

UNIVERSIDADE DO PORTO

FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

■

**O PAPEL DOS MUNICÍPIOS
NA CONSTRUÇÃO
DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS**

Jorge Ilídio Faria Martins

■ ■

DISSERTAÇÃO APRESENTADA NA FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE
CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DO PORTO
PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Sob a orientação do Professor Doutor **JOSÉ ALBERTO CORREIA**

2007

RESUMO

Em Portugal, na última década, as intervenções dos municípios na provisão pública da educação aumentaram significativamente. Pouco a pouco, num contexto em que global e local se fundem, assiste-se a uma recomposição do campo educativo que já não pode ser pensada apenas a partir do ponto de vista das escolas. As novas escalas de definição do bem comum, da descentralização formal e informal e da territorialização bipolar das políticas educativas, complexificaram o campo e fizeram emergir a importância da relação dos municípios com a educação.

Quererá isto dizer que os municípios estão a ocupar o lugar deixado vago pelo retraimento intencional do Estado, assumindo responsabilidades que eram deste? Sendo a resposta positiva, como é que o estão fazer? Com que resultados e com que “futuro”?

Ao abordar o papel dos municípios na construção das políticas educativas, a investigação aqui apresentada pretende contribuir para a elucidação destas questões.

Analisando as relações desiguais, e diferenciadoras, estabelecidas entre Estado e municípios nas últimas décadas, relações essas marcadas sobretudo pela conformação e conflitualidade, a investigação elege como objecto de estudo adequado, a intervenção municipal nos apoios e complementos educativos no pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico e, como dimensão operacionável, o respectivo serviço de alimentação.

A escolha do objecto de pesquisa empírica e do correspondente analisador, resultou da prévia demonstração teórica de que ambos eram capazes de explicitar a complexidade das decisões camarárias e, ao mesmo tempo, permitiam identificar e tipificar lógicas de acção presentes nos outros domínios da intervenção educativa municipal.

Com esta investigação, procurámos provar que o papel dos municípios na construção das políticas educativas se manifesta pelos modos de *acomodação*, *adesão*, *autonomia* e *dissociação* com que gerem o princípio da diferenciação no seio dos seus subsistemas educativos locais. Cada um destes ideais-tipo já permite, hoje, desenhar o futuro das políticas educativas.

ABSTRACT

In Portugal, over the last decade, the interventions of municipalities in the public provision of education increased significantly. Step by step, in a context in which global and local are melting, we are contemplating a recomposition of the education field that can no longer be analyzed exclusively from the school's perspective. The new scales of definition of the common good, of the formal and informal decentralization and of the bipolar territoriality of the education policies, have complicated the field and brought forward the importance of the municipality's relation with education.

Does this mean that municipalities are occupying the place left vacant by intentional retraction of the State, taking over responsibilities that belonged to it? In case of the answer being positive, how are they doing so? With what results and with what "future"?

In approaching the role of municipalities in the construction of education policies, the investigation hereby presented aims to contribute to the elucidation of these questions.

In analyzing the unequal, and differentiating, relations between State and municipalities, which were essentially marked by conformity and conflict, the investigation elects, as a suitable study object, the municipal intervention over the supports and education complements in pre-school and in the 1st level of basic education and, as operative dimension, the respective feeding service.

The choice of the object of empiric research and analyzer, resulted from the previous theoretical demonstration that both were capable of making explicit the complexity of municipal decisions and, at the same time, allowed to identify and typify logics of action present in the other areas of municipal education intervention.

With this investigation, we aimed to prove that the role of municipalities in the construction of education policies manifests itself through the ways of *accommodation*, *adherence*, *autonomy* and *dissociation* with which they manage the principle of differentiation inside their local education subsystems. Each one of this ideals-type allows us to, today, sketch the future of education policies.

RÉSUMÉ

Au Portugal, dans la dernière décade, les interventions des municipes à propos de la provision publique de l'éducation ont augmenté de façon significative. Peu à peu, dans un contexte marqué par la fusion du « global » et du « local », on assiste à une récomposition du champ éducatif, qui ne peut plus être pensée à partir du point de vue des écoles. Les renouvelées écalons de définition du « bien commun », de la décentralisation formelle et informelle et de la territorialisation bipolaire des politiques éducatives, ont complexifiée le champ et ont fait émerger l'importance de la relation des municipes avec l'éducation.

Est-ce que ça veut dire que les municipes sont en train d'occuper le lieu laissé vide à cause de l'affaiblissement intentionnel de l'État, ainsi assumant les responsabilités qui lui appartenaient ? Si la réponse est positive, alors de quelle sorte est ce que l'ont fait ? Avec quels résultats et avenir ?

En abordant le rôle des municipes dans la construction des politiques éducatives, l'investigation ici présentée veut contribuer pour l'éclaircissement de la problématique.

Alors, en analysant les relations inégales, et différenciatrices, établies entre l'État et les municipes, marquées surtout pour la conformation et la conflictualité, l'investigation élève comme objet d'étude adéquat l'intervention municipale dans le domaine des appuys et compléments éducatifs aux enfants du préscolaire et maternelle publiques et, aussi comme dimension opérationnelle de la démarche, le service d'alimentation. Le choix de cet objet empirique est découlé d'une préalable vérification théorique de sa capacité d'explicitation de la complexité des décisions municipales. À la fois, il permettait d'identifier et typifier les logiques d'action présentes aux autres domaines de l'intervention éducative municipale.

Ainsi, on cherche de faire la preuve que le rôle des municipes dans la construction des politiques éducatives se manifestent autour des idéaux-types de l'*accommodation*, de l'*adhésion*, de l'*autonomie* et de la *dissociation* d'ont-ils gèrent le principe de la différenciation au sein de leurs systèmes éducatifs locaux. Chacun de ces types en laisse dessiner l'avenir.

NOTA PRÉVIA DE AGRADECIMENTO

Esta “carga de trabalhos” foi o resultado de um percurso de vida, pessoal e profissional. Sendo mais um auto-desafio singular, como também o foram muitos outros ao longo de mais de trinta anos de docência no ensino secundário e na administração educacional, foi marcado pela vontade de aprofundar a reflexão sobre experiências vividas “a correr”. Foi também marcado pela necessidade de partilhar com outros as “pequenas descobertas” e, através dessa partilha, exercitar o prazer da intervenção cívica.

Mas nada disto seria possível sem o contributo de todos quantos ajudaram a vencer dificuldades, dúvidas ou desânimos. De todos os que souberam encontrar, no momento certo, as palavras e os actos que entusiasma e que renovam a confiança. Por isso, é justo agradecer aqui, publicamente:

Aos responsáveis camarários e escolares, que não individualizo por razões óbvias;

Aos actuais dirigentes da Direcção Regional de Educação do Norte;

Aos membros do Centro de Investigação e Intervenção Educativas da FPCE;

Ao Professor Doutor António Sousa Fernandes;

Ao Mestre Dr. João Pinhal;

Que estas, e outras pessoas e instituições não mencionadas, me perdoem, se dirijo especiais agradecimentos à Dr.^a Gracinda Nave, cuja longa amizade se traduziu sempre, mas nesta “empresa” em particular, pelo aconselhamento crítico, rigoroso e optimista.

Que me perdoem também se, por fim, dedicar ao amigo e orientador Professor Doutor José Alberto Correia o meu mais profundo reconhecimento pela competência científica da orientação, a que acrescentou uma dimensão de relação afectiva sem a qual não teria conseguido terminar a “carga de trabalhos”.

À Inês, ao Pedro e à Marta, porque a vida é sempre muito mais do que “as cargas de trabalho” de cada dia!

À memória do meu pai.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO

10

A IMPORTÂNCIA ACTUAL DO TEMA

10

PARTE I – REVISITAÇÃO DO QUADRO CONCEPTUAL E CONSTRUÇÃO TEÓRICA DO PROBLEMA

CAPÍTULO I

O “LOCAL” COMO METÁFORA DE UM MODO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

20

1.1 UMA PRIMEIRA ABORDAGEM AO CONCEITO DE “LOCAL”: SITUAÇÕES E MUTAÇÕES	21
1.2 O “LOCAL” COMO OPERADOR SIMBÓLICO NA TRANSIÇÃO DE UM ESPAÇO CONFINADO A TERRITÓRIO NEGOCIAL	29
1.3 A CONSTRUÇÃO DO BEM COMUM: É MAIS FÁCIL CONSEGUIR O ACORDO AO NÍVEL LOCAL DO QUE AO NÍVEL NACIONAL?	42
1.4 O PODER LOCAL NÃO É O PODER DO LOCAL	48

CAPÍTULO II

O “LOCAL” E A EDUCAÇÃO: UMA RELAÇÃO DE (IN)CONVENIÊNCIA

53

2.1 DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE AO PRINCÍPIO DA DIFERENCIAÇÃO	54
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO MITIGADA E NOVAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PÚBLICAS	60
2.3 AS AMBIGUIDADES DA TERRITORIALIZAÇÃO EDUCATIVA	85

CAPÍTULO III

OS MUNICÍPIOS E A EDUCAÇÃO: A DECISÃO ENTRE A CONFORMAÇÃO E A CONFLITUALIDADE

115

3.1 O QUADRO NORMATIVO E OS SENTIDOS DA SUA EVOLUÇÃO RECENTE	116
3.1.1 DA REVOLUÇÃO DE ABRIL À LEI DE BASES	123
3.1.2 DA LEI DE BASES AO XIII GOVERNO	130
3.1.3 DO XIII GOVERNO AO XV GOVERNO	144
3.1.4 A PARTIR DO XV GOVERNO	160
3.2 POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS: ALGUNS TÓPICOS PARA UMA ANÁLISE COMPREENSIVA	198
3.3 DAS DECISÕES ÀS POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS	209
3.4 POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS: HIPÓTESE ANALÍTICA ALTERNATIVA E RESPECTIVAS OPÇÕES	219

PARTE II – O OBJECTO DE ESTUDO E A INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA**CAPÍTULO IV****O OBJECTO DE ESTUDO EMPÍRICO: OS MUNICÍPIOS, OS APOIOS E COMPLEMENTOS EDUCATIVOS E O SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO NO PRÉ-ESCOLAR E NO 1º CICLO****231**

4.1 OS APOIOS E COMPLEMENTOS EDUCATIVOS ENTRE O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E O PRINCÍPIO DA DIFERENCIAÇÃO	232
4.2 “ESTREITANDO” O OBJECTO DE ESTUDO: OS MUNICÍPIOS COMO EXECUTORES “APROPRIADOS” DOS APOIOS E COMPLEMENTOS EDUCATIVOS	247
4.3 A COMPETÊNCIA DE “GESTÃO DOS REFEITÓRIOS ESCOLARES” COMO ANALISADOR PRIVILEGIADO DO OBJECTO DE ESTUDO EMPÍRICO	263

CAPÍTULO V**A INVESTIGAÇÃO: DA AMOSTRA À CONSTRUÇÃO DE UMA TIPOLOGIA****273**

5.1 A AMOSTRA, OS QUESTIONÁRIOS E AS FICHAS COM O TRATAMENTO DE DADOS	274
5.1.1 A AMOSTRA	274
5.1.2 OS QUESTIONÁRIOS	279
5.1.3 AS FICHAS COM A RECOLHA E TRATAMENTO DE DADOS	285
5.2 CONSTRUÇÃO E APLICAÇÃO DE UMA TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS	332
5.2.1 A GESTÃO DO SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO COMO SISTEMA DE ACÇÃO	332
5.2.2 EXPLORAÇÃO DOS DADOS E DEFINIÇÃO DE VARIÁVEIS	338
5.3 DAS CATEGORIAS AOS IDEAIS-TIPO	372
5.3.1 IDENTIFICAÇÃO DAS CATEGORIAS EM JOGO	372
5.3.2 SURGEM OS IDEAIS-TIPO	393
5.4 CONCLUSÕES RELATIVAS À APLICAÇÃO DA TIPOLOGIA	405

CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS EDUCATIVAS MUNICIPAIS NUM FUTURO QUE JÁ SE ANUNCIA**411****BIBLIOGRAFIA****427****LEGISLAÇÃO E OUTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS****436****ANEXOS****NO CD DA CONTRACAPA**

ÍNDICE DE QUADROS E ESQUEMAS

QUADRO 1 RESUMO DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS PEDAGÓGICOS DOS TEIP 1996/97 (DREN)	107
QUADRO 2 COMPARAÇÃO ENTRE OE / 2001 E OE / 2002 SOBRE COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS	168
QUADRO 3 ANÁLISE DO D.L. Nº 7/2003 QUE INSTITUIU OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	174
QUADRO 4 COMPARAÇÃO DA LEI Nº 159/99 COM O DECRETO – LEI Nº 7/2003	193
QUADRO 5 GRAU DE INFLUÊNCIA DAS COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS NO SISTEMA EDUCATIVO LOCAL	215
QUADRO 6 ORGANIZAÇÃO GERAL DOS APOIOS E COMPLEMENTOS EDUCATIVOS	243
QUADRO 7 DOMÍNIOS E MEDIDAS DE APLICAÇÃO DOS APOIOS E COMPLEMENTOS EDUCATIVOS	244
QUADRO 8 JARDINS DE INFÂNCIA COM ALIMENTAÇÃO POR ENTIDADES DE CONFECCÃO DAS REFEIÇÕES	345
QUADRO 9 ESCOLAS DO 1º CICLO COM ALIMENTAÇÃO POR ENTIDADES DE CONFECCÃO DAS REFEIÇÕES	359
QUADRO 10 GESTÃO CAMARÁRIA DO SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO NO 1º CICLO	364
QUADRO 11 COMPARTICIPAÇÃO CAMARÁRIA NOS AUXÍLIOS ECONÓMICOS AOS ALUNOS CARENCIADOS	366
QUADRO 12 TIPOLOGIA DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL	399
ESQUEMA 1 QUESTÕES LIGADAS À CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	209
ESQUEMA 2 PRIMEIRA FASE DA CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA: VARIÁVEIS DE PARTIDA E INTERMÉDIAS	340
ESQUEMA 3 “ÁRVORE” DE DECISÕES MUNICIPAIS SOBRE A GESTÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DOS APOIOS SÓCIO-EDUCATIVOS NA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	350
ESQUEMA 4 “ÁRVORE” DE DECISÕES MUNICIPAIS SOBRE A GESTÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DOS APOIOS SÓCIO-EDUCATIVOS NO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO	363
ESQUEMA 5 CATEGORIAS APLICADAS NA CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA	374
ESQUEMA 6 TIPOLOGIA DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL	400

INTRODUÇÃO

A importância actual do tema

Segundo noticiava recentemente um órgão de imprensa diário¹, na apresentação das conclusões do debate nacional promovido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), o respectivo presidente, de entre as várias medidas e recomendações, destacou a necessidade de devolução ou transferência de responsabilidades educativas para as autarquias ou para outras instâncias deslocalizadas. De acordo com a notícia, o presidente do CNE terá considerado que lutar pela melhoria da qualidade e do combate ao abandono escolar precoce e desqualificado implica “*mobilizar as escolas*”, mas também as “*comunidades locais*”, porque muitos dos problemas que afectam os alunos são sociais.

Escolhemos esta referência porque ela condensa, em meia dúzia de linhas, toda a problemática que nos propomos aqui abordar. Mas não só! Na sua simplicidade, a notícia em si “simboliza” vários anos e muitas páginas de informação, de opinião, de testemunhos, de denúncias, etc., sobre a relação das autarquias e das comunidades locais com a Educação.

Sem querer, o leitor desta notícia recorda muitas outras sobre o estado de abandono de escolas “primárias”; sobre cadeados nos portões, “porque as auxiliares não chegam”; sobre manifestações, porque “a professora já mudou seis vezes durante o ano”; sobre abaixo-assinados, porque “nos querem acabar com o horário da manhã”; sobre a greve, porque “vieram crianças ciganas para o jardim de infância”; sobre a suspeita de uma educadora abusar das crianças durante o banho; sobre o presidente da câmara, “porque a água do poço provocou diarreias”; sobre o vereador, “porque mudou os transportes escolares e agora a camioneta já não passa aqui”; sobre os pais, “que não podiam aguentar as despesas das duas miúdas que queriam ir para o ciclo”, etc., etc.

¹ Jornal Público, de 7 de Março de 2007

Cada um destes factos, recordados ou vividos, seria suficiente para demonstrar e justificar a importância actual do tema na vida quotidiana dos portugueses.

Importa, contudo, recordar que uma boa parte da nossa legislação fundamental, nomeadamente a Constituição da República, a Lei de Bases do Sistema Educativo e a Lei das Finanças Locais, bem como os programas dos sucessivos governos democráticos, consagraram ao tema a necessária dimensão institucional e política.

Também, na última década, a investigação, académica ou operacional, lhe vem dando uma crescente atenção.

Por um lado, surgiram algumas teses de mestrado e doutoramento que, dando continuidade a linhas investigativas já anteriormente centradas nas relações das autarquias e das comunidades locais com a educação ou no âmbito da administração educativa local, contribuíram decisivamente para o “aggiornamento” do tema. Neste sentido, é justo referirmos aqui o trabalho realizado pelos Institutos Educativos (IEC e IEP) da Universidade do Minho, pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa e pelo Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro, no desenvolvimento dos estudos pioneiros sobre esta matéria de António de Sousa Fernandes, João Formosinho, João Barroso e João Pinhal.

Por outro lado, várias entidades especializadas, umas de âmbito universitário, outras de formação de professores, de investigação aplicada, de prestação de serviços ou de intervenção e consultadoria, têm vindo a debruçar-se sobre a capacidade de resposta educativa dos municípios. Também aqui, sem qualquer intuito de exaustividade, vale a pena referir o pioneirismo do Fórum Português de Administração Educacional, o Observatório dos Poderes Locais, o Centro de Investigação e Intervenção Educativas, o Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local, os Centros de Formação de Associações de Escolas e o já extinto Instituto de Inovação Educacional.

Por fim, não poderíamos deixar de fazer uma referência às influências que as discussões havidas sobretudo no mundo anglo-saxónico, em torno das Autoridades Locais de Educação, e em França, sobre as Zonas de Educação Prioritária, exerceram no agendamento da problemática entre nós.

Numa investigação, que realizámos e coordenámos entre 2002 e 2005, sobre as Autarquias e a Educação, referíamos na nota introdutória que “[p]or boas ou más razões, a intervenção educacional dos municípios representa hoje um domínio incontornável na análise das questões da descentralização, da territorialização, da subsidiariedade, da regulação e da eficácia do sistema educativo. Tais questões, que atravessam a sociedade e envolvem o Estado e a sua administração, impõem um conhecimento aprofundado dos modos como são construídas e executadas as políticas locais de educação e das formas como estas se relacionam com a procura do bem comum” (MARTINS et alii, 2006: 5).

Ora, é exactamente a consciência aguda da importância do papel dos municípios na administração educacional, e do seu ainda recente e frágil conhecimento científico, que nos levou a aprofundar a problemática, agora numa perspectiva interpretativa e crítica, mais preocupada com as suas dimensões qualitativa, relacional e predictiva do que histórico-descritiva.

Constatando-se que, na última década, as transformações sociais, económicas, culturais e civilizacionais se aceleraram, que os respectivos modos de produção e de relação se globalizaram, que os Estados deixaram de se constituir como os referentes únicos da vida colectiva e que se acentuou a alteração da relação de forças entre o poder central e o poder dos “locais” em todos os domínios onde se manifesta o bem comum, importará, no que à Educação e aos municípios diz respeito, conhecer mais e melhor sobre o sentido desta transformação.

Assim, partindo da ainda estreita base de conhecimento já consolidado mas reflectindo sobre os novos sinais que emergem da intervenção educacional dos municípios, pretendemos contribuir para o seu alargamento.

O que nos move, nesta “démarche” epistemológica, não são tanto razões de ordem pessoal ligadas às experiências de decisão técnica e político-administrativa realizadas, mas a profunda convicção de que, na relação triangular entre educação, desenvolvimento e mudança social, o êxito da cidadania activa passa, sobretudo, por uma maior participação das comunidades locais na vida pública através de uma mais fundamentada mobilização e controlo das respectivas instituições.

Para se compreender o papel dos municípios na construção das actuais políticas educativas, é necessário ter em conta que, desde a década de 80, a evolução do sistema político-administrativo tem mostrado que o Estado tende a procurar soluções normativas que equilibrem as vantagens e os inconvenientes da centralização e da descentralização como forma de se relegitimar e auto-recompor. Na ausência de instâncias políticas e administrativas eleitas de nível regional, a sua estratégia consistiu em distribuir, passo a passo, “tarefas” e poderes de decisão entre si e os municípios. Assim, enquanto estes passaram a dispor, sobretudo ao nível executivo, de um amplo leque de competências e atribuições formais, em domínios que vão desde o ordenamento do território e do urbanismo até à educação, cultura e desporto, passando pela saúde, saneamento básico, acção social e protecção civil, o Estado, libertando-se de uma boa parte daquelas tarefas logísticas e operacionais, geradoras de encargos, manteve na sua mão a exclusividade dos poderes de concepção, avaliação, financiamento e fiscalização.

Em matéria de política educativa, através de uma “descentralização mitigada” e incompleta, o desequilíbrio de forças plasmado na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) foi sempre mantido com alguma conflitualidade, embora as câmaras municipais se tivessem revelado como protagonistas “apropriadas” para a execução de políticas orientadas pelos princípios da especialização, da diferenciação e da subsidiariedade.

Neste domínio, enquanto os vários contextos o permitiram, o equilíbrio dialéctico entre as administrações central e local passou por um jogo político de sedução e desconfiança mútuas. Entre elogios à capacidade de iniciativa dos municípios e o seu afastamento intencional das questões educativas principais, entre a imposição avulsa de responsabilidades acrescidas e a recusa do correspondente apoio financeiro, entre as promessas da modernização e o esquecimento das muitas pré-modernidades e assimetrias municipais, a relação do Estado com os municípios foi marcada por várias fases que, de comum, demonstravam a subordinação do poder local ao poder central e a subalternidade das políticas municipais face às políticas governamentais. A relação das autarquias com a Educação pouco mais era do que a relação “fria” dos municípios com as escolas e com a administração central desconcentrada. Os municípios implementavam no sistema o princípio da diferenciação, ou seja,

as políticas de apoio aos mais carenciados, aos mais isolados, aos que tinham necessidades educativas especiais, aos que tinham saído precocemente do sistema, aos que queriam ter uma segunda oportunidade, e o Estado definia-lhes “o tempo e o modo”.

Assim se generalizou a ideia de que as políticas municipais de educação ou, pura e simplesmente, não existiam, ou se resumiam às tradicionais intervenções confinadas aos domínios da construção, conservação e equipamento de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, da acção social escolar para este ciclo, dos transportes escolares, da criação de condições para a educação recorrente e extra-escolar e da organização de actividades de complemento educativo. Mesmo após a entrada em vigor da LBSE, o essencial daquele lugar-comum não seria alterado senão em aspectos pontuais, que tinham a ver quer com o papel dos municípios na concretização do primeiro Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP), financiado pela Comunidade Económica Europeia (CEE), quer com os efeitos da adesão nas políticas locais de desenvolvimento económico e social.

Foi sobretudo a partir dos finais da década de 90, que surgiram os sinais de que algo estava a mudar nas representações sociais acerca da importância dos municípios na educação, muito por força da conjugação da ambivalência da política educativa introduzida pelo governo, onde sobressaíam medidas ligadas à expansão da educação pré-escolar, à territorialização associativa de projectos educativos, à organização de redes e à contratualização de parcerias, com a visibilidade pública das novas dinâmicas de desenvolvimento local, promovidas e geridas pelos municípios. Quando, pela globalização dos mercados, as estratégias de conservação de alguns dos poderes do Estado tiveram que integrar, como condição necessária, as dimensões locais desses poderes e quando os municípios, perante um Estado que se “encolhia” e “afastava”, tomaram o seu lugar, o quadro geral de descentralização passou a contar com importantes “competências informais” e com um novo alinhamento de prioridades entre estas e as “velhas competências”. A diminuição das funções e do aparelho estatal, em particular no domínio social, e a rápida ascensão das lógicas liberalizantes nas esferas produtiva, de consumo e do

trabalho criaram as condições para a confirmação daquelas prioridades e “competências”.

De entre as novas intervenções educacionais dos municípios com maior significado e visibilidade públicas, há que destacar o lançamento de medidas que, esboçando ou não políticas educativas próprias, procuravam compaginar determinadas concepções do bem-público local com os défices sociais e culturais crónicos. Algumas dessas medidas, como seja a criação de conselhos locais de educação, pretendiam aumentar o envolvimento e a participação de diferentes parceiros na definição de objectivos e na melhoria dos processos da acção municipal. Outras, como a promoção de projectos em parceria com as escolas, a criação de centros escolares, a criação de dispositivos de formação profissional, a contratação de professores e a oferta de actividades de complemento e enriquecimento curricular, investiam directamente na construção de alternativas educativas locais, adaptadas às respectivas necessidades. Outras ainda, de que são exemplos a elaboração de cartas escolares e o reordenamento da rede, apropriavam-se legitimamente de uma parte do poder de planeamento não exercido pela administração central.

Estas dinâmicas municipais foram assimétricas e estabelecidas sobre contextos sociais e económicos muito diversos. Nuns casos, corresponderam à realização das atribuições formais concedidas pelo quadro normativo da descentralização, complementando o papel do Estado, mas dentro do conjunto de orientações gerais da política educativa. Noutros casos, assumiram-se como políticas de administração educacional próprias, exercidas com grande distanciamento face à tutela central e com justificações alternativas às do sistema educativo. Em todas estas situações, floresceram exemplos de boa gestão, a par com casos de assumida desresponsabilização, de incompetência e de demagogia eleitoralista.

Entre uns e outros, cruzavam-se lógicas de acção diversas, umas mais próximas da mobilização pelos parceiros sociais, outras mais próximas da mobilização pelo mercado e outras, talvez a maioria, com modelos de mobilização não polarizados. De qualquer modo, tinha-se desenvolvido, ainda que de forma desigual mas aberta às diversas influências, uma nova relação dos municípios com a educação que, não passando apenas pela relação

normativa com as escolas, abarca já domínios que eram reserva exclusiva da administração central.

Ao elegermos como questão central desta investigação o conhecimento aprofundado do papel dos municípios na construção das políticas educativas, é precisamente a este mosaico de dinâmicas que nos dirigimos.

À partida, sabíamos que nos iríamos deparar com elementos comuns e incomuns, com linhas de continuidade e descontinuidade, com euforias e disforias nas decisões e intervenções educativas municipais. Por isso optámos pela definição de uma amostra estruturada de vinte e seis municípios que pudesse representar este mosaico. Depois, tendo em conta o vasto leque de competências formais e informais, seleccionámos com critérios explícitos e explicados, uma dimensão que fosse capaz de representar a complexidade da intervenção municipal: *os apoios sócio-educativos no pré-escolar e no 1º ciclo*.

Por que razão optámos por esta dimensão? Por um lado, porque ela constitui um excelente exemplo de política pública, onde os níveis nacional e local se interligam, como *“produto de um processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível dos recursos através de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da acção”* (Duran, cit. in BARROSO, 2006: 11). Por outro lado, porque ao “condensar” decisões, lógicas de acção em presença, conflitos e justificações ao nível de cada município, a dimensão escolhida reproduz aquilo que se passa em cada um deles nas outras dimensões da respectiva intervenção. Por outras palavras, para efeito do estudo do papel dos municípios na construção das políticas educativas, as conclusões a que chegámos através da análise dos *apoios sócio-educativos no pré-escolar e no 1º ciclo*, se usássemos o mesmo instrumental conceptual e metodológico, provavelmente não seriam tão ricas se a dimensão escolhida tivesse sido outra qualquer.

Assim, analisámos o modo como essa dimensão era desenvolvida em cada um dos municípios da amostra. Para que a análise fosse rigorosa, pormenorizada e exequível, estreitámos o campo de observação daquela dimensão e focámo-nos numa das suas componentes específicas: *os serviços de alimentação naqueles dois níveis educativos*. Essa componente constituiu o nosso objecto de pesquisa empírica.

Ao mesmo tempo, sobre esse objecto, e de acordo com critérios de análise pré-definidos, inquirimos por questionário todos os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo dos vinte e seis municípios seleccionados, sendo as respectivas respostas corrigidas, complementadas e validadas pelos responsáveis de cada uma das câmaras. Nos casos em que isso foi possível, registámos as justificações que acompanhavam a validação dos dados. Elaborámos, assim, vinte e seis fichas de caracterização (ver o respectivo ANEXO) que constituíram o suporte documental da investigação.

Pretendíamos, como passo seguinte, identificar possíveis lógicas de acção presentes no exercício municipal daquela competência e estabelecer uma relação entre elas e as políticas educativas, sabendo que a identificação destas lógicas seria o resultado *a posteriori* da observação de práticas e decisões assumidas pelos municípios no âmbito daquela competência. Nesse sentido, podemos dizer que as lógicas seriam construídas pela observação, independentemente da consciência que os responsáveis municipais tinham do sentido das suas acções. Arriscaríamos, assim, tipificar essas lógicas de acção e construir uma correspondente tipologia

Com os dados recolhidos, estabelecemos como variáveis de partida a oferta e a procura do serviço, a mobilização de recursos endógenos e exógenos e a operacionalização do serviço. O cruzamento adequado destas variáveis iniciais, permitiu-nos chegar às variáveis intermédias (relação oferta/procura, mobilização social, mobilização do mercado e regulação do serviço) necessárias para a construção da tipologia. De novo através de cruzamentos destas variáveis, obtivemos os dois pares de características que, do ponto de vista da nossa investigação, marcam toda a intervenção municipal. Designámo-las por categorias: *lógicas de acção formal e informal e lógicas de mobilização social e de mercado*.

Na parte final do estudo empírico, confrontámos cada intervenção municipal com aquelas categorias, o que nos permitiu identificar linhas de continuidade e de ruptura, características comuns e singulares, modelos e tendências. Enquanto as continuidades desenhavam ideais-tipo estáveis, as singularidades davam-nos as variações e as variantes instáveis. Sabendo-se que o ideal-tipo, como expressão de uma problemática, contém o seu próprio princípio de constituição, a sua própria génese e as suas próprias condições de

possibilidade, então, tomado com este sentido, ele pode desempenhar um papel explicativo e predictivo (ZANTEN, 2006).

Deste modo, como resultado intencional daquela confrontação e identificação, e por referência aos ideais-tipo desenhados, construímos uma tipologia que permite não só caracterizar o papel dos municípios na construção das políticas educativas actuais, como também perceber o sentido da sua evolução.

Ao longo da análise feita sobre o serviço de alimentação, procurámos provar que o papel dos municípios na construção das políticas educativas se manifesta sobretudo pelos tipos de gestão da diferenciação no interior dos próprios subsistemas educativos locais. Dessa gestão crescente de serviços nas “margens menos conhecidas” dos subsistemas, têm vindo a emergir políticas educativas municipais concretas que lhes introduzem profundas alterações de sentido e alcance, nuns casos complementando a acção do Estado no assegurar do serviço público educativo, mas, noutros casos, ultrapassando-a ou, até, substituindo-a.

Assim, para terminar esta justificação da escolha do tema e que é, ao mesmo tempo, uma apresentação do trabalho realizado, podemos afirmar que a intervenção educacional dos municípios representa hoje uma outra descentralização, mais informal do que formal, paralela à ultrapassada descentralização normativa de 1999, que se revela propícia à cristalização do dualismo social facilitado pela divisão de funções e tarefas entre o Estado e a administração local.

PRIMEIRA PARTE

REVISITAÇÃO DO QUADRO CONCEPTUAL

E

CONSTRUÇÃO TEÓRICA DO PROBLEMA

CAPÍTULO I

O «LOCAL» COMO METÁFORA

DE UM

MODO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1

UMA PRIMEIRA ABORDAGEM AO CONCEITO DE “LOCAL”: SITUAÇÕES E MUTAÇÕES

Hoje em dia, o “local” é um conceito polissêmico, tão conotativo quanto denotativo, de genealogia múltipla, de conhecimento inacabado e, por isso, um objecto transdisciplinar que se constrói enquanto se estuda.

De que é que falamos, quando falamos de “local”?

Muitas vezes utilizado com significados intencionalmente restritos, quase sempre balizados pelos diversos discursos produzidos pelo poder político, pelo conhecimento científico ou pelo senso comum, o “local” vem ganhando tantas “vidas próprias” quantos os tempos que invoca e os interesses de uso que desperta. Se, hoje, para muitos, pode ser um bairro socialmente problemático, para outros, pode ser uma aldeia sem crianças ou uma vila sem recolha de lixo. Todavia, ainda é, para a maior parte, uma referência territorializada e habitada por relações endógenas e exógenas, de dependência e de autonomia, de conservação histórico-cultural e de abertura à mudança. Talvez ainda seja apenas um sítio determinado pelas características político-administrativas do Estado-Nação a que pertence, mas pode já ser representado, e “acedido”, por um “site” instantâneo na “world wide web”.

De qualquer modo, o renovado interesse pelo “local” tornou-se numa marca característica das sociedades contemporâneas, o que, aliás, é tanto mais surpreendente quanto estas, desde há várias décadas, se afirmaram pela hegemonia da “polis” nacional. Hoje em dia, nos mais diversos domínios da acção e da reflexão humanas, está na moda contrapor à dimensão nacional dos problemas, geralmente conotada com enquadramentos incaracterísticos, a sua dimensão local, mais “amigável” ou acessível, e mais funcional: *small is beautiful, small is efficient!*

Para Mabileau, investigador do Centro de Estudos e de Pesquisa sobre a Vida Local na Universidade de Bordéus I, *“la réémergence du local dans la société ne constitue pas un retour au local traditionnel, mais une reconstruction du local dans un environnement différent. C’est pourquoi il paraît pertinent d’ouvrir une réflexion sur les causes et les modalités du renouvellement de ce phénomène”* (MABILEAU, 1993: 21).

Mabileau acrescenta que essa reflexão deve cruzar duas perspectivas, diferentes e complementares: por um lado, uma visão horizontal proporcionada pelas ciências sociais a partir de um objecto ao qual cada disciplina reserva um tratamento diferente e particular – a antropologia, o direito, a economia, a geografia, a história, a sociologia, a ciência política, etc. – e, por outro lado, uma visão vertical, a partir de níveis específicos de apreensão do local, feita quer por investigadores e especialistas, quer pelos “actores” do terreno ou pelo cidadão muitas vezes ignorado. Para este investigador, é necessário sobretudo cruzar as duas perspectivas de modo a conseguir-se avaliar em que medida a retroacção da visão política e social do local contribuiu para a construção “sábia” do conceito.

Do ponto de vista sócio-político, nos últimos duzentos anos e nos países europeus de tradição centralista, é usual considerarem-se três períodos, com fronteiras temporais difusas, na evolução da caracterização do local.

Num primeiro tempo, até aos anos 70, os Estados-Nação impuseram uma cultura e um discurso político desenvolvimentistas, que ignoravam o local e os respectivos particularismos. Sobretudo após a 2ª Guerra Mundial, com o fordismo económico e com o novo desenho do mapa da Europa, as teorias estatistas ligadas à construção da “unidade nacional”, da “soberania nacional” e do “interesse geral da Nação” relegaram o local para a irrelevância política. As administrações eram concebidas e teorizadas como atributo exclusivo do Estado, sendo os municípios e as freguesias – únicas instâncias reconhecidas como representantes dos locais – os seus instrumentos de domínio e controlo. As lógicas de desenvolvimento do capitalismo da primeira metade do século passado consideravam “a cena política local” como irrelevante. O seu interesse socioeconómico residia na maior ou menor possibilidade que apresentavam de oferecer recursos (mão-de-obra barata, matérias primas, bens alimentares, recursos energéticos e naturais), de pagar impostos e de povoar o território. À construção de Estados fortes correspondia a permanência, com raras excepções, de locais política e culturalmente escamoteados e economicamente pobres.

A partir dos finais da década de 60, com a desilusão popular face às promessas de melhor vida feitas pela ideologia do desenvolvimento económico incessante, este esquema tornou-se mais complexo. A convergência entre, por

um lado, as restrições impostas ao “modelo desenvolvimentista americano” – o modelo weberiano de racionalização das organizações e de modernização dos sistemas políticos – pela crise energética e pela eclosão de guerras (abertas e “frias”) e, por outro lado, o progresso tecnológico associado às grandes mudanças nos espaços de comunicação e circulação da informação bem como a consequente “nacionalização” do conjunto dos fenómenos sociais, operaram profundas rupturas nas prioridades e nos modos de acção do Estado.

O desenvolvimento do Estado-Providência, pela multiplicação das intervenções que pressupunha e pelo enorme crescimento dos investimentos públicos que implicava, centrou a sociedade civil sobre a acção e as políticas nacionais e estatais. Mas, contudo, à sombra de um quadro propício à ocultação do local, este continuava a subsistir e a ganhar inesperadas “qualidades” produzidas pelo avanço, desigual mas influenciável, das democracias. Em abono desta tese são, geralmente, avançadas duas ordens de razões de natureza distinta: do ponto de vista político, o efeito conjugado do sufrágio universal com a descentralização do poder do Estado terá levado a uma espécie de inversão das relações entre nacional e local, na medida em que a circunscrição eleitoral passou a deter uma parte significativa do poder nacional; do ponto de vista cultural, os aspectos identitários das comunidades locais não só não terão sido destruídos pela prevalência da identidade nacional como se lhe tornaram indispensáveis pela possibilidade que abriram de a complementar e, assim, lhe resolverem contradições internas. A permanência da cultura “paroquial”, ligada aos espaços reduzidos da proximidade e da relação directa intra-geracional terá contrabalançado os efeitos aculturadores promovidos pela “nacionalização” dos sentimentos de pertença colectivos.

Neste segundo período, teríamos, assim, um lento deslizar do local irrelevante para um local fragmentado, caracterizado por um tempo e um espaço em que coexistiriam os traços mais profundos da conservação e da permanência com o despontar forte de um novo localismo.

Com efeito, no terceiro período que hoje vivemos, é impossível não considerar o local como algo que, sendo simultaneamente objecto e sujeito, é reconhecido e legitimado pelos actores políticos e sociais.

Num contexto de crescente globalização², as razões que ajudam a explicar este terceiro período podem sistematizar-se nos seguintes domínios: a crise do Estado-Providência, que se traduz pelo seu descomprometimento relativamente à sobrecarga de funções, competências e responsabilidades que tinha acumulado, e que o leva a aumentar o nível de descentralização e transferência de uma parte dessa carga para as autoridades locais; o vazio, ao mesmo tempo organizativo e produtivo, dos espaços (físicos, económicos, políticos e culturais) que se situam entre o centro e a periferia dos sistemas sociais nacionais e que permitiu o enviesamento, para o nível administrativo local e para a empresarialização, das políticas europeias destinadas a apoiar a “coesão” económica e social dos Estados-Membros; e a reorganização da sociedade política, proposta como única saída para a sociedade bloqueada, através de um novo equilíbrio entre os dois níveis de acção (nacional e local), ou seja, através do fim da separação radical entre o nacional e o local nas representações e na hierarquização das referências que ambos comportam.

Esta mutação ideológica foi reforçada pelo mito da participação democrática e pela crença nas virtudes funcionais do local. Supostamente, a administração de proximidade e o controlo social da participação das comunidades locais a partir das necessidades expressas por pequenas e diferenciadas unidades populacionais, seriam mais eficientes e legítimas neste quadro do que no quadro nacional. A este propósito, são concludentes as palavras de Correia e Caramelo: *“O local que se tinha definido numa relação de conflito com o Estado e a Nação afirmando potencialidades que não se inscrevem naquelas que lhe são atribuídas pela sua inserção numa unidade que o transcende, constitui actualmente o mais importante espaço simbólico da afirmação de uma ideologia deficitária, da afirmação de uma ideologia onde o conflito social tem tendencialmente a sua origem nos défices de qualificação dos seres e das relações que eles estabelecem.”* (CORREIA e CAMELO 2003: 189).

² A. Giddens lembra-nos que, até finais dos anos 80, o termo globalização quase não era usado, nem na literatura académica, nem na linguagem corrente. Hoje, tanto diz respeito aos grandes sistemas (economia, tecnologia, política, cultura, comunicação, etc.) como influencia aspectos pessoais e de vivência individual em qualquer parte do mundo (GIDDENS, 2000).

Esta brevíssima incursão pela construção histórica do conceito remete-nos de novo para a questão formulada no início: de que falamos, quando falamos em local?

Voltando a Mabileau, e reinterpretando-o, ele propõe-nos uma resposta possível para esta questão, referindo que poderão (co) existir três maneiras de identificar o local.

Primeiramente, como *antítese* no paradigma centro-periferia. Neste caso, induz-se a dominação do centro sobre a periferia e traduz-se a hierarquia estabelecida entre o Estado e as instituições ou as estruturas locais. Ao mesmo tempo, como representante da periferia, o local assume-se também como pólo de resistência ao poder central, o que, no limite, conduz à emergência do poder local e dos “governos locais”. Encontramos esta concepção na teorização das políticas públicas, quando o Estado distingue as políticas territoriais (visão horizontal) das políticas sectoriais (visão vertical).

Seguidamente, como *síntese* no paradigma da substituição. Nesta perspectiva, o nível local aparece como um dispositivo temporizador de protecção do Estado nos processos de integração da sociedade política. As autoridades locais são chamadas a substituir o poder central num mecanismo gerador da autonomia local, muitas vezes qualificada como “desenvolvimento local”, mesmo não tendo o apoio material e concreto do Estado, mas apenas o seu apoio retórico. Esta concepção está presente nos processos emergentes de regionalização e de descentralização progressiva de algumas funções administrativas e políticas que os Estados centralizados detêm.

Por fim, como *dimensão* no paradigma da permanente construção. Aqui, importa não só ter em conta o tempo e o espaço, mas sobretudo a terceira dimensão que permanentemente os relaciona. Existem dimensões “naturais” do local, como a aldeia, o bairro ou a cidade, que foram adquiridas por tradição histórica e cultural, antes mesmo de serem erigidas em estruturas políticas e administrativas. Mas, inversamente, é necessário ter em conta o local como resultado imprevisível da construção ou da reconstrução de novos espaços e de novas formas de o ocupar. Acontecimentos tão díspares como a localização ou a deslocalização de uma empresa, o acesso rápido ou adiado às redes de cabo da televisão e da internet, a construção ou o encerramento de um hospital ou a ligação rodoviária alternativa a um grande centro urbano, recompõem as

balizas temporais e espaciais do local, acentuam a conjunturalidade da sua identificação e introduzem mudanças nas relações internas e externas das respectivas comunidades.

A possibilidade de coexistência destas leituras do local é aberta pelos sociólogos que se debruçam sobre a transição incompleta da modernidade para a pós-modernidade que caracterizaria os tempos de mudança que hoje vivemos (SANTOS, 1990; LATOUR, 1994; HABERMAS, 1997).

É nesta perspectiva crítica, que enfatiza a perplexidade, a inquietação e a complexidade de um tempo-espço de transição indefinidos, que se justificaria a injunção das três identidades do local. Como nos lembra Fernando Ferreira, discorrendo sobre a necessidade do uso generalizado dos prefixos diferenciadores *neo*, *pós*, *re*, ou dos termos *novo*, *nova* e *fim*, pelas Ciências Sociais e Humanas quando abordam a distinção entre modernidade e pós-modernidade, o conceito de «local» tem sido frequentemente utilizado no sentido de um ressurgimento, de uma redescoberta, de uma realocização, pretendendo significar que o nível local volta a emergir, volta a ser valorizado, após ter sido abafado pelo centralismo do Estado. O renovado interesse pelo local – pelo «poder local», pelo «desenvolvimento local», pela “democracia local”, etc. – corresponderia, assim, a uma redescoberta tardia, porque marcada pelo esgotamento do modelo administrativo centralizado, vinculado ao nível nacional-estatal do paradigma urbano-industrial de desenvolvimento e pelo o esgotamento da teoria da modernização.

