



INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
ESCOLA SUPERIOR DE EDUCAÇÃO DE LISBOA

**CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCAIS**

A carta educativa como instrumento estratégico

Dissertação apresentada à Escola Superior de Educação de Lisboa
para obtenção de grau de mestre em Ciências da Educação
- **Área de Especialização em Administração Escolar** –

Anabela de Oliveira Feliciano e Pacheco

2012



INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
ESCOLA SUPERIOR DE EDUCAÇÃO DE LISBOA

**CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCAIS**

A carta educativa como instrumento estratégico

Dissertação apresentada à Escola Superior de Educação de Lisboa
para obtenção de grau de mestre em Ciências da Educação
- **Área de Especialização em Administração Escolar** –

**Sob a orientação do
Professor Doutor João Pinhal**

Anabela de Oliveira Feliciano e Pacheco

2012

Dedicatória

Aos meus pais, por todo o carinho e ajuda
Ao Carlos, por toda a compreensão e apoio
Ao Joãozinho, que enche o meu coração de felicidade
À memória do meu sogro.

Agradecimentos

Todos temos as nossas balizas humanas
Rostos, nomes e memórias, que nos ajudaram
a ser como somos
Porque nos contaram uma história, nos
valeram com uma palavra amiga em certo
momento de aflição
Porque nos ensinaram uma verdade simples

Miguel Torga, Diário, 13.º volume

Esta dissertação não é uma realização solitária, é uma vontade singular que ganhou forma com rostos, colaborações e amizades traduzidas em muitas palavras, gestos e atos que entusiasmaram...que confortaram...que renovaram a confiança e que não posso nem quero esquecer.

Este desafio pessoal, profissional e académico foi marcado pela vontade de aprofundar a reflexão sobre as experiências vividas, pela procura de um melhor conhecimento e pela necessidade de partilhar com os outros novos saberes.

Ao meu orientador, Professor Doutor João Pinhal, um agradecimento muito reconhecido, pelo privilégio que concedeu ao orientar cientificamente esta tese, pelo sentimento de incentivo e confiança na minha liberdade de ação, pelas sugestões e pela presença pessoal e intelectual que constituíram um estímulo permanente.

À coordenadora de mestrado, Professora Doutora Mariana Dias, pelo seu espírito crítico e minuciosidade das suas apreciações e de apoio nos meus momentos de “teimosia”.

À minha família, pela enorme capacidade de escuta, pelo apoio e incentivos constantes, por toda compreensão e carinho demonstrados.

Aos atores participantes, vereadores, técnicos municipais e diretores escolares que proporcionaram momentos de reflexão sobre as suas práticas e interessantes conversas sobre a educação e o poder local.

Aos colegas de mestrado, e em especial à Rosabela, pela sua boa disposição em todos momentos partilhados e vivenciados.

À minha amiga Eugénia, pelo seu olhar crítico e construtivo sobre o trabalho, pela sua atitude de incentivo, partilhando os meus momentos de desânimo e de alegria, só possível na amizade.

Às minhas colegas de trabalho Fátima, Magda, Margarida e Sandra pela disponibilidade incansável de escuta das minhas ansiedades e cansaços e *à minha Diretora Piedade* pela sua atitude de apoio e incentivo permanente, fazendo acreditar que conseguimos e vencemos.

Resumo

Na última década, assistimos a um aumento progressivo da intervenção municipal na educação, através da assunção de novas funções decorrentes de uma descentralização formal e simultaneamente, de uma descentralização informal impulsionada pelas iniciativas próprias que, pensadas e construídas localmente, configuram novas práticas de governação local.

O atual quadro legal confere ao município competências na conceção do sistema educativo local através da construção da carta educativa como instrumento de planeamento da rede educativa e de ofertas de educação e formação.

O objeto da pesquisa empírica é o planeamento prospetivo do desenvolvimento educativo local, pretendendo-se, como principal objetivo, conhecer o papel da carta educativa como instrumento estratégico de ação num quadro de construção e desenvolvimento de políticas educativas locais.

Procura-se ainda perceber as conceções e dinâmicas desenvolvidas pelos municípios na promoção e construção dessas políticas e identificar em que medida a sua implementação ambiciona introduzir mudanças no território numa perspetiva de desenvolvimento local.

Para tal, realizámos um estudo de caso múltiplo em três concelhos da Península de Setúbal com recurso à análise qualitativa proporcionada por dados recolhidos através de entrevistas e análise documental.

A análise dos dados permitiu descrever o percurso de construção da carta educativa no qual se identificam períodos de diagnóstico, de interpretação da realidade e de projeção de cenários de futuro caracterizados por dinâmicas de valorização da participação de um mosaico de atores intervenientes de diferentes níveis de escala.

Os resultados do estudo apontam para a carta educativa como um instrumento de mudança, um instrumento técnico e político que orienta a ação municipal e suscita a existência do projeto educativo local.

Palavras-chave: descentralização da educação, territorialização da educação, planeamento educativo, carta educativa e política educativa local.

Abstract

The last decade, we've witnessed a progressive raise of the municipal intervention in education through the assumption of new functions arising from a formal decentralization and, at the same time, an informal decentralization which was driven by own initiatives, that were designed and built locally, and that set new practices of local governance.

The current legal framework gives to the municipality skills in designing the local educational system through the construction of the educational charter as an instrument for planning the educational network and the offers in education and formation.

The object of empirical research is the forward planning of local educational development intending to, as main objective, knowing the part of the educational charter as a strategic instrument of action in a framework of building and development of educational local policies.

One also seeks to perceive the conceptions and dynamics developed by the municipalities in the promotion and construction of those policies, and identify in what measure its implementation aims to introduce changes within the territory, within a perspective of local development.

In order to do that, a multiple case study in three municipalities of Setúbal Peninsula using the qualitative analysis provided by data collected through interviews and documental analysis.

Analyzing the data allowed one to describe the route of the development of the educational charter wherein periods of diagnosis, interpretation of reality, and projection of future scenarios characterized by dynamic valorization of the participation of a set of different levels' stakeholders are identified.

The results of this study point out to the educational charter as a tool of change, a technical and political instrument that guides the municipal action and raises the existence of the local educational project.

Key-Words: decentralization of education, territorialization of education, educational planning, educational charter and educational local policy.

Índice Geral

Dedicatória	i
Agradecimentos	ii
Resumo	iii
Abstract	iv
Índice Geral	v
Índice de Quadros	viii
Índice de Figuras	ix
Índice de Abreviaturas	x
Introdução	1

I PARTE

PODER LOCAL, EDUCAÇÃO E PLANEAMENTO

Capítulo 1 – Poder local e democracia	5
1. O desenvolvimento local	5
2. A autonomia local	7
3. A participação	10
Capítulo 2 – Poder local, intervenção na educação e políticas educativas locais	13
1. Territorialização e descentralização da educação	13
2. Domínios de intervenção autárquica na educação	16
3. Projetos e políticas educativas locais	23
Capítulo 3 – Poder local e planeamento na educação	26
1. O planeamento estratégico e os instrumentos de planeamento local	26
2. O planeamento e a reorganização do sistema educativo a nível local	28
3. A carta escolar / carta educativa: evolução de um conceito	32
4. A carta educativa	35
4.1. Conceito, objeto e objetivos	35
4.2. Conteúdo e lógicas de elaboração	37
4.3. Intervenientes / parceiros estratégicos	38
4.4. Roteiros de implementação e acompanhamento	40

II PARTE

A CARTA EDUCATIVA: CONCEÇÕES E DINÂMICAS

Capítulo 1 – Estudo de caso: fundamentação e procedimentos metodológicos	41
1. A problemática, questões de investigação e as hipóteses	41
2. Opções metodológicas	45
2.1. O estudo de caso múltiplo	45
2.2. O inquérito por entrevista	45
2.3. A análise documental	46
2.4. A análise de conteúdo	47
Capítulo 2 – Caracterização do contexto da investigação	49
1. Enquadramento territorial e geográfico	49
2. Sistematização da rede escolar	50
3. Sumário dos Agrupamentos de escolas	52
Capítulo 3 – Apresentação, análise e discussão dos dados	53
1. Carta educativa: um novo conceito de planeamento	53
1.1. Os antecedentes: três percursos	53
1.2. O modelo conceptual	56
2. A construção da carta educativa	57
2.1. As capacidades organizacionais e financeiras dos municípios	58
2.2. As estratégias metodológicas	60
3. Dinâmicas das relações locais: espaços, atores e suas ações	63
3.1. A equipa técnica	65
3.2. O papel do conselho municipal de educação	69
3.3. Abordagens nos órgãos municipais	73
3.4. A interação local / central	76
3.5. A participação dos gestores escolares	77
3.6. A comunidade local: a participação cidadã na decisão	79
4. Implementação, monitorização e revisão da carta educativa	80
4.1. Estratégias de divulgação	81
4.2. Dinâmicas de ação e implementação	81
4.3. Lógicas de monitorização e revisão	88

5. A carta educativa e as políticas educativas locais	92
5.1. Consequências e mudanças no território	93
5.2. A construção da política educativa local: ação, estratégias, estruturas e instrumentos	95
6. As potencialidades e fragilidades da carta educativa	101
Conclusão	102
Referências bibliográficas	111

Anexos em CD

Anexo 1 – Síntese legislativa

Anexo 2 – Síntese documental

Anexo 3 – Guião da entrevista exploratória

Anexo 4 – Protocolo da entrevista exploratória

Anexo 5 – Plano de entrevistas

Anexo 6 – Exemplos de guiões das entrevistas

Anexo 7 – Exemplos de protocolos de entrevistas

 – Vereador da Câmara Municipal de Almada

 – Equipa técnica da CE de Palmela

 – Diretor do Agrupamento de escolas de Sesimbra

Anexo 8 – Grelhas de análise de conteúdo

Anexo 9 – Síntese dos objetivos da CE dos municípios

Índice de Quadros

Quadro 1.	Fases na evolução do papel dos municípios na educação	Página 17
Quadro 2.	Pacote legislativo (1984) descentralização de competências na área da educação	18
Quadro 3.	Categorização do atual quadro de competências em educação	22
Quadro 4.	Projetos de resolução sobre o redimensionamento da rede educativa	32
Quadro 5.	Carta escolar: situação em 2000 (Continente)	34
Quadro 6.	Intervenientes e competências nas fases processuais da carta educativa	39
Quadro 7.	Documentação consultada	47
Quadro 8.	Categorização da análise de conteúdo	48
Quadro 9.	Caracterização dos concelhos do estudo	49
Quadro 10.	Rede escolar pública dos concelhos	50
Quadro 11.	População residente	50
Quadro 12.	Agrupamentos de escolas	52
Quadro 13.	Propostas da CE nos agrupamentos de escolas	52
Quadro 14.	Cronologia de aprovação e homologação da carta educativa	56
Quadro 15.	Fases na construção da carta educativa	62
Quadro 16.	Atores intervenientes no processo da carta educativa	65
Quadro 17.	Composição das equipas técnicas	65
Quadro 18.	Formações académicas dos membros das equipas técnicas	67
Quadro 19.	Síntese dos pareceres do CME sobre a CE	72
Quadro 20.	Representação política na Câmara Municipal	73
Quadro 21.	Deliberações sobre a carta educativa na Câmara Municipal	73
Quadro 22.	Representação política na Assembleia Municipal	74
Quadro 23.	Deliberações sobre a carta educativa na Assembleia Municipal	75
Quadro 24.	Despachos de homologação da carta educativa	77
Quadro 25.	Síntese das tipologias – construções de raiz propostas na CE	83
Quadro 26.	Planos de financiamento da carta educativa	86
Quadro 27.	Agrupamentos de escolas e propostas de territórios educativos das cartas educativas	94
Quadro 28.	Síntese das despesas globais previstas dos municípios do estudo no triénio 2008-2010	99

Índice de Figuras

Figura 1.	Domínios de autonomia da Administração Local	Página 8
Figura 2.	Modelos de Territorialização	13
Figura 3.	Quadro de competências do final da década de 90	14
Figura 4.	Emergência de territorialização da educação	25
Figura 5.	Instrumentos de planeamento territorial	27
Figura 6.	Espaços de construção da carta educativa	38
Figura 7.	Evolução demográfica nos concelhos	51
Figura 8.	Intervenientes técnicos no município de Palmela	67
Figura 9.	Espaços de intervenção da equipa técnica	68

Índice de Abreviaturas

AE	Agrupamento de Escolas
AEC	Atividades de Enriquecimento Curricular
AL	Almada
AM	Assembleia Municipal
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
BE	Bloco de Esquerda
CAF	Componente de Apoio à Família
CE	Carta Educativa
CEE	Carta de Equipamentos de Ensino
CEB	Ciclo do Ensino Básico
CEF	Curso de Educação Formação
CDS/PP	Centro Democrático Social / Partido Popular
CDU	Coligação Democrática Unitária
CLE	Conselho Local de Educação
CM	Câmara Municipal
CME	Conselho Municipal de Educação
CRP	Constituição da República Portuguesa
D	Documento
DC	Despacho Conjunto
DAPP	Departamento de Avaliação Prospetiva e Planeamento
DL	Decreto-lei
DN	Decreto Normativo
DR	Decreto Regulamentar
E	Entrevista
EB	Ensino Básico
EB1	Escola Básica do 1.º Ciclo
EB1/JI	Escola Básica do 1º Ciclo / Jardim de Infância
EB 2,3	Escola Básica do 2.º e 3.º Ciclos
EBI	Escola Básica Integrada
EBI/JI	Escola Básica Integrada/ Jardim de Infância
ES	Ensino Secundário
ES/2,3	Escola Secundária / 2º/3º Ciclo
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro

GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GOP	Grandes Opções do Plano
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
JI	Jardim de Infância
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
ME	Ministério da Educação
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
PCP	Partido Comunista Português
PDM	Plano Diretor Municipal
PEL	Projeto Educativo Local
PL	Palmela
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PR	Projeto Resolução
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
PU	Plano de Urbanização
SS	Sesimbra
TE	Território Educativo
TEIP	Território Educativo de Intervenção Prioritária

Introdução

A presente investigação centra-se num estudo de caso múltiplo sobre a dinamização do processo de construção, operacionalização e monitorização da carta educativa e sobre o lugar que a mesma desempenha na construção e desenvolvimento das políticas educativas locais. Assumimos o estudo como um desafio à descrição e compreensão das políticas locais de educação num contexto de descentralização educativa.

O local surge como nossa motivação, expressa numa convicção da emergência do planeamento local em educação que, associada a razões inerentes ao nosso percurso profissional enquanto docente com funções no âmbito da administração escolar, nos permitiu vivenciar diversas práticas e interações reveladoras da importância, na atualidade, da intervenção municipal na educação.

Realizamos uma análise da carta educativa em contexto e por isso desenvolvemos o nosso estudo em três municípios da Península de Setúbal governados pela mesma força política, pretendendo-se verificar se esta especificidade evidenciou conceções e envolvimentos similares ou diferenciados no que respeita ao processo da carta educativa.

A revolução democrática de 1974 marcou a história portuguesa pela rutura com o modelo político centralizador do Estado Novo e pela introdução de transformações que conduziram a mudanças substantivas com repercussões políticas, sociais e económicas profundamente relevantes na sociedade portuguesa.

Assistiu-se, deste modo, como refere Fernandes (1999:167) ao renascimento do município como expressão da democracia local, posteriormente reconhecido e consolidado na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 que definiu os contornos e os pilares que permitiram edificar uma nova conceção do poder local e do papel dos municípios, ao consagrar a descentralização e a autonomia das autarquias locais como princípios estruturantes do regime democrático.

O período pós revolução é caracterizado por um crescente envolvimento e intervenção dos municípios na educação ainda que de forma tímida e pouco imperativa.

Registamos que só o pacote legislativo autárquico de 1984 é que relevou uma afirmação da intervenção autárquica em termos de educação, centrada nos domínios da construção e manutenção dos equipamentos escolares do ensino infantil e primário, dos transportes escolares e da ação social escolar traduzindo-se numa intervenção no âmbito do investimento em equipamentos, mas principalmente na realização de despesas de funcionamento do sistema.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), em 1986, ainda que não introduzisse alterações significativas, apresenta uma abertura à descentralização educativa e à participação dos municípios, constituindo-se como o motor da legislação que remete para os municípios responsabilidades na área da educação (Prata, 2004:173).

A partir de meados da década de 90 emergiram sinais e indicadores de mudança no domínio da intervenção municipal na educação através da Lei-quadro da Educação Pré-escolar (1997), do novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas (1998), da possibilidade de criação do conselho local de educação e da carta escolar (1999).

Acompanhando esta tendência de implementação normativa de descentralização, surge o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro (DL 7/2003), que vem reforçar as competências das autarquias relativamente à educação, através da institucionalização e regulamentação legal do conselho municipal de educação e da obrigação de elaboração da carta educativa concelhia, dotando os municípios de novos poderes de intervenção.

As autarquias locais passam a ter uma competência mais alargada na definição da política educativa local, dando maior ênfase ao conceito de territorialização.

Tal como referido no seu preâmbulo, o DL 7 /2003, visava suprir lacunas não esclarecidas pela legislação antecedente no que concerne aos conselhos locais de educação e carta escolar, agora denominados por conselho municipal de educação (CME) e carta educativa (CE) respetivamente.

O diploma em referência veio produzir alterações muito significativas ao nível conceptual da CE por comparação aos modelos anteriores, ao deixar de ser entendida como uma mera referência aos edifícios escolares existentes e aos que são necessários construir para assumir-se como um instrumento de política educativa, reunindo as opções de médio e longo prazo do município em relação ao sistema educativo local (Pinhal, 2007:5).

É neste novo quadro conceptual que emerge o conhecimento da importância estratégica da CE no contexto das políticas educativas locais, volvidos que estão nove anos sobre a sua regulamentação e obrigatoriedade legal.

É nossa pretensão a realização de uma reflexão sobre a CE, convocando toda a sua dinâmica processual de construção e desenvolvimento através da elaboração, operacionalização, monitorização e avaliação e chamando ainda à discussão, a participação e interpretação de atores educativos intervenientes.

Assim, com este estudo empírico pretendemos conhecer a realidade da CE e procurar aferir se é um instrumento estratégico e orientador das políticas educativas do município, traduzindo as opções municipais para esta área de intervenção.

Neste enquadramento, desenham-se os seguintes objetivos do estudo:

-
- Confirmar a existência da carta educativa e os antecedentes eventuais;
 - Verificar a capacidade dos municípios na construção da carta educativa;
 - Caracterizar as metodologias adotadas pelos municípios na construção da carta educativa;
 - Identificar os atores intervenientes no processo de construção da carta educativa;
 - Questionar a intervenção do conselho municipal de educação no processo da carta educativa;
 - Conhecer os processos de divulgação e implementação das propostas constantes na carta educativa;
 - Descrever os instrumentos de monitorização e revisão da carta educativa;
 - Refletir sobre o contributo da carta educativa no contexto da construção e desenvolvimento das políticas educativas locais.
-

O trabalho de investigação empírica que apresentamos está estruturado em duas partes.

Na primeira parte «*O PODER LOCAL, EDUCAÇÃO e PLANEAMENTO*» situamos a problemática do estudo e definimos o seu quadro teórico conceptual.

No capítulo 1 intitulado «*Poder local e democracia*» procuramos evidenciar os conceitos estruturantes e emergentes do poder local democrático transversais a todo o quadro teórico conceptual designadamente, o desenvolvimento local, a autonomia local e a participação.

Iniciamos o capítulo 2 «*Poder local, intervenção na educação e políticas educativas locais*» com o debate em torno da territorialização e descentralização da educação, uma abordagem diacrónica do percurso da intervenção do poder local na educação assinalando os principais momentos da intervenção municipal destacando o período pós revolução de 1974, seguimos, em referência, a periodização proposta por Fernandes (2000:34,35) e a categorização do atual quadro de competências desenhado por Pinhal (2011:10).

No capítulo 3 «*Poder local e planeamento em educação*» convocamos os conceitos subjacentes ao planeamento estratégico, seus fundamentos teóricos e técnicos e em relevo a carta educativa.

Na segunda parte do estudo «*A CARTA EDUCATIVA: CONCEÇÕES E DINÂMICAS*» desenvolvemos a investigação empírica.

No seu capítulo 1 explanamos a problemática, as questões de investigação e traçamos hipóteses. Descrevemos a metodologia utilizada no desenvolvimento da nossa investigação, referenciamos os municípios selecionados e os intervenientes no estudo e apresentamos as técnicas de recolha mobilizadas que contemplam as entrevistas individuais e grupais e a análise documental e as técnicas de tratamento da informação recolhida através da análise de conteúdo.

A nossa escolha recaiu sobre o estudo qualitativo, de caso múltiplo, de carácter exploratório e descritivo, por considerarmos que a triplicidade de contextos poderá enriquecer o conhecimento e a discussão.

No sentido de contextualizar o estudo, o capítulo 2 apresenta uma síntese de natureza geográfica dos concelhos do estudo na Península de Setúbal, uma sistematização da sua rede escolar dos concelhos e uma caracterização sumária dos agrupamentos de escolas.

No capítulo 3 de apresentação, análise e interpretação dos dados empíricos recolhidos, apresentamos as conceções e as dinâmicas presentes no planeamento, de médio e longo prazo, da rede educativa dos três municípios selecionados para este estudo.

Na procura de uma contextualização prévia, procuramos conhecer os históricos que antecederam a conceção da CE decorrente do DL 7/2003.

Caracterizamos o objeto de estudo e os objetivos da CE nos municípios.

Descrevemos o processo metodológico utilizado por cada município, as fases de execução e desenvolvimento da CE, da operacionalização à monitorização e avaliação.

Identificamos os atores e sua participação: autarcas, equipa técnica, comunidade, gestores escolares e a discussão gerada nas várias instâncias municipais como o CME, a câmara municipal (CM) e assembleia municipal (AM) e a dinâmica relacional local/nacional com significância no ato de homologação do documento.

Procuramos verificar as consequências e mudanças nos territórios resultantes da implementação das propostas constantes na CE e conhecer a intervenção municipal na área educativa.

Finalizamos esquematicamente com as potencialidades e fragilidades da CE bem como com um conjunto de conclusões decorrentes do desenvolvimento e interpretação da nossa investigação.

I

PODER LOCAL, EDUCAÇÃO E PLANEAMENTO

Capítulo 1 Poder local e democracia

“Uma das maiores mudanças no Portugal democrático foi a emergência de um poder local mais autónomo capaz de conduzir os processos de desenvolvimento das respetivas comunidades” (Pinhal, 2010:1).

Deste pensamento emergem conceitos que, em nossa opinião, constituem os elementos base e estruturantes que desenham o quadro conceptual do exercício e aprofundamento da democracia que opera no espaço local. Com efeito, o desenvolvimento local requer o exercício da autonomia local que apela à participação num quadro de descentralização do poder e de consolidação da democracia.

1. O desenvolvimento local

O conceito de desenvolvimento caracteriza-se por uma complexidade que deriva da evolução da história e dos contextos espaciais em causa. Desta forma, surge com particular destaque, associado ao processo de industrialização e à noção de crescimento económico e sua maximização, entendido, neste contexto, como sinónimo de crescimento económico.

Em Portugal, o regime do Estado Novo fundamentado por um pensamento económico neoclássico assentava no paradigma funcionalista sustentado pelo crescimento económico e centralização das políticas, dos recursos e das atividades, que conduziu a um país assimétrico, com índices de maior desenvolvimento no litoral em contraste com um interior despovoado e abandonado de investimento, produzindo, com efeito, um atraso de desenvolvimento global significativo em relação aos estádios de desenvolvimento verificados no espaço europeu.

A revolução de abril de 1974, consolidada em ideais e valores democráticos, fez emergir, desde logo, uma mudança de paradigma do desenvolvimento que procurasse minimizar as desigualdades, as assimetrias e os desequilíbrios territoriais.

Neste contexto, toma lugar o paradigma territorialista, diferente na concepção e na natureza, sustentando uma mudança de modelo de desenvolvimento que passava a considerar a valorização, a mobilização e o envolvimento das populações, conhecedoras dos seus problemas e das necessidades de realização.

O desenvolvimento caminha, em significado, para uma igualdade de oportunidades e de acesso aos bens e serviços tidos como necessários, num quadro de harmonia e justiça. É a emergência de novos conceitos de desenvolvimento como o desenvolvimento participativo, sustentável, humano, social, integrado e, em destaque, o desenvolvimento local que trouxeram um valor acrescentado importante, em relação às concepções tradicionais de desenvolvimento, dado que preconizam práticas incentivadoras de cidadania e metodologias participativas.

O conceito de desenvolvimento local surge, neste contexto, alicerçado nos pressupostos do paradigma territorialista e nas inúmeras experiências no terreno.

Em nossa opinião, pensar em desenvolvimento local implica, na génese, uma contextualização, que realce a necessidade de respeitar as características, os valores, as necessidades, aspirações e as capacidades próprias das comunidades na concepção da sua própria estratégia de desenvolvimento. Cabe, com efeito, a cada comunidade a criação de um modelo próprio de desenvolvimento que integre positivamente as especificidades locais e que mobilize os recursos endógenos considerados estratégicos com vista a um desenvolvimento equilibrado, integrado e sustentado das comunidades e dos territórios.

Como refere Melo (1998:1)

“O desenvolvimento local é antes de mais uma vontade comum de melhorar o quotidiano, essa vontade é feita de confiança nos recursos próprios e na capacidade de os combinar de forma racional para a construção de um melhor futuro”.

O processo de desenvolvimento local construído por uma vontade de transformação e de construção de um futuro melhor apela, inequivocamente, à mobilização das capacidades locais, da participação, intervenção e cooperação dos atores locais existentes num determinado território.

Esta capacidade de mobilização e de participação da população local funciona como alavanca de engrenagem do processo de desenvolvimento local, uma vez que, por um lado representa o envolvimento e a responsabilização local, das pessoas e das entidades e por outro lado, constitui-se como fundamental para a preconização de processos de desenvolvimento sustentados.

No quadro de desenvolvimento local importa referir o papel e desempenho dos órgãos do poder local como entidades de privilegiada participação e envolvimento, cuja intervenção se situa na promoção de políticas, propostas e atividades que visem o desenvolvimento do seu espaço, do seu território, assumindo-se como agentes do desenvolvimento local.

Recordemos que a história do municipalismo em Portugal evidencia um protagonismo reconhecido na intervenção realizada no âmbito da condução dos processos de desenvolvimento local.

A importância da sua ação constitui, em lógica, como refere Pinhal (2003a:8)

“A estrutura charneira do desenvolvimento local e, portanto, deverão ter um papel decisivo na definição e concretização de todas as políticas locais”.

Pensamos que cabe às autarquias locais o desempenho de tarefas de coordenação, concepção, planeamento, dinamização e nalgumas situações, de liderança, mobilizadoras e animadoras do desenvolvimento local com vista à promoção de projetos e intervenções inovadoras nos territórios.

Estes processos de desenvolvimento, desejavelmente sustentados e integrados nas realidades de cada local, devem surgir alicerçados em projetos de desenvolvimento que, decorrentes das orientações e do planeamento estratégico, visem um desenvolvimento local equilibrado que concretize as necessidades e aspirações das populações identificadas em diagnósticos e avaliações.

O desenvolvimento local é um processo plural, uma vez que engloba as componentes económica, social, cultural, ambiental, política e em nossa opinião, a componente educativa, ou não seja a educação, uma área chave do processo de desenvolvimento local (Pinhal, 2007:5).

A educação surge assim, como um pilar estruturante e fundamental no processo e nas dinâmicas de desenvolvimento local, sendo que, para Cabrito (1995:145)

“Educação e desenvolvimento são realidades irremediavelmente ligadas, sendo impossível que aconteça desenvolvimento sem acontecer primeiro e simultaneamente educação”.

No plano educativo, a crescente assunção de competências por parte das autarquias locais, associada à sua intervenção voluntária, constituem um manancial de instrumentos cruciais para o desenvolvimento de cada local, de que a CE é exemplo claro.

2. A autonomia local

A construção da autonomia suporta-se, historicamente, no contexto de diferentes características culturais, económicas e políticas que configuraram as sociedades ao longo do tempo.

No plano político e territorial emerge o conceito de autonomia local que traduz a capacidade efetiva das instituições locais, e em particular das autarquias locais de regular e gerirem, nos termos da lei e sob sua responsabilidade, e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos locais.

Em Portugal, o conceito de autonomia local emergiu com a implantação do regime democrático instaurado pela revolução do 25 de abril e consolidou-se na CRP em 1976. A sua promulgação, dois anos após a revolução, representou o fim legal do regime ditatorial do Estado Novo e simultaneamente o restabelecimento da democracia edificando um novo conceito de poder local, com novos papéis e novos campos de intervenção.

Com efeito, a CRP desde a sua versão de 1976 instituiu, na história portuguesa uma administração local autónoma, distinta e com uma estrutura de poder político independente. Na versão atual, a CRP estabelece que:

“O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.” (Nº 1, Art. 6º, CRP, 2007).

Neste quadro democrático, o poder local em Portugal, ganha expressão e dignidade institucional que se reforçou na realização de eleições livres e diretas para os órgãos autárquicos, em dezembro de 1976, representando, com efeito, a inauguração da democracia local (Bilhim, 2004:10).

Daqui decorre também que, institucionalmente, as autarquias locais passaram a ser entidades autónomas na estrutura do poder político, com órgãos e atribuições próprias, relacionadas com os interesses locais e com capacidade de tomada de decisão nos assuntos locais e por isso dotadas de autonomia jurídica, financeira e administrativa face ao Estado.

Emergia assim, a existência de um quadro legal que daria corpo e expressão à construção do poder local democrático, à consolidação da autonomia local e à definição das suas atribuições e do seu regime de financiamento.

Neste âmbito, surgiu no início de 1977, a Lei das autarquias locais (Lei 79/77, de 25 de janeiro) que delimitou as atribuições dos órgãos da administração local e em 1979, a legislação que vem consolidar o processo de construção da autonomia local, ou seja, a Lei das finanças locais (Lei nº 1/ 79, de 2 de janeiro), considerada por Oliveira (1996:364) como a verdadeira carta de alforria dos municípios portugueses dado que, ao criar o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) que visava a transferência de verbas do orçamento de Estado para os municípios, permitiu um reforço dos orçamentos municipais e uma maior capacidade de intervenção municipal.

Bilhim (2004:11) considera que com esta lei *passou a haver autonomia, porque (as autarquias) passaram a conhecer previamente qual a receita global de que vão dispor para cobertura dos seus planos de atividade. Dentro dos limites legais, passam a ajustar as suas receitas aos objetivos que se lhes afigurem mais adequados”.*

Estas duas iniciativas legislativas consideradas como expressões máximas no contexto da construção da autonomia do poder local democrático subentendem dois domínios:

Autonomia administrativa	•Capacidade dos órgãos locais praticarem actos deliberativos e definitivos .
Autonomia financeira	•Capacidade de elaborar, aprovar e alterar planos de actividades e orçamentos, dispôr de receitas e gerir o seu próprio património.

Figura 1. Domínios de autonomia da administração local.

Na sequência da integração na Comunidade Europeia, em 1986, Portugal subscreveu a Carta Europeia de Autonomia Local (convenção aprovada pelo Conselho da Europa em novembro de 1985), que valoriza o papel das autarquias locais na administração dos Estados democráticos europeus consagrando o conceito e exaltando o exercício da autonomia local, tal como a CRP, ao referir que:

“As autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático (...) a autonomia local é o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”.

No quadro institucional português reforçado pelas orientações europeias, o processo de autonomia local desenvolveu-se e começou a fazer caminho, consubstanciado nas suas bases administrativa e financeira que permitiram uma intervenção local e global de ordem qualitativa, capaz de satisfazer as necessidades e carências de ordem primária da população portuguesa, alterando o cenário de grande atraso de desenvolvimento, num quadro de crescimento e progresso.

Esta ampla necessidade de intervenção induzia uma intervenção formal decorrente do quadro legislativo que se foi construindo e de um quadro informal emergente das necessidades das populações locais.

Esta duplicidade de intervenção dos municípios, numa perspetiva de exercício e desenvolvimento do poder local, suscita-nos o pensamento de Barroso (1996), citado por Pinhal (2009:88) e adaptado para a administração local quando preconiza a distinção entre autonomia decretada e autonomia construída, em que a autonomia decretada diz respeito ao reforço das competências legais dos organismos do governo local enquanto a autonomia construída abarca as formas autónomas de tomada de decisão nos diferentes domínios.

Nesta análise, Pinhal (2009: 88) refere que:

“A construção de autonomia local exige a confluência destas duas formas de autonomia. As autarquias têm necessidade de dispor de poderes legais para decidir, mas devem também ser capazes de o fazer e de ter maturidade e a vontade de definir os seus caminhos e de os prosseguir”.

Estando edificados os pilares fundamentais da democracia e da autonomia local, caminhou-se para novas atribuições e competências que permitiram reforçar a intervenção municipal em variadíssimas áreas e em nosso destaque, na educação.

A intervenção municipal no sector da educação foi-se consolidando seja por via da descentralização de competências, seja por iniciativa própria das autarquias conscientes da necessidade de intervir e das repercussões qualitativas da sua ação, num quadro de efetivação da autonomia local.

As iniciativas legislativas que marcam a década de 80 procuraram contribuir para atribuição de novas competências, fruto da necessidade de dar respostas aos inúmeros problemas estruturais das populações locais e edificar a autonomia dos órgãos da administração local.

No pacote legislativo de 84, como é habitualmente referenciado, salientam-se os novos regimes das Finanças Locais (DL 98/84, de 29 de março), e das Autarquias Locais (DL n.º 100/84, de 29 de março), assim como legislação direcionada para a intervenção municipal na educação (DL 299/84, de 5 de setembro - transportes escolares e DL 399 -A/84, de 28 de dezembro – ação social escolar).

A década de 90 caracterizou-se por um período em que os normativos consolidaram o papel autónomo do poder local através de nova legislação de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (Lei 159/99, de 14 de setembro), onde se destacaram as novas competências em matéria de educação que traduziram uma nova concepção de intervenção municipal, assim como a Lei (Lei 169/99, de 18 de setembro) que estabeleceu um novo quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos autárquicos.

A década seguinte reforçou este caminho de descentralização da administração e de consolidação da autonomia local onde destacamos alterações no quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (Lei 5- A/2002, de 11 de janeiro) e o DL 7/2003 que assume particular relevo no nosso estudo, com a regulamentação do CME e da CE, cuja elaboração e aprovação constituem para Pinhal (2007:5) uma grande oportunidade de exercitar a autonomia local na área da educação.

3. A participação

Ao nível conceptual, participação, provém do vocábulo latino “*participare*”, que significa “*tomar parte*”, logo, em significado, participar é tomar parte na discussão ou tomada de decisão.

Segundo Fonseca (1998:32), citando Pateman (1970), o conceito de participação na perspetiva da teoria política da participação, pode ser visto em função de três níveis diferentes referentes à capacidade de decisão garantida aos participantes:

- *Pseudo - participação, em que os participantes não têm qualquer capacidade de influenciar as decisões a tomar e onde a encenação participatória se reduz a um conjunto de técnicas usadas para convencer os atores a aceitarem as decisões já tomadas pelos detentores reais do poder;*
- *Participação parcial, em que o poder de decidir se mantém nas mãos dos dirigentes ou gestores, mas os participantes adquirem a capacidade de influenciar as decisões;*
- *Participação total, situação ideal em que a cada participante é reconhecida a mesma capacidade de influenciar as decisões a tomar.*

O conceito de participação, comporta na sua génese, uma relação intrínseca ao conceito de democracia, como refere Pinto (2001:7)

“O que torna verdadeiramente democrática a democracia é a participação”.

