



Departamento de Sociologia

Dinâmicas de Participação na Construção  
da Política Educativa Local em Odivelas

Pedro Miguel da Silva Mesquita Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Estudos Urbanos

Orientadora:

Doutora Isabel Maria Pimentel de Carvalho Guerra, Professora Catedrática,  
ISCTE-IUL

Co-orientadora:

Licenciada Maria Isabel Carvalho Dias Duarte, Assistente Convidada,  
ISCTE-IUL

Setembro, 2009

## **Resumo**

No contexto actual, de progressiva territorialização da acção educativa, descentralização, autonomia e abertura da educação à comunidade, o presente trabalho pretende constituir-se como uma reflexão sobre a(s) Política(s) Educativa(s) Local(ais) (PEL), tendo por referência o caso do concelho de Odivelas.

Procura-se analisar qual o papel do Conselho Municipal de Educação (CME) e da Carta Educativa (CE), como órgão e instrumento de acção para a definição de uma PEL, que pretende promover uma gestão horizontal, articulando políticas educativas, sociais, culturais, de emprego e de formação. O carácter qualitativo desta pesquisa teve como objectivo a recolha de informação sobre as dinâmicas de participação e de intervenção da Câmara Municipal de Odivelas e dos restantes actores educativos institucionais representados no CME, as formas de participação, as competências de cada actor, as parcerias desenvolvidas e os recursos disponibilizados.

Os resultados obtidos evidenciam que parece não existir uma verdadeira PEL em Odivelas, na medida em que por um lado, a política educativa se encontra fortemente centralizada, existindo uma reinterpretação local de directivas emanadas pela administração central. A CE que deveria constituir-se no documento estratégico de explicitação da PEL de Odivelas, na realidade é entendida como uma obrigação legal e uma ferramenta técnico-política que pode ser utilizada como um instrumento de acesso a recursos financeiros.

Por outro lado, a gestão instrumental do CME, não tem contribuído para que este seja um órgão catalisador de mudança e um espaço privilegiado de reflexão entre os actores educativos para a definição de uma PEL, restringindo-se o debate a temáticas de gestão corrente o que leva a uma sectorialização da temática da educação.

**Palavras-chave:** Territorialização; Participação; Carta Educativa; Conselho Municipal de Educação; Poder Local

## **Abstract**

In the current context of gradual territorialization of the educative policy, decentralization, autonomy, and opening of education to the local community, the objective of the following study is to reflect about the Local Education Policy (PEL), having as an object of study the council of Odivelas.

This thesis seeks to analyse the exact role of the Municipal Education Council (CME) and the School Map (CE) as instruments that contribute to the definition of the local education policy, that intend to promote coordinated management, articulating educative, social, cultural, job and training policies. The qualitative nature of this research aimed to collect and analyse the dynamics of intervention and participation of the City Council of Odivelas, as well as the rest of the educative social actors represented at the CME, their forms of participation, their competences, the partnerships they developed and the resources that they have made available.

The obtained results showed that there doesn't seem to exist a "true" PEL in Odivelas, this probably happens because the educative policy is still strongly centred, factor caused by a local interpretation of the directives given by the central administration. The School map that should be the strategic document that materializes the PEL in Odivelas, is instead understood as a legal obligation and a political-technical tool used to access financial resources.

On the other hand, the instrumental management of the CME has not contributed for it to become an instrument of change and a privileged space of reflection between the educative community for the definition of a PEL, having restricted the debate to the themes of current management, which leads to a sectorialization of the subject of education.

Key-Words: Territorialization, Participation, School Map; Municipal Education Council, Local Power

## **Agradecimentos**

Aos meus familiares pelo apoio e incentivos recebidos ao longo do tempo, em especial para os meus avós e à memória do meu pai, pelo legado transmitido. Uma referência particular para a Susana, minha companheira desta caminhada, pelo seu estímulo e encorajamento, que desde o primeiro momento, contribuiu para a concretização deste estudo.

Os meus agradecimentos à Direcção do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação pela compreensão e disponibilidade que permitiram a realização deste trabalho. Aos meus colegas e amigos, pelos momentos de trabalho e pela colaboração na revisão final do texto.

Aos autarcas e funcionários da Câmara Municipal de Odivelas, o meu reconhecimento pela colaboração e cedência de documentação. Aos representantes institucionais do Conselho Municipal de Educação de Odivelas pela sua colaboração e disponibilidade em conceder as entrevistas, contribuindo com a sua visão para o enriquecimento deste trabalho.

Aos professores da parte curricular do mestrado pelos ensinamentos, principalmente na fase de definição do projecto de investigação.

Um agradecimento especial às orientadoras deste estudo, a Doutora Isabel Guerra e a Doutora Isabel Duarte, que me orientaram nesta pesquisa desde a fase inicial do projecto até à defesa da dissertação de mestrado.

## Índice

RESUMO .....	I
ABSTRACT .....	II
AGRADECIMENTOS .....	III
ÍNDICE .....	IV
ÍNDICE DE FIGURAS E DE QUADROS .....	VI
ABREVIATURAS .....	VII
INTRODUÇÃO .....	1
1. A TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS .....	4
1.1. A EMERGÊNCIA DA TERRITORIALIZAÇÃO E UMA NOVA VISÃO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS .....	5
1.2. O PROCESSO PARTICIPATIVO NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL .....	8
1.2.1. A Acção Colectiva Educativa no Território .....	10
1.2.2. A Parceria e o Partenariado .....	13
1.2.3. Os Sistemas de Informação e Comunicação .....	14
2. AS POLÍTICAS EDUCATIVAS E O PODER LOCAL .....	15
2.1. A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O PAPEL DO MUNICÍPIO .....	15
2.1.1. A Lei de Bases do Sistema Educativo: um passo no reconhecimento da intervenção municipal na educação .....	15
2.1.2. O Reforço do Papel da Autarquia na Administração e Gestão das Escolas .....	16
2.1.3. As Competências e a Intervenção dos Municípios na Educação .....	17
2.2. O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO EDUCATIVO LOCAL .....	19
2.2.1. O Projecto Educativo como Instrumento da Política Educativa Local .....	19
2.2.2. O Instrumento de Planeamento da Rede Educativa: da Carta Escolar à Carta Educativa ..	21
2.2.2.1. A Carta Escolar .....	21
2.2.2.2. A Carta Educativa .....	22
2.2.3. O Fórum de Participação na Política Educativa Local .....	23
2.2.3.1. O Conselho Local de Educação .....	23
2.2.3.2. Conselho Municipal de Educação .....	24
2.3. MODELO ANALÍTICO .....	25
3. OPÇÕES METODOLÓGICAS: UMA ABORDAGEM QUALITATIVA .....	26
3.1. ANÁLISE DOCUMENTAL .....	26
3.2. OBSERVAÇÃO NÃO PARTICIPANTE .....	27
3.3. A ENTREVISTA .....	27
3.3.1. Selecção dos Actores a Entrevistar .....	28
3.3.2. Análise de Conteúdo e seus Procedimentos .....	29

4. A PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES INSTITUCIONAIS NO CME E O SEU IMPACTE NA PEL.....	30
4.1. REPRESENTAÇÃO SOCIAL DO CONCEITO DE PEL COMO A TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL.....	30
4.2. A PEL EM ODIVELAS: UMA REALIDADE OU UMA UTOPIA? .....	33
4.3. A INOPERACIONALIDADE ESTRATÉGICA DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....	37
4.4. A PARTICIPAÇÃO E ENVOLVIMENTO DAS INSTITUIÇÕES NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	43
4.4.1. Entendimento do Conceito de Participação e das Competências Adequadas: a composição do CME.....	43
4.4.2. A Desmotivação e Fraca Participação dos Conselheiros no CME .....	45
4.4.3. Uma Ausência de Partilha na Tomada de Decisão .....	48
4.4.4. A Liderança da Autarquia na Dinamização do Fórum Educativo .....	50
4.4.5. O Processo Conflitual e de Gestão de Interesses: o caso da EB1 Maria Máxima Vaz.....	53
4.4.6. Sistemas de Informação .....	56
4.4.6.1. Informação Suficiente e Acessível, mas não Disponibilizada Atempadamente.....	56
4.4.6.2. A Inexistência de Divulgação do Trabalho Desenvolvido no CME .....	58
4.5. TIPOLOGIA DE ACTORES: DOS CONCORDANTES PARTICIPATIVOS AOS CRÍTICOS CÉPTICOS .....	59
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	61
BIBLIOGRAFIA.....	71
ANEXOS.....	76
1 – Referências normativas, âmbito de intervenção e natureza dos poderes municipais.....	77
2 – Competências do município na área da educação .....	78
3 - Intervenções municipais na educação .....	79
4 - Intervenções educativas.....	80
5 - Guião da Entrevista 1 – Conselheiros .....	81
6 - Guião da Entrevista 2 – Autarquia .....	83
7- Selecção dos entrevistados do Conselho Municipal de Educação .....	85
8 - Regimento Tipo do Conselho Municipal de Educação de Odivelas 2006/09 .....	86

## **Índice de Figuras e de Quadros**

Figura 1 – Entendimento do Conceito de Política Educativa Local.....	30
Figura 2 - Entendimento da Política Educativa Local em Odivelas.....	33
Figura 3 - Papel do Conselho Municipal da Educação na Política Educativa Local.....	37
Figura 4 – Actores que participam ou deveriam participar no CME.....	44
Figura 5 - Participação e Motivação dos Conselheiros.....	48
Figura 6 - Partilha de Responsabilidades na Tomada de Decisão.....	49
Figura 7 - Papel da Autarquia no CME.....	51
Figura 8 – Análise do Conflito no CME.....	56
Figura 9 – Sistemas de Informação do CME.....	59

## **Abreviaturas**

AEC – Actividades Extra-curriculares

APEE – Associação de Pais e Encarregados de Educação

ATL – Actividades dos Tempos Livres

CE – Carta Educativa

CEB – Ciclo do Ensino Básico

CLE - Conselho Local de Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

CMO – Câmara Municipal de Odivelas

CNO – Centro Novas Oportunidades

DRE – Direcção Regional de Educação

DRELVT – Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo

EB1 – Escola básica do 1º ciclo do ensino básico

EB2,3 – Escola básica dos 2º e 3º ciclos do ensino básico

EPIS – Empresários Para a Inclusão Social

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

JI – Jardim de Infância

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério da Educação

PEE – Pais e Encarregados de Educação

PEL – Política Educativa Local

PO – Programa Operacional

PSP – Polícia de Segurança Pública

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

## **Introdução**

Na actualidade vivemos num contexto de mudanças sociais que caracterizam a sociedade pós-moderna face ao fenómeno da globalização, conduzindo a novas representações e práticas, que não são interiorizadas da mesma forma e ao mesmo tempo por todos os actores. Nas últimas décadas, constata-se uma redefinição da educação na agenda política no sentido de procura de respostas aos problemas sociais, em que as funções de instrução, educação e socialização que tradicionalmente desempenhava, são ampliadas para funções de inserção profissional, da inclusão social e prevenção da marginalidade.

Simultaneamente, a escola interage com outras instituições com objectivos e meios distintos, mas que intervêm junto das mesmas populações. Neste sentido, constata-se a necessidade crescente de uma intervenção concertada de todos os actores sociais a nível local, ajustada em função da situação concreta de cada território. Perante este contexto, a problemática da territorialização tem assumido um destaque especial como forma de responder às questões que se colocam no domínio educativo.

Se, por um lado, a escola é chamada a educar para a cidadania global, por outro, verifica-se um processo de crescente afirmação do local a vários níveis, com especial destaque na definição da política educativa, implicando a redefinição do papel do Estado. Este processo de territorialização das políticas educativas faz emergir a necessidade de descentralização das competências educativas numa partilha de poderes entre o poder central, o local, a escola e a comunidade local, onde os processos de participação e de mobilização dos actores educativos assumem um papel central.

É neste contexto que surge o interesse no estudo da territorialização das políticas educativas, tendo em consideração o trabalho que o autor tem realizado na Direcção de Serviços de Estudos, Planeamento e Avaliação (DSEPA) do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE) do Ministério da Educação (ME), no âmbito da avaliação e acompanhamento das cartas educativas, entre outros estudos no âmbito da educação. Este trabalho desenvolvido ao nível central despoletou um interesse pelo estudo da territorialização das políticas educativas, enquanto processo de concertação de interesses entre actores públicos de diferentes níveis (central, regional e local) e actores privados. Interessa perceber se as estratégias educativas se encontram articuladas e ajustadas, aos níveis horizontal e vertical das estruturas e instituições, numa tentativa de complementaridade e de maximização dos projectos desenvolvidos.

Este trabalho pretende constituir-se como uma reflexão sobre a(s) Política(s) Educativa(s) Local(s) (PEL), num contexto de progressiva territorialização da acção educativa, de descentralização, autonomia e de abertura da educação à comunidade, como forma de aumentar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Na definição da PEL, a Autarquia é percebida enquanto actor chave no processo de definição da política educativa e na articulação com os restantes actores educativos, tendo como papel fundamental aproximar o lugar de decisão dos seus destinatários, articulando a escola com a realidade local.

Na verdade, a acção da Autarquia deve centrar-se numa estratégia planeada e estruturada que permita dar resposta às necessidades e potencialidades locais, promovendo uma estratégia de aprendizagem ao longo da vida, ou seja, o desenvolvimento de uma diversidade de saberes, competências pessoais e sociais, requeridas pelas sociedades contemporâneas. A este nível, reflectir sobre a educação implica compreender a relação entre os espaços e as respectivas funções educativas, otimizando os recursos através da constituição de parcerias e da definição de prioridades estratégicas educativas.

Para a concretização da PEL, é necessária a participação dos actores educativos, pelo seu conhecimento privilegiado do contexto local e pela mobilização dos recursos que possuem, contribuindo para os processos de diagnóstico, planeamento e avaliação. Este processo implica uma clara definição de competências entre o poder central e o poder local, onde a Câmara assume novas competências educativas, destacando-se o papel da Autarquia enquanto orientador da PEL e do Conselho Municipal de Educação (CME). O CME enquanto órgão consultivo de participação e coordenação da política educativa deve assumir um lugar chave na definição da política educativa e na concertação entre os diversos actores educativos.

Em função disso, pretende-se reflectir acerca da emergência da territorialização das políticas educativas locais e da sua importância na governabilidade dos sistemas de ensino, através da análise das dinâmicas de participação e de intervenção da Autarquia e dos restantes actores educativos institucionais representados no CME, as formas de participação, as competências de cada actor, as parcerias desenvolvidas e os recursos disponibilizados, procurando-se compreender qual tem sido o papel do CME e da Carta Educativa (CE), como instrumentos de acção para a definição de uma PEL, que pretende promover uma gestão horizontal articulando políticas educativas, sociais, culturais, de emprego e formação.

Assim, procura-se responder a algumas interrogações, das quais se destacam: Será que a PEL é definida através da participação dos actores educativos, maximizando o conhecimento privilegiado que estes têm do contexto local e a mobilização dos recursos que possuem, contribuindo para os processos de diagnóstico, planeamento, implementação e avaliação?;

Quem participa e deve participar na elaboração da PEL?; Que tipo de participação tem sido realizada, quer ao nível do CME, quer ao nível da CE?; Quais são as formas de participação, as competências de cada actor, as parcerias desenvolvidas e os recursos disponibilizados?; Será que existe articulação e cooperação entre os diversos actores e recursos públicos e privados, com o objectivo de criar uma rede local e estimular a participação?; Qual tem sido o papel e as competências da Câmara, para o funcionamento, participação e envolvimento eficaz dos actores em todo este processo?

Este trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos. Num primeiro capítulo, reflecte-se acerca da emergência da territorialização das políticas educativas e qual a sua importância na governabilidade dos sistemas de ensino. Falar de territorialização implica necessariamente falar do papel do Estado, sobre a democracia, participação e acção colectiva educativa, equacionando o papel dos actores educativos na construção de consensos e na conciliação dos interesses em presença, procurando criar ou aproveitar oportunidades, na racionalização de recursos educativos.

O segundo capítulo analisa a relação entre as políticas educativas e o poder local, através de uma análise crítica sobre o progressivo aumento das competências e intervenção dos municípios na educação ao longo do tempo. Simultaneamente, reflecte-se sobre o processo de planeamento estratégico educativo, através dos seus instrumentos como o Projecto Educativo Local, a CE e o CME, enquanto órgão estratégico de participação. Após a reflexão teórica de suporte da investigação, realizou-se uma modelização analítica que sistematiza as variáveis em estudo. No terceiro capítulo, apresenta-se e justifica-se a utilização da metodologia qualitativa, a aplicação do método de estudo de caso, as técnicas de recolha de informação e os procedimentos da sua análise.

O quarto capítulo apresenta, analisa e discute os resultados dos dados recolhidos. Inicialmente analisa-se o entendimento que os actores do CME têm do conceito de PEL e da existência ou não de uma PEL no concelho de Odivelas. Posteriormente reflecte-se sobre o papel assumido pelo CME e de que forma tem contribuído para a definição de uma PEL no concelho. Por fim, identificam-se as lógicas de participação e a motivação dos diversos conselheiros, e o papel que a Autarquia tem assumido na dinamização e no aproveitamento das potencialidades deste órgão enquanto fórum estratégico na definição de uma PEL. O quinto e último capítulo, apresenta as considerações mais importantes que visam dar resposta aos objectivos da investigação e alguns desafios que se colocam à definição de políticas educativas locais.

## **1. A Territorialização das Políticas Educativas**

As políticas globais adquirem significado no local, pelo modo como aí se concretizam, adaptam e relacionam. O local é perspectivado como o lugar onde se estruturam as relações sociais, encontrando-se num posicionamento relacional a partir do qual se gera um sentido territorial, expresso nas relações e trocas estabelecidas pelos actores que interagem mutuamente nesse espaço. Reflectir sobre a educação implica reconhecer que “local” não quer dizer apenas lugar e a educação não se limita exclusivamente à escola, sendo o local influenciado por inúmeras condicionantes, tais como, o fenómeno da globalização, os programas e directivas da União Europeia e as políticas nacionais (Giddens, 1992).

Actualmente, se, por um lado, ao nível da forma é cada vez mais visível a exigência da mobilização da comunidade educativa, ao nível do conteúdo assistimos à emergência da territorialização de poderes, a uma política de descentralização de competências municipais e à crescente autonomia das escolas, constatando-se uma mudança nas estruturas de ensino.

A relação entre território e escola é uma relação conturbada, pois “*a educação pela universalidade do seu conhecimento, sempre tentou ignorar os particularismos dos espaços locais*” (Guerra, 2002: 225). Torna-se pertinente efectuar algumas referências históricas ao processo de territorialização de poderes e da consequente emergência das políticas educativas.

Na Europa, até metade do século XX, o Estado-Educador regia-se por uma lógica político-cultural, na qual a escola deveria privilegiar a defesa da unidade da república e da universalidade da razão, da moral e dos direitos do homem, combatendo e marginalizando o espaço local, entendido como um sistema pautado pela diversidade e interesse particular.

Entre as décadas de 50 e 70, correspondente ao Estado desenvolvimentista dominado por uma lógica económica de aceitação da intervenção do local, mas excluía-a através do discurso político e das práticas. O carácter centralizador das decisões revela uma incapacidade em perspectivar as diversidades regionais, baseando-se numa lógica económica, que exige diferentes níveis de formação e uma gestão do sistema através de várias fileiras educativas.

Nesta nova ordem económica, com recursos financeiros disponíveis e a necessidade de mão-de-obra qualificada, a oferta escolar era entendida como um instrumento fundamental, tendo por referência o modelo de organização empresarial taylorista. Neste sentido, os países em vias de desenvolvimento estabeleceram como prioridade a escolaridade básica obrigatória e universal, originando um aumento exponencial do número de alunos.

Nos anos 70, o modelo desenvolvimentista é afectado por uma crise económica mundial contribuindo para o aumento das assimetrias regionais e sociais, tornando-se difícil controlar

o sistema educativo e dar resposta à massificação do ensino, surgindo problemas complexos e difíceis de resolver. O Estado tem dificuldades em conceber e implementar respostas adequadas aos problemas das escolas e às elevadas taxas de insucesso e abandono escolar.

João Barroso et al (1996) citando Held e a sua teoria do “estado sobrecarregado”, refere que a crise de governabilidade do sistema de ensino se deve à conjugação de um conjunto de factores, destacando-se: as restrições orçamentais fruto da crise financeira; o mau funcionamento da estrutura burocrática e administrativa estatal e consequente falta de confiança dos eleitores; os desequilíbrios na transição entre educação e emprego; crescimento exponencial do sistema educativo; e a heterogeneidade individual, social e cultural dos alunos. O sistema educativo baseia-se num modelo de “Estado Educador”, responsável em exclusivo pela educação dos seus cidadãos.

Face a esta incapacidade de resolução da crise pelo Estado, nos anos 80/90 assiste-se à emergência de processos de territorialização das políticas e de descentralização de competências do centro para as periferias, num processo de redefinição do papel do Estado, nos processos de decisão política e de administração da educação, o que segundo Charlot (1994), obriga a um processo de redistribuição de poderes e funções entre os níveis central, regional e local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local como um parceiro fundamental na tomada de decisões.

### **1.1. A Emergência da Territorialização e uma Nova Visão de Políticas Educativas**

Na actualidade, constata-se uma mudança progressiva de um modelo de regulação do sistema de ensino baseado no cumprimento das regras e directivas impostas pela hierarquia, para um controlo baseado na conformidade com os objectivos e as finalidades de acção. Neste modelo, o poder político-administrativo define as finalidades e os objectivos a atingir, transmitindo o mínimo de directivas e afectando um orçamento aos estabelecimentos de ensino, enquanto as escolas prestam contas dos seus resultados através de uma avaliação à posteriori, que mede a conformidade dos resultados face aos objectivos.

O Estado tende a assumir um modelo mais regulador, delegando poderes nas colectividades territoriais, mas controlando essa descentralização. A política educativa tende a territorializar-se, emergindo o local como o meio de responder à diversidade, na qual a lógica de diferenciação positiva está subjacente à opção de intervenção prioritária nos territórios mais carenciados. Na perspectiva de Charlot (1994), a territorialização das políticas

educativas verifica-se em virtude das fragilidades do Estado Central. Este distribui parte dos seus poderes, contudo deixa para si questões como o recrutamento de professores e o essencial dos recursos que os territórios têm de mobilizar, definindo e fazendo com que a territorialização da política educativa não seja ainda pouco mais que o reflexo de uma política nacional, definida, organizada e concretizada pelo próprio Estado.

Neste sentido, existem autores que preferem falar de territorialização das políticas e da administração como forma mais abrangente de designar as várias modalidades de descentralização, de re-centralização e de re-descentralização. A territorialização é um fenómeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que tem na sua base um conflito de legitimidade entre o Estado e a Sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o Central e o Local (Barroso, 1996).

Enquanto processo de apropriação, por uma comunidade de diversos espaços sociais com vista à acção colectiva, segundo Barroso et al (1996:11-12), a territorialização tem como finalidades: contextualizar e localizar as políticas e a acção educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações; conciliar interesses públicos e interesses privados; fazer com que a definição e execução das políticas educativas, a acção dos actores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de participação; passar de uma relação de autoridade baseada no controlo “vertical”, monopolista e hierárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e “horizontalização” dos controles (centrais e locais).

Na perspectiva da “descentralização administrativa”, alguns autores demonstram que o processo de transferência de competências para as autarquias assume-se como um processo de “auto-limitação”, decidido e controlado pelo Estado, com a finalidade de perpetuar o seu poder. Para além de uma medida técnico-administrativa para “aliviar e modernizar o Estado”, a territorialização é um processo de apropriação, por uma comunidade, de diversos espaços sociais, pretendendo-se a reunião de um núcleo de actores com o objectivo de levarem a cabo uma acção colectiva. A territorialização não deverá pôr em causa o papel do Estado na produção de uma identidade nacional e instância integradora da coesão social, no domínio da educação, mas permite que essa função de Estado se faça no respeito pelas identidades locais e em parceria com as comunidades locais (Barroso et al:1996).

O próprio conceito de “território educativo”, entendido até há bem pouco tempo como o conjunto de escolas que trabalham numa certa área geográfica, é agora perspectivado indutivamente pelas próprias práticas sociais e institucionais e resulta do esforço de

integração baseada na discussão, negociação e contratualização dos interesses individuais dos diferentes actores em interesses comuns, mediados pela acção do Estado. (Fernandes, 2000)

É neste contexto de afirmação dos poderes periféricos e da mobilização do local, que emerge um novo modelo de desenvolvimento que se baseia no pressuposto do “pensar globalmente e agir localmente”. Se, por um lado, a política de territorialização emerge, como uma manifestação da incapacidade ao nível nacional de se resolverem problemas locais, colocados pela expansão escolar e também pela consciência de que a escola não pode continuar a ter a exclusividade da educação, por outro, pode ser vista como uma possibilidade de capacitação do poder local em termos de políticas de desenvolvimento integrado e da sua aptidão em dar respostas mais adequadas e de forma mais eficaz às realidades concretas.

O conceito de territorialização traduz-se em “(...) *aproximar as decisões daqueles a quem dizem respeito, considerar a multiplicidade de actores, a complexidade e a interdependência das estruturas, permitir uma expressão plural das necessidades e discursos. É, ainda, tornar as decisões mais eficazes porque mais próximas dos problemas, mais adaptadas às populações locais, mais abertas às iniciativas e energias locais.*” (Guerra, 2002: 256). Porém, de acordo com a mesma autora a “valorização do local” pode também ser perspectivada como uma reinterpretação da democracia, onde não existe necessariamente igualdade para todos, mas antes um domínio da lógica de competição, acabando na valorização dos interesses particulares e não no interesse comum, ignorando os princípios de equidade local.

No que se refere à operacionalização das políticas educativas territoriais, existem duas formas de a exercer (Fernandes, 2000: 13):

- Através da “*territorialização da política nacional*” que é perspectivada “*como uma forma do Estado resolver os problemas que se põem na aplicação local da política educativa*”. Face à incapacidade de uma resposta adequada a nível central, criam-se estruturas no domínio de uma política nacional mas que é aplicada localmente, permitindo responder de forma ajustada às necessidades locais (Direcções Regionais de Educação (DRE), os CME e os Agrupamentos de Escolas).

- Através da “*territorialização educativa a partir de uma política educativa local*”, que advém do território e caracteriza-se por ter um projecto educativo de suporte, que mobiliza recursos internos e externos e nunca como a aplicação de uma política definida e instigada pelo Estado. A sua concretização exige “*uma descentralização educativa efectiva para poder construir com autonomia o seu projecto educativo*”, respondendo perante a comunidade. O que está em causa, não é a luta entre as múltiplas instâncias administrativas e/ou políticas na partilha da instituição escolar, mas sim o papel da educação na sociedade contemporânea. O

importante é as relações entre os níveis de decisão política e a coerência social das várias medidas, onde a natureza das questões não é apenas técnica, administrativa ou jurídica, mas sobretudo política. Em Portugal, a “guerra das competências” não tem permitido que as lideranças locais assumam, de forma consistente e integrada, os territórios educativos.

No entanto, a territorialização das políticas educativas, permitiu a abertura da escola a toda a comunidade, a fim de se desenvolverem projectos locais contextualizados, que vão de encontro às reais necessidades das escolas e que comprovam em muito o real empenho da autarquia na educação, bem como a sua capacidade gestonária nesta área. Assim, e *“tendo em conta a sensibilidade actual para o território quer dos educadores quer dos actores políticos, é justificável apostar numa política educativa local”* (Fernandes, 2000:14).

## **1.2. O Processo Participativo na Definição da Política Educativa Local**

A crescente complexidade e conflitualidade social gera rupturas nas formas tradicionais de políticas públicas, fazendo com que o Estado passe de uma postura autoritária, hierárquica e centralizadora, para assumir uma posição de gestão estratégica, na adopção de um modelo mais horizontal na condução das políticas públicas, com vista à melhoria da sua eficácia. Existem profundas transformações no papel do Estado ao nível das suas funções, e dos seus modelos institucionais e na crescente exigência de transparência e legitimidade política.