Para este autor, um tal ressurgimento tem subjacente o pressuposto de que o nível local surge de novo como nível relevante da acção social, económica, cultural e política, após ter passado um período em que esteve submerso pelo nível nacional. No entanto, este ressurgimento do local não corresponde a um regresso ao passado, pois o conceito de local (tal como o conceito de espaço) surge hoje com um significado diferente do que tinha antes da formação das sociedades modernas. Enquanto historicamente o Estado se afirmou, do ponto de vista político, contra os particularismos locais, impulsionando a criação de uma unidade e de uma identidade nacionais, o local só agora emerge, através de um movimento de «relocalização» que ocorre em simultâneo e numa relação dialéctica com o movimento de «globalização» (FERREIRA, 2005).

O que parece estar agora em causa é aquilo a que Giddens chamou de *“problemática do distanciamento espacio-temporal”* na vida social. Defende este autor que *“ [o] quadro conceptual do distanciamento espacio-temporal dirige a nossa atenção para as relações complexas entre os envolvimento locais (circunstâncias de co-presença) e a interacção à distância (as ligações da presença e da ausência). Na era moderna, o nível de distanciamento espacio-temporal é muito mais alto do que em qualquer época anterior e as relações entre as formas sociais e os acontecimentos locais e distantes tornam-se correspondentemente «distendidas». A globalização diz essencialmente respeito a esse processo de distensão, na medida em que os modos de conexão entre diferentes contextos sociais ou regiões se ligam em rede através de toda a superfície da Terra.”* Para Giddens *“ [a] globalização pode, assim, ser definida como a intensificação das relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância, e vice-versa. Este processo é dialéctico porque essas ocorrências locais podem ir numa direcção inversa das relações muito distanciadas que as moldaram. A transformação local faz parte da globalização tanto como a extensão lateral de ligações sociais através do espaço e do tempo. Deste modo, quem quer que estude as cidades, actualmente, em qualquer parte do mundo, está consciente de que o que acontece numa vizinhança local é provavelmente influenciado por factores – tais como os mercados mundiais de moeda e bens – que operam a uma distância indeterminada dessa mesma vizinhança. O resultado não é necessariamente, ou mesmo habitualmente, uma série generalizada de mudanças actuando numa direcção uniforme, mas consiste em tendências que se opõem mutuamente.”* (GUIDDENS, 1996: 45)

Acrescentemos, para concluir esta primeira aproximação ao conceito, que o uso social da palavra “local” nos reenvia quase imediatamente para representações universalizantes e/ou singularizantes da experiência colectiva: qualquer um de nós, do que viveu do “seu” local (enraizamentos, origem, etc.) e do que pretenderá dizer quando a ele se refere, pode actualizar, no mesmo movimento, os momentos do universal e do particular da denotação. No conceito, coexistem o real e o convencional, a especulação e o seu objecto, a

imagem e o espelho que a criou, ou seja, há uma denotação, com as dimensões de “propriedade” e de “relação”, que é estrategicamente instrumental permitindo que se investiguem os seus usos e as respectivas circunstâncias.

No ponto seguinte, procuramos aprofundar um pouco mais esta “funcionalidade social” do conceito, sem perder de vista as dimensões racionalizadoras e/ou legitimadoras dos vários posicionamentos ideológicos e políticos. Para o fazermos, partimos do princípio que o “nosso” local, sendo condicionado pelas limitações a que já nos referimos, pode ganhar um novo potencial explicativo e descritivo se for assumido como um dos “*operadores simbólicos*” (CORREIA, op. cit.) dominantes nas mutações recentes da relação complexa entre a sociedade e o Estado portugueses.

1.2

O “LOCAL” COMO OPERADOR SIMBÓLICO DA TRANSIÇÃO DE UM ESPAÇO CONFINADO A TERRITÓRIO NEGOCIAL

Entre nós, o “local” e a as suas relações com o nacional e o global, vêm ganhando uma importância crescente, sobretudo a partir dos finais da década de 80, após a entrada de Portugal na então chamada Comunidade Económica Europeia (CEE).

Tratava-se, na altura, de integrar o país “no pelotão dos países da frente” do desenvolvimento económico e social, apostando nas enormes ajudas financeiras, e nas regras da sua “boa utilização”, proporcionadas pela recente adesão. Nessas regras inscrevia-se uma complexa gramática de conceitos “novos”, de natureza política, económica, social e administrativa, que procuravam fundamentar a necessidade da convergência do modelo de desenvolvimento português com o europeu e, desse modo, conseguir uma “integração com êxito”. Em 89, Bruxelas definia Portugal, tal como outras regiões economicamente carenciadas de Espanha, França ou Itália, como uma região periférica necessitada de apoios ao nível do “objectivo 1” (os mais volumosos). Para a burocracia europeia e para os seus decisores, Portugal era finalmente, tal como a Andaluzia, a Córsega ou a Calábria, um “local” que iria conhecer as vantagens do desenvolvimento associado a uma visão positiva “do seu lugar na Europa e no mundo”.

Foi neste contexto optimista, cujas características de dependência múltipla foram acentuadas pelo o “boom” da globalização das tecnologias da comunicação e do conhecimento e pela mundialização dos mercados de produção e de consumo, que surgiram os conceitos supostamente capazes de preparar as mentes para a integração na Europa e na “Aldeia Global”: as interpretações, largamente difundidas pela retórica europeia e ampliadas pelos mass-media nacionais, de “modernização”, de “competitividade”, de “projecto”, de “eficácia”, de “partenariado”, de “contratualização”, de “flexibilidade”, de “programa”, de “subsidiariedade”, de “descentralização”, etc., funcionavam simultaneamente como mediadores de um novo sistema de ordem política e como instrumentos operacionais da dialéctica entre o abstracto e o concreto.

Sendo novos, no sentido de não terem atrás de si uma mesma história e um determinado valor de uso social, estes conceitos teriam que ser postos à prova no confronto imediato com realidades diversas. Por isso, todos eram apresentados como “desafios” políticos urgentes, obrigatórios e tão “naturais” que dispensariam a discussão e o sufrágio. A sua aparente neutralidade política, aliada à generalizada crença ideológica da sua inevitabilidade, conferiram-lhes as características de “operadores simbólicos” da desejada mudança, se assumidos colectivamente.

Neste contexto, o local, conceito que tradicionalmente significava tão simplesmente lugar ou localidade onde viviam pessoas que se relacionavam entre si através de regras há muito experienciadas, transmutou-se em “local” onde convergiam políticas públicas, fundos estruturais, técnicos e especialistas em desenvolvimento local, novas regras específicas associadas e onde dominava uma nova relação tempo/espço, característica comum daqueles operadores.

Durante a década de 90, foram várias as medidas e iniciativas, públicas ou privadas, que iriam “reconfigurar” o local, desde as políticas dirigidas ao desenvolvimento económico e o emprego até às políticas de planeamento e gestão de recursos ambientais e naturais, passando, obviamente, pelas políticas educativas. Em cada um destes domínios a unidade de “alocação” das políticas variava: tanto podia ser uma bacia hidrográfica como um centro de formação profissional, uma empresa como um ramo industrial, uma associação de municípios como um agrupamento de escolas. No entanto, em todas as políticas visando o local, como Mozzicafredo alertava, *“a problemática do desenvolvimento regional-local, longe de se circunscrever ao espaço local, reequaciona o papel do Estado, enquanto agente dinamizador e catalizador das políticas locais de reestruturação tecnológica, de reorganização das actividades económicas e sociais locais, bem como na criação de condições que possibilitem a obtenção de ganhos competitivos internacionais.”* (MOZZICAFREDO, 1993: 102).

De facto, a comunicação instantânea através das redes digitais mundializadas, a coabitação espacial entre modelos de desenvolvimento económico profundamente desiguais, a desintegração das realidades reais e virtuais, a gestão/contracção obsessiva do tempo e do espaço associados aos

operadores simbólicos, definiram, dentro do “velho”, um novo “local” paradoxal e uma nova relação com os outros “locais” e com o Estado.

Mas, se nenhum dos vários domínios da actividade humana escapou a esta nova gramática ideológica, porque “a sociedade e o Estado tinham que modernizar-se!”, ela foi mais visível na economia pura e dura: o emergente neoliberalismo económico avisava que as empresas deveriam tornar-se rapidamente “competitivas” num mercado que, para além de globalizar as necessidades e “igualizar” os consumidores e os locais de consumo, seria supostamente capaz de motivar e “regular” a intervenção dos “parceiros” sem ser necessária a intervenção do Estado, por mais diversos que fossem os seus interesses; os “parceiros”, no novo paradigma, deveriam definir um “projecto” e “contratualizar” entre si a quantidade, a qualidade e as condições de produção que garantissem a máxima “eficácia”, deveriam “flexibilizar” as relações de trabalho e adoptar os princípios da “proximidade útil” ao consumidor, ao cidadão e ao seu *locus* subjectivo.

Em nome da democracia neokeynesiana, desenvolveram-se estratégias empresariais, simultaneamente globalizadas e localizadas, em que as palavras de ordem eram a mobilidade, a flexibilidade, a adaptação e reacção aos mercados, a educação e a formação. Para tal, os Estados Membros da UE, dispondo de múltiplos programas operacionais financiados e controlados pela burocracia europeia, deveriam preocupar-se prioritariamente com as suas próprias “reformas estruturais”, deveriam reduzir ao mínimo a intervenção do Estado, sobretudo dos custos da sua administração, e criar as condições para o livre curso da concorrência e da competitividade. Como veremos mais adiante, a educação não passou ao lado das reformas estruturais (MESQUITA, 2000).

Deste modo, provando na prática o princípio neoliberal de que, com maiores ou menores dificuldades, todas as sociedades e economias estão capazes de aceder à sua “boa-nova”, Portugal “modernizou-se”. Hoje, trocam-se euros, usa-se o telemóvel, importa-se e exporta-se valor acrescentado pelo design, democratiza-se o avião, a auto-estrada, o “game-boy” e o computador.

No entanto, vinte anos após a adesão, o preço pago por termos sido “bons alunos” na aplicação daquela receita económica é bem diferente das expectativas então criadas: assiste-se à alternância rápida entre ciclos

económicos de pequeno crescimento e estagnação, a reestruturações sectoriais ilógicas, impostas pela concorrência desenfreada, ao encerramento selvagem de importantes empresas, a frágeis e incompletas mudanças organizacionais e, salvo raras excepções, à fraca penetração das inovações tecnológicas, quer nos sectores industriais tradicionais, quer em novos; por outro lado, mantêm-se os processos produtivos baseados em mão-de-obra intensiva, de baixo custo e de pouco valor acrescentado, proliferam as deslocalizações periódicas de empresas instaladas com apoios financeiros públicos em períodos de crescimento e acentua-se o baixo nível de formação de trabalhadores e patrões; o desemprego, o tempo de trabalho e o movimento pendular de imigração/emigração aumentaram. De uma forma geral, e tal como nos outros países da UE, as diferenças entre a riqueza e a pobreza assumiram proporções escandalosas.

Não foi apenas na economia que os operadores ideológicos da modernização se fizeram sentir. Também ao nível da sociedade e do Estado, das suas funções, das suas relações e dos sistemas sociais que domina, tais operadores provocaram profundas mudanças no modo como se compreendia o local.

Por todo o lado, a precarização crescente das relações de trabalho e a simultânea proliferação da “alternativa” laboral ligada a postos de trabalho transitórios, virtuais, efémeros e sem coordenadas geográficas de vinculação social e cultural, produziram o desenraizamento e a perda da noção de pertença do indivíduo a uma empresa, a um lugar ou a uma determinada comunidade laboral e fizeram emergir um incessante “nomadismo metageográfico” na procura de oportunidades e condições favoráveis de vida (MICHEL, 1999). Cada vez mais, certos grupos sociais específicos – jovens, mulheres, imigrantes e trabalhadores pouco ou nada qualificados – são as primeiras vítimas deste nomadismo.

Para Alain Michel, o culto desumanizante da flexibilização e da reactividade tornou obsoletos os modelos taylorista/fordista de organização do trabalho, fragilizou os vínculos sociais e abriu, ainda mais, o terreno para as fragmentações sociais e as perdas de identidade individual. Sem interesse (ou possibilidade) pelo controlo sobre todo o tipo de excessos, o planeamento neoliberal passou a ser feito exclusivamente na perspectiva da ligação ao

preço de mercado das “coisas” em detrimento do preço da ligação social e cultural das pessoas.

São conhecidas as consequências políticas desta inversão: “Aos excessos de uma liberalização sem rei nem roque, (...) respondem os excessos de nacionalismo, de regionalismo ou de «localismo» portadores de ameaças à paz” (MICHEL, 1999: 86).

Os acontecimentos, ocorridos em França entre Novembro de 2005 e Março de 2006, primeiro a propósito da “miséria social” dos subúrbios das grandes cidades e, depois, dos “contratos de primeiro emprego”, relembraram de novo que “a multiplicação dos lugares intermitentes e provisórios do subemprego, dos part-times, da economia informal e subterrânea, da desvalorização dos diplomas com o aumento do desemprego sobrequalificado dos licenciados nos conduz a uma situação insuportável”³ (LOPES, 2006).

Se, no caso francês, apesar dos milhões de franceses que saíram à rua, o Estado ainda parece manter um “equilíbrio dinâmico” entre as garantias de cariz social e a satisfação das exigências de uma economia cada vez mais liberal, já em Portugal o Estado é abertamente apontado como principal alvo a abater, por ser responsável pelo desequilíbrio entre o “progressismo” social e o “regressismo” económico que, na opinião dos críticos neoliberais, conduziria à decadência inelutável do país. Esta crítica, movida pelos ideólogos da modernização ao que apelidam de “proteccionismo” social e “garantismo” estatal nas relações de trabalho, avançou com os mesmos argumentos usados pelos franceses: da flexibilização radical dos regimes de trabalho, da agilização do mercado e da empresarialização dos trabalhadores da administração pública hão-de resultar as condições necessárias para “desmonopolizar” o emprego e limitar os “excessos” do estado social⁴, assim criando mais riqueza. A diminuição sem limites das funções sociais do Estado, da flexibilização, da desregulamentação e da precarização das relações laborais seriam, para o neoliberalismo caseiro, o prenúncio de um novo salto económico.

Um tal optimismo modernizador esquece, intencionalmente, que são as deslocalizações, contínuas e impunes, das empresas, da mão-de-obra e do

³ Ver texto de João Teixeira Lopes, “A França aqui tão perto”, no jornal Público de 29 de Março de 2006

⁴ Ver, a este propósito, o texto “O mercado de trabalho e a última revolução francesa” no jornal Público de 27 de Março de 2006, de Mário Pinto.

capital, a concorrência impossível entre trabalho com direitos e trabalho sem eles, o encerramento fácil dos postos de trabalho e o recurso sistemático aos despedimentos massivos dos trabalhadores que põem em crise a capacidade redistributiva do Estado. Ao contrário do que a modernização neoliberal promete e quer fazer crer, a questão central das democracias já não é a contenção da despesa pública em cada Estado, mas a definição de um modelo de relação entre Estados que seja capaz de estabelecer regras que coloquem as tensões entre o global e o “local” no quadro do direitos humanos básicos.

De qualquer modo, é hoje claro que à crise do Estado-Providência se juntou a crise do Estado-Árbitro.

As funções políticas, jurisdicionais, redistributivas e administrativas que os estados democráticos do final do século passado ainda asseguravam com alguma margem de independência face aos outros poderes, experimentam agora uma “crise de legitimidade” pela entrada em cena das novas instâncias de poder sobre os cidadãos: os padrões são agora o consumo e o mercado mundializado e desregrado, o gigantismo das dependências financeiras, energéticas e de recursos, a universalização da informação “on-line” e o encurtamento do tempo e do espaço na esfera produtiva e colectiva. Um pouco por toda a Europa, o poder redistribuidor do Estado reduziu-se fortemente à medida do acentuar da crise das suas contas públicas e da hegemonia do mercado global. O Estado-Árbitro tende a encolher-se, nas suas dimensões e nas suas funções, e a perder a confiança das classes e grupos sociais mais “mais baixos”.

Entre nós, a aplicação brutal das medidas de estabilização orçamental associada à crescente empresarialização ou concessão de bens e serviços públicos essenciais (no sector energético como na água, na saúde como nas telecomunicações, na segurança social como nos transportes ou na educação), à externalização das funções regulatórias (através da instituição de entidades reguladoras “independentes”) e à privatização de uma parte significativa do sector público (PT, EDP, GALP) criaram as condições para a maior crise de confiança no Estado e na sociedade do pós-25 de Abril. O cidadão já não acredita que o poder público ainda esteja capaz de promover a redistribuição da riqueza que produz e de lhe garantir a satisfação de necessidades básicas, de 1ª como de 2ª geração, com segurança e continuidade, com soluções

acessíveis, com qualidade e em tempo útil. Ameaçada nos seus direitos laborais e castigada nos seus salários, a população trabalhadora manifesta medo, “desmoralização” e desconfiança face ao Estado.

A tentativa de “relegitimar” o Estado passa agora pela adopção de um paradigma gestor simultaneamente descentralizado, “partenarizado” e “motivador”. É neste modelo, ainda, pelo menos aparentemente, alinhado pelas preocupações do chamado “modelo social europeu” de combate à crescente complexidade dos problemas do desemprego, da pobreza e da exclusão, que se inscrevem alguns dos operadores ideológicos da modernização a que nos temos vindo a referir.

De facto, procurando recuperar a confiança política dos cidadãos e a sua própria legitimidade, o Estado tenta aproximar-se das necessidades básicas da população, dos seus interesses e dos seus locais de vivência e trabalho. A sua prioridade parece ser transformar essas necessidades, interesses e locais em territórios negociais ou de negociação. Para conseguir tal desiderato, diz-se empenhado em “devolver” poderes ao “local” admitindo, assim, que os sistemas públicos que domina possam funcionar melhor através de compromissos negociados em nome de um “bem comum local”. Ora, devolver significa voltar a dar qualquer coisa ao legítimo dono e, neste caso, será pelo menos questionável que o “local” tivesse sido alguma vez na sua história o legítimo dono dos sistemas públicos. Trata-se, claramente, de uma estratégia de minimização dos efeitos da sua própria crise.

A estratégia parece assentar na conjugação de três orientações de natureza política que funcionam simbolicamente, ao nível do “inconsciente colectivo”: i) a descentralização (deslocalização) vertical controlada de uma maior parte do poder estatal para o nível local instituído, ou seja, para as freguesias, os municípios e as associações intermunicipais, entidades cuja representatividade democrática pode, paradoxalmente, “reanimar” o generalizado défice de participação⁵, mas que não esgotam o conceito de “local” nem representam o “estado puro” da democracia; ii) a desconcentração (delegação) horizontal de outra parte do poder da administração central para os serviços periféricos dos sistemas públicos nacionais (na saúde, na educação,

⁵ O nível de abstenção nas últimas eleições autárquicas (2005) foi de 39,1%, enquanto que o das autárquicas de 2001 tinha sido de 39,9%

no ambiente, no emprego e na formação profissional), redistribuindo e reduzindo o pessoal e as respectivas despesas, extinguindo ou fundindo serviços e apelando às inovadoras capacidades do *e-gouvernement*, e iii) a privatização/negociação (empresarialização) de uma terceira parte do poder do Estado, através de contratos-programa ou de outros tipos de contratualização – apelidada de parceria público/privado ou de partenariado – da prestação local de certos serviços públicos (nos hospitais, nos estabelecimentos prisionais, nos transportes, na cobrança de impostos, nas vias de comunicação, nos correios, etc.) que introduzem regulações localizadas e, não raras vezes, contraditórias entre si.

Neste modelo negocial de governância da *res publica* parece existir o reconhecimento “oficial” de uma dupla intenção: reduzir os custos económicos de funcionamento do aparelho central do Estado, diminuindo assim, também, os seus custos políticos (o Estado é objecto, como já se disse, de permanentes acusações de falta de eficácia e de despesismo) e, simultaneamente, passar a responsabilidade de execução de algumas das políticas públicas seleccionadas pelo poder central para um outro contexto – o território/local onde quase tudo pode ser mais bem negociado – supostamente mais próximo dos cidadãos e, por conseguinte, mais controlável pela sociedade civil. Mas há aqui, também, uma terceira intenção não reconhecida, mas intencional: a lógica económica deste modelo induz a “fé” numa pretensa tomada em consideração da diversidade local, o que leva a aceitar-se a descentralização já não como um expediente, uma forma simples do Estado alijar uma parte da sua carga, mas como a obrigação, “natural”, deste respeitar as necessidades e os recursos à escala local. Neste sentido, o operador ideológico “descentralização” funciona se conseguir levar a que o cidadão acredite na bondade do modelo. Avalizado pelo poder central, o território negocial abre a porta à legitimação da diversidade e da proximidade e, assim, nos territórios/locais de negociação passarão a confluir as políticas centrais com as políticas locais da responsabilidade dos actores, tomados isoladamente ou associados. Mas, atenção: ao contrário do que habitualmente se pensa, confluir não significa necessariamente harmonizar, porque o que acontece é a presença simultânea e no mesmo território negocial de várias lógicas de acção e de interesses diferentes, ou seja, de tensões, desequilíbrios ou, até, rupturas. É neste sentido

que podemos caracterizar o “local” como cenário mutável de “controvérsia” (CORREIA, 1998).

Por seu lado, a natureza daquilo que é objecto negocial encarregar-se-á de transformar alternadamente o “passivo” cidadão-contribuinte anónimo nacional num interventivo, identificado e responsável cidadão-eleitor local, que ora pode ser um utente crítico dos serviços locais de saúde ou de educação, ora pode ser um observador atento do funcionamento dos transportes escolares ou um consumidor exigente da rede de distribuição de gás. Em qualquer dos casos, convidado a intervir na negociação, o cidadão sentir-se-á mais reconciliado com o Estado e mais co-responsável pelos êxitos e fracassos das políticas locais, isto é, julgar-se-á a si próprio como actor do território negocial reconhecido pelas partes.

Esta rápida passagem do Estado centralizador e regulador para um emergente Estado descentralizador e *partner* entre *partners* envolve riscos para a sobrevivência do próprio Estado.

Desde logo porque se reforçam as dúvidas e desconfianças sobre a possibilidade de se encontrarem soluções que, durante um prazo razoável, harmonizem interesses socioeconómicos não necessariamente convergentes, por exemplo entre o Estado e as autarquias, ou mesmo divergentes, entre aquele e os grandes grupos económicos, nacionais ou não; depois, porque, mesmo conseguindo essa conjugação, nada garante uma mais eficiente utilização dos meios financeiros, com vantagens para os cidadãos (umas vezes contribuintes, outras vezes utentes ou consumidores, como já se disse); finalmente, porque quanto mais fragilizado estiver o Estado, por ser um *partner* com poder limitado entre *partners* livres e especializados no negócio, maior será a sua incapacidade para impor soluções equilibradas, com critérios de justiça e equidade, ou seja, uniformes para situações idênticas, mas diversos para situações diferentes.

Em seguida porque, como já hoje é observável em vários domínios da política, não se sabe como é estabelecido o “bem comum”. Aliás, a questão do “bem comum” não se limita à discussão ética (do Bem e o do Verdadeiro) na produção e na distribuição da riqueza, mas, pelo contrário, é agora invadida pela questão do “mundo comum” do consumo que é quem define o estado dos factos e as suas regras (LATOUR, 1999). Se, face à primeira questão, é difícil

imaginarmos a articulação do “Bem” entre interesses de natureza antagónica (por exemplo, entre empresas que se deslocalizam e as comunidades que sofrem os efeitos dessas deslocalizações), em relação à segunda questão, torna-se ainda mais difícil acreditar que o mundo dos “locais da carência” seja o mesmo mundo dos “locais do excesso”.

Finalmente, porque continua a existir uma significativa controvérsia sobre quem são os outros *partners* do contrato e quem representa o “local”.

Na realidade, o território negocial, embora podendo ou não coincidir com uma determinada unidade geográfica e administrativa, muda constantemente de configuração em função daquilo que é o objecto da negociação e os interesses dos *partners* envolvidos: se as prioridades políticas locais são o emprego e o desenvolvimento económico, o *partner* pode ser, por exemplo, uma empresa multinacional produtora de automóveis que aí se pretende instalar e, então, o “local” é representado por essa empresa; se se trata de implementar uma determinada política de saúde, o *partner* que representa o local é o hospital ou o centro de saúde; se o problema é melhorar os níveis de educação secundária, o local é representado pela respectiva escola desse nível. Em qualquer um destes casos, a administração local (as autarquias) pode intervir com maior ou menor relevância, mas não tem o poder de representante exclusivo do local. Onde, podemos concluir que o território negocial não se esgota no contexto das unidades geográficas e administrativas conhecidas, antes implica territórios difusos de relações entre os poderes que coexistem, num determinado tempo, nesse contexto.

O que está em causa, então, é não só o modo como o Estado e os outros contratantes se situam face à tensão existente entre os diversos papéis que cada um representa (instância de poder, regulador, moderador, parte interessada, recurso desinteressado) mas também os tipos de poder que as partes veiculam na negociação. Quanto ao Estado, parece limitado na sua capacidade reguladora. Aliás, na opinião de Fernando Ruivo, mais do que limitado, ele é também negociado: *“passando a gestão estatal pela distribuição de recursos, o Estado pode ser pressionado, sendo a sua actuação negociada para além do quadro formal, jurídico e financeiro, em que se movem as partes. Assim sendo, o Estado é também um “Estado negociado”* (RUIVO, 1993: 41). Ora, sendo o Estado uma das partes, ela própria negociada, acabará por

emergir no território/local negocial uma multiplicidade de sistemas de ordem formal e informal, cujo grau de consistência variará conforme as situações em jogo, e impor-se-á o sistema que melhor traduzir as motivações do público-alvo respectivo.

Como estratégia de religitimação, tal hipótese é questionável mas abre, sem dúvida, novos significados ao conceito tradicional de descentralização e, por consequência, às relações entre centro e periferia e entre nacional e local. No ponto seguinte abordaremos com maior detalhe as implicações desta estratégia, particularmente nas relações do Estado com as autarquias, ou seja, nos modos como estas participam na construção das políticas locais. No entanto, convirá desde já reter a ideia que a construção das políticas locais não se esgota com a construção das políticas autárquicas, ou seja, o poder do local não é apenas o Poder Local ou Poder Autárquico.

Por agora, importa sistematizar alguns conceitos já abordados que nos vão servir de chave para a referida abordagem.

Em primeiro lugar, o “sucesso” conjuntural da integração de Portugal no espaço comunitário europeu e na economia globalizada não se fez sem a profunda contribuição de certos operadores ideológicos destinados a “explicar” as mudanças e ajustamentos nos modelos de desenvolvimento económico e social. Sobre o mais potente desses operadores – a modernização – assentou a inculcação generalizada da inevitabilidade neoliberal. Complementando o efeito praxiológico desse operador, a “descentralização”, a “territorialização” e a “contratualização”, eles próprios instrumentos credíveis junto do senso comum, fizeram emergir, tanto no discurso corrente como no especializado, quer nos *media*, quer no debate científico, o conceito de “local” como espaço natural e pretensamente favorável à cidadania democrática.

Em segundo lugar, importa sublinhar que, no contexto da globalização dos diversos mercados, o actual e tardio interesse português pelo “local” é, sobretudo, um interesse político que resulta da situação de crise em que se encontra o Estado, ou melhor, algumas das funções que o legitimavam perante a sociedade. É também a natureza política das críticas que lhe são dirigidas (excessivo intervencionismo na esfera produtiva, irresponsável protecçãoismo social, despesismo orçamental, irracionalidade burocrática, etc.) que justifica os

termos da sua resposta relegitimadora (auto-reforma, políticas territorializadas, recurso à contratualização, etc.)

Em terceiro lugar, como refere Ferreira, *“o local é, hoje, penetrado e modelado por influências sociais muito distantes e, embora os processos (...) ocorram entre pessoas e em situações, grupos e instituições inseridos num determinado contexto, as características deste entrelaçam-se com características dos contextos nacionais e transnacionais e com influências do presente e do passado”*. A impossibilidade de se considerar o local apenas como uma comunidade onde supostamente reinaria o espírito da colaboração, do consenso e da harmonia em torno de um mirífico “bem comum local” deve conduzir, pelo contrário, à conceptualização do local como um *“universo compósito onde se entretecem lógicas de acção e de justificação diversas e se cruzam influências dos processos de globalização e das políticas do Estado”* (Ferreira, 2005: 29).

Sendo assim, em quarto lugar, importa considerar o local como território negocial, de conflito e objecção, entre diversos poderes que não se resumem ao Estado e aos mercados. Neste sentido, o local deixa de ser uma instância pré-estabelecida, detentora de características que a autonomizariam face às outras instâncias conhecidas, para passar a ser uma referência simbólica, e por isso distintiva, de espaço, de tempo e de acção mutáveis. Ou seja, o local, entendido como território negocial, já não pode ser hoje confinado apenas ao papel de pólo político estável, oposto ao central, ao nacional ou ao global. Como referimos anteriormente, as estratégias de descentralização, de realocização e de *partnerização*, levadas a cabo pelo Estado e pelas empresas, são elas próprias estratégias centrais que implicam o retorno das questões locais para dentro dos centros do poder e que estes “devolvem” – reconfigurando-as – aos destinatários iniciais.

Se, em quinto lugar, já não faz sentido hoje estabelecer as tradicionais dicotomias centro *versus* periferia, Estado *versus* mercado, sujeito *versus* objecto, forma *versus* substância, actor *versus* espectador, micro *versus* macro etc., então é necessário concluir que as “políticas locais”, ou seja, as políticas construídas no território negocial, não são exclusivamente da responsabilidade do nacional e muito menos da exclusiva responsabilidade do local, o que quer que ele seja, mas sim da sua mútua e mutável influência.

Donde, por fim, poderemos considerar, como Derouet (2000), que, não sendo a construção de políticas locais uma questão que se resolva com uma simples mudança de escala, a sua análise obriga à identificação das justificações dos diversos mundos nela presentes.

1.3

A CONSTRUÇÃO DO BEM COMUM: É MAIS FÁCIL CONSEGUIR O ACORDO AO NÍVEL LOCAL DO QUE AO NÍVEL NACIONAL?

No ponto anterior, colocámos como hipótese que, representando o Estado apenas uma das partes interessadas num determinado território/local negocial, nele acabarão por emergir outros sistemas, formais e informais, e impor-se-á o sistema normativo que melhor traduzir as motivações das respectivas comunidades. Dissemos também que, como estratégia para a sua relegitimação, a diminuição intencional do papel do Estado era questionável, mas abria novos significados ao conceito tradicional de descentralização e às relações entre centro e periferia ou entre nacional e local. Ora tudo isto nos remete para a questão da definição do “bem comum” ao nível local.

Sugerindo que o “bem comum” é a expressão da relação dialéctica existente entre a identidade fenomenal das comunidades humanas, o modelo polarizado centro-periferia de desenvolvimento económico, a dependência política e a marginalidade cultural, Moisés Martins considera que: “ (...) *a nossa actual experiência de identidade não se revê na imagem de uma realidade estável, fixa e permanente. Revê-se antes na imagem de uma realidade relacional, que se joga no acontecimento, no consenso, no diálogo, e de igual modo, nos conflitos de interpretação, na luta simbólica.*” (MOISÉS MARTINS, 1993: 174).

Importa, então, analisar mais de perto esta questão, de forma a dela se extrair algo que possa “iluminar” o modo como são construídas as políticas locais.

Do ponto de vista da política estatal, hoje não faz sentido abordar as questões do desenvolvimento local através da separação das políticas sectoriais das políticas territoriais porque a acção pública é essencialmente uma acção transversal, caracterizada pela multipolaridade dos lugares de decisão e pela negociação das suas interdependências (Mabileau, 1999). No universo político local concorrem múltiplos poderes negociais, desde o das instituições legitimadas pelo voto universal (autarquias e partidos políticos), até ao das organizações representativas de interesses específicos (sindicatos,

cooperativas, empresas, associações e grupos de diversa natureza e finalidade), passando pelo das que representam o Estado e o interesse público nacional (escolas, tribunais, hospitais, centros de emprego, etc.) e pelo poder de cidadania dos actores individuais. Da tensão permanente entre estes poderes resultaria, pelo menos em teoria, a possibilidade de construção de uma democracia local mais participada e controlada pelos actores do que no âmbito nacional.

Para os defensores desta vantagem relativa do local sobre o nacional, a ideia polarizada de desenvolvimento comandado de cima (do Estado-centro) para baixo (local-periferia) perdeu capacidade justificativa quando confrontada com as consequências da modernidade: globalização, incerteza, risco, reflexividade, desestatização gradual, mercadorização totalitária e fraca capacidade de limitar as desigualdades e assimetrias de desenvolvimento social e económico entre regiões e locais (REIS, 1988; GUIDDENS, 1996).

Deste modo, o local constituir-se-ia num micro-universo em que os múltiplos princípios de justificação (de justiça, de participação, de equidade, de eficácia), encontrariam terreno mais favorável de exercício e instrumentos de regulação que lhe fossem próximos e próprios.

O pressuposto é o de que o compromisso entre os diferentes princípios já não se consegue realizar no escalão nacional porque, a este nível, a exigência está demasiado elevada: o compromisso deveria ser perfeitamente justificado em todos os universos de referência. Não o sendo, seria, então, preferível descentralizar o sistema e fazê-lo funcionar a partir de compromissos locais, de âmbito limitado, sobre um “bem comum” menos complexo ou menos ambicioso. O local não iria substituir aqueles princípios, mas permitiria que a acção se orientasse mais eficazmente entre eles. A procura da definição do serviço público nacional – cuja principal referência é a rejeição dos particularismos locais e familiares aliada ao distanciamento face aos indivíduos enquanto tais – passaria a coexistir com os modelos “localistas” (modelo comunitário, modelo da eficácia, modelo mercantil, modelo da criatividade) (DEROUET, 1992).

Mesmo encarada com alguma desconfiança, a solução de, através da descentralização, “fazer descer” o patamar da negociação do nível nacional para o nível local acena com a possibilidade de criação de condições para que

o local exprima a sua complexidade. No quadro nacional-estatal permaneceria o direito de estabelecer os termos do contrato, mas a interpretação do “bem comum” e a correspondente realização da acção seriam “devolvidas” aos cidadãos/actores e às relações entre estes, ao nível da “informalidade local”. Mas, é necessário não esquecer que “[l]a seule réalité empiriquement observable, c’est le travail interprétatif des acteurs qui, en situation d’incertitude, mobilisent des références pour s’orienter dans le social” (DEROUET, op. cit: 122). Muitas vezes, os actores sociais até podem estar de acordo na definição da justiça e da justeza daquilo que, em concreto, propõem como “bem comum”, apenas para não terem que pôr à prova os princípios das respectivas justificações. Em tais situações, usuais e constantes na lógica da acção, o “bem comum” é o entendimento mínimo, contraditório e informal, que resulta da condescendência e da relativização sobre os princípios.

Embora referindo-se às autarquias, é neste sentido que Fernando Ruivo (1993; 2000 a)), a propósito da heterogeneidade horizontal do poder central, invoca o local como lugar onde ocorre a manutenção de laços de dependência mútuos e de relações continuadas entre centro e periferias, e considera que o universo político local, mais do que um espaço autoritária e verticalmente regulado, é um lugar político de mediação informal e cruzada entre justificações e poderes múltiplos. São suas as seguintes considerações: “ (...) *A segunda [contestação do sistema de ordem jurídico-oficial emanado pelo Poder Central para enquadrar formalmente o Poder Local], e, quanto a nós, a que se revela como mais indiciadora é de carácter altamente informal, não-oficial, correndo paralelamente à rigidez organizativa e normativa do regime oficial. Trata-se da intervenção de outros sistemas de ordem, estes subreptícios, que visam complementar e adaptar o sistema oficial e formal às necessidades de actuação e à urgência dos problemas. Trata-se das redes de amizade, das redes políticas, dos contactos, da cumplicidade a nível administrativo, dos conhecimentos estabelecidos a determinados níveis, nomeadamente familiar, os quais, no nosso país atingem um peso incalculável na resolução de problemas, na canalização de recursos para as autarquias e desbloqueamentos burocráticos de índole diversa*”. (RUIVO, 1993:46).

A “informalidade” das relações entre centro e periferias, bem como o confronto dos vários sistemas de ordem jurídica, administrativa, económica,

etc., proporcionados pelo “isolamento” local, são factores que promovem a discricionariedade das reinterpretações do “bem comum” em todos os domínios, desde o económico ao educativo, desenvolvendo assim, também eles, uma nova lógica fortemente ambígua que tende, por um lado, a ocupar todos os espaços tornados “vazios” pelo retraimento da acção do Estado e, por outro lado, a substituir a “velha legitimidade” democrática do sufrágio directo pelas novas legitimidades individuais face ao mercado, ao desenvolvimento local e à “modernização”.

Ao nível económico, a emergência desta nova forma de partilha de responsabilidades entre o Estado e a periferia reflecte também profundas mudanças na formação do interesse colectivo. Neste nível, descentralizar, através da contratualização local do interesse público, significaria aceitar que o desenvolvimento económico e social local estariam mais bem servidos pela iniciativa local do que pela iniciativa central/nacional.

No entanto, Pierre-Henri Derycke, chamando a atenção para as diferenças entre economia local e modos de desenvolvimento local, refere que: *“Il existe aussi un mode de développement local qui a ses spécificités (...) mais qui ne s'inscrit pas nécessairement dans un territoire prédéterminé ou sur un espace pré-établi. Il existe également des acteurs locaux, publics et privés, dont les logiques se composent et les stratégies ne convergent pas nécessairement mais dont les interactions complexes produisent le développement local. Il existe enfin un secteur publique local et une économie publique local dont les évolutions ne sont pas synchrones de celles de l'Etat central. Les économistes ont montré depuis longtemps que la production, l'offre, le financement et la consommation des biens publics locaux sont plus complexes à analyser que dans le cas des biens publics centraux, en raison, notamment de multiples phénomènes d'externalités géographiques, de congestion, de débordement et de agents (...)”* (DERYCKE, 1993: 92).

As lógicas, nem sempre congruentes, dos actores locais, públicos ou privados, estão presentes nas estratégias económicas e políticas de estruturas mais ou menos informais de pressão. Hoje em dia, essas estruturas estão geralmente associadas aos sectores empresariais mais dinâmicos e às universidades, ou seja, aos poderes que não são escrutináveis pelo voto dos cidadãos. Daí as dificuldades e os problemas da regulação do desenvolvimento

local, nomeadamente quando a acção dos parceiros transborda o controlo dos “governos locais”, mesmo no caso das “autarquias mais ricas”. Se, por um lado, esta acção não é posta em causa devido, por exemplo, ao seu contributo na introdução de novas tecnologias, na qualificação profissional ou no valor simbólico de modernização que lhes está associado (renovação das elites locais e elevação de expectativas de ascensão social que produz no tecido social local), por outro lado, a sua regulação, supostamente partilhada entre o Estado, o poder local e os outros poderes privados, fica limitada aos objectivos de manutenção daqueles poderes. Voltando a Derycke: “ *Cette stratégie dépend en outre de paramètres d'ordre psychologique: crédibilité des acteurs politiques locaux, aptitude à anticiper, à décider et à tenir leurs promesses, ce qui donne toute leur valeur aux déclarations d'intentions, aux effets d'annonce, à la conduite et à la réalisation effective des politiques municipales, condition de leur efficacité*” (DERYCKE, op. cit: 107).

A propósito dos mecanismos utilizados pelos responsáveis autárquicos com o intuito regulador, Mozzicafreddo refere que a maioria privilegia os resultantes das exigências jurídico-constitucionais mas “ (...) *relativamente aos mecanismos de negociação vale a pena lembrar que 51% das Câmaras da amostra, declaram terem formas institucionalizadas de consulta com associações locais. Todavia, das análises efectuadas, chegou-se à conclusão de que a maior parte das formas de consulta são irregulares e informais e se processam, fundamentalmente, ao nível dos contactos individuais e das afinidades políticas (...)*” (MOZZICAFREDDO, op. cit: 88)

Num interessante texto sobre a produção e o consumo de cultura em Manchester, Justin O'Connor e Derek Wynne colocam o mesmo problema: “*Assim, a entrada de intermediários da cultura, relativamente autónomos, nos sectores político e económico do poder local deu azo à convergência de interesses no campo cultural. Não é do interesse do poder local permitir que o mercado global actue de forma a produzir uma ruptura no capital cultural local. O poder local precisa de uma infra-estrutura cultural local, dotada de capacidade própria, que lhe propicie uma relativa autonomia face aos circuitos financeiros globais. Essa aptidão implica um conhecimento e um sentido de lugar que são cruciais para um bem sucedido investimento local de capital, sob a forma da construção de uma nova paisagem cultural. As novas redes e a*

mudança que se verifica ao nível das práticas de trabalho não deixarão de afectar os intermediários culturais. Mas, se os ditames deste novo campo cultural lhes trouxeram novos problemas quanto à negociação da autonomia e da criatividade, também lhes proporcionaram um novo e mais alargado âmbito de operações. Anteriormente distanciados da política e da economia locais, os intermediários culturais detinham agora uma maior capacidade de influência sobre as agências públicas e sobre a definição da natureza do investimento cultural.”. (O’CONNOR, WYNNE, 2002: 197).

A presença de processos de negociação permanente, muitos deles de carácter informal, bem como o seu peso no conjunto das relações entre os diversos actores do desenvolvimento local, incluindo o Estado, representa, de alguma maneira, a outra face do sistema formal – oficial – de ordem, ambas se complementando e interpenetrando. A informalidade das regras de actuação dos parceiros que negoceiam no local preenche as omissões do sistema formal de forma a ultrapassar os seus constrangimentos.

Nesta perspectiva, a construção do “bem comum local” seria o novo, incerto e complexo resultado da tentativa de fazer “nacional” a partir do “local” e de fazer “local” a partir do “nacional”, através de um processo gradual de interpenetração, que, não sendo esgotado pela descentralização instituída e negociada, “devolvesse” aos actores que actuam no local o poder de regularem, ainda que de modo diferenciável, o confronto das suas próprias lógicas de acção.

Nesta perspectiva, parece óbvio que a pergunta colocada no título deste ponto só pode ter uma resposta negativa. Mas tal constatação não resolve o problema, antes implica uma nova “démarche” interpretativa, que faremos no ponto seguinte, sobre a distinta natureza do poder do local face ao poder das autarquias.

1.4

O PODER LOCAL NÃO É O PODER DO LOCAL

No caso português, historicamente e embora com variações profundas na sua relação temporal com o Estado-nação, o local teve sempre como expressão de organização político-administrativa a autarquia municipal (o município). Os sistemas sociais locais referenciavam-se através de concelhos que, num dado binómio espaço-tempo, significavam reuniões ou assembleias de vizinhos com poder de decidir sobre o interesse das comunidades que representavam. Mais simbólico do que real, o poder dos municípios foi exercido com a cumplicidade daqueles que não queriam saber que lhe estavam sujeitos ou mesmo que o exerciam (BOURDIEU, 1989). Cumplicidade marcada por contextos sociais locais onde dominavam relações de pertença e identificação.

