarquia se intrometer na vida das escolas.

Após termos comparado sinteticamente os dois estudos de caso passaremos agora a analisar as nossas hipóteses de trabalho de forma a aferir a sua validade.

Na primeira hipótese tínhamos como base conceitos estudados por Mozzicafreddo *et al.* (1989) e defendíamos que uma actividade baseada em actividades de “*resposta às solicitações imediatas*” conduziria a que a realização de competências educativas privilegiasse aquelas que estão reguladas normativamente em detrimento da realização de não competências. Estas teriam uma importância maior quando a autarquia desenvolvesse mais intensamente “*actividades de inovação*”.

Pelos dados recolhidos podemos afirmar que a actividade da autarquia de *Sicó* se baseia em actividades de “*resposta às solicitações imediatas*”. Desde logo, pela atitude passiva com que encara o desenvolvimento económico e

social do território deixando escapar para concelhos vizinhos importantes investimentos que possibilitariam um aumento do emprego. Os investimentos de monta, que os nossos entrevistados nos referiram, prendem-se com questões de ordenamento urbano, nomeadamente rotundas, alguns jardins e fontes, o que demonstra serem pequenos investimentos que não necessitarão de grande planeamento para se realizarem. Este tipo de actuação é também alargada à educação, uma vez que os pequenos melhoramentos que se fazem nos edifícios escolares remetem-nos para arranjos de janelas, pinturas, sem que sejam coisas planeadas e fundamentadas numa correcta Carta Educativa, uma vez que tal não existe. O facto de não se dinamizar o CME conduz a que se verifique uma sobreposição de actividades escolares, principalmente na comemoração de determinadas datas, com a autarquia a realizar actividades sem que tenham sido ouvidos os docentes, sentindo-se estes obrigados a participarem nessas actividades, mesmo não concordando com elas. Verificamos, assim, que a não existência de CE nem a dinamização do CME leva a que a autarquia, ao nível da educação, tenha uma actuação de “*resposta às solicitações imediatas*”, com os pequenos arranjos nos edifícios, a distribuição de refeições ou a disponibilização de transportes escolares, a serem as principais tarefas autárquicas. Desta forma, há uma enorme dificuldade na realização de não competências pois implica, quanto a nós, um grande interesse na educação, sendo primeiro necessário dinamizar correctamente as competências educativas – como o CME – para depois se sentir necessidade em avançar para a realização de não competências.

Em *Baixo Mondego* verificamos uma autarquia preocupada com o crescimento económico mas também com a possibilidade do concelho se tornar dormitório de Coimbra, uma vez que as populações que o habitam são heterogéneas e sem qualquer ligação com o local. Assim, a autarquia para além de desenvolver todas as suas competências educativas, avançou, através das reuniões do CME e não só, para a realização de não competências, isto é, de actividades que não são da sua responsabilidade, inovando ao possibilitar que os alunos do concelho tivessem acesso a aulas de inglês, educação física, educação musical, aulas de apoio a matemática, ou ainda, que os melhores alunos a inglês, português e matemática fossem premiados pelos seus resultados, daí uma actuação associada a “*actividades de inovação*”.

Constatamos assim que, o concelho de *Sicó*, se caracteriza por uma actuação que se limita a providenciar as respostas para necessidades imediatas não existindo lugar para planear a actuação, através da dinamização do CME, e mais dificilmente realizará actividades que não são da sua competência e que colham o agrado dos docentes. Contrariamente, em *Baixo Mondego*, verificamos uma autarquia que dinamiza o CME e que já enveredou pela realização de não competências, às quais os docentes não se opuseram, desenvolvendo mais intensamente "*actividades de inovação*".

A segunda hipótese defende que uma actuação autárquica com fortes características do "*modelo patrocinador*" limitar-se-á a realizar as competências educativas onde a participação e a importância de outros actores da comunidade seja mais diminuta, descurando a importância do CME e CE, estas competências sairão destacadas numa actuação autárquica com fortes características do modelo de "*patrocinato específico*" (Ruivo; 2000).

Pelos estudos de caso efectuados, tivemos a possibilidade de verificar que a actuação da autarquia de *Sicó* se assemelhava bastante às características inerentes ao "*modelo patrocinador*" uma vez que estamos perante um executivo com um poder bastante centralizado na figura do seu presidente, não tendo os vereadores qualquer autonomia. Outros exemplos da centralização do poder prendem-se com o facto do presidente de câmara ter conseguido que, em tempos, todos os presidentes de juntas que não eram do PSD passassem para esse partido; a distribuição de subsídios, segundo nos relatam os entrevistados, por associações que não têm actividades importantes no concelho; o presidente da assembleia geral de várias instituições locais ser o presidente da câmara, e, ainda, a dificuldade inerente à criação dos agrupamentos horizontais de escola, com a vereadora da educação a tentar distribuir benefícios e favores para que não se criassem essas estruturas.

Um executivo com aspectos tão vinculados de poder centralizado e personalizado, com características tão fortes do "*modelo patrocinador*", tem muitas dificuldades em partilhar o poder e em permitir que outros intervenientes, tais como os actores da comunidade local, participem e auxiliem na necessária tomada de decisões, daí que o CME tenha sido criado mas acabasse por, à data da recolha de dados, não estar em funcionamento uma vez que tinha havido apenas uma reunião e que a própria tenha servido para

legitimar algumas medidas decididas pela autarquia sem que o conselho as pudesse discutir, tal como foi relatado nas entrevistas realizadas.

Baixo Mondego tem sido um concelho em franco crescimento quer económico, como demográfico e urbanístico. Desta forma, têm sido criadas, nos últimos anos, uma série de infraestruturas que o concelho não possuía, embora essas não sejam totalmente financiadas pela autarquia, mas tenham participação estatal. Este crescimento conduziu ao aparecimento de alguns serviços privados como as creches ou gabinetes de psicologia. A câmara tem, também, investido bastante para tentar criar um elo de ligação entre as novas populações e o concelho, daí a importância concedida à criação do CLE e CME, uma vez que são estruturas onde se poderá pensar, discutir e planear acções e medidas para que os novos residentes se comecem a identificar com o local por meio da vertente educativa, tal como tem criado novas escolas de forma a suprir as dificuldades em zonas mais densamente povoadas.

O desenvolvimento económico promovido pela autarquia tem estado muito relacionado com as características associadas à actuação do modelo de *"patrocinato específico"* porque, ao fomentar o crescimento económico, tem igualmente, desenvolvido infraestruturas de apoio à educação, cultura e lazer. Daí a importância concedida à criação do CLE e da CE, mesmo antes de estarem regulamentadas, pelo facto destas competências implicarem o contacto com outros actores e intervenientes importantes na comunidade, sendo os parceiros ideais para, de uma forma mais indirecta, auxiliarem a autarquia no crescimento, tanto económico como social, do território.

Verificamos, assim, que a actuação associada ao *"modelo patrocinador"* descarta as competências que impliquem a participação de outros intervenientes da comunidade local, o que não se observa em actuações mais direccionadas para o modelo de *"patrocinato específico"*.

A noção de *"bem comum local"* é utilizada numa perspectiva de legitimar a autonomia das escolas não no sentido de uma comunidade educativa ideal mas antes que essa autonomia visasse a harmonização entre os variados interesses, estatais e privados. Este compromisso de *"bem comum local"* incluiria formas de territorialização educativa, parcerias sócio-educativas entre os vários envolvidos no compromisso com o objectivo de desenvolver a política educativa local. Todavia, este acordo e trabalho em parceria deveria fugir ao

domínio do Estado, mas também, do mercado, devendo antes funcionar como uma "(...) partilha de poderes e recursos entre a administração central e local (incluindo a escola), sustentada pela participação social e pela intervenção do Estado na defesa do bem comum (...)" (Afonso; 2002b: 88-89).