A emergência do conceito de governança tem inerente transformações no relacionamento entre o Estado e a sociedade, numa constante articulação com uma diversidade de actores sociais na definição da PEL, remetendo para formas de governo mais participadas, e relações de cooperação entre o Estado e os parceiros económicos ou cívicos. O novo modelo de governança, privilegia a construção de consensos e a conciliação dos interesses divergentes em presença, procurando criar ou aproveitar oportunidades, na racionalização de recursos, de conhecimento e de vontades. Trata-se da percepção de que o espaço público é construído e apropriado por uma multiplicidade de actores com interesses e lógicas divergentes, possuindo recursos indispensáveis para o desenvolvimento regional.

Para Isabel Guerra (2006a) a governança baseia-se em três pressupostos fundamentais: no alargamento do campo dos actores, das formas e organizações na elaboração e implementação das políticas; no alargamento do campo de relações e problemáticas que são consideradas; e na alteração do papel dos actores públicos ao nível institucional formal.

Neste processo relacional, o Estado apela à participação e age em parceria com os vários actores sociais, na medida em que estes possuem os recursos essenciais para a implementação

de uma PEL. Este processo tem inerente, relações de poder e de autoridade que influenciam a tomada de decisão, na definição, implementação e acompanhamento das políticas educativas. A emergência de novas formas de participação dos actores sociais nas políticas educativas, exige ao actual sistema político de democracia representativa um espaço de participação dos cidadãos na tomada de decisão, evidenciando a premência de aprofundar e reformular o sistema democrático. Torna-se essencial a adopção de um modelo de democracia participativa como forma de garantir a participação mais activa e directa do cidadão, não só na escolha eleitoral dos seus representantes, mas na discussão e participação na resolução dos seus problemas.

A actual discussão em torno da democracia e da cidadania surge do pressuposto de que é preciso reforçar os mecanismos democráticos da sociedade e encontrar novos processos de exercício da democracia. Segundo Santos (1994) é necessário procurar “*outras formas mais complexas de democracia*”, que possam responder à complexidade da sociedade actual e à necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão.

A renovação da democracia baseia-se na reformulação dos critérios de participação política que não a limitem ao acto de votar. É necessária uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa, sendo necessário redefinir e ampliar o campo político, na medida em que a democracia representativa sectorializa a dimensão política, restringindo o poder da tomada de decisão ao Estado e aos políticos.

O reforço da legitimidade do poder do actor público na condução dos processos de desenvolvimento, aumenta proporcionalmente em função do processo de envolvimento e de “*empowerment*” dos actores sociais e do cidadão, na tomada de decisão e na resolução dos problemas que os afectam directamente. A democracia participativa caracteriza-se pela capacidade que os actores e as colectividades têm para se envolverem e terem capacidade de decisão acerca dos contextos quotidianos, possuindo direitos e obrigações.

O sistema educativo tem procurado articular os planos estratégicos de desenvolvimento das comunidades locais com a política educativa nacional e global, por exemplo, através da participação dos diversos actores educativos nos CME e na elaboração da CE. A participação dos actores na PEL contribui para uma maior transparência na elaboração das políticas e uma melhoria na qualidade das decisões, reforçando deste modo a democracia representativa e a capacidade cívica (Villar, 2001).

A participação dos actores educativos é imprescindível na definição e adequação da PEL, gerando um conjunto de vantagens e impactes, tendo implícito a necessidade de se alcançar o consenso sobre a realização de actividades com vantagens mútuas, baseadas em interesses

colectivos. Se, por um lado, a participação dos diferentes actores educativos garante um aumento na qualidade e eficácia das políticas educativas locais, procurando integrar as expectativas e a contribuição dos diversos interesses e grupos, por outro, procura co-responsabilizá-los, facilitando a mobilização e racionalização dos seus recursos, conferindo igualmente uma legitimidade e sustentabilidade às políticas educativas definidas.

No entanto, segundo Perestrelo (2002) pelas experiências conhecidas, nomeadamente em Portugal, parece que a participação tem sido utilizada predominantemente como colaboração no apoio à tomada de decisão, e não propriamente como participação efectiva na decisão no processo de planeamento estratégico educativo.

Apesar de ambas as perspectivas serem válidas, implicam abordagens distintas, na medida em que a procura de uma participação efectiva, implica a divulgação e discussão de resultados e uma relação de forças “equilibrada” entre actores na decisão, pois contrariamente poderão ser geradas “falsas expectativas” relativamente a um processo no qual os actores sociais não têm poder de decisão, implicando a perda de credibilidade.

Isabel Guerra (2000a) alerta para a necessidade de envolver todos os actores interessados em qualquer processo de planeamento, de uma forma efectiva e responsável, não se pretendendo uma participação mais ou menos folclórica dos actores sociais e dos cidadãos. Este processo é não só uma questão ética, de complementaridade entre democracia representativa e participativa, mas uma necessidade técnica dos processos de planeamento.

### **1.2.1. A Acção Colectiva Educativa no Território**

Na actualidade, os processos de participação são estruturados de acordo com as estratégias desenvolvidas pelos vários actores, num campo complexo de relações sociais. O envolvimento dos actores públicos e privados no processo de governança tenderá a consolidar-se através de um novo relacionamento entre a sociedade civil e o actor público que procura por um lado, melhorar a eficácia e a eficiência das políticas públicas e, por outro legitimar o exercício de poder. No entanto, este relacionamento não ocorre de forma neutra, visto que predominam relações de poder e de dominação que se caracterizam num jogo de interesses e conflitos que ocorrem na definição de qualquer política ou projecto.

Defende-se uma nova concepção de exercício do poder, procurando clarificar as formas de construção da acção colectiva. O poder emerge como uma dimensão quotidiana, nas relações que são estabelecidas entre os diversos actores educativos, quer estas assumam uma posição conflitual, de negociação ou de cooperação. No entanto, relações de poder desigual,

posicionam cada actor com uma margem de manobra também desigual para negociar com os restantes.

Esta dinâmica inerente às relações de poder, não implica a desresponsabilização do Estado, continuando este a assumir uma posição de destaque enquanto coordenador dos diferentes interesses, na definição das políticas educativas. A crescente afirmação do local é geradora de uma redefinição do papel do Estado, operacionalizada através de uma partilha de poderes entre os níveis central, local, escola e a comunidade educativa. O nível local consegue aumentar as potencialidades da democracia, concretizando-se na participação de uma multiplicidade de actores de um território, que podem ver reforçada a sua autonomia, alargadas as suas competências e poderes.

Segundo Roque Amaro, a descentralização implica “(...) o surgimento de novos centros, a nível periférico, regional ou local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas com o que não poder ser feito por outros níveis” (cit. Barroso et al, 1996: 22). No entanto, este processo nem sempre decorre de forma harmoniosa quanto à distribuição de poderes entre os diversos actores.

A acção colectiva desenvolve-se num contexto de incertezas e de ambiguidades, onde a acção é entendida como um mecanismo colectivo de decisão baseado em processos de negociação, cooperação e contratualização. Interessa perceber se estas novas formas de participação nas políticas educativas continuam a reflectir as lógicas dominantes, ou se demonstram uma nova posição na estruturação de uma política integrada. A acção colectiva desenvolvida na definição da PEL deve ser entendida como um processo onde se desenvolvem interesses e estratégias contraditórias, que se vão estruturando de acordo com as forças, as fraquezas, as ameaças e as oportunidades que se destacam no local.

A negociação adquire uma nova visibilidade e legitimidade, através por um lado, da participação dos vários actores na procura de um maior sucesso na definição e implementação das políticas educativas, e por outro lado, da capacidade de incorporação nessa dinâmica emergente.

A descentralização enquanto princípio consagrado na constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) é um processo construído social e politicamente por diferentes actores que partilham o desejo de fazer do “local” um lugar de negociação, uma instância de poder e um centro de decisão (Barroso et al, 1996). A participação dos actores, a redefinição dos objectivos e das estratégias educativas, deixam de ser perspectivadas enquanto espaço escolar isolado, passando a ser entendidas numa relação com a comunidade educativa, na qual “ a função educativa não é domínio exclusivo de profissionais da educação (professores e

*educadores), pois ao passar-se da visão estrita da educação como instrução para o domínio mais lato da educação como socialização e desenvolvimento pessoal (...) os alunos estão sujeitos a uma pluralidade de agentes educativos” (Fernandes, 2000: 2).*

A definição de uma PEL subentende o desenvolvimento de relações complexas entre actores escolares e não escolares, que detêm responsabilidade directa na educação, como é o caso dos pais e professores, ou indirecta, como os autarcas, instituições culturais e sociais, empresas, entre outros, clarificando quais os seus interesses, visões e níveis de adesão ao projecto educativo. Neste contexto, é fundamental a construção de cooperações e de uma organização e capacidade de coordenação horizontal, para além da tradicional coordenação vertical já existente. Interessa perceber se os actores sociais são co-responsabilizados na implementação das políticas definidas, ou se participam com o intuito de formar novas solidariedades entre os mais poderosos (Guerra, 2006a). A heterogeneidade de actores caracterizados por níveis de incidência diferentes, central/regional e local, público/privado, pequena e grande dimensão, gera uma multiplicidade de estratégias e uma diversidade de interesses, que na sua maioria se apresentam contraditórios entre si.

A intervenção dos diversos actores na educação tem sido definida numa lógica funcional, administrativa e política, na qual a definição das políticas educativas tem sido influenciada pelas exigências macroeconómicas dos Estados, das orientações legislativas, das exigências do mercado de trabalho, dos interesses e negociações dos grupos sociais, profissionais e políticos. Apesar das lógicas de controlo e de dominação das relações de poder, são construídas estratégias educativas que possibilitam a cooperação entre os vários actores envolvidos e facilitam a obtenção de parcerias e de recursos essenciais na realização de uma PEL.

Perante este quadro, entende-se que o planeamento e a gestão estratégica educativa local devem ser definidos de forma dinâmica, sistémica e pragmática, na medida em que são entendidos como uma construção colectiva de um projecto de referências partilhadas e de compromissos mútuos, resultando da concertação e contratualização dos diversos actores. As políticas educativas locais são perspectivadas enquanto processos de aprendizagem das formas de acção colectiva, para o actor público e para os restantes actores educativos, estando condicionadas pelo “jogo estratégico de actores” e pela “acção colectiva”.

### **1.2.2. A Parceria e o Partenariado**

Num contexto de participação democrática impõe-se a necessidade dos actores educativos se envolverem na definição e gestão da PEL através de redes de comunicação e partilha de responsabilidades com a Autarquia, num sistema de interacção onde se desenvolvem relações de conflitos de interesses entre os actores.

A Autarquia tem um papel fundamental, no envolvimento dos actores educativos na tomada de decisão, na celebração de parcerias e na implementação das mesmas, maximizando as sinergias e recursos potenciadores da elaboração de um projecto educativo integrado.

O sistema de cooperação através de parcerias possibilita a troca de experiências e o fortalecimento das instituições públicas e privadas e, simultaneamente, uma diminuição da sobreposição de agendas e uma melhoria na utilização dos recursos colectivos através de uma intervenção mais eficaz (Guerra 2000a). Estes sistemas de cooperação não são muito utilizados pelas instituições na definição das políticas públicas, porque os actores não se apercebem das potencialidades destes mecanismos, porque não se encontram motivados para realizar parcerias, ou mesmo porque, não estarão dispostos a abdicar do seu poder e autonomia.

As parcerias nos projectos educativos são desenvolvidas a partir de uma PEL, onde os actores devem agir de acordo com as suas funções e competências, evitando um relacionamento burocrático e hierarquizado. Esta dinâmica possibilita estabelecer relações de parceria entre os vários actores da comunidade educativa, independentemente de quem executa, decide ou beneficia com a implementação das acções.

Os parceiros educativos podem contribuir para as missões educativas: pais, professores, especialistas de diferentes meios culturais, autarcas e empresários, etc. Assim, surge o conceito de partenariado socioeducativo, assumindo-se como uma forma organizada da participação dos actores sociais na realização de projectos educativos no campo de cooperação entre o sistema educativo e o sistema económico-social. Neste processo, cada um detém capacidades específicas ao nível económico, do conhecimento e dos meios técnicos, que podem ser utilizados como um factor potenciador de sinergias, mas também e simultaneamente pode ser utilizado como uma fonte de poder e de controlo.

### **1.2.3. Os Sistemas de Informação e Comunicação**

A participação efectiva só é possível se os actores educativos estiverem informados através de sistemas de informação claros e precisos. O acesso à informação e os mecanismos de comunicação são essenciais na produção de uma cidadania mais activa e reflexiva (Giddens, 2000). A participação dos actores educativos implica a disponibilidade e acesso à informação sobre o território e às suas dinâmicas, permitindo tomarem as suas decisões sobre as estratégias e opções de desenvolvimento a diversos níveis e escalas.

A forma como os actores comunicam entre si é altamente condicionada pela informação que detêm e a forma como é transmitida, devendo esta referir-se aos seus problemas, estando contextualizada e explicitando as consequências que advêm das diferentes escolhas disponíveis. A participação política é influenciada pela quantidade e qualidade de informação disponibilizada aos cidadãos que possibilita entender os processos em causa, analisar as opções disponíveis e as consequências das suas escolhas. Para um aprofundamento da democracia, é preciso que quem conduz o processo disponibilize informação relevante, num formato “amigo do utilizador”, atempada, em locais e a custos que facilitem o acesso. O êxito dos sistemas de comunicação e de informação depende do tipo, quantidade e qualidade dos conteúdos, tendo em consideração que nem todos os actores têm a mesma capacidade para fazer uso dos meios que têm ao seu dispor para aceder à informação (Santos, 2006).

Os canais de comunicação disponíveis podem assumir diferentes formas, desde as mais tradicionais (televisão, rádio, jornais, revistas) até às mais complexas (site, chats, newsletters, grupos de discussão, e-mails, etc.) fazendo chegar a informação a todos os actores e em qualquer lugar. Os sistemas de comunicação e informação, podem potenciar a participação, permitindo o aumento do grau de envolvimento/empenhamento e a motivação dos actores no processo político e, simultaneamente, uma diminuição dos recursos necessários. A eficácia dos sistemas de informação é tanto mais importante quanto a participação está dependente da análise custo/benefício que cada um faz, ou seja, os actores participam no processo político, apenas, se considerarem que dessa acção advém, para si, uma utilidade positiva (Downs; Olsen; Miller, cit. Santos et al, 2006).

O aumento do fluxo de informação disponível, permite um aumento de capacidade para entender o processo político em causa, as diferentes opções existentes e avaliar as consequências das escolhas. A falta de tempo, faz com que os indivíduos não tenham capacidade para recolher e analisar toda a informação disponível. A forma como a informação se encontra organizada condiciona quer a sua procura quer a sua utilização (Santos, 2006).

## **2. As Políticas Educativas e o Poder Local**

### **2.1. A Administração da Educação e o Papel do Município**

A administração da educação em Portugal tem-se desenvolvido no contexto de um sistema centralizado e excessivamente regulamentado. A centralização é uma tradição comum a toda a administração pública portuguesa, com origens históricas na própria construção do Estado, especialmente durante o Estado Novo, devido a motivos de natureza ideológica e política.

O papel do município na educação revela a existência de duas perspectivas (Fernandes, 2003: 2-5). Até 1986, o município apenas detém encargos financeiros com a educação e é entendido enquanto “*um serviço da administração periférica do Estado*”. A democratização do ensino não contribuiu para a abertura da escola ao meio, nem para alterar o modelo autoritário enraizado historicamente. Com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e com as iniciativas tomadas por parte das Câmaras municipais, entre 1986 a 1995, o município passa a ser visto como “*um parceiro privado e um agente educativo supletivo (...) o Estado continua a considerá-lo um interveniente menor e supletivo na educação escolar que, na sua linha de tradição iluminista, pretende manter sobre o seu estrito controlo*” (Fernandes, 2003: 3).

A actual perspectiva da intervenção na educação, considera o município como “*um interveniente de estatuto público*”, com a função de coordenar a PEL, apoiando o desenvolvimento de projectos e parcerias locais, passando de um estatuto privado para um estatuto público no desempenho de certas funções educativas. Apresenta-se de seguida uma breve reflexão, sobre a evolução das competências municipais na área da educação<sup>1</sup>, essenciais para a definição de uma PEL.

#### **2.1.1. A Lei de Bases do Sistema Educativo: um passo no reconhecimento da intervenção municipal na educação**

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)<sup>2</sup> publicada em 1986 definiu as grandes orientações e pressupostos para a política educacional e toda a estrutura do sistema educativo. A LBSE estabelece os princípios orientadores e o funcionamento do sistema educativo, destacando-se: a descentralização e desconcentração administrativa; a maior participação comunitária no processo educativo; e a tentativa de uma progressiva autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola. Esta nova estrutura do sistema educativo compreende a

---

<sup>1</sup> Ver anexo nº1

<sup>2</sup> Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro

educação pré-escolar, a escolar e a extra-escolar, tendo como principal inovação o alargamento da escolaridade básica até ao 9º ano e estendendo-se até aos 15 anos de idade.

A LBSE define um amplo quadro de princípios gerais e organizativos, estabelece estruturas administrativas de âmbito nacional, regional e local e, refere as autarquias como participantes na administração, de modo a garantir a interligação do sistema educativo e da comunidade. Emerge um novo entendimento da escola enquanto comunidade educativa, defendendo que esta deve ter autonomia, participação e responsabilização perante os seus membros e a comunidade educativa, adoptando formas organizativas de carácter descentralizado e desconcentrado (Formosinho, 1989: 53-63).

Salienta-se a recomendação para a participação de todos os implicados no processo educativo, na administração e gestão das escolas, reconhecendo a autarquia como uma das estruturas para assegurar a interligação da comunidade com a administração do sistema educativo. Apesar da LBSE ter dado alguma consideração ao envolvimento das autarquias na educação, fá-lo sem estatuto de verdadeira instância de poder (Pinhal, 1997), uma vez que as considera parceiros sociais ao lado de outros, remetendo para legislação posterior a definição das funções de administração e apoio que devem ser da competência dos municípios<sup>3</sup>.

Verifica-se “*uma concepção restrita de território educativo que é imaginado apenas como espaço de interacção entre as escolas*” (Fernandes, 1995: 56), excluindo a capacidade de iniciativa a outros agentes da comunidade educativa desse território, nomeadamente da Autarquia. Se, a Autarquia é vista como um recurso e não como parceiro, sendo colocada ao mesmo nível que outras entidades, as DRE`s foram concebidas, essencialmente, como órgãos de coordenação e de apoio às escolas<sup>4</sup>, usufruindo unicamente de autonomia administrativa.

### **2.1.2. O Reforço do Papel da Autarquia na Administração e Gestão das Escolas**

Com a publicação do “*Pacto Educativo para o Futuro*” (Ministério da Educação, 1996), em meados dos anos 90, a gestão da educação surge como uma questão da sociedade, que deverá envolver todos os parceiros, com implicações na descentralização de competências, na valorização da inovação a nível local e na ligação entre educação e formação, consagrando entre os seus objectivos estratégicos a necessidade de “*modernizar, regionalizar e descentralizar a administração do sistema educativo*” (Dias et al, 2006: 149). Neste período, surgem novas políticas públicas para a educação, especialmente no domínio da gestão e da avaliação dos

---

<sup>3</sup> Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, Artigo 63º

<sup>4</sup> Decreto-Lei nº3/87, de 3 de Janeiro

estabelecimentos de ensino e na afirmação dos princípios de territorialização das políticas educativas.

O regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário, e dos respectivos agrupamentos<sup>5</sup>, valoriza a participação de todos os interessados no processo educativo, em especial a Autarquia. Este normativo tem como princípios fundamentais a autonomia e a descentralização, associados à democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação. Para tal, pretende adequar a gestão da escola ao meio envolvente e centrar nela o processo de inovação e mudança, promovendo a sua autonomia. Desta forma, procuram-se novas soluções ajustadas à filosofia da LBSE, consonantes com a crescente intervenção do poder local no funcionamento do sistema educativo.

Os municípios passam a ter um conjunto de novas competências e existe um reforço da participação da comunidade na vida da escola por via da participação na Assembleia de Escola, órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola. A maioria dos municípios tem respondido às novas competências atribuídas, sendo que *“a participação nas assembleias de escola é garantida por eleitos municipais ou da freguesia”* (Pinhal & Viseu, 2001: 56). A escola enquanto centro de políticas educativas, deve construir a sua autonomia, a partir da comunidade em que se insere, de situações concretas, dos seus problemas, necessidades e potencialidades. A autonomia passa a ser o meio que as escolas têm ao seu dispor para desempenharem melhor o serviço público de educação.

É necessária uma nova atitude da administração central, regional e local, que permita uma reposta eficaz aos desafios de mudança que são colocados. A comunidade local deve gerir os seus recursos, privilegiando-se a participação dos agentes locais como actores de desenvolvimento, e não como meros espectadores passivos como anteriormente.

### **2.1.3. As Competências e a Intervenção dos Municípios na Educação**

Como temos vindo a constatar, nos últimos anos tem existido uma crescente intervenção do poder local na educação, evidenciando-se na nova produção normativa e no apelo vindo das comunidades educativas. A transferência de atribuições e competências para as autarquias locais<sup>6</sup>, apresenta o *“início da descentralização de poderes”*, tendo como objectivo responder à necessidade de transferência de atribuições e competências que se encontravam centralizadas,

---

<sup>5</sup> Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio

<sup>6</sup> Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro

para as autarquias locais, segundo o princípio da subsidiariedade, numa lógica de transferência de poder para quem se encontra mais próximo dos problemas e em melhores condições de os resolver. Apesar de preconizar que “*A transferência de atribuições e competências é acompanhada de meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida*” (n.º2, artº 3º), isso nem sempre se tem constatado<sup>7</sup>.

Em relação ao anterior normativo, não se registaram alterações significativas nas atribuições e competências transferidas para as autarquias, destacando-se como principais novidades: elaboração da CE, a qual deve ser integrada no Plano Director Municipal; criação do CME, enquanto órgão consultivo do município; apoio ao desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa; e apoio às actividades extra-escolares.

A grande mudança é o facto de os municípios deterem atribuições próprias e estatuto público na gestão local da PEL, deixando de se situar no mesmo plano de outras entidades privadas.

Alguns estudos demonstram que os municípios desenvolvem frequentemente funções educativas complementando ou resolvendo carências do ensino público que ultrapassam as competências formais que lhes estão atribuídas na lei (Guedes, 2002; Prata, 2002; Taipas, 2002)<sup>8</sup>. A nível nacional é muito diversa a forma como os municípios exercem as suas funções educativas, na medida em que, apesar de existirem municípios que criam ou apoiam projectos educativos inovadores e promovem o desenvolvimento e a qualidade das actividades educativas, existem municípios que limitam a sua intervenção educativa às suas obrigações legais, ou ainda outros que não exercem as que lhe competem, podendo desenvolver outras actividades em áreas não contempladas nos normativos. Esta diversidade torna ilusório a definição de padrões médios de comportamento e impossibilita uma análise da intervenção dos municípios na educação apenas através das disposições legais em vigor.

Apesar de se defender a necessidade de uma mudança no sentido de se concretizar os municípios como actores com papel determinante na coordenação e dinamização da PEL, convém assumir uma atitude bastante ponderada na contratualização de novas competências com os municípios. Para tal, é necessária a definição de uma postura de “geometria variável”, que em determinados contextos procure incentivar a pró-actividade e inovação e noutros consolidar a implementação de competências já atribuídas.

As directrizes legislativas mais recentes permitem antever que o município poderá ter no futuro um papel mais activo no desenvolvimento e coordenação de políticas locais de

---

<sup>7</sup> As atribuições e competências do município na área da Educação são apresentadas no quadro síntese do anexo 2.

<sup>8</sup> Ver anexo 3

educação, verificando-se igualmente uma “*aproximação crescente entre professores e autarcas*” e uma diminuição recíproca “*dos sintomas de desconfiança, mutua, ainda muito visíveis nos anos oitenta*” (Fernandes, 2002, cit. Dias et al, 2006). Em síntese, constata-se uma evolução ao nível das normas e das práticas da intervenção educativa municipal, quer por via do exercício da influência e pressão política local, quer pela pressão externa da administração central, quer ainda pela afirmação crescente das culturas políticas mais sensíveis por parte dos autarcas, o que se tem traduzido num acréscimo de investimento na educação.

## **2.2. O Planeamento Estratégico Educativo Local**

### **2.2.1. O Projecto Educativo como Instrumento da Política Educativa Local**

Face aos desafios da sociedade pós-moderna, emerge um novo modelo de Estado e um outro entendimento de serviço público no sentido de se alcançar qualidade de vida e bem-estar social, configurando-se para tal essencial a política social do município na qual se enquadra a PEL. Não existe uma “*fórmula mágica*” ideal para o planeamento estratégico educativo local, face à especificidade política, social, económica, cultural, histórica., tendo cada comunidade de definir o modelo que mais se adapta ao seu contexto.

Na perspectiva de Beatriz Canário (1999), a construção de um projecto educativo local deve basear-se na possibilidade de a partir do contexto local, se definirem prioridades educativas adequadas à política nacional. A PEL não pode ter como único objecto a educação escolar e como únicos actores os do mundo escolar, pois a educação não se restringe à escola. Paralelamente, não se deve intervir apenas ao nível da educação/formação inicial (escolar) dos jovens, implicando simultaneamente a educação de adultos, a educação não-formal, a animação cultural e a formação contínua, numa estratégia de aprendizagem ao longo da vida<sup>9</sup>.

A PEL é parte integrante de uma política de desenvolvimento local, que expressa a identidade territorial, as finalidades comuns que orientam as actividades conjuntas das suas instituições, e que promova a qualidade de vida. Os serviços públicos tradicionalmente sectorializados e os diversos actores, devem articular-se constituindo uma rede local e estimulando a participação da população. A construção e execução de uma PEL traduz-se num processo exigente e conflitual de negociação. No difícil processo de concertação de interesses, por vezes concorrenciais e de variadas dependências hierárquicas, procura-se alcançar consensos que permitam a definição local do interesse geral.

---

<sup>9</sup> Ver anexo nº4

Uma PEL deverá aproximar o lugar de decisão dos cidadãos e pensar a escola no contexto local comprometendo os parceiros sociais, traduzindo-se no processo de descentralização política e da territorialização educativa. O projecto educativo local tem subjacente uma mudança no relacionamento entre escola e comunidade, não devendo ser visto como uma diminuição da autonomia pedagógica das escolas, mas sim como um processo de articulação entre o projecto local e os projectos das escolas.

O projecto educativo local pode ser definido como *“um 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 perspectiva de desenvolvimento da comunidade”* (Canário, 1999: 12).

A definição de um projecto educativo local deve ter por base o conhecimento das potencialidade do território, o que implica que a caracterização do meio deve ser sentida como uma necessidade para a intervenção, traduzida num processo de questionamento permanente, para que não se corra o risco de se resumir a uma listagem de carências e problemas, nem a um mero exercício académico.

Na definição do projecto educativo local é essencial que todos os parceiros educativos se encontrem numa relação horizontal de igualdade de direitos e responsabilidades, que deve ser de interesse mútuo e contratualizada. Este processo deve ser debatido e coordenado em órgãos próprios, pois *“construir um projecto educativo local faz emergir a necessidade de uma plataforma de discussão/co-responsabilização de todos os actores envolvidos”*. (Canário, 1999: 34).

A PEL deve ser traduzida no projecto educativo, num processo de articulação dos projectos das várias organizações actantes num mesmo território educativo, implicando a concertação de objectivos e a coordenação dos recursos dos múltiplos agentes educativos (Barroso, 1999). A reflexão sobre a PEL operacionalizada no seu projecto educativo, implica perspectivá-la numa política integrada de desenvolvimento territorial, como uma tentativa de resposta aos problemas sociais contemporâneos. A elaboração de um projecto educativo local, deve permitir valorizar e incentivar a formação ao longo da vida e a participação da sociedade civil, através de uma acção concertada dos actores intervenientes nos problemas educativos, possibilitando uma articulação entre os projectos educativos e as necessidades das populações, potenciando a optimização dos investimentos e dos recursos locais.