Hoje, “ (...) os sentimentos de ligação estreita, ou de identificação, com lugares ainda persistem. Mas eles próprios estão descontextualizados: não exprimem apenas práticas e envolvimentos baseados localmente, mas são atravessados por influências muito mais distantes. Mesmo a mais pequena das lojas de bairro, por exemplo, recebe provavelmente as suas mercadorias do mundo inteiro. A comunidade local não é um ambiente saturado de significados familiares e dados como certos, mas sim, em grande medida, uma expressão localmente situada de relações distantes. Todos os que vivem nos diferentes locais das sociedades modernas têm consciência disto. Toda a segurança que as pessoas sintam em resultado da familiaridade de um lugar assenta tanto em formas estáveis de relações descontextualizadas, como nas particularidades dessa localização. Se isto é mais evidente quando fazemos compras no supermercado local do que quando as fazemos na mercearia da esquina, a diferença não é fundamental.” (GIDDENS, 1996: 76)

Esta referência a Giddens recorda-nos que os sistemas sociais se caracterizam por uma desinserção das relações sociais face aos contextos locais de interacção e por uma simultânea reestruturação dessas relações através de extensões e suspensões indefinidas de espaço-tempo.

Descontextualização, diferenciação de significados espacio-temporais e particularismos nas relações sociais constituem as dimensões institucionais da modernidade que recompõem, num local “novo”, o velho local conhecido, que procura preservar um modo de vida, um património, uma paisagem ou uma tradição. A expressão mais forte desta recomposição, ao mesmo tempo cultural, política, económica e social, manifesta-se na descoincidência do local municipal, e do poder governativo que lhe está associado, face a um “outro” local onde imperam aquelas dimensões.

Durante várias décadas, o municipalismo português foi “positivista”: por um lado, fazia corresponder a gestão e a acção política autárquicas com a satisfação imediata das necessidades de base e interesses das populações e, por outro lado, aceitava o equilíbrio entre a obediência a regras social e politicamente legitimadas através dos resultados eleitorais e dos mecanismos legais de acção e a procura de afirmação autónoma do seu poder face ao centralismo do Estado. Dir-se-ia que o poder local, das Câmaras Municipais, coincidia com o poder do local.

Nos últimos anos, sobretudo a partir da década de 90, aquele equilíbrio foi-se desfazendo, obrigando à ultrapassagem do modelo positivista. As razões desta mudança têm a ver com a globalização das dimensões institucionais da modernidade a que se referia Giddens.

De facto, a reestruturação das relações económicas locais, a renovação de processos produtivos e do tecido industrial, a multidimensionalidade das trocas comerciais, a volatilidade dos mercados de produção de bens e serviços, a crise e declínio de actividades económicas tradicionais e as clivagens entre os diferentes grupos económicos, descontextualizaram a matriz onde se inscreviam as estratégias autárquicas. Como consequência, assiste-se à transferência de poder das antigas elites económicas (pequenos proprietários e empresariado industrial familiar) em benefício de novos protagonistas surgidos nas áreas de elevado potencial económico, emergem novas formas de poder ligadas à posse e utilização de conhecimentos e tecnologias de ponta, aumenta o peso político e social dos quadros técnicos, médios e superiores, e dos meios universitários. À perda de importância económica, administrativa e demográfica de alguns municípios corresponde hoje o crescimento dessa importância noutros.

Também o crescimento de uma distribuição industrial difusa, definindo novas áreas urbanas e novos factores de desenvolvimento que escapam à coordenação autárquica, contribuiu para aquela transferência de poder (REIS, 1992).

Da análise que Mozzicafreddo (1991) e outros realizaram sobre a evolução dos modelos de gestão e de legitimidade do sistema político local, pode-se concluir que a acção política municipal, em particular dos presidentes das câmaras municipais, é hoje caracterizada, sobretudo, por um défice de poder associado aos vários circunstancialismos que, interna e externamente, ditam uma diminuição da capacidade dos municípios tomarem decisões congruentes e planeadas.

Por um lado, enquanto que anteriormente havia, ao nível de cada município, uma correspondência biunívoca entre a vida económica e social e a vida política das comunidades locais, ambas com obrigações de respeito mútuo acerca de direitos e deveres, agora essa correspondência quase não existe, sobretudo por efeito do modo como as comunidades e os indivíduos se posicionam, ou são posicionados, relativamente à economia global e ao desenvolvimento local: “ (...) *As diversas formas de legitimidade que estão presentes no sistema político local, não têm todas o mesmo peso e significado. Assim, se a componente carismático-pessoal está frequentemente presente, tanto nas diversas fases da política municipal como inscritas nas outras formas de reconhecimento, a componente participativa pelo contrário, mesmo nos aspectos mais neutros politicamente – consulta informação, etc. – está na realidade, o mais das vezes, ausente. E isto não apenas nas orientações e acções dos executivos, mas também por parte dos munícipes, na sua peculiar forma de relacionamento com a Câmara – exprimindo interesses sobretudo limitados aos seus âmbitos específicos (...)* ” (MOZZICAFREDDO, 1993: 93).

Ou seja, no contexto da hegemonia do económico sobre o político, a democracia tende a identificar-se já não com os direitos de participação e representação de cada um nas decisões sobre o bem comum, em particular sobre o bem comum local, mas com a “livre” escolha do “bem individual” e com as respectivas práticas de consumo. Ao poder local, ou ao poder das câmaras municipais e das juntas de freguesia, exercido em nome da vontade colectiva das comunidades locais, contrapõe-se o poder do local exercido por, e em

nome de, lideranças e segmentos variáveis da nova comunidade local e das suas elites.

Assim se poderá compreender a tendencial substituição dos serviços camarários polivalentes pelos serviços especializados particulares e pelo mercado de iniciativa privada.

Por outro lado, como já referimos no ponto anterior, os espaços de poder deixados vazios, quer pelo retraimento do Estado central, quer pelos governos locais, são gradualmente ocupados pelos actores emergentes: desde a concessão de facilidades legais e financeiras para a instalação de empresas, até à subsidiação directa para fixação de novas populações, passando pela generalização da privatização de bens e serviços de interesse público, muitos são os exemplos que podiam ser dados acerca da desesperada luta contra a perda de influência directa das autarquias no desenvolvimento local⁶. E esta intervenção é tanto mais enfraquecida quanto maior for a distância entre os eleitos locais e os seus eleitores, entre os projectos municipais e os projectos dos grupos de pressão, entre a capacidade financeira das câmaras e a capacidade financeira das empresas e instituições que se instalam nos seus territórios.

Tudo se passa como se as estruturas camarárias, submetidas às pressões contraditórias da lógica das necessidades e da lógica da negociação, oscilassem entre a busca duma legitimidade interventiva, que lhes é periodicamente conferida pelo voto, para realizar o que prometeram, e a defesa de uma posição “recuada”, de mero regulador e mediador das negociações entre si e os actores privados ou entre estes e o Estado⁷.

Em suma, poder-se-á considerar que a modernidade, ao conjugar a perda de influência e de poder decisório com a substituição das lideranças e das lógicas hegemónicas, impôs às autarquias a descoincidência entre o seu

⁶ Nos primeiros anos do novo milénio, generalizaram-se as mobilizações locais, das Câmaras e dos munícipes, em torno de encerramento de serviços públicos (escolas do 1º ciclo, serviços hospitalares, de apoio à maternidade, etc.), mais como forma de resistência à fuga de quadros e ao despovoamento acentuado do que como exigência de um outro tipo de desenvolvimento local.

⁷ Um exemplo muito significativo desta oscilação pendular na intervenção autárquica é o processo de negociação de um grande grupo económico espanhol com as Câmaras Municipais do Porto e de V. N. de Gaia sobre a localização de uma grande área comercial. Para além disso, o processo foi também revelador das descoincidência, quer entre os “bens comuns” de duas concentrações populacionais urbanisticamente ligadas, quer entre os “poderes dos locais” e os “poderes locais” de cada uma delas.

poder e o poder do local que querem continuar a administrar. Tal conclusão terá reflexos significativos ao nível educativo, como veremos nos pontos seguintes.

CAPÍTULO II

O «LOCAL» E A EDUCAÇÃO:

UMA

RELAÇÃO DE (IN) CONVENIÊNCIA

2.1**DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE AO PRINCÍPIO DA DIFERENCIAÇÃO**

Um pouco por toda a Europa, num contexto em que a crise económica e a transformação do modelo industrial se reforçaram durante os anos 80, as políticas educativas, enquanto políticas públicas, foram marcadas pelo duplo questionamento da sua eficácia e do seu contributo para o “bem comum”.

Tal como ainda hoje, o que então estava em causa era o medíocre desempenho da escola pública, e do sistema integrante, acusada de promover uma fraca relação entre custos e benefícios, de não preparar adequadamente as crianças e jovens para as novas exigências das empresas, e de ser responsável pelo aumento do número de jovens desempregados. Como um dos serviços mais significativos do Estado-Providência, o sistema escolar não respondia nem às expectativas dos seus utentes directos, nem às exigências dos contribuintes.

Nos diferentes países ocidentais, com alguns desfasamentos temporais entre si, a reacção estatal a estas críticas dirigidas às políticas públicas e aos respectivos aparelhos (administrativo, político e ideológico), em particular ao sistema escolar, traduziu-se pelo aparecimento ou pelo reforço de dispositivos de descentralização/desconcentração e pela simultânea tomada de medidas de diferenciação de determinados públicos-alvo. Tais referenciais, carregados de valores simbólicos e de complexos requisitos técnicos, tornaram-se nos últimos anos instrumentos de legitimação, quer do retraimento do Estado face ao princípio da igualdade, quer da ofensiva dos diversos interesses que se lhe opõem em nome da liberdade de escolha ou da luta contra a exclusão.

A grande questão que as políticas públicas de educação procuravam resolver é esta: o princípio da igualdade, que exige um mesmo tratamento para todos no acesso, no processo e nos resultados da educação e que se exprime pela “*standardização*” curricular e organizacional da escola única até ao final da educação básica, conduziu a uma democratização ilusória e promoveu as desigualdades que pretendia combater. Aliás, como recorda Affichard, para

além da ineficácia económica, medida pelo fraco retorno dos enormes gastos da administração nacional da educação e pela falta de concorrência entre escolas, outras críticas dos pais e professores se levantaram contra aquele princípio: demasiada heterogeneidade de nível entre alunos da mesma turma e incapacidade na ligação directa da educação com o trabalho e as empresas, tendo em vista a preparação para o emprego (AFFICHARD, 1995).

A legitimação da diferenciação curricular da formação dos utentes e a descentralização foram, em diversos países do ocidente, as duas grandes respostas estatais a estas críticas, que rapidamente conduziram aos “mercados educativos” e à correspondente substituição de valores do “bem comum” (BALL, 1990; APPLE, 1999).

“L’histoire récente des politiques éducatives en France et en Grande-Bretagne offre un exemple fascinant des changements rapides et profonds que peut introduire la puissance publique en matière d’éducation. Dans l’espace de trente ans, du milieu des années soixante au milieu des années quatre-vingt-dix, les systèmes scolaires des deux pays ont connu des mutations profondes avec le passage de politiques centrées sur l’unification et la démocratisation de ces systèmes par la création d’établissements d’enseignements secondaires polyvalentes (comprehensive schools, collège unique) à l’encouragement plus ou moins actif des parents. Ces changements de structure se sont accompagnés de déplacements importants au niveau des valeurs (...)” (BALL e Van ZANTEN, 1998).

Para Affichard (op. cit.), romper com uma definição puramente cívica (igualitária) de utentes e fundar como princípio a definição de categorias específicas de utilizadores, que beneficiassem melhor do sistema, constituiria um dispositivo de “discriminação positiva”, e, por isso, caucionador da diferenciação. Referindo-se aos conceitos de Boltanski e Thévenot, Affichard considera que esta diferenciação faz apelo a um outro “bem comum”, a equidade, que já não é aquele a que se referia o princípio da igualdade de tratamento. Quando se privilegia os mais desfavorecidos, segundo o modelo diferenciador, o novo “bem comum” é da ordem da coesão social entre ricos e pobres e da criação das respectivas oportunidades, sendo que, então, a dificuldade consiste em chegar a um acordo sobre esse novo “bem comum”.

Procurando melhorar a eficácia da acção pública, vários foram os países que tentaram concretizar o princípio da diferenciação através da limitação das dificuldades em se chegar ao acordo referido, ou seja, através da conciliação entre as diferentes categorias de utentes e a descentralização para o local das competências estatais. Tratava-se, para as políticas públicas de educação, de suscitar a emulação de cada escola, de favorecer a inovação pedagógica, de reaproximar as unidades organizacionais educativas dos seus utentes, e, no fundo, de favorecer a formulação de compromissos em relação com um “bem comum local”. No contexto de uma crise económica e social generalizada, esta estratégia tem-se mostrado incapaz de resolver as suas próprias contradições: a diferenciação das definições da equidade tende a substituir direitos sociais estruturais por acções assistencialistas conjunturais, a hegemonia crescente da lógica de mercado no serviço público educativo coloca-o na dependência de interesses privados e a dificuldade de avaliar práticas inovadoras que façam sentido nos seus locais de realização impede a definição de consensos.

De um modo geral, e tal como acontece noutros domínios da acção social do Estado, a definição de áreas importantes da política educativa foi remetida para a esfera local e para a possibilidade de, aí, se concretizar o “bem comum educativo”.

Apesar da existência desigual, mas combinada, de diversos modelos escolares⁸ nas políticas educativas ocidentais, todas elas procurando legitimar-se através do compromisso e da negociação sobre as declinações do princípio de justiça, a “solução” da descentralização foi comum nos países ocidentais. Já não se tratava apenas de dividir tarefas administrativas que tolham o Estado, mas de refundar uma nova fase no conceito de serviço público, através duma repartição das suas funções e dos seus resultados: a descentralização teria que integrar a participação dos actores, a autonomia das escolas e os compromissos locais em torno de projectos educativos (SARMENTO, 1997).

Como bem refere Fernando Ferreira *“É, portanto, num cenário de complexidade, incerteza e questionamento sobre a legitimidade e os fins da educação e da instituição escolar que é conferido à escola, (...) no contexto*

⁸ Modelo do interesse geral ou de serviço público, modelo concorrencial do mercado, modelo empresarial da eficácia, modelo comunitário, modelo da criatividade, entre outros. (DEROUET, 1992)

local, o estatuto de unidade fundamental de gestão do sistema educativo e a responsabilidade na definição do «acordo» sobre o «bem comum». O local e o estabelecimento de ensino passaram a ser encarados como as instâncias da recomposição das relações sociais em educação. É neste contexto que emergem, por exemplo, o «projecto» e o «contrato» como instrumentos dessa recomposição e da definição do «bem comum local». Gerou-se, assim, a ideia de que é mais fácil construir o acordo ao nível local e do estabelecimento de ensino do que ao nível nacional e do sistema educativo” (FERREIRA 2005: 59).

Só que, recordando o que se disse no capítulo anterior, tal ideia é ilusória uma vez que nacional e local, público e privado e Estado e autarquias se interpenetram e se influenciam. O mesmo acontece entre sistema educativo e escolas ou entre políticas educativas nacionais e locais.

Jean-Louis Derouet chama-nos à atenção, a partir do caso francês, para o facto de, no quadro da descentralização, cada escola passar a existir num universo de princípios de justificação múltipla e, como sede de definição de um certo bem comum, ser obrigada a encontrar um modo de regulação que tivesse em conta essa pluralidade.

Referindo-se à lei de descentralização francesa, votada em 1982, e ao decreto que conferiu aos estabelecimentos de ensino secundário o estatuto de EPLE (Établissement Public Local d'Enseignement), Derouet constata as consequências paradoxais que decorreram desta nova situação: *“Au terme de ce décret, les établissements scolaires sont placés sous une double tutelle, celle de l'État bien sûr, mais aussi celle d'une collectivité territoriale de rattachement: la commune pour les écoles, le département pour les collèges, la region pour les lycées. Cette seconde tutelle, assez floue sur le plan administratif, est rendue effective par une politique financière qui limite la subvention de l'État au strict minimum en ce qui concerne le fonctionnement. La situation est sur ce plan paradoxale: c'est l'État qui supporte l'essentiel de la charge, puisque c'est lui qui assure le traitement des fonctionnaires mais, en même temps, la quasi-totalité de sa subvention est déjà préaffectée et ne permet guère à un établissement de cultiver sa différence. Pour toute initiative originale, il doit se tourner vers des partenaires locaux, les collectivités territoriales, ou les entreprises pour les établissements techniques et*

professionnels, et ces subventions, évidemment, ne sont pas sans contreparties (...)" . (DEROUET, 1992: 65)

O autor considera que na base desta viragem do sistema para o local e para o particular, arrastando consigo o abaixamento do nível de negociação até então estabelecida entre o Estado e as escolas para passar a ser entre o Estado e as relações interindividuais, estava a reinterpretação do velho princípio da Educação Nova – pôr a criança no centro da sua aprendizagem – que passava ser: pôr o aluno no centro do sistema escolar. Ou seja, a lei de descentralização propunha uma recomposição do acordo geral em educação (o bem comum nacional) para sucessivas negociações que dependem das pessoas e da sua capacidade de contratar com a instituição escolar um bem comum educativo local.

Uma primeira consequência incontornável desta mudança de escala do bem comum é a questão central das decisões sobre a orientação e a selecção: passam a estar dependentes do contrato a estabelecer entre o projecto de um estabelecimento e o projecto de uma família e de uma criança. A avaliação mantém a ideia de um quadro de referência nacional, mas o *primum movens* da ordem escolar é delegado às pessoas, às relações supostamente livres e igualitárias (?) entre os indivíduos e a instituição escolar.

Uma segunda consequência, não menos significativa, desta evolução prende-se com as relações entre as famílias e o Estado. A escola da igualdade de oportunidades era autoritária e distante, mas a importância do que estava em jogo justificava todos os sacrifícios. A escola podia exigir muito das famílias e das crianças porque também prometia muito. Se, agora, já não assegura a mobilidade social, já não tem o direito de exigir os mesmos sacrifícios. Tal facto repercute-se quotidianamente nos comportamentos dos alunos e leva, de modo ainda mais global, à vontade de renegociar o contrato entre a escola e as famílias. Fica assim aberta a possibilidade de irrupção da lógica de mercado no interior do sistema público escolar descentralizado.

Com quase duas décadas de atraso relativamente aos países ocidentais mais desenvolvidos, no caso português, como referimos no capítulo anterior, a reacção estatal às críticas sobre a ineficácia do sistema público de educação foi, no mesmo sentido, acompanhada de um discurso que procurava ligar a descentralização aos “desafios da modernização” da sociedade e do Estado.

É sobretudo com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo e a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia que surgiram as primeiras políticas educativas de cariz descentralizador. A meio da década de 90, num contexto em que a consolidação da escola de massas punha a nu as inúmeras fragilidades e contradições do sistema escolar, nomeadamente ao nível dos números devastadores do insucesso, do abandono e da fuga escolares, aquelas políticas procuravam ligar a necessidade de debelar a crise da escola com as oportunidades de desenvolvimento social e económico possibilitadas pela recente adesão. De entre os operadores ideológicos desta ligação importa salientar, pelas consequências que tiveram na recomposição do campo educativo, as ideias de descentralização, territorialização, projecto, autonomia, contratualização e participação.

Como iremos ver nos pontos seguintes, esta praxiologia procurava conferir uma nova legitimidade à brusca passagem da defesa estatal do princípio da igualdade de oportunidades para a defesa do princípio da diferenciação e, ao mesmo tempo, tinha que resolver o problema central da regulação do sistema escolar. Ambas as questões nos remetem para as transformações económicas e sociais do neoliberalismo que se estão a desenvolver rapidamente nos últimos anos e para o modo como o Estado se relaciona com elas: face ao avanço do mercado e ao correspondente retraimento do Estado, as novas políticas públicas de educação parecem de difícil compatibilização entre si (AFONSO, 1998; LIMA e AFONSO, 2002).

2.2

DESCENTRALIZAÇÃO MITIGADA E NOVAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PÚBLICAS

Embora concedendo maior importância ao princípio da igualdade de oportunidades de acesso escolar para todos do que à defesa do princípio da diferenciação curricular para alguns, a Lei de Bases do Sistema Educativo (L.B.S.E.), continha, na opinião de Bártolo P. Campos, “*inúmeras virtualidades dinâmicas*” quer ao nível dos parâmetros orientadores da estrutura e funcionamento do sistema, quer na criação de condições para “*activar e mobilizar a realização de um projecto nacional que corresponda ao desafio que a modernidade e o estado actual de democratização da educação e do desenvolvimento do nosso País nos fazem*” (CAMPOS, 1987: 11).

É nestas “*inúmeras virtualidades dinâmicas*” que a lei procura resolver a tensão, já existente em 1986, entre os dois princípios de justiça: enquanto que os planos curriculares dos ensinos básico e secundário são universais, e por isso, definidos centralmente e estabelecidos à escala nacional, com ligeiras variações locais e regionais⁹ (defesa do princípio da igualdade), a defesa do princípio da diferenciação é assumida apenas parcialmente, através de alguns apoios e complementos educativos dirigidos prioritariamente a alunos com necessidades escolares específicas ou oriundos de meios familiares economicamente desfavorecidos. Neste domínio, para além de actividades de acompanhamento e complemento pedagógico, a lei previa a comparticipação em refeições, os serviços de cantina, transporte, alojamento, manuais e material escolar, bolsas de estudo, o apoio de saúde escolar e o apoio a trabalhadores-estudantes¹⁰. Todos estes apoios seriam “geridos localmente” segundo critérios de discriminação positiva e numa lógica de compensação social e educativa.

Esta “gestão local” daquilo que não é uniforme e universal estava cometida a múltiplas entidades, de âmbito territorial variável e de natureza

⁹ Artigo 47º, pontos 4 e 5, da Lei nº 46/86, de 14 de Outubro (L.B.S.E.)

¹⁰ Artigos 25º, 26º, 27º, 28º e 29º da mesma Lei.

funcional diversa, abrangendo escolas, autarquias, serviços e estruturas sectoriais da administração central, empresas e outras entidades privadas. Prefigurava-se, assim, um certo tipo de descentralização da política educativa cuja génese e alcance importa analisar com mais detalhe tendo em vista percebermos até que ponto evoluíram as “*virtualidades dinâmicas*” a que se referia Bártolo P. Campos.

A filosofia prevalecente antes da entrada em aplicação da L.B.S.E. era a do comando directo do Estado em tudo o que dizia respeito à educação. Independentemente dos ministérios que desenvolviam ofertas formativas, tanto no Estado Novo como na primeira década do regime democrático, a administração central assegurava a provisão pública de educação.

Com a lei, a centralização do comando reforçou-se na medida em que um único ministério passaria a ter o poder regulador e coordenador da educação, não só territorialmente, mas também em termos institucionais e sectoriais. Quer isto dizer que todas as entidades, públicas, privadas, cooperativas ou de solidariedade social, que não se sujeitassem a esta coordenação não faziam parte do sistema e, por conseguinte, não obtinham os correspondentes benefícios (apoios financeiros, reconhecimento de diplomas, validação de currículos, equivalência de planos de estudo, autorização de funcionamento, paralelismo pedagógico, etc.). O princípio de justificação deste reforço do lugar central do Ministério da Educação era o da democratização do ensino, realizada através duma proclamada igualdade de oportunidades, mais no acesso do que no sucesso escolar para todos. Porém, para a concretização deste princípio num contexto de crescente massificação do ensino básico e de maiores dificuldades de controlo das escolas, a lei enunciava algumas estratégias potencialmente (“*virtualmente*”) inovadoras: “*Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes;*” (L.B.S.E., Artigo 3º, alínea g).

Uma pequena parte do sentido e do alcance destas estratégias era esclarecido no articulado referente à administração do sistema: ele deveria ser dotado de estruturas administrativas de âmbito diferenciado (nacional, regional autónomo, regional e local) que “*assegurem a sua interligação com a*

comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico. Para que tal acontecesse, “seriam adoptadas orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado, através do ministério responsável pela coordenação da política educativa, garantir a necessária eficácia e unidade de acção.” (L.B.S.E., Artigo 43º, pontos 2 e 3).

Sobressai neste enunciado a ausência de referências explícitas às escolas ou, mais genericamente, aos estabelecimentos de educação e ensino. Na economia global do articulado, as escolas nunca são consideradas nem como estruturas ou organizações de administração educacional, nem como serviços dotados de um qualquer tipo de autonomia ou detentoras de objectivos específicos, mas sim como unidades componentes de um sistema. Aliás, analisando os vários capítulos da lei, desde a definição do âmbito e dos princípios, até ao desenvolvimento e avaliação, passando pela organização e administração, conclui-se que é sempre um sistema (educativo, de ensino ou escolar) que está no centro das preocupações da lei e do Estado.

E que preocupações são essas? A eficácia e a unidade de acção do sistema ou seja, a eficácia do funcionamento conjunto das unidades que o compõem, a uniformidade de objectivos e a conformidade de procedimentos de todas essas unidades. A lei é muito voluntariosa na defesa das finalidades democráticas de um sistema considerado em abstracto, mas quase nada diz sobre o desempenho de cada estabelecimento de educação e ensino.

Como não é a escola que está no centro da política educativa mas sim o sistema, compreende-se que as questões relacionadas com a autonomia e com a capacidade de intervenção própria de cada uma não sejam referidas, permanecendo estas questões subalternizadas relativamente às que se reportam ao sistema. Daqui decorrem os modos diferenciados como, na lei, são assumidas a desconcentração, a descentralização e a regionalização, em termos da respectiva importância política.

Enquanto que, face à enorme quantidade de unidades a controlar, a desconcentração administrativa era considerada imprescindível para garantir a eficácia do sistema sendo, por isso, avançadas medidas que a concretizavam

– é o caso da extinção das delegações regionais de diversos serviços e estruturas centrais e a simultânea criação de departamentos regionais de educação integrando todas as valências anteriores –, já no que respeita à descentralização, a ambiguidade e a omissão caracterizavam a lei.

As diferenças podem sintetizar-se nos três seguintes pontos:

i) Por um lado, as competências que garantiam as finalidades políticas da educação (do sistema), eram detidas directamente pelas sedes originárias da administração central: concepção, planeamento e definição do sistema educativo; inspecção e tutela geral; definição de critérios da rede escolar e dos equipamentos e garantia da qualidade dos meios didácticos, em particular dos manuais escolares. Trata-se, claramente, do nível centralizado da decisão.

ii) Por outro lado, a coordenação global e a avaliação da execução das medidas da política educativa a desenvolver pelo governo poderiam ser descentralizadas ou desconcentradas, supostamente para departamentos regionais, a criar por legislação própria. Estes departamentos regionais, de natureza administrativa, deveriam *“assegurar a interligação do sistema com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico”* (L.B.S.E., Artigo 43º, ponto 2). Aliás, na perspectiva da lei, estas estruturas regionais parecem-se mais com estruturas centralizadas desconcentradas originárias (Formosinho, 1986) do que entidades de facto descentralizadas ou seja, detentoras de poderes próprios, e não delegados, nos domínios político, administrativo e financeiro.

iii) Por outro lado ainda, *“o planeamento e reorganização da rede escolar, assim como a construção e manutenção dos edifícios escolares e seu equipamento, devem assentar numa política de regionalização efectiva, com definição clara das competências dos intervenientes, que, para o efeito devem contar com os recursos necessários”* (L.B.S.E., Artigo 39º). Neste âmbito do planeamento da rede, a lei é imperativa no que se refere ao ensino secundário: *a rede escolar do ensino secundário deve ser organizada de modo que em cada região se garanta a maior diversidade possível de cursos, tendo em conta os interesses locais ou regionais* (L.B.S.E., Artigo 40º, ponto 4). Ao contrário do ponto anterior, aqui é assumida a transferência de competências e de poderes,

até então detidas pela administração central, para o nível regional previsto na Constituição da República. Se as regiões estivessem implementadas, tratar-se-ia, na forma e na substância, de um nível descentralizado e regionalizado da administração educativa. Ora, como se sabe, tal não é o caso, pelo que este conjunto de competências acaba por integrar as funções cometidas às estruturas desconcentradas.

São várias as observações que podem ser feitas a propósito desta arquitectura administrativa:

Embora o sistema educativo esteja definido na lei como um conjunto diversificado de meios, estruturas e acções através do qual se concretiza o direito à educação, o Estado assume-se como único responsável pela sua provisão, numa dupla perspectiva: não só dispõe dos meios para promover a democraticidade como detém a legitimidade para propor mecanismos diferenciados que possibilitem a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares.

Da primeira perspectiva decorre a prevalência do carácter homogéneo e “sistemocêntrico” da sua acção face às possíveis alternativas “escolocêntrica”, “comunocêntrica” ou “alunocêntrica”. Mantendo o sistema sob a sua tutela directa, o Estado responsabiliza-se a si próprio pela regulação e controlo das variáveis que verdadeiramente importam: os planos de estudo dos vários níveis de ensino, os currículos e programas, os exames, os professores, a inspecção e o financiamento são os instrumentos que qualquer política educativa usa para manter ou mudar os resultados do sistema. Num sistema centralizado, a macro-regulação é fácil, independentemente dos resultados obtidos serem bons ou não. Quando há críticas, elas são sempre dirigidas ao poder central, aos governos e à administração (central ou desconcentrada).

Da segunda perspectiva decorrem as excepções àquela prevalência, ou seja, a possibilidade de emergirem, no tempo e no espaço, áreas de acção descentralizada, mais localizada do que regionalizada e mais ligada à defesa do princípio da diferenciação curricular do que ao princípio da igualdade.

Por conseguinte, a função macro-reguladora do Estado torna-se mais difícil e as condições do seu exercício mais exigentes: só descentralizando pequenas parcelas das variáveis referidas é que o Estado consegue responsabilizar escolas, autarquias e comunidades locais pela eficácia do

sistema, nomeadamente no que respeita a *“Assegurar o direito à diferença, mercê do respeito pelas personalidades e pelos projectos individuais da existência, bem como da consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas”* (L.B.S.E., Artigo 3º, alínea d), a *“(…) proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes”* (idem, alínea g) e a *“Contribuir para a correcção das assimetrias de desenvolvimento regional e local, devendo incrementar em todas as regiões do País a igualdade no acesso aos benefícios da educação, da cultura e da ciência”* (idem, alínea h). Pelos princípios organizativos do sistema educativo aqui citados, percebe-se que não estamos tanto perante uma descentralização geográfica assumidamente aberta mas mais perante uma descentralização institucional mitigada que responsabilizaria, numa meso-regulação difusa, os níveis individual, escolar, comunitário, local e regional.

Se a centralização funciona em geral como caução do Estado Educador junto dos cidadãos, a descentralização – mesmo sendo mitigada e limitada – funciona simultaneamente como válvula de escape nos períodos de crise das relações entre o Estado, a educação e a sociedade (crise de resultados escolares, de confiança social na escola, de forte austeridade orçamental, de harmonização comunitária ou de ascensão do mercado educativo) e como possibilidade de afirmação de outras formas (sistemas) de administração educacional. Tudo se passa como se o Estado Educador procedesse (ou aproveitasse) a uma divisão de tarefas com outras “entidades educadoras” emergentes (“territórios educativos”, “associações de escolas”, “projectos transversais”, “cidades educadoras”, etc.) tendo em vista a superação das suas dificuldades de macro-regulação. A condição necessária para que esta divisão de tarefas ocorra é a concordância dos parceiros envolvidos acerca da redistribuição de poderes que o Estado lhes propõe, ou seja, a proposta de descentralização tem que ser credível nos vários domínios acordados com aqueles parceiros. Tal esforço de credibilização implica que o Estado corra o risco de “abrir a mão” de algumas das suas prerrogativas e, ao mesmo tempo, corra o risco de “abrir a bolsa” para dissipar resistências e desconfianças.

Deste modo se compreende que as *“virtualidades dinâmicas”*, implícitas em matéria de descentralização na L.B.S.E., implicariam a prazo uma alteração

no modo como o Estado se posicionava relativamente aos dois princípios de justiça educativa nela enunciados.

Só passada mais de uma década sobre a promulgação da lei, com o Pacto Educativo para o Futuro¹¹, é que aquela alteração seria assumida, ainda que de modo ambivalente e com as consequências que iremos abordar nos pontos seguintes. Para já, importa analisar mais detalhadamente o referido documento porque ele representa, na nossa opinião, uma mudança relativamente aos modos como vinha sendo estabelecida a relação entre o Estado, a Democracia e a Educação.

Antes de mais, deve-se notar que a escolha do título “Pacto Educativo para o Futuro” reflecte a condição necessária – a concordância dos parceiros – para que a divisão de tarefas e responsabilidades educativas se realize no tempo e no espaço. A iniciativa política é apresentada como um “Acordo” entre “parceiros” que “aceitam” as três bases gerais propostas pelo Ministério e em particular a segunda base que justifica o próprio acordo: *“As grandes opções e linhas de orientação estratégica da política educativa podem e devem ser objecto de negociação e acordo entre os protagonistas do processo educativo: autoridades, pais, professores, outros técnicos de educação, estudantes. Este acordo é necessário para garantir a mudança de atitude social face às questões educativas, para a concertação e co-responsabilização de vários parceiros numa missão que é nacional, e para a continuidade das políticas.”* (Pacto Educativo: 2). O Ministério aceita negociar a definição da política educativa, domínio característico do centralismo, para obter a confiança social nos processos, mas simultaneamente exige partilhar responsabilidades e resultados com outros parceiros o que implica entrar nos domínios da descentralização.

Quais são os limites e condições da negociação? O capítulo dedicado à enunciação dos oito “*Princípios Gerais do Pacto*” responde à questão: as instituições, organizações e representantes dos parceiros devem intervir activamente na definição, realização e avaliação da política educativa, “*não*

¹¹ Este documento foi elaborado, negociado e parcialmente implementado pelo XIII Governo Constitucional, de maioria relativa do Partido Socialista. A equipa ministerial, responsável por todo o processo e constituída pelo Ministro Marçal Grilo e pelos Secretários de Estado Guilherme Oliveira Martins e Ana Benavente, foi a única que, no pós-25 de Abril, se manteve inalterada durante uma legislatura.

apenas através do diálogo de cada um com o Estado, mas também, e cada vez mais, no diálogo entre si, estimulado e arbitrado pelo Estado”, sendo que este deve pautar-se “pela promoção das condições”, “pela concretização dos princípios da equidade e da igualdade de oportunidades”, “pela atenção particular às pessoas e grupos mais desfavorecidos”, “pela correcção das assimetrias sociais e regionais mais gravosas” (Idem: 3).

Ao contrário do que acontecia na L.B.S.E. (Artigo 1º, ponto 5), no Pacto transparece a ideia de que o Estado limita voluntariamente o seu papel ao de árbitro entre parceiros, ao de garante das condições (financiador) e ao de principal responsável pela concretização da equidade social e regional. Ou seja, o Estado, enquanto estimula e cauciona a participação organizada de outros interesses na definição das orientações educativas estratégicas através do seu apoio e regulação, compromete-se com o “osso mais duro de roer” que é a garantia da *“igualdade de oportunidades, no respeito pela diferença e autonomia de cada um”, com “rigor” e “qualidade das aprendizagens”* (idem: 4).

Mas o Estado só pode honrar esse compromisso se anunciar que, em vez do sistema, vai colocar no centro das suas preocupações a escola, reconhecendo assim, pela primeira vez, que cada escola *“é, hoje, uma realidade multiforme, admitindo várias soluções organizativas, devendo assumir-se cada vez mais como um elo de sistemas e comunidades locais de formação”* (Idem: 3).

Estão aqui presentes, de modo mais ou menos explícito, três rupturas com o passado: (i) o nível macro de intervenção operacional do Estado, ao garantir apenas o objectivo da igualdade de oportunidades, já não respondia à heterogeneidade; o sistema devia ser substituído por sistemas intermédios que permitissem a diferenciação das aprendizagens e da formação, (ii) esta substituição implicava descentralizar competências e funções para níveis sucessivamente mais próximos das comunidades locais, assim se acreditando favorecer a participação social nas decisões e na execução das políticas educativas e (iii) assim se propondo, também, que o espaço educativo adequado a esta participação social alargada fosse a escola, entendida já não, apenas, como a unidade orgânica terminal da acção estatal, mas como instituição singular e integradora das diferenças, pertencente à comunidade e representante do local.

Vale a pena analisar como cada um destes pontos é tratado.

Começando pelo último, sobre o lugar ocupado pela escola no Pacto Educativo, ele constitui, de facto, a pedra de toque do corte com o passado a que aludimos anteriormente.

Em primeiro lugar porque implicava *“criar e desenvolver estruturas de participação na administração das escolas”, “desenvolver mecanismos de apoio e incentivo à intervenção dos pais e das suas associações”, “transferir competências, recursos e meios para as escolas”, “promover incentivos ao mérito e ao desempenho de qualidade, valorizando o primado da dimensão educativa sobre a dimensão meramente administrativa”, “melhorar a imagem pública da Escola e da função educativa”, “colocar a escola no centro das preocupações e do interesse da população portuguesa a todos os níveis”, “desenvolver os níveis de autonomia das escolas”, “privilegiar as funções de acompanhamento e apoio técnico às escolas, designadamente no âmbito do ensino básico”,* (Idem: 5, 6) ou seja, implicava toda uma série de medidas inovadoras no interior de cada escola que poderiam e deveriam modificar a sua imagem pública e a sua relação com o “interesse público” e, por isso, com o Estado.

Em segundo lugar, porque, ao comprometer-se em *“assegurar níveis de escolaridade básica sucedida para todos os alunos”, “promover a integração escolar, social e cultural dos alunos” e “definir denominadores comuns quanto a currículos, dispositivos pedagógicos e padrões de avaliação e certificação, segundo o modelo de uma escolaridade básica única, mas não uniforme, conferindo espaços de autonomia às escolas para encontrarem as suas próprias soluções”* (Idem: 7) o Estado estava, pela primeira vez, a introduzir o domínio curricular/pedagógico no âmbito duma autonomia negociada com as escolas, reafirmada e clarificada no segundo *“compromisso de acção”* do Pacto: *“Celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação, apoiando o desenvolvimento de formas diversificadas de organização pedagógica e administrativa, respeitando a autonomia de cada instituição e a especificidade de cada território educativo”* (Idem: 9).

Sobre a descentralização de competências e funções, que teria que surgir como consequência lógica do novo espaço simbólico representado pela escola, a diferença em relação ao passado traduzia-se, ao nível dos objectivos,

pela enunciação de conceitos promissores: “*equilíbrio dinâmico*” entre as funções do Estado (concepção, arbitragem, regulação, identificação e correcção de assimetrias) e os “*projectos*” educativos diversificados de “*cada território e comunidade educativa*”, transferência de “*competências, recursos e meios*” para os órgãos do poder local e para as escolas (Idem: 5), “*Territorializar as políticas educativas*” através do apoio a “*formas diversificadas de gestão integrada de recursos*” e da adaptação às “*especificidades locais*” (Idem: 6). Para que não restassem dúvidas aos negociadores envolvidos no Pacto, o governo calendarizava intervenções, identificava protagonistas e concertava com eles todo o potencial inovador destes conceitos: reordenamento territorial da gestão da rede escolar, transferência de poderes e de competências para os órgãos de poder local no domínio das infra-estruturas, da acção social, da coordenação intersectorial de níveis e modalidades de formação, de animação sócio-educativa e de complemento curricular (sobretudo na educação pré-escolar e no ensino básico), criação e dinamização de Conselhos Locais de Educação, celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério (respeitando a especificidade de cada território educativo), alteração dos modelos de gestão escolar visando a criação de mecanismos formais de participação das comunidades locais na vida das escolas, criação de sistemas de incentivos ao desenvolvimento de processos de inovação e mudança, avaliação externa e monitorização do funcionamento das escolas, reforma curricular dos ensinos básico e secundário, adopção de medidas de educação e formação ao longo da vida (em especial, dirigidas a pessoas e grupos marcados por processos de exclusão escolar e social) e de segunda oportunidade (para os jovens que tivessem abandonado a escola antes da conclusão da escolaridade obrigatória) e desenvolvimento de processos de definição de cartas escolares integradas.

Em suma, poder-se-á concluir que a descentralização proposta no Pacto, em nome de uma democratização educativa de “tipo novo”, procurava conciliar a visão centralista da L.B.S.E. acerca do sistema e das funções do Estado, com o desenvolvimento centrífugo de outros sistemas, de outras instituições, de outras funções e poderes. Era dos procedimentos concretos desta conciliação, e das propostas que dela decorriam, que emergiam algumas mudanças significativas: não hostilizando o sistema, valorizava-se a escola;

não criticando o municipalismo, enfatizava-se o local e as respectivas comunidades; não acentuando a crise de resultados da política educativa nacional, estimulava-se a sua territorialização; não questionando a hegemonia da administração educativa e escolar, formalizava-se a participação diversificada de parceiros; não comprometendo o poder estatal de definição dos objectivos, negociava-se e contratualizava-se a autonomia das escolas e, enfim, lançava-se a “virtualidade dinâmica” dos projectos educativos de escola, de município, e de território.

Finalmente, sobre o primeiro dos três pontos da diferença em relação ao passado, ou seja, sobre a ineficiência e incapacidade duma intervenção operacional uniforme do Estado relativamente à discriminação positiva dos mais fracos, o Pacto reconhecia a necessidade de definir objectivos, áreas e acções que deveriam ter atenção especial e prioritária.

Em vez da velha tentação de aplicar “tudo ao mesmo tempo e de igual modo em todo o sistema”, o governo propunha-se intervir de forma gradual e controlada nos sistemas intermédios que permitissem a diferenciação das aprendizagens e da formação: *“As acções e iniciativas que asseguram a operacionalização de uma política devem enquadrar-se nos princípios e objectivos definidos e devem ser desenvolvidas de forma faseada, gradual e programada, pressupondo a existência de mecanismos de acompanhamento, avaliação e correcção”* (Idem: 2) e fazendo do sistema educativo *“um sistema de escolas e de cada escola um elo de um sistema local de formação”* (Idem: 6).

O que estava em causa era a convicção dos governantes de que a democratização da educação não se alcançava apenas pela massificação da frequência dos vários níveis de escolaridade, antes exigia a concretização do princípio da equidade educativa, que se poderia traduzir pela consigna de “a cada um segundo as suas necessidades”. É neste sentido que aponta o enunciado no segundo princípio geral do Pacto: *“A finalidade essencial do processo educativo é o desenvolvimento e a formação global de todos, em condições de igualdade de oportunidades, no respeito pela diferença e autonomia de cada um. A formação global é pessoal, cívica, científica, cultural, técnica e prática. A intervenção do Estado deve pautar-se pela promoção das condições para o desenvolvimento do processo educativo, pela concretização*

dos princípios da equidade e da igualdade de oportunidades, pela atenção particular às pessoas e grupos mais desfavorecidos em recursos materiais e culturais, pela correcção das assimetrias sociais e regionais mais gravosas” (Idem: 3).

Sendo assim, tratava-se de operacionalizar a substituição do único “grande sistema” pelos vários pequenos sistemas sectoriais, de nível escolar e de âmbito regional e local. Para que tal substituição ocorresse, era necessário que, simultaneamente, algumas coisas mudassem na configuração dos currículos, na rede de ofertas formativas, nas condições logísticas (recursos humanos, instalações e equipamentos) e na avaliação dos subsistemas que mais poderiam contribuir para a almejada equidade, ou seja, a educação pré-escolar, a educação básica, em particular o seu primeiro ciclo, e o ensino secundário.

Quanto ao pré-escolar, pela primeira vez considerado como condição necessária para *“garantir a universalização da educação básica de qualidade”* era, por isso, objecto de acção prioritária no sentido da sua generalização *“segundo modalidades diversificadas em função da especificidade dos contextos (...)”* e da sua regulamentação através de um quadro normativo próprio de implementação urgente (Idem: 7,11). De igual modo era considerado o 1º ciclo do ensino básico sendo que, neste caso, o problema principal não era o da criação da rede de oferta, mas a sua racionalização e ligação com os outros ciclos do mesmo nível.