A terceira hipótese foi formulada tendo por base este conceito de "*bem comum local*", segundo o qual o CME seria a aplicação, no terreno, deste compromisso, uma vez que é um órgão local, composto pelas várias instituições e entidades com importância na comunidade, de decisão das políticas educativas, configurando uma plataforma de discussão e aprofundamento do conhecimento do local, gerando consensos relativamente à actuação municipal mais adequada.

De facto, o CME é composto por diversos interesses quer estatais, como é o caso da representação da autarquia, dos serviços públicos de educação ou de serviços públicos de saúde e das forças de segurança, entre outras, tal como é constituído por interesses privados, veiculados, desde logo, pelas associações de pais e estudantes, pelas IPSS locais, mas também pelos serviços privados de educação. É observável que o CME é composto por uma grande diversidade de interesses, porém estes não garantem só por si que esta estrutura possa representar a concepção teórica de "*bem comum local*".

Da análise que efectuámos ao CME existente no concelho de *Baixo Mondego* verificámos uma estrutura que funciona e participa de forma interventiva na educação local, pelo menos a partir das últimas reuniões. Porém, devido à regulamentação legal efectuada a este órgão verificámos algumas limitações ao seu bom desempenho. Desde logo porque a sua composição não se adequa à nova realidade organizacional das escolas públicas, organizando-se estas em agrupamentos verticais que integram todos os níveis de ensino até ao 3º CEB¹³⁶ conduzindo a uma duplicação de actores no órgão uma vez que é composto por representantes dos docentes do ensino básico público e do pré-escolar público. Contudo, caso o desejo dos legisladores fosse garantir um representante dos docentes de cada nível de ensino verificaríamos que falta um representante dos docentes do 1º CEB, situação mais grave se tivermos em conta que a maioria das competências

¹³⁶ Começam já aparecer alguns mega agrupamentos que integram todos os níveis de ensino desde o pré-escolar até ao secundário.

educativas autárquicas se relacionam com a educação pré-escolar e 1º CEB. Concluímos, assim, que esta composição bastante rígida acaba por deixar de fora alguns actores importantes como os docentes do 1º CEB ou mesmo representantes económicos do local uma vez que estes poderiam fazer a ponte entre o mundo da escola e o mundo do trabalho.

À rígida composição juntam-se as suas restritas competências. Estas foram bastante delimitadas deixando pouca margem de manobra para a autarquia passar a ter um verdadeiro papel de interveniente na educação. As poucas competências em que as autarquias poderiam ter um maior âmbito de acção, como é o caso das medidas de desenvolvimento educativo em diversos domínios, esbarram com a falta de meios financeiros uma vez que o CME não os possui ficando tudo ao encargo da autarquia.

Devido à sua composição e competências o CME poderá ter alguma dificuldade em tornar-se uma plataforma de discussão e aprofundamento do local, havendo a forte hipótese de ser antes uma estrutura de legitimação das actividades da autarquia, que as apresenta já definidas.

No CME de *Baixo Mondego* verificamos, pela análise das suas actas, que muitas vezes se discutiram aspectos sem o mínimo interesse para o desenvolvimento da educação no concelho, nomeadamente a reivindicação por parte do representante do pessoal não docente de impressoras e aquecedores para a escola do 1º CEB onde desempenhava funções. Todavia, houve, igualmente, discussões em torno de aspectos mais importantes como eram os dados que iam surgindo da elaboração da Carta Educativa; a pressão para a criação de um agrupamento de escolas e a discussão verificada, na última acta analisada, em torno da realização de um projecto educativo concelhio que abarcaria medidas de estímulo ao estudo, mas também a elaboração de um documento caracterizador do concelho ao nível dos problemas educativos e possíveis soluções.

Desta forma, parece-nos que o CME de *Baixo Mondego* não é uma estrutura amorfa, limitando-se a discutir o funcionamento das competências da autarquia, mas está a tentar tornar-se na referida plataforma de discussão, uma vez que foi utilizado para a análise da possibilidade da autarquia poder avançar, um pouco mais, na área da educação, com a elaboração do seu projecto educativo concelhio.

Na quarta hipótese mencionávamos que a eficácia do funcionamento do CME dependeria do envolvimento da autarquia nas questões educativas, através da anterior existência de CLE. Na nossa investigação foi isso que constatámos. *Sicó* nunca teve CLE, a autarquia diversas vezes evidenciou o seu desinteresse ao nível da educação e quando tentava mostrar algum interesse ia no sentido da sua promoção na opinião pública, daí que os nossos entrevistados, alguns deles membros do CME, não sabiam o que se passava com este órgão porque a única reunião que existiu serviu para legitimar algumas atitudes autárquicas.

Em *Baixo Mondego*, verificamos que o funcionamento do CME era, de longe, mais eficaz comparativamente a *Sicó*. Esta maior eficácia, a nosso ver, prende-se com a maior importância que é dada às questões educativas, de que é disso exemplo a criação do CLE, quando tal não estava regulamentado, garantindo mesmo assim a sua criação e dinamização, embora as reuniões não cumprissem o calendário estipulado, elas iam-se realizando.

Na quinta hipótese associámos a existência de uma população mais heterogénea com a existência de uma actuação mais centrada na realização de não competências. Mais uma vez esta competência parece confirmar-se nos dois estudos de caso efectuados.

A existência de uma população heterogénea, com muitas famílias sem qualquer ligação ao território, sendo esse tomado unicamente como o local de descanso, parece ter sido o mote para que a autarquia de Baixo Mondego investisse na educação. Desde logo com uma reunião com os encarregados de educação das novas áreas habitacionais a fim de aferir a necessidade de um jardim-de-infância com serviço de refeições e prolongamento de horário, nessa área geográfica, o que viria a ser construído. A realização de não competências prende-se, também, com a necessidade que a autarquia tem de que as novas populações criem laços com o território e o tomem como seu possibilitando o desenvolvimento de um sentido de comunidade, uma vez que as crianças deixarão de frequentar a escola em Coimbra, para a passarem a frequentar em *Baixo Mondego*, no local onde vivem, aproveitando também aqui o prolongamento de horário/ATL com as diversas actividades, desde as aulas de inglês ou mesmo de educação musical, sem que para isso se tenha de mudar a criança do seu ambiente. Desta forma, a autarquia tenta evitar que, no futuro,

apareçam bolsas de exclusão social e marginalidade nestas zonas mais densamente povoadas.

Em *Sicó*, a actuação autárquica nunca foi muito além das competências mais tradicionais, uma vez que nem o CME era dinamizado. No nosso entender este facto prende-se com a existência, no concelho, de uma população rural muito homogénea, que nunca exigiu muito mais à autarquia porque, para além de não saber que o município tem outras competências, nunca sentiu necessidade dessas outras competências. As famílias que sentiam essas necessidades foram deixando o concelho, daí ele estar em processo de desertificação e envelhecimento. A própria actuação passiva da autarquia aliada à homogeneidade da população levou a que se limitasse a cumprir as competências mais antigas e quando os docentes exigem uma maior intervenção da autarquia os pedidos são desvalorizados.

Na sexta hipótese defendemos que o maior envolvimento da autarquia nas questões da educação depende do facto do vereador responsável por esse pelouro ser um actor ligado à educação, nomeadamente através do seu percurso profissional como docente de algum nível de ensino, uma vez que tem um grande conhecimento empírico do seu campo de actuação.