## **2.2.2. O Instrumento de Planeamento da Rede Educativa: da Carta Escolar à Carta Educativa**

### **2.2.2.1. A Carta Escolar**

O planeamento da rede educativa<sup>10</sup> tem desempenhado um papel fundamental e uma influência decisiva na concepção dos edifícios escolares e na configuração de uma nova rede educativa, pois durante muito tempo este planeamento foi realizado de acordo com critérios meramente administrativos (as escolas primárias nas freguesias, escolas preparatórias nos concelhos, liceus e escolas industriais e comerciais nos distritos). Constava-se a inexistência de um verdadeiro planeamento, na medida em que a definição de equipamentos educativos pelo poder central, passava por vezes, por alterações segundo opções políticas, por pressões locais, por falta de verbas e de terrenos ou por critérios mal definidos (Barroso, 1990).

A redefinição de critérios de planeamento da rede escolar adveio sobretudo da necessidade de se conceber, uma intervenção que permitisse a adaptação do parque escolar às exigências da LBSE e, que se concretizou no processo de desconcentração e de descentralização administrativa que se intensificou a partir dos anos 80.

A *Carta Escolar* surgiu então como “*metodologia de planeamento, entendida não como documento acabado mas como uma (re)configuração da rede educativa, expressão de uma política educativa projectada num determinado horizonte temporal, permanentemente reavaliada e actualizada, (...) desenvolvida de uma forma sistemática e continuada aos diversos níveis da Administração*” (Martins, 2000b). A elaboração da carta escolar passa a ser da responsabilidade das autarquias<sup>11</sup> tornando-se pertinente a revisão dos critérios de planeamento e da gestão do sistema educativo, divulgando-se para tal a metodologia elaborada pelos serviços centrais do Ministério da Educação (Martins, 2000a e 2000b).

A carta escolar, apresentava um carácter redutor do sistema escolar, não contemplando outros espaços e actividades educativas. A intervenção municipal caracteriza-se principalmente pelo investimento, na construção, conservação e manutenção de edifícios e equipamentos, absorvendo esta competência mais de 90% das despesas do orçamento municipal destinado à educação, demonstrando estar demasiadamente limitada aos problemas infra-estruturais do sistema (Pinhal, 2001; Afonso, 2003).

---

<sup>10</sup> Entende-se por rede educativa a configuração da organização territorial dos edifícios escolares ou edifícios utilizados em actividades escolares, afectos aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, visando a sua adequação às orientações e objectivos de política educativa.

<sup>11</sup> Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro

### **2.2.2.2. A Carta Educativa**

Com o actual reconhecimento da ineficácia do planeamento estático e burocrático, “*de uma Carta Escolar Documento, evoluiu-se para o conceito de Carta Educativa Instrumento e Prática de Planeamento*”<sup>12</sup> (Martins, 2005b) enquanto projecto essencial e dinâmico mais abrangente do ordenamento territorial, que tem por finalidade a melhoria da educação, do ensino, da formação e da cultura num dado território.

A Carta Educativa<sup>13</sup> é um instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município. A necessidade da adequação, em permanência, da oferta educativa, nomeadamente a que decorre das alterações da procura, em termos qualitativos e quantitativos, e do estado físico dos edifícios, obriga a um processo anual de monitorização e ajustamento da rede educativa, que seja orientador das intervenções necessárias, a curto ou longo prazo.

O processo de elaboração de uma CE, não pode ser realizado separadamente da estratégia integrada de desenvolvimento local, porque o equipamento escolar é um factor estruturante na formação dos jovens, condicionando as suas oportunidades de aprendizagem, na identificação com valores culturais próprios e na assunção de atitudes de participação dinâmica que façam com que cada cidadão seja um motor do processo de desenvolvimento. A definição de uma CE enquanto estratégia de desenvolvimento educativo integrado, evidencia a necessidade de criação de condições básicas à expressão e valorização das potencialidades diversificadas das pessoas, dos grupos e das instituições estruturadas pela dinâmica das relações interpessoais.

No processo das CE é indispensável a co-responsabilização das estruturas políticas locais que possuem uma visão sintética que, em parceria com os serviços centrais do ME e DRE's, têm o dever de programar e executar as grandes orientações traçadas a nível central.

A CE deve ser coordenada pela Câmara municipal, atendendo a que é o órgão de poder político mais próximo do local, devendo ter em consideração as características do território, o contexto socioeconómico e político, a sua estrutura e dimensão, aproveitando recursos existentes na cidade e a sua implementação por todos os agentes educativos do território.

---

<sup>12</sup> As diferenças verificam-se num conjunto de problemáticas muito mais amplo tratados pela CE: regula os sistemas de educação/ ensino/formação; e os equipamentos escolares, sociais e colectivos relacionados com a educação/formação ao longo da vida. Por outro lado, remete para uma multiplicidade de situações e decisões com uma partilha de poderes de decisão e execução, que exige um frequente processo de negociação, comportando uma dimensão gestonária de organização e actuação específicas.

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro

Actualmente, coloca-se uma nova etapa ao planeamento e ordenamento da rede educativa relacionado com os processos de elaboração, implementação e acompanhamento das CE, num contexto de crescente competitividade territorial e no qual a qualificação dos recursos humanos desempenha um papel determinante.

### **2.2.3. O Fórum de Participação na Política Educativa Local**

#### **2.2.3.1. O Conselho Local de Educação**

Num contexto da descentralização do sistema educativo, surge em 1988 a proposta experimental de constituição do Conselho Local de Educação (CLE), que visava um maior envolvimento do Município nas questões da educação. A criação dos CLE<sup>14</sup> apresentava-se como uma forma de participação, orientando-se pelos princípios de descentralização e desconcentração da administração local defendidos na LBSE, procurando uma visão sistémica, dinâmica e integradora da gestão educativa local. O objectivo de um órgão local desta natureza, baseava-se no conceito de comunidade educativa, assente nos princípios de participação, autonomia e interacção da escola com a comunidade.

Os CLE propunham-se como um espaço de convergência de dinâmicas e vontades entre os diversos actores, na definição de um projecto local que valoriza o papel da educação no plano integrado de desenvolvimento local. A criação deste tipo de órgão era maioritariamente da iniciativa dos municípios, com composições diferentes e objectivos mais ou menos ambiciosos. Era um órgão quase sempre liderado e coordenado pela Autarquia, sendo a sua actividade principal *“dar pareceres sobre aspectos específicos da política municipal, destacando-se também a realização de encontros e debates sobre problemas educativos. Aparentemente, trata-se de órgãos de consulta do município, não se vendo, para já, que sejam sedes de verdadeiras políticas educativas”*, contribuindo igualmente para tal, a sua composição e mandato (Pinhal & Viseu, 2001: 60).

De facto, nem as competências dos membros do CLE, nem a sua forma de coordenação, estavam claramente definidas existindo limitações que constrangiam a construção da PEL, destacando-se: um número excessivo de participantes, o carácter consultivo das competências, resistências institucionais, corporativas e individuais à cooperação conjunta, indefinição de um campo de actuação estimulante, e inexistência de apoio logístico adequado, que o tornava dependente de outras entidades envolvidas (Fernandes, 1999a). Por todos estes factores, o CLE traduzia-se num mero fórum de boas vontades com pouco impacto nas decisões locais.

---

<sup>14</sup> A criação do CLE foi considerado no Decreto-Lei n.º 115-A/98 e só com a publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, foram reforçadas as competências dos municípios para criarem os CLE e se elaborarem as CE.

### **2.2.3.2. Conselho Municipal de Educação**

No sentido de ultrapassar os constrangimentos apontados, é reforçada a transferência de competências para as autarquias<sup>15</sup>, relativamente à constituição do Conselho Municipal de Educação que substitui o CLE, perspectivado como um órgão essencial na intervenção da comunidade educativa local. No entanto, as alterações introduzidas revelam poucas diferenças relativamente ao modelo anterior, apesar de serem mais abrangentes, na medida em que, englobam todas as formas e modalidades de educação e não apenas a educação escolar.

Este órgão é perspectivado como uma *“instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo”*(art.3). Apesar de ser um órgão de coordenação e consulta compete ao CME deliberar, em especial, sobre: coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais; acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da CE; e apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município.

O novo modelo do CME, salienta algumas inovações interessantes nas competências relacionadas com: a participação na negociação e execução dos contratos de autonomia; a análise da assiduidade e sucesso escolar; e a análise do desempenho do pessoal docente e não docente. A excessiva regulamentação a que está sujeito, acaba por convertê-lo num órgão rígido preocupado em cumprir normativos, limitando-se às suas competências de deliberação, coordenação e consulta. A sua composição é muito mais restrita, passando a ser liderado obrigatoriamente pelo Presidente da Câmara ou pelo Vereador.

Surgem algumas dúvidas quanto ao verdadeiro poder que detém e à eficácia real da sua existência. Para a concretização de um verdadeiro sistema de gestão local da educação, é essencial a existência de quatro factores: a) poderes locais fortes, evidenciando “a necessidade de articular as medidas de reforço da autonomia das escolas, com o processo de transferência de competência para as autarquias; b) escolas fortes, valorizando a dimensão política, pedagógica e socio-organizacional da sua construção através de um projecto educativo; c) cidadãos participativos, de forma individual ou colectiva, sejam internos ou externos; d) Estado atento e interveniente com um papel não só regulador (Barroso, 1999).

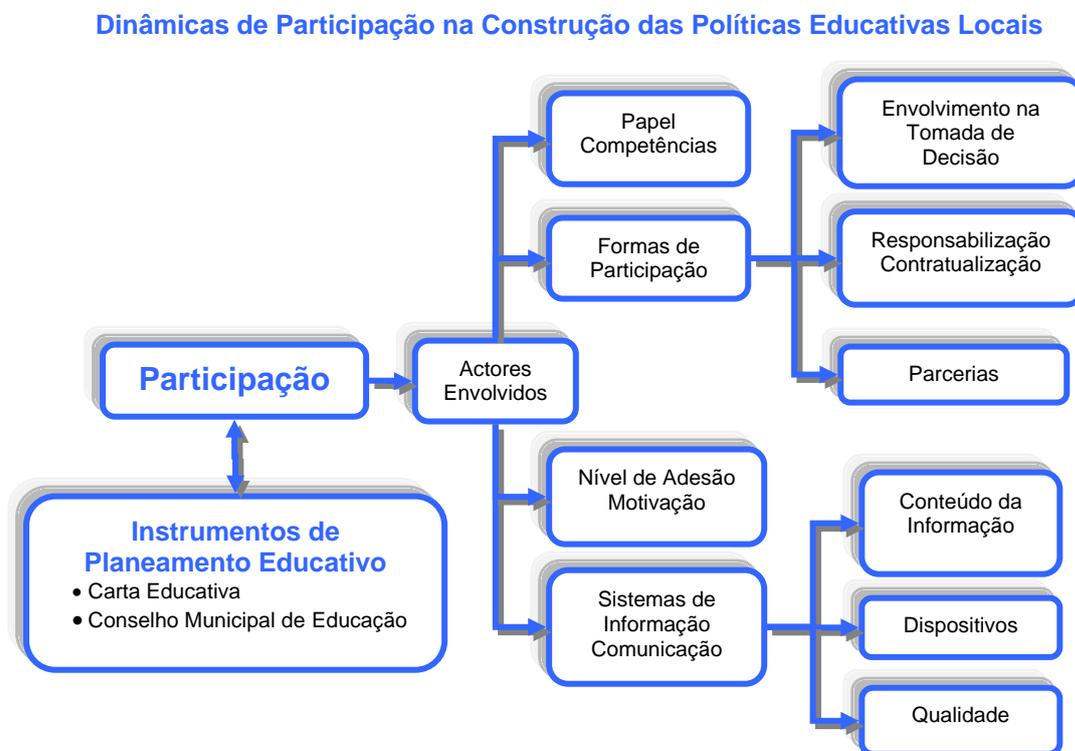
---

<sup>15</sup> Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro

O CME deve assumir-se como um espaço onde os actores locais são elementos-chave participantes no processo educativo, possibilitando uma melhoria na rentabilização dos recursos disponíveis. A definição da PEL deve desenvolver-se numa acção concertada sobre as reais necessidades, interesses e objectivos de todos os intervenientes do território, ou seja, na concretização da “acção colectiva” protagonizada pelos parceiros locais, baseada na negociação, concertação e contratualização, responsabilizando todos os interessados na definição da estratégia educativa (Guerra, 2000a). Neste “jogo estratégico de actores”, como defende Crozier, cada um possui uma certa margem de manobra, de liberdade, de negociação e logo de poder sobre outros actores.

### 2.3. Modelo Analítico

De acordo com a reflexão teórica de suporte da investigação, realizou-se uma modelização analítica que sistematiza as variáveis em estudo.



### **3. Opções Metodológicas: uma abordagem qualitativa**

Com o objectivo de estudar as dinâmicas de participação dos actores educativos institucionais representados no CME de Odivelas procurando-se compreender qual tem sido o papel do CME e da CE, como instrumentos de acção para a definição de uma PEL, optou-se por uma metodologia qualitativa onde, mais do que comprovar hipóteses definidas à partida, se procura identificar as lógicas e racionalidades dos actores envolvidos.

A metodologia qualitativa possibilita compreender as racionalidades inerentes à interacção diferenciada dos actores e do seu acesso aos recursos, tendo em consideração as suas diferentes competências para interpretar e intervir na realidade social onde se encontram inseridos (Guerra, 2006b). Esta metodologia valoriza a compreensão, descrição e explicação da forma como a PEL é pensada e estruturada pelos diversos actores educativos.

Esta investigação apresenta-se como um estudo de caso, em que a unidade de análise é o CME de Odivelas e o seu impacto na PEL, sendo um concelho relativamente recente e que procura desenvolver uma política educativa para o seu território, tratando-se de um caso pouco explorado cientificamente.

Esta opção deve-se ao facto de o estudo de caso ser particularmente adequado para observar e descrever detalhada, aprofundada e holisticamente, um determinado fenómeno, utilizando múltiplas fontes de informação e conferindo destaque à interpretação do fenómeno no contexto em que está inserido. O facto de não permitir uma generalização de resultados, mas antes a possibilidade de transferibilidade para casos com condições e contextos semelhantes, é uma limitação do estudo de caso.

Ao procurar-se analisar o CME enquanto agente definidor da PEL em Odivelas, as conclusões devem fundamentar-se num conjunto vasto e diversificado de dados, que ponham em evidência de forma clara as múltiplas interpretações dos participantes em estudo e as interpretações do investigador. Deste modo, a investigação procurará desenvolver-se de forma intensiva, compreensiva e sistémica, utilizando diversos instrumentos de recolha de dados.

#### **3.1. Análise Documental**

A utilização de uma metodologia qualitativa remete para uma estratégia de recolha de informação através de diversas técnicas onde se destaca a análise documental. A utilização da análise documental teve como objectivo, conhecer e analisar quais os actores que constituem o CME e o seu funcionamento.

Neste sentido, foi recolhido diverso material bibliográfico que permitiu conhecer o processo participativo no CME, os eventos realizados, os actores participantes, e a forma como são organizados os trabalhos. Alguma documentação foi produzida e disponibilizada pela Autarquia, destacando-se as actas, regulamento do CME, a CE e informação dos projectos socioeducativos. Como complemento, recolheu-se informação no site da CMO, nas “*newsletters*”, na imprensa local, na revista municipal e no boletim municipal das deliberações e decisões. A informação recolhida permitiu uma incursão mais aproximada da realidade, proporcionando assim, um enquadramento para a realização das entrevistas.

### **3.2. Observação não participante**

Com o objectivo de compreender as dinâmicas de funcionamento do CME utilizou-se a observação não-participante numa das reuniões do CME que se realizou no dia 24 de Junho de 2008 às 18h30m, analisando-se a forma como funciona o CME, a participação e interacção entre os diversos actores que constituem este órgão. Nesta reunião, predominou uma observação visual e auditiva, não existindo nenhuma interacção com os intervenientes, apesar do conhecimento destes acerca da presença do investigador e do estudo em causa.

### **3.3. A Entrevista**

A *entrevista* foi uma técnica privilegiada que teve como intuito recolher e aprofundar informação, que de outro modo não seria possível recolher nos documentos disponíveis. Com efeito, a entrevista “*é um método de recolha de informações que consiste em conversas orais individuais, ou em grupos, com várias pessoas seleccionadas cuidadosamente, a fim de obter informações sobre os factos ou representações, cujo grau de pertinência, validade e fiabilidade é analisado na perspectiva dos objectivos da recolha de informação.*” (Ketele, 1998: 22).

A utilização da entrevista semi-directiva permitiu obter um conjunto de informação que capta a diversidade sem perder de vista a comparabilidade da informação. A pouca directividade desta técnica, permite por um lado, recolher os quadros de referência dos entrevistados, o seu tipo de linguagem e as suas categorias mentais, por outro lado, uma grande quantidade, diversidade e aprofundamento da informação. A principal desvantagem será a morosidade deste processo, ao nível da sua realização, transcrição e análise.

O pressuposto subjacente a esta técnica é o de que o entrevistado é um actor racional capaz de dar sentido às suas acções. Este tipo de entrevista é conduzido a partir de um guião estruturado por grandes perguntas temáticas que exigem algum grau de exploração. Optou-se

pela realização de dois guiões de entrevistas<sup>16</sup>, um realizado aos actores da Câmara, e outro aplicado aos restantes actores, todos eles participantes do CME.

O guião da entrevista encontra-se organizado de acordo com as seguintes temáticas: entendimento do conceito de PEL e a forma como tem sido definida em Odivelas; papel desempenhado pelo CME; importância da participação e perfil dos actores; formas de participação dos actores; articulação e cooperação entre os actores; papel e competências do município no CME; partilha e gestão da informação; e contributos e sugestões para melhorar a PEL em Odivelas.

A combinação das técnicas de recolha de informação anteriormente enunciadas e a sua respectiva “triangulação”, revelam-se como os meios que poderão auxiliar a retirar o melhor proveito de cada uma das técnicas de modo a credibilizar o estudo.

### **3.3.1. Selecção dos Actores a Entrevistar**

A metodologia qualitativa/compreensiva apela à selecção de um reduzido número de sujeitos “socialmente significativos” que representem uma diversidade de culturas, opiniões e expectativas. Para que exista uma representatividade social, procura-se a diversidade e não a homogeneidade, através da presença de uma variedade de actores com posturas diferenciadas permitindo uma leitura da realidade social.

Neste estudo, foram entrevistados os actores representados no CME de Odivelas<sup>17</sup>, pertencentes a diversas instituições/organismos educativos, com diferentes responsabilidades na área educativa<sup>18</sup>. A diversidade de actores presentes neste órgão procura obter uma representatividade social e uma variedade de opiniões sobre a PEL em Odivelas. Estes actores são protagonistas da PEL, capazes de comunicar as percepções da realidade educativa vivida no concelho. As entrevistas decorreram entre Maio e Junho de 2008 e na sua maioria foram realizadas no local de trabalho dos entrevistados. Para a análise do discurso, agruparam-se os actores em três grupos de entrevistados: os actores que fazem parte da administração local, os entrevistados do sistema educativo e os agentes dos serviços sociais.

---

<sup>16</sup> Ver anexo nº7 e nº8

<sup>17</sup> Ver anexo nº 9

<sup>18</sup> Não foi entrevistado o segundo representante das associações de pais que aquando da aplicação das entrevistas estava em processo de ser substituído por outro representante que não tinha tomado posse.

### **3.3.2. Análise de Conteúdo e seus Procedimentos**

No tratamento das entrevistas optou-se pela técnica de análise de conteúdo, tendo em vista o confronto entre o quadro de referência do investigador e o material empírico recolhido.

Esta análise contém uma dimensão descritiva, que pretende demonstrar o que foi narrado e, uma dimensão interpretativa, que advém das interrogações do investigador, recorrendo aos conceitos teórico-analíticos. No entanto, não é um procedimento neutro e a sua aplicação e forma de tratamento do material depende do posicionamento teórico de referência (Bardin, 1977). A escolha do tipo de análise de conteúdo mais adequada depende dos objectivos do estudo, do estatuto da pesquisa e do posicionamento paradigmático e epistemológico do autor do estudo. O tipo de análise utilizada foi a enunciação na qual a entrevista é entendida enquanto um processo, considerando que o discurso é estruturado por uma dinâmica própria, e que na sua análise se descuram os aspectos formais da linguagem, em prol de uma análise centrada nos conteúdos. Os procedimentos utilizados no tratamento das entrevistas foram (Guerra, 2006b): transcrições integrais das entrevistas; leitura e construção do “*corpus*”, através de uma análise temática e da identificação das problemáticas, registando-se as frases mais exemplares; e a construção de sinopses que consistem em grelhas síntese de análise.

Com o objectivo de descrever e agregar as diferentes lógicas dos entrevistados, foi realizada a análise tipológica (Demazière e Dubar, 1997), que consiste na construção de tipologias por semelhança, em agrupamentos exclusivos, ordenando e classificando os discursos recolhidos, e encontrando diferenças e semelhanças e uma análise categorial identificando-se e seleccionando-se, as variáveis cuja dinâmica é potencialmente explicativa do fenómeno em estudo.

A apresentação de resultados é um nível mais aprofundado de abstracção e interpretação sociológica dos dados, efectuando-se uma inter-relação das informações que tinham sido analisadas de forma isolada. Procurou-se articular a teoria e a empíria, sendo essencial o controle do material e o pensamento crítico, salientando-se que os elementos de resposta às interrogações que orientaram a pesquisa, resultam da interpretação transversal da informação recolhida.

## **4. A participação dos Actores Institucionais no CME e o seu Impacte na PEL**

### **4.1. Representação Social do Conceito de PEL como a Territorialização da Política Educativa Nacional**

A territorialização das políticas educativas emerge como uma necessidade de aproximar as decisões do contexto local, procurando envolver a diversidade de actores educativos e maximizando o conhecimento e a capacidade de resposta às necessidades locais (Guerra, 2002). A este nível, procura-se compreender qual o entendimento dos diversos entrevistados relativamente ao conceito de PEL. O conceito de PEL é entendido pelos conselheiros como uma estratégia ou projecto de nível concelhio ou inter-concelhio, que procura a integração dos vários níveis de ensino, considerando a formação profissional e a aprendizagem ao longo da vida, com o intuito de resolver problemas sociais como o insucesso e o abandono escolar. Por outro lado, deve também permitir a gestão eficiente dos recursos físicos, financeiros e humanos, articulando a diversidade de contributos dos actores de níveis e natureza distinta.

**Figura 1 – Entendimento do Conceito de Política Educativa Local**



Percepcionada como uma realidade recente de difícil definição, a PEL é associada à definição de competências e atribuições municipais, perspectivada como uma “*territorialização da política educativa nacional*” (Fernandes, 2000), numa lógica de reinterpretação local da política educativa nacional, pela adequação dessas orientações nacionais ao contexto educativo local, tendo em conta o princípio da subsidiariedade.

A estratégia educativa é definida ao nível nacional pelo Governo, numa visão sistemática e abrangente da realidade, existindo no entanto, a possibilidade de cada concelho adaptar essas políticas às suas realidades, em função das especificidades do concelho. Embora as Câmaras municipais tenham atribuições e competências ao nível da educação pré-escolar e do 1º CEB, as escolas também desenvolvem a política educativa de âmbito nacional emanada pelo ME. Porém, apesar das escolas e dos municípios desenvolverem diversos projectos e

intervirem na área da educação, efectivamente não existe uma PEL, em que as escolas possam fazer as suas próprias opções, como por exemplo a elaboração de currículos adaptados.

O conceito de PEL pressupõe que a acção da Autarquia esteja interligada com o ME, apesar de actualmente se verificar uma dinâmica e organização da escola e dos municípios mais próxima da comunidade, as políticas educativas continuam muito centralizadas, pois os diversos agentes locais parecem apenas aplicar as directivas emanadas pelo ME.

A desconcentração do Estado para as DRE e a descentralização para as autarquias locais possibilita a sua intervenção na definição da política educativa, que advém do seu conhecimento da realidade territorial específica. As acções de política educativa ao nível regional são desenvolvidas pelas DRE e pelas suas Equipas de Apoio às Escolas, que trabalham em colaboração com as autarquias. A descentralização de competências educativas para os municípios aplica-se numa lógica de subsidiariedade, pela sua proximidade com as escolas e com a comunidade educativa.

*“ (...) , esta transferência que está em curso para a educação, nas políticas sociais e na saúde, a meu ver é uma inevitabilidade e que fazem parte de um princípio fundamental, que é o princípio da subsidiariedade, onde de facto deve exercer competências quem está mais apto a fazê-lo e quem é mais eficaz, mais ágil e mais próximo.”* (E.11, Administração Local)

À semelhança do que acontece para a educação pré-escolar e o 1º CEB, existem condições para que os municípios continuem a realizar um trabalho positivo com a transferência de competências ao nível do 2º e 3º CEB. Porém, para os entrevistados a PEL só é viável se forem clarificadas e reforçadas as competências e atribuições dos municípios ao nível da educação/ensino. Por outro lado, apesar do reconhecimento da importância da intensificação do processo de descentralização de competências, os municípios por si só não têm capacidade financeira para suportar os gastos que advêm desse processo. Existe o receio que ocorra um processo similar ao que aconteceu na educação pré-escolar e 1º CEB, em que as competências não terão sido acompanhadas da adequada dotação orçamental para a sua implementação.

*“Por agora o primeiro ciclo tem sido da competência dos órgãos locais, (...) Acontece que a administração central está a fugir às responsabilidades e isto mexe com a chamada lei das finanças locais que nunca é interpretada correctamente por qualquer governo. Portanto as competências que delegam não são reflectidas nas verbas que transferem.”* (E.1, Sistema Educativo)

Apesar da transferência de competências e de recursos, as autarquias continuarão a estar dependentes do ME em diversas áreas, por exemplo, ao nível da construção e requalificação

dos estabelecimentos de ensino, atendendo à escassez de recursos financeiros dos municípios. O processo em curso entre o ME e os municípios deve ter em consideração a dimensão concelhia e a necessidade de intervenção nas escolas, através de um processo negociado de “geometria variável”, para que não exista uma desresponsabilização do Estado, que poderá por em causa a concretização do processo.

O modelo de gestão e autonomia de escolas, nomeadamente o processo de agrupamentos de escolas, foi complexo e implementado obrigatoriamente, mas segundo alguns entrevistados veio facilitar a visão integrada dos diferentes níveis de ensino, na medida em que “(...) *este novo modelo facilita bastante as coisas e dá, pela primeira vez, uma visão, de um sistema educativo que não pode ser consequentemente espartilhado (...)*” (E.12 Sistema Educativo)

No entanto, alguns entrevistados do sistema de ensino e dos serviços sociais, consideram que poderão existir dificuldades na interligação dos vários níveis de ensino, que advirá da falta de clareza de competências ao nível de tomada de decisão, pois as directivas e despachos do ME poderão ser excessivamente regulamentadores e orientadores, ficando condicionada a capacidade de decisão ao nível local.

Voltando ao conceito de PEL, apesar dos entrevistados considerarem que existe uma “*territorialização da política educativa nacional*”, pelos motivos já identificados, verificam-se duas posturas distintas daquilo que deveria ser a PEL. Por um lado, alguns entrevistados consideram que deve existir uma PEL mais “municipalista”, pois o conhecimento dos municípios sobre a realidade educativa concelhia potencia uma gestão mais eficiente dos recursos.