Relativamente ao conjunto dos três ciclos da educação básica, os governantes comprometiam-se a assegurar níveis de escolaridade com sucesso para todos os alunos e a promover a sua integração escolar, social e cultural, através da definição de *“(...) denominadores comuns quanto a currículos, dispositivos pedagógicos e padrões de avaliação e certificação, segundo o modelo de uma escolaridade básica única, mas não uniforme, conferindo espaços de autonomia às escolas para encontrarem as suas próprias soluções”* (Idem: 7).

Por último, o Pacto pretendia clarificar em definitivo o lugar ocupado pelo ensino secundário e valorizar a sua diversificação curricular e funcional, nomeadamente os cursos e as modalidades de cariz profissionalizante, tendo em vista o crescimento da sua frequência.

Para “*melhorar a qualidade do processo educativo*” de todos estes níveis de ensino, os governantes confirmavam a necessidade urgente de revisão da “reforma curricular”, abrangendo tanto a educação básica como o ensino secundário, e o desenvolvimento de “*um programa de modernização da administração do sistema educativo nos domínios do «planeamento estratégico», do «acompanhamento», da «auditoria» e «consultoria» às escolas, na avaliação externa e monitorização do funcionamento do sistema e das escolas*” (Idem: 12).

Uma última observação sobre os parceiros implicados pelo Pacto: eram definidos, independentemente da sua importância social ou política, como os “*protagonistas da negociação e das áreas prioritárias de intervenção, segundo uma lógica de geometria variável*” (Idem: 9). A natureza e o alcance da negociação de cada um dos “*dez compromissos de acção*” justificavam esta delegação de protagonismo e de envolvimento dos parceiros na “lógica de geometria variável”. Se, nalguns casos, a negociação responsabilizava maioritariamente os departamentos governamentais e a administração pública central – Ministérios, Secretarias de Estado –, noutros casos, comprometia sobretudo entidades representantes da sociedade civil de âmbito nacional – confederações patronais, confederações sindicais, Confederação Nacional de Associações de Pais, Associação Nacional de Municípios, Conselho de Reitores das Universidades, Conselho Coordenador do Ensino Superior Politécnico, Associação Nacional das Escolas Profissionais, associações nacionais de carácter científico e pedagógico de professores, institutos de investigação, grandes fundações – mas, na maior parte dos casos, envolvia os representantes das comunidades locais, directa ou indirectamente implicados com a educação – escolas, associações de pais, associações de estudantes, centros de formação de associações de escolas, órgãos de poder local, instituições particulares de solidariedade social, entidades responsáveis pelo ensino particular e cooperativo, associações culturais, associações de defesa do património, associações ecologistas, associações locais de índole diversa, personalidades de reconhecido mérito –.

Em suma, poderá concluir-se que a descentralização educativa *sui generis* aberta pelo Pacto, embora cortando com algumas amarras impostas pela visão centralista desconcentradora da L.B.S.E., não operava tanto uma

real transferência de poderes e meios financeiros – substanciais e de conteúdo – para os níveis *meso* e *micro* da administração, mas mais uma divisão de tarefas educacionais entre “*parceiros*” desiguais na capacidade de intervir, na representatividade social e geográfica e nos interesses que defendiam. Em comum, todos reivindicavam a caução do Estado e este, detentor dos meios financeiros, podia escolher os “*parceiros*” mais convenientes para cada uma das negociações, podia incluir ou excluir interesses e podia definir e controlar as regras dos vários processos de descentralização (TEODORO, 1996).

Passados dez anos sobre o Pacto Educativo, entendido sobretudo como um acordo ambivalente quanto à possibilidade da escola pública compatibilizar a igualdade de oportunidades educativas para todos com a diferenciação de percursos escolares para alguns, percebe-se hoje que ele não resolveu aquela questão mas abriu, através da descentralização, espaço para “novas” políticas em matéria de educação. Embora o edifício normativo construído entre 1996 e 2006 (momento em que estamos a escrever), cujos diplomas fundamentais iremos analisar com algum detalhe no terceiro capítulo, não seja mais do que a tentativa do Estado concretizar e caucionar aquela divisão de tarefas, as políticas públicas trouxeram para o debate as perspectivas e os conceitos “novos” que já afloravam no Pacto.

Nesta perspectiva, poder-se-á afirmar que à lógica do Estado educador se vieram somar as lógicas do Estado desenvolvedor e do Estado regulador, ou seja, usando os termos do próprio Pacto, *“A educação e a formação configuram áreas de prioridade política em Portugal. Da sua qualidade depende em parte significativa a sustentabilidade do desenvolvimento do País. A melhoria do nosso sistema de formação não é uma condição suficiente, mas é uma condição indispensável e altamente favorável para o nosso desenvolvimento social”* (Idem: 2), sendo que *“A credibilização do sistema educativo e da escola é imprescindível, associando aos objectivos de alargamento da escolaridade objectivos de qualidade, investimento sustentado e rigor”* (Idem: 4) e que a modernização, regionalização e descentralização da administração do sistema educativo teriam que *“Assegurar um equilíbrio dinâmico entre, por um lado, as funções centrais de concepção, arbitragem, regulação e identificação das assimetrias internas do sistema e, por outro, o*

desenvolvimento de projectos diversificados de cada território e comunidade educativa” (Idem: 5).

Nestas propostas concentrava-se a promessa de um vasto programa político de reforma e recomposição das lógicas estatais no qual se inscreviam quer as palavras-chave típicas da economia, que preparavam simbolicamente a mudança no tipo de intervenção pública (sustentabilidade, qualidade, desenvolvimento social, credibilização do sistema e da escola, investimento sustentado), quer as funções e os conceitos que a pretendiam concretizar no terreno social (arbitragem, regulação, identificação, projecto, território, comunidade).

Mas, tão importante era o assumido explicitamente nos termos do acordo como aquilo que, estando implícito no contexto social e económico, condicionou o seu posterior desenvolvimento: a modernização económica do sistema produtivo imposta pela concorrência neo-liberal e pela globalização, simultaneamente gestionária, tecnológica e social, deveria também ser aplicada ao sistema educativo e produzir neste os efeitos reclamados por aquele. Era necessário gerir o sistema e cada escola com a mesma eficácia que uma empresa, ou seja, reduzindo custos, em particular os custos fixos com pessoal e funcionamento que não correspondessem a ganhos de “produtividade”, melhorando a qualidade através do controlo de “resultados” (exames, “rankings”, PISA) e do “outsourcing” administrativo, diversificando “produtos” (cursos de educação e formação, vias profissionalizantes, currículos alternativos, territórios educativos de intervenção prioritária, centros de reconhecimento e validação de competências) e delegando ou subsidiarizando decisões gestionárias do centro para a periferia.

Em matéria de educação e formação, a lógica política do Estado desenvolvedor-regulador ganhava o espaço de manobra que a sociedade exigia quando, diariamente, era confrontada com os números negros do insucesso escolar, dos abandonos e saídas precoces, das retenções e reprovações, do desemprego juvenil, do trabalho infantil e das comparações com os outros países. Por isso, reduzir rápida e drasticamente estes fenómenos significava alcançar os objectivos da eficácia e da qualidade e, ao mesmo tempo, legitimar a viragem da política educativa para a diversificação e para a heterogeneidade. À velha equação biunívoca «democratização do ensino = igualdade de

oportunidades de sucesso escolar» juntava-se, sem a substituir, a nova equação ambivalente «democratização do ensino = diversificação de oportunidades escolares + diferenciação curricular».

Uma tal junção implicava a redefinição das funções do Estado e a alteração dos processos centralistas e centralizadores da administração. Não se pode gerir a diversidade das escolas, dos cursos, das comunidades e a heterogeneidade das turmas por meio de circulares nacionais. É nesta questão concreta que as lógicas da diversificação, da diferenciação e da eficácia se alinham na exigência de uma certa descentralização e de uma certa transferência de poderes e meios para a periferia do sistema.

Para que a nova equação fosse resolvida no interior de cada sala de aulas, mais do que descentralizar, o Estado tinha que “policentrar” (BARROSO e PINHAL, 1996) ou seja, reconhecer zonas de autonomia de poder aos actores, às escolas e às comunidades que com ela se deparam no quotidiano.

Ao descentralizar, ainda que de forma limitada, tinha que apelar à mobilização de professores, pais, trabalhadores sociais, psicólogos, técnicos do emprego, da segurança social, da saúde, autarcas, animadores socioculturais, associações, colectividades territoriais, instituições particulares de solidariedade social e empresas, tinha que criar condições para o estabelecimento de redes de intervenção, tinha, por fim, que garantir dispositivos de informação, coordenação e controlo.

Como iremos ver nos pontos seguintes, é o próprio Estado que lança e distribui os conceitos que tendem, já hoje e no futuro próximo, a enquadrar a mobilização social em torno das novas prioridades políticas: territorialização e contratualização educativas, projectos educativos e autonomia das escolas e direito de escolha.

Antes de o fazermos, porém, importa procurar estabelecer as principais diferenças que, do ponto de vista da construção das políticas educativas e dos diversos agentes que participam nessa construção, distinguem os conceitos de desconcentração, descentralização e territorialização.

Se, para o Estado, a desconcentração é a substituição de um grande sistema administrativo único e uniforme, com processos de decisão e comando “longínquos”, por vários sistemas mais pequenos, com poderes delegados de “cima”, que “falam” em nome do poder político-administrativo central e perante

o qual são responsáveis, para os agentes exteriores à administração e para a sociedade em geral a desconcentração representa a proximidade física do poder central e da sua legitimidade. A desconcentração é, assim, não só compatível com a centralização como exige a centralização na medida em que não pode abdicar do centro, da transferência de algumas competências e da manutenção da cadeia hierárquica de decisão. O poder desconcentrado pode corresponder a um certo tipo de subsidiaridade admitido pelo centro em nome do controlo e da eficácia de funcionamento do sistema, mas pode, ao mesmo tempo, corresponder à transferência de responsabilidades que o Estado já não quer por razões de racionalidade gestonária de meios e recursos. De qualquer modo, a legitimidade do poder exercido pelos órgãos desconcentrados advém-lhe exclusivamente do seu lugar na cadeia de comando, não tendo qualquer outra, nomeadamente a que lhe adviria de processos electivos.

Embora a limitada matriz desconcentraciionária de representação política em Portugal tivesse sido herdada do Estado Novo, com a instituição dos Governos Cívicos em cada distrito, e se tivesse mantido no Portugal democrático, todos os ministérios adoptaram de forma gradual, mas sem critério, sucessivos “mapas” de desconcentração diferentes, quer do ponto de vista territorial, quer do ponto de vista da natureza e do nível dos poderes desconcentrados. Assim, as lógicas de acção de cada ministério oscilaram entre a desconcentração para a subsidiaridade e a desconcentração para a racionalização. Na educação, no período anterior à aprovação da L.B.S.E., as Direcções Escolares de âmbito distrital e, sobretudo, as Delegações Escolares concelhias eram exemplos eloquentes do primeiro tipo de desconcentração; posteriormente, a criação de Direcções Regionais de Educação, abrangendo as regiões-plano instituídas pela implementação das Comissões de Coordenação Regional, correspondeu ao novo perfil, do segundo tipo, de desconcentração sectorial educativa¹².

Processos mais ou menos semelhantes ocorreram na agricultura, na saúde, no trabalho e emprego, na administração interna, no ordenamento do território e ambiente, na economia, no turismo, na justiça, etc. Ou seja, as lógicas de acção política sectorial desconcentrada do Estado foram passando

¹² Na “Introdução” ao livro “Memória para um Futuro” explicamos pormenorizadamente a génese das Direcções Regionais de Educação no contexto sócio-político posterior à LBSE (ver Bibliografia).

da dessincronia pura para estádios de sucessiva adaptação impostos pelas realidades emergentes do associativismo local, das operações integradas de desenvolvimento, das iniciativas locais de desenvolvimento, da aplicação de regras e apoios comunitários e do próprio reforço do poder municipal (MOISÉS MARTINS, op cit.).

Para o constitucionalista Vital Moreira¹³ *“A projectada harmonização territorial da administração regional do Estado constitui uma medida obrigatória da racionalização e da própria «legibilidade» da administração pública. (...) De facto, não faz sentido a subsistência de numerosas divisões territoriais dos serviços regionais do Estado («direcções regionais», «administrações regionais», etc.) distintas de ministério para ministério e mesmo diferentes dentro do mesmo ministério, sem qualquer justificação razoável. (...) Ora, as cinco regiões-plano, inicialmente criadas para efeitos de planeamento e desenvolvimento regional, foram-se tornando também uma incontornável referência geográfica da administração regional do estado, não sendo por acaso que elas foram escolhidas como base territorial das estatísticas regionais da U.E. (daí a designação de NUT II, por que também são conhecidas). (...) Do que se trata, sim, é de a tornar a regra da administração territorialmente desconcentrada do Estado, homogeneizando a actual diversidade e pondo fim à actual confusão da divisão territorial do país.”.*

Embora a desconcentração seja basicamente um processo do domínio do administrativo e a descentralização seja uma estratégia do domínio do desenvolvimento, é este quadro evolutivo, em que a desconcentração precede e “prepara” a descentralização, que, muitas vezes, conduz à confusão entre os dois conceitos (BARROSO e PINHAL, 1996).

Do ponto de vista jurídico, a descentralização política e administrativa só pode envolver as autarquias locais previstas na Constituição da República, ou seja, as regiões, os municípios e as freguesias. Se estas duas autarquias são detentoras de uma legitimidade própria, democrática, complementar, e às vezes alternativa, à legitimidade da própria administração central e do governo dirigente, então, ainda nas palavras daquele constitucionalista “ (...) *para haver regionalização em sentido próprio, com a instituição das regiões administrativas*

¹³ Ver *Regiões e distritos*, artigo no jornal Público de 28.03.2006, de Vital Moreira

previstas na Constituição, não basta ter uma divisão regional do território nem serviços administrativos regionais. Para isso torna-se necessário criar autarquias territoriais de nível regional, com atribuições próprias e órgãos representativos próprios, incluindo pessoal e recursos financeiros próprios, como sucede hoje com as freguesias e municípios. E para isso é preciso um referendo, que é uma condição constitucional da regionalização. Enquanto isso não suceder, só pode haver o que desde há muito existe, ou seja, uma administração regional do Estado, com serviços que integram os departamentos ministeriais ou institutos públicos nacionais.” (MOREIRA, op. cit.)

Sendo assim, a descentralização pode ser entendida como um processo político-administrativo de criação de múltiplos poderes com autonomia relativa, onde, ao mesmo tempo, convergem e conflituam o interesse do Estado e o interesse autárquico através de sistemas de comando, gestão, financiamento, realização e fiscalização próprios. Na mesma perspectiva, podemos considerar a descentralização como um processo de repartição de competências entre o centro e as diversas periferias, que visa um certo tipo de desenvolvimento local e que se traduz por vantagens para ambas as partes. Para a administração central o interesse imediato é sobretudo de ordem da racionalização financeira e burocrática, para as administrações periféricas trata-se da afirmação da sua própria identidade e poder de representação. De algum modo “baralhando” esta lógica de convergência de poderes originários de sentidos distintos, a administração central aproveita para “devolver” a sua autoridade sobre domínios específicos, transferindo-a sem reservas para entidades que gozam de independência funcional (caso dos institutos e empresas públicas bem como das autarquias), delegando-a conjunturalmente para níveis administrativos mais baixos e mais próximos dos cidadãos (caso das autarquias) ou transferindo apenas tarefas de execução sem o correspondente poder de decisão e sem o necessário “pacote financeiro”. Como já referimos, tudo isto tem levado à confusão entre descentralização e desconcentração.

Até 1974, em Portugal, as autarquias locais praticamente não existiam enquanto fontes legítimas de poder conferido pelo voto livre. Existiam sim, tal como os serviços desconcentrados da administração pública, enquanto delegações territoriais do governo. Após o 25 de Abril, ao contrário dos

serviços desconcentrados da administração central, as autarquias locais, que também são Estado e administração pública, deixaram de representar a administração central junto dos cidadãos, e passaram a ser os representantes destes junto do poder central. Esta mudança radical na natureza política do edifício administrativo público e na repartição de competências entre diferentes níveis dos seus vários sistemas sectoriais não se fez sem sobressaltos, indefinições e disputa renhida de esferas de influência. Contudo, e essencialmente por razões históricas ligadas à 1ª República mas também pelas dinâmicas sociais locais produzidas pela revolução, apenas os municípios se constituíram como embriões de “contra-poder” face ao Estado central, já que as freguesias estiveram durante os últimos trinta anos desprovidas de atribuições e meios significativos e as regiões (excepção feita às regiões autónomas dos Açores e Madeira que política e administrativamente se desenvolveram como fortes contra-poderes, embora contraditoriamente dependentes e alimentados pelo orçamento do Estado central) nunca foram concretizadas pelo voto popular.

Não admira, assim, que as representações sociais da descentralização estabeleçam hoje como certa a equivalência entre a descentralização (qualquer que seja o seu tipo e grau), o poder autárquico (qualquer que seja a sua natureza e alcance), a territorialização das políticas (qualquer que seja o âmbito geográfico e social do território e das políticas), o poder local (qualquer que seja a fonte do poder e qualquer que seja o significado do local) e o municipalismo (qualquer que seja a câmara municipal).

Na verdade, tal equivalência não pode ser tomada pelo seu valor simbólico, por diversas razões:

Primeiramente, a descentralização em sentido restrito, como atribuição e transferência de competências e recursos financeiros específicos, regulada por leis próprias, da administração central do Estado para as administrações autárquicas locais, pode ser considerada como uma condição necessária para a existência do poder autárquico, mas não é concerteza a condição suficiente. O poder real das autarquias depende mais do seu nível de desenvolvimento e dos resultados eleitorais para os seus órgãos – da legitimidade assim obtida para melhor se posicionar na negociação com o Estado e na mobilização das capacidades endógenas e exógenas – do que das competências transferidas.

Aliás, regra geral, as atribuições próprias e as competências transferidas são reinterpretadas por cada autarquia, em função de critérios de oportunidade política, económica e social. Por isso, o poder das regiões (se existissem), dos municípios e das freguesias, é tão distinto entre autarquias do mesmo nível.

Em segundo lugar, sendo as decisões de descentralizar, do que descentralizar e para quem descentralizar, variáveis de ministério para ministério, quando são tomadas, num dado sector do Estado, abrangem todas as autarquias do mesmo tipo ou nível administrativo, mas não produzem os mesmos resultados em todas. Nem a coordenação territorial entre autarquias existe (veja-se o caso dos transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), nem as políticas de territorialização sectorial escapam à resistência e às iniciativas das autarquias já instituídas (veja-se o caso recente da “racionalização territorial” de alguns serviços públicos, em particular das escolas do 1º ciclo, das urgências hospitalares ou das maternidades). As múltiplas descoincidências sectoriais, territoriais e temporais da descentralização aconselham a que não se tome a descentralização como um processo burocrático e estático de transferência de competências e meios, mas sim como *“um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do «local», um lugar de negociação / uma instância de poder / e um centro de decisão”,* percurso esse que, não sendo linear, *“admite múltiplas variantes e modalidades, conforme a diversidade dos contextos e das situações.”* (BARROSO e PINHAL, 1996: 11).

Ora, para o Estado, é justamente por causa das consequências da variabilidade temporal, espacial e circunstancial da descentralização, que se justifica avançar com o conceito praxiológico de territorialização enquanto instrumento capaz de regular, de novo, a relação entre as lógicas políticas de âmbito nacional e de âmbito local. Deste ponto de vista, a territorialização seria supostamente capaz de fazer convergir tudo o que, com a descentralização, parecia ou ameaçava divergir: desenvolvimento económico e integração social, ordenamento do território, gestão ambiental e de recursos naturais, acesso às novas tecnologias de comunicação e informação, acesso aos cuidados continuados de saúde, formação escolar e profissional, etc. Ou seja, os compromissos “permanentes” sobre tarefas definidas pela descentralização

passariam, com a territorialização, a compromissos “temporários” sobre objectivos partilhados pelo nível central e pelo nível «local». Nesta perspectiva, podemos considerar que a territorialização das políticas é o resultado da convergência, num determinado espaço e num determinado tempo, do poder estatal e dos poderes periféricos de escala variável – das autarquias enquanto tais, mas também das comunidades locais, das associações, das empresas, das entidades públicas e privadas, enfim, do “poder local” – possibilitados pela descentralização. Em suma, longe de ser um recuo do Estado, e ainda menos uma fuga, a territorialização representa hoje uma redistribuição de poderes entre o centro e os “poderes locais”.

Por fim, é necessário ter em conta as questões essenciais – o tempo e o modo – que distinguem o municipalismo e a descentralização.

Num Estado fortemente centralizado, como o era o Estado Novo, a divisão de tarefas entre administração central e municípios remetia para estes a função crucial de controlo político directo sobre as populações. Através da nomeação governamental do presidente da Câmara e da distribuição de cargos pelos fiéis do regime, da fiscalização política exercida pelo governo em relação a determinadas deliberações municipais e da exiguidade na alocação de recursos de toda a ordem, os municípios estiveram durante várias décadas “domesticados” e inoperantes do ponto de vista do desenvolvimento local, mas simultaneamente activos na defesa ideológica e política do corporativismo e na representação dos interesses restritos de determinadas famílias e figuras que sustentavam o salazarismo e a “normalidade” social local (OLIVEIRA, 1996).

Em nome da “paz social”, garantida pelos dispositivos repressivos do regime e pelo silenciamento da comunicação social, o associativismo e a participação cívica não eram toleradas. Os baixos níveis de educação, cultura e informação eram vistos como vantagens a preservar.

Sem dinheiro para investir ou sequer para resolver as situações do quotidiano, sem representatividade eleitoral que lhes permitisse coordenar esforços para o desenvolvimento local e sem capacidade para influenciar o “fomento nacional”, restava aos municípios pedir a esmola do apoio estatal e agradecer as benesses conseguidas através dos compadrios e da troca de favores.

Foi neste contexto que se desenvolveram os sinais contraditórios que ainda hoje caracterizam o municipalismo: por um lado, um certo “chauvinismo” que produziu a conservação acrítica de relações sociais passadistas e glorificou os favores obtidos por influência de “gente ilustre” e, por outro lado, o voluntarismo executivo, mais interessado em evitar que cada município “fosse desconsiderado” pelos vizinhos e pelo poder central do que em promover melhores condições de vida. Aos municípios colou-se a imagem duma burocracia ineficaz e discricionária, duma administração economicamente impotente e duma liderança sustentada pelo caciquismo político local.

Se, durante o Estado Novo “as *competências municipais eram irrisórias, limitando-se a pouco mais do que conceder licenças e passar atestados e certidões*” (FERNANDES, 1999 a: 165) e se, para a tutela administrativa do Estado, “a *incompetência municipal era a regra e a competência a excepção*” (Idem), não admira que aquelas características do municipalismo, na ausência de um quadro mínimo de descentralização, se tivessem enraizado fortemente na sociedade e produzissem, ao nível local, a cultura de desconfiança e inveja que a democracia herdou.

Em parte por essa razão de ordem subjectiva e em parte por razões objectivas ligadas às urgências do desenvolvimento económico e social, com a democracia, desapareceram os aparelhos locais de controlo ideológico e político mas mantiveram-se as raízes profundas do velho municipalismo.

A mobilização social e política em torno da satisfação concreta e imediata das necessidades básicas das populações não precisou de esperar pelo enquadramento legal da descentralização para intervir: “*Quando se realizaram eleições para a Assembleia Constituinte, em 25 de Abril de 1975, estava consumada não apenas a ruptura com o corporativismo no plano das estruturas do poder local como havia já a experiência política e social acumulada para definir um novo quadro jurídico para novas autarquias que assegurasse a descentralização possível, reclamada por todos os partidos e pelas populações, assim como a participação activa dos cidadãos na vida das comunidades locais*” (OLIVEIRA, op. cit: 353). Mas “ (...) o carácter vago e a natureza ambígua de muitas das disposições da Lei 79/77 (Lei das Autarquias), em parte devidas à pouca experiência acumulada por um poder local democrático com poucos meses de existência e a uma prática de caciquismo

local dificilmente destrutível, vieram tornar indispensável um novo enquadramento jurídico global para as autarquias (...)” (Idem: 364).

César Oliveira reforça a questão anterior: é a permanência, no tempo e no espaço, das características do velho municipalismo, aliada à recorrente penúria de financiamento das suas atribuições e competências, ao progressivo desajustamento da sua capacidade técnica e de coordenação e à fraca escolarização e informação das comunidades e das suas elites administrativas, que ajuda a perceber simultaneamente a prática municipal “insatisfatória” por parte dos responsáveis locais e a norma “desconfiada” da descentralização por parte da administração central. No essencial, as “mentalidades” paroquiais laboriosamente construídas por décadas de ditadura resistiram ao sobressalto democrático.

Embora o “pacote legislativo autárquico”¹⁴ de 1984 e a legislação que se lhe seguiu tenham gradualmente esbatido alguns dos aspectos mais gravosos do municipalismo corporativista, quer a não correspondência entre expectativas sociais e meios financeiros disponíveis, quer a descoincidência entre as práticas autárquicas reais e o ordenamento jurídico descentralizador, fizeram de novo emergir no municipalismo democrático algumas das características do anterior: a dependência, a ambiguidade, o voluntarismo praticista que leva à inobservância de preceitos legais, ao tráfico de favores e de influências e à “labiríntica” relação com a administração central (RUIVO, 2000).

Sendo a descentralização condicionada, em grande medida, pelos modos e pelos montantes das transferências financeiras correspondentes, os seus efeitos na imagem do novo municipalismo foram devastadores: *“O comentário que naturalmente suscita este ordenamento jurídico é que ele nada altera da concepção política vigente no regime anterior não obstante ter sido produzido num Estado democrático e, constitucionalmente, descentralizado (...). Direi mesmo que há, pelo menos objectivamente, uma utilização perversa do sistema democrático. Aproveita-se a sensibilidade e proximidade dos eleitos locais em relação aos seus eleitores para os pressionar a responder a solicitações expressas num flagrante desequilíbrio de poderes e recursos entre municípios e administração central.”* (FERNANDES, 1995: 40). Ora, é neste

¹⁴ Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março; Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro e Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro

aproveitamento político que a administração central faz da descentralização que parece residir o retorno à visão instrumental dos poderes periféricos do regime salazarista, em que os municípios não serviam os interesses das populações mas do governo. Só que agora a instrumentalização é feita ao “contrário”, isto é, em nome dos princípios democráticos da subsidiaridade, das decisões mais próximas e mais rápidas, da negociação “participada” pelos directamente interessados. E, por isso, os eleitos autárquicos se sentem compelidos a agir, mesmo sem dinheiro ou sem cobertura legal, complementando ou substituindo o Estado até nos domínios que supostamente a este estão reservados.

O novo municipalismo, muitas vezes tratado como Poder Local ou Poder Autárquico, é assim o resultado complexo e ambíguo do cruzamento, no tempo e no espaço, de um modelo de descentralização incompleto com a herança pesada do poder não democrático que a viu nascer. Se, de uma forma geral, descentralização e municipalismo não se podem confundir, em matéria de educação convirá explicitar-lhes mais criticamente as diferenças.

2.3**AS AMBIGUIDADES DA TERRITORIALIZAÇÃO EDUCATIVA**

(OU O DESPONTAR DA PASSAGEM DUMA TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA AS POLÍTICAS EDUCATIVAS DOS TERRITÓRIOS)

A propósito da construção do bem comum, no ponto 1.3, parafraseando Mabileau (op cit., 1999), dissemos que do ponto de vista da análise das políticas estatais, hoje em dia já não faz sentido abordar as questões do desenvolvimento local separando as políticas sectoriais nacionais das políticas territoriais porque a acção pública é essencialmente uma acção transversal, caracterizada pela multipolaridade dos lugares de decisão e pela negociação das suas interdependências. Ora, pensamos ser, justamente, no carácter transversal e multipolar da acção pública de um Estado em transição funcional que devem ser procuradas as raízes do conceito de territorialização educativa e as justificações para o seu uso político (BARROSO e PINHAL, 1996).

Já referimos antes que descentralização e territorialização são conceitos que se referem a processos de natureza e forma distintos. Enquanto a descentralização só tem um sentido, isto é, corresponde à transferência formal, de cima para baixo, de atribuições, competências e meios de uma instância com poder e legitimidade para iniciar esse processo para outros centros de poder pertencentes e dependentes da mesma estrutura, caso da administração pública, o segundo tem dois sentidos, ou seja, corresponde a processos que conjugam, formal e informalmente, iniciativas vindas de vários centros ou de várias estruturas com capacidade autónoma de decisão para a periferia dessas estruturas e destas, de novo, para os centros, estabelecendo um novo tipo de relações entre os intervenientes nesse processo.

Esta diferença é fundamental do ponto de vista dos princípios que, no domínio educativo, determinam a distribuição de poderes e a sua inter-relação: enquanto no primeiro caso o que está em causa é uma questão funcional que, embora fundamentada por razões técnicas, adquire significado político na gestão do sistema educativo, no segundo caso é o próprio modelo de

organização e de decisão da política global que está em causa. De facto, a descentralização funcional, na medida em que opera uma transferência de poderes (de concepção, de planeamento, de decisão, de controlo e avaliação) de um órgão de administração geral para um órgão de administração especializado e espacializado, introduz novos sujeitos colectivos no processo de realização da política educativa, mas não altera a sua natureza administrativa endógena. Já a territorialização da política educativa (que, na maior parte dos casos, entre nós, se confunde com uma descentralização territorial) implica diversos órgãos, exógenos e exteriores à administração pública, dotados de autonomia e capacidade para retroagirem sobre o sistema, decompondo-o em vários novos subsistemas (FERNANDES, 1988).

Embora em Portugal o conceito de territorialização tenha surgido com algum vigor simbólico entre os meados da década de oitenta e os meados da década de noventa, sobretudo através dos debates produzidos pela aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo e dos simultâneos trabalhos e propostas da Comissão de Reforma do Sistema Educativo¹⁵, só em 1996, com a criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária¹⁶ (T.E.I.P.) o conceito ganhou algum significado prático e político. Herdando da França – onde os temas da descentralização e da autonomia das escolas ocuparam a discussão pública e científica vinte anos antes – os princípios de justiça das Z.E.P (Zones d'Education Prioritaire, criadas em 81/82), os T.E.I.P introduziram significativas novidades no campo educacional português na medida em que, usando conceitos introduzidos por Rui Canário uns anos antes, opuseram à lógica da reforma instituída uma lógica instituinte, ou seja, mudanças *“produzidas nos contextos organizacionais a partir da acção e interacção dos respectivos actores sociais.”* (CANARIO, 1992:9).

Parece, por isso, importante dedicar-lhes alguma atenção enquanto exemplo pioneiro de posteriores medidas de política educativa territorializada.

¹⁵ A Comissão de Reforma do Sistema Educativo (C.R.S.E.) foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 8 / 86, presidido por Cavaco Silva e com maioria absoluta da Aliança Democrática (A.D.) coligação formada pelo P.S.D. e C.D.S.

Faziam parte da C.R.S.E., entre outros, Roberto Carneiro, Tavares Emídeo, Marçal Grilo, Manuel Patrício, Bártole Paiva Campos, Eurico Lemos Pires, António Sousa Fernandes, João Formosinho.

¹⁶ Os T.E.I.P. foram criados pelo XIII Governo através do Despacho 147-B/ME/96, publicado no D.R. nº 177 de 01.08.1996.

No entanto, antes de o fazermos, importa compreender o alcance que os processos de descentralização e territorialização educativa tiveram em França, alguns anos após a crise de 1968, porque as suas influências e consequências tardias em Portugal são claras e significativas.

Em 1982, um relatório intitulado “Décentralisation et démocratisation des institutions scolaires”¹⁷, ao propor que a renovação das instituições permitisse desencadear a dinâmica descentralizadora – portadora de iniciativa, criatividade e eficácia – e implementar os mecanismos de regulação e prevenção dos riscos de crescimento das desigualdades socioculturais, fixava os limites da política de descentralização educativa francesa: o Estado descentraliza as iniciativas mas mantém a função de regulação e de correcção das desigualdades.

Por outro lado, ao reafirmar que a escola pública deveria continuar a ser um instrumento protector contra as possíveis tentativas de transformação que conduzissem à direcção ou tutela directa da escola por parte da administração local, o relatório não só guardava distâncias relativamente à “bondade” das comunidades como estabelecia o primado da escola enquanto representante do local. Ou seja, em nome do princípio democrático da defesa da igualdade de oportunidades para todos, representado localmente pela escola pública, o Estado protegia a comunidade de si própria.

Mas com a criação das zonas de educação prioritária (Z.E.P.) em 1981/1982, a “leitura” do local proposta pelo relatório complexifica-se: o local torna-se “confiável” e a sua administração passa a ser entendida como parte da solução para resolver um problema específico, o insucesso escolar, sentido em larga escala. A política educativa é, então, territorializada no sentido em que é construída por referência a um dado espaço, que pode corresponder ou não ao território das instâncias administrativas territoriais, e a um dado problema, com a intervenção activa dos actores locais.

Esta territorialização implicava também um outro entendimento da função social da escola, que vai muito para lá da simples reorganização de espaços educativos estabelecida pela descentralização: a criação das Z.E.P. reorientava as próprias funções do Estado, já que a descriminação positiva que

¹⁷ Trata-se de um relatório produzido por Luc Soubre, citado por B. Charlot (1994)

as inspirava estabelecia implicitamente que a democratização podia ser conseguida pela diferenciação de currículos e percursos escolares e não apenas pela unificação.

Pela aplicação da legislação descentralizadora da década de oitenta¹⁸, o estatuto de estabelecimentos públicos nacionais que tinham os *collèges* e os *lycées* passa a ser o de estabelecimentos públicos locais de educação (EPLE). Embora dispondo de maior autonomia pedagógica, educativa, administrativa e financeira, estas escolas mantiveram-se fora da tutela das administrações locais, ou seja, do ponto de vista jurídico as medidas que conduziram ao reforço do poder das escolas continuavam a estar dentro da lógica do relatório de 1982.

No entanto, a nova correspondência entre patamares administrativos franceses e as funções educacionais passa, então, a constituir um sistema de competências repartidas¹⁹:

- i) o Estado tem a responsabilidade de definir os objectivos nacionais e os conteúdos do ensino, de emitir os diplomas, de recrutar, formar, pagar e gerir o pessoal, e de assegurar as despesas de funcionamento;
- ii) a comuna conserva as suas responsabilidades tradicionais de construção e manutenção das escolas primárias e *maternelles* (jardins de infância);
- iii) ao departamento fica atribuída a construção e manutenção dos *collèges* (estabelecimentos de ensino do secundário inferior);
- iv) e a região assume as mesmas responsabilidades relativamente aos *lycées* (estabelecimentos de ensino do secundário superior), que, neste caso,

¹⁸ Leis de 7 de Janeiro de 1983, de 22 de Julho de 1983 e 25 de Janeiro de 1985.

¹⁹ Para que se compreenda a correspondência estabelecida é necessário ter em conta, por um lado, a correspondência entre níveis de administração portugueses e franceses e, por outro lado, os respectivos níveis de ensino. Embora não sendo completamente rigorosa, porque em Portugal não existem Regiões com estatuto político e administrativo idêntico às francesas, podemos considerar as seguintes correspondências administrativas:

Comuna / Freguesia; Departamento / Município; Região / “Região” (NUT II).

Quanto aos níveis de educação e ensino, a correspondência é a seguinte:

Maternelle / Educação pré-escolar (JI); Primaire / 1º Ciclo (E.B.); Collège (Sec. Inferior) / 2º e 3º Ciclos (E.B.) ; Lycée (Sec. Superior) / Ens. Secundário.

Enquanto em Portugal é o Estado, através do governo e da administração central, a tutelar pedagógica e administrativamente todos os níveis do ensino público, em França uma parte mais substancial das competências relativas a essa tutela está descentralizada por aqueles níveis administrativos.

vão mesmo para lá das suas obrigações legais, investindo igualmente no ensino universitário.

Para as regiões, chamadas a contribuir para a elevação rápida da frequência do ensino secundário superior e do universitário, esta redistribuição de poderes representa a possibilidade de pensar a gestão do espaço regional, planificar, escolher ou arbitrar entre várias hipóteses, em suma, elaborar uma política escolar. Ou seja, a Região intervinha na educação já não como espaço onde se localizam estabelecimentos de educação sob o comando directo do centro do sistema, mas como espaço sobre o qual uma administração periférica detém poder (LOUIS, 1994).

A Lei de Orientação Educativa de 1989 (que do ponto de vista político pode ser equiparada à nossa Lei de Bases do Sistema Educativo), ao mesmo tempo que esclarecia as fronteiras entre as funções e domínios de intervenção das administrações territoriais, das associações e das fundações, determinava que todos os estabelecimentos de educação deveriam passar a definir um projecto educativo próprio que colocasse o aluno no centro do sistema educativo francês.

Em 1991, dez anos após o “Relatório Soubré”, o Plano de Modernização do serviço público da Educação Nacional estabelecia como significativos indicadores da mudança o aumento da responsabilidade de todos os escalões do sistema, dando aos diversos decisores a possibilidade de escolha, e o alargamento da procura da educação e da investigação, através do estímulo dessa procura. Em nome da modernização, lá como cá – embora com alguns anos de antecedência –, a administração deveria sobretudo impulsionar, animar, dar coerência, contratualizar, avaliar, em suma, regular.

Num balanço resumido deste período descentralizador e territorializador, François Louis (1996) destaca, entre outras, as seguintes vantagens:

i) o fim do isolamento do ensino secundário no domínio do planeamento escolar (determinação das necessidades de formação, programação previsional de investimentos a realizar e respectiva localização, construção, manutenção e funcionamento dos estabelecimentos, com representação nos respectivos conselhos de administração);

ii) a renovação quantitativa e qualitativa das escolas (aumento das superfícies disponíveis, melhores condições de segurança e maior grau de satisfação dos directores);

iii) a modernização dos serviços académicos (simplificação dos actos de gestão administrativa, clarificação dos procedimentos, simplificação dos cargos, preparação do “regresso às aulas” e economia de meios);

iv) e a concretização de uma certa autonomia pedagógica (utilização das dotações em horas de ensino, organização do tempo passado na escola, elaboração de um projecto educativo de escola, adopção de um orçamento próprio e livre estabelecimento de acordos e negociações com entidades exteriores à escola).

Para este responsável do M.E. francês, havia mais duas consequências relevantes do processo: por um lado, as responsabilidades acrescidas das regiões no que respeita ao desenvolvimento da formação profissional e, por outro lado, as realizações e iniciativas autónomas, tomadas pelas regiões e pelos departamentos com vista à luta contra o insucesso escolar, ao ensino das línguas estrangeiras e regionais e à promoção do ensino técnico.

Quanto à primeira questão, diz-nos Louis: *“(...) O Conselho regional tornou-se a instância programadora das respostas a dar às necessidades de formação profissional dos jovens e do desenvolvimento do conjunto de vias de formação profissional possíveis: formação profissional sob estatuto escolar, aprendizagem, contratos de inserção em alternância e acções «jovens», anteriormente comandadas pelo Ministério do Trabalho e da Formação Profissional (acções proporcionando uma qualificação imediata; outras, num prazo máximo de cinco anos). Estas diferentes formações, anteriormente concebidas a partir de circuitos de decisão e de financiamento estranhos uns aos outros, vão ser progressivamente reunidas num plano regional de desenvolvimento das formações profissionais dos jovens. (...) Assim, o papel da autoridade regional é reforçado e a Educação Nacional é hoje implicada na globalidade das vias que esse plano deve abranger: a formação inicial, a aprendizagem, tendo-se em conta o objectivo previsto pela lei de desenvolver formação de aprendizagem nos liceus, bem como os contratos de inserção em alternância e acções de formação profissional contínua de jovens.”* (LOUIS, 1996: 43).

Quanto à segunda questão, após exemplificar sobre a capacidade de intervenção autónoma de algumas regiões e departamentos (região Rhône-Alpes, com a operação «Permis de réussir» que abrangia os liceus e cujo objectivo era lutar contra o insucesso escolar; região Languedoc-Roussillon, com acordos em liceus para a aprendizagem facultativa de língua e cultura regionais – catalão e língua de occitanie - ; região do Pays-de-la-Loire, com o programa «Syllabus», para a descoberta ou o aprofundamento das línguas vivas; região de Borgonha, com um sistema de ajuda regional à orientação de raparigas para o ensino profissional técnico), o responsável conclui e questiona ironicamente: “ *Desta forma, a região demonstra que não tenciona manter-se limitada aos assuntos de ordem, contestando, na prática, a repartição das competências de 1983, a qual proíbe normalmente que as autarquias penetrem num terreno reservado à Educação Nacional: o domínio das questões de natureza pedagógica. Mas será que alguém pensou seriamente que os autarcas não queriam um dia ser reconhecidos como parceiros por inteiro do sistema educativo e, por conseguinte, como responsáveis capazes de, com toda a razão, exprimirem o seu ponto de vista sobre assuntos que interessam à maior parte da população?*” (Idem: 44).

Também analisando o processo de descentralização e territorialização progressiva ocorrido em França, Bernard Charlot (1994) chama-nos a atenção para a importância assumida pelos conceitos de *partenariado* e *rede* no campo educacional francês e sublinha que o verdadeiro território da acção educativa descentralizada é muitas vezes aquele que integra, de modo semi-informal, uma rede de *partenaires* institucionais, municipais, associativos, etc. Na medida em que tal informalidade tinha que ser contida nos limites definidos a nível nacional, sob pena do sistema estiolar numa miríade de políticas educativas locais diferentes e, eventualmente, contraditórias, a autonomia dos estabelecimentos e o compromisso das administrações territoriais deviam ser exercidas no quadro de um *contrato* e sobre a base de um *projecto* ou de um *plano*. Para assegurar que o conjunto do dispositivo era eficaz, que evoluía sem grandes distorções locais e que produzia as compensações esperadas, o Estado tinha que introduzir os procedimentos de avaliação nacional de todos os alunos (os exames), coisa que, aliás, não fazia quando geria directamente todo o sistema.

Para este investigador francês, o conceito-chave da territorialização era o projecto, de escola e das administrações locais: *“il permet d’adapter l’action pédagogique et éducative à l’hétérogénéité du public, de mobiliser les acteurs locaux, d’évaluer et d’ajuster les actions là même où elles se déroulent, d’organiser la mobilisation générale des ressources, d’articuler la politique nationale sur une mise en oeuvre locale.”* (CHARLOT, 1994: 42). Tanto mais que, através do projecto educativo local, seria finalmente possível conciliar o princípio da igualdade e o princípio da diversidade, ambos tão reclamados pela modernização do serviço público educativo francês (MICHEL, 1996).

Sublinhando que a territorialização das políticas educativas em França é claramente uma política de Estado, de um Estado regulador que distribui uma parte dos seus poderes mas que ao mesmo tempo blinda o sistema contra os efeitos “perversos” dos poderes localistas, Charlot enuncia cinco razões pelas quais considera que esta estratégia de condução do processo descentralizador não pode ser dada como definitivamente adquirida:

Em primeiro lugar, outras políticas que se definem explicitamente a partir de um território, e que encerram uma dimensão educativa, cruzam a estratégia nacional. É o caso das políticas regionais de desenvolvimento económico, ou das políticas municipais de «desenvolvimento social dos bairros» – em que o ministério francês eventualmente se confronta com uma região, uma municipalidade ou até com outros sectores do Estado. Estas políticas têm a sua lógica própria e tendem a criar «projectos educativos locais» que vão muito além de acções «complementares» passando-se, pouco a pouco, da gestão local dos meios a uma redefinição, inicialmente implícita mas logo depois explícita, dos fins: *“Apesar do centralismo, os actores e as instituições educativas estão de uma certa maneira «condenados» a ser autónomos, o que conduz a que o desenvolvimento de políticas e dinâmicas educativas locais não seja inteiramente determinado a partir das instâncias centrais.”* (CANÁRIO, 1996: 8)

Em segundo lugar, a mesma «deriva» ameaça o estabelecimento escolar. Em princípio, o projecto de escola não é mais do que a construção de um método local para concretizar os objectivos nacionais. De facto, nos «desacordos e arranjos» (DEROUET, 1988) que se produzem no interior das escolas, são mais os fins e as lógicas que estão em causa, do que apenas os

meios e as iniciativas. Mais do que em qualquer outra instituição pública, é na escola que se confrontam a lógica familiar de ocupação das crianças, a lógica política da igualdade de sucesso escolar, a lógica corporativa da defesa da profissão, a lógica universitária do saber, etc.