Em Portugal, esta inter-relação só se estabeleceu com o fim do regime autoritário do Estado Novo consubstanciado em decisões exclusivamente de topo, unilaterais e por imposição, encerrando assim uma interdita participação social e política e consequentemente promovendo uma abertura à participação democrática.

Com efeito, a participação, no contexto do Estado democrático, decorrente da revolução do 25 de abril, esteve presente nos ideais, na CRP e LBSE, nos discursos e nas medidas políticas como referem Lima e Pinhal:

“Uma palavra-chave da política educativa depois do 25 de abril de 1974, omnipresente no discurso político, normativo e pedagógico” (Lima, 1992:176).

“Uma ideia chave nos processos políticos, inerentes aos regimes e aos poderes democráticos (...) marcadamente desenvolvida e incentivada pelas medidas descentralizadoras intimamente associadas à redistribuição do poder de decisão na sociedade e propícia ao exercício da participação e ao aprofundamento da democracia” (Pinhal, 2009:74).

Intervindo no local, as autarquias, segundo Pinhal (2003a:8), representam a rede mais capacitada para potenciar a mobilização da sociedade civil e a participação dos cidadãos.

Tomando também o pensamento de Bilhim (2004:58),

“A democracia ao nível local, dada a proximidade entre eleitos e munícipes, poderá constituir um novo fórum para reanimar e envolver, e para restituir aos munícipes a ideia da utilidade da sua participação”.

Neste contexto, as autarquias locais, constituem as instâncias da administração mais próximas dos cidadãos, com maior sensibilidade e receptividade para saber ouvir, saber entender e saber incentivar a participação de forma consciente num quadro de desenvolvimento local participado.

A proximidade entre o poder local e as pessoas, logo entre os eleitos locais e os munícipes traduz, também, uma essência emergente de envolvimento e de chamada da comunidade à participação, exaltando o princípio da subsidiariedade, uma vez que o poder democrático deve ser exercido tão perto quanto possível daqueles que por ele são afetados.

Neste quadro de importância da participação da comunidade, Canário (1992:77), apresenta quatro argumentos:

“Primeiramente, incentivando e estimulando a iniciativa das populações para resolver os problemas locais, ela constitui-se como um dos métodos capazes de conter os efeitos negativos das políticas centralizadoras que, seguindo uma lógica de crescimento, se traduzem pelo agravamento de assimetrias que penalizam as regiões e grupos sociais (rurais e áreas urbanas mais pobres);

Em segundo lugar, a participação da comunidade ajuda a garantir a adequação dos projetos às necessidades reais da população, permitindo-lhes apropriar-se do processo de mudança;

Em terceiro lugar, a diferença que separa frequentemente os investimentos realizados e os resultados obtidos, possivelmente reduzidos pela otimização de recursos externos e pelo uso intensivo de recursos locais (nomeadamente o conhecimento e as competências), através da participação direta populações na fase de conceção, decisão e execução;

Finalmente, a participação da comunidade assume um valor intrínseco para a comunidade local, na medida em que reforça a sua autonomia e identidade”.

A participação eleitoral, também, constitui uma forma de participação cidadã materializada nos atos eleitorais nacionais e locais e, consubstanciada num direito e dever cívico resultante do Estado democrático. Contudo, consideramos que o exercício da participação não se deve limitar ao direito ao voto traduzido na simples escolha anónima dos dirigentes mas na necessidade tal como defende Bilhim (2004:62) de uma aprendizagem política e de uma interpretação da democracia que vá para além dos períodos eleitorais.

No espaço local, a participação e a cidadania são vetores do desenvolvimento local através de processos de relação entre a autarquia e os cidadãos e da inovação de formas de governação consideradas como um imaginativo exercício de democracia participativa (Bilhim, 2004:54).

Nesta inovadora forma de democracia participativa, que progressivamente vai sendo adotada como uma prática da governação local, enquadram-se os conceitos de planeamento e orçamento participativo.

Em nossa opinião, o orçamento participativo, enquanto instrumento do planeamento participativo, assume-se como um interessante instrumento de apoio à decisão municipal, uma vez que sendo elaborado com os munícipes, individual e coletivamente considerados, poderá contribuir, em exercício contextual, para o aprofundamento da participação e da democracia a nível local, assente:

“ Na participação direta dos cidadãos, através de amplos processos de consulta e/ou de co-decisão, na definição das prioridades de investimentos do orçamento público para um determinado território, tendo por base um processo de reflexão e debate sobre os problemas das pessoas e do território” (Dias, 2008:7).

E segundo a Presidente do Município de Palmela, constituindo-se por excelência

“Um projeto de educação para a gestão pública local (...) que assenta na vivência direta, na participação direta na gestão pública local, na elaboração de instrumentos determinantes da gestão municipal como o plano de atividades e orçamento, planos urbanísticos e estratégicos (...) um importante espaço de aprendizagem para a cidadania e um instrumento de estímulo à participação direta das pessoas” (Vicente, 2004:1).

Capítulo 2

Poder local, intervenção na educação e políticas educativas locais

1. Territorialização e descentralização da educação

A territorialização emerge, em lógica, da intervenção no local /território.

Esta intervenção decorre da adoção de políticas próprias adaptadas às necessidades e aspirações das comunidades.

Em Portugal, o conceito de territorialização da educação, surgiu com valor simbólico, entre a década intermédia dos anos 80 e anos 90, resultante, em lógica, dos princípios organizadores do Estado democrático traduzidos na CRP (1976) e na LBSE (1986).

Em boa verdade, a construção das políticas de territorialização da educação despontou, como refere Pinhal (2005:1), das práticas autónomas locais que começaram logo após a revolução de 1974.

Para Barroso (1998:31), a territorialização da educação abarca

“Uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política.”

Para Pinhal (2004a:5) o conceito de territorialização subentende diferentes realidades que conduziram à constituição de diferentes modelos de territorialização:

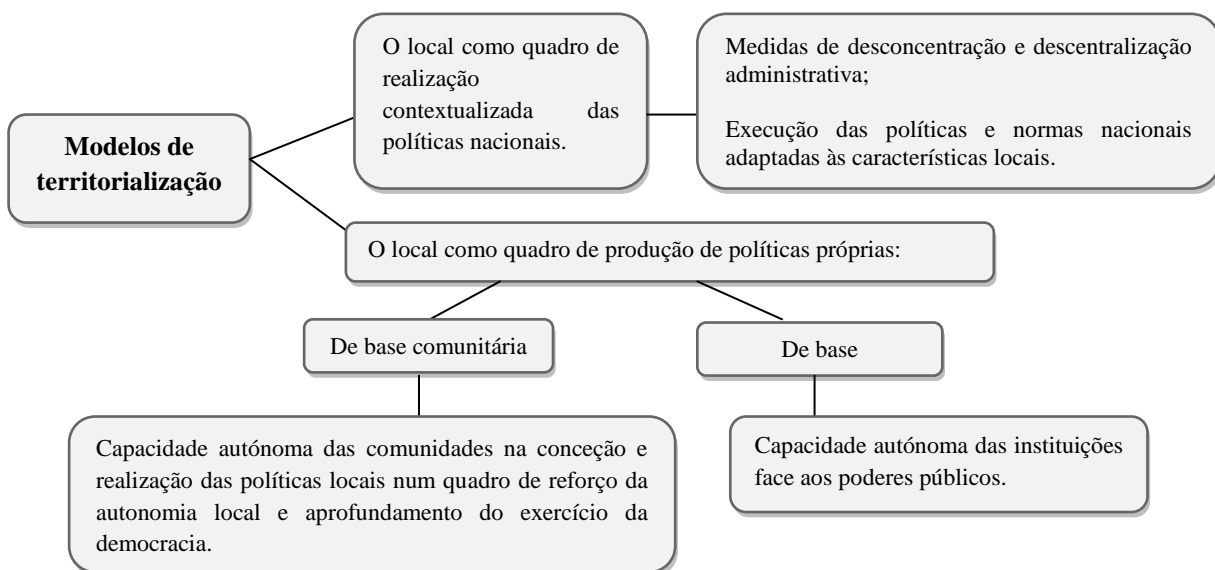


Figura 2. Modelos de territorialização (adaptação de Pinhal, 2004).

Neste quadro de modelos de territorialização, Pinhal (2004a:5), evidencia de forma imperativa a sua opção de cariz político pelo modelo de base comunitária, consubstanciado na centralidade do território educativo (TE), também por si conceptualizado, e que é considerado como mais apropriado para a promoção e defesa do sistema público de educação e ensino.

A construção e afirmação da territorialização da educação emergiram, ao longo dos tempos, de medidas descentralizadoras e de vontades autonómicas da administração local.

No contexto europeu, Portugal apresentava um quadro de pouco desenvolvimento no que concerne à adoção e implantação de processos de descentralização e territorialização da educação. O exemplo de França representaria uma referência que só obteve repercussões no território português mais de uma década depois de a França ter desencadeado o seu processo de descentralização.

Assim, sob a influência francesa, em 1996, são criados os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) cuja filosofia se inspirava no modelo de territorialização das políticas educativas que valorizava as dinâmicas locais, no pressuposto de que era mais eficaz a resolução dos problemas educativos no contexto em que eles se configuravam e se situavam.

O programa TEIP preconizou uma organização da rede permitindo a frequência da escolaridade obrigatória no mesmo estabelecimento de ensino ou em estabelecimentos que funcionavam em rede, assim como configurou uma inovação, na medida em que instituiu, a conjugação de três conceitos: território educativo, projeto educativo do território e conselho pedagógico do território educativo. A conjugação destes conceitos permitiu a realização de um trabalho específico e singular em cada TEIP, tendo em conta as suas particularidades, consubstanciado na construção de estratégias e dinâmicas de intervenção operacionalizadas num quadro de desenvolvimento local.

Com a criação e implementação dos TEIP, o conceito de territorialização ganhou, em nossa opinião, um significado prático e político, constituindo uma referência impulsionadora das posteriores medidas de territorialização da educação que foram emergindo.

No final da década de 90, um novo quadro de competências autárquicas veio inovar na medida em que exprimem, no global, uma abertura e envolvimento do local nas questões educativas:

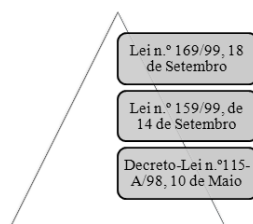


Figura.3. Quadro de competências do final da década de 90.

Este quadro normativo evidenciou alterações significativas no papel do Estado, pois preconizou a diminuição da sua intervenção direta assumindo um papel mais regulador, permitindo, neste contexto, ao poder local a consolidação do seu papel enquanto agente educativo e com competências próprias conduzindo, como refere Fernandes (2000:3), a uma territorialização da política educativa e à construção de um projeto educativo local.

O território, enquanto elemento nuclear nas políticas territorializadoras, apresenta, uma polissemia decorrente da diversidade de interpretações de cada área científica, traduzindo princípios e lógicas de significado diverso.

No campo da educação, o conceito de território educativo reveste-se, também, de uma diversidade conceptual que traduz diferentes abordagens e visões de análise.

A expressão “ território educativo” surgiu contextualizada, pela primeira vez, nos trabalhos preparatórios da reforma do sistema educativo realizada no final da década de 80. No relatório elaborado pelo grupo de trabalho da reforma curricular assumia-se a importância de promover a abertura da escola ao exterior, mas considerava-se o TE como uma realidade estritamente escolar.

Esta conceção de território educativo seria retomada alguns anos mais tarde pelo ME, por ocasião dos primeiros estudos sobre a elaboração das cartas escolares (1992). Nestes estudos, o TE assumia um carácter organizador, de formação de um grupo de escolas cuja concretização visava promover uma gestão integrada do sistema escolar da comunidade.

Este quadro conceptual de TE continua presente nas orientações do ME para a elaboração da CE e no reordenamento da rede escolar através da criação das unidades organizacionais de agrupamentos escolares.

Para Pinhal (2004) o conceito de TE assume uma significância de maior abrangência e contextualizada, no local, com a participação da comunidade:

“Um espaço e um tempo organizados para a definição e realização de um projeto educativo local, que seja a contribuição educacional para o processo de desenvolvimento local (...) neste espaço e tempo intervêm as organizações educativas locais com as suas contribuições para a definição e realização do projeto educativo local, que a todas interessa e condiciona”. (Pinhal, 2004a:2)

O pensamento de Pinhal (2004) sobre TE considerado como elemento central na definição das políticas de educação conduz, em nossa opinião, ao cerne da construção e desenvolvimento da territorialização da educação que se poderá concretizar na existência de políticas educativas locais num quadro de desenvolvimento local:

“A territorialização deve traduzir-se na existência de políticas educativas de território, que sejam coerentes com os processos de desenvolvimento locais, o que implica a participação concertada das autoridades locais, das escolas e de todas as restantes entidades intervenientes nos domínios da educação e da formação” (Pinhal, 2004a:2).

O processo de territorialização inscreve-se, em lógica e dinâmica, na filosofia de descentralização.

Uma das grandes potencialidades da descentralização reside no fato de poder potenciar aprendizagens contextualizadas localmente, poder potenciar a democracia através de dinâmicas de participação e conduzir processos de mudança substanciada nos contextos, nas atitudes, vontades e intervenções dos dirigentes que poderão originar níveis diferenciados de desenvolvimento.

Para Barroso (1996:11)

“A descentralização é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes atores, um lugar de negociação, uma instância de poder e um centro de decisão”.

Para Fernandes (2005:72)

“A descentralização educativa tem, como objetivos políticos, desenvolver a cooperação entre parceiros e atores educativos, aprofundar o exercício da democracia dando mais conteúdo à participação dos cidadãos, entregar às comunidades educativas locais a gestão dos seus interesses, possibilitar a incrementação de projetos educativos locais integrados tendo em conta o desenvolvimento pessoal e comunitário dos jovens em formação e obter a colaboração de cooperadores locais nos processos educativos desenvolvidos pelas escolas”.

Para Pinhal (2010:3)

“A descentralização implica a intervenção concertada de uma multiplicidade de atores. Por isso esta tarefa de condução e coordenação da ação ao nível local deve caber aos municípios”.

Numa outra perspetiva a descentralização poderá gerar eficácia na medida em que uma maior relação de proximidade com os cidadãos e com seus problemas poderá ajudar na celeridade da sua resolução e conseqüentemente conduzir a uma melhoria na qualidade da prestação dos serviços.

Em suma, a descentralização visa a transferência de poder de decisão para as instâncias locais implicando diretamente os principais interessados no sucesso do sistema, envolvendo-os no processo de decisão, ou seja, as próprias escolas, pais e as comunidades locais, uma oportunidade de aprofundamento da democracia, pela possibilidade de uma acrescida participação dos cidadãos na definição do bem comum e do interesse público local.

Parafraseando Pinhal (2003b:8) a descentralização

“É uma exigência do desenvolvimento da democracia, estando associada à possibilidade de conceção e execução de um projeto de desenvolvimento local em que a área da educação tem um papel fundamental a executar”.

2. Domínios de intervenção autárquica na educação

Em Portugal, a intervenção municipal na educação está estreitamente relacionada com o renascimento dos municípios, no regime democrático. Anteriormente os municípios eram instâncias sem meios e sem dinâmica, o que se traduzia numa quase inexistente intervenção

resultante dos contextos políticos, ora de um Estado Liberal tendencialmente centralizador que o Regime Republicano não conseguiu alterar, ora do Estado Novo que exaltou e reforçou a centralização.

Importa referir que a intervenção municipal na educação, no período liberal e republicano pouco ou nada se efetivou por falta de recursos dos municípios e por fortes resistências dos professores que levaram os governos a reconcentrar as competências que haviam descentralizado e que, associado ao período fortemente centralista do Estado Novo conduziu, segundo Barreto (1995:170), à afirmação de que até 1974:

“ Toda a administração escolar estava centralizada no Estado incluindo o recrutamento dos professores, as construções escolares e a gestão dos estabelecimentos, e as comunidades locais e as autarquias não tinham competências nem desempenhavam funções educativas”.

O período pós-revolução de 1974 é caracterizado por um crescente envolvimento e intervenção dos municípios na educação ainda que de forma tímida, mas sensível. A CRP de 1976, a Lei das atribuições dos órgãos autárquicos e a Lei das finanças locais de 1977 constituem-se como normativos fundamentais na construção de autarquias autónomas criando, com efeito, um contexto favorável à intervenção municipal na educação.

Numa análise, em perspetiva evolutiva, referenciamos Fernandes (2000:36,37) ao diferenciar e classificar três fases que esquematicamente apresentamos:

Quadro 1. Fases na evolução do papel dos municípios na educação (adaptação de Fernandes, 2000).

De 1974 a 1986	Contribuinte público das despesas educativas	O município é considerado apenas um contribuinte líquido para as despesas públicas com a educação;
De 1986 a 1996	Parceiro social	Ao município são reconhecidas possibilidades educativas de natureza privada em igualdade de circunstâncias com as restantes instituições privadas e cooperativas e, como a estas, é-lhe também atribuído o estatuto de parceiro social;
Após 1996	Agente educativo	Inicia-se uma fase de reconhecimento da natureza pública de intervenção municipal da educação.

Na primeira fase, registamos a produção de um conjunto de diplomas que constituem o pacote legislativo autárquico de 1984, reveladores do início de uma afirmação da intervenção autárquica em termos de educação ainda que fundamentalmente nos domínios da construção e manutenção dos equipamentos escolares do ensino infantil e primário, dos transportes escolares e da ação social escolar, traduzindo-se numa transferência de encargos do poder central para o poder local.

É assim atribuído um papel de contribuinte financeiro que se vai manter como traço fundamental e de certa forma longitudinal no carácter da sua intervenção, limitando-se ao cumprimento das normas específicas da vontade do Estado, como referenciamos:

Quadro 2. Pacote legislativo (1984) em matéria de descentralização de competências na área da educação

DL 77/84, 8 de março	Regime de delimitação de competências em matéria de investimentos públicos: edifícios da educação pré-escolar e ensino básico, residências e centros de acolhimento para estudantes, transportes escolares, ação social escolar e atividades de ocupação de tempos livres dos referidos níveis de ensino, assim como os equipamentos para educação de adultos;
DL 299/84, 5 de setembro	Regulamentação do processo de organização, funcionamento e financiamento dos transportes escolares.
DL 399- A/ 84, 28 de dezembro	Regulamentação de novas competências em matéria de ação social escolar no domínio dos refeitórios, de alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos para alunos da educação pré-escolar, ensino primário e preparatória TV, oficial, particular ou cooperativo.

A publicação da LBSE (1986) ainda que não introduzisse alterações significativas apresentou uma abertura à descentralização educativa e à participação dos municípios na educação com o objetivo de assegurar a interligação entre o sistema educativo e a comunidade, como é referido no seu articulado no que concerne à criação de estabelecimentos de ensino para o desenvolvimento de ações educativas na educação pré-escolar, na educação especial, na formação profissional e na educação extraescolar.

Seguidamente começaram, também, a surgir iniciativas legais ainda que avulsas, que procuraram aproximar os municípios da administração da educação ao preverem a sua participação em organismos de âmbito educativo como é o caso da representação de dois elementos designados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) no Conselho Nacional de Educação, (Lei 31/87, de 9 de julho), permitindo a manifestação das suas opiniões e a afirmação das suas visões neste órgão que, sendo de natureza consultiva, assume uma grande importância, uma vez que é chamado a pronunciar-se e a emitir pareceres sobre as questões educativas a nível nacional.

Em 1988, surge a participação nos conselhos de gestão dos fundos de manutenção e conservação das escolas (DL 357/88, de 13 de outubro), em 1989, são chamados a participar como representantes autárquicos nos conselhos consultivos dos conselhos pedagógicos das escolas do 2.º e 3.º Ciclo do Ensino Básico (CEB) e do Ensino Secundário (ES) (Despacho 8/SERE/89, de 3 de fevereiro) e puderam tomar iniciativas para a criação de Escolas Profissionais (DL 26/89, 21 de janeiro), no cumprimento e concretização do estabelecido na LBSE, participando, desta forma, na promoção do desenvolvimento económico e social local.

Em 1991 participaram nos conselhos de escola ou conselho de Área Escolar das escolas básicas e secundárias (DL 172/91, de 10 de maio), através da inclusão de um representante da CM (art.º 9.º), passando a dispor do poder legal de intervenção na discussão e votação dos documentos orientadores da vida da escola, como o regulamento interno, o projeto educativo e o plano anual de atividades.

Estas disposições legais relevaram um avanço em relação à situação anterior uma vez que as novas competências municipais em matéria de educação extravasam a simples assunção de encargos, ainda que em termos práticos não tenha aumentado substancialmente a capacidade da intervenção autárquica uma vez que fundamentalmente se limita à promoção da participação das autarquias locais nos órgãos de gestão das escolas, assumindo o papel de parceiro no processo da administração da educação.

Mas, a partir de 1996 verificou-se uma inflexão significativa no posicionamento do Estado perante os municípios marcando o início de um reconhecimento da natureza pública e política da intervenção municipal num quadro de maior descentralização e construção da territorialização das políticas educativas.

Esta fase emergiu de sinais e vontades de mudança refletidas na nova produção política e legislativa como a Lei-quadro da educação pré-escolar (Lei 5/97, de 10 de fevereiro) que traduziu a ampliação da participação dos municípios num nível de educação que já lhe pertencia definindo e determinando a criação de uma rede pública de jardins-de-infância (JI) a funcionar na dependência direta das autarquias locais.

Um novo regime jurídico de administração e gestão de estabelecimentos de Educação Pré-escolar, e dos ensinos básico e secundário (DL 115- A/98, 10 de maio) veio marcar a dimensão local das políticas educativas, a partilha de responsabilidades reforçando a participação dos municípios na composição das assembleias de escolas como órgão de representação da comunidade educativa e onde surge a primeira referência à criação do conselho local de educação.

No ano seguinte, a nova lei das atribuições e competências autárquicas (Lei 159/99, de 14 de setembro) veio estabelecer um inovador quadro de competências relacionadas com o planeamento (carta escolar), a gestão de equipamentos e a organização de certos aspetos do sistema educativo local, confirmando a criação do conselho local de educação (CLE).

Contudo, o quadro de transferência de competências, inovador do ponto de vista formal, mas sem a repercussão expectável, deixou pendente uma regulamentação que só veio a surgir quatro anos depois, e apenas parcialmente.

Relevamos, em destaque, que neste período de vazio legislativo, as autarquias conscientes das potencialidades de algumas competências, realizaram trabalho no âmbito da constituição do CLE e

da elaboração das cartas escolares, fazendo caminho para uma consolidação da progressiva intervenção municipal na área e num apelo à regulamentação legislativa, registando-se ainda que em alguns casos esta intervenção já era anterior a 1999.

Neste contexto, surge o DL 7/2003 que visava

“Suprimir essa lacuna transferindo efetivamente competências relativamente aos conselhos municipais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas ao nível do concelho, e relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino. (Preâmbulo).

No âmbito da criação do, agora denominado, CME, a legislação em referência veio instalar uma nova dinâmica assente num figurino consideravelmente diferente do expectável ao definir e determinar uma composição única e inflexível para todo o território nacional.

Neste contexto, a instituição efetiva do CME não foi pacífica motivando manifestações de descontentamento e de desagrado pelo modelo ao ignorar as características e especificidades de cada local e até de alguma desilusão e uma oportunidade perdida (Pinhal, 2004b:3) uma vez que se aguardava, em expectativa, pela regulamentação do CLE e não por uma lei que constituísse um retrocesso em termos da participação contextualizada e de vinculação de decisões tendo em conta o anterior modelo de CLE (Ribeiro, 2005:77).

A criação de um CME com uma composição única, em todos os municípios indiciava desvirtuar as potencialidades que este órgão poderia representar para a territorialização das políticas educativas. Um processo polémico que trouxe à discussão a forte representação do Estado e a ausência da representação dos órgãos de direção das escolas e agrupamentos.

O referido DL 7/2003 regulamentava também a CE. Por essa regulamentação, os municípios passaram a dispor de competências para conduzir os processos de planeamento prospetivo da rede educativa local, numa intervenção ao nível das instalações, dos equipamentos e formações a disponibilizar à população local resultante das necessidades identificadas.

Estas competências revestem-se, a serem respeitadas, de um relevante e significativo poder de intervenção institucional e política na construção do sistema educativo local e no desenvolvimento das políticas educativas locais.

Em 2008, novas mudanças se verificaram ao nível das competências educativas municipais e ao nível da administração e gestão das escolas.

O novo regime de autonomia das escolas, DL 75/2008, de 22 de abril, veio assim, dez anos depois, revogar o anterior DL 115- A/98 criando uma nova organização escolar que reitera a participação municipal na direção estratégica das escolas através do alargamento da sua representatividade no conselho geral da escola ou agrupamento de escolas.

Paralelamente, surge o DL 144/2008, de 28 de julho que constitui um novo diploma de descentralização de competências dada a existência de um conjunto de competências definidas em 1999 que ainda se encontravam por regulamentar e/ou por concretizar pela não transferência das verbas respetivas para os municípios.

O presente diploma efetiva a transferência, desde logo, para todos os municípios, das competências e responsabilidades ligadas à ação social escolar do 2.º e 3.º CEB, transportes escolares do 3.º CEB e componente de apoio à família na educação pré-escolar. As restantes matérias constantes, como a gestão do pessoal não docente do ensino básico, as atividades de enriquecimento curricular no 1.º CEB e a gestão do parque escolar do 2.º e 3.º CEB dependem da existência de CE e da adesão individual dos municípios, através da celebração de um contrato de execução entre o ME e cada um dos municípios, sendo consideradas como competências de exercício não universal.

Um relatório do Observatório das Políticas Locais de Educação¹ (2010:2) faz o ponto da situação da celebração dos referidos contratos, salientando que num universo de 278 municípios do continente apenas 113, ou seja, 41% celebraram o contrato de execução. Tal significa que a maioria dos municípios portugueses (164 – 59%) não manifestou vontade de contratualizar essas novas competências com o ME.

De uma forma geral este processo de descentralização/ contratualização de competências suscitou divergências em sede de negociação, nomeadamente nos domínios do pessoal não docente a transferir, obras ou construção de equipamentos a custear pelo ME, inclusão de pavilhões gimnodesportivos das escolas na transferência financeira, reavaliação do parque escolar, entre outras questões inerentes a opções políticas de discordância com o modelo e as formas.

Sobre a matéria em questão, o Presidente da Junta Metropolitana de Lisboa referia que *“O processo de transferência de competências para os municípios, na área da educação, deveria ser outro, e correr bem. Infelizmente, não é isso que sucede. Passados dois anos sobre a publicação do Decreto-lei n.º 144/2008 (...) persistem as ambiguidades que vêm desde o início”* (Carvalho, 2010:3).

Em global, o atual quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação conduz-nos, em análise, segundo Pinhal (2010:10,11) a três grandes grupos de competências atuais que esquematicamente apresentamos.

¹ Observatório das Políticas Locais de Educação In <http://www.observatoriople.gov.pt/>

Quadro 3. *Categorização do atual quadro de competências em educação (baseado em Pinhal, 2010)*

Grupos de competências	Áreas chave	Competências legais	Abrangência
Conceção e planeamento do sistema educativo local	Criação do CME	Competências políticas	Construção do sistema educativo local
	Elaboração da CE		
	Participação no reordenamento da rede escolar: criação dos AE		
	Participação no CG do AE ou escola não agrupada		
	Participação e intervenção nos contratos de autonomia		
Construção e gestão de equipamentos e serviços	Intervenção no parque escolar através da construção, apetrechamento e manutenção do parque escolar do JI e das escolas do 1º CEB e, para alguns municípios, do 2º e 3º CEB	Competências administrativas	Apoio no funcionamento do sistema educativo e construção de infraestruturas locais
	Gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de ensino de educação pré-escolar e do EB		
	Gestão do pessoal não docente da educação do 1º CEB e 2º/3º CEB para alguns, sendo de carácter não universal.		
Apoio aos alunos, às famílias e aos estabelecimentos de educação e ensino.	Ação social escolar		
	Transportes escolares		
	Serviço de apoio às famílias das crianças dos JI da rede pública no que se refere ao prolongamento de horário		
	Promoção e apoio de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico.		
	Alojamento dos alunos do ensino básico, quando deslocados obrigatoriamente da sua zona de residência		
	Participação no apoio à educação extraescolar.		

É incontestável que a transferência de competências em matéria de educação trouxe benefícios para as comunidades apresentando ganhos significativos ao nível da capacidade, celeridade e qualidade das respostas promovidas pelos municípios e da perceção dos mesmos das necessidades sentidas pelas populações, fruto da sua relação privilegiada de proximidade.

No entanto, o quadro global das competências educacionais das autarquias, sobretudo a sua regulamentação é, em nossa opinião, limitador da capacidade dos municípios criarem e inovarem, condicionando, desta forma, o encontrar de soluções mais adequadas às realidades educativas locais como é salientado pelo coordenador dos vereadores da educação da AML:

“Não tenho dúvidas que programas como a componente de apoio à família no pré-escolar, o enriquecimento curricular no 1.º CEB ou a gestão do pessoal não docente teriam muito a ganhar se cada município tivesse a possibilidade de os conceber adequadamente e implementar de acordo com a (s) sua (s) realidades (s) e com o envolvimento das suas comunidades” (Almeida: 2010:35)

Apesar deste constrangimento, a história da atividade educacional dos municípios faz prova de que a ação dos municípios não se tem limitado apenas às ações relativas ao exercício das suas competências legais, procurando, com efeito, uma intervenção mais contextualizada, traduzindo uma visão mais larga das suas obrigações como referem os autores:

“A intervenção autárquica tem resultado quer das competências legais que lhes têm sido atribuídas (...), quer de iniciativas das próprias autarquias” (Louro, 1999:156).

“As Câmaras Municipais (...) sendo a sua intervenção no domínio educativo largamente excedente ao legalmente exigível” (Pinhal, 2007:6).

É a ação em áreas, em que os municípios não estão legalmente obrigados, ou seja, uma intervenção autárquica além-competências.

Neste contexto, insere-se o desenvolvimento de outro tipo de ações de carácter educativo de que se destacam como refere Guedes (2002:216)

“Os projetos socioeducativos como uma das práticas mais expressivas ao nível da intervenção municipal na educação”.

Indiscutivelmente, como refere Fernandes (2000:40) a prática municipal tem mesmo andado à frente das disposições legais das suas atribuições educativas, o que consideramos inerente à proximidade do quotidiano das pessoas, à sensibilidade aos problemas das populações e à procura de superar os défices do sistema educativo. Um evidente e progressivo contributo no âmbito do desenvolvimento local, reconhecido pelo Estado, traduzido numa afirmação e crescimento da intervenção municipal, no domínio da educação, que suscita legitimamente mais competências.

3. Projetos e políticas educativas locais

A história da intervenção da administração local em matéria de educação decorre de uma evolução crescente da legislação e da atividade autónoma que os municípios foram desenvolvendo ao longo de trinta e oito anos de poder local democrático. Este enquadramento e o trabalho desenvolvido levam-nos a considerar que no contexto atual, faz sentido falarmos da construção e execução de políticas educativas locais capazes de contribuir para o desenvolvimento das comunidades.

Pensamos que, para a conceção e realização das políticas educativas locais, devem contribuir todas as instituições locais envolvidas no processo de educação e formação da população, assumindo-se que a administração local pode e deve assumir o papel de coordenação e dinamização da mesma, como é referido por Pinhal (2005:2)

“Os municípios são a rede mais capacitada para conceber, lançar, coordenar e animar políticas públicas ao nível local, que completem a intervenção do Estado e se adequem às aspirações e necessidades particulares dos seus territórios”.

Neste âmbito acreditamos que a instituição de fóruns concelhios permitiria a construção de espaços e locais privilegiados de reflexão sobre a política educativa local e de definição de metas para o desenvolvimento educativo local, no espírito do anterior CLE.

Esta conceção sairia, contudo gorada com a publicação do DL 7/2003, ao regulamentar a criação do CME, como é salientado por Pinhal (2003a:3)

“Esperava-se um órgão que deveria ajudar a construir a autonomia local e que deveria ser um exemplo de devolução de reais poderes de decisão às comunidades locais”.

Na verdade, o diploma subentende uma visão centralizadora do princípio da subsidiariedade, ao incluir na composição do CME um grande peso institucional da administração central com um figurino que impossibilita a participação dos órgãos das escolas e regulamenta, de forma aceitável a elaboração da CE pelos municípios.

Estes dois instrumentos constituem, na génese, duas oportunidades que poderiam influenciar localmente, a construção do seu sistema educativo, e simultaneamente, permitiriam pensar-se, com maior determinação, na existência de políticas educativas locais.

É indiscutível que a instituição do Estado democrático despoletou a intervenção do poder local no sistema educativo, com base na legislação ordinária que foi sendo publicada, como referido anteriormente e também na sua iniciativa própria em que muitos municípios consideraram emergente a necessidade de ir mais além, não se limitando ao cumprimento disciplinado das competências legais dentro dos parâmetros fixados, mas na conceção de visões próprias, com ideias pensadas e construídas localmente como refere Pinhal (2007:6)

“Muitos municípios excediam as suas obrigações legais, intervindo em domínios mais programáticos (...). Em diversos casos, essas ações voluntárias ajudaram a definir uma intencionalidade política, que se aproximava da construção de um projeto educativo municipal”.

Assim sendo, consideramos que poderemos pensar na existência de uma política educativa que estabeleça metas e estratégias de desenvolvimento para a educação a nível local, bem como pensar em projetos educativos próprios, que resultem das contribuições concertadas da comunidade educativa num quadro de construção local da educação e de aprofundamento da democracia participativa.

Pensamos com Pinhal (2007:6) que a conceção da política educativa local suscita a construção, implementação e desenvolvimento de um Projeto Educativo Local (PEL).

Na procura do quadro conceptual de PEL, Canário (1999: 12) considera-o como

“O instrumento de realização de uma política educativa local que articula as ofertas educativas existentes, os serviços sociais com os serviços educativos, promove a gestão integrada dos recursos e insere a intervenção educativa numa perspetiva de desenvolvimento da comunidade”.

A criação do PEL possibilita, desta forma, valorizar e incentivar a formação ao longo da vida, assim como a dimensão cívica da participação da sociedade civil, tão necessária num processo de desenvolvimento local. Ao nível local é necessária uma atuação concertada de todos os intervenientes interessados na resolução dos problemas educativos, pelo que a participação mais ativa da comunidade nas questões da educação poderá permitir uma melhor articulação entre os projetos educativos e as necessidades das populações.

Em nossa opinião, o PEL poderá permitir dinâmicas de intervenção contextualizadas e localizadas que procurem soluções e propostas que visem responder e minimizar os problemas específicos de cada local.

A existência de uma política educativa local exigirá que os municípios tenham definido um conjunto coerente de programas e de ações orientadas para intenções e para fins mais ou menos explícitos, diferenciando-se do desenvolvimento de ações isoladas, determinadas pelas competências legais ou por impulsos pontuais. Num limite positivo, a política educativa municipal pode e deve partir da existência de um PEL idealizado para mudar o quadro educativo do território e inserido na estratégia global de desenvolvimento local nos domínios sociais, económicos e culturais, traduzindo, como salienta Pinhal (2005:4), a vertente educativa do projeto de desenvolvimento local.