*“Eu sou um pouco “outsider” em relação às políticas orientativas em Portugal ou se calhar até às do resto da Europa, porque sou muito municipalista. Eu penso que quem está no terreno e no local deve ser responsável pelos seus (...) devolver aos municípios competências para tratar dos seus municípios, como já houve há algum tempo atrás, é muito vantajoso (...).* (E14, Serviços Sociais)

Por outro lado, existem actores que apesar de concordarem com a descentralização de competências para os municípios, consideram que existem competências educativas que devem ser “centralizadas no ME”, como a colocação de professores e os currículos dos alunos para que não exista uma excessiva fragmentação das políticas educativas, apelando a uma identidade nacional e de certificação do ensino reconhecida em qualquer ponto do país.

*“Obviamente que a política educativa é definida pelo governo e pela administração central e portanto as políticas são definidas ao nível central (...) porque se não poderíamos tornar este país, demasiadamente fragmentado, e cada presidente de Câmara interiorizava de maneira diferente aquilo que pretende.”* (E.11, Administração Local)

A política educativa apesar de ter uma orientação nacional, o seu sentido “*up-down*” não funciona apenas de “*per si*”, devendo existir simultaneamente, o sentido “*down-up*” para que a política educativa tenha sucesso ao nível local, conferindo especificidade e adaptação face às necessidades e realidades locais, para além de uma articulação transversal com outras políticas sociais. Neste sentido, a PEL traduz-se num conjunto de linhas estratégicas e de medidas a implementar que possam dar resposta às necessidades educativas locais.

A definição da PEL está sob a responsabilidade dos órgãos locais, estando intrinsecamente relacionada com as competências e atribuições que estas entidades detêm. A PEL pode e deve ser definida e orientada pela Autarquia enquanto entidade que tem poder e legitimidade política, num órgão que é o CME. Este órgão conta com a participação de diversos actores educativos e poderá ser o local adequado para discutir e elaborar um documento que defina e sintetize as políticas educativas para determinado concelho.

#### **4.2. A PEL em Odivelas: uma realidade ou uma utopia?**

A territorialização da política educativa permite o desenvolvimento de projectos locais contextualizados face às necessidades da comunidade educativa, promovendo simultaneamente o empenho do município e a sua capacidade gestonária (Fernandes, 2000).

Neste sentido, procura-se reflectir sobre a existência de uma PEL em Odivelas e a forma como tem sido delineada. Se, para a maioria dos entrevistados existe uma PEL em Odivelas, apesar desta se encontrar desajustada face à realidade do concelho, para alguns representantes do sistema educativo, não existe nenhuma PEL devido à falta de estratégia para as necessidades locais.

O entendimento que os agentes educativos têm da PEL em Odivelas estrutura-se de acordo com factores intrínsecos à CMO, como a capacidade de visão estratégica, os meios e recursos, a experiência e dinamismo de acção do Câmara e com factores extrínsecos ao nível do reajustamento da rede educativa e da relação com os parceiros educativos.



A capacidade de visão estratégica demonstrada pela Autarquia, na implementação da PEL, é referida como uma mais-valia, visto que existe uma preocupação da CMO em definir uma linha estratégica educativa transversal aos vários níveis de ensino. O investimento da Autarquia em educação é visível nos orçamentos que tem disponibilizado com a área da educação, ao nível dos equipamentos e dos projectos socioeducativos implementados.

Perante um parque escolar degradado e insuficiente em Odivelas, a Câmara tem revelado uma boa capacidade de gestão e de liderança dos problemas existentes, ao negociar a antecipação de equipamentos previstos na CE, numa lógica de aproveitamento do QREN e da criação de uma parceria com o ME na construção das EB2,3, com o intuito de diminuir a sobrelotação actualmente existente nas escolas. Simultaneamente a esses investimentos, existe uma dinamização e organização de debates na área da educação e promoção de projectos socioeducativos, revelando sempre algo de inovador, principalmente ao nível da educação pré-escolar e do 1º CEB.

No entanto, face à proximidade a Lisboa, Odivelas tem aumentado a sua procura para fixação de população sofrendo um acentuado crescimento populacional que gera constrangimentos na capacidade dos estabelecimentos de ensino, cujo parque escolar já se encontra envelhecido e degradado. É neste sentido, que os actores do sistema educativo consideram que apesar de existir uma estratégia educativa, não está bem definida, existindo um desfasamento e um rumo muito desviante entre a CE e a sua implementação, podendo fazer-se mais e melhor, independentemente dos constrangimentos financeiros.

Apesar da CE ser um documento de referência, apresenta algumas debilidades na definição de prioridades face às necessidades educativas, principalmente na construção de novas escolas, visto que a Câmara tem realizado pequenas obras pouco estruturais.

*“Devia-se passar de uma ponta a outra do concelho e ver as condições das escolas...vai-se encaixotando os miúdos, (...) vem-se com obrazinhas e com paninhos quentes e vamos adiando a solução do problema de fundo que é construir uma obra de raiz (...). Este concelho não tem um investimento escolar para as necessidades, mas tem dois departamentos culturais que levam um orçamento elevado.”* (E.1, Sistema Educativo)

A “escola a tempo inteiro” definida como objectivo do ME a par da implementação das AEC veio provocar a necessidade de reajustamento da rede educativa no concelho. Estas novas actividades, geraram dificuldades num concelho onde já existia uma sobrelotação das escolas, e a maior parte destas com regimes duplos de funcionamento. A escassez de espaços

disponíveis para o desenvolvimento destas actividades, tem vindo a provocar uma desigualdade de oportunidades entre os alunos que se vêm impossibilitados da sua prática.

*“ (...) triste ranking de ter regime duplo na ordem dos 53% e que se agravou com a implementação das actividades extra curriculares, que fizeram com que salas estivessem com professores, que as bibliotecas tivessem que ser recicladas para as AEC.”* (E.11, Administração Local)

Um dos entrevistados do sistema educativo salienta as fragilidades na gestão da oferta formativa coordenada pela DRELVT, levando a que os alunos se desloquem para estudar longe da sua área de residência por não existirem as suas opções localmente, com um conjunto de inconvenientes associados a essa deslocação, agravados pela inexistência de uma rede de transportes adequada. Por outro lado, constata-se que os projectos que têm vindo a ser desenvolvidos pela Autarquia se encontram excessivamente centralizados no 1º CEB, mas sabendo-se que as actuais competências da Câmara se restringem ao pré-escolar e 1º CEB.

Os meios e recursos disponíveis para a intervenção da CMO em educação parecem revelar-se como fundamentais na definição da PEL, face à necessidade urgente de um maior investimento no parque escolar. Embora os entrevistados da administração local considerem que existe actualmente um grande investimento na construção e requalificação das escolas, na criação de refeitórios e de bibliotecas escolares; os actores do sistema educativo e dos serviços sociais entendem que o envelhecimento, a degradação das escolas, os graves problemas de lotação e a implementação da AEC, são necessidades estruturais que têm de ser ultrapassadas, apesar dos constrangimentos com que a Câmara se depara.

A falta de criatividade da CMO para ultrapassar a escassez de recursos e atingir os objectivos propostos, é apontada no discurso de um dos actores referindo que as estratégias dependem *“ (...) do perfil das pessoas, (...) depende muito de quem está à frente, se é uma pessoa que é inventiva e criativa, que tem um objectivo e tenta, ou se é uma pessoa que faz um inventário do que temos e do que tem para distribuir e não pode oferecer mais, se calhar estamos um pouco nessa fase, e às vezes pode-se ir mais longe.”* (E.14, Serviços Sociais)

Um dos entrevistados da administração local revela uma visão contrária ao admitir que seria difícil fazer mais e melhor, pois *“ (...) temos efectivamente investido muito na educação. Não podemos crer que o orçamento municipal seja só para a educação. Dentro do orçamento que nos é dado e das possibilidades que temos, eu acho que era difícil fazer melhor, porque temos continuado com os projectos, mas temos construído obras também.”* (E.3, Administração Local)

Porém, alguns entrevistados do sistema educativo, consideram que as dificuldades ao nível dos recursos financeiros juntamente com as necessidades estruturais da criação e requalificação dos estabelecimentos de ensino, estão relacionadas com a experiência e

dinamismo de acção da Autarquia. Se por um lado, as críticas ao passivo herdado da Câmara de Loures, não podem servir de desculpa para a inércia, por outro, a falta de identidade, coesão e rotina da Autarquia para implementar uma PEL, deve-se ao facto da CMO ter sido constituída recentemente.

A implementação de uma PEL está também condicionada pelo dinamismo do poder do executivo municipal e pela dependência dos ciclos eleitorais. Um dos entrevistados refere que *“(...) com o calendário eleitoral nós vamos encontrar um conjunto de medidas (...) escolas do ensino básico e do pré-escolar vão finalmente aparecer em Odivelas, mas até aqui não houve, nem existiu nenhuma política educativa clara e concertada.”* (E.7, Sistema Educativo). Se, por um lado, um dos entrevistados da administração local entende que o trabalho realizado pelos autarcas é avaliado em função daquilo que desenvolvem durante o seu mandato e essa exigência incute a procura de aperfeiçoamento e melhoria nas práticas, por outro lado, dois agentes do sistema educativo consideram que os ciclos eleitorais de quatro anos são limitadores de uma PEL com efeitos sustentáveis, induzindo a pequenas reformas pouco estratégicas.

Os conselheiros consideram que, se existe PEL em Odivelas, ela não é explícita, nem a sua elaboração e implementação tem sido participada, revelando uma falta de visão e desconhecimento da importância dos contributos dos diversos agentes educativos.

*“(...) na minha opinião continua a faltar uma política clara e uma estratégia em termos educativos do que queremos para este concelho, não temos nada pensado localmente, se o temos ainda não passou seguramente para a comunidade e pior ainda, não conta com a participação da comunidade educativa que é o mais interessante.”* (E.7, Sistema Educativo)

Numa visão oposta, os entrevistados da administração local consideram que as escolas são participativas, constroem e desenvolvem projectos socioeducativos e trabalham em colaboração com a Câmara, existindo uma grande coesão e o desenvolvimento de um trabalho integrado entre a Câmara, os professores, os alunos e os pais. Esta relação com os parceiros educativos e com a comunidade educativa é considerada fundamental na definição da PEL, na medida em que o conhecimento da realidade escolar potencia e facilita a definição de uma estratégia educativa integrada e concertada entre todos os agentes educativos.

Em síntese, parece não existir uma verdadeira PEL no concelho de Odivelas, pois face aos constrangimentos de degradação e insuficiência dos estabelecimentos de ensino, a generalidade dos entrevistados centra a sua análise nos aspectos materiais e não tanto nos pedagógicos ou de estratégia. Neste sentido, não parece existir uma orientação explícita e rigorosa da PEL em Odivelas, mas é identificada uma gestão camarária dos assuntos

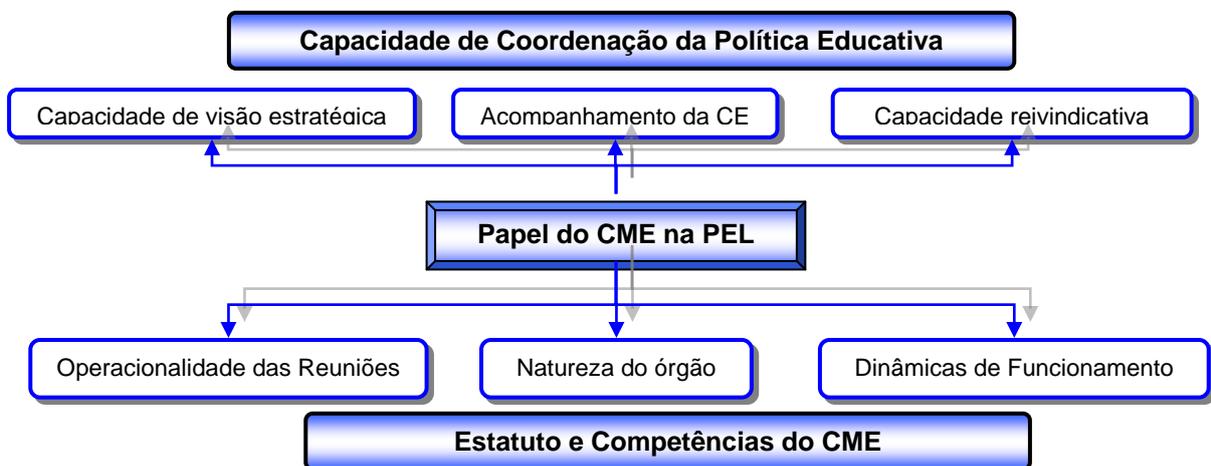
educativos da sua competência, em função das prioridades da sua edilidade, conjugada com a iniciativa de cada agrupamento de escolas e dos projectos que surgem em cada ano escolar.

### **4.3. A Inoperacionalidade Estratégica do Conselho Municipal de Educação**

O CME é uma estrutura de participação dos diversos parceiros sociais onde deve ser definida a PEL sob a coordenação da Câmara, que tem o poder político. Este é um órgão de coordenação e consulta que deve funcionar enquanto fórum de acompanhamento e definição da PEL, numa acção concertada de acordo com as necessidades educativas concelhias e o conhecimento da diversidade de agentes educativos intervenientes.

Neste contexto, interessa perceber de que modo o CME tem contribuído para a definição da PEL em Odivelas. Os entrevistados consideram que este órgão não tem contribuído para a definição de PEL, ou se contribui é muito pouco. O papel do CME pode ser analisado, por um lado, ao nível de factores estruturais, como a capacidade de visão estratégica, capacidade reivindicativa e acompanhamento da CE, e por outro, no que se refere à sua operacionalização, como a natureza do órgão, as dinâmicas de funcionamento e a operacionalidade das reuniões, como se apresenta seguidamente:

**Figura 3 - Papel do Conselho Municipal da Educação na Política Educativa Local**



Os temas que são apresentados e discutidos no CME, segundo os actores do sistema educativos, são avulsos e sem carácter estratégico, “do que é que se quer” e “porquê que se quer”. O CME não tem uma verdadeira capacidade de visão estratégica das questões educativas, na medida em que é um órgão que serve apenas para tirar dúvidas, não existe uma procura conjunta de soluções, os projectos são decididos e implementados pela Câmara e apresentados a título informativo.

Para os actores referidos anteriormente, nas reuniões do CME, não têm sido debatidos temas estruturais de política educativa, tais como estatuto do aluno, ou transferência de competências para o município, tratando-se de uma gestão corrente municipal, pouco abrangente e desarticulada com outras áreas sociais.

*“Era primeiro necessário que nós discutíssemos estratégias e que não estivéssemos apenas a aprovar ou a dizer “âmen” a políticas e a medidas pontuais que já foram tomadas. (...) Não é para isso que estamos a discutir, para mim estratégia é outra coisa, isto são medidas sobre as quais vamos e podemos dar o nosso parecer (...).” (E.7 Sistema Educativo)*

Apesar do bom relacionamento entre os agentes educativos no CME, existe uma visão sectorializada dos assuntos e cada conselheiro continua a defender as suas posições individuais. Alguns entrevistados do sistema educativo consideram que as políticas definidas no CME têm que ser vistas a um nível mais abrangente, ultrapassando visões redutoras que se restringem à visão da sua área de intervenção, estando dependentes de factores como o estilo de liderança, dos seus objectivos institucionais e interesses particulares. Segundo um dos entrevistados, *“esse subir de uma coisa mais global, (...) ainda tem que se batalhar um bocado. (...) Embora quando seja necessário tenham que defender a sua posição ou da instituição, mas temos que ver as coisas mais em termos de uma equipa e não em termos de coisas muito individualizadas. (...) quando foi a questão da Máxima Vaz, isso viu-se muito bem.” (E.2, Sistema Educativo)*

Alguns conselheiros dos serviços sociais e da administração local assumem uma posição diferente, referindo que o CME contribui com uma visão inovadora e uma mais-valia às propostas da Câmara, efectuando uma crítica construtiva que é reconhecida. Nesta perspectiva o CME caracteriza-se como um órgão com alguma intervenção, que permite uma operacionalização e exequibilidade das decisões no terreno. A Câmara procura trazer diferentes temáticas para as reuniões, existindo uma intervenção que está dependente dos conselheiros, consistindo a CE num documento estratégico levado ao CME para ser aprovada.

A elaboração da CE começou no mandato anterior, onde existia um documento prévio que contou com os contributos de alguns conselheiros. Apesar dos actuais membros do CME considerarem que não tiveram um papel interventivo, nem deram qualquer tipo de contributo para a elaboração da CE, o CME, enquanto órgão, realizou os seus contributos. A CE foi elaborada pela Câmara que criou uma equipa técnica interdepartamental para a sua elaboração rápida, não sendo um processo participado. O documento final foi apresentado aos conselheiros para a sua apreciação, contando com as suas correcções e sugestões, existindo espaço de intervenção para a CE ser debatida quer no CME, como na Assembleia Municipal.

A CE foi apresentada no CME que teve de a aprovar rapidamente, e posteriormente foi remetida ao ME para se pronunciar, visto que a sua homologação era uma condicionante para a candidatura ao financiamento do QREN. A CE apesar de conter alguma informação incorrecta assinalada pelos conselheiros do sistema educativo e dos serviços sociais, não voltou a ser debatida em CME, indicando que só lá foi para cumprimento de formalismo legal. segundo um dos entrevistados “ (...) *foi apresentado o documento e na reunião seguinte após o documento ter sido apresentado foi indicado que o documento já tinha sido entregue no ME, que já estava aprovado e que não se voltava a debater em sede do CME.*” (E.5, Serviços Sociais) A necessidade da sua rápida elaboração gerou uma ausência de participação na sua elaboração, uma ausência de tempo para debate e a inexistência da correcção de incoerências.

Por outro lado, a temporalidade de disponibilização do documento foi muito reduzida, impossibilitando os conselheiros de se pronunciarem tecnicamente sobre um documento de conteúdos complexos como é a CE, até porque existem conselheiros que demonstraram dificuldades na sua análise devido à sua especificidade e à sua dimensão.

*“O que fizemos foi criar rapidamente um grupo de trabalho interdepartamental de educação e do planeamento estratégico, para rapidamente terem o documento pronto. (...) Aqui de facto, foi uma luta contra o tempo. (...) Foi um processo muito fechado, foi rapidamente ao conselho municipal de educação. O CME teve 2h ou 2h30m em discussão e depois foi aprovada. A forma como foi feita não envolveu minimamente e não houve participação.”* (E.11, Administração Local)

As questões de política educativa consistem na selecção de prioridades que estão relacionadas com a capacidade reivindicativa face às orientações políticas partidárias. Alguns entrevistados da administração local e do sistema educativo consideram que alguns actores não intervêm na reivindicação da resolução de problemas educativos, porque estão condicionados pela sua filiação partidária. A elegibilidade política da representação dos conselheiros é relevante, pois actores eleitos pelos seus sectores poderão ter uma maior legitimidade e autonomia na sua acção, comparativamente aos conselheiros que foram nomeados. Simultaneamente, a estratégia educativa fica limitada pelo facto de quem está a exercer o poder estar condicionado aos ciclos eleitorais e à filiação partidária.

A Câmara ao ser do mesmo partido do governo poderá conduzir a uma menor exigência e passividade na reivindicação da resolução dos problemas. O ME tem colaborado com a Autarquia, pois “ (...) *como a Câmara é do mesmo partido que o governo, existe muito menos exigência, a exigência nunca é a mesma, é mais contemplativo e passivo. E isto tem acontecido em*

*situações muito graves, em que se não fosse a própria associação de pais a mexer-se nas próprias escolas...não havia rumo.” (E.6, Administração Local)*

Por outro lado, o facto de alguns conselheiros estarem a representar uma classe profissional e ao mesmo tempo exercerem funções no poder local, é identificada como uma situação de conflito de interesses. Existem conselheiros que defendem posições que dizem respeito à sua área de intervenção estando limitados à defesa dos interesses das instituições que representam, em vez de pensarem no concelho como um todo.

*“(...) por acaso um dos presidentes da junta de freguesia, é representante dos professores do secundário, é assim uma grande confusão. Está a entender... Eu acho que se confundem as coisas...às tantas, o facto do representante dos professores do ensino secundário ser representante da maior junta de freguesia do concelho, leva a que muitas vezes (...) os interesses podem ser divergentes e conflituais.” (E.9, Sistema Educativo)*

Sobre a existência de conselheiros que raramente intervêm no CME, os entrevistados referem poder dever-se à sua timidez, por não quererem ter trabalho, ou ainda, por não pretenderem ferir susceptibilidades, transmitindo uma imagem menos positiva deles próprios, da entidade que representam e da comunidade. É necessária mais pro-actividade na definição da PEL, podendo a Câmara assumir um papel de interlocutor ou de moderador, definindo grupos de trabalho no CME.

*“(...) acho que eventualmente deveriam ter outro tipo de participação, se respeitassem o motivo pelo qual estão ali. O representante do pré-escolar não pode passar o mandato inteiro calado, tem que falar (...) as pessoas acabam por estar, um bocado atadas com os pés e as mãos. Se estão ali pelo seu papel partidário...ter partido político para mim não é problema, o que é um problema é pôr acima do interesse das populações, as regras do aparelho partidário.” (E.1, Sistema Educativo)*

Como temos vindo a analisar, podemos constatar que a capacidade de visão estratégica, o acompanhamento da CE e a capacidade reivindicativa contribuem para a capacidade de coordenação da política educativa. Simultaneamente, a natureza do CME, a operacionalidade das reuniões e as dinâmicas de funcionamento permitem perceber o estatuto e as competências do CME no concelho de Odivelas.

A natureza do CME condiciona a definição da PEL, visto que determinados assuntos apresentados e discutidos têm que ter o seu parecer para poderem ir à Assembleia Municipal, como por exemplo a aprovação da CE. No entanto, os entrevistados do sistema educativo e dos serviços sociais consideram que a maioria dos projectos e iniciativas apresentadas surgem

apenas num formato informativo, pois não está previsto serem debatidos e assimilados os contributos dos conselheiros. Nestes casos, nem sequer é concretizado o papel consultivo deste órgão, como aconteceu por exemplo com o programa das AEC e o projecto EPIS que foram apenas apresentados porque já estavam finalizados e decididos pela CMO.

*“ (...) existem algumas iniciativas do executivo que quando chegam ao CME, apenas aparecem com o carácter de informação, porque já foram inclusive submetidas e aprovadas em reunião de Câmara, portanto já nem sequer o papel consultivo existiu. (...) se existia a possibilidade dos contributos dados serem assimilados alterando alguma coisa no projecto, e isso já não estava sequer previsto (...) há aqui uma entidade que toma iniciativas mas que as traz só ao nosso conhecimento, pois já as articulou e trabalhou previamente com o município.”* (E.7, Sistema Educativo)

Apesar da apresentação e debate de todos os projectos, o CME é apontado com um órgão que se limita apenas a cumprir a função formal imposta por lei. É um órgão com carácter consultivo sem poder de decisão vinculativo, assumindo a Câmara o poder de decisão em todos os aspectos, até porque o que for decidido no CME vai a reunião de Câmara, que tem o poder de decisão e de fazer cumprir essas mesmas decisões.

*“ (...) como é um órgão que tem um carácter consultivo e tem algumas pessoas comprometidas ao nível político, o que é que acontece? A abertura que existe para dialogar com estes actores e tão alargado, depois digamos que "a montanha vai parir um rato". Eu sei que não é um órgão executivo, será sempre consultivo, mas depois...”* (E.7, Sistema Educativo)

Este órgão parece estar bem definido formalmente, mas em termos práticos de operacionalidade das reuniões ainda não dispõe de uma rotina que lhe permita ter efeitos objectivos, constatando-se uma falta de articulação com outras áreas de política social, e uma sectorialização da temática da educação. Apesar de se discutirem diversas temáticas no CME, na prática este órgão não é catalisador de mudança, na medida em que os contributos dos conselheiros não têm gerado mudanças nem efeitos na estratégia educativa em Odivelas.

Nas reuniões do CME são identificados diversos problemas, mas não são pensadas soluções para os resolver, assumindo-se como um órgão que permite esclarecer dúvidas ou receber reclamações, mas com pouca capacidade de intervenção educativa. Apesar de serem apresentados projectos educativos interessantes, estes não são da iniciativa dos conselheiros, nem são alterados em função das suas propostas. De facto, segundo um dos conselheiros do sistema educativo *“No terreno não é posto nada em prática (...) as situações são lá debatidas mas*

*não são aquilo que depois no campo nos apercebemos. Isto é tudo muito teórico e depois na prática foge um bocado ao conselho municipal (...).” (E.8)*

A ordem de trabalhos é definida pela Câmara e no caso de algum conselheiro considerar pertinente apresentar para debate algum assunto, ficam para o fim das sessões, quando existe um elevado nível de cansaço, gerando desmotivação na apresentação de assuntos adicionais. Por outro lado, o facto de as reuniões serem convocadas com pouca antecedência, dificulta algum trabalho prévio que tenha de existir na preparação das reuniões.

A periodicidade das reuniões é obedecida, existindo reuniões ordinárias duas vezes por ano, uma no início do ano lectivo e uma no final do ano lectivo, cumprindo o que está na legislação. Alguns entrevistados do sistema educativo e um dos serviços sociais consideram que a periodicidade das reuniões é insuficiente, porque duas reuniões por ano é insuficiente para ser debatida a estratégia educativa e a diversidade de projectos a desenvolver, não permitindo um debate construtivo e concertado. Porém, é de considerar o esforço que implicaria para os conselheiros, podendo aumentar o absentismo.

*“Não é com duas reuniões por ano, que surgem assim coisas muito especiais. (...) para já são feitas fora de horas, fora do horário laboral, e depois exige um certo esforço para participar, depois também quantas mais forem, não sei se as pessoas vão também muito. (...) Assim procuram ir e não existe assim muito absentismo nas reuniões que são marcadas.” (E.4, Serviços Sociais)*

Face à periodicidade das reuniões do CME, estas acabam por ser focalizadas, porque também o horário das reuniões é tardio tendo em consideração que alguns conselheiros estão em representação das instituições onde trabalham. Se para alguns conselheiros do sistema educativo existe facilidade porque as reuniões se realizam no seu horário laboral, para outros do sistema educativo e dos serviços sociais existem complicações porque as instituições não retribuem as horas de trabalho fora do seu horário laboral, não tendo contrapartidas por participarem no CME.

As dinâmicas de funcionamento do CME tornam-se importantes na maximização do trabalho desenvolvido que potencie a estratégia educativa local. O CME permite aos conselheiros estarem informados da diversidade de projectos que vão sendo desenvolvidos e implementados pela CMO, funcionando como um local facilitador da comunicação e da troca de informação dos conselheiros com a CMO e entre os próprios.

A diversidade de conselheiros permite uma multiplicidade de olhares sobre as temáticas apresentadas, maximizando as sinergias e o conhecimento existente do concelho. No entanto, a proporcionalidade da votação no CME é igual para todos os conselheiros, independentemente da entidade que estão a representar. Alguns entrevistados do sistema

educativo consideram que a proporcionalidade deveria ser diferente entre as entidades, em função das instituições que representam e do grau de conhecimento e de proximidade com as temáticas discutidas.

*“ (...) acho mal que os professores estejam em menor número, mas é uma coisa que eu não entendo muito bem. E mais ainda, o ensino público tem o mesmo número de representantes do ensino privado no conselho, quando o número de alunos é muito superior que os do ensino privado. (...) devia existir mais professores no CME, ou pelo menos, a participação dos professores deveria ser proporcional, porque existe o número de pessoas que eles representam.”* (E.8, Sistema Educativo)

Por outro lado, na legislação encontra-se definido que podem ser constituídos grupos de trabalho para analisar determinados assuntos e desenvolver projectos educativos. No entanto, não foram definidos grupos de trabalho para acompanhar e avaliar os projectos educativos, apesar de uma das entidades dos serviços sociais considerar que *“ (...) os conselheiros deveriam ter algumas reuniões que pudessem suscitar uma pró-actividade (...) é normal que a reunião não vá correr de uma forma muito dinâmica e proactiva, porque vamos ser confrontados com resultados que eles estão a apresentar (...)”* (E.14)

Em função do explicitado anteriormente e tendo em conta que o CME deveria ser um órgão de coordenação da política educativa ao nível concelhio coordenado pela Câmara, pode concluir-se que os entrevistados consideram que o CME desempenha um papel irrelevante e com fraca influência na definição da PEL em Odivelas, destacando-se, ao contrário do que se poderia esperar, a quase totalidade dos entrevistados da administração local a considerarem que este é um órgão pouco operativo. O CME não tem sido assumido como um fórum de acompanhamento e de aconselhamento na definição da política educativa concelhia, e a CE, apesar de ter sido levada ao CME, não foi discutida profundamente, nem debatidas as linhas estratégicas orientadoras da política educativa.