Em terceiro lugar, entre os diversos territórios locais, e também entre cada um deles e o Estado, são possíveis diversos sistemas de alianças. Charlot, a propósito do estatuto específico das Z.E.P. e das “bacias de emprego” exemplifica: *“Il n’est pas impossible d’imaginer une situation où les chefs d’établissement décrocheraient progressivement de la chaîne administrative pour établir des liens directs avec une collectivité territoriale – notamment s’ils se sentent politiquement plus proches du président du Conseil général ou regional que du Recteur ou du Ministre.”* (CHARLOT, op. cit: 43)

Em quarto lugar, a dificuldade do Estado em manter a condução da territorialização das políticas educativas é tanto maior quanto maior é a ausência de um discurso político forte sobre a educação. O Estado tem um discurso gestor, argumenta em termos de resultados, de percentagens, de fluxos, mas sem uma simbologia socialmente mobilizadora que, pelo contrário e como tendência crescente, está a surgir nos mais diversos espaços locais. A este propósito Charlot lembra que *“Il existe aujourd’hui un déficit d’imaginaire politique dans la société française, et un déficit de sens dans l’école française. Non seulement ce déficit est contre-productif, en ce qu’il engendre de l’échec scolaire (Charlot, Beautier, Rochex, 1992), non seulement il est dangereux, en ce qu’il laisse sans réponse la question du lien social, mais en outre il prive l’État d’une légitimité spécifique fondant sa fonction arbitrale et régulatrice. Car s’il ne s’agit que d’efficacité économique et gestionnaire, et non plus d’un Project politique exprimant la volonté générale de la République (ou de l’Europe...), il peut arriver que la région ou l’établissement se considèrent comme plus performants que l’État, et donc plus légitimes.”* (CHARLOT, op. cit:44). Uma tal possibilidade (nalguns casos, já uma realidade...) trás consigo o “dilema” colocado por Alain Michel: *“Um estudo da OCDE realizado em 1993, no âmbito do projecto INES (...) sobre os níveis de tomada de decisão nos seus países membros, permitira já constatar algo de interessante: é preciso fazer a distinção entre autonomia da escola e descentralização ao nível das autarquias locais. Os países onde essas autarquias têm mais poderes, em matéria de*

gestão escolar, não são aqueles em que as escolas têm mais autonomia: uma tutela próxima é, por vezes, mais pesada do que uma tutela longínqua...Há, portanto que escolher, em matéria de descentralização: dar mais poderes às escolas ou às autarquias locais?” (MICHEL, op. cit: 97)

Em quinto lugar, a política de Estado exprime um compromisso entre forças sociais, cujo conteúdo está muito dependente das exigências eleitorais. Sendo assim, a redistribuição de poderes entre o centro e a periferia pode ser jogada mais num sentido ou no outro, em função das estratégias dos governos que, em dado momento, ocupam o poder.

Não deixa de ser impressionante a similitude, salvas as proporções de escala, as diferenças das estruturas de administração territorial e escolar e as especificidades sociais e políticas de cada um dos países, entre o processo de territorialização ocorrido em França na década de oitenta e o processo português, desencadeado a partir de finais de 1995 e que hoje ainda decorre. Desde a importação e adaptação de conceitos – ZEP / TEIP, rede, partenariado, contrato de autonomia relativa, projecto educativo, etc. – até à utilização das mesmas justificações e operadores simbólicos – modernização, discriminação positiva, subsidiaridade, qualidade, eficácia, etc. –, vários são os pontos que, nos dois países, conduzem o processo descentralizador no sentido da gradual conjugação da territorialização das políticas educativas com políticas educativas dos territórios, o que, não sendo a mesma coisa, obriga o próprio Estado a redefinir o seu papel e a redistribuir as suas funções.

Lá como cá, tradicionalmente os governos de direita centralizavam e os de esquerda descentalizavam, embora ambos procurassem justificar as funções sociais específicas do Estado.

Lá como cá, actualmente, existe uma outra versão desta redistribuição promovida pelo novo liberalismo económico que hegemoniza tanto a direita como a esquerda: a que perspectiva, sem retorno, uma “relocalização” privatística do sistema educativo, em particular dos sistemas de recrutamento, de formação e de nomeação dos professores, da avaliação e gestão das escolas e da produção de diplomas e certificados. Passar-se-ia, então, da territorialização admitida pelo Estado em nome da escola pública emancipatória para a generalização de mercados educativos locais e para a mercadorização da educação. Na sua forma mais radical, o neoliberalismo económico hoje já

não pensa a educação em termos de território mas de mercado²⁰ (MESQUITA, op. cit.). Voltaremos a esta questão no ponto 3.1.4.

Retomemos, então, a análise aos T.E.I.P. procurando perceber se, no caso português, constituíram o despontar da conjugação de uma política educativa dirigida do centro para os territórios com políticas educativas geradas e geridas nos próprios territórios.

Os antecedentes dos T.E.I.P., enquanto medida de política educativa definida centralmente, devem ser procurados em 1988, dois anos após a promulgação da L.B.S.E., com a criação das escolas do 1º ciclo designadas de “intervenção prioritária”.

Tratava-se de “*escolas que, por se situarem em zonas de diferenciados estratos sociais ou diversificadas etnias, ou assim definidas em função de programas específicos, determinavam a aplicação de medidas igualmente específicas*”. As medidas específicas dirigiam-se fundamentalmente à criação excepcional de lugares docentes por despacho directo do M. E., não estando o preenchimento destes lugares submetido às regras do concurso de professores do quadro geral e à relação do nº de alunos por professor definida para as restantes²¹. As escolas primárias de “intervenção prioritária” eram definidas anualmente, por decisão do director escolar, mediante proposta do delegado escolar, ouvido o respectivo conselho escolar.

A institucionalização destas escolas²² estabelecia como princípios de política educativa o “*atendimento cada vez mais individualizado*” ao aluno, o recurso mais intenso “*a meios e processos que diluam as assimetrias sociais,*

²⁰ “A alternativa do mercado ganha terreno nos círculos políticos de ambos os lados do Atlântico. A escolha parental e a competição entre escolas são vistas como meios de reformar a educação e melhorar os seus resultados, ao mesmo tempo que a intervenção do estado no planeamento educativo é consideravelmente reduzida (BALL, 1993: 3)

A propósito da promoção e desenvolvimento de mercados educativos no âmbito do ERA (Education Reform Act), aprovado em 1980 e complementado pelo Education Act, de 1986, e pelo ERA de 1988, e do que então se designou como Local Management of Schools, BALL refere que “*At the heart of the Act is an attempt to establish the basis of an education market. The key provisions of the Act replace the principle of equal access to education for all with the principle of differentiation in the market place.*” (BALL, 1990: 60/61).

²¹ As escolas de “intervenção prioritária” foram criadas pelo Decreto-Lei nº 35/88, de 4 de Fevereiro (Ministro da Educação Roberto Carneiro), cujo objectivo fundamental era a criação de quadros distritais de professores do ensino primário e de educadores de infância, estabelecendo medidas no sentido de dar maior estabilidade àqueles docentes e permitindo, assim, uma melhor racionalização dos recursos humanos disponíveis. Ver lista da legislação consultada.

²² Despacho nº 119/ME/88, publicado no D.R., II Série, nº 162 de 15 de Julho de 1988. Ver lista da legislação consultada.

as incapacidades operacionais e proporcionem ou motivem o processo educativo e de aprendizagem”, no reconhecimento de que “ (...) *uma actuação específica e diferenciada da escola pode modificar positivamente a atitude de alunos e agregados familiares perante a escola (...)* ” (Desp. 119/ME/88). Os critérios para a intervenção prioritária da administração educativa eram os seguintes:

- i) Escolas situadas em zonas degradadas ou em localidades cujo isolamento dificultasse a fixação de professores;
- ii) Escolas frequentadas por número significativo de crianças com dificuldades de aprendizagem, inadaptadas ou portadoras de deficiência;
- iii) Escolas em que se verificasse um insucesso escolar sistemático;
- iv) Escolas abrangidas pelo programa de promoção do sucesso escolar.

Quanto aos princípios, embora mantendo-se a uniformidade curricular, era proposto um acompanhamento diferenciado dos alunos com dificuldades várias, supostamente decorrentes do meio social de origem. Quanto aos critérios de actuação, a lógica era a de reforçar os meios e o papel institucional da escola enquanto instrumento capaz de “*modificar positivamente*” as atitudes sociais envolventes face à escola e à escolarização. Já quanto ao processo administrativo de identificação das escolas problemáticas, a lógica de actuação, embora circunscrita à “cadeia administrativa de comando” da educação – conselho escolar, delegado escolar, director escolar e director regional – dava alguns sinais de atenção à dimensão social territorial do problema do insucesso (em parte atribuído à instabilidade profissional dos docentes) na medida em que um dos critérios de selecção era justamente o de incluir escolas situadas em zonas socialmente degradadas ou em localidades cujo isolamento dificultasse a fixação de professores.

A necessidade do alargamento do âmbito, em diversas dimensões relacionadas com o insucesso escolar, da intervenção prioritária levou a administração central, em Maio de 1996, a propor a redefinição de todo o seu enquadramento²³. Embora a tónica de intervenção continuasse a ser posta na escola, eram propostas pela primeira vez algumas mudanças estruturais, tanto

²³ Documento “Escolas de Intervenção Prioritária – Ante-Projecto de Despacho” do Departamento de Educação Básica (D.E.B.) (Listagem da documentação consultada). Ver, também, Despacho nº 22/SEEI/96

ao nível dos critérios de selecção como nos planos do funcionamento interno, da organização curricular e da articulação entre ciclos da educação básica.

Apenas a título de exemplo da latitude na mudança de âmbito social e geográfico, é de referir que eram propostas como escolas de intervenção prioritária as que existissem *“em áreas social e economicamente carenciadas ou integradas em processos de transformação sócio-económicos onde prevaleçam pais e encarregados de educação com baixos níveis educativos e de qualificação e em situação de emprego precário ou desemprego de longa duração”* (DEB, 1996). A essas escolas poderiam ser atribuídos professores de áreas específicas, para a realização de actividades de complemento educativo e de complemento curricular *“de acordo com os projectos educativos apresentados”* e, para as escolas do 2º e 3º ciclos – pela primeira vez incluídas na intervenção prioritária – poderiam ser atribuídas bolsas de horas para a realização de actividades de complemento educativo e de complemento curricular, de acordo com os seus projectos, devendo em todas ser fomentada a criação de associações de pais e o desenvolvimento de actividades de educação de adultos através do ensino recorrente, da educação extra-escolar e da animação cultural.

É na sequência directa dos pareceres²⁴ sobre as alterações à legislação das escolas de intervenção prioritária que, em Agosto de 1996, surgem as disposições legais relativas aos territórios educativos de intervenção prioritária (T.E.I.P.).

Tendo em conta a “novidade” da abordagem política que introduziu no campo educativo e as inovações conceptuais e processuais dele decorrentes, vale a pena analisar com algum pormenor o normativo²⁵ que instituiu os T.E.I.P. e o posterior desenvolvimento (Ver Anexo I).

O respectivo preâmbulo invocava alguns dos princípios fundadores do Estado social no domínio da educação – a democracia educativa entendida como suporte da justiça e equidade social –, procurando compatibilizar o princípio da igualdade de oportunidades para todos com o princípio da diferenciação para alguns (os que se encontram em risco de exclusão social e

²⁴ Documento “Parecer sobre o documento «Escolas de Intervenção Prioritária» ” da DREN. (listagem da documentação consultada).

²⁵ Despacho nº 147 – B / ME / 96, de 01.08.96

escolar eram reconhecidos como “diferentes”, exigindo “soluções” diferentes), através de justificações múltiplas relacionadas com os contextos sociais de vida, com os estatutos culturais e económicos dos alunos, com o insucesso educativo, com a desadequada racionalidade técnica da rede escolar e com a respectiva descontinuidade. É interessante verificar que o normativo retomava as justificações já presentes nas “escolas de intervenção prioritária”, mas agora alargadas a situações sociais e a populações marcadas pela “*transformação económica*” (eufemismo que o preambulo usa para designar as áreas sujeitas ao forte desemprego, aos despedimentos colectivos e ao encerramento de fábricas). Ao nível das justificações, a novidade não estava tanto na identificação de “causas exteriores à escola” mas no reconhecimento de que a rede escolar, o parque e as próprias escolas se constituíam também como factores que contribuem para o insucesso, na medida em que não se ajustam aos projectos da comunidade:

“ (...) Por outro lado, parece ser manifesto que a rede e o parque escolar, fruto de sucessivas adições, exigem uma reorganização e adaptação às necessidades das crianças e dos jovens que frequentam nove anos de escolaridade básica, quer no mesmo estabelecimento de ensino quer em estabelecimentos diferentes que funcionem em rede.

(...) Esta reorganização deve implicar uma reflexão que viabilize uma clara afirmação das escolas enquanto unidades de um determinado território educativo. No território educativo ajustam-se as condições espaciais da oferta educativa aos projectos da comunidade integrando os três ciclos do ensino básico e outras vertentes e intervenções educativas, designadamente a educação pré-escolar, a educação de adultos, a iniciação profissional, a educação especial, bem como os serviços de psicologia e orientação, de acção social e de saúde (...).” (Despacho nº 147 – B / ME / 96).

Neste enunciado, e do ponto de vista das suas intenções políticas, os TEIP surgiam como proposta organizacional de reajustamento da oferta educativa às necessidades das comunidades locais e aos respectivos projectos. Mas não só: o projecto educativo do território e as relações de parceria e associação, quer entre escolas, quer entre estas e as organizações sociais locais, constituíam a novidade política precursora daquilo que, pouco tempo depois, viriam a ser os agrupamentos de escolas: “ (...) *Este processo*

implica (...) o estabelecimento de relações de parceria com outras entidades que concorrem para a existência de uma efectiva articulação de espaços e recursos e para a construção de uma efectiva igualdade de oportunidades de formação. Por outro lado, a optimização dos meios humanos e materiais disponíveis em cada território educativo favorece a dinâmica de associação de escolas e de projectos e pode contribuir para uma visão integrada da intervenção educativa, com consequente rentabilização de recursos, em função de um projecto de território educativo e não de intervenções avulsas e, muitas vezes, desarticuladas (...) ” (Idem).

Daí que, no âmbito das determinações, o normativo tenha ensaiado, pela primeira vez, não só a partilha de responsabilidades entre parceiros desiguais no seu estatuto e no seu poder, mas sobretudo a diferenciação de funções e tarefas atribuídas aos próprios TEIP relativamente às restantes escolas que não faziam parte dos TEIP. Na explicitação dos objectivos, as palavras-chave eram a *“diversificação das ofertas formativas”* (designadamente o recurso a currículos alternativos), a *“definição das necessidades de formação”* internas e da comunidade local e a *“articulação estreita com a comunidade local”*. Ora, parece ser esta articulação que, *“promovendo a gestão integrada de recursos e o desenvolvimento de actividades de âmbito educativo, cultural, desportivo e de ocupação dos tempos livres, quer quanto às crianças e aos jovens inscritos nas escolas quer quanto ao desenvolvimento de actividades de educação permanente, nomeadamente de educação de adultos”* (Idem), melhor traduz a ideia da conjugação da acção das escolas com as comunidades locais.

Para que as funções de diversificação, formação e articulação fossem executadas pelas novas unidades organizacionais especializadas no *“combate ao insucesso educativo e escolar das crianças em risco de exclusão social”*, a administração central reconhecia a necessidade de as dotar de condições especiais:

“ (...) Os t.e.i.p. beneficiarão de condições especiais para o desenvolvimento dos respectivos projectos no que se refere a:

- a) Relação professor-aluno;*
- b) Dispensa de serviço lectivo dos directores de jardins-de-infância e de escolas do 1º ciclo do ensino básico;*

- c) *Redução da componente lectiva dos professores dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, a qual deve revestir a forma de um crédito global de horas a atribuir a cada escola;*
 - d) *Colocação de um ou mais professores de áreas específicas para a realização de actividades de complemento educativo e complemento curricular;*
 - e) *Apoio especial por equipas dos Serviços de Psicologia e Orientação e de Educação Especial;*
 - f) *Possibilidade de recurso ao apoio de animadores/mediadores.*
- (...) ” (Idem).

Tratava-se de um conjunto de medidas cuja aplicação já tinha sido testada nas “escolas de intervenção prioritária”, mas agora cobrindo os 2º e 3º ciclos da escolaridade básica e sedimentando decisões de grande impacto público: crédito horário, dispensa de serviço lectivo para os dirigentes de jardins de infância e escolas do 1º ciclo, colocação de professores “à medida” das necessidades e actividades de complemento curricular e educativo, intervenção intencional dos serviços de psicologia e orientação, contratação de animadores e mediadores.

Ao mesmo tempo, “*para assegurar a coordenação das várias intervenções e a articulação entre educação pré-escolar e os diferentes ciclos do ensino básico, é criado, em cada t.e.i.p., um conselho pedagógico do território educativo, cuja composição deverá incluir, de forma equilibrada, representantes dos vários níveis, modalidades e ciclos de ensino, podendo agregar, de acordo com o projecto apresentado, representantes das associações de pais, dos serviços locais de saúde e de segurança social, bem como da autarquia local.*” (Idem).

Independentemente das leituras que se possam fazer sobre a justificação dos meios e dos métodos de regulação e controlo da experiência, exaustivamente enunciados nos pontos 4, 5, 6 e 7 do normativo que temos vindo a citar, a composição do conselho pedagógico demonstra que a tónica das finalidades dos TEIP era a coordenação pedagógica entre níveis de ensino, mais do que articulação entre escolas e projectos ou entre escolas e os diversos serviços públicos locais e muito mais do que articulação entre escolas e comunidades locais. Há, nesta composição que obriga professores mas não

obriga escolas, autarquias, associações de pais ou outros serviços públicos, nem prevê a representação da “sociedade civil” local, uma clara reserva e desconfiança face à capacidade interventiva das comunidades locais.

No Relatório Final sobre os T.E.I.P., Stoer e Rodrigues (2000) consideram que o processo de territorialização a que aqueles territórios institucionalizados deram origem é simultaneamente um processo de “desterritorialização”, na medida em que o processo, apesar de ter sido criado mais na administração central do Estado do que nas pré-existentes identidades regionais e locais, promoveu a recomposição espacial e relacional destas.

Para esta análise, aqueles investigadores invocam Canário *et al.* (1998): *“Idêntica linha de raciocínio é a de Canário et al. (1998) quando referem a definição das fronteiras dos TEIP «nas instâncias centrais e regionais, à revelia dos estabelecimentos de ensino que, no terreno, ignoravam estar a ser ‘associados’». Este processo favorece o estabelecimento de fronteiras «arbitrárias» por relação a uma lógica de pretendida reterritorialização. No âmbito da legislação sobre os TEIP, o conceito de «território educativo» contém «um carácter redutor» dado que a lógica da sua definição é meramente escolar, «sendo que a participação de outros parceiros é remetida para uma fase posterior, sempre da iniciativa das escolas, e com um papel instrumental relativamente ao funcionamento do sistema escolar» (1998:3) ” (STOER e RODRIGUES, 2000:10).*

Na verdade, a decisão de criação dos T.E.I.P. é uma decisão política, tomada no âmbito do programa do XIII Governo e, mais concretamente, do Pacto Educativo a que já nos referimos. Deste ponto de vista, trata-se, sem dúvida, de um processo que teve origem na administração central. Mas a identificação dos territórios retomou, em grande parte, a base já existente das escolas de “intervenção prioritária” do 1º ciclo, os jardins-de-infância e as escolas de 2º e 3º ciclo cuja “área de influência” integrava aquelas escolas. Embora de modo diferente em cada uma das direcções regionais, quer umas, quer outras, participaram de numerosas reuniões preparatórias com as administrações central e desconcentrada, para a análise dos contextos, para a definição da composição e para a perspectivação dos correspondentes

projectos educativos e parcerias²⁶. Aliás, todas essas escolas já vinham realizando inúmeras acções de ligação às comunidades locais, através de projectos próprios e/ou de programas nacionais (PEPT, PPES, Luta contra a Pobreza, etc.), e, em todas elas, a definição das fronteiras dos T.E.I.P. não foi feita arbitrariamente e à revelia das escolas pela administração, mas antes por processos complexos de negociação, significativamente participados pelos estabelecimentos de educação e ensino intervenientes.

Por outro lado, de facto, a iniciativa autónoma das autarquias e das associações locais no processo de criação dos T.E.I.P., salvo raras excepções, foi muito limitada não porque a legislação fosse impeditiva, mas porque não existiam interlocutores, nas comunidades locais e nas câmaras, com experiência acumulada em matéria de negociação e formalização de parcerias.

Se a criação dos T.E.I.P configurou uma inovação instituída a partir da administração central do Estado, o seu desenvolvimento, contudo, fez emergir o potencial instituinte das “parcerias sócio-educativas” em acção (ALVES, 1996)

Na verdade, à estratégia política de territorialização de uma parte das funções do Estado vieram-se juntar os sinais de políticas educativas, difusas mas emergentes, das comunidades locais, definidas a partir das suas necessidades e decididas com a participação dessas comunidades.

A Introdução de um outro Relatório Final dos T.E.I.P., elaborado no final do ano lectivo de 1997/98 pela comissão de acompanhamento da DREN²⁷, dá-nos conta da mudança ocorrida durante os dois anos da experiência:

“ (...) O trabalho desenvolvido em cada um dos Territórios assentou essencialmente na identificação e problematização das singularidades e especificidades do contexto, pelo que as formas de organização, as estratégias e dinâmicas encontradas determinam processos de desenvolvimento diversificados.

²⁶ A título de exemplo, veja-se a génese do T.E.I.P. do Cerco do Porto em ARANTES, Maria Emília (1997), Território Educativo de Intervenção Prioritária do Cerco do Porto: contributo para uma análise da sua constituição e funcionamento. Universidade Católica (Pólo de Viseu), Instituto de Desenvolvimento e Promoção Social (texto policopiado).

²⁷ Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – Relatório Final 1997/98. DREN, sem data (texto policopiado).

Da análise global dos Territórios sobressai como factor importante de referência a concepção e reformulação do Projecto Educativo de Território, constituindo em todos os casos um eixo estruturante das dinâmicas geradas.

De referir ainda que é evidente uma evolução positiva do conceito de Território Educativo (enquanto entendimento de articulação conjunta dos recursos comunitários) consubstanciado pelo trabalho realizado com as parcerias estabelecidas. Procedeu-se de uma maneira geral ao alargamento das parcerias formalizadas no ano anterior, verificando-se ainda um empenho qualitativamente superior no desenvolvimento de um trabalho «com e para».

A concepção e reformulação dos PETE tiveram, de uma maneira geral, em linha de conta os objectivos prioritários definidos pelo Despacho 147-B/ME/96 nomeadamente no que concerne à criação de condições para a promoção do sucesso educativo e escolar, bem como a prevenção do absentismo e do abandono. Relativamente a este ponto a apreciação global dos Territórios sugere a subida dos índices de sucesso e a diminuição das taxas de abandono.

Apesar dos constrangimentos sentidos e expressos, os actores são unânimes na consideração desta experiência pedagógica como factor determinante na construção de uma verdadeira comunidade educativa.”

O balanço global final incorporou os relatórios de cada um dos catorze T.E.I.P. existentes em 1997/98, na Região Norte²⁸, bem como os relatórios de 1996/97 e do 1º Encontro Regional em Março de 1997²⁹. Do respectivo conteúdo importa destacar a importância de alguns aspectos, pela inovação que introduziram no sistema.

Em primeiro lugar, a gradual substituição dos partenariados formais pelas parcerias sócio-educativas na diversificação dos territórios educativos.

De acordo com João Barroso, as parcerias sócio-educativas “ (...) devem constituir um processo de contratualização que co-responsabilize diversos organismos e entidades (entre elas a escola) na concretização de interesses

²⁸ Oito T.E.I.P. tinham sido criados em 1996/97 e os restantes surgiram em 1997/98.

²⁹ Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – Relatório Final 1996/97 – DREN, Julho de 1997 (texto policopiado). Ver também “Lógicas e Dinâmicas de uma Construção. Relatório do 1º Encontro Regional dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária”. Relatora: Margarida Brandão, DREN, Março de 1997 (texto policopiado).

comuns, no quadro de desenvolvimento de uma política educativa local." (BARROSO, 1996: 40).

Ora, é justamente a propósito das diferenças entre parceria sócio-educativa e partenariado sócio-educativo que Stoer e Rodrigues acentuam a importância de, nos T.E.I.P., ser possível substituir a lógica *"pronto-a-vestir"* do partenariado, enquanto processo formal de colaboração e cooperação imposto por novas formas institucionais³⁰, pela lógica *"à medida"* da parceria assente *"nos inputs endógenos e exógenos"* de um processo de colaboração e cooperação emergente e estruturado pelo local. Para estes investigadores, tal substituição evita a construção *"arbitrária"* e *"escolar"* do partenariado implícito na legislação, possibilitando, em vez disso, a parceria *"intencional e educativa"* ligada às identidades locais (idem, op. cit: 11).

A partir dos TEIP analisados, Stoer e Rodrigues, na esteira de Danielle Zay e Annette Gonnin-Bolo (1995)³¹, estabeleceram uma distinção entre dois perfis de parceria:

" (...)

i) Uma parceria organizada na lógica de incluir a escola na comunidade, ou seja uma parceria como complemento da actividade escolar, com ênfase na relação escola-meio, para combater o abandono e insucesso escolar, onde o sistema de representação e os papeis dos parceiros confluem na procura de um projecto comum;

ii) Uma parceria organizada na lógica de criar na escola um espaço para a comunidade, isto é, uma parceria mais técnica, inter-escolar, com ênfase no trabalho disciplinar, escola-centrada, onde o sistema de representação e os

³⁰ Aqueles investigadores lembram que, por influência da União Europeia, as parcerias sócio-educativas chegaram a Portugal mais na forma de "partenariados sócio-educativos" do que na forma de parceria local, dando como exemplo a criação das Escolas Profissionais cuja análise foi feita por MARQUES, Margarida (1994), A Decisão Política em Educação. O Partenariado Socioeducativo como Modelo Decisional: o Caso da Escolas Profissionais. Porto: Edições Afrontamento.

³¹ "Ont peut distinguer les partenariats en fonction du type de relations entre partenaires : relation d'intériorité qui permet un projet commun, un travail en équipe ou relation d'extériorité où l'on est partenaire parce que l'on est en dehors de l'institution commanditaire. La complémentarité, le bénéfice partagé, n'est pas la seule forme du partenariat, il peut y avoir au contraire des perspectives opposées du seul fait de la mise en œuvre de logiques différentes, inhérentes à chaque institution (lorsqu'un élève en stage en entreprise abandonne ses études pour rester dans l'entreprise, une logique a prévalu sur l'autre). La question se donc des conditions minimales du partenariat : à partir de quelles relations y a-t-il partenariat et nom réseau ou contacts ? Qui définit les projets du partenariat ? Les partenaires sont-ils exécutants ou participants ? " (ZAY e GONNIN- BOLO, 1995: 15)

papeis dos parceiros não são só diversos como desigualmente influentes." (Ibidem: 71)

Chamando a atenção para a construção de tipo-ideal destes dois perfis, os investigadores reconhecem que a realidade era feita de combinações de um e outro perfil e que o potencial inovador das parcerias desenvolvidas em cada caso variava em função do grau de conflitualidade existente nos respectivos contextos, da construção de ambientes reflexivos, da dimensão dos problemas locais e consequente risco de insucesso da acção do T.E.I.P. e da maior ou menor conformidade às regras de institucionalização.

Exemplificando com as parcerias intrínsecas aos territórios educativos, aqueles investigadores concluem que as políticas públicas são levadas a discriminar públicos e a tomar na devida conta as especificidades destes, abrindo-se assim a possibilidade de um duplo sentido na acção do Estado: por um lado, atribuir a maior importância às escolhas individuais da generalidade *"dos clientes"* e, por outro, fazer prevalecer as necessidades de públicos específicos. É neste contexto que *"a noção e prática de parceria surgem associadas a novos padrões de regulação social e a espaços de descentralização e participação com base no que se pensa corrigir lógicas anteriores"* (Ibidem:79).

Os T.E.I.P. seriam, assim, espaços ocupados por lógicas contraditórias que se desdobram em orientações diversas, umas mais pontuadas pelo controlo e regulação e outras mais influenciadas pela reflexão e emancipação.

Em segundo lugar, e muito ligada à questão anterior, é de sublinhar a introdução de modos inovadores de desenvolvimento e coordenação do trabalho educativo dos territórios, através dos projectos educativos (PETE) e dos conselhos pedagógicos (CPT). Quer uns, quer outros, diziam respeito, pela primeira vez, não a uma escola isolada mas a um conjunto de escolas que voluntariamente aceitaram associar-se, aceitaram desenvolver um projecto educativo comum tendo como referência um dado espaço territorial, aceitaram uma estrutura de coordenação pedagógica comum, enfim, aceitaram constituir uma unidade organizacional nova no contexto do sistema educativo.

Analisando o CPT, é necessário recordar que o nº9 do Despacho nº 147-B/ME/96 estipulava o seguinte:

“Para assegurar a coordenação das várias intervenções e a articulação entre a educação pré-escolar e os diferentes ciclos do ensino básico, é criado, em cada território educativo de intervenção prioritária, um conselho pedagógico do território educativo, cuja composição deverá incluir, de forma equilibrada, representantes dos vários níveis, modalidades e ciclos de ensino, podendo agregar, de acordo com o projecto apresentado, representantes das associações de pais, dos serviços locais de saúde e de segurança social, bem como da autarquia local.”

Tendo em conta o disposto no nº2 e na alínea c) do nº3 do normativo, onde se previa um amplo espaço de intervenção dos agentes da comunidade local, esta composição do CPT estabelecia sérias restrições ao trabalho de articulação horizontal estreita com a comunidade local por parte do conjunto das escolas associadas e das respectivas parcerias.

As associações culturais e recreativas locais eram arredadas do CPT, o que podia significar a prevalência da coordenação vertical entre níveis e ciclos escolares sobre a coordenação horizontal da actividade educativa do território. Ora, esta última coordenação era tanto mais necessária quanto não havia experiência acumulada, nas escolas e nas organizações associativas locais, de gestão integrada de recursos e de desenvolvimento de actividades de âmbito educativo, cultural, desportivo e de ocupação de tempos livres, quer das crianças e jovens inscritos nas escolas, quer dos adultos interessados na educação permanente e recorrente.

Mesmo assim, mesmo correndo o risco de contestação legal da respectiva intervenção, os T.E.I.P. criaram conselhos pedagógicos onde estavam representados os parceiros das comunidades locais, como se pode verificar no Quadro 1.

QUADRO 1**RESUMO DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS PEDAGÓGICOS (1996/97)**
TERRITÓRIOS EDUCATIVOS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA (DREN)

TEIP	Nº DE DOCENTES POR TIPO DE ESCOLA			TÉCNICOS	REP DAS APEE	REPRESENTANTES DAS PARCERIAS
ALDOAR (PORTO)	EB 2,3 9	EB 1 6	JI 3	1 Psicólogo 2 Estagiários de Serv. Social 1 Representante J.F. 1 Representante AIDA 2 Representantes CSFM 2 Representantes CSNSS	2	Junta de Freguesia Ass. InterInst Desenv. Aldoar Esc. Sup. de Serviço Social Grupo de Teatro Pé-de-Vento Centro Social Fonte da Moura Centro Social N ^a S ^a Socorro
AREOSA (PORTO)	EB 2,3 8 EBI 8	EB 1 2	-	1 Psicólogos 1 Técnico de Serviço Social		Proj. de luta contra a pobreza APEE da escola nº 34 APEE da EB 2,3 da Areosa
ARRIFANA (STA MARIA DA FEIRA)	EB 2,3 15	EB 1 4	JI 3	1 Psicólogo	1	APEE
CERCO (PORTO)	EB 2,3 12	EB 1 8	-	1 Psicólogo 1 Conselheiro pedagógico 2 Médicos Centro de Saúde 1 Técnico de educação	-	Junta de Freguesia Centro de Saúde de Campanha Centro de Interv. Psicop. IPP Fundação Vale de Campanha
LEONARDO COIMBRA (PORTO)	EB 2,3 6	EB 1 8	-	1 Psicólogo 2 Estagiários de Anim. Cult.	1	Obra Dioc. de Promoção Social Projecto Crescer Bem
MATOSINHOS	EB 2,3 6	EB 1 3	-	1 Psicólogo 1 Assistente Social	1	-
PAÇOS DE FERREIRA	EB 2,3 10	EB 1 2	JI 1	1 Psicólogo 1 Vereador	1	Junta de Freguesia APEE
STA MARINHA DO ZÉZERE (BAIÃO)	EB 2,3 10	EB 1 2	-	1 Psicólogo 1 Dir. Centro de Formação 1 Assistente Social 1 Coord. Ensino Recorrente	1	Ensino Recorrente Centro de Formação de Profs. Câmara Municipal Centro de Saúde Centro de Segurança Social Bombeiros GNR

No entanto, tal prevalência veio a confirmar-se pouco depois, com as alterações introduzidas na composição do conselho pedagógico do território, que passou a ter os seguintes membros:

“Presidente do Conselho Directivo/Director Executivo da Escola Sede; Director de cada uma das escolas do 1º ciclo; um representante de cada estabelecimento de educação pré-escolar; um representante de cada escola do 1º ciclo; um representante por área disciplinar/disciplina das escolas dos 2º e 3º ciclos, articulando os dois ciclos de escolaridade, de acordo com o Quadro 1, anexo ao presente despacho – Anexo 2; um representante dos directores de turma das escolas de 2º e 3º ciclos; um representante das Associações de Pais.” (Despacho Conjunto nº 73/SEAE/SEEI/96, nº11).

Com esta alteração, a “escolarização” do CPT e a verticalização da coordenação inter-escolas e das suas parcerias – implícita na hierarquia dos vários poderes escolares – tornaram-se evidentes e levaram ao surgimento de acrescidas dificuldades e constrangimentos. Não admira, por isso, que as críticas que lhe foram feitas tivessem obrigado a administração central, no início do segundo ano lectivo da experiência, a alterar de novo a definição da composição do CPT, nos seguintes termos:

“A definição da composição do conselho pedagógico do território educativo (...) é da responsabilidade das escolas que constituem o território, devendo ser salvaguardada a participação de representantes dos diferentes ciclos de escolaridade e da educação pré-escolar, das estruturas de orientação educativa, dos pais e dos diferentes parceiros que participam na construção do projecto educativo.” (Despacho Conjunto nº 188/SEAE/SEEI/97)

É aqui significativo o retorno à concepção inicial de ligação comunitária da territorialização educativa, embora mantendo como âncoras as escolas. Mas agora, a reorientação vai mais longe, porque vai no sentido do reforço da capacidade de decisão autónoma dos próprios territórios. Ficando as escolas de um determinado território com a responsabilidade de escolher os representantes ao CPT e, por via disso, os parceiros envolvidos na elaboração, coordenação e avaliação do projecto educativo comum, elas, pelo menos potencialmente, mudam o seu “estatuto” de representantes “neutros” da

administração central nos locais para representantes “comprometidos” dos territórios locais junto da administração central.

Esta mudança foi, “*de facto e de jure*”, inovadora na medida em que representou uma primeira ruptura com a ideia de escola-serviço local do Estado, típica da tradição centralista do nosso sistema educativo. Por outro lado, acentuou a necessidade e a urgência de progressivos ajustamentos, na grande maioria das outras escolas que não pertenciam aos T.E.I.P, no sentido da sua crescente responsabilização e autonomia. O que, aliás, viria a acontecer pouco tempo depois de “terminada” a experiência.

Mas voltando aos modos inovadores de desenvolvimento do trabalho educativo iniciados com os T.E.I.P, podemos afirmar que no mesmo sentido precursor apontavam os projectos educativos dos territórios (PETE).

Recordando que a legislação instituidora dos projectos lhes impunha, como prioritárias, as dimensões da “*criação de condições para a promoção do sucesso educativo e escolar das crianças e dos jovens (...)*”, da “*definição das necessidades de formação do pessoal docente e não docente, bem como da comunidade (...)*” e da “*articulação estreita com a comunidade local (...)*” chega-se à conclusão que os projectos educativos dos territórios, pelo menos do ponto de vista dos princípios teóricos mobilizados na sua concepção, eram mais centrados numa “*escola-representante da comunidade local*” ainda não experienciado do que no hegemónico modelo de “*escola-representante do Estado no local*”.

Mesmo para as administrações (central, autárquica e escolar), tratava-se de uma nova concepção, talvez arriscada, do papel da escola enquanto instituição pública ao serviço do bem comum.

Até que ponto o processo de materialização dos projectos educativos dos T.E.I.P. seria a concretização dos interesses da comunidade na escola em vez da tradicional gestão unilateral da relação escola/comunidade? Como iriam responder as antigas “estruturas de controlo e regulação” do 1º ciclo – as áreas, os conselhos, os delegados escolares e as autarquias – face à emergência dos novos órgãos? Em que medida não iriam surgir consequências perversas – pedagógicas e financeiras – nas escolas abrangidas e, por efeito de contágio, em todo o sistema?

Perante as dúvidas, compreendem-se os “cuidados metodológicos” com que, na legislação fundadora, eram tratados os projectos educativos dos territórios:

“O projecto educativo será apresentado à respectiva direcção regional de educação, entidade com a qual será negociado o seu desenvolvimento, quer na vertente pedagógica, quer na vertente financeira.

O acompanhamento ao desenvolvimento dos projectos é competência da respectiva direcção regional de educação, cabendo ao Departamento de Educação Básica a coordenação e o apoio técnico-científico ao processo e ao Instituto de Inovação Educacional a respectiva avaliação formativa, bem como a avaliação externa e global da experiência.” (Pontos 4 e 5 do Despacho 147-B/ME/96).

Implicitamente, a administração central não abdicava do seu poder de decidir, avaliar e financiar as propostas apresentadas, numa negociação em que detinha os principais recursos, embora com parceiros que não eram os usuais.

Para além do ensaio de um novo tipo de unidade organizacional – as associações/agrupamentos de escolas e os correspondentes processos de regulação e controlo – que, pouco tempo depois, seria adoptado para todas as associações de escolas³², a administração procurava que os PETE servissem de “laboratório” na questão prioritária da luta por melhor rendimento escolar dos alunos que mais longe estavam da cultura escolar tradicional.

O quadro do Anexo III, com o resumo das propostas inscritas nos projectos educativos dos catorze T.E.I.P da região norte, é bem ilustrativo do esforço intencional das escolas e da administração relativamente a este objectivo.

Todos os projectos educativos parecem ter construído algumas condições indutoras de mudanças positivas nas situações de abandono escolar precoce e de retenção repetida. O curto tempo de duração da experiência, que

³² Importa recordar que, na sequência dos territórios educativos de intervenção prioritária e coincidindo com o 2º ano desta experiência no ano lectivo de 1997/98, foi publicado o Despacho Normativo nº 27/97, de 2 de Junho, que exortava os órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino a apresentarem propostas de associação ou agrupamentos de escolas, bem como dos respectivos projectos educativos e regulamentos internos. Este normativo preparava, assim, o anúncio e a entrada em vigor, no ano lectivo seguinte, do novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio).

nalguns T.E.I.P. foi de apenas um ano, não autoriza que se possam estabelecer certezas. No entanto, é possível concluir, do relatório que temos vindo a referir, que o contributo mais importante dos T.E.I.P. salda-se numa melhor articulação entre os três ciclos escolares administrados nas escolas envolvidas, quer ao nível curricular, quer ao nível da coordenação do trabalho pedagógico dos respectivos professores. Neste sentido, os projectos educativos “de território” funcionaram como inovadoras plataformas de parcerias técnicas entre escolas com diferentes estatutos sociais e, ao mesmo tempo, possibilitaram o trabalho de colaboração entre ciclos escolares que se “desconheciam” e que, em muitos casos, não confiavam uns nos outros.

Quanto ao enfrentamento dos problemas sócio-económicos locais que estavam na origem da experiência, os PETE parecem apontar para uma duplicidade de respostas: por um lado, o voluntarismo ineficaz para lidar com situações sociais difíceis que a política educativa e as escolas, só por si, não podem solucionar e, por outro lado, o défice estrutural de apropriação e integração das “culturas não escolares” que se manifestava no centramento escolar da maior parte das propostas e que dificultava as parcerias de cooperação.

De qualquer modo, tanto os projectos educativos mais “técnicos” como os mais “cooperantes” traduziram-se por vantagens e limites.

No primeiro caso, a vantagem foi sobretudo para os professores e para as escolas, pelo potencial organizativo das articulações curriculares entre ciclos, anos de escolaridade, disciplinas, programas e conteúdos, ou seja, pela base corporativa (profissional) que criou, o que arrastou como desvantagem ter reforçado a visão mais convencional/estatal das escolas em vez de a inserir na representação local. No segundo caso, foram evidentes as vantagens de maior articulação e integração do “território educativo” na comunidade, tendo todavia a desvantagem da acrescida vulnerabilidade desse território face à compartimentação de interesses que estão na base de conflitos institucionais, de liderança, de personalidades, de natureza política, etc.

Da análise realizada a todos os projectos educativos dos T.E.I.P. aquilo que resulta mais impressionante, apesar das vantagens e desvantagens respectivas, é a evidente desproporção entre as expectativas criadas pela legislação e os problemas que justificavam a sua criação. Supostamente os

T.E.I.P. teriam o papel de exercitar processos e meios de transição para a valorização dos espaços sociais onde se inseriam e do desenvolvimento sustentável desses espaços, numa lógica de “exclusividade contributiva” ou seja, como condição única, necessária e suficiente, desse desenvolvimento local. Ora tal tarefa, como é óbvio, impunha uma outra lógica bem diversa, uma lógica de “complementaridade contributiva” que, tornando necessária, mas não suficiente, a participação do T.E.I.P., tornasse simultaneamente necessárias as participações de outras parcerias e parceiros. A racionalidade dos “territórios educativos” só justificaria uma “intervenção prioritária” do Estado, da administração central e local, se se cruzasse e coordenasse com as racionalidades laboral, económica, ambiental, cultural, etc., dos mesmos espaços e comunidades.

Também vai no mesmo sentido desta análise a investigação levada a cabo, no âmbito das actividades realizadas pelo Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE) da FPCE/UP, por Helena Barbieri (2002).

Analisando o modo como, na prática, os TEIP se relacionaram com as questões que estavam na base da sua criação, particularmente no que respeita à redistribuição de recursos, ao reconhecimento das diferenças culturais e à participação e associativismo, Barbieri considera que os respectivos projectos educativos tiveram desenvolvimentos desiguais e heterogéneos, que consubstanciaram “*perfis de territórios*” diversos.