Esta hipótese não pode ser confirmada uma vez que as vereadoras responsáveis pelo pelouro da educação de ambos os concelhos são docentes, com experiência na direcção de estabelecimentos escolares, daí um percurso profissional bastante idêntico tal como um grande conhecimento do local, sendo a actuação de ambas as autarquias bastante distintas. A autarquia de *Baixo Mondego* envolve-se mais ao nível da educação do que a de *Sicó*, como já ficou demonstrado. Daí que não possamos afirmar que o maior conhecimento que os vereadores da educação têm do assunto, levará a um maior envolvimento da autarquia nas questões educativas.

Na hipótese sete associámos o tipo de actuação política da autarquia às lógicas de regulação existentes ao nível da prossecução das competências educativas. Partimos do pressuposto que um município com uma actuação mais centrada na concretização de rotinas e procedimentos administrativos privilegiaria uma *“regulação burocrática”*, enquanto um município que esteja empenhado no crescimento económico e desenvolvimento do local que não tenha atitudes centralizadoras e monopolistas do poder em torno da figura do

seu presidente, privilegiará uma regulação “*pós-burocrática*” no sentido de deixar espaço para actuações não estritamente baseadas na realização das respectivas competências, mas indo para além dessas mesmas atribuições.

Mais uma vez validámos esta hipótese. Tendo em conta o que já foi descrito sobre o carácter personalístico e centralizado da actuação da autarquia de *Sicó*, verificamos que ao nível da educação se privilegia uma “*regulação burocrática*” no sentido que as competências exercidas são as que implicam menos grau de inovação, sendo já um conjunto de rotinas e procedimentos administrativos cristalizados, daí que todos os anos se repitam da mesma forma. É também esta “*regulação burocrática*” que explica a não dinamização do CME e a dificuldade na elaboração da Carta Educativa, uma vez que estas são competências que implicam um elevado empenhamento e acompanhamento das questões educativas e uma constante inovação, de forma a tirar o máximo partido do CME. Outra razão explicativa de uma “*regulação burocrática*” prende-se com a facilidade que um executivo centralizado tem em decidir, uma vez que não tem que ouvir nem ser confrontado com opiniões divergentes, o que de certeza não aconteceria numa equilibrada reunião do CME.

Pelos dados recolhidos durante a pesquisa constatamos que o executivo de *Baixo Mondego* está interessado em desenvolver o concelho, tanto economicamente, através do acréscimo urbanístico verificado, mas também socialmente, ao promover diversas iniciativas educativas, quer da sua competências, como é o caso do CLE, do CME ou da Carta Educativa, quer iniciativas que não sejam suas competências como a distribuição de prémios aos melhores alunos, ou para aqueles que frequentam o 11º e 12º anos, o apoio ao nível da matemática.

A criação e utilização do CLE e CME vem demonstrar que a actuação do executivo não é tão centralizada e monopolista, como se verifica no caso de *Sicó*, emergindo, assim, uma “*regulação pós-burocrática*”. Este tipo de regulação ao deixar espaço à inovação, através da realização de actividades que não são sua responsabilidade, como as aulas de inglês aos alunos do 1º CEB quando, a nível nacional, ainda não se falava dessa hipótese, ou pela valorização da autonomia e participação da comunidade, com a criação do CLE e CME, evidencia interesse com o sector da educação, interesse esse que vai

além da realização das competências legisladas para enveredar por uma maior intervenção no campo educativo, deixando uma “*regulação burocrática*” para começar a exercer uma “*regulação pós-burocrática*”, ou se preferirmos, deixando de ser o mero financiador da educação a nível local para se tornar um interveniente nessa mesma educação.

Antes de quaisquer outras conclusões que possam ser retiradas deste estudo, consideramos que a mais perceptível é a que se relaciona com o andamento a duas velocidades do poder local. Andamento este que se prende com as consequências da falta de regulamentação da legislação elaborada, levando a que em *Baixo Mondego* a Carta Escolar começasse a ser elaborada por técnicas de serviço social da autarquia, as quais dariam maior ênfase às problemáticas sócio-educativas, para posteriormente, e devido à respectiva regulamentação, a Carta Educativa passasse a ser um projecto encomendado à Universidade de Coimbra, tendo agora como função primordial o planeamento e ordenamento da rede educativa, para que possa integrar o PDM local.

Todavia, o andamento a duas velocidades prende-se igualmente, com a existência de duas actuações tão distintas em concelhos tão próximos e pertencentes ao mesmo distrito. Esta situação remete-nos imediatamente para o importante papel que aspectos como o tipo de população, o tipo de actuação autárquica ou a identidade dos actores envolvidos no assunto em causa poderão ter na realização de competências educativas.

Num lado temos um executivo camarário preocupado com o desenvolvimento económico do concelho e interessado em aumentar cada vez mais o número de habitantes sem que o concelho se torne um dormitório. Nesse sentido, e após uma má experiência com o jardim-de-infância e EB 1 da vila cuja procura foi mal calculada conduzindo à falta de espaço, a autarquia vai utilizando as competências ao seu dispor, nomeadamente o CME e os dados que vai possuindo da CE, para ir planeando tanto as novas infraestruturas como as escolas que deverão encerrar. O CME é também utilizado para a autarquia intervir mais directamente na educação e poder criar condições atractivas, em termos de actividades extra-curriculares ou de formas de motivar o estudo, para que as crianças deixem de ir estudar para perto do local de trabalho dos pais, para passarem a estudar em *Baixo Mondego*.

No outro lado encontramos um executivo que demonstra pouco interesse no facto do concelho estar a perder investimentos e população, tornando-se cada vez mais envelhecido. Observamos um executivo bastante centralizado e personalizado na figura do seu presidente e que tudo faz para manter essa situação, daí que o CME raramente reúna e quando o faz não é para discutir e analisar a situação no concelho mas para legitimar as medidas já tomadas pela autarquia. A não existência do CME tem diversas consequências como a não elaboração da CE, a não adequação das actividades autárquicas às necessidades dos docentes, à própria descoordenação das competências municipais, tal como nos relataram com a questão dos transportes escolares, à desmotivação dos docentes que sentem que lhes são pedidas e exigidas bastantes iniciativas e actividades sem que sequer consigam financiamento para tal. Desta forma, a actuação municipal vai-se regendo pela publicitação dos seus actos: os arranjos exteriores de uma escola que foram inaugurados havendo direito ao descerramento de uma placa comemorativa e a notícia veiculada pelo jornal e rádio locais, são apenas alguns exemplos.

Podemos, através destes dois casos, verificar que a mudança que se está a efectuar ao nível do papel do poder local não é tão linear como se poderia pensar, uma vez que temos um concelho preocupado com o desenvolvimento social do local, interessado em atrair população, mas que a própria se sinta ligada e se identifique com o território, daí que o executivo crie infraestruturas e formas de combater o “estilhaçamento” identitário das populações. Mas temos também um executivo muito amorfo e passivo face ao próprio concelho, não encontrando formas de combater o envelhecimento populacional, cabendo muitas dessas atribuições às inúmeras IPSS que existem no território, quase uma por freguesia.

Fernando Ruivo, no seu livro intitulado *Poder Local e Exclusão Social* (2002b), defende que o tipo de população de um determinado concelho e a existência ou não de solidariedades primárias condicionarão o tipo de intervenção autárquica que se desenvolverá. Num território caracterizado por uma população essencialmente endógena e homogénea, onde seja visível a manutenção das solidariedades primárias, a intervenção autárquica no local tenderá a ser forte. Contrariamente, nos locais onde habitem populações exógenas ao território e uma diminuição das solidariedades primárias, não

possibilitando a partilha de um “*laço identitário*” comum, conduzirá a uma fraca intervenção social no local.