#### **4.4. A participação e envolvimento das instituições no Conselho Municipal de Educação**

##### **4.4.1. Entendimento do Conceito de Participação e das Competências Adequadas: a composição do CME**

Os processos participativos são fundamentais porque permitem um aprofundamento do conhecimento do território, existindo uma percepção de quais os verdadeiros problemas sentidos no terreno. A participação da diversidade de parceiros possibilita uma visão mais integrada das dinâmicas territoriais, aferindo-se a viabilidade das linhas estratégicas definidas para a área da educação e a sua adequação à realidade do concelho, garantindo a sua eficácia.

Qualquer PEL para ser estratégica e eficaz, necessita dos contributos dos agentes educativos que trabalham e conhecem o território.

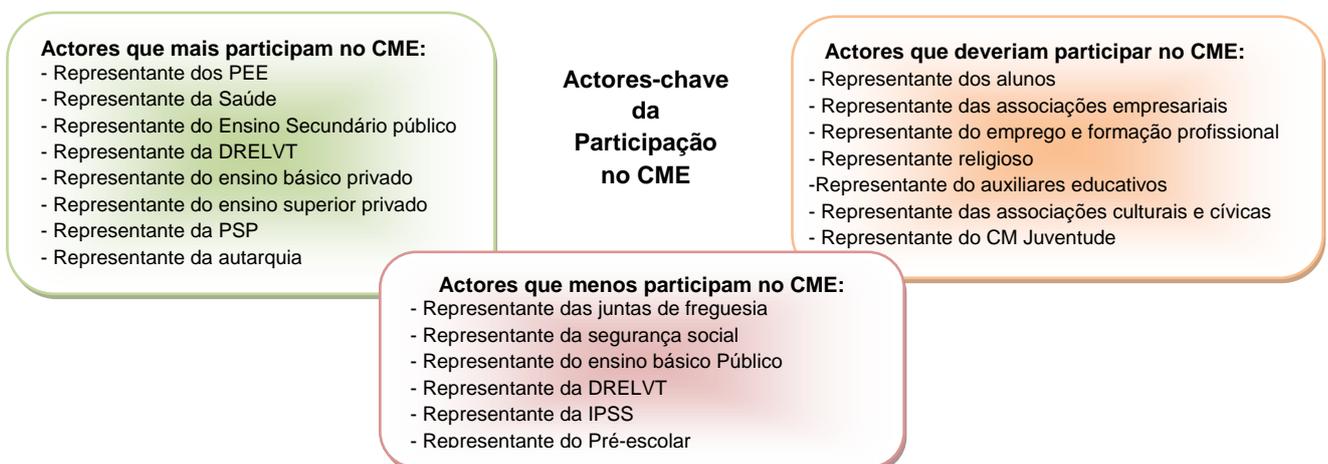
A participação dos diferentes agentes educativos na definição da estratégia educativa a adoptar, possibilita que a Câmara possa adequar os projectos desenvolvidos tendo em conta os contributos dos intervenientes que se encontram próximos da realidade educativa.

A opinião dos diferentes entrevistados é unânime, ao considerarem que a participação é um instrumento de interacção, de diálogo e de reflexão que permite definir estratégias e projectos educativos, consolidados pela experiência do terreno. As diferentes experiências profissionais dos conselheiros e a oportunidade de troca das mesmas, possibilita alcançar soluções que permitam ultrapassar as dificuldades e os problemas existentes.

Os entrevistados da administração local consideram que a participação permite identificar as fragilidades e as necessidades educativas existentes no território, complementando o “trabalho de gabinete”, que por vezes pode ser viciante e pouco realista. A participação dos actores, permite uma identificação destes com o território, contribuindo para a legitimação das propostas e dos projectos educativos, facilitando a sua operacionalização, ao gerar um sentimento de pertença, que viabiliza a sua aplicação no terreno e garante a sua eficácia.

Os processos participativos permitem também diagnosticar os problemas e as estratégias educativas a implementar no concelho, existindo a necessidade técnica destes processos serem alargados a uma multiplicidade de agentes educativos que pertençam aos diferentes níveis político, económico, social e cultural. É indispensável envolver os actores-chave do concelho que possam contribuir para a realização de diagnósticos fundamentados e consolidados. A maioria dos conselheiros considera que a participação no CME poderia ser mais diversificada. De seguida apresenta-se quais os agentes educativos que participam e que devem participar no CME, especificando a intensidade dessa participação.

**Figura 4 – Actores que participam ou deveriam participar no CME**



No entanto, o envolvimento dos actores será sempre parcial, pois é fundamental que exista uma especialização do conhecimento técnico, científico ou político dos vários domínios da definição da estratégia (Rodrigues, 2005). Nos processos participativos os agentes devem ser detentores de algum conhecimento do território ou de algum tipo de qualificação que lhes permita contribuir de forma sustentada. A experiência profissional e o conhecimento das necessidades da área educativa foram as competências mais enunciadas.

Os conselheiros consideram ter experiência técnica na área de educação e um conhecimento aprofundado das necessidades locais, conjugado com competências pessoais e profissionais. Os actores devem ter experiência técnica e qualificações que permitam dar contributos sobre os assuntos debatidos, e capacidade de interpretação da informação recebida. Por outro lado, é essencial uma participação pró-activa com contributos significativos e uma visão estratégica e prospectiva sobre a estratégia educativa local, através de uma opinião fundamentada de como a estratégia está a evoluir e o caminho que deverá seguir no futuro. Neste sentido, pode dizer-se que os actores que participam devem ter alguma capacidade de intervenção e serem motores de transformações significativas na política educativa.

#### **4.4.2. A Desmotivação e Fraca Participação dos Conselheiros no CME**

A PEL pressupõe a participação através de um processo de interacção e cooperação entre actores públicos e privados, tendo como principal objectivo definir, executar e acompanhar os diversos projectos socioeducativos. A participação para além de uma questão ética é também uma necessidade técnica na definição de qualquer política, visto que *“a lógica colectiva dos processos de desenvolvimento, ao exigir o accionamento dos recursos (materiais mas também simbólicos) dos vários actores envolvidos, exige uma participação alargada para ser eficaz”* (Guerra, 2000a: 101).

Os processos participativos devem procurar mobilizar os actores para a importância da sua participação na definição da estratégia educativa, facilitando simultaneamente a concretização e dinamização dos projectos. A mobilização e motivação dos actores é fundamental para equacionar novas soluções e projectos que maximizem e potenciem o desenvolvimento de uma política integrada e integradora de desenvolvimento territorial (Ferreira, 2005). O CME, enquanto órgão que visa promover a coordenação da PEL em Odivelas, deve procurar motivar os diversos conselheiros a participarem, existindo uma preocupação da Câmara em ouvir, perceber e coordenar os diferentes interesses e

perspectivas, integrando-as na estratégia educativa. Torna-se pertinente perceber se os actores consideram que estão motivados e se têm tido uma participação efectiva no CME.

A maioria dos conselheiros afirma estar desmotivados e têm uma fraca participação, com excepção de alguns actores do sistema educativo que referem participar e estarem motivados para darem contributos significativos. A desmotivação dos conselheiros para participarem deriva, por um lado, de factores intrínsecos às entidades que representa, como a disponibilidade temporal, as orientações directivas das próprias instituições que condicionam a capacidade reivindicativa, o desconhecimento das temáticas abordadas e a sobrecarga da participação em várias estruturas. Por outro lado, a factores relacionados com o funcionamento do CME ao nível da forma de apresentação dos temas e da inexistência de contrapartidas para as instituições.

As dinâmicas de funcionamento do CME geram ainda desmotivação na participação dos conselheiros dada a focalização excessiva no ensino público e a desadequação na forma de apresentação dos temas. Os assuntos debatidos nas reuniões estão centralizados na rede educativa pública, excluindo de certa forma, a oferta privada, devendo ser apresentado um projecto de actividades de abrangência concelhia, articulando o ensino público e o privado, tendo em conta as suas diferentes particulares e necessidades.

Simultaneamente, um dos entrevistados da administração local e outro dos serviços sociais, consideram que existe uma dificuldade dos conselheiros em se pronunciarem sobre a estratégia educativa no CME, na medida em que não existe um documento actualizado sobre a realidade educativa concelhia.

*“Assim relativamente à PEL não existe nenhum ponto pelo qual nos podemos manifestar, pois temos conhecimento pelas informações que são dadas oralmente por quem preside ao CME, mas nunca tivemos um documento de proposta de actividades para o ano, nem um relatório indicativo do que fizemos e do que falta fazer.”* (E.5, Serviços Sociais)

Por outro lado, não são debatidas em profundidade as necessidades educativas da rede escolar, levando a alguma estanquicidade na coordenação da PEL com outras políticas sociais. Esta limitação pode ser constatada na dificuldade das instituições se reverem nos assuntos debatido no CME e no fraco relacionamento com a divisão de educação da CMO, visto que estas têm um relacionamento mais privilegiado com outras áreas orgânicas da Câmara que também intervêm na área da educação, não identificando contrapartidas para a sua instituição.

O sistema de cooperação através de parcerias revela-se para a quase totalidade dos entrevistados, inexistente no CME, pelo carácter de inoperacionalidade deste órgão, que se cinge remete a dar pareceres sobre projectos socioeducativos já definidos pela Câmara. A inexistência de projectos desenvolvidos pelo CME leva a que os conselheiros considerem que aí não existem parcerias, ocorrendo porém fora deste órgão, nomeadamente nos projectos socioeducativos concretizados pelo Autarquia.

O fraco envolvimento dos conselheiros poderá dever-se ao facto de “ (...) *cada instituição está com os seus projectos próprios e para fazer um projecto mais intenso era necessário existir mais disponibilidade de se trabalhar um bocadinho mais.*” (E.4, Serviços Sociais). Apesar da periodicidade das reuniões não permitir a definição de projectos estratégicos, a escassez de recursos humanos nas instituições, leva a que a participação seja realizada sempre pelos mesmos conselheiros nas diversas estruturas, fazendo emergir algum cansaço e indisponibilidade temporal.

O distanciamento da realidade educativa concelhia e as temáticas abordadas parecem dificultar a participação dos conselheiros nas reuniões. Os entrevistados dos serviços sociais consideram que a sua intervenção não passa necessariamente pela estratégia educativa, pois os assuntos debatidos não são das suas áreas de intervenção e a não residência no concelho parece influenciar um conhecimento superficial da realidade educativa.

*“(...) acabam por ter uma apropriação do concelho diferente e um pouco mais aprofundada do que a minha, porque eu não vivo cá e não tenho cá os meus filhos. Isso dá-nos também um conhecimento da realidade escolar, de forma diferente. (...) no nosso local de trabalho temos uma grande diversidade de coisas a tratar e portanto, não sendo eu residente aqui no concelho, não tenho muita noção daquilo que está ou não está a ser feito no concelho.”* (E.4, Serviços Sociais)

As orientações directivas das próprias instituições condicionam a capacidade reivindicativa na participação dos conselheiros, na medida em que as instituições têm objectivos prioritários que devem ser cumpridos, ficando os da educação para segundo plano o que revela um estilo de gestão corrente institucional e uma visão pouco estratégica.

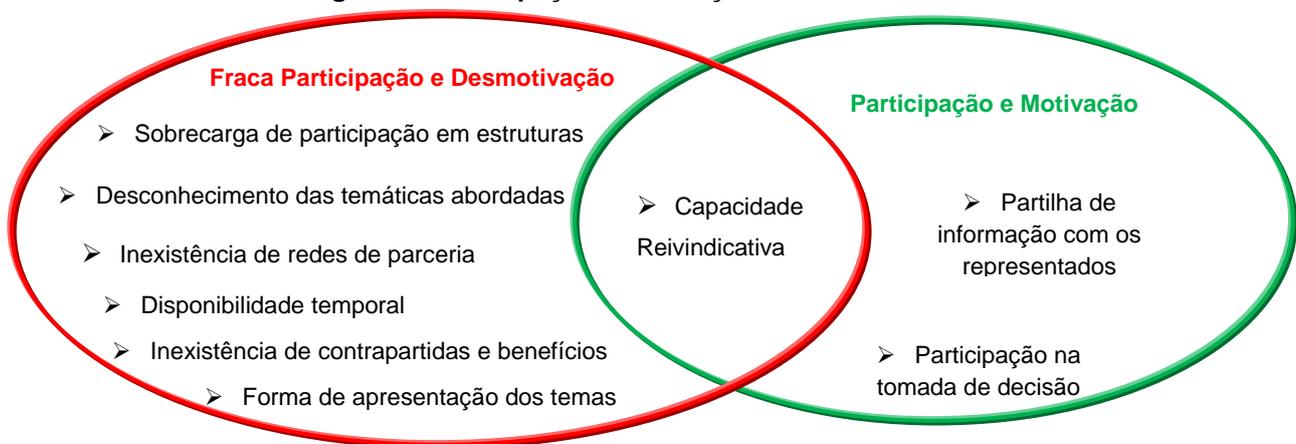
A falta de capacidade reivindicativa está presente nos dois - quer dos entrevistados que consideram não existir motivação, mas também dos conselheiros que consideram estar motivados para participar. A motivação dos conselheiros pode dever-se ao conhecimento que têm da realidade educativa e da participação em várias reuniões de outros órgãos onde são discutidos os problemas, procurando através desse conhecimento, apresentar propostas para a

resolução dos problemas. Por outro lado, sentem que a sua intervenção é fundamental para clarificar questões pedagógicas e de rede educativa, e reivindicar interesses comuns.

Por outro lado, a partilha de informação com os representados e a apresentação dos conteúdos debatidos contribui para uma discussão mais fundamentada. A realização de reuniões com os representados permite recolher os contributos e identificar os problemas, apresentando posteriormente esse documento em CME. Apesar da participação não exigir muitos conhecimentos técnicos, é necessário efectuar um trabalho prévio com os representados, no sentido de identificar as necessidades educativas no terreno.

A motivação dos actores é conseguida através da participação na tomada de decisão, visto que estes consideram estar a contribuir com o seu know-how para a definição da estratégia educativa e dos projectos socioeducativos, que vão sendo integrados nos documentos que a Câmara vai produzindo, existindo abertura para a troca de experiências e conhecimento entre actores de diversas áreas educativas e sociais. Perante esta análise da motivação e participação no CME, o esquema que se segue foi elaborado com o objectivo de ilustrar quais os factores que contribuem para cada uma das posturas assumidas pelos conselheiros.

**Figura 5 - Participação e Motivação dos Conselheiros**

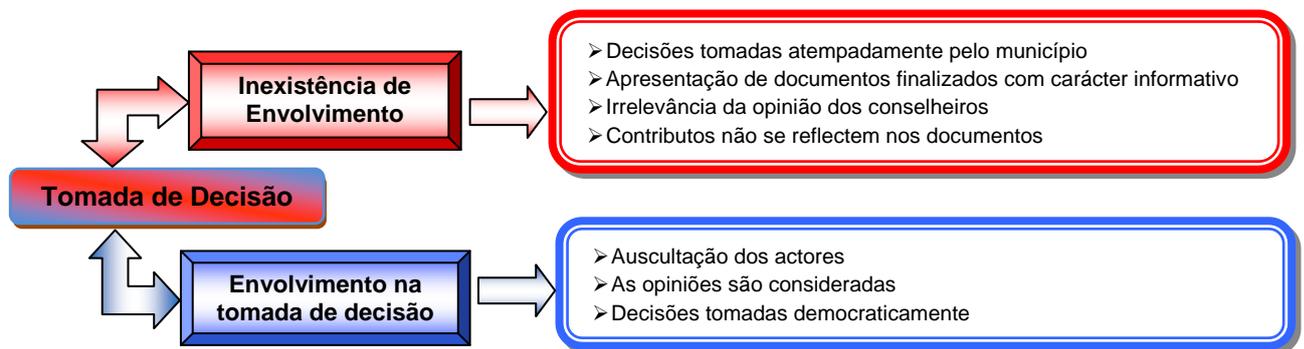


#### **4.4.3. Uma Ausência de Partilha na Tomada de Decisão**

Nos processos participativos deve existir uma preocupação por parte do actor público em envolver os diversos actores na tomada de decisão, procurando uma interacção e cooperação que vise alcançar objectivos concertados. Apesar do actor público assumir um papel de destaque na definição da estratégia, na medida em que é coordenador das diversas actividades, deverá também ter a capacidade de partilhar responsabilidades com os restantes actores envolvidos (Mozzicafreddo, 2001).

O Estado deve reconhecer nos actores capacidade para debater e contribuir com as suas perspectivas na definição da estratégia, assim como os actores devem assumir uma maior responsabilização, quer pelos contributos, como pela implementação dos projectos. Para além da importância de saber o que se decide, interessa perceber como se decide. De seguida, analisa-se como são geridos os processos de tomada de decisão no CME. Consta-se que existem divergências de opiniões no grupo de actores do sistema educativo e dos serviços sociais que se dividem entre uma participação que influencia a tomada de decisão e uma participação que não tem qualquer tipo de influência.

**Figura 6 - Partilha de Responsabilidades na Tomada de Decisão**



Constatou-se que a maioria dos conselheiros consideram não existir um envolvimento efectivo nos processos de tomada de decisão, visto que os projectos socioeducativos são decididos antecipadamente pelo Câmara que os apresenta num formato já finalizado e com um carácter informativo, não dando grande relevância na integração das sugestões dos vários conselheiros. A inexistência da produção de documentos estratégicos no CME, revela a ausência de preocupação da Câmara em partilhar responsabilidades com os conselheiros. Verifica-se uma centralização da tomada de decisão, evidenciando uma distorção do processo participativo numa formalidade para validar decisões já tomadas.

*“ (...) existem algumas iniciativas do executivo que quando chegam ao CME, apenas aparecem com o carácter de informação, porque já foram inclusive submetidas e aprovadas em reunião de Câmara, portanto já nem sequer o papel consultivo existiu. (...) se existia a possibilidade dos contributos dados serem assimilados alterando alguma coisa no projecto, e isso já não estava sequer previsto, pois o formato já estava num carácter meramente informativo” (E.7, Sistema Educativo)*

Opostamente, encontram-se dois actores do sistema educativo e dois entrevistados dos serviços sociais, que consideram que a Câmara tem procurado envolver os conselheiros na tomada de decisão, na medida que as decisões são tomadas democraticamente, existindo uma

auscultação dos actores, na qual todas as opiniões são consideradas, mesmo as críticas construtivas, procurando otimizar todas as propostas.

Estes conselheiros consideram que existe uma partilha de responsabilidades na tomada de decisão, constatando-se uma preocupação da Câmara em introduzir as suas sugestões nas decisões. No entanto, nem todas as opiniões e propostas podem ser integradas, até porque por vezes são contraditórias e nem todos os projectos podem ser executados, existindo a necessidade da Autarquia fazer escolhas entre os projectos estruturantes.

Prevalece no entanto, a opinião de que a Câmara não tem procurado envolver os actores na tomada de decisão, na medida em que os projectos socioeducativos são delineados previamente e são apresentados aos conselheiros, não existindo por vezes margem de manobra para que os seus contributos e sugestões sejam incorporados no sentido de os otimizar ou reformular, e por outro lado, o poder de decisão sobre as intervenções na educação ao nível local, não está no CME pois tem apenas um carácter consultivo, mas está noutros espaços como na Assembleia Municipal ou nas reuniões da própria CMO.

#### **4.4.4. A Liderança da Autarquia na Dinamização do Fórum Educativo**

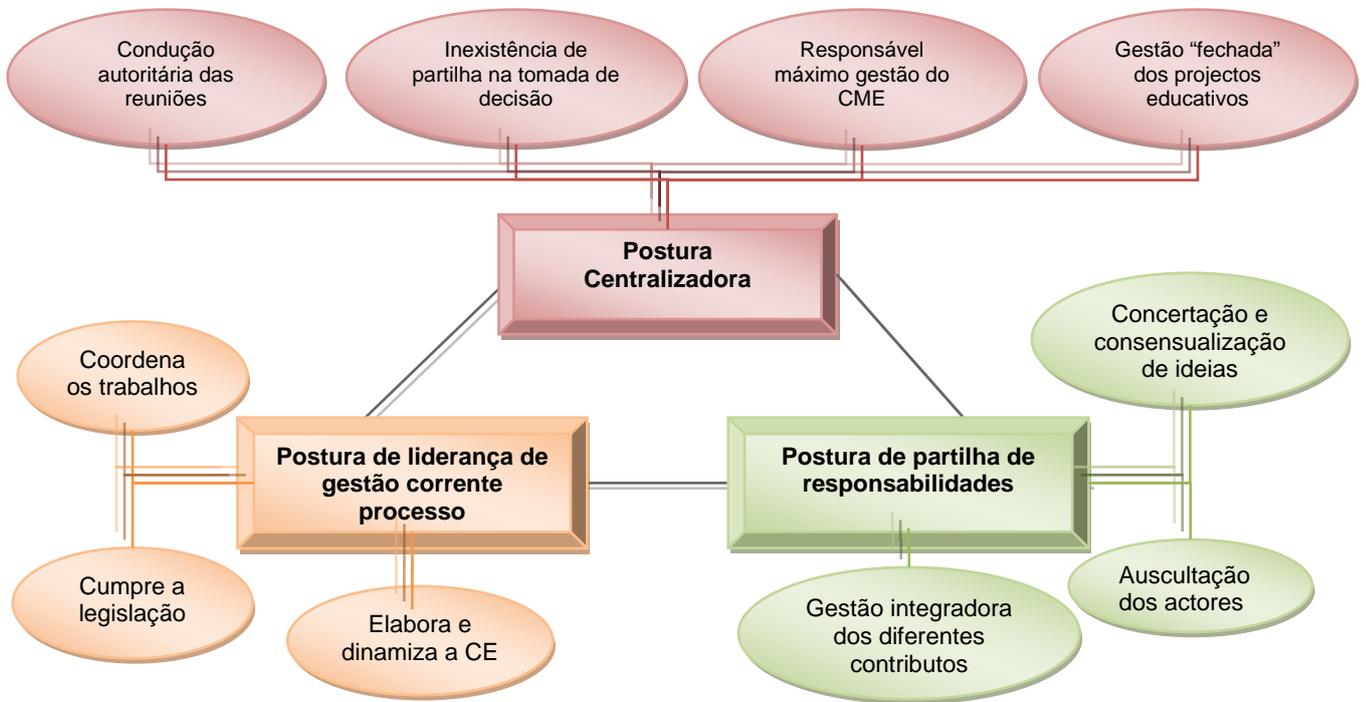
Num contexto de governança o actor público assume um papel de mediador e de coordenador dos processos participativos e dos diferentes interesses, funcionando enquanto actor facilitador do diálogo, regulador das conflitualidades e gerador de consensos. Os processos participativos permitem gerar um novo relacionamento entre o Estado e os actores sociais, através do reconhecimento da capacidade para estes debaterem e reflectirem as questões de desenvolvimento territorial. Como o actor público já não consegue resolver só por si os problemas de desenvolvimento, procura coordenar os diferentes actores sociais, numa postura de concertação e partilha de responsabilidades (Seixas, 2000).

Da análise da postura de liderança da Autarquia na gestão do CME foram identificadas leituras de três tipos de liderança: liderança centralizada, de gestão corrente do processo, e partilhada. No entanto, existem quatro posicionamentos relativamente ao papel que a Autarquia tem vindo a desempenhar no CME.

A maioria dos conselheiros considera que existe uma liderança mista, entre gestão corrente do processo conjugada com uma liderança centralizada, e gestão corrente do processo e liderança partilhada. Simultaneamente, num dos extremos posicionam-se um actor do sistema educativo e outro da administração local que entendem existir uma liderança centralizada, enquanto numa postura mais intermédia, encontram-se dois actores dos serviços

sociais e um do sistema educativo que consideram existir uma liderança de gestão corrente. Apesar dos quatro posicionamentos, considera-se na análise os factores explicativos de cada um dos tipos de liderança, em detrimento de uma análise das posturas mistas.

**Figura 7 - Papel do Município no CME**



Enquanto actor público responsável pela estratégia educativa local, e a ausência de mecanismos de participação efectiva leva a que os entrevistados considerem que existe uma liderança centralizada do poder, na medida em que a Autarquia tem realizado uma “gestão fechada” ao nível da participação no CME. Apesar de estar definido que a presidência do CME é assumida pelo presidente da CMO, essa competência foi delegada na vereadora da educação em regime de substituição. De facto, um dos conselheiros do sistema educativo considera que “ (...) a responsabilidade não pode ser inteiramente entregue à presidente de Câmara pois há as delegações de competências, pois nós temos aqui uma vereadora da educação que de facto tem um papel, uma figura e características pessoais e uma forma de actuar que leva a que eventualmente estas políticas sejam assim.” (E.7, Sistema Educativo)

Os entrevistados consideram que tem existido uma monitorização excessiva das reuniões e uma monopolização do debate, visto que é a Câmara que ocupa a maioria do espaço de intervenção e define os projectos isoladamente. Os projectos são apresentados num formato hermético, não existindo uma articulação com o CME para a definição dos mesmos, até porque as próprias reuniões são também demasiado fechadas. Por outro lado, apesar do CME poder emitir um parecer sobre determinados assuntos, a decisão final depende da CMO, na

medida em que poderá ter ou não em consideração esse parecer, em reuniões de outras instâncias (da Câmara ou na Assembleia Municipal), que têm o poder de decisão.

*“ (...) aquilo que tem acontecido, mas talvez possa ser a Câmara Municipal que acaba por monitorizar muito, mas nós também só preenchemos os vazios. (...) Acaba por se cingir à discussão e à análise das propostas que a Câmara leva nas diversas áreas. Se calhar eles também não avançam mais porque nós não queremos. Pode haver aqui algum silêncio cúmplice, que é de todo evitável, porque podíamos fazer melhor ainda. (...) Eu acho que as reuniões são muito fechadas. Mas também ninguém fez nenhuma crítica nesse sentido...”* (E.11, Administração Local)

No entanto, em termos de estratégia educativa, por mais que os conselheiros participem e contribuam com as suas ideias, segundo alguns conselheiros deve ser a Câmara a assumir a liderança, pois *“ (...) em termos de estratégia de educação, por mais que alguns parceiros, como é o meu caso, ou algumas entidades considerem ter contribuído importante, a verdade é que tem de ser a Câmara, não faz sentido ser outra instituição.”* (E.13, Serviços Sociais)

Opostamente, é defendido que a Câmara assume uma liderança partilhada ao auscultar os diferentes conselheiros presentes no CME e em conjunto com estes obter as melhores soluções, estimulando a sua participação. Todos os assuntos da área educativa, da competência da Autarquia e do CME são apresentados e discutidos, existindo uma aproximação entre o poder decisório e o terreno. A Câmara tem contribuído para o entendimento entre todas as entidades públicas e privadas representadas no CME, na procura de consensualização e concertação de ideias, assumindo *“ (...) uma postura correcta de auscultação, de ouvir e de em conjunto poder chegar a melhores soluções.”* (E.4, Sistema Educativo).

A iniciativa de formar o CME partiu da Autarquia, que tem a responsabilidade de coordenar os trabalhos através de uma gestão integradora dos diferentes contributos dos conselheiros, na medida em que *“Há acima de tudo uma consciência política, que existe necessidade em obter consensos nestas matérias, porque elas só poderão andar para a frente com o aval positivo, do próprio conselho municipal de educação.”* (E.12, Sistema Educativo). A logística de funcionamento do CME é suportada pela Câmara, inclusive a concessão da senha de representação, enquanto estímulo à presença dos conselheiros.