Ao nível da redistribuição de recursos, esta autora chama a atenção para a importância de obter e articular recursos económicos “*sem que estes sejam considerados como uma tarefa atribuída aos TEIP e às escolas, mas sim ao estado.*”. A este nível, na sua opinião, “*estamos (...) perante um dos efeitos em que a territorialização das políticas educativas não conseguiu ter expressão, traduzindo-se (apenas) numa desconcentração de poderes.*” (op. cit., 2002: 151). Quanto ao reconhecimento das diferenças culturais, conclui que “*A política TEIP não parece ter contribuído para produzir uma experiência inovadora a este nível*”, na medida em que os problemas detectados nos projectos educativos, quer os internos relacionados com as próprias escolas, quer os externos, relacionados com os contextos de origem sócio-económica e cultural dos alunos, são sempre reconduzidos à sua dimensão escolar em detrimento das dimensões educativas mais amplas. Citando Stoer e Rodrigues

(1999: 52), a autora considera que este nível configura uma *“acção restrita e relativamente ineficaz uma vez que deixa de fora causas e agentes centrais para a efectiva compreensão e acção sobre o insucesso e abandono escolar”*.

Finalmente, no que respeita à participação e associativismo, Barbieri considera que os projectos educativos dos territórios revelam que existia uma preocupação no envolvimento dos pais e de outros actores locais nas actividades educativas, na formação e na promoção do associativismo, mas que havia, contudo, situações em que se assistia *“a um poder desigual, quer entre as diferentes escolas, quer entre os diversos actores educativos que pertencem ao território”* sendo também evidente que existia *“uma discrepância importante entre o saber (real e possível) dos professores, de outros actores educativos e dos vários elementos da comunidade, e a expressão desses saberes no projecto educativo”* (BARBIERI, 2002: 153, 154).

De qualquer modo, esta experiência pioneira de uma certa territorialização das políticas educativas correspondeu à valorização do local e, por isso, fez emergir sinais da possibilidade de políticas educativas do local. É certo que, numa primeira fase, a escola continuou a desempenhar um papel central e isolado no enfrentamento de alguns problemas considerados cruciais: o insucesso e abandono escolares, a necessidade de articulação entre níveis educativos, a integração de outras ofertas formativas curriculares ou de complemento curricular. Mas, rapidamente, numa segunda fase, fez despontar e concretizar o trabalho de articulação com a *“vida activa”*, com a *“formação de agentes”*, com a aquisição de hábitos de saúde, de associativismo, de representação, etc. das comunidades. Ou seja, mais do que políticas locais de educação, fez despontar *“a política”* local.

Aliás, nesta segunda perspectiva percebe-se que foram os mesmos problemas que justificaram, quer a criação dos TEIP, quer também a sua extinção. Esses problemas foram desocultados, mas não resolvidos. Tornaram-se mais presentes e, por isso, mais inconvenientes.

Tratando-se de unidades educacionais efémeras que resultaram de uma construção política do Estado, apoiada cientificamente, cada T.E.I.P., embora de forma diferente, configurou-se como um meio potencialmente espoletador de convergências locais inusitadas e como exemplo fugaz de uma outra escola.

Numa análise superficial, parece estranho o facto de os municípios estarem pouco associados às capacidades desenvolvidas neste processo de territorialização. Tanto mais quanto ele se inscrevia e apelava a novos desenvolvimentos de descentralização política e a novas formas de legitimação da acção do Estado na democratização da escola e da educação.

Para se compreender esta subalternidade das intervenções educativas municipais face ao entrecruzar das políticas centrais com as políticas locais e, em particular, face às dinâmicas criadas com os TEIP, é necessário analisar a evolução da relação que os municípios estabeleceram com a educação ao longo das três décadas de regime democrático.

É esse exercício que vamos fazer no próximo capítulo.

CAPÍTULO III

OS MUNICÍPIOS E A EDUCAÇÃO:

A DECISÃO ENTRE A CONFORMAÇÃO E A CONFLITUALIDADE

3.1

O QUADRO NORMATIVO E OS SENTIDOS DA SUA EVOLUÇÃO RECENTE

Nos últimos trinta anos, as questões da democratização do ensino, da universalização da educação pré-escolar e básica e da renovação do parque escolar público, foram caracterizando a relação entre as autarquias e a educação. Ao longo desses anos, a evolução democrática dos contextos mais gerais da sociedade e do Estado determinou algumas importantes mudanças no modo como os municípios intervinham naquela relação, mas manteve-lhe a natureza instrumental, marcada pela subordinação e pelo desequilíbrio entre os poderes em presença, que já vinha do regime salazarista.

Como é sabido, a lógica de administração educativa imposta pelo Estado Novo foi, com pequenas variações sectoriais e temporais, uma lógica continuamente centralizadora, autoritária, burocrática e escolocêntrica.

Até à revolução de Abril de 1974, no quadro dessa lógica, perante uma administração pública local politicamente fraca e financeiramente pobre, o aparelho central do Estado deteve sempre o poder suficiente para impor a transferência de competências e recursos que mais lhe convinha, decidindo quais os domínios que reservava para si e quais os que podia delegar para as autarquias e para as escolas.

Pondo fim às variações de aplicação do princípio da descentralização educativa da I República³³, o Estado Novo erigiu o centralismo como regra inflexível em todos os domínios. Por isso “ *As competências municipais eram irrisórias, limitando-se a pouco mais do que conceder licenças e passar atestados e certidões. Quaisquer atribuições ao fomento local ou na promoção cultural esbarravam logo à partida com a pobreza de recursos financeiros (...).*”

³³ Durante a I República, o papel da escola na democratização da sociedade e a escassez de recursos financeiros foram as forças que levaram ao constante movimento pendular, entre descentralização e centralização, das sucessivas reformas educativas e da relação entre os municípios e a educação. Durante este período, o papel dos municípios nunca foi pacífico, sendo objecto de contestação não só por parte dos próprios municípios, que não dispunham de recursos financeiros capazes de sustentar as mudanças, como também por parte dos professores, que recebavam que essa penúria financeira municipal impedisse o pagamento dos salários e que, simultaneamente, não queriam estar dependentes das tutelas políticas locais. (FERNANDES, 1992).

Sobre esta limitação de competências e pobreza de recursos incidia ainda como sombra permanente a tutela administrativa do Estado para o qual a incompetência municipal era a regra e a competência a excepção.” (Fernandes, 1999 a: 165).

Importa recordar, ainda que brevemente, que as câmaras municipais eram constituídas por três órgãos: o presidente, nomeado pelo governo, que detinha um poder quase absoluto no território municipal; o conselho municipal, presidido pelo presidente da câmara e formado pelos representantes das juntas de freguesia, tendo como funções eleger os vereadores e fiscalizar a actuação do presidente da câmara; e a câmara municipal, constituída pelo presidente e pelos vereadores.

O controlo político e financeiro das câmaras exercia-se através da nomeação governamental dos respectivos presidentes, da possibilidade de dissolução dos órgãos municipais e na sujeição à aprovação pelo governo de determinadas deliberações, nomeadamente as que respeitavam a despesas e receitas especiais.

Assim, as câmaras, impossibilitadas de representar politicamente os munícipes e de lutar pelos seus interesses, dada a natureza não electiva dos seus órgãos, eram obrigadas a aceitar como “benesses” as atribuições transferidas e a agradecer os favores concedidos. Elas representavam, na hierarquia do Estado Corporativo, o patamar imprescindível de concretização das decisões tomadas pelos outros patamares. Aliás, eram percepcionadas, por si próprias e pelas populações, não como administração local, mas como elos da imensa cadeia da administração central, residindo o seu poder no facto de estarem em contacto directo com os cidadãos, de os controlarem e de, junto deles, representarem os “superiores interesses da nação”. Esta era entendida como “*uma comunidade de interesses comuns e agregados*” (Oliveira, 1996: 307).

Também financeiramente os municípios estavam dependentes das participações do Estado, uma vez que as suas receitas próprias eram sempre insuficientes para executarem as atribuições que lhe eram impostas. A este propósito, César de Oliveira sublinha que “ *a máquina administrativa do Estado Novo e o centralismo que estruturava o poder funcional, quase absoluto, do Ministério das Finanças como coluna vertebral da administração*

central, coexistiu com vários organismos de raiz corporativa que procuravam controlar e coordenar domínios diversos da actividade económica.” (Idem: 319)

O preço político que os governos do Estado Novo pagavam por esta submissão municipalista era o “fechar de olhos” à ocupação dos cargos por parte de serventuários e caciques locais, nomeados segundo uma lógica clientelar onde os critérios da fidelidade ao regime e das relações de parentesco dominavam. Simultaneamente, a política educativa procurava exercer o controlo ideológico do corporativismo através da expansão intersticial das escolas “primárias”, da adopção do “livro único” para cada classe, da selecção dos professores primários (em muitos casos substituídos por regentes escolares submissos e incompetentes), da vigilância sobre a pureza dos conteúdos e métodos de ensino (MÓNICA, 1978). Levar a cada aldeia de cada freguesia uma escola primária era a obrigação educativa dos municípios. Reduzir a escola primária ao *“ideal prático e cristão de ensinar bem a ler, escrever e contar, e a exercer as virtudes morais e um vivo amor a Portugal”* libertando-a de *“estéril enciclopedismo racionalista, fatal para a saúde moral e física da criança”* (Preâmbulo da Portaria nº 9015, de 11 de Junho de 1938) era a obrigação de cada professor primário. O miserabilismo das condições do trabalho escolar, a resignação e medo dos responsáveis municipais e professores, o culto das virtudes da obediência acrítica, da autoridade, do trabalho braçal, do sacrifício, da caridade e o elogio da vida rural foram os valores nucleares universalmente difundidos pela rede de escolas primárias durante sucessivas décadas.

Deste modo, entre um centralismo napoleónico, que se foi legitimando através da provisão de deveres e direitos meticulosamente seleccionados pelos governantes, e um municipalismo incipiente em matéria de desenvolvimento, mas útil nas funções políticas de vigilante da “normalidade” das relações sociais, as escolas, em particular as “primárias”, constituíram durante várias décadas o lugar privilegiado de manifestação da relação desigual e subordinada a que fizemos referência no início.

Aliás, pouco tempo antes do fim da “abertura marcelista” do Estado Novo, o último dos seus ministros responsáveis pela educação propôs uma certa descentralização como condição necessária para uma “reforma do

sistema”³⁴. Tal reforma baseava-se na institucionalização da educação pré-escolar, cuja oferta pública até aí era quase inexistente, no alongamento da escolaridade obrigatória de seis para oito anos (sendo quatro anos de ensino primário e quatro de ensino preparatório)³⁵, na obrigação de frequência escolar até aos 14 anos de idade, no acrescento de mais um ano ao ensino secundário, na implementação da acção social escolar (através da criação de um instituto público com objectivos precisos de apoio aos alunos mais pobres) e na reformulação da educação permanente, até então desestruturada e ineficaz. Todas estas “inovadoras” medidas pretendiam romper com o passado e pressupunham, directa ou indirectamente, um tipo de intervenção nova das autarquias que, nesse tempo, apenas e só se “ocupavam” com a reparação e conservação dos edifícios onde “funcionava” o ensino primário e a telescola.

A longa vigência deste tipo de relações entre autarquias e educação teve uma dupla consequência no campo educativo após o 25 de Abril de 74: por um lado, implicou um grau de não investimento e de não intervenção quase absolutos, nas questões educativas nucleares, por parte da administração local democrática; por outro lado, enraizou na sociedade e nos governantes uma profunda desconfiança e descrença sobre as capacidades técnicas, políticas e financeiras que os municípios poderiam mobilizar para, de modo autónomo, se responsabilizarem pelos domínios educativos que fossem do interesse local. A conjugação destes factores objectivos e subjectivos ajuda a explicar o tardio aparecimento em Portugal de políticas municipais de educação, significativas e coerentes, que fossem para lá da execução de competências e atribuições legais minimalistas e da permanente lamentação sobre a falta de “meios financeiros”.

³⁴ A Lei nº 5/73, de 25 de Julho, que ficou conhecida como Reforma Veiga Simão, procurava modernizar o ensino em Portugal, de modo a torná-lo numa alavanca do desenvolvimento social e económico. Embora contando com o apoio da “ala liberal” do regime marcelista, a sua parcial implementação não foi pacífica junto de uma parte dos responsáveis políticos da altura, que viam nela o princípio da “subversão democrática” da sociedade. Mesmo após o 25 de Abril, alguns dos princípios e das medidas que preconizava foram adoptadas ou deram origem a debates relevantes sobre as políticas de educação e formação.

³⁵ A experiência do prolongamento do ensino preparatório de dois para quatro anos vinha sendo ensaiada desde o ano lectivo de 1972/73 e foi, logo após o 25 de Abril, invocada como justificação para o avanço generalizado da unificação das vias liceal e técnica (GASPAR, 2003).

Na evolução da relação das autarquias (municípios) com a educação dos últimos trinta anos, é usual considerarem-se três fases que correspondem aos seguintes períodos temporais (FERNANDES, 2000 b)):

- i) de 1974 (Revolução democrática e Constituição) até aos finais de 1986 (promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo);
- ii) da promulgação daquela lei até meados da década de 90 (entrada em funções do XIII Governo Constitucional em 1995) e
- iii) desde aí até aos dias de hoje, embora se possa sustentar, como faremos, que a partir de 2002 (com o XV Governo Constitucional) surgiram vários sinais de transição para uma nova fase.

De acordo com Sousa Fernandes “ *A II República não alterou inicialmente o quadro legal das atribuições educativas do município. Mas modificou algo que veio a ter repercussões directas nessas atribuições. Foi o enquadramento do município na organização política do país restaurando a autonomia municipal no quadro da Constituição e reforçando consideravelmente as suas receitas com a Lei das Finanças Locais que implicou uma alteração no comportamento municipal em relação à educação.*” (FERNANDES, 2003: 36-37).

É, por conseguinte, no contexto do novo quadro político, normativo e financeiro geral que os municípios iniciaram uma relação mais interveniente, mas nem por isso mais estável, com a educação. Segundo o mesmo autor, a variação no percurso dessa relação pode ser tipificada através de três fases sequenciais que correspondem aos períodos referidos:

- a) “*O município como serviço periférico de apoio à educação infantil e básica obrigatória;*
- b) *O município como um parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema educativo público;*
- c) *O município como um participante público na promoção e coordenação local da política educativa*” (Idem: 37)

Do ponto de vista da análise das funções educacionais dos municípios, esta tipificação permite-nos estabelecer algumas injunções importantes:

Primeiramente, cada fase parece ter apenas por referência temporal determinados acontecimentos “exteriores” aos municípios (Constituição, Lei de Bases, aprovação do primeiro PRODEP, mudança de governo). No entanto,

tais acontecimentos foram significativos porque sublinharam continuidades e descontinuidades entre fases, ou seja, acrescentaram às funções anteriores novas funções, novos domínios de intervenção e novos modos de as realizar.

Em segundo lugar, esses acontecimentos deram origem a iniciativas legislativas instituídas pelo poder central que não foram determinadas pela mobilização e pela reivindicação autónomas dos autarcas e, menos ainda, das próprias autarquias. Basta recordar que a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) só foi criada em 1984, dez anos após o 25 de Abril e no mesmo ano em que o IX Governo Constitucional legislou sobre a distribuição de competências entre administração central e local em matéria de investimentos públicos. Mesmo após a criação da ANMP, na educação, como noutros sectores da vida pública, os municípios não dispuseram de força política capaz de representar um “contra-poder” instituinte de alternativas globais junto da sociedade.

Em terceiro lugar, cada fase acentuou os tipos de resposta municipal às “obrigações” que a lei, quer geral, quer específica da educação, lhes impunha, nuns casos acatando-a passivamente, noutros casos não a assumindo em absoluto e, na maior parte dos casos, reinterpretando-a de acordo com os interesses e as justificações locais.

Por fim, o exercício das funções educacionais dos municípios em cada fase foi evoluindo na medida em que a própria educação e a respectiva administração (objectivos, processos, organização) se foi modificando, ou seja, os municípios reflectiram, de modo mais ou menos desigual e casuístico, as mudanças ocorridas no sistema educativo e nas relações entre este e os outros sistemas sociais. Tais mudanças implicaram sempre novos e sucessivos posicionamentos municipais de adaptação face aos governos, às escolas e às comunidades locais. São exemplos desta sucessiva capacidade adaptativa os seus papeis de “empreiteiro de jardins de infância e escolas do 1º ciclo”, de “promotor e proprietário privado de escolas profissionais” e de “coordenador local das políticas educativas”.

Ora, é justamente com base nesta capacidade adaptativa municipal às “ideias-força” que foram atravessando a educação e marcando a respectiva diacronia, que se pode fundamentar a hipótese de, a partir de 2002, com a entrada em funções do XV Governo Constitucional, se ter entrado numa nova

fase, a quarta, de relacionamento dos municípios com a educação, caracterizada pela criação de condições para a “desestatização” da administração da escola pública e pelo papel de aliado estratégico concedido pelo poder político aos municípios na criação do mercado educativo.

Nos próximos sub-pontos, com base nas injunções que estabelecemos sobre a respectiva tipificação, propomo-nos analisar cada uma das quatro fases daquela relação, sem deixarmos de referir que os quadros-resumo comparativos da evolução normativa das autarquias e da educação podem ser consultados no Anexo IV.

3.1.1 Da Revolução de Abril à Lei de Bases do Sistema Educativo

Durante o primeiro período, o papel de contribuinte financeiro forçado dos municípios vai manter-se como traço fundamental da sua intervenção, à semelhança do passado.

Pese embora a produção legislativa³⁶ dos anos que se seguiram à promulgação da Constituição da República em 1976, fosse potencialmente prometedora e ambiciosa em vários domínios da administração pública local, o que é certo é que ela foi, na generalidade, decepcionante³⁷ e, em matéria de educação, praticamente omissa.

Tal facto é tanto mais surpreendente quanto é sabido que a mobilização popular em torno das primeiras eleições autárquicas democráticas de 1976 tinha sido enorme e, por via dessa legitimação eleitoral, o protagonismo municipal tinha-se afirmado através das respostas que dava aos problemas imediatos dos seus contextos locais. Importa recordar que, no contexto da transição revolucionária do regime fascista-corporativo para a democracia, o debate sobre as questões educacionais girava em torno de duas ideias ou objectivos chave: a igualdade de oportunidades de acesso ao ensino e a generalização de uma educação geral comum e mais longa. De entre as várias medidas que promoviam estes objectivos, destacava-se a unificação dos três primeiros anos das vias de ensino secundário liceal e técnico, visando acabar com a escolha prematura, aos 12 ou 13 anos, dos percursos escolares e profissionais (GASPAR, op. cit.)³⁸. Neste sentido, simultaneamente, os responsáveis pela política educativa chamavam a atenção para a necessidade de abrir a escola às comunidades locais, através da concertação de iniciativas

³⁶ É no início deste período que a Assembleia da República aprova duas leis essenciais do edifício jurídico das autarquias: a Lei nº 1/77, de 6 de Janeiro, (criação do Fundo de Equilíbrio Financeiro – FEF) e a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro (Lei do Poder Local).

³⁷ A propósito da decepção que a Lei nº 79/77 tinha representado, César de Oliveira justifica-a do seguinte modo: *“o carácter vago e a natureza ambígua de muitas das disposições da Lei nº 79/77, em parte devidas à pouca experiência acumulada por um poder local democrático com poucos meses de experiência e a uma prática de caciquismo local dificilmente destrutível, vieram tornar indispensável um novo enquadramento jurídico global para as autarquias portuguesas.”* (OLIVEIRA, 1996:364)

³⁸ A decisão de unificação das vias liceal e técnica do ensino secundário foi tomada em 1975 (Circular nº 1/75, de 19 de Junho) pelo IV Governo Provisório, sendo Rui Grácio o Secretário de Estado da Orientação Pedagógica.

de ambas as partes que “*permitisse a gestão social, sem centralismo burocrático nem feudalização das escolas*”. (Rui Grácio, citado por GASPAR, 2003: 62).

Pareciam, por isso, estar criadas as condições sociais e políticas para uma inequívoca descentralização que implicasse a formal repartição de poderes de decisão entre as entidades autónomas previstas na Constituição da República (freguesias, municípios e regiões). No entanto, tal não aconteceu e a descentralização resumiu-se, em vários domínios da “res publica”, e em particular na educação, às dimensões da desconcentração administrativa e à renovação da transferência de algumas atribuições e financiamentos que eram pertença do Estado central.

Se, formalmente, nada tinha mudado, outro tanto não aconteceu do ponto de vista informal.

Através do reequilíbrio financeiro, proporcionado pela transferência de uma percentagem do orçamento de Estado, os municípios viram reforçadas as suas capacidades práticas de intervenção. De acordo com Sousa Fernandes, as consequências deste praticismo, no que dizia respeito à educação, foram notáveis e sem paralelo na história municipal anterior: “*É a partir deste momento que as câmaras municipais iniciam a construção, recuperação e expansão do parque escolar do ensino primário até então deficiente e degradado. Constroem centros de educação infantil, criam bibliotecas municipais e escolares, apoiam a educação de adultos, e dão apoios diversos no âmbito das actividades extra-escolares, acção social escolar e desporto. Em consequência deste acréscimo de actividades começam a estruturar-se departamento ou serviços educativos municipais*” (FERNANDES, 1996: 114).

A necessidade de disciplinar e controlar a despesa autárquica vai levar, em 1979, à publicação da primeira lei das finanças locais³⁹ e, mais tarde, ao pacote legislativo autárquico de 1984⁴⁰.

³⁹ Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro.

⁴⁰ Trata-se de um conjunto legislativo do então chamado Governo do Bloco Central (PPD/PS), constituído pelos seguintes decretos-lei: Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março, relativo à definição das competências municipais em relação a investimentos público; Decreto-Lei nº 98/84, que introduz alterações à lei das finanças locais; Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março (Lei das Autarquias Locais); Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro, sobre a organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares; Decreto-Lei nº 399/84, de 28 de Setembro, respeitante à transferência de competências para os municípios em matéria de acção social.

Quer a lei, quer os decretos procuravam sobretudo enquadrar do ponto de vista jurídico as iniciativas de acção “autónoma” que os municípios já tinham desenvolvido no terreno e, ao mesmo tempo, formalizar programática e financeiramente a delimitação dos campos de actuação das administrações central, “regional” e local. Segundo Carlos Nunes da Silva, *“O novo sistema de finanças locais (Lei nº 1/79) visou quatro objectivos: simplificar as formas de financiamento das autarquias locais, consolidar o regime de autonomia financeira, corrigir desigualdade entre autarquias e alterar a estrutura de receitas dos municípios”* (SILVA, 1996: 437), mas não pôs termo à persistente falta de delimitação clara de competências entre os diversos patamares da administração pública bem como à não clarificação das respectivas relações. Uma aproximação importante de tal objectivo só viria, passados cinco anos, a ser realizada com o pacote legislativo de 84. A esta questão veio juntar-se uma outra, não menos decisiva: a do incumprimento da própria lei, no que respeitava ao cálculo do fundo de equilíbrio financeiro (FEF), remetido para as disponibilidades orçamentais de cada ano e, por norma, não executado ao nível dos montante fixados.

No que respeitava à educação, a legislação de 1984 correspondia à necessidade de normalização dos avanços ocorridos ao nível local. As pressões sentidas pelas câmaras no sentido da resolução das necessidades dos munícipes, levaram-nas a actuar de forma autónoma, “em substituição” da administração central: *“Desejando corresponder às necessidades e anseios das populações que representam e assumindo um papel decisivo na determinação dos modelos e processos de desenvolvimento dos seus territórios, os órgãos municipais acabam por precisar de intervir sobre todos os assuntos, seja para exercerem pressão sobre quem tem poderes decisórios, seja, até, para se substituírem a esses poderes, que muitas vezes não agem em conformidade com os desejos e necessidades locais”* (PINHAL, 1997: 178).

As câmaras, embora agindo sem planeamento e sem poderem recorrer ao financiamento público central, vão mudando a sua imagem e, ao mesmo tempo, a sua relação com a administração central: *“O que está, de facto, a alterar a representação tradicional do município com reflexos legislativos, é a política municipal de investimentos na educação, a sua nova imagem perante os munícipes e as crescentes relações de cooperação horizontal entre escolas*

e câmaras municipais (...). Isto traduz um avanço da imagem cívica do município em relação à descrição legal. De facto, os cidadãos têm do município uma imagem cívica e pública muito mais real e evoluída do que a legislação onde predomina uma visão reducionista e privatística no que respeita às suas atribuições educativas” (FERNANDES, 1999 a: 170-171).

Esta normalização jurídica, consubstanciando exigências locais há muito defendidas em torno da definição de competências próprias e da clarificação dos domínios de intervenção da administração central e local, conduziu a uma descoincidência de duplo sentido entre os dois níveis administrativos que, ainda hoje, parece ser a regra na relação das autarquias com a educação: por um lado, ao nível legal, as práticas municipais antecipavam as normas e impunham uma política “de facto consumado” e, por outro lado, ao nível dos processos, as escolas, até aí representantes da administração educativa central no local, eram “puxadas” para a esfera de influência das autarquias através dos múltiplos apoios que estas lhes iam concedendo.

Bem exemplificativo da urgente preocupação política da normalização era o decreto-lei que estabelecia, pela primeira vez no regime democrático, a delimitação e coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos. No respectivo preâmbulo anunciava-se que

“ (...) Esta lei, cuja execução em termos práticos se iniciará já em 1984, deve, no entanto, dada a sua complexidade, ter aplicação gradual de molde a poder permitir uma adequada adaptação das estruturas do município ao exercício de novas competências em matéria de investimentos.

Por isso se estabelece que é no Orçamento do Estado que, anualmente, se indicam as novas competências e os meios financeiros que serão transferidos para os municípios e se prevê que os serviços da administração central, no período transitório, garantam o necessário apoio técnico.

O modo e a forma das transferências serão objecto de regulamentação específica para cada uma das novas competências.

Por outro lado, importa salientar que é ao Governo que incumbe a definição das diferentes políticas, bem como o exercício das funções de planeamento, quer a nível global quer a nível sectorial, prevendo o presente diploma a articulação entre os diferentes níveis decisórios (...) ” (Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março)

Ou seja, a descoincidência entre práticas municipais, cada vez mais amplas e com reflexos directos nos investimentos públicos nos diversos sectores da administração, e (a ausência de) as normas, impunha um controlo financeiro anual e uma delimitação de competências cautelosa, embora implementada de imediato, reconhecendo-se que tecnicamente os municípios, não estavam preparados para as novidades. A importância política do controlo sobrepunha-se à menor importância concedida à generalização e eficácia das medidas propostas, num processo em espiral cujas consequências, chegando aos dias de hoje, cavaram ainda mais as assimetrias de desenvolvimento entre municípios. A listagem, no Artigo 8º do normativo, dos domínios e correspondentes competências atribuídas aos municípios, para realização de investimentos públicos, elucida-nos sobre a dimensão do que, na altura, estava em jogo:

“ (...) ”

a) Equipamento rural e urbano: Espaços verdes, Ruas e arruamentos, Cemitérios municipais, Instalações dos serviços públicos municipais, Mercados municipais, Bombeiros;

b) Saneamento básico: Sistemas municipais de abastecimento de água, Sistemas de esgotos, Sistemas de lixo e limpeza pública;

c) Energia: Distribuição de energia em baixa tensão, Iluminação pública urbana e rural;

d) Transportes e comunicações: Rede viária urbana e rural, Rede de transportes colectivos urbanos, Transportes colectivos não urbanos que se desenvolvam exclusivamente na área do município;

e) Educação e ensino: Centros de educação pré-escolar, Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico, Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior, Transportes escolares, Outras actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação dos tempos livres, Equipamentos para a educação de base de adultos;

f) Cultura, tempos livres e desporto: Centros de cultura, bibliotecas e museus municipais, Património cultural, paisagístico e urbanístico do município, Parques de campismo, Instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal;

g) Saúde: Centros de saúde

(...) ”

Tendo em conta os domínios em que os municípios vinham já actuando, percebe-se que esta elencagem tinha como objectivo legalizar situações *de facto* que não estavam controladas, ao mesmo tempo que avançava com a atribuição de algumas competências novas ou com a transferência de atribuições que estavam na administração central. No domínio educativo, tal

era o caso da atribuição de comparticipações nos transportes⁴¹, na acção social escolar⁴² e nas construções escolares ao nível do ensino básico, que na altura era de seis anos (correspondentes aos actuais 1º e 2º ciclos).

Os investimentos no parque escolar e nos transportes, dados os elevados montantes que este serviço implicava, os custos não compensados pelo Estado, a degradação de edifícios e a urgente construção de novas escolas para o 2º ciclo (Preparatório) produzida pela crescente frequência escolar, vão constituir fonte de acesa discórdia e contestação por parte das câmaras, que os consideravam ilegais e não dispunham de capacidade de resposta orçamental. De facto, aquela contestação tinha razão de ser porque, no mesmo normativo, estabelecia-se que:

“ (...) ”

Artigo 14º

Novas competências dos municípios em matéria de investimentos públicos

1 - O exercício de novas competências pelos municípios em matéria de investimentos públicos previsto no artigo 8º será progressivo, devendo o Orçamento de Estado indicar, tendo em atenção o disposto na lei em matéria de atribuições das autarquias locais, as competências e os correspondentes meios financeiros.

2 - Os departamentos da administração central até agora responsáveis pela execução dos investimentos públicos cuja competência passa, nos termos do presente diploma, para os municípios fornecerão a estes últimos todos os planos, programas e projectos que respeitem aos respectivos territórios, bem como, durante o período de transição, o apoio técnico necessário.

Artigo 15º

Regulamentação

A transferência de novas competências em matéria de investimento público será objecto de regulamentação sobre o modo e a forma como se processarão.

Artigo 16º

Transferência de pessoal

A transferência para as autarquias locais de novas competências em matéria de investimentos públicos será, quando for caso disso, acompanhada de uma progressiva transferência de recursos humanos, em termos a definir, em cada situação, por diploma legal específico.

(...) ”

⁴¹ Através do Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro.

⁴² Através do Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro.

Ora, como nem a regulamentação específica de todas as competências impostas ocorreu em tempo útil, nem os apoios e recursos previstos foram transferidos, as competências enunciadas não constituíam, do ponto de vista dos autarcas, verdadeiras competências:

“O teor e o enquadramento destas responsabilidades, a que o decreto-lei eufemisticamente chama «competências», mostram que de facto não estamos perante verdadeiras competências educativas mas antes perante uma transferência unilateral de encargos financeiros da administração central para a administração local. Em parte este decreto-lei limita-se a legalizar uma actuação já assumida pelos municípios, como referimos atrás. Mas há um alargamento de responsabilidades para novos domínios que estão na origem de tensões permanentes ocorridas até ao presente entre os municípios e o Governo.” (FERNANDES, 1996: 115).

Esta situação somava-se, aliás, à contestação autárquica relativa ao sentido das alterações à lei das finanças locais introduzidas por um diploma do governo⁴³, também em 1984, cuja aplicação redundou numa redução real das receitas dos municípios. O quadro desproporcionado de responsabilidades e recursos assim criado teve também consequências negativas directas, mas duradouras, nas políticas de educação e, como veremos com mais pormenor no ponto seguinte, implicou uma repartição de funções e tarefas educativas no interior da administração pública que ajudam a compreender o impasse educacional português das duas últimas décadas.

Concluindo, poderemos afirmar que, com o aumento de atribuições e competências e sem capacidade de resposta técnica e financeira proporcional, o clima de contestação marcou este primeiro período e deu origem a uma “descentralização educativa paralela” desenvolvida pelas câmaras como reacção de defesa dos seus interesses; não admira que no final desta primeira fase, no domínio educativo, se tivesse criado um significativo contencioso, hoje ainda não resolvido.

⁴³ Decreto-Lei nº 98/84

3.1.2 Da Lei de Bases do Sistema Educativo ao XIII Governo

A segunda fase do processo de relacionamento das autarquias com a educação corresponde ao período que medeia entre a promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE, Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) e a entrada em funções do XIII Governo, em finais de 1995. Na perspectiva da relação que estamos a analisar, importa conhecer os factos-chave para se compreender o que mudou e o que se manteve naquela relação.

Em primeiro lugar, a LBSE alterou profundamente a configuração geral do sistema e estabeleceu, nos contextos social e político, princípios, critérios e orientações que, finalmente, constituíam a ruptura com o passado próximo e a compaginação democrático-constitucional da educação.

Apesar disso, como já referimos no ponto 2.2, a lei apontava não tanto para uma descentralização política, assumidamente aberta na tomada de decisões aos níveis administrativo, financeiro e técnico, mas mais para uma descentralização mitigada pela desconcentração, que responsabilizaria, numa meso-regulação difusa, os níveis escolar, comunitário, local e regional.

Por isso se concorda com Sousa Fernandes quando, a propósito da importância da produção normativa com incidência autárquica, refere que *“Verdadeiramente não se pode situar a Lei de Bases numa fase relevante de clarificação e reforço das competências educativas municipais. Em primeiro lugar porque remete para lei especial, até hoje inexistente, a definição das funções de administração e apoio educativos que cabem aos municípios (art. 63º, nº 2). Mas sobretudo porque nas referências que lhes faz os relega para a dimensão de meros parceiros sociais ao lado de outros como associações de pais ou moradores, organizações cívicas, confessionais, sindicais ou empresariais com idênticos poderes de intervenção na educação e ensino.”* e denuncia que *“De facto, embora a Lei de bases, ao definir o sistema educativo como um sistema descentralizado e desconcentrado dotado entre outras de estruturas administrativas de âmbito local (art. 43º) , pareça situar o nível municipal no sistema de administração público com competências próprias e um estatuto idêntico ao de outros níveis administrativos, acaba por integrar os municípios no conjunto de instituições privadas que colaboram, participam ou*

prestam serviços educativos. Isto sugere uma leitura da Lei de Bases que atribui aos municípios um mero estatuto privado nos domínios educativos e não um verdadeiro estatuto público.” (FERNANDES, 1996: 115).

Que pontos concretos do articulado da LBSE estão em causa, nesta denúncia?

“A rede de educação pré-escolar é constituída por instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional ou local e de outras entidades, colectivas ou individuais, designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social.” (LBSE, art. 5º, nº 5).

“As iniciativas de educação especial podem pertencer ao poder central, regional ou local ou a outras entidades colectivas, designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social.” (idem, art. 18º, nº 6).

“O funcionamento dos cursos e módulos (de formação profissional) pode ser realizado segundo formas institucionais diversificadas, designadamente:

- a) Utilização de escolas de ensino básico e secundário;*
- b) Protocolos com empresas e autarquias;*
- c) Apoios a instituições e iniciativas estatais e não estatais;*
- d) Dinamização de acções comunitárias e de serviços à comunidade;*
- e) Criação de instituições específicas.*

(idem, art. 19º, nº 6).

“Compete ao Estado promover a realização de actividades extra-escolares e apoiar as que, neste domínio, sejam da iniciativa das autarquias, associações culturais e recreativas, associações de pais, associações de estudantes e organismos juvenis, associações de educação popular, organizações sindicais e comissões de trabalhadores, organizações cívicas e confessionais e outras.”

(idem, art. 23º, nº 5).

Como se constata, o articulado é vago e, ao não distinguir os estatutos sociais e políticos das entidades envolvidas, não esclarece responsabilidades e direitos que pretende atribuir. Limita-se, do ponto de vista dos municípios, a

legalizar as vastas iniciativas que estes já tinham no terreno, mas, ao fazê-lo, juntava-as no mesmo “saco” de outras iniciativas de entidades sem o mesmo estatuto institucional. A lei podia não reconhecer o “poder do local”, podia até não considerar o poder autárquico como uma das dimensões do “poder local”, mas, face à Constituição, não podia “desconhecer” o estatuto de administração pública dos municípios.

Por outro lado, tendo a LBSE sido elaborada e aprovada após dois anos de vigência da legislação que estabeleceu os domínios e competências atribuídas aos municípios para realização de investimentos públicos (Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março), é surpreendente que o respectivo articulado sobre gratuitidade do ensino básico (art. 6º, nº 5), acção social escolar (art. 27º), rede escolar (art. 37º), edifícios escolares (art. 39º), estabelecimentos de educação e ensino (art. 40º) e ocupação de tempos livres (art. 48º) nada refira sobre as responsabilidades assumidas e postas em prática pelos municípios, ou seja, a LBSE parece dar por adquirida a intervenção municipal nestes domínios e, omitindo-a, exime a administração central de esclarecer os modos e os meios de relacionamento que deve ter com a administração pública local. A necessidade desse esclarecimento, embora prevista nas disposições finais da lei⁴⁴, nunca chegou a ter forma jurídica e, por isso, foi sendo configurada ao sabor das dinâmicas conjunturais produzidas pelas tensões existentes entre administração central e local.

As referências feitas sobre o lugar ocupado pelos municípios na LBSE pretendem fundamentar as razões pelas quais considerámos que aquela lei marcava o início de uma nova fase de relacionamento entre autarquias e educação. Na verdade, por explicitação ou por omissão, a lei permitiu aos municípios i) o alargamento e a legitimação do seu campo de intervenção educacional, ii) a afirmação da imprescindibilidade social das suas respostas de proximidade e complementaridade e iii) o seu reposicionamento vantajoso, quer em relação à administração pública central, quer face às escolas e às comunidades que representavam.

Se as duas primeiras razões não merecem contestação, a terceira requer alguma explicação: ao contrário do que tinha acontecido no período

⁴⁴ “Lei especial determinará as funções de administração e apoio educativos que cabem aos municípios”. (LBSE, art. 63ª, nº 2)

anterior (1ª fase), de forte produção legislativa avulsa e em que os conflitos entre administração central e local em matéria educativa tinham como fulcro principal o problema do financiamento de tudo o que faziam as autarquias, mesmo sem um planeamento nacional, com a elaboração e publicação da LBSE, esse fulcro deslocou-se para o debate sobre os princípios, finalidades e organização da educação e da escola e, em particular, sobre a questão da definição do que poderia e deveria ser a descentralização educativa consignada na lei, no novo contexto da sua aplicação e da consequente reforma “*top down*” do próprio sistema.

Para se compreender este argumento, importa ter na devida conta os reflexos da LBSE na ampla discussão havida em torno das propostas da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE)⁴⁵, criada pouco tempo antes da aprovação da lei. No essencial, a aquela comissão deveria apresentar propostas que, à luz dos princípios da Lei de Bases do Sistema Educativo e das orientações da tutela – descentralização administrativa, modernização organizacional e qualificação do ensino – reformassem “*uma administração da educação escolar fortemente centralizada (...)*; ultrapassassem “*a inexistência de estruturas na direcção das escolas em que participem elementos fundamentais da comunidade escolar (...)* e combatessem “*o alheamento da escola*” relativamente “*ao meio onde se insere (...)*” (CRSE, Documentos Preparatórios I, 1988: 144 – 145)

Do conjunto de propostas apresentadas pela comissão, importa destacar a “Proposta de Reorganização dos Planos Curriculares dos Ensinos Básico e Secundário” (Documento Preparatório I, 1988), complementada pelo “Relatório Final” e seus anexos, e a “Proposta de Organização e Administração das Escolas dos Ensinos Básico e Secundário” (Documento Preparatório II, 1988), sendo que é nesta última que a comissão introduzia as medidas que dariam conteúdo substantivo aos enunciados da LBSE sobre desconcentração, descentralização (contemplando soluções constitucionais aos níveis regional, local e institucional), democraticidade, autonomia e participação.

⁴⁵ A resolução do Conselho de Ministros nº 8/86, de 22 de Janeiro ao reconhecer que “*o sistema educativo português está longe de corresponder aos legítimos anseios e previsíveis necessidades do país, não só no imediato, mas principalmente em relação a um futuro, que importa, sem demoras, salvaguardar*” previa a nomeação de uma comissão designada por Comissão de Reforma do Sistema Educativo, a quem eram cometidas importantes responsabilidades de coordenação e articulação no âmbito dessa reforma.

Voltando ao argumento utilizado, sobre a deslocação do centro das questões conflituais entre autarquias e a educação, é necessário ter em conta que, com as propostas e discussões da CRSE, foi a própria noção tradicional de escola que passou a estar em causa, arrastando consigo o questionamento das funções, papéis e relações dos vários actores educativos e, em particular, das escolas e dos municípios.

A nova concepção de escola veiculada pela CRSE valorizava, na sua organização, os critérios pedagógicos e científicos relativamente aos critérios administrativos, promovia a participação da comunidade educativa na elaboração de projectos educativos adequados às especificidades de cada uma delas, tentava criar condições para a mudança e inovação ao nível das estruturas organizacionais de direcção, administração e gestão. Partindo do diagnóstico de que “ (...) a lógica que tem presidido à organização e funcionamento do sistema é, na sua essência, centralizadora (...) ” e que, por isso, “ (...) o domínio (da administração central) é completo: compreende as ideias, as normas, os equipamentos, as pessoas, os processos e os dinheiros (...) ”, a comissão contrapunha-lhe um conjunto de princípios que procuravam reorientar o desenvolvimento do sistema: consagração de “*competências próprias a nível escolar*”, o direito de definição de “*um projecto educativo*”, o “*aumento da autonomia colectiva da escola enquanto comunidade, face à administração central*”, a criação de “*um quadro de uma administração regional descentralizada*” e a passibilidade de “*introdução de estruturas opcionais, de soluções de carácter regional e local*” (CRSE, Proposta Global de Reforma, 1988: 29, 156, 157, 167).

Assim, em contraposição com a velha lógica centralista e centralizadora da administração do sistema emergiu, pela primeira vez, uma lógica alternativa que se fundamentava quer nos avanços, casuísticos mas reais, implementados nas escolas, quer nas propostas credíveis – sustentadas pela reflexão científica de especialistas, responsáveis escolares, autarcas, representantes do movimento associativo de pais, sindicatos, etc. – da própria CRSE. Esta lógica, ao pretender estabelecer a diferença “*a) na configuração de um rosto próprio para cada escola; b) na adequação da sua função educativa às realidades regionais e locais; c) no respeito pelos valores democráticos de gestão dos interesses da comunidade educativa pelos membros que a constituem; d) na*

prevalência de critérios pedagógicos sobre critérios administrativos; e) na implementação de processos e estruturas que promovam o desenvolvimento integral dos alunos” (CRSE, idem: 549) abriu, no campo da educação pública, o espaço para a reorientação da relação entre os municípios e as escolas, para a reformulação do serviço público educativo prestado por ambas as entidades e para a gradual afirmação da autonomia relativa de cada uma delas.

De que modo? Em primeiro lugar, era proposto que as autarquias fossem integradas no “*Conselho de Direcção*” com o mesmo estatuto de professores, pais, encarregados de educação e representantes locais, através de um representante num órgão colegial que tomava decisões por maioria e onde partilhava atribuições, não só de direcção da política educativa da escola (projecto educativo, definição do currículo, relacionamento com a comunidade local), mas também de aspectos mais específicos da vida interna da escola como o regime disciplinar aplicável aos alunos ou o regulamento interno (CRSE, idem: 557 e seguintes). Em segundo lugar, através da proposta de criação do Conselho Local de Educação e da consagração e regulamentação do princípio da autonomia relativa das escolas no domínio administrativo e financeiro. Para a comissão⁴⁶, “*Dentro dos princípios de descentralização e participação já referidos considera-se imprescindível, mesmo para garantir a autonomia e a participação a nível da gestão institucional, a criação de um Conselho Local de Educação. Tal conselho, que representa uma inovação na administração escolar portuguesa, será a forma onde se exprimem e se conciliam os interesses dos diversos implicados na acção educativa a nível de um concelho e onde se concebem projectos de envolvimento colectivo (...)*” (CRSE, idem: 550).