Pensamos que o atual contexto, quer no domínio das competências quer no domínio das não competências em matéria de educação, associado à crescente afirmação dos municípios como dinamizadores, coordenadores e líderes, traduz sinais e vontades que alteram significativamente o caráter da intervenção dos municípios no sistema de ensino e conduzem à territorialização da educação, à construção das políticas educativas locais e à criação de projetos que as operacionalizem como procuramos sistematizar.

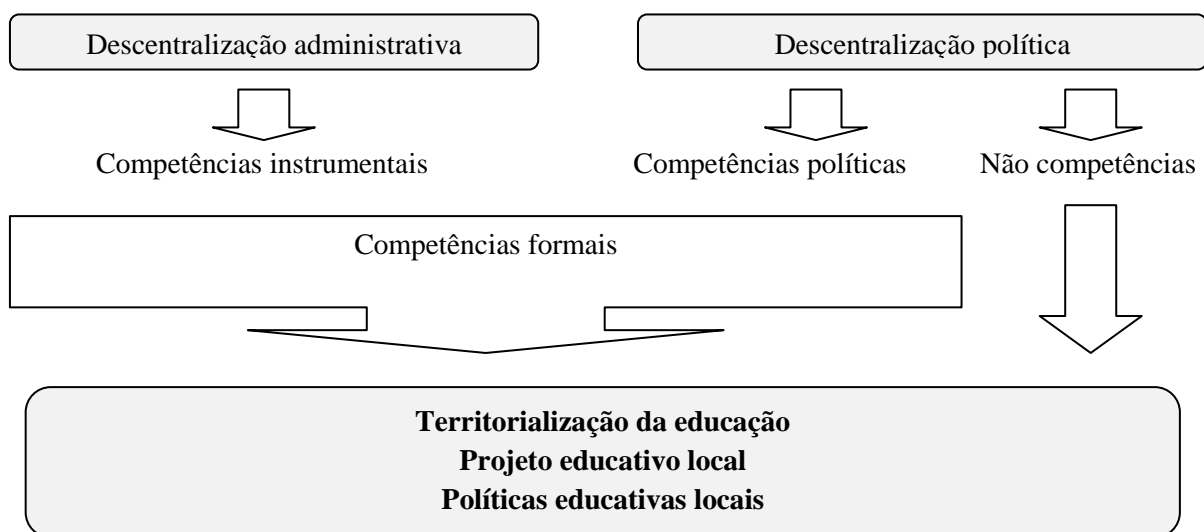


Figura 4. Emergência de territorialização da educação

Capítulo 3

Poder local e planeamento em educação

1. O planeamento estratégico e os instrumentos de planeamento local

Segundo Mintzberg (2000), estratégia é a forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base num procedimento formalizado e articulador de resultados.

A estratégia resulta do pensamento estratégico que presume uma análise, uma formulação e uma consequente implementação da estratégia.

Assim, em lógica, o pensamento estratégico pressupõe a existência de uma planificação de ações a efetuar de forma a atingir os objetivos pensados e delineados, no respeito pela visão, missão e valores da organização, definindo uma direção e uma trajetória e, assumindo-se como agente impulsionador de mudanças, que contextualizadas no meio local, visa melhorar a qualidade de vida das populações.

Neste enquadramento, o conceito de planeamento é um método que permite programar a tomada de decisão sobre as ações que possibilitem arquitetar o desenvolvimento local com o envolvimento de todos.

O planeamento estratégico presume uma análise da realidade, dos principais problemas de um local ou instituição, identificando as áreas que deverão ser potenciadas e as fragilidades que deverão ser corrigidas num quadro de definição de vias de desenvolvimento coerente e consubstanciado num processo negocial de valorização da participação dos atores, constituindo-se, na sua génese, como um instrumento de análise global e de aprendizagem.

No quadro de abordagem do planeamento estratégico de base local, importa referenciar a multiplicidade de instrumentos de planeamento de âmbito territorial e da política local que emergem na organização e planificação da intervenção no local.

O planeamento territorial apresenta-se consubstanciado pelo conceito de ordenamento do território que figura na Carta Europeia do Ordenamento do Território (1983), como uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política, concebidas como uma abordagem interdisciplinar e global que visa desenvolver de modo equilibrado as regiões e organizar fisicamente o espaço, segundo uma conceção orientadora.

Segundo Gaspar (1995:5)

“O ordenamento do território é a arte de adequar as gentes e produção de riqueza ao território numa perspetiva de desenvolvimento”.

Conceptualmente, consideramos que ordenar um território pressupõe a conceção de uma planificação que, em excelência, defina objetivos e ações a desenvolver consubstanciadas no aproveitamento das potencialidades e na correção dos desequilíbrios presentes no território num quadro de desenvolvimento integrado e sustentado das comunidades locais.

Em matéria de ordenamento do território e de urbanismo, a experiência portuguesa remonta ao século XVIII de que destacamos, em referência, as ordens pombalinas (1750) e o Plano Geral de Melhoramentos das cidades e das vilas (1864). Contudo, a legislação urbanística só viria a aparecer no Estado Novo, com o Plano Geral de Urbanização de Duarte Pacheco (1938) e com o Plano Parcial e o Plano de Pormenor de Urbanização (1971).

Em 1982, o DL 208/82, de 26 de maio, introduz o instrumento fundamental de ordenamento do território municipal, o Plano Diretor Municipal (PDM) que veio revolucionar os instrumentos de gestão autárquica.

No final da década de 90, a publicação da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei 48/98, de 11 de agosto), veio definir o quadro da política de ordenamento do território e do urbanismo, bem como os instrumentos de gestão territorial que a concretizam.

Neste enquadramento, o sistema de gestão territorial organiza-se num quadro de interação coordenada de âmbito nacional, regional e municipal.

No âmbito municipal, referimos que o planeamento territorial é concretizado através dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), que compreendem:

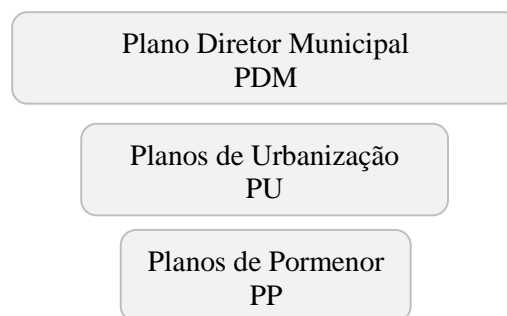


Figura 5. *Instrumentos de planeamento territorial*

À escala municipal, assume figura central, o PDM como modelo de organização espacial do território municipal, que prevê no seu conteúdo material a obrigação da definição e caracterização das redes urbanas, viária e de transportes, e de equipamentos de educação (art.º 85.º do nº 1 do DL 380/99, de 22 de setembro).

No domínio da educação e no âmbito dos instrumentos de planeamento estratégico da política local, brota a CE como um instrumento de planeamento que, segundo Pau-Preto (2007a:1) deverá ser parte integrante da estratégia de desenvolvimento do próprio município.

Nesta esteira, a CE apresenta-se indissociável das propostas do PDM, uma vez que procura:

- Orientar a expansão do sistema educativo num determinado território em função do desenvolvimento económico e sociocultural;
- Definir prioridades, otimizando os recursos, tomando decisões relativamente à construção de novos empreendimentos, ao encerramento de escolas e à reconversão e adaptação do parque e procurando evitar ruturas e desadequações da rede educativa à dinâmica social e ao desenvolvimento urbanístico.

Conforme o espírito do DL 7/2003, a CE deve ser entendida não como um documento acabado, mas como um projeto dinâmico de intervenção de planeamento e ordenamento da rede educativa inserida no contexto mais abrangente do ordenamento territorial.

As propostas estratégicas devem ser operacionalizadas no processo do planeamento local e nos seus instrumentos de gestão previsional, como as grandes opções do plano (GOP) e o plano plurianual de investimentos (PPI).

Com efeito, estes instrumentos de planeamento e gestão constituem peças fundamentais que partindo dos objetivos e da estratégia, refletem os compromissos políticos e definem as ações e consequentes atividades, assim como os meios e recursos a afetar com vista à prossecução dos objetivos, num determinado período de tempo.

2. O planeamento e reorganização do sistema educativo a nível local

A emergência da expansão da rede educativa surgiu, há muito, associada à procura de resolução do flagelo do analfabetismo e ao insuficiente número de escolas, que assolou o país durante muitas décadas. Apesar dos esforços realizados, nomeadamente, no período Liberal e na 1.^a República², os problemas persistiram, conduzindo, no período do Estado Novo, à elaboração de um plano global de expansão da rede educativa do ensino primário, denominado de “Plano dos Centenários”.

O plano assumiu um caráter de extrema racionalidade e minimalismo, no qual, os edifícios escolares obedeciam a projetos tipo de arquitetura definidos pelo Ministério das Obras Públicas, caracterizando-se pela simplificação extrema dos espaços interiores e acabamentos exteriores, numa lógica essencialmente quantitativa (Pimenta, 2006:171).

Este plano resultou num crescimento da rede educativa, embora apresentando desequilíbrios territoriais na sua expansão, uma vez que foram privilegiadas as cidades de Lisboa e Porto³.

² Em 1910 existiam 4500 escolas do ensino primário.

³ In <http://gepe.min-edu.pt>

As evoluções demográficas, o aparecimento das escolas de ensino preparatório e do ciclo preparatório TV (Telescola) na segunda metade da década de 60 bem como as reformas educativas iniciadas em 1973 e as consequências decorrentes da implantação do Estado democrático fizeram caminho⁴, até ao surgimento da LBSE (1986), que veio criar um novo enquadramento global do Sistema Educativo Português e influenciar decisivamente a conceção dos edifícios escolares e a configuração de uma nova rede educativa.

A LBSE estabeleceu os grandes princípios gerais e organizativos cuja estrutura previa o prolongamento da escolaridade obrigatória até ao 9.º ano e a organização do ensino básico em três ciclos sequenciais, impulsionando novas dinâmicas, novas conceptualizações de escola, que vêm ultrapassar a sua antiga identificação enquanto edifício de um só nível de ensino.

Este novo desenho impulsionou a emergência do planeamento e reorganização da rede escolar, conforme o DC 28/SERE/SEAM/88, de 30 de junho e a edição do referencial técnico⁵ que estabeleceu as normas orientadoras para a racionalização da rede e adaptação do parque escolar aos princípios emanados da LBSE.

Operacionalizando a lógica de modalidade de integração vertical, surge, em 1990, a experiência das escolas básicas integradas (DC 19/SERE/SEAM/90, de 15 de maio), numa clara tentativa de dar uma maior unidade à escolaridade obrigatória de forma a possibilitar aos alunos um percurso mais continuado e sistemático, através da frequência de todo o ensino básico num mesmo estabelecimento escolar.

Em 1991, surge também o DL 172/91, de 10 de maio que procurava a implementação de um modelo de gestão, adequado à LBSE e que criava as "*áreas - escolares*" embora a título experimental, enquadrando grupos de JI e escolas do 1.º CEB em funcionamento integrado.

E em 1997, o Despacho Normativo 27/97, de 2 de junho, vem introduzir a necessidade de reordenar a rede escolar através de experiências de associações ou agrupamentos de escolas, dando sentido e forma ao conceito de AE referenciada pela primeira vez na LBSE (nº 2 do artigo 45º), então apresentada como grupo de estabelecimentos e posteriormente como modalidade organizativa no DC 28/SERE/SEAM/88, de 30 de junho.

Estas unidades organizacionais visam o favorecimento de um percurso escolar sequencial e articulado, reforçando a capacidade pedagógica dos estabelecimentos e um aproveitamento racional dos recursos disponíveis em todos os estabelecimentos que os constituem, tendo como base uma escola nuclear, que vem funcionar como centro coordenador e dinamizador de um projeto pedagógico comum.

⁴ Em 1985 existiam 9900 escolas do ensino primário.

⁵ Critérios de Planeamento da Rede Escolar (2000).

As iniciativas legislativas seguintes, designadamente o DL 115-A/98, de 10 de maio, Decreto Regulamentar (DR) 12/2000, de 29 de agosto, Despacho 3313/2003, de 3 de julho e o DL 75/2008, de 22 de abril vêm reafirmar a filosofia desta modalidade organizativa.

Na atualidade, as conceções privilegiam a escola enquanto parte integrante de uma rede de espaços diferenciados de educação e formação e em nosso entendimento de espaços sociais, pois inseridas num espaço de múltiplas e diversas atividades de cariz comunitário. Por isso o conceito de edifício escolar isolado é uma conceção desajustada da realidade atual, e é o conceito de centro escolar que toma lugar e força, constituindo-se como o referencial tipo das novas construções de equipamentos escolares, integradas nos agrupamentos verticais.

Esta intencionalidade já estava salientada no manual da CE (2000:17) ao preconizar-se que qualquer ação de reordenamento deve pressupor uma visão integrada e integradora da escola, balizando-se por um princípio essencial:

- Nenhum estabelecimento de educação ou ensino deverá ser considerado isoladamente mas sim integrado em redes de equipamentos concebidas como organizações integradas e integradoras, tanto no plano interno como no das relações com a comunidade.

Deveria assim, optar-se pela organização espacial da rede escolar em territórios educativos, solução que se considerava a mais adequada para a sua racionalização e para o funcionamento harmonioso de uma estrutura que implica sistemas de contactos regulares entre os vários intervenientes no processo educativo.

Os princípios e objetivos acima descritos, e que se encontram traduzidos nos DL 115- A/98, de 4 de maio e DL 7/2003 conduzem à organização de uma rede orientada numa lógica de constituição de TE, os quais, como referenciado no Manual da CE (2000:19) são como um espaço geográfico em que seja assegurado o cumprimento da escolaridade obrigatória em funcionamento vertical e horizontal integrado o que traduz, em nossa opinião um conceito curto e limitado ao quadro escolar.

Assim, o conceito de TE, em contexto, deverá refletir um misto de pedagógico e de ordenamento territorial e urbanístico ao impulsionar

“Uma nova arquitetura organizada dos sistemas educativos e formativo local, implicando o envolvimento das escolas públicas e privadas, das instituições particulares de solidariedade social, todas atuando em parceria, concretizando, assim, uma mudança de paradigma da escola como unidade isolada para a integração em TE, criando-se, desta forma, uma rede de espaços multi-educacionais e formativos” (CE Loulé, 2007:14).

Este modelo de organização da rede educativa tem como princípio base a criação de condições de igualdade e de oportunidade para a totalidade dos alunos permitindo uma organização/projeção

do espaço concelhio em áreas que assegurem a integração vertical e horizontal dos três CEB e da educação pré-escolar, numa lógica de uma aprendizagem sequencial dos alunos e de uma organização local coordenada.

Em 2005, a ANMP e o ME celebraram um acordo que visava a realização de um estudo de soluções que tomasse como referência o encerramento das escolas com menos de vinte alunos e com taxas de aproveitamento inferiores à média nacional, assim como o lançamento do plano de apoio à requalificação dos estabelecimentos do 1º CEB e da educação pré-escolar, procurando operacionalizar respostas que procuravam eliminar as escolas isoladas e, por oposto, as escolas sobrelotadas em regime de desdobramento.

Neste enquadramento, um novo reordenamento da rede educativa, surgiu em 2010, com a resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 1 de junho, que vem introduzir alterações substanciais no que concerne à adaptação da rede educativa ao objetivo de uma escolaridade de 12 anos, a adequação da dimensão e das condições das escolas à promoção do sucesso escolar e ao combate ao abandono e à promoção da racionalização dos agrupamentos de escolas, consubstanciadas numa reafirmação da reorganização da rede numa perspetiva de concentração de alunos em centros escolares de forma a garantir a todos os alunos a igualdade de oportunidades no acesso a espaços educativos de qualidade, promotores do sucesso escolar na filosofia da escola a tempo inteiro.

Do articulado do referido normativo, salientamos a intencionalidade imperativa de que as escolas do 1º CEB devem funcionar com, pelo menos 21 alunos, determinando o encerramento de todas aquelas que não se encontrem nesta situação, assim como a promoção de agrupamentos escolares de maiores dimensões, englobando desde a educação pré-escolar até ao ensino secundário.

Esta resolução, e em particular as duas determinações anteriormente referidas, suscitou a contestação de todos os partidos políticos da oposição, das autarquias locais que, apesar da concordância formal da ANMP em acordo assinado, relevaram sentimentos de frustração pela forma pouco participativa e até impositiva com que as orientações lhes chegavam, e das populações locais.

Este descontentamento, generalizado também a todos os partidos políticos da oposição governamental conduziu, a nível parlamentar, à apresentação de projetos de resolução sobre o reordenamento da rede escolar que, em suma, visavam a correção dos critérios definidos na resolução do Conselho de Ministros 44/2010, de 1 de junho.

Apresentamos, em síntese os referidos projetos e as principais propostas que preconizavam.

Quadro 4. Projetos de resolução sobre o redimensionamento da rede educativa

Proposta	Critérios de reordenamento da rede escolar
Projeto Resolução n.º 170/XI BE	Critérios de promoção da qualidade das escolas, da qualificação do seu trabalho e da autonomia e proximidade da gestão escolar, ocorrendo mediante consulta e consensualização entre o ME e as comunidades educativas.
Projeto Resolução n.º 171/XI CDS/PP	O número de alunos por escola deve resultar da concertação com as autarquias tendo em conta as cartas educativas e a existência na escola de destino de refeitório e biblioteca.
Projeto Resolução n.º 190/XI PCP	Definição de uma estratégia local e regional de desenvolvimento, qualidade pedagógica e eficiência pedagógica da escola ou agrupamento, independentemente do número de estudantes e da proximidade da infraestrutura aos aglomerados urbanos e habitações.
Projeto Resolução n.º 210/XI PSD	As iniciativas de associação entre escolas ou agrupamentos de escolas devem ser fundamentadas numa prévia consulta aos respetivos conselhos gerais.

É de realçar que todos estes projetos de resolução foram aprovados por maioria, por todos os partidos políticos à exceção do Partido Socialista (PS). Por consequência foram aprovadas quatro recomendações ao governo resultantes da aprovação dos projetos de resolução.

Pensamos que a reorganização da rede escolar deve ser encarada como uma mais-valia para a comunidade, o que passará obrigatoriamente, e a todo o momento por um diálogo entre os vários parceiros com responsabilidades no território de forma a construir as soluções mais adequadas e necessariamente consensuais.

3. A carta escolar/ carta educativa: evolução de um conceito.

As primeiras referências à carta escolar remontam ao final da década de 20, como refere Fazendeiro (1991:73)

“Já em 1928 foram dados os primeiros passos nesse sentido, determinando-se pelo então Ministério da Instrução Pública a organização da Carta Escolar, destinada a indicar as escolas existentes e a definir as a construir, número de aulas e zonas de influência de umas e outras”.

A complexidade da natureza do documento e a ausência de dados estatísticos, à época, que lhe servissem de suporte levou a anos de indefinição e inoperância. Só em 1934, os Ministérios das Obras Públicas e Comunicações e da Instrução Pública, assumiram em parceria o seu desenvolvimento que conduziu, em 1936, ao começo da elaboração do plano geral de construção de novos edifícios escolares. Esta iniciativa anunciava os primeiros passos com vista à organização

da carta escolar assumindo-se como um instrumento de indispensável elaboração para o desenvolvimento de um novo programa de estabelecimentos escolares.

Estas medidas relevam uma conceção centralizadora de planeamento educativo, da forma como ela foi pensada pelos governantes do Estado Novo.

Criticando este tipo de planeamento, Fazendeiro (1991:74) referia a ineficácia desta planificação e a sua natureza contraditória de Plano Condição ou Plano Documento como um instrumento de mudança, e opunha-o a um plano inspirado na prospetiva e na planificação estratégica, apoiado em bases de visões integradas e qualitativas da realidade e orientado para a construção de cenários de futuro possíveis e desejáveis onde a análise de tendências e de parâmetros qualitativos antecipem e enquadrem a previsão / quantificação.

Este seria um quadro que faria emergir um esforço profundo de descentralização e de participação.

A implantação da Democracia em 1974 transportou consigo uma ideologia descentralizadora que conduziu a novas conceções de planeamento em educação, traduzidas na aprovação da LBSE (1986) em que a organização da rede educativa deveria ser concebida segundo uma ótica de regionalização.

Durante a década de 80, o ME lançou o desenvolvimento das cartas escolares regionais, que correspondia a uma nova abordagem de assumir a CE, como referido na carta escolar do Alentejo (1992:11):

“Visa operacionalizar os objetivos da política educativa, a elaborar num desenvolvimento do diálogo com os diferentes níveis da administração central, regional e local e que deve ter em conta não apenas as condições de oferta de educação, mas também a reorganização do território”.

Apesar destas realizações de carácter regional, a emergência de uma intervenção mais local levou a um crescimento da intervenção decisória das comunidades e da afirmação dos municípios como os grandes interventores nesta matéria.

É nestes considerandos que se enquadra a ideologia da Lei 159/99, de 14 de setembro, ao transferir poderes e responsabilidades para as comunidades atribuindo aos municípios competências de conceção do sistema educativo a nível local, como reflete o seu art.º 19º:

“É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e gestão dos equipamentos educativos (...) elaborar a carta educativa a integrar nos planos diretores municipais”.

Apesar da regulamentação da CE só ter surgido em 2003, um estudo realizado por Pinhal e Viseu (2001), mostrou que, os municípios foram avançando, conscientes da necessidade e da importância do planeamento na educação e da sua intervenção neste domínio.

O quadro seguinte extraído do estudo atrás referido reflete a situação existente (carta escolar) no final do ano 2000 em Portugal Continental.

Quadro 5. Carta escolar - Situação em 2000 (Continente)

Regiões	Nº de municípios respondentes	Tinham carta	%	Estava em elaboração	%
Norte	41	6	14.6	14	34.1
Centro	40	1	2.5	17	42.5
Lisboa e Vale do Tejo	39	9	23.1	19	48.7
Alentejo	24	2	8.3	6	25.0
Algarve	9	1	11.1	6	25.0
Totais	153	19	12.4	62	40.5

Fonte: Programa de avaliação Externa de aplicação do regime do DL n.º115-A/98 – Questionário aos Municípios do Continente

Os dados disponíveis referiam-se a 153 municípios, o que correspondeu a 55% do total dos municípios do continente e foram recolhidos no âmbito dos trabalhos de avaliação externa da aplicação do regime do DL 115- A/98, de 4 de maio, encomendada pelo ME à Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação de Lisboa.

A sua leitura permite-nos constatar que, no final de 2000, uma parte considerável dos municípios (81) já tinha desencadeado o processo de elaboração da carta escolar, havendo mesmo alguns (19) que já o tinham concluído.

À época, a carta escolar era entendida como um simples levantamento e caracterização do sistema educativo, onde era registada a totalidade dos estabelecimentos de ensino do município, era pensada como um diagnóstico pontual, inventariado e não projetivo, logo não se figurava como um documento de planeamento uma vez que não perspetivava as linhas evolutivas, nem cálculos projetivos.

Paralelamente, o ME foi fazendo caminho, desenvolvendo e elaborando os critérios de ordenamento da rede escolar e o manual da CE em 2000, que conduziram a uma nova visão e evolução no conceito de CE como instrumento de planeamento da rede escolar.

Ancorado nestes ideais, é publicado o DL 7/2003, enunciando uma CE, cujos parâmetros, conceitos de base e metodologia seriam assumidos, tendencialmente, com vista a um objetivo primeiro de planeamento do sistema educativo de determinado ou mesmo de diferentes territórios municipais.

A CE passou a assumir-se como documento dinâmico, podendo e devendo ser entendida como ferramenta decisiva numa necessária reorganização da rede educativa que para além de diagnosticar o atual momento, visa conduzir a diferentes projeções e à aferição das necessidades futuras da rede educativa.

O conceito de CE inova como instrumento de planeamento e ordenamento que exige a estreita coordenação de todos os atores implicados; ao ser um instrumento técnico-jurídico que necessita da corresponsabilização das estruturas locais; enquanto leitura prospetiva da realidade educativa e formativa e enquanto parte integrante do PDM no garante da sua coerência com a política urbana do município.

No âmbito territorial da CE é mencionada a possibilidade de esta se revestir de um âmbito supramunicipal ou intermunicipal, um planeamento concertado que poderá permitir respostas de maior abrangência, adequação e razoabilidade num cenário de natureza inovadora.

Assim, numa perspetiva futura, Pau-Preto (2007a:1) salienta que é fundamental que se dê o passo seguinte, olhando o território numa perspetiva supramunicipal e “cozendo” a manta de retalhos que são as diferentes propostas de rede e as visões de cada município, não parecendo fazer sentido construir novos equipamentos num determinado concelho, quando no concelho vizinho existem em abundância recursos físicos disponíveis.

Num quadro global do território português, emergiu a iniciativa da construção de uma CE nacional cujo PR n.º 190/XI (2010) apresentado pelo PCP recomendava ao Governo a sua elaboração, no prazo de dois anos, que plasmasse uma estratégia de gestão da rede escolar e que fosse construída com o envolvimento das autarquias locais, nomeadamente, partindo da sua CE, das comunidades educativas e dos órgãos de gestão e administração escolar, das associações de pais e das associações de estudantes.

A presente iniciativa legislativa foi aprovada por maioria (PSD, CDS-PP; BE, PCP e PEV) e o voto contra do partido político do Governo (PS) e tomou forma legal na Resolução da Assembleia da República 94/2010, publicada em Diário da República I (série n.º 155/XI/1, de 11 de agosto 2011).

Contudo não se conhece qualquer *démarche* por parte do Governo decorrente da aprovação desta recomendação.

4. Carta educativa

4.1. Conceito, objetivos e objeto

Como verificámos, o reconhecimento da ineficácia do planeamento estático, onde apenas se registavam os edifícios escolares existentes e os que faltavam construir conduziram à evolução do conceito de carta escolar para carta educativa como instrumento e prática de um planeamento dinâmico e estratégico que intencionalmente projeta a intervenção de reordenamento da rede educativa.

Consubstanciada por esta evolução conceptual e pela mudança do paradigma do espaço escolar, o conceito de CE é entendido como

“Um instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico do município (art.º 10º do DL 7/2003).

Nestes termos, a CE é considerada como um projeto de intervenção, de planeamento e ordenamento da rede educativa que tem, segundo o estipulado no art.º 11º do DL 7/2003, como objetivos:

- Assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e ensino secundário, para que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efetiva que ao mesmo nível se manifestar;
- Assegurar a racionalização, complementaridade e desenvolvimento das ofertas educativas, num contexto de descentralização administrativa, de reforço dos modelos de gestão das escolas e de valorização do papel das comunidades educativas e dos projetos educativos das escolas;
- Promover o desenvolvimento do processo de agrupamentos de escolas, com vista à criação nestas das condições mais favoráveis ao desenvolvimento de centros de excelência e de competências educativas, bem como condições para a gestão eficiente e eficaz dos recursos disponíveis;
- Incluir uma análise prospetiva, fixando objetivos de ordenamento progressivo, a médio e longo prazos;
- Garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município.

No que concerne ao seu objeto, a CE tem a identificação a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos, e respetiva localização geográfica, bem como das ofertas educativas da educação pré-escolar, do ensino básico e secundário, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e da educação extraescolar incluindo uma identificação dos recursos humanos necessários à prossecução das ofertas educativa e deve incidir sobre a concretização da ação social escolar no município (art.º 12º do DL 7/2003).

4.2. Conteúdo e lógicas de elaboração

De acordo com o art.º 18.º do DL 7/2003, o conteúdo da CE deve conter os seguintes elementos:

- O enquadramento legislativo;
- A caracterização sumária da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos;
- O diagnóstico estratégico;
- As projeções e os cenários de desenvolvimento;
- A proposta de intervenção relativamente à rede pública;
- Um relatório que mencione as principais medidas a adotar e a sua justificação;
- Um programa de execução, com a calendarização da concretização das medidas constantes do relatório;
- Um plano de financiamento, com a estimativa do custo das realizações propostas e com a menção das fontes de financiamento e das entidades responsáveis pela sua execução.
- A articulação institucional;
- A monitorização/avaliação.

Com base nestes referenciais de estruturação do conteúdo a figurar na conceção da CE salientam-se duas partes distintas, mas correlacionadas que compreendem:

- Retrospeção (enquadramento legislativo /territorial e o diagnóstico estratégico)
- Prospeção (projeções e cenários de desenvolvimento a nível demográfico, que conduzem às propostas de reordenamento, retrato da rede educativa presente/ futura com programa de execução e planeamento financeiro)

Tendo presentes os elementos de conteúdo anteriormente referenciados, o processo de construção da CE, segundo Pau-Preto (2007b:2) compreende quatro fases:

1. Diagnóstico (construção do diagnóstico estratégico através da definição de um quadro de expectativas quanto à estratégia e às intervenções a desenvolver);
2. Estratégia (construção das linhas estratégicas através da definição da estratégia municipal de desenvolvimento dos sistemas de educação e de formação);
3. Propostas de reordenamento da rede;
4. Implementação da estratégia (operacionalizada através de planos de ação).

Sendo que a dinâmica processual de construção da CE, segundo Martins (2005:150) processa-se em quatro espaços.

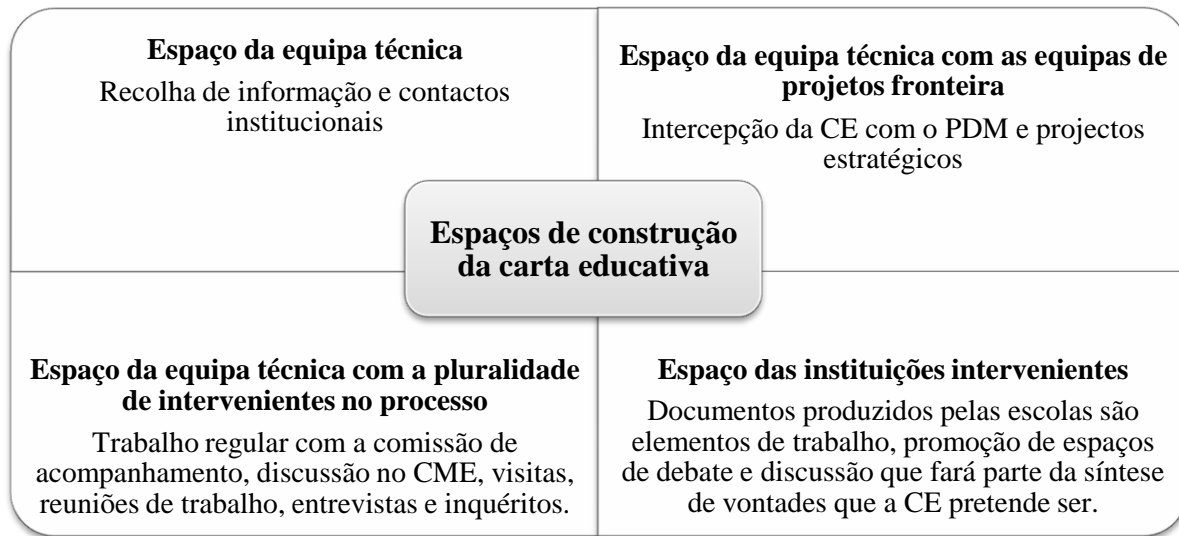


Figura 6. Espaços de construção da carta educativa

4.3. Intervenientes / parceiros estratégicos

Sendo a educação um assunto de todos, que a todos diz respeito, consideramos ser um efetivo motor de desenvolvimento e mudança, exigindo uma mobilização dos seus intervenientes na construção dos seus sentidos.

A CE é um documento que, do ponto de vista da sua dinâmica, procura implicar na sua construção a comunidade educativa local.

Segundo Pau-Preto (2007a:2)

“O processo de elaboração da carta educativa deve ser participado, construído pelos agentes, segundo uma lógica de aprendizagem e capaz de mobilizar vontades e recursos (...) valorizado através da participação e envolvimento da comunidade”.

A elaboração da CE é da competência da CM, a quem segundo Pau-Preto (2007a:3) cabe o papel de animador, facilitador e agitador do processo.

Esta metodologia implica necessariamente uma participação de todos os parceiros educativos locais, que no curso do processo de elaboração deste documento, terão a possibilidade de fornecer os contributos mais adequados para a prossecução dos objetivos definidos.

Pretende-se que esta implicação dos agentes locais vá enriquecer o conhecimento sobre a realidade educativa do território, permitindo que as propostas de intervenção a definir, sejam as mais ajustadas às reais necessidades e interesses manifestados. No processo da CE intervêm ainda, outros organismos de âmbito central regional e nacional, a diversos níveis e com diferentes graus de competência, desempenhando funções no plano normativo e de avaliação e execução.

Na matriz seguinte procurou-se sistematizar os níveis de competência de cada um dos intervenientes no processo, ao longo das diferentes etapas, resultante de uma leitura ancorada no normativo e nas orientações do ME.

Quadro 6. Intervenientes e competências nas fases processuais da carta educativa

Intervenientes	Competências	Fase processual
Câmara Municipal	Designar a equipa técnica e definir um plano de trabalho; Construir o diagnóstico estratégico; Elaborar as projeções e cenários de desenvolvimento e as propostas de intervenção; Fazer incluir as propostas nos instrumentos de planeamento e gestão do município; Definir e operacionalizar a monitorização; Avaliar a necessidade de revisão do documento.	Planificação Diagnóstico Elaboração Operacionalização Monitorização Revisão
Conselho Municipal de Educação	Acompanhar o processo de diagnóstico/elaboração; Emitir parecer não vinculativo sobre a proposta de CE; Acompanhar o processo de atualização.	Diagnóstico/elaboração Elaboração Monitorização/avaliação
Comunidade	Participar nas atividades de diagnóstico; Participar na consulta pública; Participar nas ações de monitorização.	Diagnóstico Elaboração Monitorização
Assembleia Municipal	Votar a proposta de CE submetida pela Câmara Municipal; Discutir e votar os instrumentos de planeamento e gestão.	Elaboração Operacionalização
Direção Regional de Educação	Apoiar tecnicamente e disponibilizar toda a informação necessária;	Elaboração
Ministério da Educação	Definir as orientações de reordenamento da rede educativa e homologar a CE; Comparticipar nas propostas de implementação em parceria com os municípios e concretizar as propostas de responsabilidade individual; Fazer incluir as propostas no OE e no PIDDAC.	Elaboração Operacionalização

A participação organizada dos múltiplos agentes e o diálogo informativo e de conhecimento com os utilizadores finais são condições para o sucesso do trabalho a empreender.

Citando Barroso (1989:87)

“A preparação da carta educativa é um momento de afirmação de várias forças de pressão: desde os pais e alunos aos professores, desde os representantes da autarquia e das atividades económicas à administração regional e central. É de aproveitar a pluralidade dos contributos dos diferentes intervenientes, é importante assegurar a existência de dispositivos de participação e concertação ao longo de todo o processo de planeamento.”

O trabalho em parceria implica um entendimento entre todos os atores, estabelecendo-se relações de cooperação e de colaboração, que passam pela sua participação na transformação qualitativa do território, e possível se mobilizada a partir da necessidade de um PEL.

4.4. Roteiros de implementação e acompanhamento

Conforme o espírito da lei e o entendimento da CE como processo e produto dinâmico e operacional de planeamento, a CE é um documento que requer a implantação da estratégia de desenvolvimento nela contida e simultaneamente uma permanente atualização.

Depois de aprovada e homologada, a CE constitui um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo ao nível local pressupondo um reforço institucional e desenvolvimento da capacidade técnica aos níveis central, regional, e local da administração e respetiva articulação metodológica e financeira. As propostas referenciadas devem estar refletidas no planeamento dos investimentos municipais que é elaborado anualmente pelos executivos camarários e submetido ao órgão deliberativo (AM) para aprovação. Através destes instrumentos e dos documentos de avaliação da execução é perceptível a compreensão do nível de operacionalização das propostas.