A leitura de uma liderança de gestão corrente do processo caracteriza-se por uma postura menos activa da Autarquia, que procura cumprir a legislação, coordenar os trabalhos na gestão do CME, elaborar e dinamizar a CE. Nesta perspectiva, a Autarquia procura pôr em prática o que está definido na legislação, fazendo as convocatórias e enviando os documentos de suporte. Ao nível burocrático é a Câmara que tem elaborado os diversos documentos

submetendo-os ao CME, organiza as reuniões e gere os calendários. Parece existir alguma falta de estímulo para os conselheiros debaterem os assuntos, que pode derivar da falta de espaço de manobra para a intervenção dos actores, pois “ (...) o que é apresentado já está com um formato basicamente fechado. Esta entrevista também me permitiu fazer esta reflexão, no sentido de ser a Câmara municipal a dar-lhes esse desafio, porque eles podem achar que para a Câmara municipal está bem assim e que é melhor serem reactivos do que proactivos.” (E.11, Administração Local)

Por outro lado, reconhece-se que a CE é da responsabilidade da Autarquia, quer ao nível da sua elaboração, como no que se refere à promoção da sua discussão para a recolha de propostas de melhoria, estando a monitorização a ser efectuada pelo grupo de trabalho interdepartamental da Câmara.

#### **4.4.5. O Processo Conflitual e de Gestão de Interesses: o caso da EB1 Maria Máxima Vaz**

As lógicas de poder entre os diversos actores inerentes ao processo participativo, podem facilitar ou dificultar a definição da PEL. Apesar das dinâmicas estabelecidas entre os diversos actores possibilitarem alcançar uma visão integrada da estratégia educativa, a acção colectiva desenvolvida também é geradora de interacções potencialmente conflituosas que advêm do jogo de poderes e influências de uns actores sobre outros. Será que predomina uma lógica de interesses comuns que apele a uma visão consensualizada da estratégia educativa ou prevalece uma visão que privilegia os interesses individuais.

A análise dos conflitos, dos consensos e da diversidade de interesses em presença foi realizada com base no caso mais complexo que surgiu no CME, a integração da EB1 Maria Máxima Vaz no agrupamento vertical de escolas.

A postura conflitual e a postura consensual apresentam uma distribuição de posicionamentos uniforme e com maior peso, sendo constituídas por entrevistados da administração local, do sistema educativo e dos serviços sociais, comparativamente com a postura de negociação e a postura autoritária que apresentam um menor peso.

A postura conflitual é reconhecida por dois entrevistados do sistema educativo, dois dos serviços sociais e um da administração central, que consideram existir uma falta de transparência na gestão do agrupamento desta escola gerando conflitos no CME. Apesar dos conselheiros serem chamados a dar o seu parecer numa reunião extraordinária marcada para o efeito, não existiu nenhuma influência do CME neste processo, até porque “(...) a DRELVT disse que não valia a pena andar naquilo, porque já estava decidido, depois foi para a Assembleia

*Municipal, e correu todos os trâmites, e no fim não serviu de nada porque nem os pais sabiam nem a escola sabia, já estava endereçado o fax (...) a dizer que iam ser agrupados.” (E.14, Serviços Sociais)*

Neste caso, não existiu intervenção por parte da Autarquia que não tomou uma posição autónoma, aceitando passivamente as directrizes definidas pela DRELVT, independentemente da vontade e do sentir de alguns conselheiros e supostamente da comunidade educativa. A justificação para tal postura deveu-se ao reconhecimento de alguns entrevistados da necessidade de apoio político institucional que advinha de posicionamento político semelhante.

*“ (...) existia a necessidade de uma solidariedade política institucional, que sendo da mesma cor política, as coisas acabaram por funcionar dessa forma. (...) não houve intervenção, houve omissão do executivo e por isso nada aconteceu e sucedeu exactamente o que a DRELVT cria, independentemente da vontade e do sentir (...)” (E.7, Sistema Educativo)*

Apesar da DRELVT querer integrar essa escola num agrupamento, poderia ter existido flexibilidade na aplicação dos procedimentos, podendo a mesma ficar desagrupada na medida em que foi referido ter um projecto educativo próprio, autonomia de gestão, bons resultados escolares e as AEC integradas no decurso do horário lectivo diário, gerando a conjugação destes factores inúmeras vantagens. A comunidade educativa demonstrou o seu desagrado através de manifestações de rua e apelos na comunicação social, levando a que os conselheiros propusessem a discussão deste assunto em sessão extraordinária de CME. Embora a DRELVT considere que o processo já estava decidido, este decorreu todos os trâmites, sendo discutido no CME e na assembleia municipal, acabando por se cumprir o que já tinha sido estava decretado pelas directivas do ME.

Por outro lado, parece não ter existido uma decisão informada, visto que a CMO não disponibilizou um parecer técnico de apoio à tomada de decisão, votando cada conselheiro de acordo com o seu conhecimento empírico. De facto um dos entrevistados refere que *“ (...) se é um assunto em que não estamos à vontade deve existir um parecer técnico independente para tomarmos uma decisão, e não pode ser assim em que vem uma proposta para a mesa e cada um vota de acordo com o que sabe. Isso acho que é a injustiça da democracia, quando a democracia não é suficientemente informada.” (E.14, Serviços Sociais)*

Numa posição oposta encontra-se a postura consensual assinalada por dois entrevistados do sistema educativo, um dos serviços sociais e um da administração local, que consideram ter existido uma reunião em sede de CME que permitiu discutir o problema, sendo auscultados os vários intervenientes sobre a possibilidade de se implementar uma solução diferente no concelho. No entanto, a necessidade de uniformização de procedimentos

prevaleceu, sendo que apesar de se tratar de uma escola bem organizada, considerava-se não fazer sentido estar autónoma e manter um procedimento diferente de todas as outras.

O agrupamento desta escola derivou de uma orientação que já tinha sido decidida e aplicada em momentos anteriores a outras escolas do concelho, tendo ficado autónoma apenas esta. A necessidade de uniformizar os procedimentos para todas as escolas, não permitia criar situações excepcionais que poderiam gerar situações de instabilidade perante as escolas já agrupadas.

A necessidade de uniformização de procedimentos é também considerada, por dois dos conselheiros da administração local, identificando numa postura de negociação. A integração desta escola num agrupamento vem criar uma igualdade de circunstâncias entre todas as escolas. Este foi um processo que não se realizou por unanimidade, evidenciando uma divisão ao nível do posicionamento partidário e entre os conselheiros.

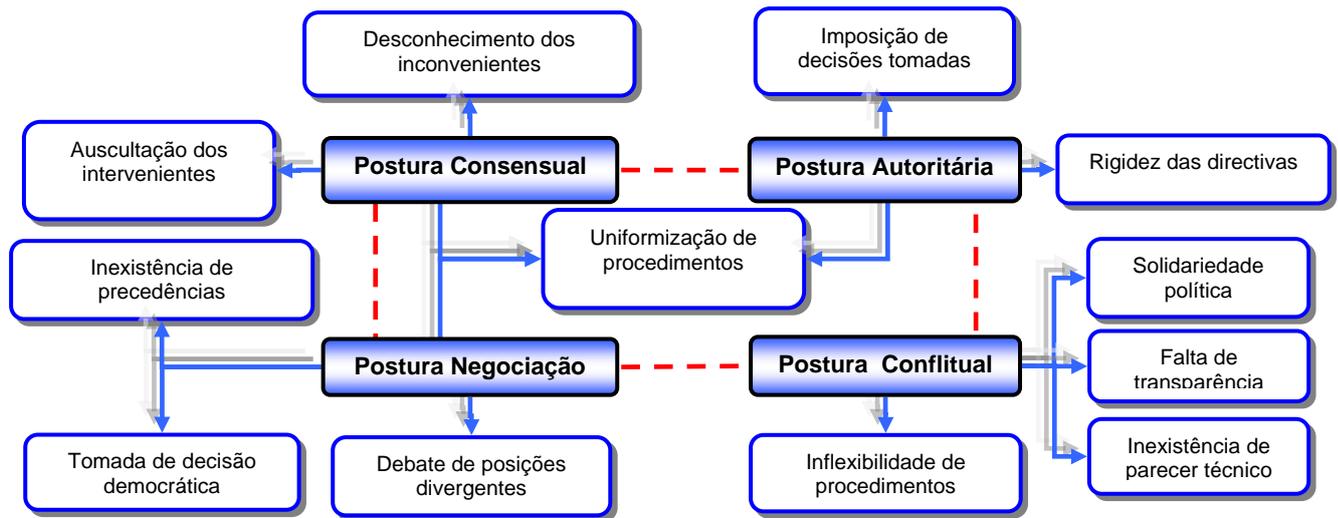
Apesar de existir alguma margem de manobra, a CMO votou a favor do agrupamento da escola, no sentido de evitar precedências pois as escolas agrupadas poderiam reclamar e a situação ficaria fora de controlo. Estes entrevistados consideram que cada conselheiro teve a hipótese de expor os seus pontos de vista, e pelo debate tentaram esclarecer as divergências, tendo posteriormente procedido a uma tomada de decisão de forma democrática, que deu origem à integração da escola no agrupamento.

Por fim, a postura autoritária é identificada por um entrevistado do sistema educativo, para quem este era um processo inevitável, apesar dos diferentes pareceres emitidos, das propostas da comunidade educativa e da Autarquia, através da sua discussão em espaços como o CME e Assembleia Municipal.

*“ (...) para que estas escolas não continuassem isoladas decidiu-se integra-las também em agrupamentos (...) A EBI Maria Máxima Vaz não gostou da ideia, pois entendiam que perdiam autonomia, qualidade e “tudo o que é possível e imaginável”. (...) Eu enquanto representante da minha instituição no CME tinha de defender a tese contrária e foi o que fiz. (...) o poder decisório ali não existe.” (E.10, Sistema Educativo)*

Com base nas mudanças ao nível das orientações de políticas educativas nacionais ocorridas nos últimos anos, as escolas tiveram que seguir as directivas definidas pelo ME e ser todas agrupadas, independentemente da especificidade das experiências de autonomia adquiridas, o que poderá evidenciar alguma uniformização de procedimentos e rigidez na aplicação das directivas emanadas pela administração central. De seguida é apresentado um esquema ilustrativo da análise do conflito.

**Figura 8 – Análise do Conflito no CME**



#### 4.4.6. Sistemas de Informação

##### 4.4.6.1. Informação Suficiente e Acessível, mas não Disponibilizada Atempadamente

A condução das políticas educativas locais deve ser baseada no conhecimento e análise da informação através de um debate participado e tecnicamente fundamentado. A participação está directamente associada à disponibilidade e acesso à informação sobre a evolução das dinâmicas educativas territoriais permitindo reflectir e contribuir para a definição de uma PEL. Neste sentido, procura-se analisar como tem sido partilhada e gerida a informação no CME, por um lado, ao nível da sua acessibilidade, temporalidade e quantidade de informação, e, por outro, o formato, os conteúdos e a partilha de informação externa.

A maioria dos conselheiros considera que a informação disponibilizada é acessível, pois recebem previamente a ordem de trabalhos e a documentação a ser discutida nas reuniões do CME. O acesso às actas é público e consta do regulamento do CME, podendo ser consultadas supostamente nas publicações do boletim municipal de Odivelas. O boletim municipal deve funcionar como veículo de transmissão das decisões tomadas em CME para a comunidade educativa, pois tal como um dos entrevistados refere, “ (...) *uma das coisas que colocámos no regulamento para além da assiduidade e que também é muito importante foi o facto do boletim municipal conter as actas do CME. (...) O que foi decidido e que faz parte do regulamento é que deveriam estar acessíveis, não estando poderá solicitá-las. Tudo isso é público e foi aprovado.*” (E.7, Sistema Educativo). No entanto, a informação sobre o CME encontra-se inacessível à comunidade educativa, não existindo partilha de informação do que é discutido e das decisões tomadas em CME. As reuniões são realizadas à porta fechada e as actas não estão disponíveis.

*“(...) as actas das reuniões não estão disponíveis, pelo facto de as reuniões serem realizadas à porta fechada. (...) quando foi o agrupamento aqui da escola, houve uma votação no CME que votou o encerramento desse agrupamento. Nas actas dizia as votações, mas não dizia quem é que tinha votado o quê. (...) A acta não veio a público (...)”* (E.15, Administração Local)

Grande parte dos conselheiros consideram que a informação é suficiente e caso exista necessidade de mais esclarecimentos solicitam à Autarquia, que trata de facultar informação adicional. A informação necessária para o debate nas reuniões é distribuída antecipadamente para que os conselheiros possam participar de forma esclarecida.

Com uma postura oposta encontra-se um conselheiro do sistema educativo e uma dos serviços sociais, que consideram a informação insuficiente, porque é escassa, chega tardiamente e a maioria é disponibilizada apenas no CME existindo pouco tempo para a aprofundar. Os documentos são enviados sem tempo adequado, especialmente a CE que é um documento demasiado extenso e de difícil entendimento, disponibilizado com poucos dias de antecedência dificultando a sua discussão e inviabilizando a emissão de contributos significativos para a sua discussão e aperfeiçoamento. Segundo um dos entrevistados, a CE é *“(...) um volume grande e deram-me aquilo com menos de 24 horas de antecedência. E eu disse como é que eu vou opinar o que quer que seja, se eu não tenho tempo.”* (E.6, Administração Local).

A informação sobre os projectos socioeducativos não é distribuída com a devida antecedência, fazendo com que os conselheiros não se consigam preparar previamente para discutir, e emitir um parecer informado. Se a informação for disponibilizada antecipadamente, seriam apresentadas dúvidas e existiria maior intervenção. De acordo com um dos entrevistados, *“Na próxima reunião temos a avaliação do ano lectivo e do projecto EPIS, mas não recebemos nenhuma informação sobre os resultados (...) vamos só com aquilo que nós sabemos, empírico ou não, vamos ver pela primeira vez e vamo-nos pronunciar.”* (E.14, Serviços Sociais)

No entanto, para quatro conselheiros do sistema educativo a ordem de trabalhos e a documentação necessária é enviada atempadamente, com alguma antecedência antes da realização das reuniões, para os conselheiros analisarem, permitindo-lhes dar o seu parecer sobre os assuntos apresentados. O conteúdo da informação disponibilizada refere-se principalmente a atribuição de subsídios a apresentação de projectos socioeducativos da Autarquia ao reordenamento da rede escolar e a apresentação e discussão da CE.

Para a maioria dos conselheiros a informação necessária para a discussão dos assuntos no CME, está acessível e é suficiente para se pronunciarem e darem o seu parecer, considerando porém que a temporalidade não é a mais adequada, já que os conselheiros não detêm o tempo suficiente para reflectir profundamente sobre os vários documentos.

#### **4.4.6.2. A Inexistência de Divulgação do Trabalho Desenvolvido no CME**

A disponibilização de informação clara acerca dos projectos que se encontram a ser desenvolvidos localmente é essencial na definição das políticas educativas. O actor público tem a responsabilidade de coordenar os processos participativos, divulgando e fornecendo a informação que vai sendo produzida aos conselheiros e a toda a comunidade educativa envolvida. Uma análise dos instrumentos de comunicação local sobre a temática da educação, permite constatar a existência do site da CMO e do “boletim municipal das deliberações e decisões” no formato electrónico e a revista municipal de Odivelas, a imprensa local e as actas (Câmara, Assembleia Municipal e do CME) num formato papel. Perante esta diversidade de instrumentos de comunicação, e tendo em conta o regulamento do CME, as actas elaboradas pelo CME deveriam ser posteriormente divulgada no boletim municipal.

Verifica-se que os assuntos debatidos e os pareceres emitidos em sede de CME não são do conhecimento da comunidade educativa, pois apesar de se encontrar definido no regulamento que as actas devem ser publicadas no boletim municipal, na análise realizada ao site e dos boletins municipais é possível verificar que não se encontra disponível para consulta, sendo que a informação disponibilizada no site sobre o CME, refere-se apenas à legislação geral sobre o CME e os nomes dos conselheiros pertencentes ao mesmo.

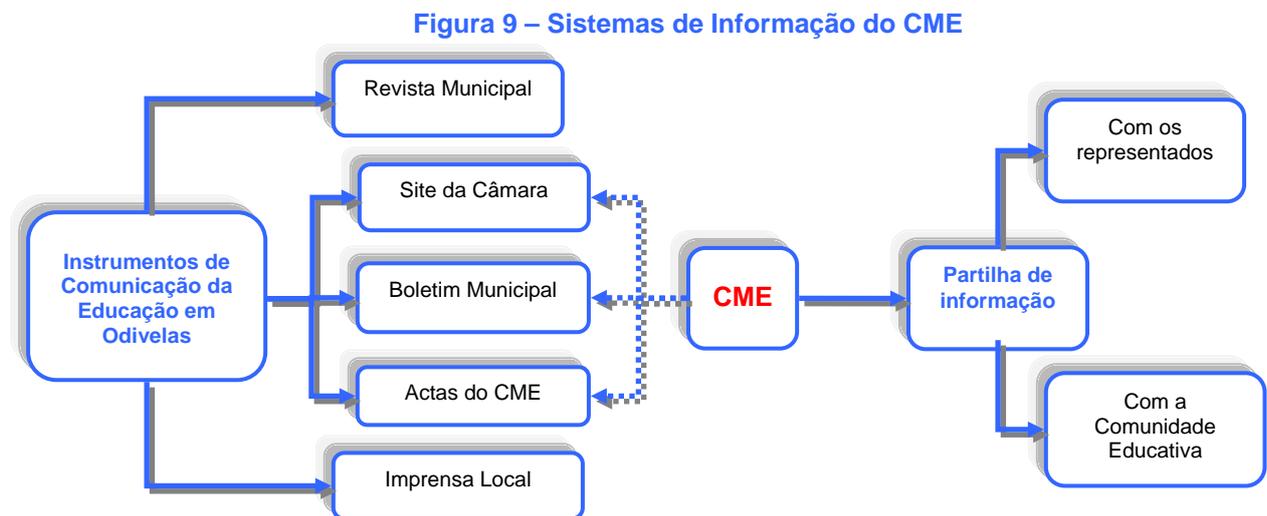
*“Antes de vir para a entrevista (...) estive a ver se em relação às reuniões do CME se era possível aceder às actas das reuniões pela internet, mas não. Portanto a página do CME tem apenas os nomes dos conselheiros e não tem mais informações.” (E.5, Serviços Sociais)*

De facto, existe uma escassa partilha da informação com a comunidade educativa, verificando-se uma preocupação apenas com a operacionalização dos projectos e da PEL, e não tanto com a sua publicitação. O CME não tem visibilidade, pois os pareceres e a informação produzida não são transmitidos para a comunidade educativa. Apesar dos défices de informação disponibilizada pela Autarquia, a maioria dos conselheiros considera que tem existido uma partilha de informação com os representados. Os conselheiros procuram reunir-se com os representados, na tentativa de transmitir toda a informação debatida e recolher os contributos a serem apresentados, embora por vezes existam algumas dificuldades em reuni-los e obter algum tipo de resposta. Os representantes têm a obrigatoriedade de ser um meio de comunicação e de divulgação da PEL, entre o CME e os representados.

Alguns conselheiros revelaram uma postura oposta, considerando que existe uma escassa partilha de informação que se deve à forma como está organizado o CME, não existindo nenhum retorno da informação, e à falta de interesse por parte das instituições representadas.

O motivo para a falta de interesse de algumas instituições poderá advir da sobrecarga de reuniões, não existindo tempo para cumprir com todas as obrigações que as escolas têm, ou ainda com a falta de cultura participativa nos diversos organismos, visível no discurso dos conselheiros, “ (...) *costumo pedir uma reunião com os representados da instituição antes do CME e invariavelmente não tenho respostas. Não vejo interesse em participarem no CME, nunca enviam os seus representantes para reunir comigo.*” (E.5, Serviços Sociais)

No sentido de apresentar resumidamente os instrumentos de informação relacionados com o CME, elaborou-se o seguinte esquema:



#### **4.5. Tipologia de Actores: dos concordantes participativos aos críticos cépticos**

Anteriormente, procurou-se descrever e compreender a racionalidade do discurso dos protagonistas no processo participativo do fórum de actores que deveria ser o CME, auscultando as perspectivas quer da CMO enquanto promotora e dinamizadora de todo o processo, como dos restantes actores sociais que tentam participar em função da informação e conhecimentos que detêm e face à sua condição de representantes institucionais.

Neste sentido, procurou-se organizar os conselheiros segundo tipologias, de acordo com a proximidade dos seus posicionamentos nas várias temáticas que têm vindo a ser analisadas, apresentando-se de seguida as quatro tipologias de actores identificadas:

- **Concordantes Participativos:** Esta tipologia é constituída por três entrevistados da administração central e por dois do sistema educativo. Estes conselheiros consideram que a PEL em Odivelas encontra-se adequada, apesar do CME revelar uma fraca operacionalidade. A participação é consensual entre os diversos agentes educativos intervenientes e o tipo de gestão revela-se consultiva, informativa e democrática.

- **Críticos Participativos e Reactivos:** Fazem parte desta tipologia dois actores do sistema educativo, que consideram a PEL em Odivelas desajustada face às necessidades efectivas sentidas no território. Para estes, o CME revela-se um órgão inoperacional, apesar da sua participação crítica e a sua tentativa de influência na tomada de decisão. O CME apresenta uma gestão corrente, informativa e sem estratégia.

- **Críticos Passivos:** Desta tipologia fazem parte dois conselheiros dos serviços sociais e um do sistema educativo. Se para estes entrevistados a PEL se encontra fragilizada e o CME se revela inoperacional, tal como na tipologia anterior, a grande diferença está no tipo de participação destes actores. De facto, estes entrevistados apresentam uma fraca participação e desmotivação, considerando que existe uma gestão consultiva e informativa no CME.

- **Críticos Cépticos:** Esta tipologia é composta por dois entrevistados do sistema educativo, dois dos serviços sociais e um da administração local. Apesar de considerarem que o CME é inoperacional e no qual existiu uma fraca participação e motivação, ao contrário das tipologias anteriores, estes actores consideram que a PEL é inexistente ou encontra-se desajustada e a gestão do CME revela-se, autocrática e informativa.

As tipologias anteriormente definidas possibilitam identificar os distanciamentos e as proximidades nos discursos dos actores, posicionando-os sobre a existência de PEL em Odivelas, a operacionalidade do CME, a sua participação no fórum de actores e o tipo de gestão do CME.

Neste sentido, este estudo pretende contribuir para desvendar as diferentes lógicas dos discursos dos actores relativamente ao processo participativo inserido no contexto de territorialização das políticas educativas e de planeamento estratégico educativo local.

## **5. Considerações Finais**

O processo de territorialização das políticas educativas tem subjacente o complexo e ambíguo fenómeno de descentralização, implicando uma alteração das relações e papéis do Estado, em relação às formas de decisão política e de administração da educação, à transferência de poderes e funções do nível nacional para a escala local. Este princípio implica um espaço de interacção, para a mediação de diferentes actores da comunidade educativa, no reconhecimento do seu papel como parceiro fundamental na decisão e da escola como lugar central da gestão.

A construção social da educação está intrinsecamente relacionada com o contexto político, económico e cultural de cada sociedade, não existindo apenas um modelo de política educativa, mas uma panóplia de soluções e de iniciativas que variam consoante as especificidades de cada território. A diversidade de modalidades inerentes ao princípio da territorialização varia entre uma “autonomia dura” relacionada com as reformas liberais aplicadas por exemplo nos E.U.A. e na Grã-Bretanha e uma “autonomia mole” implementada em países como Portugal, Espanha e França (Barroso, 1999).

No nosso país, após a queda do regime em Abril de 1974 e essencialmente na década de 80, surgem no Estado “centralizado”, reflexos de mudança na política educativa nacional, evidenciados nos processos de desconcentração administrativa, embora por vezes confundidos com medidas de carácter descentralizador, verificando-se o seguimento da tendência de alguns países europeus.

A necessidade de uma profunda mudança no sistema educativo português, é expressa na LBSE como um marco fundamental neste processo, a partir da qual emerge um novo paradigma de administração e gestão das escolas, a reforma curricular e a ligação da escola à comunidade educativa (Formosinho, Ferreira & Machado, 2000). Esta possibilita a concretização de medidas que contribuíram para a descentralização de decisões e incentivaram o surgimento de parcerias com alguma consistência e autonomia ao nível local.

A colaboração entre a administração central e o poder local no domínio da educação, caracterizou-se inicialmente pela participação ao nível de tarefas, nomeadamente ao nível dos transportes escolares, à acção social escolar e à construção de escolas. Porém, a partir de meados da década de 90, constata-se alguns indícios de mudança com a emergência de algumas políticas educativas como a Lei-Quadro da educação pré-escolar, o novo regime de autonomia, administração e gestão escolar, a possibilidade de criação dos Conselhos Locais de Educação e a elaboração das Cartas Educativas.

Neste contexto, verifica-se uma intervenção cada vez maior dos municípios no domínio educativo, planeando e liderando estratégias educativas mais ou menos explícitas, procurando ultrapassar constrangimentos do sistema educativo, através do investimento em infra-estruturas, equipamentos e técnicos, apoiando os estabelecimentos de ensino ou implementando diversos projectos socioeducativos.

A territorialização das políticas educativas possibilita uma actuação mais eficaz na resposta às necessidades locais, aproximando a tomada de decisão dos actores locais, que conhecem as suas necessidades e a forma de as resolver, perspectivando o local como um espaço privilegiado para a concretização de políticas de forte impacto na melhoria da qualidade de vida e bem-estar social, e simultaneamente como um campo com potencialidades para o exercício da cidadania através da participação democrática.

### ***A utopia da territorialização da política educativa local***

A actual centralização administrativa do sistema educativo ainda se revela como um forte entrave ao desenvolvimento de políticas adequadas às especificidades territoriais, ao contrário da maioria dos países desenvolvidos que apostaram na descentralização e autonomia da gestão educativa para os municípios e estabelecimentos de ensino, como forma de aumentar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. O poder local apresenta-se como um importante mediador entre o Estado e a comunidade, tendo em conta as suas competências, legitimidade, proximidade e capacidade de resposta face aos problemas e necessidades dos actores locais.

O nível local assume um papel preponderante na concepção e implementação das políticas educativas destacando-se a importância da definição de uma PEL que possibilite um desenvolvimento integrado e que articule espaços e recursos apostando na consolidação de uma identidade colectiva. Porém, como podemos constatar neste estudo, parece não existir uma verdadeira política(s) educativa(s) local(ais), na medida em que a política educativa se encontra fortemente centralizada, existindo uma reinterpretação local de directivas emanadas pela administração central, traduzidas num conjunto de ideias, regras e procedimentos definidos centralmente e aplicados localmente.

A territorialização das políticas educativas ao nível local, explícitas por exemplo na CE, que resulta de um acordo entre os representantes do poder local (ANMP) e a administração central, na aplicação de políticas em favor deste, nomeadamente no encerramento de escolas do 1º CEB com menos de dez alunos, a passagem de todos os agrupamentos de escolas a

verticais e a possibilidade de oferta a 100% da educação pré-escolar. Apesar de serem reestruturadas e aplicadas localmente, estas políticas não são uma conquista do poder local, mas o efeito de uma política nacional que é definida pelo Estado (Charlot, 1994).

Parece verificar-se uma certa incapacidade do Poder Central para perceber as potencialidades e agir no sentido de aprofundar a descentralização de competências e atribuições que podem ser assumidas pelo nível local. No entanto, esse apelo à descentralização deve ser moderado pela capacidade do local assumir essa autonomia efectiva, significando em igual medida responsabilização, o que implica simultaneamente regulação e supervisão por parte do Poder Central.