Como é sabido, até ao final da década de 80, ou seja, após o fim dos trabalhos da CRSE, nenhuma destas propostas chegou a ser implementada pelos governos da altura. Apesar disso, como também se sabe, a respectiva influência junto das escolas, das autarquias e da própria administração foi

⁴⁶ Na sua Proposta Global de Reforma, a CRSE apresenta, em concreto, um projecto de diploma legal que propunha a criação de Conselhos Locais de Educação (CLE). A iniciativa da sua criação podia ser das escolas, centros de educação pré-escolar, autarquias ou Direcção Regional de educação (art. 1º); o CLE era um órgão de consulta, apoio técnico e coordenação das actividades educativas de um município (art. 2º); quer a sua composição alargada (art. 3º), quer as suas atribuições gerais amplas (art. 6º), supõem a participação dos mais directamente implicados e apelam a uma lógica de parceria e contratualização, na perspectiva da constituição de redes educativas locais (CRSE, Proposta Global de Reforma, 1988: 623-628)

grande e perdurou, com actualizações e reinterpretações sucessivas, até à actualidade.

De entre os vários exemplos dessa influência nas decisões de política educativa que foram acolhidos pela legislação⁴⁷, estão os normativos sobre a “autonomia das escolas”⁴⁸ e o “novo modelo de administração das escolas”⁴⁹, publicados respectivamente em 1989 e 1991. Ambos os diplomas podem ser considerados como a resposta política governamental aos gérmes descentralizadores das propostas lançadas pela CRSE. Ambos procuravam reconduzir o debate e os riscos centrífugos da implementação da reforma para dentro dos limites de um centralismo “de tipo novo” que deveria ter em conta (ou situar-se entre) a descentralização mitigada do sistema pela desconcentração estabelecida na LBSE, e a descentralização mais intencional para as escolas e para os municípios proposta pela CRSE.

No primeiro diploma, o governo definiu aquilo que devia ser a autonomia da escola pública (apenas para as do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário) assim se sujeitando às críticas de a ter decretado sem que as escolas a tivessem construído: *“Foi um decreto importante na medida em que reconhece a autonomia relativa da escola (...)”* mas *“A autonomia não pode ser imposta. É um contra senso, é um paradoxo dizer – tu vais ser autónomo. O Estado não tem de decretar a autonomia. Tem é de criar as condições para que as escolas a construam”* sendo *“(...) um processo exigente que precisa de determinados requisitos para ser posta em prática e nunca pode ser vista como uma solução de facilidade, nem para o Ministério, nem para as escolas”* (BARROSO, 1997: 42, 46) Ou seja, não reunindo as condições necessárias e suficientes, a maioria das escolas ficava sem saber o que fazer com a “autonomia decretada” e, por seu lado, o governo sempre podia

⁴⁷ Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de Janeiro (Escolas Profissionais); Desp. 19/SERE/DEAM/90, de 15 de Maio (Escolas Básicas Integradas); Resolução do CM de 1991 (Projecto de Educação Para Todos – PEPT 2000); Decreto-Lei nº 249/92, de 9 de Novembro (Centros de Formação de Associações de Escolas); Despacho 170/ME/93 (Projecto de Educação Intercultural), etc.

⁴⁸ Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro. Este normativo, no preâmbulo refere que *“A autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro dos princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere”*.

⁴⁹ Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio. Este decreto reflecte o ponto de vista administrativista do governo de então sobre o sentido geral da reforma proposta pela CRSE e, em particular, sobre o modelo de direcção das escolas.

argumentar que, se a autonomia não avançava, não era por a ter impedido embora não a tivesse regulamentado.

Apesar do seu discurso inegavelmente inovador, o diploma (e a política educativa que o produziu) não escapa ao sofisma (e à suspeição) de o ter deliberadamente esquecido, procurando assim manter níveis apreciáveis de centralização das escolas. De facto, hoje como em 1989, a autonomia da escola *“resultando sempre da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é necessário saber gerir, integrar e negociar (...) é um campo de forças onde se confrontam e equilibram os diferentes detentores de influência (...)”* (BARROSO, idem: 16). Apesar de “esquecer” os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo (FORMOSINHO, 1998: 111), o impulso dado às diversas reinterpretações da autonomia teve reflexos variáveis, mas não deixou nenhuma escola indiferente. De um modo ou de outro, cada escola avançou com projectos de “abertura” às suas comunidades de contexto, implementou actividades integradas no PRODEP⁵⁰, estabeleceu novas formas de relacionamento com a respectiva câmara municipal e criou a sua própria rede de intervenção e participação.

Quanto ao segundo diploma, na altura designado como “novo regime de administração escolar”, ele constituiu a segunda resposta política possível da administração central às mudanças de fundo e de forma exigidas pela “reforma” do sistema e pela integração europeia. No que respeita às mudanças de fundo, o normativo era ambicioso: propunha um novo conceito de escola, a participação dos diversos grupos sociais interessados no processo educativo, a descentralização do sistema, a democraticidade nos processos de constituição e no funcionamento das estruturas responsáveis pela direcção da escola e a adopção de medidas que conduzissem à eficácia e racionalidade da gestão escolar. Também quanto à forma, apresentava inovações significativas: o novo regime seria aplicado a todos os níveis de educação e ensino, incluído o pré-escolar e o 1º ciclo do ensino básico, permitiria a aplicação e desenvolvimento

⁵⁰ Programa de Desenvolvimento Educativo de Portugal: programa de ajudas financeiras comunitárias ao desenvolvimento do sistema educativo português, através do acesso ao Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER). O primeiro destinava-se à promoção da formação profissional cobrindo encargos de funcionamento e o segundo destinava-se a cobrir despesas de investimento em infra-estruturas.

da autonomia decretada dois anos antes, distinguiria as funções de direcção relativamente às funções de gestão e criaria ligações formais entre as escolas e os respectivos municípios.

E, para que a mudança fosse social e cientificamente credível, criava um “Conselho de Acompanhamento e Avaliação” (CAA)⁵¹.

De que modo eram propostas estas transformações tão importantes?

Em primeiro lugar, no pré-escolar e no 1º ciclo apontava-se para a criação de áreas escolares constituídas por agrupamentos de jardins de infância e de escolas do 1º ciclo, de acordo com vários critérios: o número de alunos e lugares docentes, a dispersão geográfica dos núcleos escolares e as condições de gestão pedagógica. Deste modo, o novo modelo seria aplicado quer a escolas individualizadas, quer às áreas escolares, no pressuposto que, previamente a essa aplicação, as redes do pré-escolar e do 1º ciclo estariam racionalizadas por agregação de estabelecimentos de educação de lugar único com a correspondente extinção das escolas agregadas. As escolas individualizadas com um número significativo de alunos e professores e as áreas escolares teriam, assim, os seus próprios órgãos de direcção e gestão.

Em segundo lugar, as funções de direcção da escola, ligadas à definição das orientações gerais, ao poder de escolha dos gestores e ao controlo da execução, eram entregues ao Conselho de Escola ou de Área Escolar (colegial e eleito), enquanto que as funções de gestão escolar, ligadas à execução das orientações gerais e submetidas à avaliação da direcção, residiam num Director (órgão unipessoal), escolhido e destituído pelo Conselho de Escola.

Em terceiro lugar, a autonomia desenvolvia-se através da elaboração e concretização de um Projecto Educativo de Escola ou de Área Escolar, sendo que esse documento estruturador de toda a actividade seria elaborado pelo Conselho Pedagógico e aprovado pelo Conselho de Escola.

Em quarto lugar, da composição do Conselho de Escola ou de Área Escolar deveria fazer parte um representante da câmara municipal respectiva. Ao mesmo tempo, era prevista a criação de Conselhos Locais de Educação, de cujos membros fazia parte também um representante da autarquia.

⁵¹ Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA) (1997), Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar: Decreto-Lei nº 172/91, Lisboa, Ministério da Educação.

Do ponto de vista da análise das relações entre municípios e educação (e as escolas), este diploma representa, de facto, uma viragem significativa de sentido: já não era só, e sobretudo, a questão não resolvida do défice de financiamento que se colocava aos municípios mas a questão da sua capacidade de resposta às exigências postas pela sua participação activa e generalizada nos órgãos de direcção das escolas, em todos os níveis de educação e ensino. Aos municípios, em nome de princípios que eles próprios reclamavam (autonomia, descentralização, regionalização, democraticidade e participação) passaria a estar “colado” o novo estatuto de “co-responsáveis” pelo desempenho das escolas sem que, para tal, estivessem preparados ou, sequer, esclarecidos. Ora, se, como refere João Barroso, *“a introdução de modalidades de gestão participativa pressupõe a existência de um espaço real de autonomia da escola e o reconhecimento das diferentes competências e atribuições dos actores organizacionais”* (BARROSO, 1995: 10), e o texto legal não esclarecia o quadro de intervenção/responsabilização dos municípios, criava-se então um novo domínio de conflitualidade nas relações destes com as escolas e a administração central.

Aliás, passados alguns anos sobre a publicação do diploma, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA, 1997) apontava as omissões e contradições que tinham conferido ao novo modelo um elevado potencial de conflitualidade estrutural e social: “ (...) *importará clarificar, de uma forma articulada e coerente, os seguintes aspectos fundamentais: a) Que poderes são transferidos para as escolas e para os anunciados conselhos locais de educação? b) Qual a autonomia da escola face à comunidade local e à administração educativa? c) A distinção entre o projecto educativo da escola e o projecto educativo da comunidade e a articulação entre os dois, no respeitante às respectivas concepção e aplicação e aos actores envolvidos; d) Qual a posição da educação no quadro das regiões que, eventualmente, venham a ser criadas? O CAA entende que a existência de conselhos locais de educação não deverá conduzir a uma menor autonomia da instituição escolar, mas a uma valorização e melhor utilização desta no quadro comunitário*” (CAA, 1997: 77).

Aquilo que subjaz aos “potenciais conflitos” adivinhados pela CAA era tão só a possibilidade de uma “invasão”, por mínima que fosse, do “território

específico” de uma das instituições referidas por qualquer uma das outras, ou seja, era a possibilidade, mesmo que remota, de a câmara “mandar” na escola e vice-versa, de o conselho local de educação “mandar na escola e vice-versa, do conselho local “mandar” na câmara e vice-versa; o mesmo se passaria relativamente à prevalência de projectos educativos, se fossem hierarquizados. Simultaneamente, um outro risco seria possível: dada a inexistência de estruturas municipais de coordenação e gestão educativas, em que as câmaras detivessem poder de decisão nos domínios que diziam respeito às suas competências, a sua participação nos órgãos de administração e gestão das escolas conduziria à possibilidade “perversa” de intervirem em assuntos de gestão interna dos próprios estabelecimentos de ensino, para os quais não estavam preparados, mas diminuindo assim a autonomia destes.

Como se sabe, nenhum dos dois diplomas legais referidos teve cabal desenvolvimento e os receios de uma alteração da “relação de forças” entre administração central, municípios e escolas não tiveram consequências: a “autonomia decretada” manteve-se, indefinida e ineficaz, como pano de fundo de permanentes reivindicações dos responsáveis escolares e sindicais e como álibi desculpabilizador do Estado e o novo regime de administração escolar ficou, como experiência, circunscrito a algumas escolas.

No entanto, como refere Sousa Fernandes *“as regulações normativas, embora não sejam irrelevantes para estimular ou obstaculizar as dinâmicas sociais, acabam por se revelar insuficientes para as conter e domesticar quando essas dinâmicas assumem um grau de consistência e força incontornáveis pelo quadro legal onde se geraram”* (FERNANDES, 1996: 116). De facto, quer as disfunções entre a retórica autonómica e descentralizadora e a prática centralista, amplamente criticadas⁵² e denunciadas pelas escolas, quer as dinâmicas assumidas pelos vários agentes educativos, conduziram o sistema a uma situação peculiar de “encaixe” e “coexistência” de realidades aparentemente incompatíveis:

⁵² Entre outros, João Barroso, Sousa Fernandes e Almerindo J. Afonso (1996 b). Licínio Lima (1995) considerava que o programa proposto pela CRSE para a reforma educativa tinha sido frustrado pelo poder político que inverteu o processo recentralizando-o por controlo remoto e reduzindo a autonomia a mera delegação política.

Por um lado, a descentralização política era substituída pelo reforço da desconcentração administrativa⁵³, a autonomia das escolas tinha sido imposta de cima para baixo e sem regulamentação, o novo regime de administração escolar estava confinado a um número muito limitado de escolas e as câmaras municipais não viam definido o seu quadro de competências educacionais e respectivos financiamentos;

Por outro lado, as práticas concretas das instituições e intervenientes educativos iam construindo uma descentralização paralela, as escolas criavam a sua autonomia relativa, desenvolviam os seus projectos educativos e organizavam as suas comunidades, enquanto os municípios jogavam na contradição da contestação à falta de recursos e poderes mas do simultâneo impulso de intervir e assumir maiores responsabilidades.

É neste “encaixe” de realidades tão díspares que se atinge o fim da segunda fase da relação dos municípios com a educação.

Como se procurou demonstrar, tratou-se de um período em que, mesmo fortemente condicionados pelo quadro normativo e pela escassez de recursos (financeiros, logísticos, etc.), os municípios lograram construir modos novos de intervenção educacional (FERNANDES, 1996; PINHAL, 1997). Sem nunca admitirem que estavam a “fazer política educativa”, alguns avançaram para a constituição de conselhos locais de educação, muitos realizaram projectos articulados com as escolas, outros até aumentaram substancialmente os investimentos em equipamentos sócio-educativos (sobretudo na educação pré-escolar e no ensino profissional⁵⁴), culturais e desportivos numa perspectiva de apoio às escolas e aos alunos, e quase todos criaram estruturas orgânicas embrionárias de administração educativa e reforçaram a parte dos orçamentos ligada à educação. Esta capacidade de resposta educativa municipal, de

⁵³ O Decreto-Lei nº 133/93, de 26 de Abril, tinha criado as Direcções Regionais de Educação como “serviços desconcentrados que prosseguem, a nível regional, as atribuições do Ministério da Educação em matéria de orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior, de gestão dos respectivos recursos humanos, financeiros e materiais e, ainda, de apoio social escolar e de apoio à infância” (Artº 13º, ponto 2)

⁵⁴ Através do Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de Janeiro, vários municípios constituíram-se como “entidades promotoras”, e estabeleceram contratos de parceria com o Estado e com outras entidades, das Escolas Profissionais. No quadro dos financiamentos comunitários ao Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal (PRODEP I), a criação destas escolas foi pioneira no modo como concebia a autonomia institucional, a contratualização da formação, a coordenação entre instituições diversas, a arquitectura modular das ofertas formativas, o diagnóstico das necessidades de formação, a ligação ao tecido empresarial, o contributo ao desenvolvimento social e económico, etc.

geometria muito variável, ocorreu sempre ao longo de todo o período, debaixo de um discurso político que justificava o reforço do centralismo burocrático com a necessidade de superação da “crise social, económica e política” e da modernização da sociedade e das suas instituições. Em especial a retórica governamental sobre a “crise da educação” herdada e a “modernização educativa” prometida pela integração europeia, constituiu o contexto subjectivo (de pressão social) que ajuda a compreender o paradoxo sempre presente no “municipalismo” em matéria de educação: actuar como parceiro local, não possuindo as necessárias competências políticas e meios financeiros para tal, mas contestar, por o entender abusivo, a invocação desse estatuto por parte da administração central. As palavras proferidas pelo presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses⁵⁵ são bem eloquentes acerca desse paradoxo: “ (...) *entendemos que é efectivamente necessário descentralizar na área da Educação. Temo-lo dito inúmeras vezes, não só no respeito pela Constituição da República, mas também no respeito pelo espírito do Tratado de Maastricht, onde tanto temos ouvido falar nos princípios da subsidiariedade e da parceria. É necessário descentralizarmos, aproximando as decisões dos cidadãos, sendo imperioso responsabilizar mais os eleitos perante os eleitores no sentido de que algumas anomalias, que ainda prejudicam a qualidade do ensino, sejam efectivamente resolvidas. Por isso transferir competências é para nós matéria bem aceite, desde que essas competências a transferir tenham um único objectivo – servir melhor as populações – e sejam feitas na convicção de que, ao transferi-las, realmente algo vai melhorar. Nunca aceitaremos a transferência de competências para esvaziar responsabilidades desagradáveis que neste momento são da Administração Central ou para manter o poder dos autarcas portugueses*” (CNE, 1995: 26).

Em conclusão, aquilo que melhor caracteriza esta 2ª fase é a tensão permanente provocada pela desadequação entre normativos conservadores do centralismo administrativo na tutela das escolas e as iniciativas e práticas educativas assumidas a nível local. Pese embora a carga negativa de tal tensão, ela constituiu um elemento, entre outros, “*potenciador e reforçador de solidariedades e colaborações que se institucionalizaram ou tendem a*

⁵⁵ No seminário “Educação, Comunidade e Poder Local”, promovido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em 6 e 7 de Dezembro de 1994.

institucionalizar-se a nível local: em parcerias educativas no caso das escolas profissionais; em conselhos locais ou municipais de educação no caso dos ensinos regulares; ou em protocolos de colaboração entre municípios e escolas.” (FERNANDES, 1996: 120).

3.1.3 Do XIII Governo ao XV Governo

Com a mudança de governo em finais de 1995⁵⁶, entra-se numa nova fase de relacionamento entre os municípios e a educação, marcada pela ambivalência dos respectivos discursos e práticas. Enquanto do lado do novo governo se assiste ao distanciamento da política educativa face à frustrada reforma do sistema ensaiada pelos anteriores e à introdução de um discurso pedagógico optimista e mobilizador em volta da superação da “crise da educação”, do lado dos autarcas a resposta era a expectativa exigente do seu reconhecimento como instâncias de poder educativo.

Como já referimos anteriormente, a propósito do “Pacto Educativo”, o governo procurava aproveitar as iniciativas desenvolvidas pelas instituições locais (escolas, autarquias, associações de pais, instituições de solidariedade social, associações culturais, empresas, delegações dos serviços públicos centrais, etc.) para conseguir, da sociedade, a aprovação da sua estratégia de “modernização” do país e da qualificação dos seus recursos humanos. O discurso educativo, fortemente influenciado pelas anteriores críticas oriundas da investigação, já não punha a tónica no “sistema” e na sua “crise” mas nas possibilidades da escola pública e na sua capacidade de inovação e inclusão, nos seus parceiros e na sua interacção, diálogo e auto-responsabilização, como forma de “superar a crise” e promover a “qualidade do serviço público educativo”.

Deste modo, e de acordo com A. M. Magalhães e S. Stoer, “ *a segunda metade dos anos 1990 abriu ainda mais o fosso (entre a escola meritocrática, baseada na igualdade de oportunidades de acesso e a escola democrática, baseada na igualdade de oportunidades de sucesso) através da oposição das preocupações oficiais com o mercado e com a «escolha» ao combate à exclusão social que propunha uma escola inclusiva como seu objectivo último.* (MAGALHÃES e STOER, 2003: 98). Para estes autores, o XIII Governo procurava reconciliar, embora com algumas contradições, a preocupação com

⁵⁶ Como resultado das eleições legislativas de 1995, o Partido Socialista forma o XIII Governo não dispondo de maioria parlamentar (115 deputados eram do PS e outros tantos eram do conjunto dos outros partidos).

a “performance” meritocrática e a ênfase que devia ser dada à escola como serviço público. Tentando esta reconciliação, ficava encurralado naquele fosso, numa altura em que o Estado procurava redefinir a sua capacidade de acordo com uma agenda estabelecida pelo impacto da globalização sobre a educação. O resultado foi “ *o surgimento de um conjunto de políticas educativas híbridas capazes de simultaneamente ignorar e preocupar-se com o fosso entre discurso político sobre a educação e o discurso pedagógico*” (Idem: 99).

Fazendo eco das reflexões que atravessavam a Europa, com o importante “Relatório Delors”, e preparando a aplicação do PRODEP II, tornaram-se frequentes no discurso governativo alguns conceitos e operadores ideológicos novos, ou de renovado significado, tais como “territorialização” das políticas educativas, “contratualização” da autonomia das escolas, “trabalho em rede”, “equidade” e “diferenciação” educativa, “inovação” pedagógica, “flexibilização” curricular, etc.

No quadro do programa do governo e do Pacto Educativo, durante os dois primeiros anos e meio da governação, as medidas que consubstanciavam aqueles conceitos, embora algo dispersas por vários domínios da educação, pareciam apontar no sentido de uma maior participação dos representantes locais na educação. De entre esses domínios importa destacar os seguintes, até mesmo pela capacidade demonstrativa das ambivalências a que nos referimos no início:

- i) A criação de “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária”⁵⁷, que exigia a gestão integrada de recursos e a formalização de parcerias como estratégia de resolução de problemas que, repercutindo-se gravemente nas escolas mas extravasando o âmbito específico da educação, não lograram o compromisso de integração das outras políticas sectoriais;
- ii) A criação⁵⁸ de agrupamentos de escolas, na tripla perspectiva da integração das escolas dos vários ciclos do ensino básico com o pré-escolar em projectos educativos comuns, da reorganização das respectivas redes e do retraimento das “escolas prioritárias” e dos TEIP;

⁵⁷ Através do Despacho 147-B/ME/96, de 1 de Agosto.

⁵⁸ Através do Despacho 27/97, de 2 de Junho.

- iii) O lançamento do pacote legislativo sobre a expansão da educação pré-escolar⁵⁹, que implicava um novo quadro negocial, através de contratos específicos, entre a administração central, as autarquias, as IPSS e as entidades privadas, que abriam um campo potencialmente inesgotável ao mercado educativo;
- iv) A experimentação da gestão flexível dos currículos do ensino básico⁶⁰, cuja possibilidade de inserção de componentes curriculares locais e de gestão horária das actividades pretendia envolver e responsabilizar os parceiros da comunidade local e, em particular, as autarquias;
- v) O lançamento do programa “Boas Práticas, Boa Esperança” que, através de candidaturas a financiamento e apoio técnico, pretendia a disseminação de projectos escolares bem sucedidos com especial relevância na avaliação do desempenho das escolas e na sua relação com as comunidades envolventes.

Com estas medidas “ (...) *inicia-se uma fase de reconhecimento da natureza pública de intervenção municipal na educação*” (FERNANDES, 2000: 37) na qual, os municípios “ (...) *não só interiorizaram as suas obrigações educativas como reforçaram a sua capacidade para negociar com o governo a repartição dos encargos com a educação*” (FERNANDES, 2005: 39). Ou seja, tinha-se entrado numa fase de intervenção que, passando para segundo plano o contencioso financeiro e a imagem pública dos municípios como contribuintes líquidos da educação escolar, agora os empurrava rapidamente para a boca da “cena educativa”, através da responsabilização directa sobre fatias importantes do sistema.

Se, até 1998, aquelas medidas constituíam as “peças soltas” de uma estratégia de “puzzle” orientada segundo objectivos de política nacional ainda pouco definidos, mas já indutores de algumas mudanças assumidas pelos agentes educativos (sobretudo ao nível das parcerias e contratualizações), a partir da publicação do “Regime de Autonomia, Administração e Gestão”⁶¹ (RAAG) das escolas básicas e secundárias, o plano geral do “puzzle” ficava mais claro e mais explícitas as suas consequências ao nível local e municipal.

⁵⁹ Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro (Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar); Decreto-Lei nº 147/97, de 11 de Junho (Regime jurídico do desenvolvimento da educação pré-escolar).

⁶⁰ Através do Despacho 484/97, de 30 de Junho.

⁶¹ Anexo ao Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

De facto, o preâmbulo da versão final do diploma que criava o RAAG assumia detalhadamente a coerência conceptual das medidas até então tomadas com as novas propostas do Governo.

Nele se definiam intenções centradas nas escolas, nos municípios e nas comunidades locais: *“A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação.*

Para o desenvolvimento da autonomia das escolas as chaves eram a respectiva dimensão, a organização interna e as relações que conseguissem estabelecer com os níveis central, regional e local da administração; para a descentralização de novas competências para os municípios as chaves eram os meios e a constituição de parcerias sócio-educativas que garantissem a iniciativa e a participação da sociedade civil.

Colocada pelo poder político no *“centro das políticas educativas”*, a escola era *“exortada”* a construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se inseria, dos seus problemas e potencialidades, e era-lhe prometida uma nova atitude da administração: o reconhecimento de que, mediante certas condições, ela podia gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo.

Declarando-se comprometido com o objectivo de assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades educativas (de acesso? de sucesso?) e a correcção das desigualdades existentes entre escolas (*“o reforço da autonomia não deve ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades”*), o Governo contrabalançava o reforço dos poderes da escola com o reforço do seu próprio poder de regulação, através de *“regras claras de responsabilização e (...) dos contratos de autonomia”*. O novo modelo de gestão das escolas afastaria as soluções normativas uniformizadas e adoptaria uma lógica de matriz que tivesse em conta as *“situações concretas, distinguindo os projectos educativos e as escolas que estejam mais aptas a assumir, em grau mais elevado, essa autonomia, cabendo ao Estado a responsabilidade de garantir a compensação exigida pela desigualdade de situações.”* Nos termos do preâmbulo percebia-se que, para o poder político, a *“desigualdade de situações”* das escolas resultava sobretudo das respectivas

lideranças, da (falta de) estabilidade do corpo docente, da (in)adequação entre funções, perfil e experiência dos responsáveis escolares e (da ausência) de uma cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa. Assim sendo, o apoio do Governo seria especialmente dirigido às “escolas menos aptas”, para as quais previa um *“processo gradual que permita o aperfeiçoamento das experiências e a aprendizagem quotidiana da autonomia.”*

A lógica da nova matriz gestionária consubstanciava-se não apenas na identificação das escolas (básicas de 2º e 3º ciclos e secundárias) mais ou menos preparadas para as regras da primeira fase da autonomia, mas também na integração dos jardins de infância e escolas do 1º ciclo, através da implementação de soluções organizativas variáveis:

“No universo destes estabelecimentos de educação e ensino, importa, por um lado, tomar em consideração a dimensão muito variável destas escolas e, por outro, salvaguardar a sua identidade própria. O presente diploma permite que sejam encontradas soluções organizativas adequadas às escolas de maior dimensão e às escolas mais pequenas e isoladas.” Deste modo, retomando aquilo que tinha sido considerado como vantajoso na experiência organizativa dos TEIP, a matriz de gestão previa o desenvolvimento de estratégias de agrupamento de escolas (horizontais e verticais) *“resultantes das dinâmicas locais e do levantamento rigoroso das necessidades educativas, designadamente através de cartas escolares concelhias.”*

Preconizando a *“realização de uma política coerente e eficaz de rede educativa, numa lógica de ordenamento do território, de descentralização e de desenvolvimento económico, social e cultural sustentado e equilibrado”*, o ME dava “um salto” voluntarista em terrenos que não hegemonizava mas que lhe podiam render os apoios necessários, nomeadamente do poder local:

“A concepção de uma organização da administração educativa centrada na escola e nos respectivos territórios educativos tem de assentar num equilíbrio entre a identidade e complementaridade dos projectos, na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local. Trata-se de favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha das responsabilidades.”

(Preâmbulo do Decreto-Lei nº 115-A/98)

Enunciados os conceitos e as intenções, o articulado do diploma legal avançava com medidas, e em domínios, que poderiam inflectir, de novo, a relação das autarquias com a educação. De entre essas medidas é necessário destacar:

- i) o ordenamento da rede educativa (art. 8º) para o qual os municípios seriam ouvidos obrigatoriamente, em especial sobre as propostas de criação de agrupamentos para integração de jardins de infância e escolas do ensino básico;
- ii) os conselhos locais de educação (art. 2º), criados com base na iniciativa dos municípios, e que seriam estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares;
- iii) a assembleia de escola ou de agrupamento (art. 8º, ponto 2) que passaria a ser o órgão de participação e representação da comunidade educativa, devendo estar salvaguardada na sua composição a participação de representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local;
- iv) a designação dos representantes autárquicos à assembleia (art. 12º, 3) por parte da câmara municipal, podendo esta delegar tal competência nas juntas de freguesia;
- v) as competências da direcção executiva (art. 17º, ponto 2, alínea j) no estabelecimento de protocolos e na celebração de acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e colectividades;
- vi) os contratos de autonomia (art. 48º, ponto 1) ou seja, os acordos celebrados entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através dos quais se definiam objectivos e se fixavam as condições que viabilizariam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas;

vii) a avaliação das condições para a apresentação de propostas de contratos de autonomia na 2ª fase (art. 48º, ponto 4, alínea b), em que uma avaliação favorável realizada pela administração educativa central e municipal, no final do contrato de autonomia da primeira fase, bem como o funcionamento de serviços adequados às finalidades visadas, constituía requisito necessário.

Como se verifica, o potencial de mudanças essenciais decorre de uma nova capacidade de decisão política e técnica dos municípios, introduzida com a sua participação na assembleia de escola ou de agrupamento e com a obrigatoriedade de serem parte nos contratos de autonomia. Por outro lado, a possibilidade de criarem conselhos locais de educação poderia abrir uma frente interessante – no domínio da articulação das intervenções sectoriais centrais e locais – em matéria de envolvimento dos vários agentes e parceiros educativos⁶². No primeiro caso, dada a natureza deliberativa das assembleias face aos instrumentos de organização da vida escolar (aprovação do projecto educativo, do regulamento interno e das propostas de formalização dos contratos de autonomia), os municípios passam a ter voto, e consequentes responsabilidades, onde nunca o tiveram. Já no que respeita aos conselhos locais de educação, apesar de as poucas experiências existentes no terreno não terem criado unanimidades em torno das respectivas vantagens e inconvenientes, a sua normativização fez emergir de novo os problemas da existência de uma estrutura de administração local da educação: sendo da iniciativa dos municípios, que poderes e meios teria para obrigar as entidades, nomeadamente as câmaras, os serviços desconcentrados da administração central, as escolas e os agrupamentos, a coordenarem a sua actividade? Que competências de articulação teria? Como se evitaria a “perversão” da centralização do Estado sobre as escolas ser substituída pela centralização do município (municipalização das escolas)? Qual deveria ser a sua composição?

O elevado risco de se desencadearem novos processos conflituais em torno das respostas a estas questões poderá ter levado o XIII Governo a não ter regulamentado a criação dos conselhos locais de educação, quando, em

⁶² Ver RIBEIRO, Rogério, (2005), Conselho local/municipal de educação: da construção política do “local” à edificação jurídica de um espaço dito de participação contextualizada no campo educativo. Constrangimentos e ambiguidades. Tese de dissertação de Mestrado (FPCE – UP). Porto. Texto policopiado.

1999, estabeleceu o novo quadro de “transferência de atribuições e competências para as autarquias locais”⁶³.

Paradoxalmente, o novo quadro legal de delimitação e transferência de competências, defendendo a “*concretização dos princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local*” tendo por finalidade “*assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados*” (Lei nº 159/99: arts. 1º e 2º), no elenco das competências dos órgãos municipais em matéria de educação, limitava-se a retomar os mesmos termos vagos e de indefinição acerca dos conselhos locais de educação do anterior RAAG. Aliás, este sentido defensivo de indefinição na transferência de atribuições e competências para os municípios em matéria educativa era intencionalmente assumido pelo normativo na medida em que os poderes transferidos (cuja natureza podia ser consultiva, de planeamento, de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento) tratavam de forma diferente – mais cautelosa – a educação e alguns outros domínios, relativamente aos restantes.

Uma análise atenta do documento mostra que, enquanto que para os domínios do equipamento, energia, transportes e comunicações, património, cultura, ciência, tempos livres, desporto, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, as competências e atribuições são taxativas e inequívocas (“*É da competência dos órgãos municipais o planeamento, gestão e realização de investimentos*”) (Idem, arts. 16º, 17º, 18º, 20º, 21º, 24º, 25º, 26º, etc.), para a saúde (art. 22º), para a acção social (art. 23º) e para a educação (art. 19º) a terminologia adoptada pelo normativo varia respectivamente entre a possibilidade de “*participação*” no planeamento da rede de equipamentos de saúde, a possibilidade de “*gestão*” de equipamentos (da segurança e acção social) e a possibilidade de “*participação*” no planeamento e gestão de equipamentos educativos.

Para o que aqui importa, vale a pena transcrever o artigo dedicado às competências dos órgãos municipais em matéria educativa:

⁶³ Através da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, e da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.

“ (...) ”

Artigo 19º
Educação

1. *É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos nos seguintes domínios:*
 - a) *Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;*
 - b) *Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico.*
2. *É igualmente da competência dos órgãos municipais:*
 - a) *Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;*
 - b) *Criar os conselhos locais de educação.*
3. *Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública:*
 - a) *Assegurar os transportes escolares;*
 - b) *Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;*
 - c) *Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;*
 - d) *Comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;*
 - e) *Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;*
 - f) *Participar no apoio à educação extra-escolar;*
 - g) *Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.*

(...) ”

(Lei nº 159/99, de 14 de Setembro)

São várias as observações que se têm que fazer a este articulado, não só pelo que permitem explicar sobre o sentido político implícito da descentralização educativa no contexto mais geral da descentralização administrativa do Estado, mas também porque podem constituir-se como entradas necessárias à explicitação do objecto de estudo e dos campos de análise que iremos abordar na segunda parte do trabalho.

Em primeiro lugar, o novo normativo retoma os mesmos domínios que tinham sido estabelecidos em 1984 na *“delimitação e coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos*

públicos” (Decreto-Lei nº 77/84), ou seja, equipamentos físicos para a educação pré-escolar e ensino básico, residências e centros de alojamento, transportes escolares, outras actividades complementares da acção educativa, nomeadamente acção social escolar e ocupação dos tempos livres e educação de base de adultos, mas agora concedendo que nesses domínios os municípios participam no planeamento e gestão dos equipamentos educativos. Simultaneamente, acrescenta às anteriores competências três “inovações” que correspondem a alguns dos avanços induzidos pela legislação específica da educação (LBSE, pacote legislativo sobre a educação pré-escolar, RAAG): elaboração da carta escolar e correspondente integração nos PDM, criação do conselho local de educação (CLE) e gestão do pessoal não-docente do pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico. Em boa verdade, nenhuma destas três competências é inovadora na medida em que alguns municípios já tinham elaborado as suas cartas escolares, outros já tinham tomado a iniciativa ou apoiado a criação de conselhos locais de educação⁶⁴ e quase todos já faziam a “gestão” do pessoal não-docente do pré-escolar, através dos contratos de desenvolvimento com a administração central desconcentrada⁶⁵.

Em segundo lugar, mesmo concedendo aos municípios a possibilidade de participarem no planeamento e gestão das competências tradicionais, o normativo não reflecte, nem regula, as soluções encontradas por vários anos de exercício municipal dessas competências e omite o esclarecimento do respectivo conteúdo, desresponsabilizando-se e desresponsabilizando os municípios relativamente a assuntos tão importantes como:

i) “*Construção, apetrechamento e manutenção das escolas do ensino básico*”, onde seria necessário acabar com as dúvidas sobre quem é responsável pela aquisição de terrenos, sobre quem tem a competência para projectar e construir edifícios para escolas de tipologia que contemple a combinação

⁶⁴ A este propósito, em 1996, Sousa Fernandes referia que “*Em consequência do alargamento do campo de intervenção estão em formação estruturas participativas de âmbito local que coordenam a gestão conjunta de recursos e as actividades educativas relativas a projectos inter-escolas ou de âmbito municipal*” (FERNANDES, 1996: 119)

⁶⁵ Veremos mais adiante que o mesmo não se passava com a “gestão” do pessoal não docente do 1º ciclo do ensino básico. Esta questão tornou-se, sobretudo a partir da publicação do Decreto-Lei nº 159/99, uma fonte de conflitos recorrentes com a administração central e com os pais acerca do funcionamento das escolas do 1º ciclo, conflitos esses que, por norma, atingiam o seu clímax no arranque de cada ano lectivo, ou nos momentos em que se fazia a integração de crianças com necessidades educativas especiais em turmas e escolas que não tinham tido anteriormente tal situação.

diferenciada dos três ciclos do ensino básico e de edifícios que permitam a integração da educação pré-escolar com o básico, sobre quem deve concursar e pagar equipamentos, mobiliário e material didáctico que respeitem as orientações e determinações curriculares do pré-escolar e dos três ciclos do básico, sobre quem tem a obrigação de construir espaços cobertos e descobertos para a educação física e desportiva, sobre quem deve assegurar as acessibilidades e segurança específicas previstas para os edifícios dos jardins de infância e das escolas básicas, etc;

ii) *“Assegurar os transportes escolares”*, onde seria regulador responder às questões seguintes: são para todos os alunos ou o pré-escolar e o secundário não são abrangidos? Que complementaridades devem ser acauteladas entre as ofertas de transportes colectivos públicos e privados? Que soluções específicas podem existir para os municípios rurais e montanhosos, com grandes distâncias entre escolas e locais de habitação? Que regulação deve ser feita no transporte de crianças com dificuldades de locomoção?

iii) *“Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico”*, onde importaria perceber se o que significa assegurar a gestão é financiar custos de instalação das cozinhas e refeitórios, mas não financiar as despesas de funcionamento, estabelecer ementas, preços de custo de confecção e preços de utilização, concessionar o serviço a empresas sem concurso nem caderno de encargos, delegar o serviço nas juntas de freguesia, nas escolas e agrupamentos, nas associações de pais, nas IPSS ou nas empresas, controlar e fiscalizar a qualidade do serviço, etc;

iv) *“Comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar”* onde deveriam ter ficado explícitos os critérios, os destinatários e os tipos de acções previstas, bem como a necessidade de, em legislação específica, serem anualmente actualizados os valores de referência;

v) e *“gerir o pessoal não-docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico”*, onde, mais uma vez, importaria saber se “gerir” quer dizer contratar, avaliar, formar, despedir, recrutar para quadros de pessoal próprios, integrados em carreiras do mesmo modo para todos os municípios, e se inclui auxiliares de acção educativa, cozinheiros e auxiliares de cozinha, tarefeiros de

limpeza, guardas e vigilantes, animadores de tempos livres e técnicos de serviço social, de informática e psicólogos.

Muitas destas interrogações encontram, decerto, resposta na legislação sectorial da educação, mas a questão de fundo que se coloca é que todas deviam consubstanciar as competências que, estando na lei há mais de vinte anos, ou são exercidas pelos municípios de modo desregulado, às vezes descrionário e injusto e incompetente, ou não são, pura e simplesmente, exercidas, como é o caso dos auxiliares de acção educativa do 1º ciclo do ensino básico, nalguns municípios, com o argumento válido de que não foi acompanhada da respectiva transferência de meios financeiros.

Em terceiro lugar, o normativo esquece muitas outras “*competências*” acordadas entre a administração central e os municípios, nomeadamente no que se refere a implementação do RAAG. Desde logo, as obrigações de participação nas assembleias de escola e de agrupamento e de participação nos respectivos contratos de autonomia. Aliás, relativamente aos contratos de autonomia, é incompreensível que o normativo não refira o papel de entidade avaliadora do desempenho das escolas atribuído aos municípios pelo RAAG. Devendo ser um “par entre pares” nas assembleias de escola e agrupamento, o representante do município torna-se não apenas co-responsável pelo projecto educativo, plano de actividades e regulamento interno de cada escola, mas também num agente de coordenação das intervenções das entidades signatárias daqueles contratos, o que não é despiciendo à luz da qualidade do serviço público educativo, nomeadamente em domínios em que os municípios acumularam experiência significativa (casos do abandono e saídas escolares precoces, da reinserção escolar e social de crianças e jovens sujeitas à tutela das instituições do Ministério da Justiça, do trabalho ilegal de crianças e jovens menores, da protecção de crianças em risco, da integração escolar de crianças filhas de imigrantes, etc.)

Em quarto lugar, o normativo não reflecte o enorme desenvolvimento adquirido pelas actividades de complemento curricular desencadeadas quer pelos municípios, quer pelas comunidades locais, e, ao não o fazer, não regula um domínio cobiçado pelos mais díspares interesses. De facto, as relações que na prática se têm vindo a consolidar localmente neste domínio criaram situações muito diversificadas: por um lado permitiram a cooperação positiva

entre escolas e municípios na realização de projectos educativos de interesse social e comunitário inegável, mas, por outro lado, fizeram emergir uma verdadeira indústria que, não respeitando outras regras que não sejam as da oferta e da procura, entra, na maior parte dos casos, em choque com as disposições constitucionais sobre educação e ensino. Neste domínio, ao não clarificar as competências municipais, o normativo não facilita a definição das condições de parceria entre câmaras (e juntas de freguesia), escolas, outras instituições públicas e entidades privadas e abre a porta ao proliferar de poderes paralelos iníquos.

Poucos dias após a publicação daquela lei, foi publicada uma outra⁶⁶, que estabelecia o regime jurídico de funcionamento dos órgãos autárquicos, onde, de modo minucioso, se procedia à distribuição das diversas competências pela assembleia municipal, pela câmara municipal, pelas juntas de freguesia e pelo presidente da câmara, em função da natureza e âmbito das competências:

“(…)

Artigo 53º
Competências

1. Compete à assembleia municipal:

(…)

c) Deliberar sobre a criação do conselho local de educação, de acordo com a lei;

Artigo 64º
Competências

1. Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(…)

l) Apoiar ou compartilhar no apoio à acção social escolar e às actividades complementares no âmbito de projectos educativos, nos termos da lei;

m) Organizar e gerir os transportes escolares;

2. Compete à câmara municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento:

(…)

f) Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património municipal ou colocados, por lei, sob a administração municipal;

(…)

4. Compete à câmara municipal, no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal:

(…)

⁶⁶ Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.

d) Deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes;
(...)

Artigo 66º

Competências delegáveis na freguesia

f) Gestão, conservação e reparação de equipamentos propriedade do município, designadamente equipamentos culturais, e desportivos, escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar, creches, jardins de infância, centros de apoio à terceira idade e bibliotecas;
g) Conservação e reparação de escolas do ensino básico e do ensino pré-escolar;
(...)

Artigo 68º

Competências do presidente da câmara

1. Compete ainda ao presidente da câmara municipal:

(...)

e) Gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação e ensino, nos casos e nos termos determinados por lei;

(...) ”

(Lei nº 169/99)

Para além de uma discutível repartição de competências entre os órgãos municipais, caso da gestão do pessoal não docente do pré-escolar e do básico atribuída ao presidente da câmara, de uma também discutível possibilidade de delegação de competências nas juntas de freguesia, caso da conservação e manutenção das escolas básicas, a única “novidade” relativamente ao anterior normativo (Lei 159/99) é o reconhecimento implícito daquilo que já constava no RAAG sobre a participação da câmara municipal nos “*órgãos de gestão de entidades da administração central, nos casos, nos termos e para os efeitos estabelecidos por lei*” ou seja, nas assembleias de escolas e agrupamentos. Quanto ao resto, tudo permanecia omissa, vago ou indefinido.

Como já referimos antes, poder-se-á suspeitar que estas características intrínsecas da legislação não são inocentes: parecendo configurar uma descentralização que já não tratava os municípios apenas como contribuintes líquidos para as despesas do serviço público de educação, mas que reconhecia neles parceiros no planeamento, na gestão de equipamentos e serviços educativos, no investimento para a “modernização” do parque escolar e pré-escolar e na realização de actividades educativas complementares, aquela

ambiguidade e indefinição preservavam o essencial do poder centralizador e regulador estatal.

Então poder-se-á colocar a questão de se saber se esta preservação do centralismo representa a última esperança, a última barreira de resistência, do serviço público educativo face às investidas conjuntas do privatismo radical (da mercadorização do ensino, da lei da oferta e da procura no campo escolar, do direito à “livre escolha das escolas” mais bem posicionadas no respectivo “ranking”, da “selecção dos melhores e dos mais aptos”) e do municipalismo assistencialista (encarregado de manter o mínimo de qualidade educativa para a larga massa e para os mais desfavorecidos, sem para isso deter os meios necessários e suficientes) que reivindicam, cada uma a seu modo, mais descentralização.