Por outro lado a CE como instrumento de planeamento estratégico reveste-se de fim aberto requerendo uma permanente atualização, derivada da necessária adequação às evoluções e dinâmicas demográficas, socioeconómicas ou políticas, tal como refere Pinhal (2007:7)

“Este instrumento de planeamento é um documento vivo, em permanente construção, pelo que precisa de um processo de acompanhamento e monitorização da sua concretização, sem o qual a Carta se arrisca a perder o seu valor enquanto instrumento de gestão.”

Impõe-se, então, a utilização de um sistema de registo de dados e de ações que permita acompanhar de forma continuada os processos em curso, o seu impacto nos resultados esperados, concretizando-se em ações capazes de relevar a prestação de contas, a transparência e rigor na execução do projeto. O processo de monitorização deve, sempre que possível, ser conduzida pelos serviços técnicos de cada autarquia, uma vez que naturalmente, dispõem de uma visão integrada da realidade local, permitindo uma promoção mais facilitada do diálogo entre todos os atores do processo que se deseja participado, como defende Pinhal (2007:7):

“É desejável que essa monitorização seja, tanto quanto possível, um processo participado pela comunidade educativa, para que a Carta não perca o caráter de projeto que lhe está intrinsecamente associado.”

Deverão ser fixadas avaliações periódicas, se possível anuais, e realizada uma atualização da informação e avaliação dos resultados, numa dupla lógica, por um lado de deteção de desvios face ao definido anteriormente e por outro lado do grau de evolução já alcançado face aos resultados finais pretendidos. A avaliação da necessidade de revisão da CE faz-se de cinco em cinco anos, e é realizada conjuntamente pela CM e ME, nos termos e procedimentos previstos no art.º 20 do DL 7/2003. A revisão é obrigatória sempre que a rede de um concelho não esteja adequada aos princípios iniciais e objetivos da CE e se verifiquem alterações nos parâmetros técnicos definidos para o reordenamento da rede educativa.

II

A CARTA EDUCATIVA: CONCEÇÕES E DINÂMICAS

Capítulo 1

Estudo de caso: fundamentação e procedimentos metodológicos

1. A Problemática, questões de investigação e as hipóteses

A intervenção do poder local em matéria educativa surge, hoje, como fundamental. No entanto, a intervenção das autarquias locais na administração da educação não tem muita tradição em Portugal, podendo constatar-se, historicamente, ser pouca e de reduzida expressão a extensão das suas competências educacionais.

A partir de meados da década de 90 emergiram mudanças no domínio da intervenção municipal na educação com a Lei-quadro da Educação Pré-escolar (1997), o novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas (1998), a possibilidade de criação do CLE e da carta escolar (1999), e a constituição do CME e da criação da CE (2003).

Este novo quadro decorrente dos diplomas entre 1997 e 2003 vem alterar substancialmente a natureza da intervenção autárquica na área da educação, como salienta Pinhal (2007:6)

“Com a institucionalização legal dos conselhos municipais de educação e com a obrigação de elaboração e aprovação da carta educativa concelhia, ficaram os municípios dotados de novos poderes de intervenção, com capacidade para influenciar as características do serviço educativo”.

Estas iniciativas legislativas marcam a intervenção municipal na educação pois evidenciam alterações que possibilitam ao poder local a afirmação do seu papel de coordenação e definição de uma política educativa local num quadro de interação e articulação com a comunidade educativa, ainda que variando de município para município.

A CE insere-se neste leque de novas competências dos municípios e é no âmbito deste novo enquadramento, que em nossa opinião, a CE constitui um instrumento de interessante análise no contexto da construção e desenvolvimento das políticas educativas locais.

Perante esta problemática coloca-se a seguinte pergunta de partida que constituirá o fio condutor da investigação:

As cartas educativas, enquanto instrumentos de planeamento estratégico, influenciam efetiva e decisivamente as políticas educativas locais?

A investigação realiza-se através de um estudo de caso múltiplo em três municípios da Península de Setúbal (Almada, Palmela e Sesimbra) governados pela mesma força política.

O tratamento da questão central de partida implica a emergência de três eixos de análise e das respetivas questões orientadoras da investigação.

Eixo de análise 1

O processo de construção da carta educativa

As capacidades dos municípios e os procedimentos utilizados
<p>Questão 1: Qual a capacidade organizacional e financeira dos municípios na construção da CE? Hipótese: Os municípios revelam capacidades próprias na elaboração do documento.</p>
<p>Questão 2: Que intervenções tiveram, no processo, os serviços internos da autarquia? Hipótese: Os técnicos municipais das áreas de educação e do planeamento tiveram uma intervenção técnica essencial na elaboração da CE.</p>
<p>Questão 3: Será que existe uma lógica similar ao nível das opções e dinâmicas processuais nos municípios, uma vez que se trata de municípios da mesma força política. Hipótese: Os municípios revelam lógicas similares ao nível das opções e das dinâmicas de elaboração da CE.</p>
Os espaços, atores e suas ações
<p>Questão 4: Que atores locais participaram no processo de construção da CE? Hipótese: A construção da CE envolveu a participação da comunidade local.</p>
<p>Questão 5: Que formas de participação se verificaram? Hipótese: Os municípios criaram espaços de discussão orientados para diferentes tipos de público.</p>
<p>Questão 6: Qual foi o papel do Conselho Municipal de Educação? Hipótese: A intervenção do CME reflete dificuldades de natureza técnica em opinar sobre a CE.</p>

O primeiro eixo de análise corresponde a uma abordagem do processo de construção da CE: o percurso metodológico e as capacidades autónomas dos municípios e os espaços de discussão e a participação dos atores.

Consideramos, em lógica, que as características de escala dos municípios do estudo, resultantes de maior afetação de verbas do Orçamento Geral do Estado e gerador de maiores receitas próprias associado às estruturas orgânicas municipais poderão representar, à partida, fatores de capacidade organizacional e financeira própria e de possível produção autónoma do documento.

O conceito de CE partindo do diagnóstico para a prospeção, implica um conhecimento pormenorizado do território municipal pelo que a intervenção dos serviços internos dos municípios torna-se pertinente. Por isso consideramos, em hipótese, que a sua intervenção, numa lógica de articulação interna, deve ter tido uma influência significativa na elaboração da CE, o que procuraremos averiguar.

A governação local pela mesma força política de territórios de proximidade poderá conduzir a práticas similares e politicamente concertadas no que concerne às opções tomadas e dinâmicas processuais implementadas.

No contexto de planeamento estratégico de âmbito educacional, emergem os espaços e atores intervenientes neste processo de construção da CE, sendo que o seu nível de participação poderá derivar das dinâmicas e estratégias implementadas por cada município.

Pensamos, em hipótese, que os processos foram participativos, de envolvimento da comunidade local com espaços de discussão orientados para diferentes tipos de público tendo em conta a diversidade de atores que constituem a comunidade local.

O CME enquanto fórum de participação, com competências no acompanhamento e emissão de parecer da CE poderá ocupar lugar estratégico de discussão. Por outro lado, as especificidades técnicas do documento poderão constituir um constrangimento a nível da capacidade de intervenção dos seus membros.

Eixo de análise 2

O processo de operacionalização, monitorização e revisão da carta educativa

A Operacionalização das propostas
<p>Questão 7: Que estratégias de divulgação foram adotadas pelos municípios?</p> <p>Hipótese: As formas de divulgação limitaram-se aos procedimentos utilizados no processo de construção da CE.</p>
<p>Questão 8: Como é que os municípios operacionalizam a CE? Em que instrumentos municipais estão refletidas as propostas da CE?</p> <p>Hipótese: A operacionalização está refletida na inscrição das propostas nos planos de atividades e grandes opções do plano dos municípios.</p> <p>Hipótese: Os constrangimentos financeiros dos municípios condicionam a implementação das propostas e consequente cumprimento da CE.</p>
As lógicas de monitorização e revisão
<p>Questão 9: Que instrumentos de monitorização e revisão da CE são utilizados pelos municípios?</p> <p>Hipótese: Os municípios criaram instrumentos próprios de monitorização.</p> <p>Hipótese: Os municípios realizam operações anuais de monitorização.</p> <p>Hipótese: Os municípios preparam uma revisão da CE decorrente do período legalmente estipulado.</p>

No segundo eixo de análise procuramos uma abordagem à fase conseqüente à homologação do documento, designadamente o processo de operacionalização das propostas e os exercícios de monitorização e revisão.

A divulgação da CE constitui a estratégia primeira do conhecimento e apropriação do documento em si pela comunidade, pelo que pensamos que as formas de divulgação da CE poderão, em coerência, enquadrar-se nos procedimentos adotados no processo de construção.

Sendo que a operacionalização das propostas requer sustentabilidade legal e financeira indispensável à sua concretização pensamos que a sua exequibilidade passará pela inscrição das propostas nos instrumentos de planeamento e execução municipal. No entanto a capacidade financeira dos municípios poderá constituir, em nosso entendimento um constrangimento condicionador do cumprimento da CE.

Dada a importância da monitorização num documento de final aberto como a CE, que impõe um acompanhamento permanente, pensamos que os municípios criaram dinâmicas e instrumentos próprios de monitorização realizadas no final de cada ano letivo e que preparam uma revisão, esgotado que está o período de cinco anos legalmente consignado.

Eixo de análise 3

A carta educativa e as políticas educativas locais

O papel da CE no contexto das políticas educativas locais
<p>Questão 10: Será que a CE reflete uma estratégia educativa municipal num quadro de desenvolvimento local integrado?</p> <p>Hipótese: A CE é um instrumento de planeamento que orienta o desenvolvimento das políticas educativas dos municípios.</p> <p>Hipótese: A CE contém uma visão estratégica sobre o desenvolvimento educativo municipal.</p>
<p>Questão 11: Qual o grau de satisfação quanto à relevância política deste instrumento de planeamento educativo?</p> <p>Hipótese: Os municípios reconhecem a utilidade da CE enquanto guião da política educativa local.</p>

O terceiro eixo de análise reflete a abordagem intersetiva da CE nas políticas educativas locais uma vez que poderá adquirir a funcionalidade de orientar o desenvolvimento das políticas educativas dos municípios através da visão estratégia inerente ao seu estatuto de instrumento de planeamento.

A sua instrumentalidade estratégica e política encaminharão, no nosso entendimento, ao reconhecimento da utilidade da CE enquanto guião da política educativa local.

2. Opções metodológicas

2.1. O estudo de caso múltiplo

De acordo com a problemática central e as questões orientadoras da pesquisa, enquadrámos o estudo no paradigma qualitativo, procurando a compreensão dos sentidos e por isso assumindo a mobilização do estudo de caso como estratégia da investigação.

Na base desta opção está o desenvolvimento de um estudo que permita compreender, na sua plenitude, a problemática da elaboração, a nível municipal, da CE, das lógicas que lhe estão subjacentes, bem como o significado que os atores envolvidos conferem a esse processo e ainda o estudo do objeto no seu contexto numa perspetiva de análise mais profunda e real.

Sendo que o estudo de caso apresenta duas variantes da estratégia: estudo de caso singular e estudo de caso múltiplo, parece-nos que o estudo de caso múltiplo se adequa às particularidades desta investigação pois permite o conhecimento e exploração de diversos e diferentes contextos, uma melhor análise, e conseqüentemente, uma melhor compreensão e teorização como refere Afonso (2005:72):

” A multiplicação dos contextos em estudo destina-se a assegurar uma maior abrangência e plausibilidade na construção de teorias ou generalizações aproximativas mais sólidas”.

Neste contexto, assumimos a opção pelos estudos de caso múltiplos com características exploratórias e descritivas uma vez que possibilita a verificação de similaridades ou diferenças entre os casos em estudo, permitindo também estabelecer alguma complementaridade que, poderá ainda, conduzir como refere Yin (2001), a resultados empíricos mais fortes e mais convincentes.

A opção por três municípios da Península de Setúbal (Almada, Palmela e Sesimbra) prende-se fundamentalmente com o facto de reunirem três especificidades diferenciadas ao nível das opções metodológicas de construção da CE que entendemos como significantes e simultaneamente a similitude de serem geridos pela mesma força política.

2.2. O inquérito por entrevista

Na construção do quadro metodológico e tendo presente a natureza e os objetivos do estudo consideramos a entrevista como a técnica da recolha de dados mais adequada reunindo a vantagem de permitir, tal como referem Ludke e André (1986:34) a captação imediata e corrente da informação desejada.

É sob esta perspetiva que assumimos a importância da entrevista para o nosso estudo atribuindo-lhe um lugar privilegiado e de destaque no contexto das técnicas de recolha de dados mobilizadas.

Seleccionámos, no contexto do nosso estudo, a modalidade de entrevista semiestruturada, que desenvolvendo-se segundo Ludke e André (1986:34) a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permite que o entrevistador faça as necessárias adaptações.

Desta forma, as entrevistas foram conduzidas a partir de um guião pré estabelecido, flexível e diferenciado conforme o entrevistado e o contexto, construído a partir das questões de investigação e dos eixos de análise, registadas em suporte áudio e transcritas, em protocolo, para posterior tratamento e análise.

Orientados pelas considerações teóricas, elaborámos um guião de entrevista visando descortinar elementos que conferissem respostas para as hipóteses previamente colocadas e dirigidas a um painel de atores particularmente envolvidos no processo da CE.

Estrategicamente optámos por 9 entrevistas semiestruturadas, sendo 7 entrevistas individuais e 2 entrevistas grupais, proporcionadoras de painéis de debate, de interação entre participantes, de percepções concordantes ou divergentes e que constituíram, em nossa convicção, contributos para um melhor conhecimento do objeto de estudo, das questões a ele associadas e em discurso direto permitiram captar perspetivas, experiências e mundividências.

A seleção destes intervenientes abarca atores que assumiram papéis de representatividade e importância no processo da CE e assenta em critérios de ordem política (autarcas), técnica (autarquia e empresa especializada) e pedagógica (gestores escolares).

Considerámos assim, a participação de três vereadores da educação, sendo que dois⁶ já exerciam funções executivas autárquicas na área da educação aquando do início do processo de construção da CE e o outro vereador⁷ desempenhava funções executivas municipais embora com outros pelouros atribuídos. Considerámos ainda os elementos das equipas técnicas de natureza multidisciplinar enquanto legítimos conhecedores dos históricos da CE, assim como três diretores de agrupamentos de escolas dos três municípios, procurando a perspetiva da escola.

Para a identificação das citações dos intervenientes dos municípios do estudo foram utilizadas as seguintes siglas identificadoras: entrevista (E), documento (D) Almada (AL), Palmela (PL) e Sesimbra (SS).

2.3. A análise documental

Os documentos escritos constituem um potencial de informações que o investigador não poderá ignorar. A mobilização da análise documental na nossa investigação permitiu uma recolha de informação refletida nomeadamente numa significativa diversidade documental oficial de âmbito político, técnico e informativo oriundo de fontes diversas e distintas.

⁶ Almada e Sesimbra

⁷ Palmela

Referenciamos a documentação consultada e de interessante análise para a nossa investigação.

Quadro 7. Documentação consultada

Fonte	Documentos
Poder Central	Legislação temática: Sistema de ensino, administração educacional, administração local; Homologação das cartas educativas.
Poder local	Atas do CME, Câmara e Assembleia Municipal; Cartas educativas; Grandes Opções do Plano; Relatórios anuais de atividades; Boletins municipais.
Outras	Associação Nacional de Municípios Portugueses; entrevistas publicadas e imprensa local.

Os dados recolhidos na análise documental permitiram o fornecimento de informações relevantes para o estudo, constituindo uma leitura mais abrangente, mas também proporcionam, em simultâneo, uma complementaridade com as entrevistas realizadas.

2.4. A análise de conteúdo

Para uma compreensão dos significados recorreremos à análise de conteúdo enquanto técnica de análise de dados.

Submetemos, assim, o material empírico constituído pelos documentos, protocolos de entrevista individual e grupal à técnica de análise de conteúdo em que se releva a sua função de inferência, como destaca Bardin (2008:48) ao referir que

“O objetivo da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitem inferir sobre uma ou outra realidade que não a da mensagem”.

A análise documental, as entrevistas individuais e grupais permitiram em nossa opinião e em sede de análise dos dados, uma triangulação realizada através da confrontação dos discursos dos atores entrevistados, na participação nos painéis de discussão no âmbito das entrevistas grupais e nos documentos analisados.

Como operação central da análise de conteúdo referenciamos a categorização que sistematiza a classificação dos dados textuais.

O processo de categorização procurou obedecer aos princípios referenciados por Esteves (2006:122) de *exclusão mútua* (conteúdo de uma categoria não se sobrepõe ao conteúdo de outras), *homogeneidade* (coerência de critérios que torne a categoria legível como um todo), *pertinência* (cada categoria tem sentido face ao material empírico), *produtividade* (fornece resultados férteis em índices de inferência) e *objetividade* (cada unidade de registo só deve pertencer a uma dada categoria).

Relevamos que todo o material empírico, composto por documentos e protocolos de entrevista foram submetidos à técnica da análise de conteúdo tendo sido construídas as categorias e subcategorias de análise de conteúdo decorrentes das orientações teóricas e adaptadas ao problema e ao objeto de estudo que, referenciamos:

Quadro. 8. Categorização da análise de conteúdo

Categorias		Subcategorias
A CE		<ul style="list-style-type: none"> → Os antecedentes → O conceito → A importância → Os objetivos, metas e finalidades
A construção da CE	Os processos	<ul style="list-style-type: none"> → As capacidades organizacionais e financeiras → A metodologia utilizada → A articulação interna/externa
	Os atores e as suas ações	<ul style="list-style-type: none"> → A equipa técnica → O conselho municipal de educação → Os órgãos municipais → Os organismos centrais → As escolas → A comunidade local
A operacionalização da CE		<ul style="list-style-type: none"> → A divulgação → As propostas da CE → Os instrumentos de gestão municipal → Os constrangimentos na implementação
As consequências e mudanças		<ul style="list-style-type: none"> → A utilidade da CE → Os territórios educativos → A reorganização da rede → O desenvolvimento local → Pontos fortes e pontos fracos da CE
A monitorização e revisão da CE		<ul style="list-style-type: none"> → Os instrumentos de monitorização → A revisão da CE
As políticas educativas locais		<ul style="list-style-type: none"> → A existência de política educativa local → A intervenção municipal nas competências legais → A intervenção municipal além das competências → Os investimentos municipais na educação → Os serviços orgânicos do município → O projeto educativo local

Capítulo 2

Caracterização do contexto da investigação

1. Enquadramento territorial e geográfico



A Península de Setúbal é uma sub-região estatística portuguesa, parte da região de Lisboa. Limita a Norte com o estuário do Tejo, a Leste com o Alentejo Litoral e a Sul e a Oeste com o Oceano Atlântico.

A Península de Setúbal é enquadrada por dois grandes estuários: o Tejo a Norte, e o Sado a Sul, que ajudaram a transformar a paisagem e influenciaram a humanização do território, determinando o enraizamento das populações, seus modos de vida e formas de subsistência.

Compõem este território os concelhos de Alcochete, **Almada**, Barreiro, Moita, Montijo, **Palmela**, Seixal, **Sesimbra** e Setúbal, numa área de 1518 km² e com uma população residente de 778.028 habitantes.

Os concelhos do estudo foram Almada, Palmela e Sesimbra, sobre os quais se apresentam alguns dados geográficos:

Quadro 9. Caracterização dos concelhos do estudo.

Concelho	Distrito	NUT	Área	Freguesias	População
Almada	Setúbal	III Península de Setúbal	70,2 Km ²	11	173.298
Palmela			462,90 Km ²	5	62.549
Sesimbra			195 Km ²	3	49.183

Fonte: Censos 2011

Os três concelhos apresentam características e potencialidades distintas, inseridos em dinâmicas diferenciadas.

Almada é considerado como o primeiro concelho de continuidade da expansão da capital do país na margem sul do rio Tejo.

Com uma pequena área territorial, o concelho de Almada apresenta características físicas e paisagísticas muito diversificadas que perfilam a sua singularidade, com uma faixa ribeirinha com 10 km de extensão, espreitando Lisboa e o estuário do Tejo e uma frente de mar com praias que contrasta com um interior do concelho, outrora rural e muito marcado pelo processo de urbanização de génese ilegal ocorrido nos anos 60 e 70, que originou um crescimento urbano desordenado. A sua proximidade ao mar e ao rio faz um território de grandes potencialidades para o recreio e o turismo.

Palmela apresenta-se como um território que tem procurado conciliar o desenvolvimento industrial com a preservação do seu património natural e das suas características rurais.

Em toda a sua extensão, Palmela apresenta uma heterogeneidade traduzida na existência de áreas territoriais funcionalmente distintas, marcado por uma evidente assimetria entre as zonas nascente e poente, áreas rurais com a criação de gado bovino, exploração de cortiça, apicultura e caça e zonas de grandes dinâmicas demográficas e urbanas.

Sesimbra está integrada no Parque Natural da Arrábida e possui o Oceano Atlântico como uma fronteira natural contribuindo esta componente para a sua vocação dirigida para as atividades piscatórias e turísticas.

Atualmente a economia municipal assenta na pesca, agropecuária, silvicultura, indústria alimentar, comércio retalhista, construção civil e turismo (restauração e hotelaria).

2. Sistematização da rede escolar

No que respeita ao parque escolar, os concelhos da investigação dispõem de um total 137 escolas da rede pública acrescentando os estabelecimentos da rede privada e da rede solidária.

A distribuição de estabelecimentos de educação e ensino abrange desde a educação pré-escolar até ao ensino superior conforme sistematizamos:

Quadro 10. Rede escolar pública dos concelhos

Concelho	Agrupamentos	JJ	EB1	EB1/JJ	EBI	EBI/JJ	EB23	ES/23	ES	E Superior
Almada	12	4	22	22	2	2	6	9	1	7
Palmela	3	3	20	9	1	0	3	2	0	0
Sesimbra	5	2	5	10	1	1	2	1	1	0

O forte movimento migratório ocorrido a partir de 1961, refletido no quadro e gráfico abaixo, anunciava uma rutura na rede escolar decorrente de um colossal aumento na procura do sistema de ensino, motivando uma edificação apressada de novos edifícios escolares.

Quadro 11. População residente

Concelho	1960	1970	1981	1991	2001	2011
Almada	70.968	107.581	147.690	151.783	160.825	173.298
Palmela	23.155	25.015	36.933	43.857	53.353	62.549
Sesimbra	16.837	16.656	23.103	27.246	37.567	49.183

Fonte: Censos

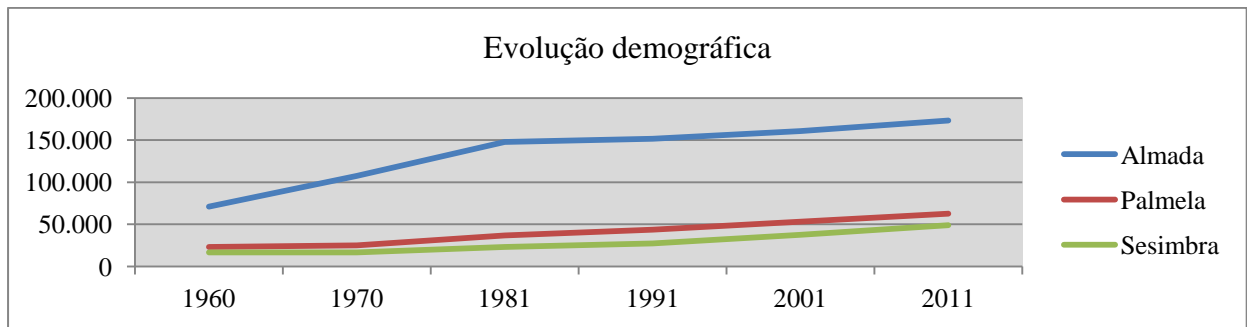


Figura 7. Evolução demográfica nos concelhos

Na atualidade, registamos uma continuidade no aumento populacional motivada pela nova rede de acessibilidades no sentido Norte e por novas procuras residenciais. Isso foi acompanhado de uma maior intervenção municipal no parque escolar e conseqüente melhoria e alargamento da rede. Esta alterou-se significativamente, dado que a predominância de regimes duplos, que evidenciava a sobrelotação dos equipamentos escolares, em particular do 1.º CEB, veio dar lugar a um acréscimo nos regimes normais.

O novo conceito de escola motivou, igualmente, substantivas alterações na arquitetura e na conceção dos edifícios escolares, com novos espaços e valências construindo um novo retrato tipológico que abandona o original plano dos centenários e as P3, substitui os pré-fabricados e dá primazia aos centros escolares.

Ao nível das escolas do 2.º e 3.º CEB verifica-se um parque escolar esquecido e obsoleto e um parque escolar de escolas secundárias com algumas requalificações que permitem uma melhoria na oferta escolar.

Os estabelecimentos do ensino secundário dispõem de diversas ofertas em termos de elenco de cursos de secundário ou tecnológico ou de ensino recorrente, pelo que, em regra, a sua afetação territorial se faz a nível do concelho.

Em termos de oferta escolar destacam-se os cursos de educação e formação (CEF) que constituem alternativas aos percursos de via de ensino e o ensino profissional, que procuram proporcionar uma forte ligação ao trabalho, principalmente regional e local, visando uma aprendizagem que valoriza o desenvolvimento de competências para o exercício de uma profissão.

No ensino superior, só o concelho de Almada regista a existência deste nível de ensino com uma oferta diversificada de ensino superior público e privado.

Esta abordagem sintética permite ter uma primeira leitura das realidades educativas dos municípios que constituem o estudo.

3. Sumário dos Agrupamentos de escolas

De entre a rede educativa dos três concelhos do estudo selecionados igualmente três agrupamentos de escolas que sumariamente caracterizamos na perspetiva educativa e formativa:

Quadro 12. Agrupamentos de escolas

Concelho	População escolar	Escolas	Regime de funcionamento do 1º ciclo	Ofertas profissionalizantes 2º/3º CEB
Almada	660 ⁸	2	Normal	Empregado comercial Empregado de mesa
Palmela	2300	13	Duplo e normal	Fotografia Eletricidade Percurso alternativo de turismo
Sesimbra	1270 ⁹	4	Normal	Assistentes administrativos Assistentes de infância

Nos agrupamentos escolares dos diretores participantes no estudo verificamos que alguns equipamentos de ensino foram objeto de intervenções previstas na CE, destacando-se o AE de Sesimbra uma vez que a sua criação e da maioria das escolas que o constituem decorreu da implementação das propostas da carta educativa, como ilustra o quadro seguinte:

Quadro 13. Propostas da CE nos agrupamentos de escolas

AE de Almada		AE de Palmela		AE de Sesimbra	
EBI/JI EB1/JI	1 Intervenção de requalificação no âmbito da CE	EB 2,3 5 EB1/JI 6 EB1 1 JI	2 Ampliações no âmbito da CE	EBI EB1/JI EB1 JI	3 Construções de raiz no âmbito da CE

Nos equipamentos de ensino do AE de Almada estava perspetivada uma intervenção no âmbito da CE enquanto no AE de Palmela verificamos a realização de duas intervenções e alteração de tipologia de acordo com a respetiva CE.

A constituição do AE de Sesimbra é recente, sendo que a escola sede e o centro escolar datam de 2010 e o JI de 2011, representando primeiríssimas prioridades nas propostas da CE devido ao estrangulamento da rede que se verificava naquela freguesia do concelho. Um AE e um TE decorrente das necessidades identificadas e operacionalizadas na CE.

No âmbito da Escola a tempo inteiro, todos os AE dispõem de AEC's no 1º CEB sendo que as entidades promotoras do programa não diferem entre municípios, recorrendo às sinergias locais como as Associações de pais, Agrupamentos de escolas e Instituições particulares de solidariedade social e inovando em Almada com uma parceria como o Instituto Piaget, enquanto na componente de apoio à família na educação pré-escolar todos os municípios são os promotores.

⁸ Agrupamento de escolas TEIP

⁹ Agrupamento constituído em 2010

Capítulo 3

Apresentação, análise e interpretação dos dados

Neste capítulo iremos proceder à apresentação, análise e interpretação dos dados recolhidos na pesquisa, através das entrevistas realizadas e da documentação escrita, recolhida junto das entidades intervenientes no estudo.

1. Carta educativa: um novo conceito de planeamento

As cartas educativas, antes denominadas por cartas escolares, começaram por ser elaboradas pelos serviços regionais do ME e eram entendidas como o mero plano de construções escolares e sua localização mas, sem qualquer tipo de tratamento prospetivo como é referido no manual da CE (2000:8):

“ Durante muitos anos a carta escolar foi entendida como um documento onde apenas se registavam os edifícios escolares existentes e os que faltava construir, não tendo uma configuração legal estabelecida e totalmente ausente de estratégias concertadas ”.

Contudo com a emergência do local, a descentralização educativa e o conseqüente aumento da intervenção das autarquias na educação, a elaboração das cartas escolares passou a ser da competência e responsabilidade da CM, como estabelecido na Lei 159/99, de 14 de setembro, no n.º 2 do seu artigo 19.º, configurando uma lógica de metodologia de planeamento através da elaboração de diagnósticos da realidade local e da simples projeção dos edifícios escolares a construir.

Trata-se da passagem de uma conceção centralizada de planeamento educativo de âmbito nacional ou regional para uma conceção pensada e construída localmente.

Porém, a regulamentação desta obrigatoriedade municipal surgiu apenas com o DL 7/2003, que veio introduzir uma conceptualização e um dinamismo muito diferenciado do anterior.

O atual conceito de CE representa uma completa alteração aos princípios de construção do projeto revestindo-se de uma componente de planeamento físico (distribuição dos equipamentos no território) e estratégico (retrospeção e prospeção) numa coerência da rede educativa com a política urbana.

1.1. Os antecedentes: três percursos

A implementação dos instrumentos de planeamento estratégico decorrentes da institucionalização dos PDM do início da década de 90, associada à Lei 159/99, de 14 de setembro que instituiu a elaboração da carta escolar como competência municipal fez com que muitos municípios tenham avançado para a elaboração das suas cartas escolares antes da regulamentação.

Neste contexto, verificámos que os municípios do estudo começaram, por iniciativa própria, a desenvolver os seus processos de elaboração das cartas escolares, com metodologias específicas e diferenciadas motivadas pela ausência de referenciais técnicos que vieram a surgir, pelo ME no final de 2000 e sua regulamentação em 2003.

A compreensão da necessidade de planear o desenvolvimento, fruto também da época áurea de todos os planeamentos, a década de 90, e a existência de um historial de carta escolar antes da regulamentação normativa é confirmada nos discursos dos autarcas dos três municípios:

“A câmara municipal avançou antes da obrigatoriedade legal. A razão tem que ver com a necessidade de planear os investimentos relativamente a todos os sistemas de enquadramento comunitário dos quais o sistema educativo é um sistema relevante” (E2 AL:1).

“Não havia processo de carta escolar, havia um processo anterior a 2003 com o conselho local de educação mas não havia carta escolar, quando começámos a trabalhar em 1999, avançámos mesmo já para um conceito de CE” (E2 PL:1).

“ A decisão de elaborar a carta de equipamentos de ensino veio na sequência do PDM e numa lógica gradual de pensar o desenvolvimento local em termos estratégicos” (E2 SS:1).

O município de Almada iniciou um processo de carta escolar no final da década de 90 assumindo a necessidade de promover o ordenamento do território educativo e formalizando a constituição de uma equipa técnica de âmbito interno que deu início ao trabalho.

Contudo, este processo conheceu vicissitudes diversas decorrentes de orientações emanadas pela administração central, que se refletiram na necessidade de se introduzir ajustamentos metodológicos, registando-se apenas a construção de instrumentos de caracterização e diagnóstico através da aplicação de um inquérito e de visitas aos equipamentos escolares, construção do diagnóstico nos anos 2001 e 2002 e em 2003 apresentação interna do diagnóstico que impulsionou o desenvolvimento do conseqüente trabalho.

Todo este trabalho desenvolvido nunca se traduziu num documento de planeamento educativo como é referido pelos interlocutores do município:

“ Foi feito um primeiro documento que foi elaborado entre 2000/2002, depois aquilo ficou muito parado pela administração que na altura não estava a rever-se muito na carta escolar e depois só em 2003 é que avançou” (E1 AL:2).

“ A necessidade de fazer acompanhar o crescimento demográfico de várias áreas do concelho com a respetiva edificação educativa é uma coisa que vem de trás. Mas, em boa verdade em termos de estudos metodologicamente sólidos (...) foi a seguir a 2003” (E2 AL:1).

O município de Palmela iniciou, em 2001, o processo de construção da CE mas numa filosofia mais abrangente e numa dinâmica mais aproximada do novo modelo conceptual da CE como é referido pelo vereador da educação:

“ Havia trabalho anterior a 2003 mas, já centrado naquilo que veio mais tarde a chamar-se CE. Talvez sejamos dos municípios pioneiros a trabalhar o conceito de CE ainda que numa metodologia diferente do legislado ” (E2 PL:1).

O município de Sesimbra regista um processo de carta escolar, iniciado em 1997 e concluído com a aprovação em 2001, da carta de equipamentos de ensino (CEE).

Com efeito, foi o único município do estudo que iniciou o processo antes de 1999 e que concluiu com a existência efetiva de um instrumento de planeamento educativo como é explicitado por uma técnica municipal:

“ Os dados foram trabalhados em 1998/1999 e a CEE foi feita antes de 2001 ” (E1 SS:1).

Estes processos de desenvolvimento constituíram, com efeito, uma ajuda importante na elaboração da CE subsequentes ao DL 7/2003, como é valorizado por outro técnico:

“ Não fizemos tábua rasa da CEE, procurámos aferir os dados atuais para procurar estabelecer uma ponte. Tinham projeções, nós bebemos aí essa informação, não deitámos fora o que havia feito. Não fazia sentido, começar do zero, aproveitou-se tudo. Estabeleceu-se uma ligação dos quadros de evolução da população ” (E1 SS:8).

Nas iniciativas desenvolvidas no período de pré-regulamentação, o município de Almada não revelou dificuldades e em Palmela foi considerado uma mais-valia:

“ Quer dizer, criou e não criou dificuldades avançar antes do diploma de 2003. Eu sou uma pessoa do planeamento e já tinha uma ideia do que era (...) e na altura também houve reuniões com a DREL, eles deram-nos um conjunto de normativos e indicativos e foi muito por aí que nós pegámos e trabalhamos com base nisso, tudo muito antes de 2003 ” (E1 AL:4).

“ Avançar para a construção da CE antes da sua regulamentação só trouxe vantagens. Aliás se avançasse nos pós regulamentação não poderíamos nunca fazer um projeto que partisse do desenvolvimento local. ” (E1 PL:1).

Contudo, à exceção do Diretor de Palmela, registamos pouco conhecimento sobre a existência da carta escolar por parte dos gestores escolares:

“ Eu não conhecia tão bem a CEE, por isso é difícil identificar a evolução para CE. ” (E3 SS:14).

“ Fomos acompanhando o processo da carta escolar, aliás já estava na gestão e fui acompanhando sempre. Para além de fornecer os dados e de dar pareceres sobre o que é que devíamos criar em termos de escolas ” (E3 PL:5).