Com este dois estudos de caso pudemos constatar o oposto. Isto é, em *Baixo Mondego* verificamos uma forte intervenção autárquica a nível educativo, com a dinamização de diversas estruturas antes destas estarem regulamentadas; com a participação da autarquia em projectos educativos e realizações escolares surgindo como parceria de pleno direito ao lado de outros intervenientes concelhios, e a mobilização autárquica em torno de actividades e projectos que não eram sua competência. Assistimos a uma intervenção autárquica intensa num território com população exógena, onde a sua identidade territorial é heterogénea ao local e onde as solidariedades sociais são fracas devido ao grande fluxo demográfico e urbanístico que se iniciou na década de 90 do século XX e se prolongou até à actualidade. Uma população que sendo exógena é também essencialmente urbana, cujas necessidades e reivindicações são maiores, de classe média bastante conhecedora de outras realidades e dos seus direitos de cidadania, nomeadamente no tocante à educação, em que ou obtém os serviços que desejam ou levam os filhos para outros locais, principalmente perto do seu trabalho, utilizando a residência apenas como meio de descanso. Sendo muitas das necessidades e reivindicações das populações acompanhadas por necessidades e reivindicações dos docentes.

Em *Sicó* temos uma situação inversa. Uma população endógena e, conseqüentemente, com uma grande pertença ao local sendo a sua identidade bastante homogénea e sendo ainda visível a manutenção das solidariedades primárias, para o qual contribuiu o intenso envelhecimento demográfico que se tem verificado na maior parte do concelho. Um envelhecimento proporcionado pelo facto das populações não encontrarem no território as condições que desejam para viverem, daí muitas famílias já terem deslocado a sua residência para outros concelhos, sem deixar de lado as dezenas de pessoas que diariamente se deslocam para outros concelhos para trabalharem. Um concelho com uma população maioritariamente rural, bastante ligada à agricultura de subsistência, com poucas explorações agrícolas que pudessem dinamizar a economia, uma população que apenas conhece a realidade onde vive sem que saiba que pode e como pode exigir mais e melhor

desenvolvimento. Esta situação conduziu a que a intervenção autárquica ao nível da educação fosse fraca e bastante fragmentada. São exemplos dessa situação a intervenção localizada e pontual em alguns estabelecimentos de ensino relativamente aos seus melhoramentos; a criação do CME por imposição legislativa, tal como se verifica com a CE, pese embora o desconhecimento do seu estado de elaboração; o fraco apoio concedido a algumas actividades complementares de acção educativa, exigindo um grande esforço aos docentes para a sua concretização sem que estes vejam reconhecido esse mesmo empenhamento; para além do facto das não competências que realiza acabarem por provocar descontentamento e desmotivação no corpo docente, uma vez considerarem essas actividades como uma ingerência no quotidiano pedagógico das escolas.

Estamos em crer que estas diferenças relativamente a Ruivo (2002b) se prendem bastante com a actuação política autárquica dos diversos executivos, funcionando o tipo de população existente e a sua identidade territorial como factores facilitadores ou constrangedores da forma como o respectivo executivo encara a política e o tipo de intervenção autárquica que privilegia – mais ou menos pessoalizada, mais ou menos centralizada. Porém, essa é uma dúvida que poderá conduzir a novas investigações, uma vez que a problemática do poder local não se esgota nas questões da descentralização de competências para esse nível de poder.

Com esta investigação constatamos, também, a importância das redes, neste caso na sua vertente associada ao personalismo. Os jogos de poder e de influência associados aos contactos reticulares são bem visíveis no concelho de *Sicó*, existindo diversos exemplos: o presidente da câmara é o presidente da assembleia geral de diversas instituições; a distribuição de subsídios por associações sem grandes actividades; quando a autarquia pertenceu ao PSD o facto de muitos presidentes de junta terem passado para o PSD e, mesmo agora, a situação do presidente da câmara arrastar consigo diversas pessoas para o PS; as manobras para a não criação dos agrupamentos horizontais de escola... Estes são apenas alguns dos exemplos mais visíveis, pois com uma investigação mais exaustiva encontraríamos mais situações.

Acreditamos que com este estudo pudemos demonstrar que as competências autárquicas educativas foram-se alterando ao longo dos tempos, estando agora numa época em que cada vez mais é pedido um maior empenho às autarquias. Este empenho varia bastante, tal como ficou demonstrado, pelo tipo de actuação autárquica e pela importância que a educação desempenha para o executivo.

Estamos em crer que a actuação ao nível da educação que verificámos no concelho de *Sicó* tenderá a desaparecer. Cada vez mais as autarquias são chamadas a serem intervenientes activos no desenvolvimento local do concelho, e não mais cumpridores de directivas estatais, como outrora. Por um lado, a crise financeira poderá ser uma dificuldade, uma vez que a eficaz realização das competências implica custos económicos, humanos e materiais. Por outro lado, o próprio governo central ao exigir que as crianças passem mais tempo nos estabelecimentos de ensino acaba por deixar às autarquias a realização de actividades extracurriculares. Se até aqui essas actividades eram uma competência mal regulamentada parece existirem, já para o ano lectivo 2006/2007, indicações precisas sobre a forma como se desenvolverão essas competências, levando os municípios a contratarem docentes de expressão musical, física, plástica e de inglês, algo que em *Baixo Mondego* já se verificava há algum tempo.

Apesar de se avizinhar a regulamentação de novas atribuições é ainda cedo para sabermos se se tratará de uma efectiva descentralização de competências ou apenas de mais uma transferência de encargos para as autarquias. Esse será um aspecto a considerar noutra possível investigação.

Neste momento podemos concluir que as autarquias têm já competências que lhes permitem ter uma participação activa na vida educativa do concelho através do CME, porém, tal estará sempre condicionado ao tipo de actuação política existente, ao grau de centralização do poder, ao próprio desenvolvimento concelhio e, conseqüentemente, ao tipo de população que habita o município.

Bibliografia

- ABREU, António (1999) – “Lisboa e o novo modelo de autonomia e gestão das Escolas – a perspectiva do Município”, in *Revista de Poder Local*, nº 134, 15-17.
- AFONSO, Almerindo (1995) - "O Novo Modelo de Gestão das Escolas e a Conexão Tardia à Ideologia Neoliberal", in *Revista Portuguesa de Educação*, nº 8 (1), 73-86.
- AFONSO, Almerindo Janela (1997) – “Para a configuração do Estado-providência na educação em Portugal”, in *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 7, 131-156.
- AFONSO, Almerindo (1998a) – “Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma (re)articulação crítica”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 51, 109-135.
- AFONSO, Almerindo Janela (1998b) – “Estado, Políticas Sociais e Educação em Portugal, 1985-1995”, in Afonso, Almerindo Janela, *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, 173-232.
- AFONSO, Almerindo (1999) - "A(s) Autonomia(s) da Escola na Encruzilhada entre o Velho e o Novo Espaço Público", in *Inovação*, vol. 12, nº 3, 121-137.
- AFONSO, Almerindo Janela (2002a) – “O Neoliberalismo Educacional Mitigado numa Década de Governação Social-Democrata”, in Lima, Licínio C.; Afonso, Almerindo Janela, *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento, 33-59.
- AFONSO, Almerindo Janela (2002b) – “A(s) Autonomia(s) da Escola na Encruzilhada entre o Velho e o Novo espaço Público”, in Lima, Licínio C.; Afonso, Almerindo Janela, *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento, 75-89.
- AFONSO, Almerindo Janela (2003) – “Escola pública, gerencialismo e ‘accountability’”, in *A Página da Educação*, ano XII, Ago.-Set. 2003, nº 126, 21.
- AFONSO, Natércio G. (1994) – *A Reforma da Administração Escolar: a abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 262-267.
- AFONSO, Natércio (2003) – “A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública”, in Barroso, João (org.), *A escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA, 49-78.
- ALMEIDA, João Ferreira de, COSTA, António Firmino da, MACHADO, Fernando Luís (1994) – “Recomposição socioprofissional e novos protagonismos” in Reis, António (coord.) – *Portugal - 20 Anos de Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 307-330.