O conceito de PEL é recente e de difícil definição sendo percepcionado como uma estratégia de acção educativa ao nível concelhio ou inter-concelhio, que deve considerar a integração das vertentes de educação formal, não formal e informal, possibilitando a resolução de problemas sociais, procurando simultaneamente uma gestão eficiente de recursos físicos, financeiros e humanos, através do contributo dos diversos parceiros da comunidade educativa, articulando a acção educativa com os processos de desenvolvimento local.

A forma como tem sido definida a PEL, resume-se à aplicação de competências municipais ao nível da educação que, no caso de Odivelas, ultrapassa essas competências nalguns aspectos. Parece não existir consenso sobre a existência ou não de uma PEL em Odivelas, na medida em que os parceiros educativos consideram que mesmo que exista encontra-se desajustada face à realidade do concelho, verificando-se uma falta de estratégia explícita para as necessidades locais. Apesar do empenho da Autarquia em resolver problemas existentes no concelho, destacando-se o investimento em equipamentos e a implementação de projectos socioeducativos, verifica-se alguma falta de visão e de linhas estruturantes de política educativa explícitas num documento estratégico.

A CE que deveria constituir-se no documento estratégico de explicitação da PEL de Odivelas, na realidade é entendida como uma obrigação legal, que depende de normas de validação externa e caracterizada por um processo de renegociação e de atribuição de competências. Simultaneamente, é perspectivada como uma ferramenta técnico-política que pode ser utilizada como um instrumento de acesso a recursos financeiros.

A definição de uma PEL também se encontra limitada pelos ciclos eleitorais, onde predomina a necessidade de estabelecer compromissos concretizáveis e com efeitos visíveis a curto prazo, implementando reformas pouco estratégicas, acabando por impedir a criação de dinâmicas locais de efectiva participação e a definição de um documento estratégico e com efeitos sustentáveis. A materialização da PEL está associada a uma gestão corrente municipal

dos assuntos educativos no âmbito das suas competências, e de acordo com as prioridades dos seus dirigentes e da iniciativa de cada agrupamento de escolas para cada ano escolar, não existindo uma orientação explícita, rigorosa e de longo prazo ao nível local.

A reflexão sobre a territorialização da educação faz emergir a necessidade de uma crescente ligação entre a escola e a vida em sociedade, e de uma responsabilização da comunidade educativa. Neste contexto, a escola deixa de ser percebida como um lugar físico de aprendizagem, passando a ser entendido como um espaço aberto à comunidade num processo de interação com a realidade que a rodeia. No entanto, constata-se que a escola ainda se encontra fechada sobre si, sendo necessária uma mudança de mentalidades.

Se por um lado, se defendia que a escola deveria ser independente dos conhecimentos não académicos, considerando-se que esta deveria fomentar conhecimentos universais, intemporais e aespaciais; actualmente procura-se uma superação dessa oposição entre escola e vida, considerando-se que a complexidade da vida não é possível simular ou reproduzir no contexto escolar. Neste sentido, apesar da difícil operacionalização, é essencial a emergência de um novo conceito de escola que procure articular os conhecimentos da escola com os da vida, de forma equilibrada, numa lógica de integração dos recursos de forma a potenciar um percurso de aprendizagem sequencial e interligado com o desenvolvimento local.

Segundo Isabel Guerra “(...) a escola ao não poder fazer do seu próprio contexto o espaço de vida, pretende fazer da vida o seu espaço escolar. Ou seja, se educar é educar para a vida, a escola deve abrir-se e confundir-se com ela dada a impossibilidade de cumprir esse objectivo *intra-muros*.” (2002: 252). A escola encontra-se num processo de mudança, ao nível organizacional, curricular e nas articulações com o exterior, procurando usufruir das potencialidades disponíveis pelo meio ambiente fora da escola, complexo, multicultural e em rápida mudança. A pedagogia urbana surge como uma pedagogia integrada, sistémica, que se consolida num espaço concreto que é a cidade.

Apesar das escolas e dos agrupamentos de escolas se assumirem como importantes agentes educativos na potenciação de recursos e de projectos interligados com o desenvolvimento local construindo redes de parceria a partir da escola, constata-se que as escolas estão muito atomizadas e os agrupamentos ainda não funcionam como produtores de conhecimento, nem como grupos de pressão às políticas institucionais. Os agrupamentos de escolas e a escola não deverão ser um simples espaço onde os alunos apenas vão aprender, possibilitando a promoção da formação ao longo da vida, um espaço dinamizador de um conjunto de acções e apoios, capaz de proporcionar momentos de diversão e convívio.

A relação entre território e escola é conturbada, na medida em que a universalidade do conhecimento, tenta censurar as especificidades dos contextos locais. Apesar da transição da perspectiva tradicional do Estado-educador, no qual a escola deveria privilegiar a defesa da unidade da república, combatendo e marginalizando o espaço local, para uma perspectiva de Estado regulador, delegando poderes nas colectividades territoriais e controlando essa descentralização, parece continuar a predominar uma lógica de excessiva centralização administrativa e o fechamento da instituição escolar. No entanto, este modelo de “valorização do local”, pode também ser considerado como uma “reinterpretação da democracia”, onde poderá existir o predomínio de uma lógica de competição e de valorização do interesse particular, em detrimento do princípio de equidade e do interesse comum.

Está em causa o papel da educação na sociedade contemporânea, devendo ser relegado para segundo plano o combate entre as diversas instâncias administrativas e/ou políticas na partilha da instituição escolar. O essencial é as relações estabelecidas entre os níveis de decisão política e a coerência social das várias medidas, não apenas ao nível das questões técnicas ou administrativas, mas essencialmente nas questões políticas (Guerra, 2002). A polémica questão de atribuição de competências entre os diferentes níveis de administração territorial, tem dificultado a apropriação dos territórios educativos de forma consistente e integrada, pelas lideranças locais.

Neste desafio, a Autarquia deve assumir o importante papel de promotor e coordenador do projecto educativo local e ser implicado em novas e exigentes funções (Fernandes, 2003). Esta perspectiva implica uma redefinição da forma como exerce as suas competências, realçando a possibilidade da definição e orientação das políticas educativas locais. O papel da Câmara enquanto impulsionadora da definição de uma PEL, deve-se à desejável visão integrada dos problemas da educação e da formação; à sua capacidade e mobilização de influências e recursos e à legitimidade política para representar a comunidade.

A operacionalização da PEL entendida como a definição de uma desejável estratégia educativa a seguir, implica um reordenamento da rede educativa que considere os recursos e as potencialidades sócio-territoriais, baseando-se na participação e negociação com os parceiros locais. É essencial uma redefinição das formas de pensar, intervir e gerir os recursos disponíveis no território, através da mobilização de diferentes actores sociais, que apesar de deterem posições divergentes, se complementam entre si.

A comunidade educativa assume um papel fundamental na definição e elaboração de uma PEL, sendo fundamental a participação e o envolvimento dos actores locais na adequação das políticas educativas. O CME é um fórum de actores que tem como objectivo acompanhar,

debater e aconselhar relativamente à PEL, sob a coordenação da Autarquia que detém o poder e legitimidade política. A este nível, o CME poderá funcionar enquanto órgão coordenador, que pela sua constituição diversificada de representantes de diversas instituições sociais, poderá promover uma gestão integrada de recursos e desenvolver actividades de âmbito educativo local.

### ***O défice democrático do poder local***

Na definição de uma estratégia educativa local, a acção colectiva desenvolvida entre os diversos actores educativos torna-se fundamental para que sejam alcançados fins partilhados e concertados, num processo de interacção, conflito, negociação e cooperação, pois apesar de existirem lógicas concorrenciais e conflituais, procuram alcançar objectivos comuns. A emergência do conceito de governança pressupõe profundas transformações devendo ser adoptadas novas formas de governo mais participadas baseadas em relações de cooperação entre o actor público e os actores sociais. Neste sentido, emergem novos campos do exercício da democracia, no desafio da compatibilização do actual modelo de democracia representativa com a lógica de democracia participativa.

O sistema actual de democracia representativa baseia-se no princípio das maiorias e na representatividade dos interesses da sociedade pelos eleitos, propostos principalmente pelos partidos políticos, onde a participação democrática da comunidade se limita ao acto de votar num representante e projecto apresentado previamente, legitimando o seu poder. O poder local ao reproduzir a mesma estrutura do poder central, passa a obedecer à lógica da democracia representativa, quer na sua formação como no seu exercício, tendo a orientar-se por objectivos partidários.

O alinhamento estratégico da orientação político-partidária da Autarquia com a do governo nacional, tende a condicionar a sua capacidade reivindicativa e actuação enquanto grupo de pressão na defesa dos interesses da comunidade local. A ausência de espaços de efectiva participação dos actores sociais limita o campo de actuação política, restringindo-a ao poder central e aos políticos. A estratégia educativa local tende a ficar limitada pelo facto de quem está a exercer o poder está condicionado aos ciclos eleitorais e à orientação partidária, podendo gerar uma menor exigência e passividade na resolução dos problemas.

Porém, se o poder local seguir uma lógica e estruturas próprias da democracia participativa, terá como base exclusiva da sua constituição, legitimação e do seu exercício, a comunidade local. Aumentaria o envolvimento das pessoas na gestão política, com diferentes

graus de participação. A lógica de democracia participativa pressupõe a existência de uma estreita rede de relações sociais num espaço restrito, da identificação de interesses comuns e o empenhamento numa actividade colectiva, por uma comunidade de pessoas em relação de intersubjectividade, com um passado, identidade e cultura comuns.

Numa perspectiva interaccionista do exercício do poder é necessário considerar que o relacionamento entre actores não ocorre de forma neutra, estruturando-se em torno de um jogo de interesses, através de posicionamentos de conflito, de negociação e cooperação, revelando relações de poder desigual, no qual cada actor tem uma certa margem de manobra para negociar com os restantes. A heterogeneidade dos actores (entidades públicas, instituições, colectividades), caracterizados por níveis de incidência diferente (local, regional, nacional) gera uma diversidade de projectos e uma multiplicidade de interesses, que por vezes podem apresentar-se contraditórios, revelando relações de poder desiguais.

Os processos participativos e de “*empowerment*” dos actores sociais na resolução dos seus problemas e na tomada de decisão, contribui para reforçar a legitimidade do poder do actor público na condução da estratégia educativa local. O “*empowerment*” entendido enquanto processo de participação activa e de responsabilização, capacita os actores sociais a gerir as suas necessidades, recursos e aptidões de forma a colocar a sua própria perspectiva de forma a influenciar a tomada de decisão.

A gestão municipal caracteriza-se como uma gestão corrente e instrumental, que procura responder a solicitações imediatas, encontrando-se condicionada pelas pressões locais, o que cria dificuldades na implementação de uma gestão racional e integrada baseada numa estratégia de intervenção local dinâmica.

Este tipo de gestão funcional não tem potenciado o CME como um espaço privilegiado de reflexão entre os actores educativos para a definição de uma PEL, na medida em que o debate se tem restringido a temáticas de gestão corrente verificando-se a sectorialização da temática da educação, a ausência da discussão de temas estruturantes de política educativa, a falta de articulação com outras áreas de política social, e a percepção das entidades representadas da inexistência de benefícios para si, que permitiam a este órgão ser catalisador de mudança.

A tendência para a primazia de uma relação directa, imediata e individual do executivo municipal com a comunidade local, nomeadamente o estabelecimento de parcerias de forma isolada com algumas instituições representadas no CME, em detrimento de uma relação de participação e de reciprocidade negocial instituída formalmente no espaço de concertação e com objectivos de longo prazo, parece derivar da escassez de pressão dos parceiros

institucionais locais, com excepção de alguma reivindicação de problemas correntes. Esta concepção de gestão política poderá gerar um processo tendencial de isolamento, evidenciado por um contacto directo e individual entre a Câmara e os munícipes, o que parece demonstrar uma tendência para a pessoalização da gestão camarária, relegando para segundo plano qualquer acção ou pressão pública da comunidade local.

O papel monopolizador da Câmara, tende a desresponsabilizar e despolitizar a intervenção dos actores sociais, evidenciando uma centralização do poder, em detrimento de uma lógica de partilha do poder de decisão com os diversos actores sociais. Esta concepção sobre o exercício de poder restringe a participação dos actores, que poderiam ser co-responsabilizados na resolução dos problemas educativos da sua comunidade.

A partilha de poder permite uma interacção entre a Autarquia e os actores sociais, baseada num processo de intervenção directa na elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas educativas, procurando conciliar opiniões, experiências e objectivos estruturantes comuns. Esta forma de entender o jogo estratégico de actores e acção colectiva, não diminui o poder de intervenção municipal, mas antes pelo contrário, possibilita o aumento da qualidade e eficácia, a mobilização de recursos, conferindo sustentabilidade e legitimidade às políticas públicas, onde todos ficam a ganhar.

A participação dos actores institucionais ao nível do CME tem sido utilizada como colaboração no apoio à tomada de decisão pela Câmara, não existindo uma participação efectiva na decisão sobre as medidas educativas a definir ao nível local. Esta perspectiva de condução do processo participativo não tem correspondido às expectativas dos actores, pois apesar do carácter consultivo do órgão, este processo é transformado numa formalidade para validar decisões previamente definidas pela Câmara e apresentadas num formato hermético, não existindo margem de manobra para integração de contributos ou reformulações. O estímulo para uma participação efectiva implica a divulgação, discussão de resultados e uma relação de forças equilibrada na decisão, com envolvimento de todos actores sociais interessados, de forma responsável num processo reflexivo da comunidade educativa sobre os seus problemas e a capacidade de os resolver através da alocação dos diferentes tipos de recursos que possuem.

A atitude da comunidade local em relação à participação democrática parece caracterizar-se como predominantemente passiva e apenas reivindicativa naquilo que a afecta directamente, devido em parte à fragmentação das associações e organizações, centradas na defesa dos seus interesses imediatos, e em parte pela ausência de mecanismos de concertação institucional eficazes, afigurando-se este processo como restrito apenas aos partidos e a

mecanismos informais de influência. A participação local revela alguma fragilidade na fraca intervenção dos actores sociais que demonstram uma postura pouco actuante e empenhada na construção de um projecto educativo comum.

Os processos de acção colectiva, de cooperação e interacção são geradores de confrontos entre interesses divergentes, que perante a necessidade de se alcançar um objectivo comum, através da definição de hierarquias de preferências e de valores, procura-se uma superação de interesses, expectativas e valores individuais. Apesar da diversidade de conselheiros permitir uma multiplicidade de olhares sobre a mesma temática, maximizando as sinergias e o conhecimento existente do território, prevalece uma visão sectorializada dos assuntos que restringe a visão dos actores educativos à sua área de intervenção e às suas necessidades individuais. A participação dos actores revela estar dependente da sua capacidade reivindicativa, dos objectivos institucionais e dos seus interesses particulares. A participação é perspectivada como uma imposição dos pontos de vista individuais e não enquanto espaço de concertação e aproximação de opiniões.

Apesar da existência de fóruns de concertação e consulta, a falta de uma cultura participativa é visível na fraca predisposição para os actores participarem efectivamente. Embora os actores sociais estejam presentes nos momentos em que são solicitados, a sua passividade é visível nas visões individualistas, localistas e instrumentais, que dificultam uma participação efectiva, responsabilizada e preocupada com a estratégia educativa. Este posicionamento para além da evidente falta de cultura de participação democrática poderá também dever-se ao fechamento das instituições e à sobrecarga de participação em várias estruturas que são geradores de debilidades na participação dos actores que se sentem constrangidos na sua participação.

Embora tenham sido obtidos estes resultados nesta investigação, é possível e necessária a elaboração de uma PEL, com a definição de metas e linhas estratégicas de desenvolvimento local, sem pôr em causa a coerência do sistema educativo nacional, numa lógica de estruturação de territórios educativos com projectos educativos próprios, fruto do planeamento conjunto entre autoridades locais e as instituições educativas escolares e não escolares (Pinhal, 2004). Embora tenha uma natureza de coordenação e consulta, o facto de o CME ser constituído por diversos membros com responsabilidades educativas e com uma dinamização estratégica, pode contribuir para a definição de uma PEL participada, na projecção da intervenção do poder local no domínio educativo através do CME, numa perspectiva de desenvolvimento integrado e sistémico.

***Perante este quadro colocam-se alguns desafios à definição de políticas educativas locais:***

A descentralização da educação deve ser entendida como uma questão política e não como um simples problema de competências ou funcional. Na territorialização das políticas educativas, a definição de políticas educativas locais tem sido dificultada pela existência de uma diversidade de tutelas, com lógicas de actuação sectorializantes e interesses distintos por vezes contraditórios, sendo essencial a capacidade de articular horizontalmente essas estruturas com uma visão articulada e sequencial dos níveis e modalidades de ensino, entre as vertentes da educação formal, não formal e informal, na qual as estratégias educativas devem ser perspectivadas no contexto do desenvolvimento local.

A intervenção local na área da educação tem-se revelado pouco estratégica e sustentada, sendo desenvolvidas iniciativas isoladas e sobrepostas numa gestão corrente que procura solucionar as questões do momento. Como forma de superar a actual dispersão, voluntarismo e espontaneidade é essencial a implementação de uma acção educativa planeada, participada e avaliada, que tenha em consideração o controle de resultados e a coerência na articulação de linhas estratégicas a longo prazo.

É essencial a construção de uma estratégia educativa participada e multidimensional entre a Autarquia e os actores institucionais, com vista à elaboração de acções educativas concertadas e avaliadas, que procurem incluir todos os níveis integrando diagnósticos locais que devem basear-se em análises científicas da realidade, clarificação e consensualidade dos pressupostos ideológicos e políticos, concertação de objectivos entre os vários actores, estratégias temporalmente definidas, e implementação de mecanismos de avaliação de impactes.

A estratégia educativa deve apresentar-se enquanto instrumento integrado, inerente às estruturas das organizações, baseado em informação actualizada constantemente e com uma coordenação coesa e pró-activa, na tentativa de superar a inércia, a burocracia administrativa, a falta de iniciativa e a descoordenação inter-institucional.

A transformação das relações entre Estado e sociedade tendem a evidenciar uma ruptura efectiva nas formas tradicionais de implementação de políticas públicas, pretendendo a melhoria da sua eficácia, na passagem de um relacionamento vertical para a adopção de uma postura relacional horizontal, no qual o actor público procura articular-se com os diversos actores sociais na construção de uma visão comum para o desenvolvimento local.

## **Bibliografia**

- Afonso, A. (2001), “A Redefinição do Papel do Estado e as Políticas Educativas. Elementos para pensar a transição”, em *Sociologia, Problemas e Práticas*, N.º 37, CIES – ISCTE, Lisboa, pp. 33-48.
- Afonso, N. (2003), “A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da escola pública”, em J. Barroso (org.), *A escola pública – regulação, desregulação e privatização*, Porto, Edições Asa, pp. 49-78.
- Ambrósio, T. (2000), “Novas Concepções dos Sistemas Educativos. Tendências actuais de mudança organizacional e de política de Educação” em *Conferência Escola Superior de Educação de Portalegre*, UIED, Portalegre, pp. 69-77.
- Azevedo, J. (1996) *As Avenidas da Liberdade - Reflexões sobre Política Educativa*, Porto, Edições Asa.
- Bardin, L. (1977), *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Edições 70.
- Barroso, J. (1990), “Factores Educativos e Pedagógicos da Carta Escolar”, em *Carta Escolar do Algarve*, GEP, Lisboa.
- Barroso, J. e Pinhal, J. (org.) (1996), *A administração da educação – Os caminhos da descentralização*, Edições Colibri.
- Barroso, J. (org.), (1999), *A escola entre o local e o global: perspectivas para o século XXI*, Lisboa, Educa e Fórum Português de Administração Educacional.
- Barroso, J., Afonso, N., Pinhal, J. e Viseu, S. (2003), *Modos de Regulação do sistema educativo ao nível meso: estudo de caso da Direcção Regional de Educação de Lisboa e de um município*, Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Bogdan, R. e Biklen, S. (1994) *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*, Porto, Porto Editora.
- Canário, B. (1999), *Construir o projecto educativo local*, Lisboa, IIE.
- Canário, R. (1998b), *Construir o projecto educativo local: relato de uma experiência*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Carneiro, R. (2001), *O Futuro da Educação em Portugal*. 5 Tomos, Lisboa, ME/DAPP.

- Charlot, B. (coord.), (1994), *La territorialisation des politiques éducatives: une politique nationale. L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin.
- Demazière, D.; Dubar, C., (1997), *Analyser les entretiens biographiques: l'exemple de récits d'insertion*, Paris, Nathan.
- Dias, M. et al. (2006), *Estudos Horizonte 2013: Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013. Conceção Estratégica das Intervenções Operacionais no Domínio da Educação. Relatório Final*, Lisboa, Observatório do QCA III.
- Fernandes, A. (1995). “Educação e Poder Local” – Actas do seminário Educação, comunidade e Poder Local, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação, pp.44-63.
- Fernandes, A. (1999a), “Os municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do presente”, em Formosinho, J., Fernandes, A.S Sarmento M.J., Ferreira, *Comunidades educativas. Novos desafios à educação básica*, Braga, Livraria Minho, pp.161-180.
- Fernandes, A. (1999b), “Descentralização educativa e intervenção municipal”, *Noesis*, 50, pp.21-25.
- Fernandes, A. (1999c), *Descentralização educativa e projecto de regionalização. Comunidades Educativas – novos desafios à educação básica*, Braga, Livraria Minho.
- Fernandes, A. (2000), *Municípios e escolas. Normalização e contratualização da política educativa local. Autonomia, contratualização e município*, Actas do Seminário, Braga, Centro de Formação da Associação de Escolas Braga/Sul.
- Fernandes, A. (2003), *Os municípios portugueses e a educação: as normas e as práticas*, Braga, Universidade do Minho, IEC.
- Fernandes, A. (2004), “Município, cidade e territorialização educativa” em Costa et all. (Org.), *Políticas e gestão local da Educação. Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar*, Aveiro, Universidade de Aveiro, pp. 35- 43.
- Fernandes, P. (2006), *O processo participativo: uma necessidade pragmática do planeamento estratégico*, Tese de Licenciatura, Lisboa, ISCTE.
- Ferreira, A. (2005), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Formosinho, J. (1989), “De serviço do Estado a Comunidade Educativa – uma nova concepção para a escola Portuguesa”, em *Revista Portuguesa de Educação*, nº 2, pp. 53-86.

- Formosinho, J. , Fernando & Machado, J., (2000), *Políticas educativas e autonomia das escolas*, Porto, Edições Asa.
- Friedmann, J. (1996), *Empowerment - Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Celta Editora, Oeiras.
- Giddens, A. (1992), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta.
- Giddens, A. (2000), *O mundo na era da Globalização*, Lisboa, Editorial Presença.
- Gomes, A. (2005), *A Construção de uma Política Educativa Municipal: estudo de caso da Autarquia de Oeiras*, Lisboa, Tese de Mestrado, Universidade Aberta.
- Guedes, M. (2002), *As Políticas Educativas Municipais na Área Metropolitana de Lisboa: O caso dos Projectos Sócio-Educativos*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Psicologia e Educação da Universidade de Lisboa.
- Guerra, I. (2000a), *Fundamentos e processos de uma sociologia de acção – O planeamento em ciências sociais*, Cascais, Principia.
- Guerra, I. (2000b), "O Planeamento Estratégico das Cidades", em *Cidades - Comunidades e Territórios*, Nº 1, Dezembro, pp. 37-55.
- Guerra, I. (2002), "Desafios da Qualidade e Territorialização da Educação" em Mendonça, Maria Amélia e Gaspar, Teresa (org.), *Qualidade e Avaliação da Educação*, CNE – Seminários e Colóquios, Lisboa.
- Guerra, I. (2006a), *Participação e Acção Colectiva Interesses, Conflitos e Consensos*; Lisboa, Principia.
- Guerra, I. (2006b), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*, Cascais, Principia.
- Gualini, E. (2001), *Planning and the Intelligence of Institutions*, Great Britain, Ashgate.
- Ketele, J. e Roejiers, X. (1998) *Metodologia da recolha de dados - fundamentos dos métodos de observações, de questionários, de entrevistas e de estudos de documentos*, Instituto Piaget.
- Martins, É. (Coord.) (2000a), *Manual para a Elaboração da Carta Educativa*. Lisboa, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento – ME.
- Martins, É. (Coord.) (2000b), *Critérios de Reordenamento da Rede Educativa*. Lisboa, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento – ME.
- Martins, É. (2005a), "Carta Educativa: Ambiguidades e Conflitualidades" em *Revista Lusófona de Educação*, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, pp. 139-151.

- Martins, É.(2005b), “O Planeamento das Redes Escolares/Educativas”, em *Sebenta Carta educativa*, APPLA – Associação Portuguesa de Planeadores do Território, Aveiro, pp.7-18.
- Ministério da Educação (1996), *Pacto Educativo para o Futuro*, Lisboa, Editorial do Ministério da Educação.
- Mozzicafreddo, J. (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, in Mozzicafreddo, J., e Gomes, J. ,(orgs.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Pinhal, J. (1997), “Os municípios e a descentralização educacional em Portugal”, in Luís, A., Barroso, J., & Pinhal, J., *A administração da educação: investigação, formação e práticas*, Lisboa, Fórum Português de Administração Educacional.
- Pinhal, J. e Viseu, S. (2001), “A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia e gestão (relatório sectorial 6)”, em Barroso, J. (Coord.), *Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Disponível em [www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/pac\\_relatorios](http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/pac_relatorios)
- Pinhal, J. (2004), “Os municípios e a provisão pública da educação”, em Costa, J., Neto-Mendes, A. & Ventura, A., *Políticas e gestão local da educação*, Aveiro, Universidade de Aveiro, (pp. 45-60).
- Prata, M. (2002), *Autarquias e Educação. Das Competências Legais às Competências Morais – Uma intervenção Emergente (Estudo do Caso de uma autarquia do Ribatejo)*, Dissertação de Mestrado, Universidade Aberta, Lisboa.
- Perestrelo, M. (2002), “Planeamento Estratégico e Avaliação. Metodologias de Análise Prospectiva.”, em *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº4, Lisboa, CET.
- Pereira, P. (2006), “ *A Gestão Estratégica do desenvolvimento Regional em Contexto de (In)Governança: o caso da RLVT*”, Tese de Licenciatura, Lisboa, ISCTE.
- Rodrigues, C. (2005), *Políticas Educativas Locais: Uma realidade ou um desafio? O caso do Concelho de Leiria*, Tese de Mestrado, Lisboa, ISCTE.
- Rodrigues, W. (2005), “Planeamento e governança territorial: uma reflexão sociológica a partir do terreno”, em *Cidades, Comunidades e Territórios*, CET, Nº10, pp. 25-33.
- Santos, B. (1994), *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, S. (2006), *Política de e-Government e Participação Política nos Municípios Portugueses*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Universidade do Minho.

- Seixas, J. (2000), “A Cidade não Governada – Motivações Públicas e Governação Urbana” in *Cidades, Comunidades e Territórios*, Lisboa, CET.
- Silva, A. (2002) *Por uma Política de Ideias em Educação*, Edições Asa.
- Taipas, S. (2002), *A Autarquia na construção da política local de educação*, Dissertação de Mestrado em Ciências de Educação, Lisboa, Universidade Aberta.
- Villar, M. (2001), *A Cidade Educadora – Nova perspectiva de Organização e Intervenção Municipal*, Lisboa, Instituto Piaget.