A investigação veio confirmar a existência de CE nos três concelhos do estudo, elaborada sob a adoção de metodologias diferenciadas, com parecer do CME, aprovações dos órgãos municipais e respetivas homologações pelos órgãos da tutela como explicitamos:

Quadro 14. *Cronologia de aprovação e homologação da carta educativa*

	CME	CM	AM	DREL
Almada	29 novembro 2006	6 dezembro 2006	18 dezembro 2006	29 maio 2007
Palmela	27 março 2006	5 abril 2006	15 abril 2006	20 dezembro 2006
Sesimbra	14 dezembro 2006	24 janeiro 2007	16 fevereiro 2007	29 maio 2007

1.2. O modelo conceptual

A alteração da terminologia de carta escolar para carta educativa arrasta consigo uma profunda alteração ao nível conceptual como é referido pelos interlocutores:

“Na carta escolar havia muito só a preocupação dos dados e agora é uma perspetiva mais abrangente, de incluirmos a noção de TE” (E1 AL:13).

“ O figurino que o diploma define aponta para um modelo mais completo que a anterior carta escolar que começara a existir em muitos concelhos” (E2 PL:11).

Aliás, o historial das cartas escolares e os seus modelos conceptuais permite-nos afirmar que, comparativamente com o modelo anterior, a CE é manifestamente diferente, como refere Martins (2005:149)

- *Diferente porque tem um conjunto de problemáticas muito mais amplas, seja por tratar dos sistemas de ensino e de formação, seja porque os integra numa leitura abrangente do social, seja ainda porque o leque de situações que trata no sistema educativo é mais vasto;*
- *Diferente porque remete para uma multiplicidade de situações e decisões com uma partilha de poderes de decisão e execução, que exige um frequente processo de negociação;*
- *Diferente porque comporta uma dimensão gestonária, isto é, para organização e atuação específicas.*

De uma forma mais concreta poder-se-á dizer que a CE pressupõe uma caracterização mais pormenorizada da realidade local que permite e sustenta as projeções e propostas procurando a operacionalização e a satisfação das necessidades identificadas em cada contexto local, numa conceção dinâmica de planeamento, ao pensar o presente e projetar o futuro numa lógica de avaliação permanente tal como referem Costa e Silva (2009:189)

“ Uma conceção dinâmica de planeamento, não constituindo um documento acabado mas apresentando-se como uma prática sistemática e continuada de análise e intervenção na realidade escolar”.

A CE é fundamentalmente um instrumento de planeamento, com uma metodologia de intervenção no ordenamento da rede educativa, inserida no contexto mais abrangente do ordenamento territorial. Mas como refere Martins (2005:149), também é um documento técnico e político e um poderoso instrumento de acesso a recursos financeiros.

Serve de suporte à decisão, orientando a expansão do sistema educativo de um determinado território, em função do seu desenvolvimento, orientando as decisões relativamente ao investimento em novos equipamentos e às opções pela reconversão e adaptação do parque escolar.

Salientamos as perceções das autarquias que por antecipação consideraram este instrumento de planeamento educativo como um documento orientador e de apoio à decisão sobre a gestão da rede escolar. Mostram-se conscientes da importância da CE e sentem a necessidade da sua existência, tanto ao nível da organização da rede escolar como das ofertas educativas.

Elencamos três razões explicativas da importância:

→ Instrumento de definição dos caminhos:

“ É um documento de orientação e a importância maior é ser um documento de planeamento porque permite por um lado saber o que existe e por outro poder planear que é o mais importante hoje em dia, de acordo com as previsões, planear para onde vamos e agir a seguir” (E1 AL:12).

“ É um instrumento importante porque permite fazer projeções do crescimento demográfico da população nas freguesias e a partir daqui definir que construções serão necessárias a nível de equipamentos escolares e suas tipologias (D1 SS:1).

→ Instrumento em avaliação permanente:

“ É um instrumento muito importante para os municípios porque se trata de instrumento de orientação e gestão do sistema educativo local, em permanente atualização.” (D4 PL:3).

→ Instrumento de apoio à decisão:

“ É um instrumento de planeamento importante para o desenvolvimento das políticas locais e de apoio à decisão em matéria de política educativa” (D9 AL:18).

“ A CE passa a ser o principal instrumento de apoio à decisão, por parte de quem tem a responsabilidade de gerir os destinos da educação e formação num determinado território” (D7 PL:44).

2. A construção da carta educativa

A linha orientadora do DL 7/2003 que regula o processo da CE determina a construção de um documento ancorado no cumprimento dos princípios da LBSE, nos critérios de planeamento da rede escolar e na legislação específica dos PMOT, com incidência no planeamento educativo.

Estes eixos orientadores devem ser ajustados à especificidade do local e em lógica adquirindo forma na construção de uma CE.

A CE implica um processo de elaboração que engloba, primeiramente, o diagnóstico estratégico, as projeções demográficas e a definição de possíveis cenários de desenvolvimento e, numa segunda fase e por consequência, as propostas de intervenção, planificação da sua operacionalidade e financiamento e requer uma permanente avaliação acompanhando os movimentos e mudanças de cariz demográfico, socioeconómico e político, traduzida na definição dos instrumentos de monitorização a utilizar e que deverão figurar no conteúdo do documento.

2.1 As capacidades organizacionais e financeiras dos municípios

O modelo conceptual de CE, decorrente do DL 7/2003 prefigura a construção de um documento de uma rigorosa especificidade técnica que exige dos municípios um conjunto de desígnios e de condições de âmbito organizacional e financeiro.

Neste âmbito, procurámos conhecer junto das entidades municipais as suas capacidades organizacionais, dada a complexidade da construção do documento, e as capacidades financeiras necessárias para a sua realização.

Do ponto de vista da capacidade organizacional, o município de Almada não revelou dificuldades, dispondo de recursos humanos especializados para a construção da CE.

Assim, no cumprimento do disposto no referido normativo, a CM de Almada elaborou a CE internamente, recorrendo aos técnicos da divisão de educação e da divisão de planeamento estratégico. Usou, assim, uma metodologia de trabalho partilhado e articulado de âmbito interdepartamental, a funcionar sob a coordenação técnica da chefe de divisão da educação e, sob a coordenação política do vereador da educação, reunindo desde logo, uma vantagem de partida no que concerne ao amplo conhecimento da realidade educativa do território.

Em Almada, registamos a reunião de competências suficientes em termos de quantidade e qualidades dos recursos humanos que efetivaram a capacidade interna do município na construção e conceção da CE. Na voz do autarca:

“ Foi possível reunir as unidades orgânicas relevantes para a construção deste dispositivo de planeamento, a área do planeamento urbanístico e a da educação de uma forma bastante eficiente. Do ponto de vista do funcionamento interno e fez-se com um relativo à vontade”
(E2 AL:1).

Por seu turno, a CM de Palmela indicou dificuldades de âmbito organizacional no processo de construção da CE derivadas da inexistência de recursos humanos ao nível da estrutura municipal para dar resposta às exigências e especificidades da CE, como refere o seu autarca:

“ Dificuldades (...) sobretudo, ao nível organizacional pois não tínhamos técnicos habilitados para fazer um documento desta natureza. Recorremos a um serviço externo”
(E2 PL:1).

A CM de Palmela adjudicou a elaboração da CE a uma entidade externa, sediada na cidade do Porto, dotada de reconhecida competência na área do ordenamento, planeamento e desenvolvimento local e de técnicos de áreas de intervenção relevantes.

Se à partida a multidisciplinaridade técnica inerente à adjudicação a uma empresa especializada poderá ter constituído uma mais-valia devida aos seus saberes especializados, por outro, o pouco conhecimento do território poderá ter constituído uma fragilidade intransponível.

A decisão da CM de Palmela subentende a adoção do critério de competência técnica e científica como meio de responder aos referenciais legais e técnicos exigidos pelo ME, visando a construção de um documento tecnicamente sustentado.

Em Sesimbra, devido à existência de carta escolar, ainda que diferente ao nível conceptual, não se elencaram dificuldades de âmbito organizacional e assumiu-se a CEE como o ponto de partida para a elaboração da CE, conforme referiu a autarca:

“As dificuldades organizacionais não foram óbvias (...) conseguimos elaborar até porque tínhamos de alguma forma, o guião daquilo que estava regulamentado em termos de CE (...) recorrendo também aquilo que poderia ser aproveitado ao nível das projeções que o documento anterior já nos dava” (E2 SS:2).

Assim, o município de Sesimbra avançou para a construção da sua CE internamente, com os técnicos municipais, tomando como base o documento anterior de planeamento educativo e recorrendo à particularidade do recurso a um apoio individual externo com saberes e experiência na área da gestão escolar e que assumiu a coordenação do projeto de CE de Sesimbra como referiu a técnica:

“O apoio externo era concretamente a coordenação do projeto (...) fazia o acompanhamento com as escolas, a ligação ao próprio GIASE, aos organismos centrais, ajudou a acelerar o processo que era moroso” (E1 SS:3).

Ao nível organizacional, os dados permitiram concluir por uma diversidade de metodologias adotadas decorrentes das capacidades de âmbito interno e técnico dos municípios, tal como foram explicitadas e avaliadas pelos próprios municípios.

Ao nível financeiro, verificámos situações semelhantes nos três municípios, inerentes à consciência da importância e da imperatividade da existência da CE no quadro do planeamento estratégico de cada território. Neste âmbito, a questão financeira não constituiu fator que condicionasse a construção e o desenvolvimento do projeto.

Os custos inerentes à construção do documento são, conforme disposição legal, repartidos em partes iguais pelos municípios e pelo ME.

Esta comparticipação financeira partilhada com o ME foi pouco determinante para incentivar os municípios à elaboração da CE e nada decisiva para um avanço mais célere do processo como é referido pelos autarcas:

“ Os 30 mil euros de referencial do ME foi irrelevante porque nós faríamos isto quer viesse, quer não viesse ” (E2 AL:2).

“ Apesar do ME dar uma verba para a CE não foi por aí. Em Palmela começámos antes e a verba veio mais tarde e foi mais simbólica do que outra coisa ” (E2 PL:1).

“ Sentimos a necessidade de ter instrumentos de planeamento estratégico para estas questões. Quer com financiamento, quer não, a Câmara tinha avançado. O financiamento veio tardiamente, mas, de qualquer forma é uma mais-valia mas, não foi isso que nos constrangeu particularmente ” (E2 SS:4)

Verificámos que, face à escala orçamental dos municípios em estudo, a verba necessária para a elaboração da CE não constituiu um problema de maior no processo, dispondo os municípios, de capacidade financeira no que concerne à construção e conceção da CE.

Contudo, importa ter presente que os municípios do estudo, como territórios integrantes do espaço da área metropolitana de Lisboa, dispõem, por isso, de características de escala que se traduzem nas capacidades próprias que revelaram.

2.2. As estratégias metodológicas

A conceção de um processo e de um documento com estas características pressupõe, por parte dos municípios, a adoção de uma metodologia e estratégia que vise uma efetiva concretização.

A imposição do prazo temporal de um ano para a construção, aprovação e ratificação estipulado em lei, associado às características específicas do documento revelou-se algo irrealista, o que se traduziu, em muitos municípios, por atrasos significativos.

Neste contexto, o ME celebrou um protocolo com a ANMP¹⁰, com vista à elaboração da CE, procurando, por essa via, intensificar e agilizar o processo dessa elaboração.

Este protocolo subentendia também um modelo padrão de CE que, associado ao modelo emanado em 2000 pelo Departamento de Avaliação Prospetiva e Planeamento (DAPP) do ME constituiu referenciais que auxiliaram os municípios nos seus processos de CE.

Os municípios de Almada e Sesimbra referem que recorreram a estes suportes referenciais como está descrito na CE de Almada:

“ A elaboração da CE foi seguida de acordo com um suporte metodológico fornecido pelo ME através do DAPP e da DREL ” (D1 AL:5).

¹⁰ Acordo relativo a cartas educativas e rede escolar do 1º Ciclo In [http:// www.anmp.pt](http://www.anmp.pt)

E na voz da equipa técnica de Sesimbra:

“Foi tido como referencial a CEE que já existia e a orientação da ANMP. Tínhamos este esboço que a ANMP distribuiu a nível nacional (...) não era uma norma, não era um decreto, era uma orientação e nós trabalhámos com base nesse documento de orientação e foi a partir daí que construímos a CE” (E1 SS:3).

Contudo, as leituras decorrentes dos dois documentos de CE dos municípios acima referidos mostraram a existência de um documento que, seguindo as diretrizes legais e técnicas, refletem uma preocupação, vontade e iniciativa de produção de um documento identitário de cada unidade territorial, conforme é referenciado pelas equipas técnicas:

“Baseávamo-nos em algumas ideias (...) no conjunto de normativos e de indicativos, depois saíram aqueles livrinhos do Édio Martins e que foi muito por aí que nós pegámos e trabalhámos (...) tendo presente a especificidade local” (E1 AL:4).

“Na forma como foi elaborada nós procurámos seguir o guião da ANMP mais ou menos dentro do que eram os indicadores que pretendíamos analisar e cada um adaptou à sua realidade” (E1 SS:3).

Por outro lado, a adoção rigorosa e cega dos referenciais técnicos poderia indiciar o risco de, na sua génese, uniformizar o processo e obscurecer as especificidades dos territórios e a consequente e lógica conceção singular de cada CE.

Este risco foi literalmente rejeitado pelo município de Palmela, que não recorreu aos referenciais técnicos tidos pela equipa técnica como *“ manuais em que basta só preencher os espaços em branco”* (E1 PL:1). Este município adotou um modelo muito próprio de conceção da sua CE.

Aliás, a equipa técnica teceu expressas críticas ao modelo desenhado após regulamentação e que caracterizou de uniformizador:

“ Perdeu-se um pouco a vitalidade das primeiras iniciativas de CE e depois do DL 7/2003 passou a ser um processo técnico. O ME definiu alguns parâmetros que a CE deveriam ter e a partir dessa altura, os gabinetes de arquitetos ou alguns gabinetes já constituídos depois, apanharam a elaboração da CE e depois aquilo passou a ser um copy paste, passou a ter pouca influência nas dinâmicas locais” (E1 PL:2).

O modelo de CE de Palmela, iniciado em 2001 ainda antes da regulamentação, preconizava a conceção de um documento de outra amplitude, uma CE que inovava pelo seu cariz de *Projeto de um futuro coletivo*¹¹ (D3 PL:8), como relevado pela equipa técnica:

“ A grande diferença que havia é que nós encaramos a CE não como um documento mas, como um projeto” (E1 PL:2).

Na globalidade, trata-se de um documento referenciado em todos os registos e discursos como projeto, que assume a denominação particular de Projeto Educativo - Formativo - Cultural de Palmela exigindo um olhar para o futuro, uma informação permanente, uma pormenorização,

¹¹ Título da CE de Palmela

revisão e organização operacional, traduzindo uma filosofia inovadora que pretende ir mais além do figurino de CE e referido como:

“ O documento é um estudo da realidade e um projeto. Estudo da realidade que permita conceber realisticamente um projeto, projeto parcialmente contido na metodologia da observação científica ao conter referência e valores morais e sociais ” (D2 PL:4).

A CE de Palmela, enquanto projeto, engloba não só as dinâmicas de planeamento e reordenamento espacial dos edifícios e equipamentos escolares, como uma dinâmica de promoção da qualidade de vida dos munícipes através de uma melhoria dos serviços de educação, formação e cultura, aproximando-se da ideia de projeto educativo local.

Contudo, esta liberdade de conceção não pode esquecer os referenciais legais, não deixando de ser limitador como referido pelo autarca de Palmela:

“ O diploma dá uma certa liberdade aos municípios ao nível da sua conceção do documento apesar dos referenciais legais emanados do ME, há uma margem, mas não deixa de limitar ” (E2 PL:11).

Apesar da diversidade verificada no processo de elaboração, a CE dos três municípios apresenta conteúdos comuns nas fases de retrospeção e prospeção.

Assim, na análise dos conteúdos constantes na CE de cada município, e recorrendo ao quadro teórico, encontramos as quatro fases referenciadas por Pau-Preto (2007a:4)

Quadro 15. Fases na construção da carta educativa

	Diagnóstico	Estratégia	Propostas de reordenamento da rede	Implementação da estratégia
Almada	Enquadramento territorial e caracterização sócio económica	Caracterização e evolução do sistema educativo	Reordenamento da rede	Hierarquização de novos empreendimentos
Palmela	A sociedade em que vivemos	A mudança a construir		As mudanças enquanto projeto
Sesimbra	Enquadramento territorial, geográfico, histórico geral, demográfico e socioeconómico	Projeções demográficas - múltiplos cenários de desenvolvimento e relação oferta / procura da educação, ensino e formação	Proposta de reordenamento da rede	Parque escolar 2016

Na fase da construção do diagnóstico estratégico, os municípios desenvolveram dinâmicas diversas com o objetivo central de analisar todo o sistema educativo local e o seu contexto.

Assim, os municípios optaram por utilizar um conjunto de instrumentos de recolha de dados, de natureza quantitativa e qualitativa, designadamente, a elaboração de inquéritos por questionários às escolas sobre o parque escolar, visitas aos equipamentos e reuniões com as direções dos AE.

Para além desta recolha, procederam a um levantamento documental sobre o concelho, incidindo sobre as suas características geográficas, demográficas, patrimoniais, económicas, culturais e sociais, recorrendo a uma diversidade de entidades.

O processo de construção da CE de Palmela foi longo, iniciado em 2001 e concluído cinco anos depois. Esta morosidade deveu-se essencialmente à produção articulada empresa/município e à realização de relatórios parcelares que foram sendo validados pelo ME como refere o autarca:

“ Houve várias fases do estudo. A informação era recolhida e validada e fomos sempre articulando com a empresa em cada uma das fases do processo” (E2 PL:2).

No município de Sesimbra, que assumiu uma estratégia de carácter misto, a CE foi elaborada, ao nível interno, com recurso a um apoio individual externo para a tarefa de coordenação o processo decorreu entre 2003 e 2007 enquanto em Almada a CE foi integralmente elaborada por serviços internos do município e, devido a vicissitudes descritas anteriormente, decorreu entre 1999 e 2006.

3. Dinâmicas das relações locais: espaços, atores e suas ações

No processo de efetivação dos ideais da revolução democrática de 1974, a CRP (1976) consagrou a participação dos cidadãos na vida política e social e estabeleceu os princípios da democracia participativa descentralizadora.

A descentralização surge enquanto processo de transferência de poderes e competências fazendo emergir uma intervenção mais local junto das situações concretas e mais próxima dos cidadãos, desenvolvendo a cooperação entre parceiros e atores, aprofundando o exercício da democracia, dando mais conteúdo à participação dos cidadãos e seu envolvimento nos processos de decisão e aumentando a sua responsabilidade e envolvimento individual na sua aplicação.

Na atualidade, vivemos um momento de maior apelo e promoção da participação das pessoas na sociedade, numa conceção de sociedade democrática que não se restringe ao exercício regular do direito a voto, como preconizado pela Presidente da CM de Palmela:

“A ideia que a democracia não se pode esgotar no uso do direito a voto de quatro em quatro anos faz hoje novos caminhos. Um desses caminhos é o da ampliação da ideia de democracia à participação constante na decisão sobre os assuntos que lhes dizem respeito” (D11 PL:1).

Abrem-se, assim, os caminhos para uma maior e melhor participação, cabendo ao poder local a responsabilidade por uma governação mais próxima e pela criação de mecanismos que permitam uma participação ativa dos cidadãos nas deliberações que forem tomadas sobre os assuntos da comunidade respetiva como referiu o autarca de Almada:

“ Na nossa governação local não prescindimos de ninguém, apostamos na participação das pessoas na gestão da nossa cidade. Uma prática que é válida para todos os domínios da nossa vida coletiva” (D20 AL:37).

Na constatação de uma ligação lógica da descentralização à participação procurámos compreender como é que as autarquias agem para promover a participação das instituições locais e dos cidadãos na vida local e como ela aconteceu no processo de construção da CE.

Aliás, a CE como instrumento de planeamento tem associada, uma lógica de planeamento participado e de envolvimento da comunidade local em todo o seu processo, desde a construção à monitorização.

A própria moldura legal da CE apela a uma aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, numa atitude de corresponsabilização e de esforço conjugado de todos e em prática e exercício permanente no município de Palmela e referenciado na sua CE:

“ Faz parte da metodologia de atuação política da CM o envolvimento dos cidadãos nas suas decisões, fazê-los sentir que o poder local é uma emanção da sociedade em que se insere. Tal lógica é totalmente concordante com a natureza de projeto da CE” (D3 PL:23).

Esta metodologia de envolvimento de todos os parceiros educativos locais e da comunidade em geral traduziu-se numa pluralidade de atores e multiplicidade de espaços de debate no processo de construção da CE, como destacou o autarca de Palmela:

“Um conjunto de reuniões muito alargadas com os agrupamentos, as escolas, com as juntas de freguesia, com as associações de pais e tudo isso foi feito, até com as IPSS e coletividades, ensino particular e cooperativo. Houve atores da comunidade educativa muito diferenciados que participaram na discussão” (E2 PL:3).

E em prática similar nos municípios de Almada e Sesimbra:

“Houve apresentação à comunidade educativa, às direções das escolas, dos agrupamentos, houve uma apresentação para a qual foram convidadas as IPSS, as associações de pais etc., um fórum aberto (...) às Juntas de Freguesia, e depois houve um esquema com as consultas habituais aos órgãos que a lei obriga” (E2 AL:6).

“Nós fizemos Workshops segmentados, reunimos com os vários segmentos da comunidade que intervêm no processo educativo desde os privados, as IPSS, as escolas, obviamente, as associações de pais, os comerciantes também porque a educação é vista também por nós numa perspetiva da qualificação para a vida ativa (...) e alguns seminários onde convidámos diversos atores para também trocar experiências e conhecimentos que nos pudessem sedimentar melhor, a nós próprios.” (E2 SS:4)

As iniciativas promovidas pelos municípios expressam a participação de uma diversidade de intervenientes:

- De intervenientes institucionais de âmbito central e regional, através dos serviços do ME;
- De intervenientes institucionais de âmbito local através dos órgãos municipais e do CME;
- De intervenientes locais através das escolas, movimento associativo e comunidade local
- De intervenientes técnicos, através das equipas técnicas da CE.

Quadro 16. *Atores intervenientes no processo da carta educativa*

Atores nacionais	Ministério da Educação Associação Nacional de Municípios Portugueses
Atores regionais	Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo
Atores locais	Conselho Municipal de Educação Câmara e Assembleia Municipal Escolas Associações de Pais Coletividades Comerciantes Instituições Particulares de Solidariedade Social Municípios
Atores técnicos	Equipa técnica

3.1. A equipa técnica

Após a discussão política sobre o conteúdo e o processo da CE, os municípios procuraram definir a constituição da equipa técnica que, num âmbito mais executivo, assumiu a responsabilidade de construir o documento.

Inerentes às diferenciadas opções metodológicas para a conceção da CE derivam, nos municípios estudados, três figurinos de equipas técnicas desenhadas pelos executivos municipais, ora de âmbito exclusivamente interno, ora de âmbito externo, ora ainda de âmbito misto como apresentamos:

Quadro 17. *Composição das equipas técnicas*

Almada	Equipa técnica municipal	Divisão de Educação e Juventude Divisão de Estudos e Planeamento
Palmela	Equipa técnica externa	Grupo de Ensino e Formação Profissional; Grupo do Planeamento Territorial; Grupo da Demografia e Estatística; Grupo da Informática. Coordenação: Docente da Universidade do Porto
Sesimbra	Equipa técnica mista	Gabinete de Estudos Sociais Coordenação técnica: Assessoria externa

No município de Almada, a equipa municipal englobava técnicos da Divisão de Educação e Juventude e da Divisão de Estudos e Planeamento dando cumprimento às orientações do ME ao considerar que a equipa técnica deveria trabalhar em estreita colaboração com a equipa do PDM. O trabalho desenvolveu-se numa ótica de parceria entre os técnicos da área do planeamento e da área da educação, como é referido pelo vereador:

“A área científica interna reside na área do planeamento urbanístico (...) e a unidade orgânica da educação com um pequeno grupo técnico, com as respetivas chefias sempre a liderarem esse processo, com um diálogo cientificamente horizontal entre estas duas unidades orgânicas. Era uma articulação óbvia” (E2 AL:2).

Em Palmela, a empresa adjudicada por concurso público e sediada na cidade do Porto, assumiu a responsabilidade de dinamizar a operatividade do processo de elaboração da CE e constituiu uma equipa multidisciplinar, desenvolvendo e representando vários saberes sobre a realidade e enriquecendo os olhares sobre a matéria.

Foram, também, constituídos diversos grupos numa perspetiva de construção desta visão integradora anteriormente referida.

Importa, contudo, relevar a importância do contributo dos técnicos municipais da educação que, por deterem um conhecimento concreto da realidade local, constituíram uma mais-valia no desenvolvimento deste processo de planeamento educativo.

Assim, ao nível interno, o município de Palmela criou dois espaços de acompanhamento: uma comissão restrita que acompanhava todo o processo, que preparava e recolhia as informações necessárias e a facultar à empresa externa e uma comissão alargada que ligava os serviços que de certa forma trabalhava com a área da educação como o desporto, a cultura e a ação social.

Ao nível da responsabilidade máxima havia como referiu o autarca:

“Um pivô, um interlocutor que era o chefe da divisão de educação que centralizava toda a informação interna e a ligação à própria empresa” (E2 PL:2).

Desenvolveram-se dinâmicas de articulação que harmonizaram o trabalho de parceria e que resultaram num trabalho de projeto como é referido pelo coordenador da equipa técnica:

“Havia três ou quatro pessoas da CM de Palmela que acompanhavam (...) mais do que fornecer dados havia discussão de pontos de vista. Foi um diálogo extraordinariamente frutuoso, conseguido porque a perspetiva de fora e a perspetiva de dentro, das pessoas que estão a trabalhar na Câmara olham por olhos diferentes” (E1 PL:3).

Esquemáticamente, apresentamos a dinâmica dos intervenientes técnicos internos e externos, no município de Palmela:

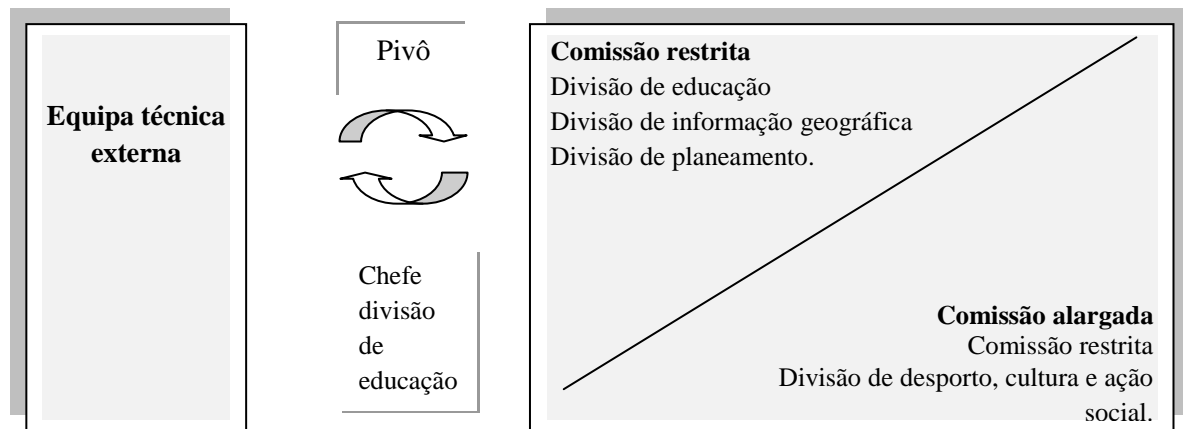


Figura 8. *Intervenientes técnicos no município de Palmela*

Neste âmbito, desenvolveram um trabalho regular de parceria através de reuniões formais entre a empresa e as comissões de âmbito municipal, de uma troca de informação através da utilização de um *site web* criado para o efeito e para facilitar a troca de informação dentro da equipa técnica externa e desta com as comissões de acompanhamento, divulgando, em notícia, o que ia sendo feito.

Toda esta dinâmica e articulação parece-nos contrariar a caracterização inicial de elaboração da CE como tendo sido exclusivamente externa, uma vez que esta construção em partilha e parceria torna-a, no nosso entendimento, num caso misto.

Em Sesimbra, a equipa técnica reuniu os técnicos municipais do Gabinete de Estudos Sociais sob uma coordenação externa especializada como referido pela autarca:

“ Era uma professora que tinha sido diretora de um Agrupamento de escolas durante anos e nós quisemos dar uma perspetiva da escola” (E2 SS:1).

Estas opções, por parte dos municípios, em termos de equipas técnicas evidenciaram a existência de competências técnicas numa multidisciplinaridade de áreas de intervenção e de formações académicas, como enunciamos:

Quadro 18. *Formações académicas dos membros das equipas técnicas*

	ALMADA	PALMELA	SESIMBRA
Áreas de formação das equipas técnicas	Demografia Engenharia do território Ciências da Educação	Economia Demografia Arquitetura Ciências da Educação Informática Formação profissional	Demografia Sociologia Gestão escolar (Assessora técnica)

No processo da CE a equipe técnica detém um lugar privilegiado na medida em que assume um posicionamento central num jogo de interações entre os demais intervenientes.

Convocando a perspetiva de Martins (2005:150) e adaptando aos campos de ação, a equipa técnica intervém em quatro espaços distintos numa dinâmica inter-relacional:

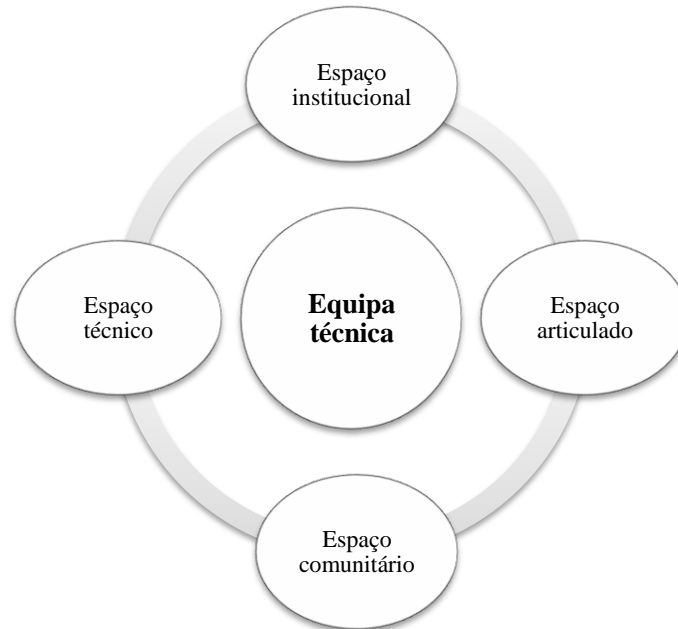


Figura 9. Espaços de intervenção da equipa técnica

No primeiro patamar de relações, no espaço técnico, desenvolveram-se as relações de âmbito interno do grupo como reuniões de trabalho, visitas e interpretação da informação.

No espaço institucional relevaram-se as relações com os órgãos municipais e o CME e nos contactos institucionais com as juntas de freguesia, escolas e organismos da administração central.

No espaço articulado situaram-se as interações das equipas externas / técnicos municipais e as interações com as equipas de projetos fronteirais, como referiu a vereadora de Sesimbra:

“ A equipa do PDM articula com a equipa técnica da CE. O PDM define alguns terrenos que estão para equipamentos educativos e a CE foi buscar ao PDM, numa lógica de ordenamento, os terrenos que estariam disponíveis para fazer escolas ” (E2 SS:5).

No espaço comunitário, as equipas técnicas estabeleceram relações com o movimento associativo e com a comunidade local, tendo sido chamadas a participar em sessões de apresentação da CE em todos os municípios.

Finalmente evidenciamos que, todo o espaço de intervenção das equipas técnicas, o trabalho desenvolvido e as relações que estabeleceram careceu de acompanhamento de ordem política e por isso é dirigido e supervisionado pelos vereadores da educação.

3.2. O papel do conselho municipal de educação

O CME enquanto órgão consultivo tem como competência, de acordo com o artigo 4º, alínea b) do DL 7/2003 acompanhar o processo de elaboração e atualização da CE, cabendo-lhe também a tarefa de emitir parecer sobre a proposta de CE remetida pela CM conforme o artigo 19º, ponto 1 do mesmo diploma.

No período antecedente à regulamentação do CME, muitos municípios apresentavam históricos de conselhos locais de educação ou fóruns similares.

No âmbito do nosso estudo, identificámos a existência do CLE em Palmela e da Comissão Municipal de Educação em Sesimbra, constituídos antes da regulamentação estabelecida pelo DL 7/2003 e de tentativas de criação no município de Almada que nunca se concretizaram.

Estes municípios, dado que as iniciativas de cartas escolas antecederam também o DL 7/2003, fizeram intervir este órgão no processo, ouvindo-os sobre o planeamento da rede educativa conforme é referido pelo autarca de Palmela e pelo Diretor do AE, município reconhecido pelas boas práticas desenvolvidas no âmbito do então Conselho Local de Educação:

“ É preciso lembrar que antes do CME tínhamos o CLE e o processo da CE apanha esta evolução” (E2 PL:3).

“ Houve discussão no CLE, fomos ouvidos como presidentes dos conselhos executivos, conversámos sobre o assunto, lembro-me de darmos a nossa opinião” (E3 PL:8)

Em Sesimbra assistimos a uma situação análoga de convocação e envolvimento da Comissão Municipal de Educação no processo de construção da Carta de Equipamentos de Ensino conforme é salientado pelo Diretor do AE do município de Sesimbra:

“ Foi discutida no CME, na altura não se chamava CME era Comissão Municipal de Educação, isso foi pré ao CME, e nós já nos reuníamos aí para discutir esses e outros assuntos, nos moldes diferentes do CME” (E3 SS:5).

A transição conceptual entre o CLE e o CME motivou múltiplas reações discordantes considerando o modelo de CME, resultante do DL 7/2003, como um modelo desajustado ao ignorar as características e especificidades locais tal como explicita Miranda (2006:75):

“ Esta forma de trazer à existência um CME em cada município indicia uma aposta no modelo único do tipo pronto-a-vestir e parece desvirtuar as potencialidades que um órgão destes poderia representar para a territorialização das políticas e práticas educativas (...) O Estado não deve ser abafador e uniformizador de iniciativas, antes deve revitalizar o que de positivo nasce nas bases, no contexto local, neste caso concreto com a criação do CME não nos parece que corresponda ao que realmente foi e está a ser feito pelo Estado Português”.

A regulamentação normativa do CME foi considerada por Pinhal (2003b:3) como uma oportunidade perdida, uma desilusão que encontramos plasmada na voz do autarca de Almada:

“Este conselho não só não funciona como matou uma ideia cheia de potenciais que eram os conselhos locais de educação” (E2 AL:5).

Brotando também, no seu discurso, a insatisfação face à globalidade do modelo de CME:

“Este modelo de CME é desadequado, não pertinente, não aproveita um potencial enorme que um conselho de concertação tinha em si, desbarata todo um património, não usa o vasto conhecimento sobre esta matéria, não é relevante e não tem papel nenhum de fórum significativo” (E2 AL:6).

Sendo o CME fechado na sua composição por imposição legal e de figurino único em todo o território, a questão da representatividade e a ausência de uma participação contextualizada foi criticada pelo autarca de Palmela:

“A formatação do CME é limitador, veio cortar, o CLE era mais participativo, não quer dizer que não tenha valor, mas, está demasiado formatado, é igual de norte a sul do país podendo variar apenas os grupos de trabalho, a participação dos convidados, etc.” (E2 PL:4).

E reiterado pela autarca de Sesimbra:

“O CME peca na minha perspetiva porque tem um modelo muito redutor em termos de representatividade e talvez por isso não funciona” (E2 SS:9).