- ALMEIDA, Mário (2000) – “Educação – um dever autárquico”, in *Actas do Seminário O Papel dos Diversos Actores na Construção de uma Escola Democrática*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda. Disponível em www.cffh.pt/novidades/novidades.htm (18/01/2005).
- AMARO, Rogério Roque (1996) – “Descentralização e Desenvolvimento em Portugal – algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação”, in Barroso, João; Pinhal, João (org.), *A Administração da Educação: os caminhos da descentralização*. Actas do Seminário do Fórum Português de Administração Educacional. Lisboa: Edições Colibri, 15-24.
- ANDRADE, Vieira de; GONÇALVES, Pedro (1994) – “Autonomia e Atribuições das Autarquias Locais”, in *Manual do Eleito Local*, vol. I. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica, 19-38.
- ANMP (1996) – *Protocolo entre a ANMP e o ME – Leite Escolar e Refeições Escolares, de 23 de Outubro de 1996*. Disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1 (17/01/2006).
- ANMP (1998) – *Protocolo de Cooperação entre a ANMP e o ME – Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, de 28 de Julho de 1998*. Disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1 (17/01/2006).
- ANMP (2000a) – *Protocolo entre a ANMP e a ANAFRE, de 16 de Dezembro de 2000*. Disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1 (17/01/2006).
- ANMP (2000b) – *Relatório sobre a Transferência de Competências – Educação*, aprovado no XII Congresso da ANMP, em Vilamoura, 6 de Maio de 2000. www.anmp.pt/anmp/div2000/cescola/index.htm (24/01/2005).
- ANMP (2004a) – *Protocolo entre a ANMP e o ME – Concretização de alguns princípios e competências vertidos no Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, de 15 de Dezembro de 2004*. Disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1 (17/01/2006).
- ANMP (2004b) – *Protocolo entre a ANMP e o ME – Concretização de alguns princípios e competências vertidos no Decreto-Lei nº 7/2003 – Modelo de Carta Educativa, de 15 de Janeiro, de 15 de Dezembro de 2004*. Disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1 (17/01/2006).
- ANMP (2005a) – *Protocolo entre a ANMP e o ME relativo a Cartas Educativas e rede escolar do 1º ciclo, de 25 de Outubro de 2005*. Disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1 (17/01/2006).
- ANMP (2005b) – *Protocolo entre a ANMP e o ME relativo a refeições escolares para alunos do 1º ciclo, de 25 de Outubro de 2005*. Disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1 (17/01/2006).
- BARRETO, António (1984) – “Estado Central e Descentralização: Antecedentes e Evolução, 1974-1984”, in *Análise Social*, 81/82, 191-217.
- BARRETO, António (1995a) - "Centralização e descentralização no sistema educativo". *Análise Social*, vol XXX, nº 130, 841-855.
- BARRETO, António (1995b) – Intervenção no debate “Autarquias Locais e Educação – o presente e o futuro”, in *Educação, Comunidade e Poder*

- Local*, Actas do Seminário de 6 e 7 de Dezembro de 1994. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 265-273.
- BARROSO, João (1996) – “O Estudo da Escola: da autonomia decretada à autonomia construída”, in Barroso, João (org.) – *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 167-189.
- BARROSO, João (1997) – “O reforço da autonomia das escolas no contexto da territorialização das políticas educativas”, in *Autonomia e Gestão das Escolas*. Ministério da Educação, 9-15.
- BARROSO, João (1998) – “Descentralização e Autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública”, in *Colóquio/Educação e Sociedade*; Fundação Calouste Gulbenkian, nº 4 – Nova Série. Out. 1998, 32-58.
- BARROSO, João (1999) – “A Escola entre o Local e o Global: perspectivas para o século XXI. O caso de Portugal”, in Barroso, João (org.), *A Escola entre o Local e o Global: perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 129-142.
- BARROSO, João (2002) – “Organização e regulação do sistema educativo: sentido de uma evolução”, in Barroso, João; Afonso, Natércio; Canário, Rui; Dinis, Luís Leandro; Macedo, Berta; Pinhal, João – *Análise da evolução dos modos de regulação institucional do sistema educativo em Portugal – Projecto Reguleducnetwork*. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa: Centro de Estudos da Escola. Disponível em www.fpce.ul.pt/centros/ceescola (20/11/2004).
- BARROSO, João (2003a) – “A hipocrisia como política: a propósito da escola da Ponte”, in *A Página da Educação*, ano XII, Out. 2003, nº 127, 15.
- BARROSO, João (2003b) – “Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada”, in Barroso, João (org.), *A escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA, 19-48.
- BARROSO, João; AFONSO, Natércio; PINHAL, João; VISEU, Sofia (2003) – “Modos de regulação do sistema educativo ao nível meso: estudo de caso da Direcção Regional de Educação de Lisboa e de um município”, in *Projecto Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparasion (Reguleducnetwork)*. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa: Centro de Estudos da Escola. Disponível em www.fpce.ul.pt/centros/ceescola (20/11/2004).
- BENTO, Paulo Torres (2001) – “Da presença de um vector neoconservador e restauracionista na reforma educativa portuguesa dos anos 80-90” in *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 15, 59-73.
- BIROU, A. (1978) – *Dicionário das Ciências Sociais*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- BRANCO, Daniel (1987) – “12 Anos de Poder Local. Os Caminhos do Futuro”, in *Revista de Poder Local*, 62, 65-70.
- BRANCO, Daniel (1999) – “Atribuições e Competências do Poder Local – Erros do Passado, Precauções para o Futuro”, in *Revista de Poder Local*, nº 134, 46-51.

- CABRITO, Belmiro, ALVES, Natália, GOMES, Rui (1995) – “Escola e Espaço Local”, in *Ciências da Educação: Investigação e Acção*, Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, II Vol., 25-37.
- CAMPOS, Bernardo (1988) – “Os Municípios, o Financiamento das suas Actividades e as Relações com o Poder Central”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 115-126.
- CANÁRIO, Maria Beatriz (1995) - "Partenariado Local e Mudança Educativa", in *Inovação*, vol 8, nº 1 e 2, 151-166.
- COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO (1988) – “Administração e gestão das escolas básicas e secundárias e centros de educação pré-escolar – Programa de execução”, in *Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Proposta Global de Reforma, Relatório Final*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, 545 – 628.
- CORREIA, Edgar (1999) – “Educação e Poder Local”, in *Revista de Poder Local*, nº 134, 4-7.
- CORREIA, J. A. (1994) – “A educação em Portugal no limiar do século XXI: perspectivas de desenvolvimento futuro”, in *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 2, 7-30.
- CORREIA, J. A. (1999) – “As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos”, in *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 12, nº 1, 81-110.
- CORREIA, J. A.; STOLEROFF, A.; STOER, S. R. (1993) – “A ideologia da modernização no sistema educativo em Portugal”, in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 12/13, 25-51.
- COSTA, Fernanda Maria Silva Rodrigues (2002) – *Carta Educativa do Concelho de (...). Relatório de estágio apresentado à Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra* (mimeo).
- COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, António; SOUSA, Liliana (2001) – “Os TEIP e as políticas de discriminação positiva”, in COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, António; SOUSA, Liliana (2001), *Gestão Pedagógica e Liderança Intermédias na Escola: Estudo de caso no TEIP do Esteiro*. Aveiro: Universidade de Aveiro (pp. 15-17).
- DURAND, Franck (2003) – “O Estado e a Descentralização no Quadro da Integração Europeia”, in *Revista de Administração Local*, nº 195, 321-330.
- EGIPTO, José Rosa (2000) – “Autarquias Locais – A transferência de atribuições e competências”, in *Cadernos Municipais*, nº 4, 17-20.
- ESTEVÃO, Carlos V. (2001) – “Políticas educativas, autonomia e avaliação”, in *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 14, nº 2, 155-178.
- FELIZES, Joel (2000) – *Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades – uma breve exploração*, apresentação comunicada ao IV Congresso Português de Sociologia, APS: CD-Rom.