### **LEGISLAÇÃO CONSULTADA:**

- Constituição da República Portuguesa (1976)
- Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março
- Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio
- Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio
- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril
- Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro
- Decreto-Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto
- Despacho 147/B/ME/96, de 1 de Agosto
- Lei n.º 25/85, de 12 de Agosto
- Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro
- Lei n.º 31/87, de 9 de Julho
- Lei n.º 18/91, de 12 de Junho
- Lei n.º 5/97, de 1 de Fevereiro
- Lei n.º 24/99, de 22 de Abril
- Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro
- Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro
- Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro

# Anexos

**1 – Referências normativas, âmbito de intervenção e natureza dos poderes municipais**

<b>Referências Normativas</b>	<b>Âmbito de Intervenção/Competências</b>	<b>Natureza dos Poderes Municipais</b>
<b>Decreto-Lei n.º77/84, de 8 de Março, Decreto-Lei n.º299/84, de 5 de Setembro e Decreto-Lei n.º 399-A/84 de 28 de Setembro</b>	Construção, manutenção e suporte de despesas correntes na educação pré-escolar e básica; Transportes escolares e acção social escolar da Educação Básica.	Atribuição de encargos financeiros e não de competências Contribuinte público dos custos com a educação
<b>Lei n.º46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo)</b>	Criação de estabelecimentos de educação pré-escolar, educação especial, formação profissional e de educação extra-escolar.	Contribuinte público dos custos com a educação  Gestor de interesses privados no domínio da educação com estatuto idêntico ao das restantes instituições privadas
<b>Decreto-Lei n.º31/87, de 9 de Julho</b>	Integra o Conselho Nacional de Educação.	Estatuto de parceiros sociais- acesso ao Conselho Nacional de Educação
<b>Decreto-Lei n.º26/89, de 21 de Janeiro</b>	Parcerias na criação de Escolas profissionais.	
<b>Decreto-Lei n.º172/91, de 10 de Maio</b>	Participam no Conselho de Direcção das Escolas.	
<b>Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de Julho (TEIP)</b>	Participação no Conselho Pedagógico	Participação como parceiro social
<b>Lei n.º5/97, de 1 de Fevereiro (Lei-quadro da educação Pré-Escolar) e Decreto-Lei n.º147/97, de 11 de Junho</b>	Intervenção no funcionamento de rede pré-escolar pública.	Papel de contribuinte público nos custos educativos
<b>Decreto-Lei n.º115-A/98, de 4 de Maio</b>	Participação na Assembleia de Escola, constituição de agrupamentos de escolas do ensino básico; referência à constituição do Conselho Local de Educação.	Participante na gestão dos interesses educativos públicos, ao lado do Estado, com estatuto de instituição pública
<b>Lei n.º159/99, de 14 de Setembro e Lei n.º169/99, de 18 de Setembro</b>	Constituição dos CLE, elaboração de Carta Escolar, gestão do pessoal não docente de Educação Pré-Escolar e 1º CEB, entre outras.	Reposição de competências que pode conduzir à territorialização e construção de uma política educativa local
<b>Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto</b>	Constituição dos Agrupamentos de Escolas do Ensino Básico	
<b>Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro</b>	Constituição do Conselho Municipal de Educação Elaboração da Carta Educativa	

**2 – Competências do município na área da educação**

<b>Competências Municipais na área da Educação nos níveis de Ensinos Pré-Escolar, Básico, Secundário e Educação Extra-Escolar</b>		
<b>ÁREAS DE INTERVENÇÃO</b>	<b>COMPETÊNCIAS</b>	<b>NÍVEIS DE ENSINO</b>
<b>Edifícios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção;</li> <li>• Apetrechamento;</li> <li>• Manutenção.</li> </ul>	<b>Pré-escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico</b>
<b>Recursos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerir pessoal não docente</li> </ul>	
<b>Actividades Sócio-Educativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa.</li> </ul>	
<b>Ação Social Escolar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar no apoio às crianças no domínio da acção social escolar;</li> <li>• Assegurar a gestão dos refeitórios.</li> </ul>	<b>Pré-escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir o alojamento dos alunos que frequentam o Ensino Básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar.</li> </ul>	<b>1º Ciclo do Ensino Básico</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar os transportes escolares.</li> </ul>	<b>1º, 2º e 3º Ciclo do Ensino Básico</b>
<b>Autonomia Administração e Gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar no processo de constituição dos agrupamentos de escolas;</li> <li>• Intervenção no órgão de direcção dos estabelecimentos de educação e ensino e dos agrupamentos de escolas;</li> <li>• Intervenção nos contratos de autonomia da escola.</li> </ul>	<b>Pré-escolar, Ensinos Básico e Secundário</b>
<b>Administração Local do Sistema Educativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar a carta educativa a integrar nos planos directores municipais;</li> <li>• Criar os Conselhos Municipais de Educação.</li> </ul>	<b>Pré-escolar, Ensinos Básico, Secundário e parceiros da comunidade</b>
<b>Educação Extra-Escolar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar no apoio à educação extra-escolar.</li> </ul>	<b>Educação Extra-Escolar</b>

### 3 - Intervenções municipais na educação

Actividades	Âmbito	Domínio de intervenção
<b>1. Actividades dos municípios na sequência das tarefas estabelecidas por lei</b>	Designadas na lei por competências mas são sobretudo encargos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção, manutenção e equipamentos de educação pré-escolar e 1.º CEB (A partir de 1986 o Governo começou a exigir comparticipação nos estabelecimentos do 2.º e 3.º CEB)</li> <li>• Transportes escolares para todo o ensino básico</li> <li>• Comparticipação na acção social escolar dos alunos da educação pré-escolar e 1.º CEB</li> <li>• Gestão dos refeitórios da educação pré-escolar e 1.º CEB</li> <li>• Gestão do pessoal não docente da educação pré-escolar e 1.º CEB</li> </ul>
<b>2. Actividades autorizadas por lei aos municípios</b>	Campo de acção que a legislação abre aos municípios sem impor taxativamente o seu cumprimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcerias para constituição de escolas no âmbito da educação profissional, artística e tecnológica</li> <li>• Intervenção na educação especial e na formação de adultos</li> <li>• Apoios a actividades culturais, recreativas, desportivas, complementares e extra-escolares (celebração de festas locais e dias dedicados a eventos especiais: dia da árvore, o ambiente, a mãe, o pai, a infância, o deficiente, etc.), festas escolares, visitas de estudo, semanas culturais, actividades desportivas</li> <li>• Coordenação de actividades e colaboração entre escolas, serviços locais de Administração Autárquica e instituições e organizações através do Conselho Municipal de Educação</li> <li>• Protocolos de cooperação com o Ministério da Educação e outras entidades para a expansão da rede educação pré-escolar</li> </ul>
<b>3. Actividades e equipamentos educativos da iniciativa dos municípios</b>	Indicador de sensibilidade municipal na educação no âmbito dos serviços, equipamentos e projectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio a actividades culturais, recreativas e desportivas para os alunos do ensino secundário ou superior</li> <li>• Subsídios, apoios logísticos, materiais, equipamentos e transportes para escolas do ensino básico e secundário, públicas e privadas</li> <li>• Arranjos urbanísticos dos acessos e dos jardins das escolas</li> <li>• Construção de bibliotecas, ludotecas, piscinas, parques desportivos, centros culturais, centros de recursos municipais, espaços polivalentes, parques temáticos para uso dos alunos e das escolas</li> <li>• Constituição de equipas de professores, assistentes sociais, psicólogos e técnicos de educação para apoiar as escolas na educação física, artística, cívica, sanitária e ambiental</li> <li>• Elaboração de projectos específicos de enriquecimento e complemento curricular ou nas áreas de formação transversal como: educação para a cidadania, educação sanitária, educação multicultural e educação para a ciência</li> </ul>
<b>4. Actividades de intervenção e mediação políticas</b>	Intervenção municipal no campo político onde o município exerce o papel de representante local e de mediador entre interesses divergentes. Intervenção por iniciativa própria (vontade de desenvolver uma política educativa local coerente) ou por solicitações locais para satisfação de interesses locais específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração da carta Educativa Municipal para um melhor ordenamento dos equipamentos educativos</li> <li>• Participação como mediador nos conflitos e tensões entre populações e escolas e entre estas e a administração educativa</li> <li>• Mobilização de influências e recursos, para obter a localização de certos estabelecimentos educativos no território municipal</li> <li>• Uso de pressões e reclamações para obter determinados equipamentos ou cursos, impedir alterações na organização educativa local, apoiar reivindicações de escolas, professores ou populações, exigir soluções para problemas educativos locais</li> </ul>

Adaptado segundo Fernandes (2003, p.7-9)

#### 4 - Intervenções educativas

Educação formal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promovida por instituições e meios de formação e ensino</li><li>• Integrada em estruturas expressamente organizadas e orientadas para objectivos educativos</li><li>• Oficialmente transmite, avalia e certifica as aprendizagens</li></ul>
Educação não formal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promovida por estruturas e meios de formação com objectivos educativos mas não integrados no sistema oficial de ensino</li><li>• Actividades que se organizam intencionalmente com o propósito expresso de alcançar determinados objectivos educativos e de aprendizagem</li></ul>
Educação informal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Resulta de contextos, processos e instituições sociais que não estão directa e intencionalmente orientadas para objectivos educativos</li><li>• Constituem factores que vão influenciar e intervir na educação dos indivíduos sujeitos à sua intervenção</li><li>• Campo vasto e indefinido que abrange factores conhecidos e controláveis, desconhecidos e incontroláveis</li></ul>

**Elaborado com base na perspectiva definida por Fernandes (2003, p.6)**

## **5 - Guião da Entrevista 1 – Conselheiros**

Neste trabalho pretende-se compreender qual tem sido o papel do CME e da CE na definição de uma PEL, através da análise das dinâmicas de participação dos actores educativos que constituem o Conselho Municipal de Educação.

1. O que entende por política educativa local?
2. Como pensa que a política educativa local tem sido definida? Considera que existe um projecto educativo local?
3. Qual tem sido o papel desempenhado pelo CME na definição da política educativa local?
  - coordenação do sistema educativo e articulação da Política educativa com outras Políticas sociais
  - acompanhamento do processo de elaboração e actualização da Carta Educativa
  - apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município
4. Qual a importância da participação dos diversos actores?
5. Quais os actores que tem participado? Considera que esses actores são os mais adequados?
  - competências e qualificações
  - recursos disponíveis para intervir
6. Que outros actores deveriam participar neste processo?
7. Como é que a sua instituição têm sido chamada a participar no CME? E na Carta Educativa?
  - funções e competências
  - forma como os assuntos são apresentados
  - interesse dos assuntos apresentados, na motivação e mobilização da sua instituição
  - envolvimento e influencia no processo de tomada de decisão

8. Na sua opinião, qual tem sido a articulação e cooperação entre os diferentes actores e recursos públicos e privados?
  - Conflitos/Interesses (individuais/colectivos)
  - Consensos/Negociação
  
9. Que tipo de redes de parceria têm existido?
  - Criação de sinergias
  - Rentabilização os recursos
  
10. Qual tem sido o papel e as competências da Autarquia no funcionamento do CME? E na definição da Carta Educativa?
  - como estimula a participação dos actores educativos
  - gestão de interesses público/privados
  - recursos disponibilizados pela Câmara
  - capacidade de gestão e liderança da estratégia educativa local
  
11. Na sua opinião, como tem sido partilhada e gerida a informação?
  - disponibilização/divulgação/acessibilidade
  - utilidade/finalidade
  - partilha de informação
  - destinatários
  
12. Como pensa que se deveria delinear a política educativa em Odivelas, ou seja, gostaria que me referisse alguns contributos e sugestões para melhorar a política educativa no concelho de Odivelas?

Agradeço a sua participação.

## **6 - Guião da Entrevista 2 – Autarquia**

Neste trabalho pretende-se compreender qual tem sido o papel do CME e da CE na definição de uma PEL, através da análise das dinâmicas de participação dos actores educativos que constituem o Conselho Municipal de Educação.

1. O que entende por política educativa local?
2. Como pensa que a política educativa local tem sido definida? Considera que existe um projecto educativo local?
3. Qual tem sido o papel desempenhado pelo CME na definição da política educativa local?
  - coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais
  - acompanhamento do processo de elaboração e actualização da Carta Educativa
  - apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município
4. Qual a importância da participação dos diversos actores?
5. Quais os actores que tem participado? Considera que esses actores são os mais adequados?
  - competências e qualificações
  - recursos disponíveis para intervir
6. Que outros actores deveriam participar neste processo?
7. Na sua opinião, qual tem sido a articulação e cooperação entre os diferentes actores e recursos públicos e privados?
  - Conflitos/Interesses (individuais/colectivos)
  - Consensos/Negociação

8. Que tipo de redes de parceria têm existido?
  - Criação de sinergias
  - Rentabilização os recursos
  
9. Qual tem sido o papel e as competências do Autarquia no funcionamento do CME? E na definição da Carta Educativa?
  - como estimula a participação dos actores educativos
  - gestão de interesses público/privados
  - recursos disponibilizados pela Câmara
  - capacidade de gestão e liderança da estratégia educativa local
  
10. Na sua opinião, como tem sido partilhada e gerida a informação?
  - disponibilização/divulgação/acessibilidade
  - utilidade/finalidade
  - partilha de informação
  - destinatários
  
11. Como pensa que se deveria delinear a política educativa em Odivelas, ou seja, gostaria que me referisse alguns contributos e sugestões para melhorar a política educativa no concelho de Odivelas?

Agradeço a sua participação.

**7- Selecção dos entrevistados do Conselho Municipal de Educação**

Grupos de actores	Instituição	CrITÉrio de Selecção	Local e data de Realização	Gnero	Idade	Escolaridade	Profissão	Residência
Administração Local	Câmara Municipal de Odivelas	Presidente da Câmara Municipal de Odivelas	Gabinete da Presidente 28-05-2008	Feminino	40 aos 49 anos	Licenciatura	Advogada	Em Odivelas
	Câmara Municipal de Odivelas	Representante do Presidente da Assembleia Municipal	Gabinete Paços do Concelho 03-06-2009	Masculino	30 aos 39 anos	Licenciatura	Advogado	Em Odivelas
	Câmara Municipal de Odivelas	Vereadora da Educação da Câmara Municipal de Odivelas	Gabinete da Vereadora 17-06-2008	Feminino	50 aos 59 anos	Licenciatura	Quadro Superior de Central Sindical	Em Odivelas
	Junta de Freguesia de Olival Basto	Representante das Juntas de Freguesia	Gabinete Junta de Freguesia 11-06-2008	Masculino	Mais de 60 anos	3º CEB	-	Em Odivelas
Sistema Educativo	Direco Regional de Educação de Lisboa	Coordenador de área educativa de Lisboa Oriental, Representante da DRE de Lisboa	Gabinete da DRELVT 08-05-2008	Masculino	50 aos 59 anos	Licenciatura	Professor	Fora de Odivelas
	Instituto Superior de Ciências Educativas	Representante das Instituições de Ensino Superior privado	Gabinete de Direco 03-06-2008	Feminino	50 aos 59 anos	Mestrado	Professora	Em Odivelas
	Escola Secundária da Ramada	Representante do pessoal docente do ensino secundário público	Gabinete Junta de Freguesia da Ramada 03-06-2008	Masculino	50 aos 59 anos	Licenciatura	Professor	Em Odivelas
	Escola do EB2,3 Vasco Santana	Representante do pessoal docente do ensino básico público	Gabinete de direco 05-06-2008	Feminino	50 aos 59 anos	Licenciatura	Professor	Em Odivelas
	Instituto de Ciências Educativas	Representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados	Gabinete de direco da escola 11-06-2008	Masculino	40 aos 49 anos	Licenciatura	Professor	Fora de Odivelas
	Assoc. de Pais e Encarregados de Educação da EB1 Bernardim Ribeiro	Representantes das Associações de Pais e Encarregados de Educação	Explanada do centro de exposições de Odivelas 12-06-2008	Masculino	40 aos 49 anos	Licenciatura	Empresário	Em Odivelas
	Jardim de Infância Veiga Ferreira	Representante do Pessoal Docente da Educação Pré-escolar	Esplanada Centro comercial 23-06-2008	Feminino	40 aos 49 anos	Licenciatura	Educadora	Em Odivelas
Serviços Sociais	Associação Comunitária Infantil e Juvenil da Ramada	Representante das IPSS que desenvolvem actividade na área da educação	Sala do ISCTE 30-05-2008	Feminino	40 aos 49 anos	Licenciatura	Professor	Em Odivelas
	Centro de Saúde de Odivelas	Representação dos Serviçs Públicos de Saúde	Gabinete do centro de saúde 02-06-2008	Feminino	50 aos 59 anos	Mestrado	Médica	Em Odivelas
	Serviço Local de Odivelas da Seguranç Social	Representante dos Serviçs da Seguranç Social	Gabinete da loja do cidadão 12-06-2008	Feminino	40 aos 49 anos	Licenciatura	Assistente Social	Fora de Odivelas
	Polícia de Seguranç Pública	Representante das Forças de Seguranç	Esquadra 05-06-2008	Masculino	Até aos 29 anos	Licenciatura	Polícia	Em Odivelas

## **8 - Regimento Tipo do Conselho Municipal de Educação de Odivelas 2006/09**

O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, tem por objecto os Conselhos Municipais de Educação, regulando as suas competências e composição, estipulando no seu artigo 8º que as regras de funcionamento constam de regimento a aprovar pelo Conselho.

A Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto, introduz a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, no que respeita à redacção do seu artigo 5º (composição).

Nestes termos, é aprovado o Regimento do Conselho Municipal de Educação de Odivelas.

### **Artigo 1º**

#### **Noção e Objectivos**

O Conselho Municipal de Educação, adiante designado por Conselho, é uma instância de coordenação e consulta, a nível municipal, da política educativa e tem por objectivo promover, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema, e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e de eficácia do mesmo.

### **Artigo 2º**

#### **Competências**

1 – Para a prossecução dos objectivos referidos no artigo anterior, compete ao Conselho Municipal de Educação deliberar, em especial, sobre as seguintes matérias:

- a) Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego;

- b) Acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista a, assegurar a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do Município, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal;
- c) Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos nos artigos 47º e seguintes, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio;
- d) Apreciação dos Projectos Educativos a desenvolver no Município;
- e) Adequação das diferentes modalidades de acção social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios sócio-educativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;
- f) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de actividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento de desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania;
- g) Programas e acções de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;
- h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar.

2 – Compete, ainda, ao Conselho Municipal, analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, reflectir sobre as causas das situações analisadas e, propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.

3 – Para o exercício das competências do Conselho Municipal de Educação devem os seus membros disponibilizar a informação de que disponham relativa aos assuntos a tratar, cabendo, ainda, ao representante do Ministério da Educação apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo, designadamente sobre os aspectos referidos no número anterior.

**Artigo 3º**

**Composição**

1 – Integram o Conselho Municipal de Educação de Odivelas:

- a) A Senhora Presidente da Câmara Municipal, que preside;
- b) O Senhor Presidente da Assembleia Municipal;
- c) A Senhora Vereadora responsável pela Educação, que assegura a substituição da Senhora Presidente, nas suas ausências e impedimentos;
- d) O Coordenador Educativo da Grande Lisboa, Dr. Rui Marques Lourenço, em representação do Senhor Director Regional de Educação de Lisboa.

2 – Integram ainda o Conselho Municipal de Educação, os seguintes representantes:

- a) Dra Felismina Santos Morais, do Instituto Superior de Ciências Educativas, em representação das instituições de ensino superior privado;
- b) Professor Francisco Manuel Simas Frederico Bartolomeu, professor na Escola Secundária da Ramada, em representação do pessoal docente do ensino secundário público;
- c) Presidente da Junta de Freguesia do Olival Basto, Senhor Joaquim Farinha, eleito pela Assembleia Municipal, em representação das freguesias do concelho;
- d) Professora Angélica dos Santos Rodrigues Ramalhete Ribeiro Pires Lourenço, professora na Escola do Ensino Básico 2º e 3º Ciclos Vasco Santana, em representação do pessoal docente do ensino básico público;
- e) Educadora de Infância Maria Margarida Domingos Lopes, educadora no Jardim de Infância Cesário Verde/Caneças, em representação do pessoal docente da educação pré-escolar pública;
- f) Professor José Simão Leal Infante, do Instituto de Ciências Educativas, em representação dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados;

g) Dr. Adalberto Pimenta da Associação de Pais da Escola Secundária de Odivelas e Dr. Abdul Sattar Mahomed da Associação de Pais da Escola do 1º Ciclo do Ensino Básico N.º 5 de Odivelas, em representação das Associações de Pais e Encarregados de Educação;

h) Representante das associações de Estudantes;

i) Célia Conceição Vicente C.S. Lévy da Associação Comunitária Infantil e Juvenil da Ramada, em representação das Instituições Particulares de Solidariedade Social que desenvolvem actividade na área da educação;

j) Dra Filomena Ferreira, do Centro de Saúde de Odivelas, em representação dos Serviços Públicos de Saúde;

l) Dra Manuela Maria Santos Lima Miguel, do Serviço Local de Odivelas do Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa, em representação dos Serviços da Segurança Social;

m) Subcomissário Samuel João Pires Fernandes, em representação das Forças de Segurança.

3 – De acordo com a especificidade das matérias a discutir no Conselho Municipal de Educação, pode este deliberar, que sejam convidadas a estar presentes nas suas reuniões, personalidades de reconhecido mérito na área do saber em análise.

#### **Artigo 4º**

##### **Presidência**

1 – O Conselho é presidido pela Presidente da Câmara Municipal.

2 – Compete ao Presidente:

- a) Convocar as reuniões, nos termos do artigo 10º deste Regimento;
- b) Abrir e encerrar as reuniões;
- c) Dirigir os respectivos trabalhos, podendo ainda suspende-los ou encerrá-los antecipadamente, quando circunstâncias excepcionais o justifiquem;
- d) Assegurar a execução das deliberações do Conselho;

- e) Assegurar o envio das avaliações, propostas e recomendações emitidas pelo Conselho para os serviços e entidades com competências executivas nas matérias a que os mesmos respeitem,
- f) Proceder à marcação de faltas;
- g) Proceder à substituição de representantes, nos termos do artigo 6º deste Regimento;
- h) Assegurar a elaboração das actas;

3 – A substituição da Presidente é assegurada, nas suas ausências ou impedimentos, pela Vereadora responsável pela Educação.

4 – O apoio administrativo à Presidente do Conselho é prestado por funcionário da Câmara Municipal.

#### **Artigo 5º** **Duração do mandato**

Os membros do conselho são designados pelo período correspondente ao mandato autárquico.

#### **Artigo 6º** **Substituição**

1 – O impedimento de qualquer representante que conduza à suspensão de funções ou vacatura do lugar, determina a sua substituição.

2 – Para efeitos do número anterior, os novos representantes deverão ser designados, pelas entidades respectivas, comunicando, por escrito, a indicação do novo representante, à Presidente do Conselho, num prazo de 30 dias.

#### **Artigo 7º** **Faltas**

1 – As faltas às reuniões devem ser justificadas, mediante comunicação escrita, no prazo máximo de 15 dias, dirigida ao Presidente do Conselho.

2 – As faltas não justificadas serão comunicadas à entidade à qual pertence o representante.

3 – Quando se registar a ocorrência de duas faltas injustificadas ou quatro justificadas, às reuniões ordinárias, por parte de um conselheiro, este perderá o mandato e deverá ser substituído nos termos do artigo anterior.

### **Artigo 8º** **Constituição de Grupos de Trabalho**

1 – Em razão das matérias a analisar ou dos projectos específicos a desenvolver, o Conselho pode deliberar a constituição interna de Grupos de Trabalho.

2 – De entre os membros do Grupo de Trabalho é nomeado um relator, podendo ser coadjuvado por outros elementos do grupo.

### **Artigo 9º** **Periodicidade e local das reuniões**

1 – O Conselho reúne ordinariamente, no início do ano lectivo e no final de cada período escolar e, extraordinariamente, sempre que convocados pelo seu Presidente, ou a pedido de metade mais um dos seus membros em efectividade de funções.

2 – As reuniões realizam-se no edifício sede do Município ou, por decisão do Presidente, em qualquer outro local do território municipal.

### **Artigo 10º** **Convocação das reuniões**

1 – As reuniões ordinárias são convocadas pela Presidente, com a antecedência mínima de quinze dias, constando da respectiva convocatória, o dia e hora em que esta se realizará e, caso haja alteração do local da reunião, a indicação do novo local.

2 – As reuniões extraordinárias terão lugar mediante convocação da Presidente, por sua iniciativa ou a requerimento de pelo menos metade mais um dos seus membros em efectividade de funções, devendo neste caso o respectivo requerimento conter, de forma especificada, o(s) assunto(s) que se deseja(m) ver tratado(s).

3 – A convocatória da reunião deve ser feita para um dos quinze dias seguintes á apresentação do pedido, mas sempre com a antecedência mínima de 48 horas sobre a data da reunião extraordinária.

4 – Da convocatória devem constar, de forma expressa, os assuntos a tratar na reunião.

#### Artigo 11 **Ordem do dia**

1 – Cada reunião terá uma “Ordem do Dia” estabelecida pelo Presidente.

2 – O Presidente deve incluir na ordem do dia os assuntos que para esse fim lhe forem indicados por qualquer membro do Conselho, desde que se incluam na respectiva competência e o pedido seja apresentado por escrito com a antecedência mínima de dez dias sobre a data da reunião.

3 – A ordem do dia deve ser entregue a todos os membros do Conselho com a antecedência de, pelo menos, oito dias sobre a data da reunião.

#### Artigo 12º **Período antes da ordem do dia**

Em cada reunião ordinária haverá um período de “antes da ordem do dia” que não poderá exceder sessenta minutos, para discussão e análise de quaisquer assunto não incluído na ordem do dia.

**Artigo 13º**

**Quorum**

1 – O Conselho só pode funcionar quando estiverem presentes, pelo menos, metade dos seus membros.

2 – Passados trinta minutos sem que haja quorum de funcionamento, o Presidente dará a reunião como encerrada, fixando desde logo o dia, hora e local para a nova reunião.

**Artigo 14º**

**Uso da palavra**

A palavra será concedida aos membros do Conselho por ordem de inscrição, não podendo cada intervenção exceder 5 minutos.

**Artigo 15º**

**Elaboração dos pareceres, propostas e recomendações**

1 – Os pareceres, propostas e recomendações são elaborados por um membro do Conselho, designado pelo Presidente.

2 – Os projectos de pareceres, propostas e recomendações, são apresentados aos membros do Conselho com, pelo menos, oito dias de antecedência da data agendada para o seu debate e aprovação.

3 – Os membros do Conselho devem participar obrigatoriamente nas discussões e votações que, de forma directa ou indirecta, envolvam as estruturas que representam.

**Artigo 16º**

**Deliberações**

1 – As deliberações que traduzam posições do Conselho com eficácia externa devem ser aprovadas por maioria absoluta dos seus membros.

**Artigo 17º**

**Actas das reuniões**

1 – De cada reunião será lavrada acta na qual se registará o que de essencial se tiver passado, nomeadamente as faltas verificadas, os assuntos apreciados, os pareceres emitidos, o resultado das votações e as declarações de voto.

2 – As intervenções dos membros do Conselho só serão transcritas em acta, quando, expressamente, seja solicitado.

3 – As actas são postas à aprovação de todos os membros no final da respectiva reunião ou no início da seguinte.

4 – As actas serão elaboradas sob a responsabilidade do Presidente, pelo funcionário da Câmara Municipal destacado para o efeito e devem ser rubricadas por todos os membros que nela participem, devendo ser publicadas no Boletim Municipal.

5 – Qualquer membro ausente na reunião de aprovação de uma acta donde constem ou se omitam tomadas de posição suas, pode posteriormente juntar à mesma, uma declaração sobre o assunto.

6 – As actas ou os textos das deliberações mais importantes podem ser aprovadas em minuta, no final das reuniões, sendo assinadas, após aprovação, pela Presidente e por quem as elaborou.

**Artigo 18º**

**Apoio logístico**

Compete à Câmara Municipal dar o apoio logístico e administrativo necessário ao funcionamento do Conselho.

**Artigo 19º**

**Casos omissos**

As omissões e as dúvidas que surjam na interpretação deste Regimento, serão resolvidas por deliberação do Conselho.

**Artigo 20º**

**Produção de efeitos**

O presente regulamento produz efeitos após a sua aprovação pelo Conselho.