Por oposição ao atual modelo, a composição da anterior Comissão Municipal de Educação de Sesimbra dependia da própria iniciativa e dinâmica local, como destacou a autarca:

“Havia mais participação, nós tínhamos todas as escolas e associações de pais representadas. Era um fórum muito grande, mais alargado que o CME mas na verdade era também um fórum mais reivindicativo e participativo onde as coisas se colocavam às vezes em forma de crítica em relação também à atuação quer do poder autárquico, quer do poder central mas, para mim, com mais contributos que o CME” (E2 SS:5).

Em nossa opinião, o CLE transportava consigo uma visão mais alargada do papel da autarquia na educação, refletindo-se essa visão nas suas atividades que abarcavam aspetos mais interventivos, como as discussões e a emissão de pareceres sobre os assuntos na ordem do dia sendo mais interventivo e dinamizador do sistema de ensino a nível local.

Contudo, assistimos a um esforço do município de Sesimbra para conseguir conferir algum dinamismo que a própria lei lhe subtrai a uma vontade de incrementar uma maior participação:

“Os agrupamentos escolares de Sesimbra não podem votar, mas assistem às reuniões, mas, mesmo assim, eu acho que o CME é um problema dos modelos que se querem impor de cima para baixo” (E2 SS:6).

A pertinência desta iniciativa municipal é abordada pelo Diretor do agrupamento ao reconhecer a importância e capacidade de intervenção das escolas mas lamentando a ausência de poder decisório decorrente do modelo de CME:

“O CME foi uma espécie de enxerto mas as escolas continuam a intervir e os outros a terem uma participação mais passiva apesar de serem os outros que têm o poder de votar ou vetar, as escolas nisso não têm esse poder mas os assuntos normalmente são tratados mais com intervenções da autarquia e das escolas” (E3 SS:6).

No que concerne às competências e atividades desenvolvidas no âmbito do CME, os discursos dos autarcas de Almada e Sesimbra são reveladores de um fraco dinamismo, assemelhando-se a um órgão sem vida própria:

“Aprova o que tem de aprovar, aprovou a CE, os transportes escolares, a ação social escolar mas, depois são tudo coisas de natureza mecânica, tudo vai porque a Câmara tem de fazer” (E2 AL:5).

“Aprovam os regulamentos mas não há dinâmica própria” (E2 SS:6).

No concelho de Palmela e em sede de CME e do trabalho desenvolvido por este, relevamos que o historial de CLE contribuiu para uma diferenciação ao nível do grau de participação dos conselheiros como é destacado pelo autarca:

“A participação no CME é diferente porque há todo um historial de participação ao nível do CLE, um historial que faz com que o CME tenha uma dinâmica diferente” (E2 PL:3).

Esta dinâmica participativa é também visível nas reuniões realizadas no âmbito da CE

“Alguns representantes traziam uma discussão realizada nas suas estruturas e traziam um trabalho feito no seu organismo (...) os próprios representantes do CME sentiram a responsabilidade como representantes daquele nível de suscitar alguma discussão sobre a CE nos seus sítios e desta forma trazer ao CME os seus contributos” (E2 PL:3).

Esta prática de auscultação evidencia-se nas interações entre representantes e representados e nos mecanismos de comunicação que dinamizaram, traduzidas no discurso do representante do ES, em ata do CME de Palmela:

“Apresentou as questões abaixo referenciadas que resultam da reunião de conselho pedagógico da Escola Secundária de Palmela” (D4 PL:3).

Na globalidade, as atas das reuniões de CME espelham uma participação centralizada nos representantes dos diferentes níveis de ensino, da formação profissional e das associações de pais assumindo-se como líderes informais, pelo seu maior domínio e conhecimentos sobre a temática e por isso considerada de fraca e diminuta pela autarca de Sesimbra:

“Nós apresentamos ao CME, a CE, eles deram o parecer, deram um ou outro contributo, muito pouco e aprovaram, na verdade não foi muito participativo o contributo do CME e acho que, isto tem a ver com o próprio modelo” (E2 SS:6).

No município de Almada releva-se a demissão do representante da DREL da discussão e a não emissão de parecer por ausência de indicações da tutela e o discurso reativo da presidente do município sobre esta atitude ao considerá-la no resultado da incoerência do modelo de CME ao ser cerceador do exercício das competências e das dinâmicas educativas locais.

Assim, numa análise à participação em função da capacidade dos atores para interferir nos processos decisórios, consideramos que, face à dinâmica e grau de participação dos membros do CME e convocando Paterman (1970) citado por Fonseca (1998), estamos perante uma participação parcial, embora fraca na medida em que os atores revelam alguma capacidade para tomar decisões, mas o poder de decidir mantém-se nas mãos do topo hierárquico (órgãos municipais e tutela).

Importa conhecer os pareceres de formato diferenciado, elaborados pelo CME de cada município, sendo que o CME de Palmela constituiu um grupo de trabalho para a elaboração do parecer de CE constituído.

Os pareceres foram discutidos em reuniões extraordinárias e geralmente em ambiente pacífico que, esquematicamente apresentamos:

Quadro 19. Síntese dos pareceres do CME sobre a CE

	Almada	Palmela	Sesimbra
Modelo	Texto com discursos individuais.	Texto coletivo preciso e incisivo elaborado por um grupo de trabalho.	Texto coletivo genérico.
Aspetos em destaque	Mais tempo para discussão e participação da comunidade; Maior conhecimento da rede privada e solidária; Importância da monitorização.	Não encerramento de escolas sem que esteja construída uma alternativa de qualidade; Construção urgente de uma EB 2,3 no Pinhal Novo; Oferta de formação profissional em áreas que vão ao encontro do tecido económico empresarial da região; Articulação dos horários das empresas transportadoras com os horários escolares; Monitorização articulada com os parceiros.	Necessidade de uma proposta na área do ensino profissionalizante; Inclusão das necessidades educativas especiais; Relevância do projeto educativo local.
Votação	Aprovação por maioria (abstenção do representante da DREL)	Aprovação por unanimidade	Aprovação por unanimidade

3.3. Abordagens nos órgãos municipais

Parafraseando Pinhal (2006:1), a elaboração e aprovação da CE constituem, para os órgãos do poder local, uma excelente ocasião para o exercício da autonomia local em matéria de educação.

As autarquias são, assim, dotadas de novos poderes de intervenção que lhes permitem influenciar as condições do serviço educativo público e a oferta à população.

Na verdade, cabe à CM, a iniciativa e a liderança do processo, exercendo as suas competências e desempenhando, a responsabilidade da construção do documento para posterior aprovação em sede de AM de acordo com o nº 1 do artigo 19º do DL 7/2003.

Para uma análise à discussão ocorrida em sede de executivo municipal importa, em primeira instância, ter presente a correlação das forças políticas existente, no mandato autárquico que decorreu de 2005 a 2009:

Quadro 20. Representação política na Câmara Municipal

	CDU	PS	PSD
Almada	6	3	2
Palmela	4	2	1
Sesimbra	3	3	1

Nestas reuniões de CM, registamos a participação das equipas técnicas responsáveis pela elaboração dos documentos, assim como os técnicos municipais das áreas intervenientes.

As discussões ocorridas em torno das propostas de CE pautaram-se pela brevidade do debate e por discursos pacíficos que procuraram a satisfação de pontuais dúvidas e observações gerais ao documento e até considerações valorativas sobre os processos participativos na elaboração do documento e sobre a mobilização das potencialidades do meio local.

Deste quadro de amena análise e debate, resultaram deliberações unânimes que remeteram a proposta de CE às respetivas Assembleias Municipais:

Quadro 21. Deliberações sobre a carta educativa na Câmara Municipal

Almada	Aprovada por unanimidade
Palmela	Aprovada por unanimidade
Sesimbra	Aprovada por unanimidade

A Assembleia Municipal figura no artigo 41º da Lei 169/99, de 18 de setembro, com a redação dada pela Lei 5-A/2002, de 11 de janeiro, como órgão deliberativo do município que, tem a responsabilidade, entre outras, de discutir e votar os instrumentos de planeamento e gestão do município e, na particularidade do presente estudo, a CE.

Neste contexto, cabe em última instância à AM, a discussão e votação da CE para, no resultado de aprovação, posterior envio à administração central para apreciação e homologação.

O quadro de composição de uma AM comporta os eleitos diretos das forças políticas apresentadas a sufrágio eleitoral e os presidentes de todas as juntas de freguesia do concelho. Participam também, sem direito a voto, os membros da CM e as reuniões são abertas à presença e participação de munícipes, constituindo um importante espaço plural de diálogo e debate, considerado como o fórum máximo de discussão de todos os aspetos da vida dos municípios.

Em contextualização, apresentamos a composição das Assembleias Municipais dos concelhos do estudo no mandato 2005-2009.

Quadro 22. Representação política na Assembleia Municipal

	CDU	PS	PSD	BE
Almada	22	14	7	3
Palmela	15	6	4	1
Sesimbra	9	9	4	2

No período que antecedeu a discussão em sede de AM, os municípios promoveram espaços de apresentação dos documentos com a presença das respetivas equipas técnicas como é referido:

“Tivemos ocasião de promover uma reunião com os Srs. deputados municipais que puderam participar e também dos eleitos da CM de Almada para que ao nível técnico também fosse feita a apresentação da proposta da CE” (D4 AL:32).

“Houve uma reunião preparatória em que foram convidados os membros da AM de Palmela” (D8 PL:19).

“A CE já tinha sido apresentada de forma exaustiva à Comissão Sociocultural da AM e aos deputados municipais que estiveram nas diversas reuniões” (D53 SS:1).

Devido a todo este trabalho preparatório, as propostas de CE foram apresentadas, de forma breve e sucinta, pelos Presidentes das Câmaras Municipais ou pelos vereadores do pelouro da educação, a quem, em termos processuais, coube a tarefa de coordenação política do documento.

No plano técnico e especializado da elaboração do documento, os autarcas teceram elogios e considerações avaliativas positivas ao trabalho desenvolvido e à qualidade técnica das equipas que elaboraram a CE.

No plano de avaliação política da proposta, as observações, as dúvidas ou referências de insuficiências verificadas saltaram dos discursos dos intervenientes das forças políticas da oposição à maioria que governava o município.

As atas espelham ambientes de discussão muito diferenciados entre municípios.

A discussão em Almada caracterizou-se como a mais pacífica, com um nível de avaliação no campo da positividade, da crítica construtiva e da concordância pela proposta em apreciação.

Em Palmela, entramos num campo de discussão política de equilíbrio entre as apreciações concordantes como a estrutura do documento, o investimento no Pré-escolar e com críticas precisas e pontuais aos critérios de formação dos territórios educativos, ao plano de calendarização e execução das propostas e a ausência de estratégia no ensino profissional.

Por seu lado, em Sesimbra, assistimos ao debate mais aguerrido, com discussões de maior confronto de ideias, de visões e racionalidades diametralmente opostas.

Em sede de discussão, a proposta de CE foi apresentada de forma pormenorizada pela vereadora da educação e foi objeto da apresentação de um relatório sobre o trabalho desenvolvido pela Comissão Sociocultural da AM.

Das principais apreciações críticas protagonizadas pelos eleitos municipais das forças políticas da oposição, destacamos a ineficácia da articulação da CE com o PDM (PSD) uma vez que este se encontra em sede de revisão, a pouca ambição do documento no que respeita ao ensino secundário (PS) e uma quase ausência do ensino profissional (BE) e um documento não suportado numa política educativa local, que não estabelece qualquer planeamento estratégico, nem dá respostas adequadas assentes num programa de desenvolvimento integral sustentado (BE).

Contestando as argumentações aduzidas e as propostas apresentadas, os eleitos da força política mais votada (CDU) salientaram a abrangência do documento, englobando todos os níveis de ensino e as ofertas ao nível da educação especial, as modalidades de ação social escolar e na indicação das linhas mestras sobre as quais deve assentar o futuro projeto educativo local.

Em todo o debate, a discussão centrou-se na participação de um interveniente de cada grupo político, que assumiu a liderança.

As discussões ocorridas no âmbito dos documentos de CE são reveladoras de ambientes diferenciados e não se traduziram em votações de rejeição do documento:

Quadro 23. Deliberações sobre carta educativa na Assembleia Municipal

Almada	Aprovada por unanimidade
Palmela	Aprovada por maioria (3 abstenções do PSD)
Sesimbra	Aprovada por maioria (2 votos contra do BE)

3.4. A interação local / central

Em Portugal, o Estado sempre se pautou por uma política centralizadora, reguladora e controladora do sistema através da produção legislativa.

Nesta linha centralizadora, à administração central cabe, em primeira instância, a definição do quadro legal e as orientações no reordenamento da rede educativa.

A legislação que determina a construção da CE ao nível municipal constitui um exercício não completo de descentralização, suportada politicamente para não esvaziar o poder de topo, mantendo o processo de decisão centralista e burocrático, de homologação, ratificação e de parceiro determinante e simultaneamente condicionador ao nível da operacionalização das propostas.

Ao nível processual da CE, cabe também à administração central, designadamente ao ME através dos seus serviços desconcentrados, o apoio técnico necessário à elaboração da CE, disponibilizando toda a informação necessária, conforme o DL 7/2003, no n.º 2 do artigo 19º.

No estudo que desenvolvemos, os contactos estabelecidos entre o ME e as autarquias situaram – se ao nível do apoio técnico, caracterizado pelas diferentes equipas técnicas como uma ajuda morosa e até pouco esclarecedora.

Os técnicos relataram significativas dificuldades nos contactos com o ME, bem como na obtenção dos dados com a rapidez desejada, como relatou a equipa de Almada:

“Às vezes era um pouco difícil conseguir falar com eles (...) as dúvidas não nos ajudavam muito, as respostas deles, porque eram um bocadinho o que vinha na legislação” (E1 AL:6)

Constatamos uma postura ausente e pouco participativa por parte do ME, nos discursos das equipas técnicas de Palmela e Sesimbra, limitando-se ao fornecimento dos dados:

“Cederam alguns dos dados que foram solicitados. O ME deu muito pouco apoio técnico” (E1 PL:4).

“Na fase de elaboração não tivemos acompanhamento, nós pedimos na altura os dados ao GIASE, demoraram mas vieram, agora que viessem ter connosco diretamente para acompanhar não” (E1 SS:5,6).

E reforçado por outra técnica:

Só vieram na fase da homologação, que eu me lembre não tivemos nenhum acompanhamento na fase de construção do documento” (E1 SS:7).

O ato de homologação encerra uma duplicidade técnica / política uma vez que subentende o exercício de controlo vertical e o compromisso e vinculação do ME às propostas apresentadas e sua operacionalização e por isso reveste-se de importância.

O quadro 24 mostra esquematicamente os despachos de homologação da CE dos municípios do estudo, que ratificam os documentos na generalidade e remetem para sede de monitorização algumas alterações mais específicas.

Quadro 24. Despachos de homologação da carta educativa

	Almada	Palmela	Sesimbra
Metodologia	Está em conformidade com as orientações da política educativa		
Propostas de intervenção	Nos níveis de educação pré-escolar e ensino básico	Em todos os níveis de educação e ensino	
Tipologia Privilegiada	EB1/JI EBI/JI		EB1/JI EBI/JI
Jl Isolados	Excecionalidade para a tipologia JI		Excecionalidade para a tipologia JI
Centro Escolar	Capacidade mínima de 300 alunos		
Recomendações Gerais	Esforço adicional de concentração do parque escolar para evitar vinculação dos edifícios a um único nível de ensino.		
Recomendações Específicas	Verticalização do AE Sebastião da Gama	Integração do AE horizontal da Marateca-Poçoirão no AE da sua área de influência	Reavaliação da programação para evitar a continuidade dos regimes duplos

3.5. A participação dos gestores escolares

Ao longo dos últimos anos, a interação autarquia/escola tem vindo a assumir uma importância cada vez maior, à medida que se aprofundam as políticas de territorialização educativa ou de implementação de uma política educativa local de construção partilhada.

A ligação entre o gestor escolar e autarquia brota de uma relação institucional, motivada pelo aprofundamento da democratização da escola e moderada por uma lógica de integração e de reforço da participação das comunidades educativas, que apela à sua presença enquanto parceiro comunitário e como agente regulador de uma política educativa local.

É neste quadro de interação e na pertinência da administração escolar que considerámos importante e relevante conhecer e perceber o papel dos diretores de agrupamentos de escolas dos municípios do estudo, no processo de construção e de desenvolvimento da CE.

Numa primeira instância salientamos a existência de um importante trabalho de proximidade dos municípios com as escolas, revelador de uma intencionalidade própria no envolvimento das escolas na ação autárquica e de envolvimento na definição e viabilização das suas prioridades.

O município de Almada releva a sua atitude para com as escolas, considerando que o diálogo e o trabalho de proximidade foram fundamentais para os resultados alcançados no concelho:

“A nossa postura na relação com as escolas tem de ver com a opção de não se fazer nada sozinho (...) devemos estar em diálogo com as instituições locais” (E2 AL:3).

“A estreita ligação da autarquia à comunidade educativa, ao nível de professores e educadoras, de crianças e pais, tem-se revelado fundamental para os resultados alcançados em Almada” (D16 AL:3).

Aliás, uma atitude semelhante, em Palmela, mereceu um elogio por parte da equipa técnica da CE de Pamela, que com o seu olhar de fora, de entidade externa, destacou:

“As ligações da Câmara com as escolas eram frequentes, há um trabalho muito aproximado (...). Reconhecemos que o trabalho da CM estava muito implantado localmente, que havia ali uma interligação muito grande entre o trabalho da CM e as escolas” (E1 PL:4).

Por seu lado, os gestores escolares fizeram notar um grande agrado pela relação próxima e aberta da autarquia com as escolas:

“A relação que existe é securizante. Sentimos muito apoio da autarquia. Há uma resposta direta e uma relação próxima” (E3 AL:14)

“Tem havido diálogo profícuo da autarquia com as escolas” (E3 PL:12).

“Há um caminho de grande proximidade, de trabalhar muito em parceria com as escolas, ouvir-nos muito e depois tentar responder. A sensação que nós temos é que a autarquia só não nos dá ou só não trabalha connosco naquilo que não é possível e que não pode, porque de resto apoia todas as iniciativas e tenta dar resposta a tudo o que nós pedimos e participa de forma muito ativa e construtiva nas reuniões do Conselho Geral do Agrupamento” (E3 SS: 15).

A consciência da importância da escola e da intervenção dos seus responsáveis máximos levou a uma presença e participação efetiva nas diferentes fases processuais de construção da CE e evidenciadas nas práticas de diagnósticos levadas a cabo pelas equipas técnicas:

“Para a elaboração do documento andávamos muito nas escolas (...) conversávamos muito com as direções das escolas” (E1 AL:6).

“Fizemos contacto com as escolas, mas não chegámos a reunir diretamente com todos os órgãos diretivos das escolas, mas alguns sim” (E1 PL:3).

“Recolhemos dados junto das escolas. A coordenação da equipa fazia o acompanhamento com as escolas e seus responsáveis (E1 SS:2).

Por seu turno, os gestores das escolas sentiram-se ouvidos e respeitados pela autarquia ao longo de todo o processo:

“Não me recordo bem ao pormenor de todo o processo mas sim, o município conversa sempre connosco, ouvem-nos, chamam-nos a participar” (E3 AL:6).

“ Várias vezes nos convocaram para uma partilha pública, para darmos opinião (...) foram sempre conversando connosco e também perante os dados foram delineando o seu percurso e o processo (...) sentimo-nos ouvidos, fomos sempre acompanhando, aliás já estava na gestão escolar e fui acompanhando sempre. Para além de fornecer os dados e de dar pareceres sobre o que é que devíamos criar em termos de escolas. No fundo também nos solicitavam a nossa sensibilidade” (E3 PL:5,6).

“ Estávamos envolvidos, fomos ouvidos várias vezes e discutimos várias vezes pontos importantes dessa CE. Por exemplo quando foi feito o estudo estatístico que depois serviu de base à elaboração da CE e que nos foi apresentado, houve opções que foram tomadas nessa CE e foram muito discutidas, na altura” (E3 SS:5)

3.6. A comunidade local: a participação cidadã na decisão

O direito dos cidadãos em participar na gestão dos assuntos públicos brota dos princípios resultantes da democratização do Estado Português, situando-se o nível local como o âmbito onde este direito pode ser mais facilmente exercido.

As autarquias constituem, desta forma, a instância de governo mais próxima e aberta aos cidadãos e conseqüentemente portadora de uma maior sensibilidade e recetividade aos processos de gestão participada. É dentro desta filosofia de gestão que os municípios do estudo desenvolvem a sua ação e intervenção, como foi reconhecido e salientado pela equipa técnica de Palmela:

“ Há uma metodologia participativa da população” (E1 PL:4).

Conscientes defensores de uma metodologia de participação da comunidade na tomada de decisões, os municípios desenvolvem ações múltiplas de apelo à participação dos munícipes nos processos de construção e desenvolvimento dos seus territórios de que se salienta as dinâmicas de orçamentos participativos dinamizados nos três municípios do estudo.

Pela natureza do documento que preconiza a CE como processo aberto e participado, a CE ganharia maior sustentabilidade se fosse sujeita a um período de discussão pública. Este momento, embora não previsto legalmente, poderia desenvolver-se por um período de trinta dias, a exemplo de outros instrumentos de planeamento estratégico.

Os municípios do estudo avançaram para a consulta pública e desenvolveram ações diversificadas de apresentação e discussão da proposta de CE por forma a recolher opiniões, sugestões, críticas visando uma melhoria do documento e apropriação do seu conteúdo, como espelham os discursos e os documentos.

Em Almada as ações promovidas pela autarquia foram direcionadas e focalizadas:

“ Houve três apresentações públicas (comunidade educativa, Juntas de freguesia e órgãos municipais” (E2 AL:6).

A proposta de CE de Palmela esteve disponível nos serviços e na página eletrónica da CM com textos de apelo à participação, não sendo apenas a simples informação, como salientou o autarca ao referir-se ao processo de consulta pública:

“ Foi um processo de consulta pública com apelo à população. É mais que um ato formal”
(E2 PL:5).

O processo de discussão pública formal iniciou-se no CME e foi seguido de um período de discussão pública aberto à participação da comunidade educativa e cidadãos em geral, e decorreu entre 16 e 27 de março de 2006, tendo sido:

“Recolhidos contributos dos diversos parceiros da comunidade educativa, os quais foram incorporados no documento final” (D7 PL:45).

Em Sesimbra, após os trabalhos de construção do documento, realizaram-se duas apresentações públicas descentralizadas, em 12 e 13 de janeiro de 2007, na Quinta do Conde e na Cotovia respetivamente.

Estas ações intencionais de participação comunitária denotam, no nosso ponto de vista, uma vontade expressa dos municípios, de construir um futuro com a participação e a voz de todos.

Revisitando Barroso (1989:87) a pluralidade dos contributos dos diferentes intervenientes, dispositivos de participação e concertação ao longo de todo o processo de planeamento, traduz um compromisso entre todos os interlocutores da comunidade.

Como refere a presidente do município de Almada (1995)

“ O cidadão é, ou pode ser, um real coprodutor das decisões e um consultor privilegiado do município, sendo a sua intervenção indispensável a uma gestão autárquica eficiente e eficaz” (Sousa.1995:86).

A responsabilização partilhada do processo por todos os cidadãos coloca, no nosso entendimento, a CE como pilar fundamental do desenvolvimento local.

4. Implementação, monitorização e revisão da carta educativa

A implementação da estratégia de desenvolvimento preconizada na CE visa a operacionalização e materialização das propostas com vista à melhoria da qualidade do serviço educativo prestado às populações.

Simultaneamente, esta implementação deve ser acompanhada por um processo de monitorização e de avaliação permanente no sentido de acompanhar, de forma estruturada, a realidade socioeconómica e demográfica procurando aferir a necessidade de se proceder a reajustes e revisão do documento decorrentes das dinâmicas do território e do sistema educativo.

Neste enquadramento, e volvidos que estão cinco anos após a aprovação da CE, procurámos conhecer o caminho percorrido, as facilidades e dificuldades verificadas no processo.

4.1. Estratégias de divulgação

Posteriormente à homologação da CE, os municípios desenvolveram estratégias de divulgação do documento privilegiando o seu envio, em suporte papel e/ou CD-ROM para a comunidade educativa e para a comunidade em geral, nos discursos dos interlocutores:

“ Foi distribuído em CD para as escolas, distribuímos também pelas associações de pais e colocámos no site da CM e toda a gente passou a ter acesso a ele ” (E1 AL:7).

“ O documento foi distribuído por todos os agrupamentos e escolas secundárias, pelas juntas de freguesia e comissões locais. Depois pelos órgãos de comunicação social local e regional informando que o documento se encontrava à disposição ” (E2 PL:9).

“ Após a aprovação do documento foi feita a entrega em CD em todas as escolas e mais tarde colocada on-line ” (E1 SS:6).

Os gestores escolares confirmaram a receção do documento nas respetivas escolas:

“ Sim, a Câmara enviou-nos o documento ” (E3 AL:8).

“ Sim, sim eu tinha aqui na escola mas, uma encarregada de educação pediu-me e acabei por ficar sem ele. É pena não estar disponível na internet ”. (E3 PL:7).

“ Sim, recebemos o documento ” (E3 SS:8).

Acresce ainda que o gestor escolar de Palmela lamentou que o mesmo não esteja disponível *on-line* uma vez que facilitaria o acesso e o conhecimento.

Registamos igualmente a realização de sessões de apresentação da CE após homologação como verificámos no município de Almada:

“ Apresentação da CE aos professores dos Agrupamentos de Escolas e Instituições Particulares de Solidariedade Social (15 outubro) e às Associações de Pais (22 de outubro) ” (D27 AL:24)

4.2. Dinâmicas de ação e implementação

As dinâmicas populacionais inerentes à localização dos municípios na AML resultaram em crescimentos demográficos que se repercutiram em algum congestionamento e saturação no espaço urbano e, em consequência, num estrangulamento na rede educativa que urgia resolver.

Neste enquadramento, recenseámos nos municípios do estudo uma melhoria em crescendo na resposta qualitativa e quantitativa de cobertura geográfica face à procura, decorrente dos reconhecidos esforços realizados pelos municípios, na última década, ao nível de intervenção no parque escolar e na sua modernização como reportam os discursos dos autarcas:

“ O município de Almada tem vindo desenvolver, a ampliar, qualificar e modernizar o seu parque escolar ... estejam a beneficiar destes espaços e a poderem desenvolver projetos educativos qualificados, inovadores e enquadrados no meio ambiente ” (D7 AL:3).

“ O município de Palmela tem realizado obras de ampliação e beneficiação do parque escolar, melhorando as condições de trabalho dos alunos e corpo docente ” (D20 PL:5).

“Instalações modernas e acolhedoras (...) escolas bem equipadas com refeitórios, espaços desportivos e bibliotecas. É uma revolução tranquila que está a decorrer na escola pública, da responsabilidade do município” (D56 SS:3).

Uma intervenção reconhecida pelos gestores escolares na consideração da boa qualidade dos edifícios escolares e a necessidade da continuidade do trabalho desenvolvido:

“A autarquia tem feito imensas obras. A EB1/JI do nosso AE foi totalmente requalificada, há dois anos. Foi uma reconstrução quase total e está praticamente nova” (E3 AL:3).

“Ainda falta mas, já estão muito próximas do que necessitamos. Por exemplo em Aires temos 4 duplos porque é uma escola boa, com uma boa resposta e é procurada por famílias de Setúbal (...) A maioria dos equipamentos escolares são razoáveis/boas mas é claro que queremos a excelência” (E3 PL:4).

“Em termos genéricos sim, têm instalações adequadas ao funcionamento” (E3 SS:3).

Após a elaboração do diagnóstico da realidade existente, quantificada a população a escolarizar no horizonte temporal previsto, e de acordo com os objetivos determinados pela política educativa e de formação adotada pelos municípios, foram formuladas as propostas para o reordenamento da rede educativa.

É nesta fase da formulação das propostas que melhor se infere a dimensão política da CE, expressa nas opções estrategicamente tomadas.

Contextualizando, as intervenções propostas na CE dos municípios do estudo, resultaram dos diagnósticos e dos objetivos traçados, procurando corrigir as situações de rutura da rede, a eliminação das situações de sobrelotação e subocupação das escolas, a erradicação dos desdobramentos de horários, a substituição de estruturas pré-fabricadas ou em estado precário, a ampliação da oferta ao nível do Pré-escolar, o ordenamento ou reforço da rede no 2º e 3º CEB e uma maior e mais abrangente oferta em termos formativos.

Estes objetivos conduziram a propostas de intervenção ao nível da reorganização e redimensionamento da rede escolar que visaram a racionalização e rentabilização dos meios e recursos, a ampliação e requalificação do parque escolar com vista a uma melhoria na oferta educativa.

Neste quadro, procurámos categorizar o âmbito das propostas de intervenção verificadas na CE dos municípios:

1. Construção de novos estabelecimentos;
2. Desativação de estabelecimentos;
3. Substituição de estabelecimentos;
4. Requalificação e ampliação de estabelecimentos;

A construção de novos estabelecimentos de ensino teve por base a correção das situações de rutura da rede e a necessidade de se atingir o regime normal de funcionamento.

Quadro 25. Síntese das tipologias – construções de raiz propostas na CE

Concelhos	J1	EB1	EB1/J1	EBI	EBI/J1	EB23	ES/23	ES
Almada	6	0	9	0	1	2	0	0
Palmela	1	0	5	2	2	3	0	0
Sesimbra	0	0	5	2	0	1	0	1

A opção das tipologias apresentada é ilustrativa do quase abandono do conceito de edifício escolar isolado, considerado, na atualidade, como uma conceção desajustada às atuais exigências e funções atribuídas à Escola.

O programa Nacional de Requalificação da Rede do 1.º CEB e da Educação Pré-escolar (2007)¹² vem reforçar a pertinência da opção por uma tipologia mais abrangente que permita eliminar os isolamentos educativos e relacionais dos alunos e consolidar o objetivo estratégico de garantir a Escola a Tempo Inteiro.

Assim, o redimensionamento da rede deve assentar no conceito de Centro Escolar que integre o 1.º CEB e a Educação Pré-escolar dotados de espaços interiores multifuncionais e de espaços exteriores pensados para brincar e conviver contribuindo para uma melhoria da qualidade do espaço educativo e, sendo simultaneamente um pólo de desenvolvimento local através da partilha dos espaços e equipamentos pela comunidade.

Este programa teve um grande impacto na opinião pública, com inúmeras contestações das autarquias e das comunidades locais, sobretudo onde se previa desativações de edifícios escolares e a deslocação dos alunos para Centros Escolares mais distantes das áreas de residência dos alunos.

Nas zonas urbanas, em que as desativações ocorrem quase sempre de novas construções em terrenos vizinhos, este descontentamento não foi tão marcante, pese embora a discordância em termos políticos do programa nacional de reordenamento da rede educativa.

Em termos operacionais e locais, as opções tipológicas de todos os municípios recaíram na configuração de EB1/J1, denominada de Centro Escolar.

¹² Requalificação da rede escolar de 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-escolar In <http://www.porlisboa.qren.pt>

Releva-se o fato de que, no município de Palmela, a dimensão geográfica do território municipal associada ao posicionamento de ordem política motivaram alguma resistência à opção do Centro Escolar, ultrapassada pela necessidade de alargar o financiamento, como referiu o vereador:

“ Alguns deles para concentrar através da construção dos Centros Escolares que, de certa forma não estavam nos nossos horizontes, até em termos políticos, tínhamos algumas reservas quanto a esta opção mas resolvemos avançar para as candidaturas a financiamentos públicos ” (E2 PL:6).

A desativação respeita a estabelecimentos que apresentavam um reduzido número de alunos ou inadequadas condições do edifício para o ensino.

A substituição de estabelecimentos preconizava a eliminação de estruturas provisórias e prefabricadas ou de edifícios em avançado estado de degradação como verificámos nos municípios Almada e Sesimbra:

“ Uma escola, construída de raiz vai substituir os pré-fabricados da EBI/JI n.º 2 do Pragal, duplicando o número de salas atualmente existente ” (D11 AL:11).

“ A escola vai substituir a EBI n.º 1 da Quinta do Conde que funciona em pavilhões pré-fabricados há mais de 30 anos ” (D 34 SS:11).

A requalificação e ampliação dos estabelecimentos que apresentavam problemas de conservação e lacunas na adequação de espaços a novas ofertas educativas contemplando as intervenções de beneficiação que incluem para além das pequenas obras de adaptação e arranjo de espaços exteriores, as obras de maior dimensão para a dotação de valências necessárias ao bom funcionamento das escolas e a adaptação dos espaços aos normativos legais.

Esta intervenção na melhoria das condições gerais do edificado escolar toma a forma através de adaptações dos edifícios a alunos com deficiências motoras, da requalificação dos logradouros, da criação de espaços polivalentes e de centros de recursos, da requalificação de cozinhas, copas e refeitórios, da ampliação de salas de aula e de espaços para as atividades de enriquecimento curricular e componente de apoio à família.

No âmbito formativo, cabe às autarquias colaborar com as outras entidades, no sentido de que a oferta de cursos a disponibilizar pelas escolas do 2.º e 3.º CEB, das escolas secundárias e escolas profissionais ou por organismos dependentes do Instituto de emprego e formação profissional permita o mais variado leque de opções e seja a mais adequada possível às necessidades de mão-de-obra qualificada evidenciada pelas empresas do concelho ou da região.

Em termos dos cursos de educação - formação, do 2.º e 3.º CEB, são referenciados pelos gestores escolares a disponibilidade de cursos, em Almada na área da restauração e comércio em Palmela, nas áreas da fotografia e eletricidade e, em Sesimbra nas áreas administrativa e assistência à infância.

Os discursos dos gestores relevam uma preocupação na escolha das áreas que despertem interesse dos alunos, que tenham saída profissional e simultaneamente que diversifiquem a oferta educativa no concelho:

“Temos a preocupação de não criar cursos sem saída, e da importância da continuidade formativa no ensino secundário numa perspetiva de ligação ao mundo do trabalho através de protocolo com a associação empresarial da Costa Azul que proporciona os estágios e procura a sua inserção na vida ativa” (E3 AL:2).

“ A área da fotografia é mais prática para os alunos e não era tão conhecida, depois tínhamos um de eletricidade porque os miúdos gostavam e tinham mais tendência para isso e não havia nada em termos de concelho. Temos procurado coisas diferentes para não estarmos a repetir a oferta e no próximo ano se calhar vamos abrir de turismo/restauração em termos de bar porque consideramos que devem ser coisas que os jovens se identifiquem” (E3 PL:3).

“ Tencionamos abrir no próximo ano um ou dois cursos de educação formação porque este é o primeiro ano que temos esta escola assim pronta, a funcionar. O objetivo é ter um curso na área dos assistentes administrativos ou comerciais porque essa área pode ser toda lecionada aqui nas nossas instalações e além disso porque a sinalização feita pela DREL, dos cursos que estavam deficitários” (E3 SS:2,3)

A implementação destes cursos motivou por parte da maioria dos gestores escolares críticas à tutela por falta de espaços adequados e ausência de investimento do ME que condiciona o seu desenvolvimento e a oferta:

“ Em termos de instalações temos adaptado, o material de fotografia é muito caro, o da eletricidade também não é barato, deram-nos um conjunto de equipamento, aquelas casinhas escuras das fotografias e lá conseguimos mas, tivemos de pintar a sala, colocar a água portanto é preciso fazer um investimento que vem das nossas receitas próprias. A DREL não tem dado dinheiro para isso” (E3 PL: 3).