- FENPROF (2003) – “Municipalização da Educação”, in *Jornal da Fenprof*, Fev. 2003, nº 183. Disponível em www.fenprof.pt/Default.aspx?xpto=39&cat=71&mid=135 (01/02/2005).
- FERNANDES, António Sousa (1988) – “A distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional da educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo” in *Comissão de Reforma do Sistema Educativo, A Gestão do Sistema Escolar*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, 103-148.
- FERNANDES, António Sousa (1995a) – “Educação e Poder Local”, in *Educação, Comunidade e Poder Local*, actas do seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 43-63.
- FERNANDES, António Sousa (1995b) – “O nível local da administração escolar”, in *Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, Ciências da Educação: investigação e acção*, vol. I, 109-116. Braga.
- FERNANDES, António M. Sousa (1995c) – “O Poder Local e a Descentralização da Administração Educativa”, in *Rumos*, nº 3, 3.
- FERNANDES, António Sousa (1996) – “Os Municípios Portugueses e a Educação: normas e práticas”, in Barroso, João; Pinhal, João (org.), *A Administração da Educação: os caminhos da descentralização*. Actas do Seminário do Fórum Português de Administração Educacional. Lisboa: Edições Colibri, 113-124.
- FERNANDES, António Sousa (1998) – “Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do futuro”, in, *Actas do Seminário Territorialização das Políticas Educativas*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda. Disponível em www.cffh.pt/novidades/novidades/htm (18/01/2005).
- FERNANDES, António Sousa (1999a) - "Descentralização Educativa e Intervenção Municipal", in *Noesis*, nº 50, 21-25.
- FERNANDES, António Sousa (1999b) – “Descentralização educativa e projecto de regionalização”, in, Formosinho, João; Fernandes, António Sousa; Sarmiento, Manuel Jacinto; Ferreira, Fernando Ilídio, *Comunidades Educativas*. Braga: Livraria Minho, 181-198.
- FERNANDES, António Sousa (1999c) – “Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente”, in, Formosinho, João; Fernandes, António Sousa; Sarmiento, Manuel Jacinto; Ferreira, Fernando Ilídio, *Comunidades Educativas*. Braga: Livraria Minho, 159-180.
- FERNANDES, A. S. (2000) – “Estado, Municípios e Escolas: o papel da Associação Nacional de Municípios Portugueses”, Comentário à intervenção do presidente da ANMP no seminário *O Papel dos Diversos Actores na Construção de uma Escola Democrática*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda. Disponível em www.cffh.pt/novidades/novidades (18/01/2005).
- FERNANDES, António Sousa (2002) – “Territorialização educativa e Conselhos Locais de Educação” in Fernandes, Margarida *et al.* (org.) – *O Particular e*

o Global no virar do Milénio: Cruzar Saberes em Educação. Actas do 5º Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, Faro, 2000. Lisboa: Edições Colibri/Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 719-731.

- FERNANDES, António Sousa (2004) – “Município, cidade e territorialização educativa”, in Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António, Ventura, Alexandre (2004), *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 35-43.
- FERNANDES, António Teixeira (1992) – “Poder Local e Democracia”, in *Sociologia*, nº 2, 29-59
- FERNANDES, António Teixeira (1993a) – “Poder Autárquico e Poder Regional”, Comunicação apresentada nas 3ªs Jornadas de Estudos Norte de Portugal – Aquitânia sobre o “Poder Regional – Mitos e Realidades”, Universidade do Porto, Março de 1993, in *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras*, nº 3, 35-50.
- FERNANDES, António Teixeira (1993b) – “Poder Autárquico e Poderes Difusos”, Comunicação apresentada no Encontro da Associação Portuguesa de Sociologia sobre “Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local”. Vila do Conde, Abril de 1993, in *Sociologia – Revista da Faculdade de Letras*, nº 3, 7-33.
- FERREIRA, Fernando Ilídio (1999) – “O Local, o Global e a Territorialidade Educativa”, in, Formosinho, João; Fernandes, António Sousa; Sarmento, Manuel Jacinto; Ferreira, Fernando Ilídio, *Comunidades Educativas*. Braga: Livraria Minho, 199-223.
- FORMOSINHO, João (1986) – “A regionalização do sistema de ensino”, in *Cadernos Municipais*, nº 38/39, 63-67.
- FORMOSINHO, João; FERNANDES, António Sousa; LIMA, Licínio (1988) – “Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas”, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *Documentos Preparatórios-II*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, 139-170.
- GHIGLIONE, Rodolphe; MATALON, Benjamin (1997) – *O Inquérito: teoria e prática*. Oeiras: Celta Editora.
- GOMES, Catarina Antunes (2003) – *Territórios Educativos: Poderes e Mitos*. Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- GRILO, E. Marçal (1994) – “O Sistema Educativo”, in REIS, António (Coord.) (1994), *Portugal – 20 Anos de Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores (pp. 406-435).
- GRILO, Eduardo Marçal (1996) – *Intervenções I – Política e Acção na Área Educativa*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- GUEDES, Graça (2003a) – “A Descentralização de Competências no Quadro Político e Administrativo Português”, in *Administração Educacional*, nº 3, 21-25. Revista do Fórum Português de Administração Educacional. Lisboa.
- GUEDES, Graça (2003b) – “Monografia de Operação da Câmara Municipal: o caso dos Projectos Sócio-Educativos (anexo 3)”, in Barroso, João

- (Coord.), *Projecto REGULEDUCNETWORK*. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa: Centro de Estudos da Escola. Disponível em www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/reguled_relatorios/D8_Portugal_monografia_cm.pdf (16/01/2006).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2004) – www.ine.pt
- INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL, IP (2005) – *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*. Disponível em www.seg-social.pt (26/01/2005).
- JACINTO, Rui (1988) – “As Autarquias da Região Centro face ao Desenvolvimento Local”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, 207-221.
- LIMA, Licínio C. (1995) – “Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política”, in *Revista Portuguesa de Educação*, nº 8 (1), 57-71.
- LIMA, Licínio C. (1999) - "E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e Periferia(s) das decisões no governo das escolas" in *Revista Portuguesa de Educação*, vol 12, nº1, 57-80.
- LIMA, Licínio C. (2002a) – “Modernização, Racionalização e Optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação”, in Lima, Licínio C.; Afonso, Almerindo Janela, *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento, 17-32.
- LIMA, Licínio C. (2002b) – “Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política”, in Lima, Licínio C.; Afonso, Almerindo Janela, *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento, 61-73.
- LIMA, Licínio C. (2003) – “A reorganização do centro para a recentralização (I)”, in jornal *A Página da Educação*, nº 127, Outubro 2003 (pp.21). Disponível em www.apagina.pt/arquivo (01/01/2006).
- LIMA, Licínio C. (2004a) – “Cinco perguntas a Licínio Lima”, in jornal *A Página da Educação*, nº 127, Fevereiro 2004 (pp.21). Disponível em www.apagina.pt/arquivo (01/01/2006).
- LIMA, Licínio C. (2004b) – “A reorganização do centro para a recentralização (II)”, in jornal *A Página da Educação*, nº 131, Fevereiro 2004 (pp.21). Disponível em www.apagina.pt/arquivo (01/01/2006).
- LIMA, Licínio C. (2004c) – “A reorganização do centro para a recentralização (III)”, in jornal *A Página da Educação*, nº 135, Fevereiro 2004 (pp.21). Disponível em www.apagina.pt/arquivo (01/01/2006).
- LIMA, Licínio C. (2004d) – “A reorganização do centro para a recentralização (IV)”, in jornal *A Página da Educação*, nº 139, Novembro 2004 (pp.21). Disponível em www.apagina.pt/arquivo (01/01/2006).
- LIMA, Licínio (2005) – “A reorganização do centro para a recentralização (V/Final)”, in *Jornal A Página da Educação*, nº 145, Maio 2005, 21. Disponível em www.apagina.pt/arquivo/ (14/01/2006).
- MACHADO, Fernando Luís, COSTA, António Firmino da (1998) – “Processos de uma modernidade inacabada: mudanças estruturais e mobilidade

- social”, in Viegas, José Manuel Leite, Costa, António Firmino da (org.), *Portugal, que modernidade?* Oeiras: Celta, 17-44.
- MARQUES, Helena Torres (1986) – “10 Anos de Poder Local”, intervenção na Assembleia da República a 12 de Dezembro de 1986, in *Cadernos Municipais*, 38/39, 2-4.
- MARQUES, Margarida (1991) – “Partenariado socio-educativo, paradigma das escolas profissionais”, in *Inovação*, vol. 4 (2-3): 167-175.
- MARQUES, Margarida (1998) – “Comunidades Educativas e parcerias” in *Colóquio/Educação e Sociedade*; Fundação Calouste de Gulbenkian, nº4 – Nova Série. Out. 1998, 123-140.
- MATOS, António (1996) – “Autarquias e Educação: das competências às experiências”, in Barroso, João; Pinhal, João (org.), *A Administração da Educação: os caminhos da descentralização. Actas do Seminário do Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa: Edições Colibri, 61-66.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1998) – *Educação, Integração, Cidadania/Documento orientador das políticas para o ensino básico*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2002) – *Qualidade dos Equipamentos Educativos e Adequação da Rede Escolar – Agrupamento Horizontal de Escolas de (...)*. Inspeção-Geral da Educação (policopiado).
- MONTEIRO, Arnaldo, COSTA, Ricardo Jorge (2005) – “Conselhos Municipais de Educação – órgãos de coordenação ou instrumento burocrático?”, in *Jornal A Página da Educação*, nº 144, Abril 2005, 35. Disponível em www.apagina.pt/arquivo/ (14/01/2006).
- MOZZICAFREDDO, Juan (1993) – “Estratégias Políticas de Desenvolvimento Local”, in Costa, M.S.; Neves, J. P. (org.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, 77-102.
- MOZZICAFREDDO, Juan (2003) – “La Décentralisation Administrative et les Innovations en Matière de Politiques Régionales au Portugal”, in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 41, 151-179.
- MOZZICAFREDDO, Juan *et al.* (1988a) – “O Grau Zero do Poder Local” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 4, 45-59.
- MOZZICAFREDDO, Juan *et al.* (1988b) – “Poder autárquico e desenvolvimento local”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, 79-113.
- MOZZICAFREDDO, Juan; GUERRA, Isabel; FERNANDES, Margarida A.; QUINTELA, João (1989) – “Modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local português”, in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 6, 51-83.
- OLIVEIRA, António Cândido (1993) – “Autarquias Locais e Desenvolvimento: novos e importantes desafios”, in Costa, M. S.; Neves, J. P. (org.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*. Porto: Afrontamento, 17-26.
- OLIVEIRA, César (1996a) – “O Estado Novo e os Municípios Corporativos”, in Oliveira, César (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local*. Círculo de Leitores, 285-325.

- OLIVEIRA, César (1996b) – “O 25 de Abril e a ruptura com os municípios corporativos”, in Oliveira, César (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local*. Círculo de Leitores, 343-359.
- OLIVEIRA, César (1996c) – “A construção do poder democrático 1976-1993”, in Oliveira, César (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local*. Círculo de Leitores, 361-402.
- PINHAL, João (1997) – “Os Municípios e a Descentralização Educacional em Portugal”, in Luís, Ana; Barroso, João; Pinhal, João (eds.), *A Administração da Educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 177-195.
- PINHAL, João (2004) – “Os municípios e a provisão pública de educação”, in Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António, Ventura, Alexandre, *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 45-60.
- PINHAL, João; DINIS, Luís Leandro (2002) – “Aumento da autonomia das entidades locais”, in Barroso, João; Afonso, Natércio; Canário, Rui; Dinis, Luís Leandro; Macedo, Berta; Pinhal, João, *Análise da evolução dos modos de regulação institucional do sistema educativo em Portugal – Projecto Reguleducnetwork* (cap. 2). Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa: Centro de Estudos da Escola. Disponível em www.fpce.ul.pt/centros/ceescola (20/11/2004).
- PINHAL, João, VISEU, Sofia (2001) – *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime e autonomia, administração e gestão*. Relatório sectorial 6 do Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio. Disponível em www.fpce.ul.pt/centros/ceescola (16/01/2006).
- PIRES, Eurico Lemos (2002) – *Da inquietação à quietude – o caso do PIPSE*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- PRATA, Manuela (2003) – *À procura de sentido(s) na intervenção em educação – excertos de um estudo de caso*. Município da Golegã.
- PORTAS, Nuno (1979) – “O Poder Local: que Futuro?”, in *Cadernos Municipais*, 2, 9-17.
- PORTAS, Nuno (1988) – “Sobre alguns problemas da descentralização”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, 61-78.
- REIS, Isaura (2004) – “Descentralização e governância: em busca de novos caminhos para a gestão local”, in *Revista de Poder Local*, nº 144, 15-20.
- ROBERTS, J. Timmons, HITE, Amy (eds.) (2000) – “Editor’s Introduction”, in Roberts, J. Timmons, Hite, Amy (eds.), *From Modernization to Globalization: Perspectives on Development and Global Change*. Malden (Mass): Blackwell, 1-23.
- RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephen (1998) – *Entre Parceria e Partenariado: amigos amigos, negócios à parte*. Oeiras: Celta Editora.
- ROSAS, Fernando (1992) (coord.) – *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*. Lisboa: Editorial Presença, 95-105.