“ A questão dos CEF nunca é considerada nas escolas do 2º e 3º CEB, nós não temos oficinas específicas portanto quando queremos fazer uma coisa mais específica vamos tendo sempre que arranjar outras parcerias. Na zona de Sesimbra mais vila, na anterior escola onde eu estive tinha umas instalações muito más. Era mesmo um mau problema. Não que isso fosse limitativo em termos da escola, mas, as instalações eram limitativas em termos de oferta” (E3 SS:3).

Nos municípios do estudo, a oferta disponível em termos da via profissionalizante do ensino secundário e da formação profissional é deficitária, ainda que a procura não seja destacadamente superior.

De uma forma geral, as propostas situam-se no alargamento da oferta em dupla função: no contexto nacional, em áreas tecnológicas, para uma resposta mais eficaz no mercado de trabalho e numa oferta contextualizada que procure dar resposta às necessidades locais e regionais como são por exemplo em Sesimbra, os cursos na área das pescas (Aquacultura) atendendo à vertente piscatória do concelho e a necessidade de recursos humanos especializados no setor, da agricultura

e vitivinicultura em Palmela e em Almada e Sesimbra na área da hotelaria, restauração e turismo atendendo à zona turística.

A operacionalização das propostas de intervenção carece de uma dinâmica de programação financeira que deve estar expressa no documento da CE. Aliás a alínea c) do n.º 2 do art.º 18.º do DL 7/2003 refere que deverá ser feito um plano de financiamento com a estimativa do custo das realizações propostas e com a menção das fontes de financiamento e das entidades responsáveis pela sua execução.

Quadro 26. Planos de financiamento da carta educativa

	AL	PL	SS
Município	39.445.116.00	Apenas estimado o valor das novas construções 20.770.000.00	13.965.000.00
ME	Não estimado		17.229.000.00

Os avultados investimentos e as prioridades na execução das propostas implicou o recurso a uma programação faseada para a construção de novas escolas ou a reconversão e adaptação das existentes.

Nesse sentido foram estabelecidos três horizontes temporais (curto, médio e longo prazo) que resultaram numa hierarquização na concretização das propostas da CE.

Cabe assim, aos municípios e ao ME a cabimentação das verbas para as realizações propostas.

A cabimentação das verbas pelos municípios surge, em lógica, refletida nos instrumentos de gestão dos municípios.

Tendo em conta a dimensão do investimento municipal inerente à emergente intervenção no parque escolar, foram criados mecanismos financeiros de apoio à concretização das propostas decorrentes do programa de execução.

Os municípios com CE homologada poderiam apresentar candidaturas ao concurso de financiamento no âmbito dos Programas Operacionais inseridos no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

Neste contexto, foram mobilizados recursos financeiros, disponibilizados pelo QREN mas manifestamente inferiores aos investimentos municipais:

“As candidaturas ao cofinanciamento comunitário no âmbito do QREN para cinco escolas resultaram em apenas 29% do respetivo investimento” (D14 AL:1).

“Trata-se de um investimento maioritariamente municipal, embora com apoios de fundos europeus e estatais” (D24 SS:14).

No âmbito da responsabilidade financeira dos municípios, verificámos que a sua capacidade está aquém das necessidades de financiamento das atividades previstas na CE, mas o investimento

municipal é destacadamente superior ao investimento realizado pela administração central no que concerne à operacionalização das propostas enunciadas na CE.

Os municípios relevaram, de uma forma geral, o cumprimento dos seus compromissos:

“ É preciso dizer que nós estamos a cumprir por inteiro a CE e mais nalguns casos antecipámos um ano, nas de médio prazo que é até 2013” (E2 AL:11).

“ A autarquia já atingiu os principais objetivos da CE” (D22 PL:2)

“ O esforço da Câmara tem sido grande e, dentro dos compromissos que estabelecemos na CE, estamos a dar cumprimento” (D1 SS:5).

Verificámos, de forma comum, aos três municípios um investimento prioritário e imperativo na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, traduzindo a importância da frequência da educação pré-escolar no processo de aprendizagem das crianças e estabelecido como fulcral no conjunto das intervenções previstas:

“ No pré-escolar, o que estava previsto para 2013 já cumprimos tudo, ultrapassamos os referenciais da Europa” (E2 AL:7).

“ Temos dado saltos significativos em termos de Pré-escolar (...) vamos continuar com o desenvolvimento deste trabalho mas, é sem dúvida onde nós alcançámos melhor performance” (E2 PL:6).

“ A CM tem vindo a implantar uma série de medidas para aumentar significativamente a oferta da rede pública do pré-escolar” (D16 SS:).

Acresce a consciencialização, destacada pelo município de Palmela que o investimento neste nível de educação passa pela manutenção de uma oferta de maior proximidade:

“ O executivo acha que o investimento na educação deve agora ser canalizado para o pré-escolar, dando a possibilidade a estas crianças, ainda de pouca idade, de permanecerem junto das suas casas” (D22 PL:1).

O posicionamento da administração central motivou fortes críticas face ao incumprimento nos compromissos assumidos aquando da homologação da respetiva CE:

“ O ME não tem investido em Almada nos últimos tempos” (E2 AL:7).

“ A CE é um documento aberto. É uma coisa confortável para dizer quando se espera à partida não cumprir algumas coisas e eu estou a dizer isto porque o incumprimento começa pelo ME” (E2 SS:9).

O município de Sesimbra é manifestamente imperativo quanto ao incumprimento por parte do ME sobre situações de rutura evidente, de incapacidade de resposta nomeadamente ao nível do ensino secundário que apresenta taxas de ocupação das escolas acima dos 100%, motivando a saída de muitos alunos para outros concelhos vizinhos:

“ Um dos problemas associados à CE é o compromisso por parte do ME de construir algumas escolas mas que ainda não foram executadas” (D1 SS:5)

“ Nas escolas da responsabilidade da administração central as más notícias sucedem-se. (...) O concelho tem uma única escola secundária de raiz a servir os seus habitantes. (...) É preciso que o Governo não ignore a situação. As centenas de jovens sesimbrenses que todos os anos têm de procurar colocação no secundário fora do concelho agradecem” (D55 SS:3)

Este constrangimento operacional é igualmente evidenciado pelos gestores escolares que, reconhecem esta dificuldade sentida pelos municípios na concretização de algumas propostas:

“ A autarquia confronta-se com constrangimentos e com extravagâncias da parte do ME que entregou a requalificação das escolas secundárias à Parque Escolar. Verificamos uma preocupação extrema nos aspetos estéticos e de design e nos gastos. Depois abaixo do secundário não existem escolas para o ME. A Câmara intervencionou muito bem no pré-escolar e no 1º CEB mas depois há um vazio que é da responsabilidade do ME (...) as escolas 2,3 degradam-se, o município identifica, assinala mas nada pode fazer. São coisas inexplicáveis. Aqui no concelho há um agrupamento que tem uma escola 2,3 degradadíssima paredes meias com uma escola secundária de excelência. Como é possível convivermos com estas realidades. No ato de homologação da CE há uma responsabilização do ME mas, depois vem o alheamento. ” (E3 AL: 9).

“ Eu acho que encontra dificuldades na concretização das propostas que envolvam financiamentos partilhados” (E3 PL: 8).

“ A DREL assinou a CE, em princípio é um compromisso mas aquilo que lá estava escrito que eu me lembro nada se realizou. Quer dizer fez-se esta escola e nada mais” (E3 SS:11).

4.3. Lógicas de monitorização e revisão

O programa de execução das propostas de intervenção deve ser acompanhado por um processo de monitorização, de forma a detetar ao longo do horizonte temporal, de âmbito médio/longo, os eventuais desajustes inerentes às naturais mutações que ocorrem no território.

Simultaneamente, a CE enquanto instrumento de planeamento educativo, abarca na génese, as dinâmicas do planeamento estratégico, num método de avaliação *in continuum* (Batista e Silva, 2004:4) em que nada pode ser tido como definitivo, como refere Odie citado por Barroso (1989:87):

“ Ainda que seja importante implantar os equipamentos num bom lugar, a experiência nunca está definitivamente correta; mostra que esse lugar não será bom para sempre (...). A localização de um edifício escolar nunca está definitivamente correta; ela depende de um processo permanente de reimplantação ou de transformação que responde à evolução da coletividade”.

Esta rede educativa não estática, influenciada pelos movimentos que se vão operando no espaço local, carece da implantação de uma estratégia de monitorização que acompanhe estas dinâmicas, que atualize a informação, que reflita a atualidade da realidade educativa e formativa local.

Neste enquadramento, entendemos a CE como um processo de final aberto que necessita de adequar-se à evolução da realidade educativa através da recolha de informação atualizada, tal como referido no Manual da CE (2000:3):

“ Um processo de continuidade imprescindível para a atualização do conhecimento da realidade educativo - social e um permanente ajustamento das propostas de intervenção às dinâmicas registadas ”.

Assim, a monitorização assume, significativa importância e utilidade, pois para além de objetivar o acompanhamento, afere o cumprimento do programa de execução das propostas de intervenção, de avaliação da implementação no terreno, se está a ser desenvolvida como o previsto e se os resultados da concretização dessas medidas estão a ser os esperados, de modo a reajustarem-se diretrizes e/ou, se necessário, definirem-se novas trajetórias em termos qualitativos e quantitativos.

Contextualizando na investigação, sentimos, em todos os municípios uma preocupação inicial de monitorizar o processo da CE:

“ Há a preocupação, desde o início de se fazer a monitorização ” (E2 AL:9).

“ Era preciso, desde logo, o acompanhamento do projeto ” (E1 PL:10)

“ Foi estabelecido desde o início da execução da CE, a monitorização deste documento com a finalidade de acompanhar e controlar o processo de intervenção e identificar eventuais mudanças face ao que foi inicialmente previsto ” (D2 SS:192).

Neste contexto, verificámos que todos os municípios desenvolvem dinâmicas de monitorização, assumindo-as como fundamentais no processo da CE e desenvolvidas pelos seus serviços internos.

A operacionalização da monitorização da CE de Almada é da responsabilidade do Departamento de Educação e Juventude, sendo operacionalizada através da Divisão de Equipamentos e Recursos Educativos a quem compete assegurar a gestão da rede escolar a partir da CE.

O município de Palmela, por sua vez adotou uma metodologia diferenciada da elaboração do documento, envolvendo para o efeito, três serviços municipais como a Divisão de Educação, a Divisão de Organização e Qualidade e o Gabinete de Desenvolvimento Estratégico estritamente ligado ao PDM.

Em Sesimbra, a equipa técnica interna do município que, em parceria elaborou a CE, gere, agora, o processo de monitorização da CE.

A opção por equipas de gestão do processo de monitorização de âmbito interno dos municípios permite, em nossa opinião, um desenvolvimento mais ágil do processo porque, para além de terem acompanhado a elaboração da CE, detêm um conhecimento sobre o sistema de ensino e a realidade local que permite um manuseamento mais facilitado dos dados e uma relação de proximidade com os atores que participaram no processo.

Assim, este processo de monitorização, ancorado no espírito do DL 7/2003 deve ser efetuado com a mobilização dos agentes envolvidos no sistema educativo ao nível local, com ênfase para o CME, e com o objetivo central de criar as condições para o estabelecimento de compromissos entre todos os interlocutores da comunidade, como referido em ata do CME de Palmela (D6 PL:1).

Pretendendo o processo de monitorização acompanhar e controlar o processo de intervenção da CE e identificar potenciais desvios é necessário, primeiramente, a implementação de procedimentos estruturados e mecanismos técnicos que operacionalizem as tarefas.

Convocando as orientações do Manual da CE (2000:43,44), o processo de monitorização desenvolvido pelos municípios, compreende três fases:

- Recolha, organização da informação e disponibilização da informação;
- Modelos de transformação da informação em instrumentos de ação;
- Avaliação dos resultados.

Este faseamento reúne a realização de exercícios sistemáticos de atualização, estudos parcelares específicos e orientados, avaliação e ponderação das medidas propostas na CE visando uma visão atual global e particular do estado da educação em termos da população e do parque escolar.

Na primeira fase, que compreende a montagem de um sistema para a recolha e organização da informação, os municípios recorreram à criação de bases de dados, em plataformas informáticas que permitem manter atualizada toda a informação relativamente à situação educativa de cada território municipal:

“ Desde o início do processo de elaboração da CE foi realizada uma base de dados que contém informação referente ao parque e população escolar (...) tem sido atualizada e está concebida para que não se perca o ‘histórico’ dos equipamentos educativos” (D1 AL:176).

“ Foi construída especificamente para a monitorização da CE uma base de dados (...) está organizada de forma a conter a ficha individual de cada estabelecimento de ensino e aí é feito o armazenamento estruturado dos dados recolhidos quer referente à população escolar quer aos recursos físicos” (D23 PL:6).

A este nível, a CM de Sesimbra manifesta algum atraso relativamente à utilização de uma base de dados mais elaborada, estando a utilizar um base de dados criada internamente, até à aquisição de um programa específico, como refere a vereadora da educação:

“ Estamos, atrasados na monitorização (...) temos estado dependentes de uma base de dados de um programa informático que será mais fácil para nós sistematizarmos e introduzirmos os dados. O atraso tem a ver com questões financeiras mas já está adquirido e agora estamos a testá-lo. No entanto, temos recolhido os dados anualmente mas não da forma que seria ideal e existem numa base de dados que criámos” (E2 SS: 7,8).

A base de dados tem uma dupla função pois, por um lado, permite ter a informação sempre atualizada e por outro, chamar à participação todos os atores do processo educativo através da

recolha descentralizada da informação e articulada com os estabelecimentos de ensino, serviços do ME e aparelhos estatísticos de âmbito nacional e comunitário.

Às equipas técnicas das autarquias cabe a tarefa de proceder à centralização e carregamento da informação na base de dados e posterior divulgação.

Ao mesmo tempo, importa referir que este sistema de monitorização, adotado pelos municípios, integra uma bateria de indicadores que vão constituir a base da monitorização da CE, permitindo ter um conhecimento em tempo real da realidade educativa do território, nas suas diferentes vertentes e atuar, posteriormente, como é descrito na CE de Almada:

“O processo de monitorização utilizado no concelho de Almada, tem como principal instrumento um Sistema Integrado de Informação Geográfica, constituído por toda a informação relativa a cada um dos estabelecimentos de ensino (...) e por uma base de dados que integra todas as vertentes quer da população, quer do parque escolar, por anos letivos. Tal sistema permite não só uma atualização destes dados, como também dos indicadores que lhe estão associados, entre os quais se destacam a taxa de repetência, de ocupação, de abandono e de escolarização” (D2 AL:176).

Paralelamente e inserida na dinâmica de monitorização da CE, o município de Sesimbra desenvolveu um estudo de satisfação nas escolas da rede pública do concelho que procurou diagnosticar as perceções, as opiniões, os comportamentos, as necessidades e as expectativas, bem como avaliar o nível de satisfação dos alunos, docentes e dos encarregados de educação.

Numa segunda fase e decorrente da informação recolhida e organizada na fase antecedente é elaborada uma análise interpretativa que é transformada em instrumentos de ação a desenvolver, de que referenciamos a carta de unidades especiais de educação construída em 2009 pelo município de Almada e parte integrante da CE.

Estas ações visam garantir o cumprimento das grandes linhas orientadoras da CE ou, se necessário, a sua reformulação face a dinâmicas não previstas no processo e o seu impacto.

Da conjugação das fases anteriores é realizada uma avaliação dos resultados, enformada num relatório, conforme referência dos interlocutores:

“ A avaliação dos resultados estará refletida num relatório de monitorização que deverá ser produzido periodicamente (anualmente ou de dois em dois anos) (...) poderão ser identificados os reajustes necessários, ou incluir algumas recomendações que poderão, fundamentar novas propostas de intervenção ou até mesmo a revisão da CE” (D23 PL:6).

“A avaliação dos resultados começa com a elaboração do programa de ações e conseqüente apreciação do seu impacto no seio da comunidade escolar. Para o efeito será elaborado um relatório de progresso (no final de cada ano letivo, ou de dois em dois anos, de forma a tornar-se verdadeiramente num processo de monitorização orientado para os resultados) da própria CE e dos instrumentos de ação que poderão levar à mobilização de novos recursos físicos, humanos ou institucionais e a ajustamentos estratégicos considerados pertinentes” (D2 SS:194).

Estes relatórios de avaliação são acompanhados de espaços de debate e reflexão, em sede de CME e em encontros com a comunidade educativa sobre o desenvolvimento da CE, propondo-se os ajustes estratégicos considerados pertinentes face ao diagnóstico traçado.

Em Palmela, os relatórios decorrentes dos exercícios de monitorização são apresentados e debatidos com a comunidade educativa, numa prática de monitorização participada referida pelo vereador e pela diretora do agrupamento de escolas:

“ A monitorização da CE foi discutida na freguesia do Poceirão” (E2 PL:4).

“ Há pouco tempo houve uma reunião de monitorização. Deram-nos a conhecer o documento. Enviaram-nos uma convocatória para participarmos numa reunião no agrupamento de escolas do Poceirão, até mesmo para descentralizar porque se não for assim nunca íamos ao Poceirão porque é longe” (E3 PL:7).

A alteração global do documento poderá ser realizada quando os municípios considerem que a CE já não traduz a realidade educativa do concelho e sempre que haja necessidade de reformular os objetivos e redefinir as metas a atingir.

No âmbito da revisão da CE, o DL 7/2003 fixa a periodicidade de 5 em 5 anos para a sua realização, sendo que os municípios de Almada e Sesimbra manifestaram este propósito:

“ No próximo ano, em 2012, vamos proceder a uma revisão formal da CE. “ (E2 AL:9).

“ Estamos a preparar uma revisão (...) já houve alterações no terreno” (E2 SS:8).

No entanto, o município de Palmela considera não ter havido significativas alterações que justifiquem a revisão do documento:

“ A monitorização que temos feito não induz uma revisão” (E2 PL:5).

5. A carta educativa e as políticas educativas locais

Ao analisar a situação portuguesa, Fernandes (2005:201) afirma que se estão a verificar evoluções significativas nas políticas educativas municipais, operalizando-se mudanças, fruto de alguma abertura do quadro legal e da afirmação dos municípios através da sua intervenção.

Neste contexto, procuramos descrever e analisar a intervenção municipal dos três municípios do estudo, as conceções que detêm da educação, a amplitude e a natureza das suas intervenções, as adaptações realizadas nos serviços internos das autarquias e os investimentos realizados na área da educação.

Um exercício reflexivo sobre as práticas educativas dos municípios e os seus sentidos que procurámos percecionar e caracterizar, por forma a aferir a existência de uma política educativa local e avaliar a importância estratégica da CE no seio da política educativa local.

5.1. Consequências e mudanças no território

A CE é um modelo de desenvolvimento e reordenamento da rede educativa concelhia através de um conjunto de objetivos e propostas de intervenção. A CE é, também, um documento de particular importância estratégica, ao nível municipal, já que o seu cumprimento terá implicações na qualidade da vida futura das respetivas populações. A CE é assim um processo de mudança, já, com consequências visíveis nos municípios do estudo.

A operacionalização das propostas de intervenção e os investimentos concretizados de acordo com a CE constituíram passos significativos para reforçar a qualidade da oferta dos equipamentos do pré-escolar e 1.º CEB, procurando superar as necessidades identificadas nos diagnósticos estratégicos num quadro do desenvolvimento local sustentado.

Esta execução opera mudanças e repercussões na rede educativa, no sentido de uma melhor oferta e qualidade da vida dos munícipes, como referido no relatório do PDM de Almada:

“ Requalificaram-se e dotaram-se os edifícios escolares de condições ajustadas ao atual quadro programático, efetuaram-se obras de manutenção nos edifícios escolares e registou-se a criação e melhoria de serviços / equipamentos oferecem uma qualidade adicional ao parque e comunidade escolar” (D23 AL:44).

Entre as consequências e mudanças mais evidenciadas pela execução das medidas preconizadas na CE salientamos:

→ O alargamento estratégico da rede educativa, derivado de um planeamento estruturado e sustentado, onde os edifícios escolares foram estrategicamente localizados procurando corrigir assimetrias verificadas.

“ O concelho deixou de ser centralizado e passa a ser um concelho policêntrico. A CE é um instrumento de construção de um concelho policêntrico, tem vários centros, os centros em torno de uma escola, de um pavilhão que foi construído num sítio onde não havia gera movimentos, sociabilidades, rotinas urbanas” (E2 AL:9).

→ A requalificação e modernização do parque escolar cumprindo não só o que são exigências educativas, mas indo mais além, apostando em espaços diversificados aptos para as práticas pedagógicas, para as AEC e a CAF e no sentido da eliminação dos regimes duplos e conseqüente generalização do regime normal de funcionamento no 1.º CEB.

“ Está definido na CE as prioridades de intervenção, primeiro na melhoria do edifícios e depois claro paralelamente a isso responder à rede com eliminação progressiva dos duplos” (E1 AL:11).

→ Um significativo investimento no pré-escolar com resultados e um conseqüente aumento da taxa de cobertura da educação pré-escolar.

“ Mas, talvez a maior alteração foi a nível do pré-escolar porque era uma das valências que havia em menor quantidade” (D20 AL: 9).

“ Em dois anos letivos, reforçamos a oferta com dez novas salas de pré-escolar na Quinta do Conde (...) é essencial que as crianças passem pelo pré-escolar porque depois entram para o 1.º CEB já com algumas aptidões desenvolvidas, têm melhores condições para atingir o sucesso escolar e em termos sociais é importantíssimo para as famílias” (D53 SS:20).

→ Uma nova tipologia de edifícios escolares com valências diversificadas representando um novo e significativo passo na criação de uma rede escolar de maior qualidade.

“ Todas as novas escolas são feitas com base nos critérios do ME e portanto têm refeitório, biblioteca, polivalente, gabinetes de administração e associação de pais, sala de professores, de coordenação e das auxiliares. As dimensões são as adequadas àquilo que se prevê em número de alunos (...) recreio coberto e descoberto e campo de jogos” (D29 AL:37).

→ Uma maior e melhor oferta educativa através da intervenção nos edifícios escolares, com repercussões numa maior participação da comunidade.

“ Melhorou bastante a sua qualidade quer a nível do ensino, quer das infraestruturas, qualificaram o ambiente onde elas estão inseridas (...) agora as pessoas participam mais, os pais participam ativamente na escola (...) É uma comunidade muito presente já não é uma escola que feche a porta às 18h. Não pelo contrário, tem atividades à noite, Quinta do Anjo, por exemplo, mostra o cinema à sexta-feira, para os miúdos e para os pais, tem a venda durante o dia dos bolinhos, tem algumas atividades que aproxima e eu acho que melhorou grandemente a qualidade do ensino com o novo equipamento” (E3 PL:9).

→ A constituição dos territórios educativos como princípio base do reordenamento da rede residindo na conversão espacial do conceito de TE que permite organizar o concelho em áreas, nas quais se assegura a escolaridade obrigatória em funcionamento vertical como resposta ao princípio de integração e sequencialidade definido na LBSE.

Nesta filosofia e considerando que em cada TE deverá haver uma escola EB2,3 ou ES verificamos previsões díspares relativamente à criação de TE. Pensamos que tal disparidade é motivada pela necessidade de construção de escolas EB2,3 e ES nos concelhos de Palmela e Sesimbra.

Quadro 27. Agrupamentos de escolas e propostas de territórios educativos das cartas educativas

	Almada	Palmela	Sesimbra
Agrupamentos escolares existentes	12	3	5
Territórios educativos a constituir	12	6	7

→ O alargamento da oferta de cursos de educação/formação e profissionais, em áreas que respondam aos interesses dos alunos e vão encontro das características territoriais preconizando a ligação da escola ao meio como comprovado anteriormente.

Sendo que os três municípios aderiram ao movimento das cidades educadoras, a CE representa um importante contributo para a construção da cidade educadora como referenciado pelos autarcas de Almada e Palmela¹³:

“ A CE é um instrumento de construção de cidade e cidade é aqui onde se vive, onde se mora mas, onde se estuda, onde se tem lazer ... uma cidade educadora ” (E2 AL:8).

“ Nós fazemos parte da rede das cidades educadoras e temos ideia de que qualificamos o nosso território quando qualificarmos os nossos cidadãos ” (E2 PL:13).

Numa lógica de planeamento, o processo tendente à elaboração da CE deve relacionar-se com as outras iniciativas de desenvolvimento que devem convergir com o planeamento educativo. Ou seja, uma estratégia de desenvolvimento educativo deve ser inserida numa estratégia de desenvolvimento integrado, dado que este visa criar condições básicas à expressão e valorização das potencialidades diversificadas das pessoas, dos grupos e as instituições. Há pois, necessidade de articular a CE com outras formas de intervenção dos municípios, nomeadamente com as atuações de ordenamento do território, especificamente com o PDM, os PU's e os PP's, com as ações de discussão sobre o futuro do concelho, com o plano e o programa financeiro municipal, apesar de alguns serem particularmente relevantes:

“ Há um projeto de desenvolvimento que está vertido nos setes eixos de desenvolvimento estratégico que queremos ser e nestes sete eixos é clara a importância da educação e da investigação e desenvolvimento ” (E2 AL: 23).

“ A carta educativa, o projeto educativo municipal e o plano de desenvolvimento social estão numa sintonia muito grande, em articulação completa ” (E2 SS:3).

5.2. A construção da política educativa local: ação, estratégias, estruturas e instrumentos

Presentemente, o figurino que enquadra a participação do poder local na educação subentende uma mudança de perspetiva, remetendo-o para um papel mais ativo e interventivo na dinâmica educativa e na conceção e planeamento da educação.

Mas o atual quadro de competências já referenciado anteriormente, apesar de dotar as autarquias de novos poderes, na generalidade, não reúne concordância total, sendo considerado pelo autarca do município de Almada como:

“ Um paradoxo e a coisa dá que pensar. Afinal a lei portuguesa atribui aos municípios portugueses, aos governos locais, objetivos meramente instrumentais, operacionais, que nem precisávamos ser CM eleita para fazer isso, qualquer organismo desconcentrado de uma administração pública poderia fazer isto ” (E2 AL:6).

¹³ O município de Sesimbra aderiu ao movimento das cidades educadoras no ano de 2011.

Esta instrumentalidade das competências vai ao encontro do pensamento de Pinhal (2003a:1) e corroborado pelo autarca de Almada, ao traduzir a obrigação de executarem um certo conjunto de tarefas operacionais, logísticas e de apoio e desta forma atribuindo às autarquias o papel de executor técnico e financeiro:

“ A lei pede às Câmaras Municipais que sejam uma espécie de construtores civis, que sejam a santa casa da misericórdia e que sejam operador rodoviário ” (E2 AL:9).

Estão de fora competências em áreas-chave do sistema educativo como é o caso do currículo, como refere o vereador de Almada:

“Nós construímos, transportamos e alimentamos, pagamos e não entramos propriamente no sistema, do ponto de vista da gestão do sistema educativo (...) não estou a defender uma entrada de forma muito atuante no currículo mas, para entrarmos na gestão do sistema também devíamos participar de alguma maneira nalguma áreas que tem a ver com a territorialização da ação educativa.” (E2 AL:9)

Aliás, em matéria de descentralização de competências, o estudo reforçou a posição há muito assumida pela ANMP¹⁴ no que concerne ao processo político de transferência de competências para o poder local. No seu entendimento qualquer transferência não pode efetuar-se sem estarem garantidas duas condições indispensáveis, por um lado, a certeza dela resultarem vantagens inequívocas para os cidadãos e para a sua qualidade de vida, de outro, que estejam acautelados, desde logo, os instrumentos legais e financeiros que garantam o seu bom cumprimento.

Também os municípios do estudo manifestaram-se, em teoria, defensores de uma verdadeira e efetiva descentralização educativa para o poder local desde que acompanhada das verbas que a tornem verdadeiramente exequível, como é bem explícito pela autarca de Sesimbra:

“ Eu concordo, em teoria, com uma capacidade maior que os municípios deveriam ter na decisão do processo educativo. Portanto, concordando em teoria, acho que esta concretização só é eficaz e só resulta na melhoria da oferta que se dá às populações se ela for feita em primeiro lugar com meios ” (E2 SS:11).

Importa referir que o histórico dos processos de transferências após a revolução de democrática, iniciado em 1984, é marcado por algumas tensões e conflitualidades entre municípios e governo, resultantes da imposição de ónus financeiros decorrentes das transferências de competências. Este bloqueio sistémico que constituem entraves a uma sã administração educacional a nível local por forma a otimizar os objetivos da eficiência ou da eficácia, ou sequer cumprir minimamente desígnios de subsidiariedade ou descentralização (D2 AL:36) persiste até hoje, agitando e provocando reações por parte dos municípios.

¹⁴ In [http:// www.anmp.pt](http://www.anmp.pt)

Aliás, a atitude e posição dos municípios do estudo face à contratualização decorrente do DL 144/2088, de 28 de julho é a confirmação traduzida na não subscrição dos contratos de execução, evocando-se que esta transferência não visava uma melhoria das condições de educação, mas tão só aliviar o ME de encargos como relataram os autarcas de Palmela e Sesimbra:

“ A descentralização das outras competências não assinámos. Não estávamos de acordo. O que estava em cima da mesa não era uma descentralização de competências mas uma transferência de encargos ” (E2 PL:10).

“ O Governo não nos estava a descentralizar competências, estava a transferir obrigações, estava a tratar os municípios como se fossem uma secretaria-geral do ME e isto não melhora nada ” (E2 SS:11).

Objetivamente, os municípios reclamam por outra descentralização, que atenda às características específicas de cada local e efetive a autonomia local e das escolas como defende a autarca e o diretor do AE de Sesimbra:

“ Pese embora a necessidade de haver uma matriz nacional, emanada do ME mas, que em termos locais as coisas pudessem ser mais agilizadas e pudesse haver alguma autonomia local e das escolas para pôr em prática coisas que têm a ver com a especificidade, com os recursos e com as necessidades de cada território ” (E2 SS:16).

“ A minha visão é tudo fora do central, tudo completamente no local (...) parecem que querem dar autonomia (...) o que dão é autonomia administrativa, que não vale nada ” (E3 SS:11).

Embora discordando da forma e do processo que encerra em si a transferência das competências e atribuições em matéria de educação, os relatórios de gestão municipal confirmam o cumprimento das competências legais.

Para além da configuração determinada pela estrutura legislativa, os municípios conscientes das necessidades e do valor sua intervenção no plano educativo, intervêm em áreas a que não estão legalmente obrigados, realizando na prática alguma descentralização que a lei ainda não fez, numa espécie de subsidiariedade ao contrário (Pinhal, 2003a:16).

É no exercício destas “competências morais” (Prata, 2002:176) que a atividade educacional dos municípios ganha um cariz mais interessante, como refere o autarca de Almada:

“ O trabalho além competências é verdadeiramente mais interessante. Eu costumo dizer que no cumprimento das obrigações legais aplicáveis ou seja dentro da lei trabalhamos dentro do que o orçamento permite, para além da lei fazemos o que as nossas ideias determinam e as parcerias com as escolas possibilita (...) em boa verdade é que trabalhamos muito melhor para além da lei ” (E2 AL:11).

Nesta intervenção além competências destacam-se os projetos socioeducativos que os municípios do estudo oferecem e desenvolvem em parceria com as escolas numa ligação ao meio e à formação dos alunos, constituindo a porta de entrada para a intervenção dos municípios no

domínio do currículo, podendo contrariar o caráter meramente logístico e operacional atribuído às intervenções municipais de âmbito legal.

Em Almada, o município dinamiza desde 1994, o Plano de Ação Cultural, protagonizando a moldura conceptual do exercício para além competências, constituindo um instrumento de promoção das grandes orientações estratégicas do município, como explica o autarca:

“ São claramente prenunciadores da nossa postura na comunidade educativa e quais são as áreas que nós selecionamos como áreas determinantes ” (E2 AL:15).

Em domínio similar em Palmela, é dinamizado o Programa de Apoio aos Projetos de Escola numa aposta na formação dos seus habitantes e em parceria com a comunidade educativa.

O município de Sesimbra revelou uma significativa preocupação pelas situações de risco, de abandono e insucesso escolar desenvolvendo programas de intervenção para colmatar e/ou atenuar problemas identificados no Estudo de Satisfação (2008) e nos eixos estratégicos do PEL (2010).

Neste contexto, a CM de Sesimbra desenvolve um projeto ao nível da orientação vocacional e um projeto-piloto “ Abandono Zero ” de prevenção e combate ao abandono escolar e à exclusão social, procurando o regresso à educação e/ou formação profissional com vista à empregabilidade e inserção na vida ativa.

A singularidade de Almada, no que concerne à disponibilidade de ensino superior, leva o município a dinamizar anualmente uma mostra promocional dos cursos e ofertas existentes no concelho, numa estratégia de incentivo à procura das instituições de ensino superior, num consequente aumento da qualificação da população e ingressão no tecido empresarial do concelho com vista a um desenvolvimento sustentável local.

É nesta multiplicidade de facetas que os municípios têm atuado, assumindo-se não apenas como executores das políticas governamentais mas agindo no sentido da sua complementaridade através de iniciativas próprias e locais que apontam para a emergência de uma política educativa local e para a emergência passagem da gestão territorializadora das políticas do Estado para a construção de políticas de território (Pinhal, 2010).

Este acréscimo de atuação na educação fez, também, emergir uma maior capacidade de meios humanos e técnicos dos municípios, para fazer face não só às novas exigências como às dinâmicas e práticas que os municípios foram criando e desenvolvendo em cada local.

Para isso, constatamos que os municípios do estudo procederam a alterações nas estruturas organizacionais dos seus serviços, através da criação de divisões de educação ou num nível mais macro, de departamentos de educação, no caso dos municípios de Almada e Palmela.

Também o investimento ao nível da educação é denunciador do grau de intervenção dos municípios. Iniciado logo após a restauração do poder local temos verificado um investimento

significativo como confirma a despesa realizada na área da educação e os valores percentuais face às despesas globais previstas de cada município do estudo:

Quadro. 28. Síntese das despesas globais previstas dos municípios do estudo no triénio 2008.2010

	2008		2009		2010	
	O. Municipal	O. Educação	O. Municipal	O. Educação	O. Municipal	O. Educação
Almada	94.997.787	15.141.313 15,9%	111.897.298	16.878.491 15,1%	92.885.983	16.255.047 17,5%
Palmela	26.550.598	3.923.458 14,8%	39.289.249	10.109.522 25,7%	31.844.940	4.983.733 15,7%
Sesimbra	53.566.733	3.401.761 6,4%	57.190.807	5.138.100 9,0%	60.973.743	5.265.500 8,6%

Fonte: Opções do Plano e orçamentos dos municípios

Resultante de todo o enquadramento anterior, que procura descrever e interpretar, ainda que forma sucinta, a intervenção municipal na área da educação pensamos que é perfeitamente possível pensar-se na existência de uma política educativa do município.

Nesta abordagem, evidenciamos a determinação dos autarcas face à existência de uma política educativa local que é reconhecida de forma perentória pelos gestores escolares:

“Existe completamente uma política educativa local em Almada. Há uma estratégia definida, a autarquia sabe o que quer atingir, que caminho seguir” (E3 AL:16)

“Têm uma orientação, são flexíveis em ouvir as nossas preocupações” (E3 PL:13).

“Há uma política educativa local em Sesimbra” (E3 SS:14).

Relativamente à existência de projeto educativo local verificámos que à exceção de Sesimbra, a ação municipal não está balizada por projetos educativos próprios. Na voz do autarca, o município Almada não tem projeto educativo local mas estão em fase de construção:

“Estamos num processo de construção de um projeto educativo a partir dos documentos que já existem. Mas, falta ...um documento... o PEL” (E2 AL:15).

O município de Palmela revela a singularidade de uma CE Projeto porém entendemos que não a assume como projeto educativo local, perdendo-se uma virtualidade e o carácter inovador do documento:

“A nossa CE é um projeto (...) não temos nenhum projeto educativo local mas, estamos a trabalhar nele. Estamos a iniciar, é importante para nós” (E2 PL:13).

Por seu turno o município de Sesimbra revelou ter um Projeto Educativo Municipal de iniciativa e construção própria, onde se identificam os principais problemas do concelho e se traça um plano de ação. A sua necessidade emergiu nos trabalhos de construção da CE, ilustrando a afirmação de Pinhal (2009:457)

“Os municípios quiseram primeiramente estabelecer a CE, mas alguns compreenderam que é um instrumento ao serviço do projeto educativo e desencadearam o processo de elaboração de projetos educativos municipais ou locais”.

Neste enquadramento, a CE poderá ser considerada como um documento impulsionador da construção de um PEL que procura dar sentido aos objetivos da ação municipal e organizar a prossecução das metas e finalidades.

A CM de Sesimbra promoveu a elaboração destes dois documentos orientadores – a CE e o PEM que constituem dois guias basilares, uma espécie de *Magna Carta* (D1 SS:5) para a política educativa local de Sesimbra como destacou a vereadora:

“A CE já abria a porta ao PEM que veio a surgir depois. São os dois instrumentos estratégicos, quer um quer outro são verdadeiramente complementares” (E2 SS:3).

Os dados permitiram aferir que a carta educativa ocupa um papel orientador das políticas educativas municipais, um guia ou um livro de bordo como referiu o autarca de Almada.

Todo o processo de construção da CE permitiu, numa primeira fase, a realização de um exercício de diagnóstico, uma compreensão e interpretação da realidade de cada território e numa segunda, o traçar de metas e estratégias para o desenvolvimento local, traduzindo um rumo a dar, influenciando as políticas educativas locais e no futuro, traduzirá as opções política e estrategicamente tomadas.

É um documento orientador da política local, como refere o autarca de Palmela:

“A CE é sem dúvida um documento orientador da política local pois permite-nos definir as nossas prioridades em relação à educação, permite-nos tomar decisões” (E2 PL:12).

Contudo, os municípios revelam necessidade de complementar a sua ação através da criação de um projeto educativo local que insira a intervenção educativa numa perspetiva de desenvolvimento da comunidade (Canário, 1999:12).

A carta educativa e o projeto educativo local revestem-se de pertinência e importância como instrumentos orientadores da política educativa local. Instrumentos que diagnosticam a realidade, identificam as necessidades, idealizam e projetam o futuro e transformam o território numa dinâmica de participação e de construção de políticas educativas locais promotoras do desenvolvimento local sustentado.

6. Potencialidades e fragilidades da CE

Na visão dos interlocutores que transpareceu da análise feita, a elaboração e execução da CE é condicionada pelo poder central. Por outro lado, os interlocutores entendem como positiva a possibilidade de se adaptar a rede escolar à realidade municipal, o facto de se poder envolver os diferentes atores locais na definição dessa realidade e a necessidade de se ter uma visão de futuro para a educação a nível municipal, procurando uma CE singular.

Eis o conjunto de potencialidades e de fragilidades que foi possível identificar, relativamente à competência de elaboração, concretização e monitorização da carta educativa municipal e sua contextualização nas políticas educativas locais sustentadas nos discursos, nas práticas e nos contextos do estudo:

Potencialidades e fragilidades da carta educativa

Conceção dinâmica de planeamento estratégico, prospetivo e interativo à escala municipal;

Adaptação da rede escolar às características e necessidades territoriais populacionais e educativas do município numa construção pensada e construída localmente;

Oportunidade de debate alargado sobre o sistema de educação e de formação proporcionador de um melhor conhecimento sobre o território educativo;

Dispositivo de participação com envolvimento dos atores locais e comunidade na definição e discussão das políticas de planeamento e reorganização da rede educativa;

Exercício de aprofundamento da cidadania e da democracia;

Instrumento de acesso a recursos financeiros que viabiliza a concretização das propostas;

Instrumento de consequência e mudança, com impactos qualitativos no sistema educativo a nível local através da requalificação e ampliação da rede com equipamentos modernos;

Instrumento promotor do desenvolvimento local sustentado.

Relações de tensão e desconfiança entre o poder local e o poder central;

Fraca flexibilidade da administração central face às especificidades e vontades locais;

Tendência da administração central para não ter em consideração as cartas educativas aprovadas, designadamente por razões ligadas à crise orçamental atual,

Capacidade limitada de âmbito organizacional interno dos municípios;

Pouca apropriação da CE por parte dos gestores escolares;

Complexidade técnica da CE, condicionadora de participação no CME;

Pouco apoio da administração educativa desconcentrada;

Implementação condicionada a condições políticas e institucionais, designadamente condições financeiras.

Conclusão

A investigação desenvolvida incidiu sobre a temática do planeamento educativo local em três municípios, pretendendo-se conhecer e refletir sobre a construção e implementação da CE, contextualizando-a na intervenção educativa municipal e procurando perceber se a CE é um instrumento estratégico na construção e desenvolvimento das políticas educativas locais.

Após a análise e discussão dos dados recolhidos procurámos evidenciar as interpretações singulares ou similares alicerçadas no referencial teórico desenhado, procurando a construção de linhas de significado.

Dando cumprimento aos propósitos desta investigação, apresentamos as conclusões numa estrutura constituída pelos três eixos de análise:

- O processo de construção da carta educativa;
- O processo de implementação, monitorização e revisão da carta educativa;
- A carta educativa e as políticas educativas locais.

O processo de construção da carta educativa

Na década de 90, associado a toda a dinâmica desenvolvida em torno da construção dos primeiros PDM e à consciencialização da necessidade de planear o desenvolvimento, alguns municípios começaram, por iniciativa própria, a desenvolver processos estratégicos, de médio e longo prazo, revelando uma vontade expressa de intervir de forma mais estruturada no sistema educativo ao nível local nomeadamente no planeamento da rede de instalações e equipamentos de educação e ensino.

A publicação da Lei 159/99 veio estabelecer a obrigação legal dos municípios produzirem as cartas escolares e, ainda que, pouco esclarecidos e na ausência de referencial normativo, alguns municípios avançaram com processos de construção das cartas escolares, parecendo ter puxado de alguma forma pela regulamentação normativa que veio a surgir 4 anos mais tarde, com o DL 7/2003.

A investigação veio, confirmar a existência de CE nos três concelhos do estudo e de historiais anteriores ao ano de 2003.

Dos três municípios analisados, o município de Sesimbra foi o único que tinha iniciado o processo de elaboração da carta escolar antes da Lei 159/99, nomeadamente em 1997, constituindo-se como um dos exemplos ilustradores da afirmação de Pinhal e Viseu (2001:43)

“ Muitos municípios agiram antes que a lei tivesse vindo a generalizar a obrigação”.

Em destaque, foi ainda, o único município do estudo que, concluiu em 2001, o processo de construção de um instrumento de planeamento da rede educativa, designado de carta de equipamentos de ensino.

Do outro lado, os municípios de Almada e Palmela iniciaram a redação da carta escolar, em 1999 e 2001 respetivamente, após a Lei 159/99 e antes da regulamentação do DL 7/2003, com percursos processuais morosos e diferenciados.

No município de Almada registaram-se constrangimentos na finalização do processo de carta escolar, decorrentes de hesitações de carácter metodológico e político e de novas orientações da administração central, enquanto em Palmela a CE Projeto, um conceito mais próximo do atual, desenvolveu-se por módulos, fazendo prolongar o processo, no tempo, até 2003.

Em boa verdade, a regulamentação normativa redirecionou e reorientou os trabalhos em curso (Almada e Palmela) ou suscitou a reformulação da carta escolar já existente, salientando-se que a essa existência conferiu ao município de Sesimbra uma experiência e uma referência importante na elaboração da CE subsequente ao DL 7/2003.

Numa interpretação analítica sobre as diferenças conceptuais nos dois modelos de planeamento educativo, evidenciou-se que a carta escolar estava mais centrada nos dados, perspetivava um modelo pouco abrangente, um instrumento com pouca visibilidade e desconhecido dos agentes educativos.

Por sua vez, a CE preconiza um modelo que exige um conhecimento mais pormenorizado da realidade local, que permite a definição de caminhos e sustenta as projeções e propostas que objetivam a satisfação das necessidades identificadas em cada contexto local, numa conceção dinâmica de planeamento, ao pensar o presente e projetar o futuro numa lógica de avaliação permanente.

Sendo o objetivo primeiro da CE, o redimensionamento da rede escolar, melhorando a rede e a oferta, identificámos objetivos específicos similares às três cartas analisadas, no que concerne ao alargamento e desenvolvimento da oferta da educação pré-escolar, a modernização, ampliação e requalificação do parque escolar, a generalização do regime normal de funcionamento no 1º CEB, a ampliação da oferta formativa e a consolidação da escola a tempo inteiro, com o prolongamento de horário na educação pré-escolar e as atividades de enriquecimento curricular no 1.º CEB.

Ao município cabe um lugar central em todo o processo, pelas atribuições e competências que lhe são conferidas nas fases de elaboração, gestão e monitorização da CE.

É neste quadro de responsabilização máxima do município que o estudo veio comprovar que a construção da CE depende, em lógica, da capacidade técnica e financeira de cada município.

O município de Almada relevou maior capacidade técnica, concretizando uma produção totalmente autónoma, ao invés dos municípios de Palmela e Sesimbra, que revelaram necessidades de apoios externos, embora de níveis diferenciados na construção da CE.

O recurso a entidades externas adveio de constrangimentos ao nível de quadros especializados no município de Palmela e da opcionalidade de uma coordenação do projeto no município de Sesimbra, inversamente ao pensamento de Pinhal (2009:459)

“ Os municípios deveriam dispor de quadros especializados nos domínios da educação e do planeamento, capazes de produzir a CE, embora apoiados pelo ME.”

O estudo revelou que os custos inerentes à construção da CE não constituíram fator que condicionasse o processo. Aliás todos os municípios revelaram capacidade financeira própria considerando que a comparticipação financeira do ME não foi determinante para os incentivar e nada decisiva para um avanço mais célere do processo.

Independente da chamada à colaboração de entidades exteriores, entrevistaram sempre os serviços municipais, nomeadamente os serviços de educação e de planeamento urbanístico numa metodologia de trabalho partilhado, comprovando a hipótese de que os técnicos das áreas de educação e planeamento tiveram uma intervenção essencial na elaboração da CE.

A investigação permitiu-nos aferir que a intervenção de entidades exteriores nos processos de construção da CE dos municípios de Palmela e Sesimbra foi acompanhada de uma articulação estreita entre as partes. No caso do município de Palmela, contrariou mesmo a ideia de partida de que tratava de um caso de elaboração externa, já que se verificou ser um caso misto.

Na elaboração estrutural da CE, os municípios do estudo, baseados pelas diretrizes emanadas centralmente, recorreram aos suportes referenciais do ME, às orientações da ANMP, aos princípios substantivados na lei e aos parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa fixados.

No entanto, a CE dos municípios do estudo ao apresentarem percursos e estratégias metodológicas diferenciadas parecem expressar uma vontade de rejeição à uniformização através da produção de um documento singular que atenta às especificidades dos territórios. Assim, consideramos estar perante uma reunião da limitação normativa com a liberdade de construção própria que os municípios do estudo demonstraram.

Na globalidade, verificamos que as diferenciadas opções e dinâmicas processuais implementadas pelos municípios conduziram a práticas distintas e politicamente desconcertadas pese embora a governação pela mesma força política, contrariando a hipótese por nós delineada.

Em génese conceptual, as cartas educativas analisadas são instrumentos de planeamento onde emergiram trajetórias de reflexão e de debate público com uma ampla participação.

A participação e discussão desenvolveram-se no CME, prolongaram-se nos órgãos autárquicos, CM e AM, a quem a lei atribui competências de elaboração e decisão e em diversos fóruns e debates de âmbito comunitário com a população interessada.

A abordagem ao papel do CME suscitou, de imediato, imperativas críticas ao seu modelo conceptual, e efusivamente pelos municípios onde já existia CLE.

Na voz dos intervenientes, o CME é considerado fechado na sua composição pela norma legal que instituiu um modelo uniformista, igual em todo o território nacional, ao contrário do CLE, cuja composição dependia da própria iniciativa e dinâmica local onde se procurava integrar as especificidades locais.

Os municípios de Palmela e Sesimbra revelaram historiais de CLE e reconhecidas boas práticas que despoletaram nos inícios dos anos 90, descomprometidos de qualquer determinação normativa. O município de maior dimensão, Almada, apesar de tentativas de criação em 1994 e 1997 com a aprovação de um regulamento, nunca chegou a constituir este fórum de participação, antes que a lei o viesse impor.

O estudo permitiu assinalar que o CME mostra ser um órgão com pouco impacto nas decisões locais, com pouca visibilidade e pouco representativo, cuja regulamentação urge repensar, de modo a chamar a si a participação das escolas e da comunidade local.

Assim, neste quadro de representatividade, verificámos uma participação essencialmente centrada nos conselheiros docentes e pais, reveladora, no nosso entendimento, de alguma dificuldade de natureza técnica em opinar sobre a CE e confirmadora da ideia expressa na hipótese. Uma participação que classificamos de parcial (Paterman, 1970, citado por Fonseca, 1998) e limitada ao cumprimento das suas competências no âmbito do acompanhamento processual da CE e emissão de pareceres formais, porém vazia de poderes decisórios. No entanto, verificámos que as boas práticas do CLE de Palmela influenciaram o nível de participação e discussão sobre a CE no atual CME, registando uma dinâmica singular no contexto dos municípios do estudo.

A participação e a discussão da CE na CM foram caracterizadas por debates breves, discursos pacíficos, amenas análises que resultaram em deliberações unânimes, remetendo para a AM onde o debate foi mais político e pautado por considerações decorrente de posições de ordem política.

A investigação empírica permitiu identificar, em sede de AM, ambientes diferenciados de positividade e crítica construtiva em Almada, de equilíbrio de posições em Palmela e de uma discussão marcadamente mais política e aguerrida em Sesimbra.

Ao nível da administração central assinalámos um apoio moroso e pouco esclarecedor na fase de elaboração da CE e uma participação com particular relevância no ato de homologação que

encerra uma duplicidade técnica e política uma vez que subentende o exercício de controlo vertical e o compromisso do ME com as propostas e a sua operacionalização.

A análise dos discursos dos gestores escolares denota uma mudança notável no relacionamento dos professores com os municípios, relativamente a outros tempos. Verificámos que existe uma proximidade, uma colaboração interativa entre as atividades escolares e municipais, expressando agrado pela relação próxima e pelo trabalho de parceria que desenvolvem. No âmbito do processo da CE os gestores manifestaram satisfação, sentindo-se particularmente ouvidos e respeitados.

Esta pluralidade de atores intervenientes permitiu-nos aferir lógicas similares, nos municípios do estudo, ao nível da valorização da participação da comunidade local criando mecanismos de promoção e incentivo à participação na construção da CE. Aliás, o contacto com a comunidade local parece ser um princípio maior na atuação dos municípios do estudo como provam os exercícios de democracia participativa¹⁵ e suas dinâmicas promovidas nos três municípios e inserindo-se as dinâmicas processuais do planeamento da rede educativa de forma lógica e natural.

Consideramos ser a construção de territórios de participação através de uma governação local de proximidade, de envolvimento crítico e corresponsabilizado de todos numa sustentabilidade participativa e de aprofundamento da democracia.

O processo de implementação, monitorização e revisão da carta educativa

As estratégias de divulgação adotadas pelos municípios decorreram dos procedimentos utilizados no processo de construção da CE, confirmando, sem margem, a hipótese de partida.

O processo histórico de indefinição na gestão do parque escolar associado ao posicionamento geográfico dos municípios do estudo na AML com significativas áreas de crescimento demográfico gerou deteriorações, saturações urbanas e estrangulamentos na rede educativa. Assim, por consequência, os territórios municipais do estudo apresentavam desenhos de parques escolares desadequados e deficitários, que não davam resposta quantitativa e qualitativa às necessidades dos territórios e à emergência da escola atual, apesar do grande esforço e trabalho desenvolvido pelos municípios na última década. Como resposta reativa, a CE dos municípios do estudo enforma um conjunto de muitas propostas de intervenção que, operacionalizadas, transformam o território.

Esta operacionalização toma forma e sustentabilidade financeira nas grandes opções do plano, que traduzem empenho no cumprimento e implementação das propostas definidas na CE.

Estamos perante a consciencialização dos municípios da sua missão, da importância e da emergência de renovar, readaptar e ampliar a rede de equipamentos de educação e ensino que, no contexto do estudo, ultrapassa o quadro legal de intervenção através de cedências de terrenos para

¹⁵ Orçamentos participativos

construções de escolas, a construção de ginnodesportivos e de pequenas intervenções nas escolas 2,3 e secundárias. No 1º CEB, os dados permitiram verificar que os edifícios do Plano dos Centenários do Estado Novo ou pré-fabricados do período pós revolução democrática, cujos espaços nucleares se restringiam às salas de aula, começam a dar lugar a novas escolas dotadas de instalações e equipamentos modernos ajustados às ideias e práticas pedagógicas atuais, os centros escolares, qualificados por centros de excelência no DL 7/2003.

Estes novos ou renovados edifícios escolares refletem a experiência de programar e edificar instalações com outros espaços e valências que permitem ainda o encontro com a comunidade, uma maior envolvimento e participação dos pais na vida da escola, uma abertura da escola ao meio num quadro de funcionalidade comunitária e de desenvolvimento local.

Apesar do reconhecimento e valorização das intervenções na rede educativa por parte dos agentes educativos, os responsáveis municipais consideram que ainda há muito fazer, demonstrando determinação em continuar o trabalho de requalificação e ampliação do parque escolar. Na concretização desta missão verificámos e confirmámos a hipótese de que todos os municípios se debatem com constrangimentos de ordem financeira representando a principal condicionante à implementação das propostas e ao cumprimento da CE.

As finanças locais associadas às participações no âmbito do QREN, apesar de importantes, manifestam-se insuficientes para a concretização das propostas, demonstram ficar aquém das necessidades mas representam, contudo, um investimento destacadamente superior ao investimento realizado pelo Estado.

O posicionamento da administração central motivou fortes críticas dos autarcas que partilhadas por todos os intervenientes do estudo salientaram a inaceitabilidade do incumprimento face aos compromissos assumidos no ato de homologação da CE nomeadamente no domínio do 2º e 3º ciclo do EB e do ES. Aliás recordemos que a intervenção no parque escolar foi sempre matéria geradora de conflitos entre a administração local e a administração central.

No âmbito da oferta educativa registamos uma preocupação comum a todos os municípios e gestores escolares no alargamento de uma rede de oferta educativa contextualizada, logo mais adequada às necessidades de mão-de-obra qualificada evidenciada nas potencialidades e necessidades dos territórios.

Sendo a CE é um processo de final aberto, os municípios manifestaram uma preocupação inicial de monitorizar o processo numa perspectiva estratégica face às mutações territoriais e de procura de adequação do sistema educativo, criando instrumentos próprios de monitorização através de operações anuais realizadas por técnicos municipais alocados ao sistema de monitorização, numa lógica de continuidade da intervenção das equipas técnicas nos processos

assentes em dinâmicas de envolvimento e mobilização dos agentes educativos numa monitorização participada, confirmando as hipóteses. Sendo que as cartas educativas dos municípios encontram-se, atualmente, em sede uma revisão, permitiu-nos validar a hipótese de que os municípios estão a desenvolver trabalho ao nível da revisão da CE, esgotados que estão os cinco anos sobre a sua aprovação.

A carta educativa e as políticas educativas locais.

A CE representa uma oportunidade única para adequar a rede de infraestruturas de educação e ensino à procura previsível dos próximos anos, logo a sua operacionalidade e cumprimento terá implicações na qualidade de vida futura das populações.

É um processo com consequência e com mudanças visíveis nos municípios do estudo através da concretização das iniciativas de ampliação e beneficiação e que resultará numa melhoria das condições de trabalho dos docentes e alunos. Esta intervenção permitiu, em comum nos três municípios, uma oferta de maior qualidade consubstanciada no alargamento estratégico da rede procurando corrigir as assimetrias, uma rede de maior qualidade com outras valências que simultaneamente permitem o uso comunitário, um destacado investimento no pré-escolar, a criação dos territórios educativos de âmbito organizacional, o alargamento da oferta educativa na promoção da ligação da escola ao meio.

Numa análise ao processo de transferência de competências para os municípios verificámos que o pensamento de Fernandes (2004) mantém-se na atualidade:

“As transferências de competências para os municípios em 1984 geraram algumas tensões entre os municípios e o governo” (Fernandes, 2004:39).

Manifestamente, constatámos que as transferências de competências para os municípios despertaram nos discursos dos autarcas as reminiscências de um histórico processo de imposição de ónus financeiros sem as contrapartidas adequadas.

A este respeito apurámos, nesta investigação, existir uma opinião desfavorável comum a todos os entrevistados sobre o atual modelo de descentralização de competências classificado de limitador e condicionador do progresso. Os entrevistados manifestam-se, por isso, favoráveis a um alargamento de competências para o poder local acompanhadas do correspondente financiamento e proporcionadoras de um reforço das políticas de territorialização da educação.

Neste enquadramento e numa tomada de posição unânime e determinada, os três municípios do estudo não contratualizaram algumas competências do DL 144/88, por considerarem não se tratar de uma transferência mas de uma delegação de competências, ao remeter a maioria das áreas propostas para contratos de execução subscritos entre as partes. Pensamos com os intervenientes

do estudo de que com a descentralização todos concordamos, pois o que está em causa são as condições do processo e não o princípio.

No âmbito da intervenção municipal na educação, os municípios do estudo vão realizando as tarefas que a lei lhes confere nos domínios da rede e parque escolar, da ação social escolar, transportes escolares e apoio a tempos livres, mostrando até uma intencionalidade, assinalada em performances que ultrapassam o exigido nas suas atribuições.

Mas, é sobretudo no âmbito que ultrapassa as competências legais que a ação dos municípios do estudo ganha visibilidade através de uma atividade formativa contextualizada no desenvolvimento de projetos locais que vão ao encontro das necessidades do território e orientada no sentido de intervir no reforço das aprendizagens, de contribuir para o desenvolvimento global do aluno e de apoiar as práticas pedagógicas dos professores.

Concluimos que a intervenção da autarquia no domínio educativo é multifacetada e bastante diversificada, abrange dimensões que legalmente não lhe estão atribuídas, complementando e colmatando lacunas que a ação da administração central não cobre. A educação surge nos discursos e nas práticas municipais como uma aposta no trabalho autárquico, reconhecida e elogiada pelos gestores escolares participantes no estudo.

Estamos perante uma crescente consciência da importância da educação para o desenvolvimento das comunidades locais. Nesta conformidade, todos os municípios possuem, na sua orgânica, um setor de educação designadamente o departamento de educação e juventude (Almada, 2005) e (Palmela, 2008) e a divisão de educação (Sesimbra, 2011), derivando esta reestruturação organizacional, de uma maior intervenção dos municípios numa perspetiva de uma maior eficácia e proximidade do município às escolas e a comunidade.

Os dados recolhidos confirmam esta prioridade traduzida nas despesas e investimento financeiro que os municípios atribuem à área da educação. Estamos perante uma política de investimento na educação cada vez mais expressiva por parte das autarquias que se tem traduzido num aumento bastante considerável dos montantes atribuídos.

Pensamos haver uma conceção própria que, apesar do quadro legal ser único para todos os municípios portugueses, advém das vontades, ritmos, prioridades e dinâmicas específicas dos territórios na efetivação da autonomia construída preconizada por Barroso (1996:185).

Em nossa opinião estamos perante um combinado. Se um quadro de competências dos municípios em matéria de educação determina o âmbito e as matérias da sua intervenção, a associação desta intervenção formal com todo o trabalho realizado pelos municípios que vai para além deste quadro legal, construindo um quadro de intervenção informal, poderá por outro delimitar a existência de uma política educativa local específica a um território.

Por isso, pensamos estar presente uma ação educativa municipal com identidade própria em que os municípios apresentam sinais da existência de uma política educativa local construída nas vontades, nas atividades, que se traduz nas linhas de orientação política idealizada nos instrumentos de planeamento, discutida e validada nos fóruns de participação e nos órgãos autárquicos municipais e operacionalizada nos instrumentos de gestão de cada município.

Contudo, verificamos que apenas o município de Sesimbra tem um Projeto Educativo Municipal como instrumento orientador da política educativa municipal, sendo que no caso dos municípios de Almada e Palmela, pensamos com Prata (2004:181), que apenas falta “*formalizar e registar num só instrumento o que implementam na prática*”.

Assim nos municípios sem PEL não excluimos a existência de políticas educativas locais, pois a atividade municipal que ultrapassa as obrigações legais constitui um exercício de resposta às necessidades identificadas a nível local em interação com a comunidade. Há uma intencionalidade de atuação, no respeito pelos princípios da carta das cidades educadoras que os municípios do estudo subscreveram, Almada (1997), Palmela (2000) e Sesimbra (2011) e confirmada nas práticas e no desígnio da educação como eixo estratégico de desenvolvimento de uma cidade. Por isso esperamos a construção e desenvolvimento de projetos educativos locais que corporizem o objetivo estratégico de levar à prática a ideia de cidade educadora.

Neste exercício reflexivo de pequena extensão sobre o poder local e a educação, esperamos, em expectativa, das autarquias que façam caminho na liderança, no planeamento e no desenvolvimento de políticas educativas locais de apoio às escolas, de implementação de projetos de parceria, de recrutamento de técnicos e de investimentos em equipamentos e infraestruturas. Do outro lado, do Estado esperamos que abandone a sua postura centralista, condicionadora da autonomia local e da escola demonstrando abertura no discurso e nas práticas e designadamente, respeitando as cartas educativas aprovadas e devidamente homologadas.

A abrangência desta temática evidencia que a mesma não se esgotou, deixando em aberto algumas matérias e suscitando questões futuras. Numa altura em que as cartas educativas estão em sede de revisão, há todo o interesse em uma análise no final do processo, numa perspetiva de construção de um quadro comparativo e interpretativo dos impactos em termos organizacionais e pedagógicos dos territórios educativos, particularmente em relação à nova organização da rede educativa motivada pela constituição dos megas agrupamentos de escolas.

Referências bibliográficas

- AFONSO, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação*. Porto: Edições ASA.
- ALMEIDA, M. (2010). Transferência de competências ou “descentralização” de medidas definidas e regulamentadas pela Administração Central?. In *Revista Metrópoles* n.º 30. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.
- BARDIN, L. (2008). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70
- BARRETO, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. In *Análise Social*. Vol. XXX.
- BARROSO, J. (1989). Fatores pedagógicos e educativos da carta escolar. In *Carta Escolar do Algarve – Seminário de Vilamoura* (1990). Lisboa: GEP/ME.
- BARROSO, J. & PINHAL, J. (Org.) (1996). *A Administração da Educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- BARROSO, J. (1998). Descentralização e Autonomia: Devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. In *Colóquio Educação e Sociedade*, Nº 4 (Nova série), Out. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- BATISTA e SILVA, J. et al. (2004) *Monitorização da realidade socioeconómica ou do ordenamento do território. Relatório da fase I*. Palmela: Observatório Económico e Social, Departamento de Planeamento, Câmara Municipal de Palmela.
- BILHIM, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- CABRITO, B. (1995). Pensar a escola como instrumento de/ao serviço do desenvolvimento local. In ESTRELA, A., BARROSO, J. e FERREIRA, J. (Eds.). In *Atas do V Colloque National de L' AIP ELF/AFIRSE. A Escola como objeto de estudo*. Lisboa: Universidade de Lisboa e Association Francophone Internationale de Recherche em Sciences de L'education.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ (2007). *Carta Educativa do Concelho de Loulé*. Loulé: Câmara Municipal.
- CANÁRIO, B. (1999). Construir o projeto educativo local: relato de uma experiência. In *Cadernos de organização e gestão escolar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- CANÁRIO, R. org. (1992). *Inovação e projeto educativo de escola*. Lisboa: educa
- CARVALHO, C. (2010). Soluções urgentes para problemas cada vez mais graves. In *Revista Metrópoles* n.º 30. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.

- COSTA, D. e SILVA, A. (2009). A carta educativa – dinâmica e percurso para uma trajetória de sucesso no reordenamento da rede educativa. In *Revista Inforgeo* nº 24. Lisboa: Associação Portuguesa de Geógrafos.
- DIAS, N. (2008). *Orçamento Participativo – Animação Cidadã para a Participação Política*. São Brás de Alportel: Associação In Loco
- ESTEVES, M. (2006). Análise de conteúdo. In Lima, J. e Pacheco, J. Org. *Fazer investigação: contributos para a elaboração de dissertações e teses*. Porto: Porto Editora.
- FAZENDEIRO, A (1991). Pressupostos metodológicos da Carta Escolar. In *Carta Escolar da Região do Alentejo – Seminário de Évora* (1992). Lisboa: GEP/Ministério da Educação.
- FERNANDES, A. (1999). Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente. In FORMOSINHO, J. et al. *Comunidades Educativas: Novos desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho.
- FERNANDES, A. (2000). Municípios e escolas. Normatização e contratualização da política educativa local. In J. Machado, J. Formosinho e A. S. Fernandes (coord) *Atas do Seminário Autonomia, Contratualização e Municípios*. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.
- FERNANDES, A. (2004) Município, cidade e territorialização educativa. In COSTA, J.A., NETO MENDES, A. e VENTURA, A. (Org.) *Políticas e gestão local da educação. Atas do III Simpósio sobre Organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- FERNANDES, A. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In FORMOSINHO, J. et al. *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.
- FONSECA, A. (1998). *A tomada de decisões na escola - a área escola*. Lisboa: Texto Editora
- GASPAR, J. (1995). *O novo ordenamento do território – Geografia e Valores*. Centro de Estudos Geográficos. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- GUEDES, M. Graça (2002). *As políticas educativas municipais na Área Metropolitana de Lisboa. O caso dos Projetos Socioeducativos*. (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- LIMA, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho - Instituto de Educação e Psicologia.
- LOURO, P. (1999). Educação e autarquias: da legislação às práticas. In *Revista Análise Psicológica*. XVII. Lisboa: Instituto Superior de Psicologia Aplicada.
- LUDKE, M. & ANDRÉ, M. (1986). *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.

- MARTINS, E. (2005). Carta Educativa: Ambiguidades e Conflitualidades. In *Revista Lusófona de Educação*. Lisboa: Universidade Lusófona.
- MELO, A. (1998). Ditos e reritos em torno do desenvolvimento local. In *Revista A REDE para o desenvolvimento local – edição especial – 10 anos de desenvolvimento local*. São Brás de Alportel: Associação IN LOCO
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1992). *Carta escolar da Região do Alentejo*. Lisboa: ME
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2000). *Critérios de Reordenamento da Rede Educativa*. Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospetiva e Planeamento.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2000). *Manual para a Elaboração da Carta Educativa*: Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospetiva e Planeamento.
- MIRANDA, N. (2006). *Estado, Município e Educação. Conselho Municipal de Educação: limites e potencialidades*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa. (Dissertação de mestrado).
- MITZBERG, H. (2000). *Safári de estratégia*. Porto Alegre: Bookland.
- OLIVEIRA, C. (1996). *História dos municípios e do poder local – dos finais da Idade média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- PAU-PRETO, F. (2007a). Cartas Educativas, “ utensílios” para o auxílio da gestão Territorial. In *Jornal Planeamento e cidades*.
- PAU-PRETO, F. (2007b). *Colóquio “ O Espaço da escola”*. Porto: Câmara Municipal do Porto.
- PIMENTA, P. (2006). *A Escola Portuguesa. Do “ Plano dos centenários” à construção da Rede Escolar no Distrito de Vila Real*. Braga: Universidade do Minho. (Dissertação de Mestrado).
- PINHAL, J. e VISEU, S. (2001). A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão. In *Relatório setorial 6 do programa de Avaliação Externa de aplicação do Regime Jurídico do DL 115- A/98, inquérito por questionários aos presidentes das câmaras municipais do continente*. Lisboa: Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- PINHAL, J. (2003a). A atividade educacional das autarquias portuguesas: natureza e intencionalidade. Comunicação apresentada ao *III Congresso Luso-Brasileiro de Políticas e Administração da Educação*. Recife.
- PINHAL, J. (2003b). Descentralização da administração educacional: os municípios e a autonomia das escolas. In *Atas do II Congresso do Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa: FPAE
- PINHAL, J. (2004 a). O Território Educativo e as comunidades locais. In *Atas do Seminário Internacional Educação, Desporto e Desenvolvimento*. Évora: Associação de Municípios do Distrito de Évora.

- PINHAL, J. (2004 b). Os municípios e a provisão pública de educação. In: COSTA, J.A, MENDES, N. M e VENTURA, A. (Org.) *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro
- PINHAL, J. (2005). Sustentabilidade e projeto educativo local. Comunicação no XIII *Colóquio Internacional da AFIRSE e III Colóquio da Secção Brasileira da AFIRSE*. Manaus.
- PINHAL, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In. J. Barroso, Org., *A regulação das políticas públicas de educação – Espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa.
- PINHAL, J. (2007). *Prefácio da Carta Educativa de Loulé*. Loulé: Câmara Municipal de Loulé.
- PINHAL, J. (2009). *Les municipalités portugaises et l'éducation: treize ans d'interventions (1991-2003)*. (Tese de Doutoramento). Versailles: Université de Versailles Saint-Quetin-en-Yvelines.
- PINHAL, J. (2010). Les municipalités et l'éducation au Portugal: une étude actuelle. In *Revue de l'Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique DN education* n.º3. Publicado on line na morada www.afirse.org.
- PINHAL, J. (2011). A construção do Sistema Educativo Local em Portugal: Uma história recente. In Maria João Cardona e Ramiro Marques, Org., *Da autonomia da Escola ao Sucesso Educativo – Obstáculos e soluções*. Chamusca. Edições Cosmos.
- PINTO, F. (2001). Prefácio. In: VILLAR, M. *A Cidade Educadora. Nova perspetiva de organização e intervenção municipal*. Lisboa: Instituto Piaget.
- PRATA, M. (2002). *Autarquias e educação: das competências legais às competências morais – uma intervenção emergente*. Lisboa: Universidade Aberta. (Dissertação de mestrado).
- PRATA, M. (2004). *Autarquias e educação: das competências legais às competências morais – uma intervenção emergente*. In: COSTA, J.A, MENDES, N.M e VENTURA, A. (Org.), *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- RIBEIRO, R. (2005). *Conselho Local/Municipal de Educação: da construção da política do “local” à edificação de um espaço dito de participação contextualizada no campo educativo. Constrangimentos e ambiguidades*. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto. (Dissertação de Mestrado).
- SOUSA, M.E. (1995). Participação do cidadão na gestão autárquica. In *Gestão autárquica: um desafio, uma aposta*. Lisboa: Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
- VICENTE, A. (2004). Orçamento Participativo em Palmela: Um projeto de educação para a gestão pública local. In *I Congresso da Democracia Portuguesa*. Lisboa: Associação 25 de Abril.
- YIN, R. (2001). *Estudo de Caso planeamento e métodos* 2.ed. São Paulo: Bookman.