- RUAS, Henrique Barrilaro (1994) – “O Poder Local”, in Reis, António (coord.), *Portugal – 20 Anos de Democracia*. Círculo de Leitores, 90-103.
- RUIVO, Fernando (1988) – “Agente de Desenvolvimento Local, Formação e Recursos Endógenos”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, 253-261.
- RUIVO, Fernando (1990) – “Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 30, 75-95.
- RUIVO, Fernando (1991) – “Um Estado Labiríntico: a propósito das relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 33, 189-200.
- RUIVO, Fernando (2000) – *O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- RUIVO, Fernando (2002a) – “Localização de Políticas Públicas”, in *Oficina do CES*, nº 178. Coimbra: CES/FEUC.
- RUIVO, Fernando (2002b) – *Poder Local e Exclusão Social*. Coimbra: Quarteto.
- RUIVO, Fernando (2004a) – “Encruzilhadas do Poder Local”, in *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais*, nº 2. Coimbra: CES/FEUC. Disponível em www4.fe.uc.pt/opl/.
- RUIVO, Fernando (2004b) – “A Reforma da Administração Territorial de 2003”, in *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais*, nº 1. Coimbra: CES/FEUC. Disponível em www4.fe.uc.pt/opl/.
- RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel (1999) – “O Poder Local entre Centro e Periferia”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52/53, 281-306.
- RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel (2003) – *Dinâmicas Locais e Regionais para a Europa: esboço de uma relação*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra: Centro de Estudos Sociais (mimeo).
- RUIVO, Fernando; VENEZA, Ana (1988) – “Seis Questões Pelo Poder Local”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, 7-20.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990) – “O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o caso das políticas de saúde”, in Santos, Boaventura de Sousa, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento, 193-257.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994) – *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Gil (2004) – “O conselho local de educação em agonia”, in Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António, Ventura, Alexandre, *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 191-198.
- SANTOS, Ilda; VERDE, Luisa Vila; DIMAS, Rita; MARINHO, Sara (2001) – “A Administração Educacional em Contexto Local”, in *Administração Educacional*, nº 1, 55-65. Lisboa: Revista do Fórum Português de Administração Educacional.

- SALVADOR, Paula (1995) – “Educação e Poder Local – um debate para relançar a esperança”, in *Rumos*, nº 3, 4-6.
- SILVA, Carlos Nunes (1996) – “O financiamento dos municípios”, in Oliveira, César (dir.) – *História dos Municípios e do Poder Local*. Círculo de Leitores, 433-462.
- SILVA, José Manuel (1995) – “Competências autárquicas em matéria de educação e ensino”, in Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação *Ciências da Educação: investigação e acção*, vol. II, 39-55. Porto: Sociedade Portuguesa de Educação.
- SILVA, M^a Manuela Antunes (1999) – “Os desígnios de uma autonomia mitigada”, in *Revista de Poder Local*, nº 134, 12-14.
- SINDICATO DOS PROFESSORES DA GRANDE LISBOA (2005) – “Dossier: Conselhos Municipais de Educação”, in Sindicato dos Professores da Grande Lisboa, *Escola Informação*, Jan. 2005, nº 194, 5-15.
- STOER, Stephen; AFONSO, Almerindo Janela (1999) – “25 anos de sociologia da educação em Portugal: alguns percursos, problemáticas e expectativas”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52/53, 307-327.
- TEODORO, António (1995) – “A emergência da prioridade educativa no discurso político dos anos 80”, in Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, *Ciências da Educação: investigação e acção*, vol. I, 391-401. Porto: Sociedade Portuguesa de Educação.
- TEODORO, António (2004) – “Mobilização educativa em tempos de crise revolucionária. Periferia e Centro no processo de democratização das escolas (1974-1976)”, in *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17 (2), (pp. 181-207).
- TIMSIT, Gérard (1986) – “Les Nouveaux Modeles d’Administration”, in *Théorie de L’Administration*. Paris: Económica (pp.169-203).
- TSUKAMOTO, Gabriela (1999) – “A educação no meio rural: o papel dos municípios”, in *Revista de Poder Local*, nº 134, 25-28.
- VENEZA, Ana (1986) – “O Poder Local, 1976-1984: da indefinição à (des)centralização estatal”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 18/19/20, 693-708.
- VITORINO, Nuno (1995) – Intervenção no debate “Autarquias Locais e Educação – o presente e o futuro”, in Conselho Nacional de Educação, *Educação, Comunidade e Poder Local*, actas do seminário de 6 e 7 de Dezembro de 1994. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 277-283.
- WEBER, Max (1995) – “Tipos de Dominação”, in Cruz, M. Braga da, *Teorias Sociológicas: os fundadores e os clássicos*, vol. I, 681-723. Lisboa: Fundação Calouste de Gulbenkian.

Diplomas Legais Consultados:

Lei nº 1/76, de De Janeiro – Constituição da República Portuguesa.

Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 115/97, de 19 de Setembro.

Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações feitas pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março.

Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro.

Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 24/99, de 22 de Abril.

Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto.

Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86.

Notícias Consultadas:

CAMPEÃO DAS PROVÍNCIAS (2005) – *Temos de continuar a apostar no desenvolvimento económico*, 17 de Março de 2005. Disponível em www.campeaprovincias.com/noticias.asp?id=2649 (16/05/2005).

DIÁRIO AS BEIRAS (2004a) – *Coimbra não é umbigo da região*, 3 de Novembro de 2004, 10-11.

DIÁRIO AS BEIRAS (2004b) – *Câmara distribui 165 mil euros pelas freguesias*, 9 de Dezembro de 2004, 15.

DIÁRIO AS BEIRAS (2004c) – *Crianças “viajam no tempo”*, 10 de Dezembro de 2004, 16.

DIÁRIO AS BEIRAS (2004d) – *Projecto Educativo para combater problemas da educação*, 10 de Dezembro de 2004.

DIÁRIO AS BEIRAS (2005a) – (...) – *Parque escolar ganha nova vida*, 17 de Janeiro de 2005. Disponível em www.asbeiras.pt/?area=regiaoocentro&numero=20588&ed=18012005 (19/01/2005)

DIÁRIO AS BEIRAS (2005b) – (...) – *Nova escola... o orgulho do concelho*, 18 de Janeiro de 2005. Disponível em www.asbeiras.pt/?area=regiaoocentro&numero=20633&ed=19012005 (19/01/2005).

DIÁRIO AS BEIRAS (2005c) – *Computadores e Internet nas escolas do concelho*, 1 de Fevereiro de 2005.

DIÁRIO AS BEIRAS (2005d) – *Prémios para os melhores alunos*, 1 de Fevereiro de 2005, 14.

DIÁRIO AS BEIRAS (2005e) – *Alunos sem frio*, 4 de Fevereiro de 2005.

DIÁRIO AS BEIRAS (2005f) – (...) – *Aulas de inglês no ensino básico*, 16 de Fevereiro de 2005. Disponível em www.asbeiras.pt/?area=regiaoocentro&numero=21389&ed=17022005 (18/02/2005)

DIÁRIO AS BEIRAS (2005g) – *Escolas básicas equipadas com mini-ecopontos*, 7 de Abril de 2005.

DIÁRIO AS BEIRAS (2005h) – *Câmara premiou estudantes*, 26 de Julho de 2005, 14.

DIÁRIO DE COIMBRA (2005a) – *Jardim-de-infância de (...) ampliado*, 21 de Janeiro de 2005.

DIÁRIO DE COIMBRA (2005b) – *Autarquia premeia alunos e combate insucesso na matemática*, 28 de Janeiro de 2005.

DIÁRIO DE COIMBRA (2005c) – *Alunos não “tremem de frio” nas escolas*”, 6 de Fevereiro de 2005.

DIÁRIO DE COIMBRA (2005d) – *Escolas com mini-ecopontos*, 7 de Abril de 2005.

DIÁRIO DE COIMBRA (2006) – *Nova creche recebe 44 crianças*, 22 de Fevereiro de 2006. Disponível em www.diariocoimbra.pt/12012.htm (22/02/2006).

PÚBLICO (2005a) – *Crianças do 1º ciclo de (...) vão ter aulas de Inglês*, 17 de Fevereiro de 2005, 52.

PÚBLICO (2005b) – *Cartas educativas ainda por definir em muitos concelhos*, 22 de Setembro de 2005, 18.