De qualquer modo, o quadro normativo nos finais da década de 90 traduz uma mudança qualitativa na relação da administração central com os municípios com implicações óbvias na relação destes com a educação e, em particular, com as escolas. Como refere Sousa Fernandes “ *Mais do que tecer considerações sobre a extensão e relevância concreta de cada uma destas competências importa salientar a mudança de perspectiva que está implícita nestas normas. De facto elas indicam que o município deixa de ser considerado apenas como um contribuinte do sistema educativo ou um gestor de interesses privados no domínio da educação para ser entendido como uma instituição que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado e com o mesmo estatuto de instituição pública, É a partir deste momento que se inicia, embora de uma forma incipiente, um processo de devolução de competências que pode conduzir a uma territorialização e construção de uma política educativa local*” (FERNANDES, 2000 a:38).

Uma parte daquilo que, na fase anterior, parecia ser apenas uma tendência, ou seja, a institucionalização das relações de cooperação horizontais entre municípios e escolas e o reconhecimento dos municípios como instituições capazes de assumir responsabilidades de planeamento, de gestão e de investimento em diversos domínios educacionais, acaba por se afirmar nesta terceira fase. Até ao fim do primeiro trimestre de 2002, e mesmo após a entrada em funções do XV Governo, são muitos os exemplos de

parceria, contratualização e colaboração estabelecidos pela administração central desconcentrada com escolas e municípios⁶⁷.

Em conclusão, poder-se-á afirmar que este terceiro período introduziu mudanças importantes no processo tradicional de relação dos municípios com a educação. No entanto, a indução das mudanças foi ainda muito marcada pela iniciativa e pela agenda ambivalente da administração central e, em larga medida, os municípios continuaram a intervir mais por reacção do que por acção, continuando a reivindicar poderes e recursos, mas contestando normas e processos.

De qualquer modo, o desvio de sentido na conflitualidade entre administrações central e local, abriu novos espaços de acção educacional que estão a ser preenchidos pelos municípios de forma muito diversa, e fazendo surgir, no terreno, sinais contraditórios e inquietantes de um municipalismo educativo nunca antes experimentado no nosso país. São esses sinais emergentes que nos levam a considerar que, desde o início do consulado do XV Governo estaríamos a entrar numa nova fase, a quarta, daquela relação.

⁶⁷ Pela exemplaridade da mudança do tipo de relação a que aludimos, patente em muitos outros casos, trazem-se aqui à colação o Acordo de colaboração, relativo ao Projecto ALEA (Acção Local de Estatística Aplicada), estabelecido entre a E.S. Tomás Pelayo (Sto. Tirso), o Instituto Nacional de Estatística e a Direcção Regional de Educação do Norte, e o Protocolo de colaboração, para a requalificação do parque escolar do concelho de Resende, estabelecido entre a Câmara Municipal de Resende e a Direcção Regional de Educação.

3.1.4 A partir do XV Governo

Quando, em Abril de 2002, se deu a transição do XIV Governo para o XV Governo estavam em pleno desenvolvimento os processos de reorganização curricular do ensino básico⁶⁸, a revisão das ofertas educativas e respectivos planos de cursos do ensino secundário⁶⁹, a constituição de agrupamentos, horizontais e verticais, de jardins de infância e de escolas do ensino básico, a expansão do pré-escolar, a reorganização da rede do 1º ciclo, a implementação de cursos de educação-formação e de currículos alternativos, o programa de auto-avaliação das escolas, etc. Pouco tempo antes, em Fevereiro, tinha sido publicado o “Manifesto para a Educação da República”⁷⁰ que, entre outros objectivos, pretendia *“mobilizar as instituições e os cidadãos para a grande batalha por um sistema educativo que possa contribuir para o progresso da sociedade portuguesa”*. Criticando a falta de correspondência entre os gastos e os benefícios da educação ao longo das décadas da democracia, patente na elevada taxa de abandono escolar e na deficiente qualidade do ensino, identificava os *“problemas concretos”* que estariam na origem daquela falta de correspondência: *“os objectivos e a articulação dos vários graus de ensino, a avaliação do desempenho dos estudantes, dos professores e das escolas, o apoio aos estudantes, os currículos e a acreditação dos cursos e das instituições, a qualificação académica e profissional, a formação inicial e continuada, o acesso ao ensino superior, o financiamento e a gestão das escolas, em particular das universidades, e o*

⁶⁸ Aprovada em 2001, através do Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro.

⁶⁹ A reforma do ensino secundário que actualmente se encontra em execução tem por base o Decreto-Lei nº 74/2004, de 26 de Março, depois de ter sido antes lançada pelo Decreto-Lei nº 7/2001, o qual viria a ser suspenso pelo Decreto-Lei nº 156/2002. “Entre as diferenças deste diploma em relação ao que está em vigor contam-se uma maior ênfase na questão da relação ensino/mercado de trabalho, a equiparação entre a importância da aprendizagem do português à das ciências, a maior focalização das escolas na criação de ambientes de aprendizagem propícios à educação de adultos, mais relevo à questão da articulação entre a escola e a comunidade no quadro de uma autonomia escolar reforçada, mais peso à área de projecto para a integração de saberes e a criação da figura de director de curso para todos os cursos (no diploma actual essa figura só aparece nos cursos tecnológicos) ”. (ISCTE, [sem data], Estudo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário, Lisboa, ISCTE, (texto policopiado)

⁷⁰ O “Manifesto para a educação da República”, promovido por José Urbano e Carlos Fiolhais, professores da Universidade de Coimbra e por Guilherme Valente, editor da Gradiva, foi publicado no jornal Diário de Notícias de 12 de Fevereiro de 2002.

impacte da escola na inovação e na produtividade (...) ”. Com este pronunciamento educativo público, especialmente dirigido ao Presidente da República, aos “órgãos de soberania”, às “elites” e aos “portugueses formados em contextos educativos de maior exigência intelectual e profissional”, estava criado o contexto político para que o novo governo da educação se tivesse apresentado com a missão de regenerar o sistema, de o “modernizar e tornar competitivo” no mercado europeu da educação e formação.

De facto, se no programa do governo já eram anunciadas medidas que faziam “tábua rasa” da política educativa anterior⁷¹, considerada demasiado comprometida com o ensino público, demasiado interessada na igualdade de oportunidades e demasiado benevolente com os professores, os sindicatos e o crescimento da despesa, o exercício governativo viria a revelar-se ainda mais contundente na receita para “resolver a crise estrutural da educação” (GPPS, 2003).

Não sendo este o lugar e o tempo adequados para uma análise do que representou esta política, importa, no entanto, referir alguns dos seus aspectos mais relacionados com a problemática que nos ocupa.

Em primeiro lugar, o governo propunha-se “*inverter a situação a que o país foi conduzido*”, o que, do seu ponto de vista, implicava “*como pressuposto essencial, contrariar o crescente estatismo a que está sujeita a educação em Portugal*”. Aliás, considerava que “*O quase monopólio da escola pública que hoje existe, em todos os níveis de ensino, não é o modelo desejável. Não por ser pública, mas pelo facto de há muito estar sujeita a limitações no seu funcionamento e na sua cultura, que contrariam o princípio constitucional da liberdade de ensinar e aprender, de escolher e de aceder a um bem que toda a população portuguesa sustenta. Um maior equilíbrio entre as organizações pública, social e privada, enquanto destinatários das políticas educativas e do esforço de financiamento, é um objectivo que importa alcançar (...)*” (Programa do XV Governo).

Baseando-se neste diagnóstico, o Governo anunciava as seguintes medidas:

⁷¹ Entre outras, a suspensão da revisão curricular do ensino secundário e da avaliação integrada/auto-avaliação das escolas, da extinção do Instituto de Inovação Educacional (IIE) e do Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores (INAFOP).

“- a avaliação do desempenho das escolas, com publicitação dos resultados e criação de um sistema de distinção do mérito e de apoio às que demonstrem maiores carências;

- o desenvolvimento de um conjunto de iniciativas sistematizadas de combate ao abandono durante a escolaridade obrigatória e criação de centros de apoio social escolar (equipas multidisciplinares para apoio aos alunos e famílias carenciadas e desestruturadas);

- a adopção de exames nacionais como condição de acesso ao nível de ensino imediatamente superior (9º e 12º anos) e o desenvolvimento do sistema de avaliação aferida em cada um dos ciclos do ensino básico visando a sua integração no sistema de avaliação regular;

- a aposta numa progressiva transferência de competências para a administração local, especialmente no pré-escolar e ensino básico, sem prejuízo das funções de coordenação e de avaliação a nível central;

- o aperfeiçoamento do actual modelo de recrutamento, vinculação e gestão dos recursos humanos, de modo a seleccionar os mais competentes em termos pedagógicos e científicos, bem como a reduzir o considerável número de docentes sem carga lectiva atribuída e o excessivo número de destacamentos e requisições;

- a criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola; (...)” (Programa do XV Governo)

Com esta agenda, o governo pretendia atingir dois objectivos essenciais: por um lado, justificar o desinvestimento na escola pública já que a “livre escolha” no mercado de certificações escolares e a concorrência aberta (entre ensino público, ensino privado e ensino público com gestão privada), iriam gerar, por si só, a “natural selecção” das instituições que mereciam que “*toda a população portuguesa sustentasse com os seus impostos*”; por outro lado, preparar as condições necessárias para estabelecer alianças políticas e apoio financeiro aos sectores favoráveis à desestatização e desmonopolização da educação, ou seja as associações de estabelecimentos de educação e ensino privados, uma parte importante das câmaras municipais, alguns dos professores pedagógica e cientificamente “mais competentes”, os futuros “gestores profissionais” das escolas públicas e, até, as “famílias mais carenciadas e desestruturadas”.

De uma forma tão simples quanto leviana, ficava posta a necessidade de substituir a “velha” Lei de Bases por uma outra que correspondesse àqueles desígnios e, ao mesmo tempo, isentava-se o Estado de cumprir a obrigação

constitucional de oferecer uma educação fundamental, de qualidade, para todos, sem discriminações de qualquer natureza, nomeadamente económica.

Assim, o governo poderia desinvestir, como de facto o fez no OE de 2003 (GPPS, 2003), nas escolas públicas e, com essa poupança, poderia satisfazer as crescentes exigências de apoios financeiros directos aos alunos (“vouchers” e “empréstimos” educativos), às famílias e aos promotores dos estabelecimentos privados.

Em segundo lugar, o programa do governo identificava como origem dos problemas de funcionamento do sistema, a má gestão global dos recursos (humanos, financeiros e técnicos) e o suposto experimentalismo nos ensinos básico e secundário. Assumindo este diagnóstico, não admira que a prática governativa fosse marcada, desde cedo, por uma série de medidas de carácter economicista e autoritário, com repercussão directa nas escolas: alteração do calendário do pré-escolar, preço dos manuais escolares, suspensão da revisão curricular do básico e secundário, redução do número de destacados para as áreas de Estudo Acompanhado e Área de Projecto, empréstimo caridoso de manuais escolares aos alunos mais carenciados, anúncio de exames nos finais de cada ciclo, etc. Do ponto de vista político, mais do que tentar melhorar algumas questões consideradas prioritárias, estas medidas configuravam uma tentativa de reduzir a intervenção do Estado na escola pública que via, assim, aumentar a sua imagem negativa.

Em terceiro lugar, a grande mudança, apresentada como condição necessária e suficiente para devolver a qualidade ao sistema educativo, era a avaliação do desempenho das escolas através da realização e divulgação da seriação dos resultados dos exames nacionais. Na esteira do que já havia sido conseguido por alguns jornais diários com o ME anterior, o governo não só fornecia à comunicação social os resultados dos exames do 12º ano como, ele próprio, encomendava⁷², com base nesses resultados, listas graduadas (os

⁷² O primeiro “ranking” encomendado pelo XV Governo foi elaborado por uma equipa de investigadores da Universidade Nova de Lisboa e procurava aliar as classificações obtidas em exame do 12º ano por escola com a análise de algumas variáveis socioculturais das escolas. Logo após o seu “tratamento” e publicação por diversos jornais, o Secretariado Inter-Associações de Professores (SIAP) emitiu um comunicado onde considera que o estudo “confunde e engana”, presta “um mau serviço a todos os que empenhadamente se preocupam com a qualidade do ensino”, contém “diversos erros científicos” e “compara o que não é comparável”, explicando que “ Os resultados escola a escola só podem ser devidamente apreciados se a sua divulgação vier devidamente acompanhada da correspondente

célebres “rankings”) das escolas secundárias públicas e privadas. Procedendo deste modo e legitimando-se com o aplauso de importantes sectores da sua base eleitoral, o governo procurava criar as condições para “desmonopolizar” a educação através do incremento de uma certa oferta e de uma certa concorrência que resultariam da publicitação das “melhores” e “piores” escolas. Assim se alargava o fosso entre “performance” e a “excelência” (MAGALHÃES e STOER, op. cit.).

Num contexto político geral liberalizante, ao ME interessava, mais do que uma auto-avaliação das escolas para melhorar o sistema, que a seriação das escolas secundárias respondesse às “exigências públicas” de uma maior capacidade de escolha: *“Actualmente é impossível [escolher]. Os pais têm de matricular os filhos na morada da residência ou do local de trabalho”* (Fórum para a Liberdade da Educação), *“É importante que as famílias tenham possibilidade de escolher as escolas e não estarem limitadas à área de residência”* (Nuno Crato). E que, para além disso, como apelava a Associação Nacional das Famílias Numerosas, colocasse na agenda, como condição lógica, a criação do cheque-ensino *“a fim de permitir aos pais a liberdade, reconhecida internacionalmente e na Constituição, de escolherem o projecto educativo mais adequado”*⁷³.

No esquecimento, sem publicitação nem consequências, ficaram os relatórios produzidos por três anos (1999-2002) de avaliação integrada de mais de 1200 escolas, levada a cabo pela IGE, que provavam que a qualidade do seu desempenho, da sua gestão e do seu ambiente organizacional eram determinantes para os resultados obtidos por alunos e professores.

É claro que a estratégia de “desmonopolização” do serviço público educativo montada a partir dos “rankings”, se abria espaço para a “liberdade de escolha” das escolas por parte dos pais, também punha a nu as intenções do dualismo social pretendido pelos neo-liberais bem como as fragilidades da sua própria política “assistencialista”:

caracterização” de cada estabelecimento de ensino, o que não aconteceu. O “ranking”, fortemente criticado por escolas públicas e privadas, sindicatos, professores, pais, partidos políticos da oposição, ordenava mais de 600 escolas secundárias, a partir da diferença entre as notas obtidas pelos alunos nos exames nacionais e uma nota esperada, calculada tendo em conta os contextos socioculturais dos respectivos concelhos (Jornal Público, 17.10.2002).

⁷³ Depoimentos recolhidos pelo jornal Expresso de 13.10.2002.

“ (...) Os pais com maiores capacidades financeiras vão tentar colocar os filhos nas melhores escolas e as promiscuidades não tardarão. Por outro lado, as pessoas que sobrevivem com o salário mínimo nacional não terão alternativa e os filhos continuarão obrigatoriamente nas escolas da área de residência. Porquê? Porque não têm possibilidades económicas de os colocar em escolas longe de casa devido aos custos dos transportes e porque deixariam de ter acesso aos subsídios escolares.

A liberalização total do sector educativo, como muitos pretendem, seria o descalabro das assimetrias sociais. Hoje já se verifica esta tendência, com os estudantes de maiores posses económicas a frequentarem as melhores escolas secundárias e a obterem melhor preparação para o ensino superior e consequentemente melhores resultados. Ao abrir ainda mais o mercado ao sector privado, o abismo entre os muito ricos e os muito pobres tornar-se-á ainda mais profundo. E nos EUA existe um sistema mais ou menos fiável de atribuição de bolsas de estudo, que atenua um pouco os efeitos, enquanto em Portugal continuam a ser atribuídas bolsas a que não necessita devido a uma fiscalização inexistente...”

(in Cartas ao Director, jornal Público de 2.12. 2002)

Por outro lado, como a “desmonopolização” iria levar ao surgimento de um “mercado educativo” apenas e só regulado pelo jogo da oferta e da procura dos vários níveis de educação e formação e pelas correspondentes estratégias agressivas de persuasão e “marketing” usadas para a venda de qualquer produto, depressa foi alvo das críticas daqueles que, no seio das associações de estabelecimentos de ensino privado, se sentiam protegidos pelos contratos com o Estado⁷⁴.

Para estes sectores, a estratégia de competição escolar num mercado aberto e desregulado comportava mais riscos do que garantias.

Desde logo, porque a questão da distribuição dos alunos pelas diversas escolas, quer públicas, quer privadas, deixaria de ser previsível.

⁷⁴ Contratos Simples, Contratos de Associação, Contratos-Programa e Contratos de Desenvolvimento, respectivamente para o básico, secundário, profissional e pré-escolar, com objectivos, requisitos e processamentos específicos, mas todos relacionados com o número de alunos. No domínio específico das “artes” existiam também Contratos de Patrocínio, entre as escolas privadas (de música e dança) e o Estado. Cada um destes tipos de contratos tinha objectivos específicos, que podiam ir desde os auxílios directos aos alunos (às famílias), caso dos contratos simples) até ao financiamento do funcionamento dos jardins de infância, passando pelo financiamento do funcionamento dos cursos de ensino secundário no ensino privado em localidades em que a oferta pública desse nível de ensino era inexistente ou insuficiente (caso dos contratos de associação).

Sendo aquela distribuição tradicionalmente feita através de negociação com as escolas, com as entidades proprietárias e com os municípios, com critérios de racionalidade pedagógica, de desenvolvimento demográfico e de planeamento territorial⁷⁵ que tinha em conta as freguesias, os municípios e as áreas de influência dos estabelecimentos de ensino existentes ou a construir, passaria a estar dependente de situações conjunturais de atractibilidade ou rejeição (como seria o caso da frequência de escolas consideradas excelentes num determinado ano, frequência que baixaria drasticamente quando essas escolas fossem “ultrapassadas” por outras, eventualmente vizinhas ou de fácil acesso, nos anos seguintes) que impediriam o planeamento estável de curto e médio prazos, ao nível de recursos físicos, humanos e financeiros.

Depois, porque, na lógica actual do mercado, a sobrevivência financeira de cada agente impõe fusões, concentrações, deslocalizações e inovações tecnológicas e gestionárias pouco compatíveis com a natureza do “produto” a comercializar (MESQUITA, 2000). Seria fácil, num primeiro momento, escolher os melhores alunos, os melhores professores, a melhor localização, as melhores instalações e equipamentos, etc. Mas, para quantos e para quanto tempo?

Também para pais, escolas públicas e autarquias, a alteração do modo de regulação das várias redes, desde o pré-escolar até ao secundário, na perspectiva da completa “liberdade de escolha”, implicaria os mesmos riscos, porque o mesmo se passaria relativamente a todas as questões da rede e do respectivo movimento anual. Em última análise, seria o próprio planeamento, nacional e regional, a estar em causa, pelas implicações nos sistemas de transportes públicos, nos planos de desenvolvimento municipais e regionais e no próprio PIDDAC (OLIVEIRA, V., 1996).

Mas a questão de fundo colocada pela “desmonopolização” educativa não está na decisão sobre o “direito de escolha” das famílias relativamente à

⁷⁵ Quer o Despacho conjunto nº 373/2002, publicado em 23 de Abril, quer o Despacho nº 13765/2004, publicado em 13 de Julho e que alterou alguns pontos daquele, estabeleçam como regra para a matrícula a indicação, por ordem de preferência, de cinco escolas devendo a mesma subordinar-se:

- a) No ensino básico, à proximidade da área da sua residência, ou da actividade profissional dos pais, ou ainda ao percurso sequencial do aluno;
- b) No ensino secundário, à existência de curso, opções ou especificações pretendidas, devendo os serviços das escolas informar previamente os alunos ou os encarregados de educação da rede educativa existente.

escola dos filhos, mas antes no processo político que, argumentando com esse direito, prepara a dualização do sistema. E é reflectindo sobre esse processo que voltamos à relação dos municípios com a educação.

Tendo em conta que, na transferência de atribuições e competências para os municípios realizada em 1999, pela Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, a lei estabelecia que “*O Orçamento de Estado procederá, sempre que necessário, à indicação das competências a financiar (...)*” é interessante comparar o que era indicado nos Orçamentos de Estado para 2001 e 2002, em matéria educativa (Ver Quadro 2).

Quadro 2

COMPARAÇÃO ENTRE OE/2001 E OE/2002 SOBRE COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS DOS MUNICÍPIOS

<i>Lei nº 30-C/2000 OE para 2001 Artigo 13º</i>	<i>Lei nº 109-B/2001 OE para 2002 Artigo 12ª</i>
<i>j) Planeamento e gestão dos equipamentos educativos e realização de investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º CEB (...)</i>	<i>Sem correspondência</i>
<i>Sem correspondência</i>	<i>a) Participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico (...)</i>
<i>l) Elaboração da carta escolar (...)</i>	<i>Sem correspondência</i>
<i>m) Criação dos conselhos locais de educação (...)</i>	<i>Sem correspondência</i>
<i>n) Assegurar os transportes da rede escolar pública (...)</i>	<i>Sem correspondência</i>
<i>Sem correspondência</i>	<i>Artº 13º – Transportes escolares 1- É inscrita no orçamento do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, uma verba de € 19.951.916, destinada a compensar os municípios dos encargos suportados com os transportes escolares dos alunos inscritos nos 7º, 8º e 9º anos de escolaridade, sendo a atribuição por município efectuada de acordo com os montantes das correspondentes despesas. 2- A relação das verbas transferidas ao abrigo do número anterior é publicada por portaria conjunta dos Ministros da Finanças e do Ambiente e do Ordenamento do Território.</i>
<i>o) Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar (...)</i>	<i>Sem correspondência</i>
<i>Sem correspondência</i>	<i>b) Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos do ensino básico (...)</i>
<i>p) Participação no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar (...)</i>	<i>Sem correspondência</i>
<i>Sem correspondência</i>	<i>c) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar (...)</i>
<i>q) Apoio ao desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico (...)</i>	<i>Sem correspondência</i>
<i>r) Gestão do pessoal não docente de educação pré-escolar (...)</i>	<i>Sem correspondência</i>
<i>Sem correspondência</i>	<i>e) Gerir o pessoal não docente do 1º ciclo do ensino básico (...)</i>
<i>Sem correspondência</i>	<i>d) Participar no apoio à educação extra-escolar (...)</i>

Da comparação resultam claros dois aspectos: por um lado, no quadro das competências educativas municipais definido em 1999, as prioridades de

financiamento determinadas pelo governo variaram muito entre 2001 e 2002 e, por outro lado, tendo-se mantido o mesmo quadro de competências, as que foram estabelecidas no primeiro ano não tiveram continuidade orçamental explícita no segundo. Tais aspectos poderiam levar a pressupor que, no contexto da forte contenção orçamental verificada nesses dois anos, teria havido uma estratégia de repartição de transferências financeiras pelos dois anos. Mas, na realidade, isso não aconteceu: algumas das prioridades de 2001 continuaram a merecer o apoio “implícito” do OE em 2002, casos da construção, apetrechamento e manutenção das instalações e equipamentos do pré-escolar, dos transportes da rede escolar pública, dos apoios à acção social das crianças do pré-escolar e do 1º ciclo, ou da gestão do pessoal não docente do pré-escolar, enquanto que outras, tais como a criação dos conselhos locais de educação, a elaboração das cartas escolares ou o apoio ao desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa, não o tiveram. O mesmo se terá passado com as prioridades para 2002: embora explícitas no OE, as câmaras não dispuseram, nesse ano, de regulamentação e financiamento específicos para a construção, apetrechamento e manutenção das escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico ou para a gestão do pessoal não docente do 1º ciclo, ao contrário do que aconteceu com os transportes escolares dos alunos do 3º ciclo do ensino básico que, curiosamente, eram suportadas por verbas do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Foi neste contexto de regulamentações omissas ou incompletas e de contradições na definição política dos meios e dos modos de transferência de atribuições e financiamentos que o XV Governo Constitucional, apesar do seu curto consulado⁷⁶, encontrou razões para intervir na relação dos municípios com as escolas.

Embora tendo fracassado a tentativa para fazer passar a sua proposta de lei educativa geral⁷⁷, o governo emitiu, também curiosamente através do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA), um diploma⁷⁸ que se considerava a si próprio como “ (...) *uma nova visão estrutural*

⁷⁶ A vigência do XV Governo Constitucional durou 27 meses, entre 06.04.1002 e 17.07.2004.

⁷⁷ Vetada pelo Presidente da República.

⁷⁸ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

do sistema educativo português (...) ” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro).

Pelas múltiplas e significativas implicações que tal diploma teve, e tem, na relação dos municípios com a educação, importa analisar alguns dos seus aspectos mais significativos.

Tendo por objectivo *“a concretização da descentralização administrativa (...) enquanto aposta estratégica no princípio da subsidiariedade (...)”*, o diploma apresentava como objecto *“a transferência de competências na área da educação e do ensino não superior”*. Também no preâmbulo eram aduzidas as justificações: por um lado, a crença de que o princípio da subsidiariedade *“enforma uma dinâmica de modernização do Estado e um modelo de organização administrativa”* capazes de promover *“melhores níveis de satisfação das necessidades reais dos cidadãos”*; por outro lado, o reconhecimento de que, naquele modelo, *“os municípios constituem o núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade”* e, por fim, a constatação de que toda a intervenção legislativa *“em termos reais, nada acrescentou a estatuições anteriores”* de 1984 e 1998.

Sendo assim,

“ (...) O presente diploma visa suprir essa lacuna, transferindo efectivamente competências relativamente aos conselhos municipais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível concelhio, e relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino. Em termos complementares, o presente diploma regulamenta competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, referindo-se, ainda, à gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino (...) ”

(Preâmbulo do Decreto-Lei nº 7/2003)

Sobre o sentido destas intenções, há que colocar algumas interrogações e hipóteses de resposta:

i) Na medida em que eram objecto de regulamentação áreas que sempre pertenceram, e continuam a pertencer, à administração educativa central e desconcentrada e às câmaras (cartas escolares, ordenamento da rede escolar,

construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo, gestão do pessoal não docente do pré-escolar e do 1º ciclo), que significado tinha o normativo ser da responsabilidade do MCOTA? Aliás, embora se possa considerar que a regulação das políticas sectoriais da administração autárquica está dividida por diversos ministérios, nenhum deles detém poderes de tutela administrativa sobre os municípios, excepto no controlo da legalidade das decisões administrativas que estes tomarem (AMARAL, 1984). Então, como compreender que um ministério que não tutela a educação possa transferir para os municípios competências que não são suas? Provavelmente porque era aquele ministério que detinha o poder de responder a algumas das consequências financeiras da transferência de competências através da gestão dos programas regionais do Quadro Comunitário de Apoio (QCA III). De facto, e essa parece ser a verdadeira e única inovação do diploma, as câmaras podiam agora passar a aceder ao apoio financeiro para as infra-estruturas, equipamentos e apetrechamento do 1º ciclo do ensino básico através dos Programas Operacionais Regionais (POR), o que até aí lhes estava vedado;

ii) O diploma resolvia a indefinição que caracterizava o estatuto e o papel dos conselhos locais de educação (aos quais o Decreto-Lei nº 115-A/98 se referia como sendo “*estruturas de participação*” de “*iniciativa*” municipal e sobre os quais a Lei nº 159/99 determinava que a respectiva criação era competência dos órgãos municipais) designando-os agora de “*conselhos municipais de educação*”? Parece que não, na medida em que, no preâmbulo, o normativo considerava-os como “*um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas*”. Um órgão de quem? Dos municípios? Não pode ser porque os órgãos municipais estão tipificados na lei. Das ditas comunidades educativas? Também não pode ser porque estas não têm existência jurídica. Aliás, no artigo que lhes define o objectivo, o normativo considera-os apenas como “*uma instância de coordenação e consulta*”. Como compreender, então, que o governo transfira competências educativas relevantes para uma entidade sem estatuto jurídico-administrativo próprio, sem autonomia⁷⁹ e completamente dependente dos órgãos municipais (o conselho

⁷⁹ Quer do ponto de vista da sua criação, quer do ponto de vista dos seus poderes, o Conselho Municipal de Educação não detém autonomia política, administrativa, financeira, científica ou

municipal de educação é nomeado (?) por deliberação da assembleia municipal, nos termos propostos pela câmara, sendo o apoio logístico e administrativo necessário ao seu funcionamento assegurado também pela câmara municipal)?

Pensamos que a resposta a estas questões tem a ver com uma necessidade partilhada pelo poder político e pela administração central de um lado, e, do outro, pelos próprios municípios: forçar a existência de uma entidade que pudesse ser publicamente responsabilizada pela “missão impossível” de “coordenar” e “articular” a *“intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados”*. Para o poder político e para a administração central, na lógica da “desmonopolização” do sistema, fazia sentido aproveitar a capacidade de amortecimento e de controlo dos conflitos locais proporcionada pelos CME; para os municípios, descontando o efeito simbólico que revestia finalmente o reconhecimento das suas responsabilidades educacionais ainda que por interposta instância de coordenação, o CME podia representar a subordinação política dos anteriores conselhos locais que escapavam ao seu controlo, ao mesmo tempo que constituía uma protecção contra as críticas dos munícipes acerca do desempenho das suas próprias competências. Para além disso, podia representar uma excelente oportunidade de conquistar ascendente sobre as escolas, na medida em que avalia o respectivo desempenho;

iii) Por que é que, na economia do mesmo diploma, eram estabelecidas determinações minuciosas sobre domínios tão díspares como Conselhos Municipais de Educação (Capítulos II e VII), Carta educativa e rede educativa (Capítulos III e VII), Ordenamento da rede educativa (Capítulo IV), Elaboração da carta educativa (Capítulo V), Construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de educação e ensino (Capítulo VI), Transferência de património, Recursos financeiros e Pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e do ensino básico (Capítulo VII)? Provavelmente porque estes eram os principais domínios do velho contencioso entre a administração central e os municípios que, para o êxito da estratégia política de “desmonopolização educativa” do governo, urgia resolver, se possível com a concordância dos

pedagógica. Ver, a propósito da natureza dimensional da autonomia, a análise de Sousa Fernandes (1992: 224-230)

autarcas; também porque, provavelmente, estes domínios “*supriam as lacunas*” legais referidas no preâmbulo do normativo, nomeadamente as que tinham ficado “penduradas” no RAAG de 1998 por responsabilidade do governo anterior; por fim, porque a intervenção nestes domínios pretendia mostrar a diferença entre as políticas de descentralização educativa do XV Governo e do anterior⁸⁰. Enquanto o discurso político descentralizador do XIV Governo considerava a necessidade de se preservar a identidade do serviço público educativo e das escolas no conjunto das acções municipais, o novo discurso descentralizador acentuava que “ *o papel que o presente diploma atribui aos municípios em matéria de ordenamento da rede educativa, no conteúdo amplo que esta encerra, a par das competências que transfere para os mesmos na área da educação e do ensino não superior, somando-se às competências já detidas por eles na área da acção social escolar, constituem uma nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo da maior importância, no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, e de co-responsabilização entre ambos quanto aos resultados deste*” (Decreto Lei nº 7/2003, Preâmbulo) ou seja, apontava para um certo grau de municipalização do sistema, até então nunca experimentado (a tal “*nova visão estrutural do sistema*”).

Na verdade, analisando mais de perto alguns artigos do normativo, percebe-se essa intenção, mas também se percebe que entre o enunciado das intenções e a sua concretização iriam surgir muitos obstáculos criados pelo próprio articulado e pela ambiguidade das respectivas determinações.

Relativamente aos CME atente-se nos artigos 4º (Competências), 5º (Composição), 7º (Funcionamento) e 8º (Regimento).

Quanto às competências, dividem-se por quatro níveis de acção com potenciais executórios distintos (“*deliberar*”, “*analisar*”, “*reflectir*” e “*propor*”):

⁸⁰ Importa recordar que, em Maio de 1999, o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios Portugueses estabeleceu um protocolo de colaboração que, no âmbito do RAAG, pretendia desenvolver o processo de autonomia das escolas. A arquitectura geral desse documento era composta por cláusulas que versavam “Princípios Gerais relativos aos Conselhos Locais de Educação”, “Requisitos para a Constituição de Agrupamentos de Escolas”, “Condições para a construção da Autonomia dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico” e “Desenvolvimento da Autonomia: Contratos de Autonomia”.

QUADRO 3

ANÁLISE DO D.L. nº 7/2003 QUE INSTITUIU OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Competências	Domínios	Observações
Deliberar sobre	a) Coordenação do S.E. e articulação da política educativa com outras políticas sociais.	Inexequível porque o CME não tem poder de tutela sobre os serviços que intervêm nestes domínios.
	b) Acompanhamento do processo de elaboração e actualização da carta educativa.	Não faz sentido deliberar sobre o acompanhamento; a elaboração e a actualização são competências dos órgãos municipais.
	c) Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia.	Em representação de quem?
	d) Apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município.	Deliberar sobre os PE é inexequível e deliberar sobre a apreciação não faz sentido.
	e) Adequação das diferentes modalidades de acção social escolar às necessidades locais.	Inexequível porque o CME não tem poder de tutela sobre os órgãos municipais.
	f) Medidas de desenvolvimento educativo	Inexequível pelas razões anteriores.
	g) Programas e acções de prevenção e segurança dos espaços escolares e acessos.	Possível apenas para os programas e acções próprios.
	h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar.	Inexequível pelas razões anteriores.
Analisar	Funcionamento das escolas e JI, em particular no que respeita às instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar.	Exequível e desejável.
Reflectir sobre	As causas das situações analisadas.	Exequível e desejável.
Propor	As acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.	Exequível e desejável.

O normativo pretendeu dotar o CME de competências deliberativas para justificar a sua importância. Mas ao fazê-lo, atribuiu-lhe domínios que, ou já pertenciam aos órgãos municipais com legitimidade própria ou pertenciam a outros serviços ou entidades não tutelados pela administração local. Se as competências deliberativas do CME, em sentido lato, tivessem força executória estaria criada uma situação de potencial conflito sempre que essas deliberações colidissem com as deliberações da câmara, da assembleia municipal ou da administração central desconcentrada. Sendo assim, resta a interpretação restritiva da competência de deliberação que, do ponto de vista da “*eficácia*” e da “*eficiência*” pretendidas, é absurda por que não faz qualquer sentido o CME deliberar sobre se aprecia ou não os projectos educativos das escolas ou sobre se acompanha ou não a elaboração e actualização da carta educativa. A menos que, em vez de “*deliberar*” sobre esses domínios, o CME tenha, apenas e na verdade, a competência de “recomendar” aos órgãos próprios das várias administrações, na sequência do “*analisar*”, “*reflectir*” e “*propor*”, como parece depreender-se do artigo 9º, sobre o envio de pareceres: “*As avaliações, propostas e recomendações (do CME) devem ser remetidas directamente aos serviços e entidades com competências executivas nas matérias a que os mesmos respeitem*”. Aliás, enquanto “*instância de coordenação e consulta*” (artigo 3º) e no contexto de ambiguidade que o normativo confere à sua natureza, o CME só poderia ter como competência “ser obrigatoriamente ouvido” pelas administrações local ou central ou pelas outras entidades envolvidas em matéria educativa, não sendo as suas respostas vinculativas, mas antes obrigatoriamente publicadas e difundidas. Tal como aparecem definidas, as competências deliberativas do CME representam “uma mão cheia de nada e outra de coisa nenhuma”, mas configuram uma estratégia de alteração da relação de forças entre os municípios e os representantes locais da administração central na medida em que estes “*devem disponibilizar a informação de que disponham relativa aos assuntos a tratar*” cabendo ao representante do ME “*apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo, designadamente sobre os aspectos referidos no número anterior*” (artigo 4º, ponto 3) ou seja, sobre todos os domínios referidos no normativo como sendo

da competência do CME. A ser cumprida, esta determinação possibilitaria aos responsáveis municipais o acesso a informação (técnica e política) privilegiada que obviamente reverteria a favor daquela alteração.

A análise da composição do CME⁸¹ aponta também no mesmo sentido: hegemonia municipal no conjunto dos membros fixos e universais (aqueles que terão que existir em todos os CME e que correspondem aos elencados no ponto 1 ou seja, o presidente da câmara municipal, o presidente da assembleia municipal e o vereador responsável pela educação bem como o representante das juntas de freguesia), diluição dos representantes do pessoal docente (apenas três, sendo um do pré-escolar, outro do ensino básico e o terceiro do ensino secundário) no conjunto dos membros não fixos e não universais (aqueles que deverão ter assento no CME caso as estruturas que representam existam no município e que correspondem aos representantes identificados no ponto 2), omissão absoluta de representação dos estabelecimentos de educação e ensino públicos, em chocante desigualdade de tratamento com as instituições de ensino superior (público e privado) e com os estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário privados e instituições particulares de solidariedade social e omissão também absoluta de representantes do pessoal não docente, quer se trate de auxiliares de acção educativa, quer se trate de técnicos (assistentes sociais, psicólogos, monitores educativos,

⁸¹ O artigo 5º (Composição) do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, foi alterado pela Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto, nos seguintes termos:

Artigo único

O artigo 5º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, passa a ter a seguinte redacção:

“Artigo 5º

(...)

1 – (...)

d) O presidente da junta de freguesia eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho;

e) Um representante do pessoal docente do ensino básico público.

2 – (...)

3 – Os representantes a que se referem as alíneas c), d) e e) do número anterior são eleitos pelos docentes do respectivo grau de ensino.

4 – 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 de saber em análise”.

Por sua vez, esta lei foi rectificada pela Declaração de Rectificação nº 13/2003, de 11 de Outubro, nos seguintes termos:

Para os devidos efeitos se declara que a Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto, (...), saiu com a seguinte incorrecção, que assim se rectifica:

No nº 1 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, onde se lê «e)

Um representante do pessoal docente do ensino básico público» deve ler-se «e) [Anterior alínea d)]»

animadores sócio-educativos e de ocupação lúdica, artística e desportiva com vínculo laboral às escolas ou às câmaras e empresas municipais).

Se o preâmbulo do normativo considerava os CME *“um órgão essencial da institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível concelhio”* a composição desses “órgãos” não traduz essa importância: não questionando a capacidade dos autarcas (responsáveis municipais e representantes das juntas de freguesia) legitimamente representarem também os interesses das referidas *“comunidades educativas”*, estas são basicamente representadas pelos dois representantes das associações de pais e, ainda mais espantosamente, por um único representante das associações de estudantes; todos os outros membros do CME são-no enquanto representantes dos interesses específicos de instituições públicas e privadas e de serviços públicos locais e não enquanto membros das *“comunidades educativas”*

Por outro lado, se ao CME compete *“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 (...)”* a sua composição compromete tal competência. Para ilustrar esta impossibilidade, basta o simples exemplo de um município com meia centena de JIs e outras tantas escolas do 1º ciclo e com duas escolas EB2,3, todas integrando quatro agrupamentos (dois horizontais e dois verticais). Quando o CME pretendesse analisar as consequências da não-articulação curricular nos anos de transição de ciclo sobre os fracos resultados do rendimento escolar dos alunos do básico, no contexto concreto de cada escola e de cada agrupamento, não teria no seu seio os representantes responsáveis e capazes de o fazer. Nesta situação, com que legitimidade e pertinência o CME poderia elaborar recomendações às escolas X e Y, fazer propostas ao agrupamento Z e ao serviço público W? Quem daria as informações correctas e as justificações necessárias para a emissão de tais pareceres e propostas? A solução seria (será) o não pronunciamento sistemático, a não-aceitação das competências de acompanhamento e avaliação, o refúgio nas banalidades e generalidades, em suma, a demissão.

Finalmente, quanto ao funcionamento e regimento dos CME, o respectivo articulado explicita as contradições insanáveis que fomos apontando:

Como compreender a omissão relativa ao mandato temporal da “instância” e como aceitar que o exercício das inúmeras e “importantes” competências “*deliberativas*” se possa fazer ordinariamente quatro vezes por ano (uma reunião no início de cada ano lectivo e as restantes no final de cada período escolar), ainda que excepcionalmente possa reunir sempre que o presidente o convocar? Como são eleitos os representantes do pessoal docente e como compatibilizar essa representação com “*o dever de participação obrigatória nas discussões e votações que, de forma directa ou indirecta, envolvam as estruturas que representam*”? Quais são estas estruturas representadas: as escolas, os sindicatos, as associações profissionais e científicas? Ou a totalidade dos professores de um determinado nível de ensino (uma espécie de assembleia geral de professores do mesmo nível, inexistente como estrutura e inexequível enquanto entidade com interesses próprios no âmbito municipal)? Tendo em conta a mobilidade anual e trienal dos professores, como resolver a questão da substituição daqueles que abandonem o município? Por eleições sucessivas? Idênticas interrogações se colocam relativamente à consulta dos representados por parte dos representantes, à circulação da informação entre uns e outros e às nomeações dos representantes dos serviços.

Tudo isto implica que a “boa intenção” explícita do CME, a coordenação intersectorial das intervenções da administração, se torne inexequível, ineficaz e ineficiente. Tudo isto implica que a “má intenção” implícita do CME, a subsidiariedade entendida e praticada como controlo, burocrático e político, próximo das escolas, das “comunidades educativas”, dos professores e da sua autonomia relativa, se torne regra e ameaça⁸².

Também sobre as cartas educativas e respectiva elaboração, bem como sobre o ordenamento da rede educativa, existem contradições e injunções, explícitas e implícitas, cujo sentido importa esclarecer.

⁸² Para uma análise mais profunda dos CME consultar, entre outros: FERNANDES (2002), PINHAL (2004), REIS (2005), RIBEIRO (2005), SANTOS (2005)

O normativo, após estabelecer o conceito de carta educativa como o instrumento de planeamento e ordenamento de edifícios e equipamentos a localizar no concelho, define-lhe os limites políticos “naturais”:

“ (...) ”

Artigo 11º
Objectivos

1 – (...) ”

2 - A carta educativa é, necessariamente, o reflexo, a nível municipal, do processo de ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação, com vista a assegurar a racionalização e complementaridade dessas ofertas e o desenvolvimento qualitativo das mesmas, num contexto de descentralização administrativa, de reforço dos modelos de gestão dos estabelecimentos de educação e ensino públicos e respectivos agrupamentos e de valorização do papel das comunidades educativas e dos projectos educativos das escolas.”

(Decreto-Lei nº 7/2003)

A “naturalização” dos limites políticos é feita pelo uso intencional do advérbio de modo “*necessariamente*”. Quais são esses limites “naturais”? Por um lado, objectivamente, “*o ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação*” (que constitui o espelho onde todas as cartas educativas se devem reflectir, ao contrário do que poderia supor uma lógica descentralizadora, que seria o ordenamento a nível nacional reflectir as várias cartas educativas) e, por outro lado, subjectivamente, a “promessa/intenção” de um contexto caracterizado

- i) pela descentralização administrativa,
- ii) pelo reforço dos modelos de gestão dos estabelecimentos públicos,
- iii) pela valorização do papel das comunidades educativas e
- iv) pela valorização do papel dos projectos educativos das escolas.

Ou seja, para que uma carta educativa possa existir é necessário que anteriormente exista, ou esteja definido, o ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação. Mas quem define esse ordenamento da rede educativa nacional? O normativo responde no artigo 15º, apelando, sem o citar, ao artigo 37º da Lei de Bases do Sistema Educativo:

“ (...)

Artigo 37º
(Rede escolar)

1 – Compete ao Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população.

2 – O planeamento da rede de estabelecimentos escolares deve contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens.

(LBSE)

A interpretação feita pelo normativo sobre quem, neste caso, representa o Estado, está patente no respectivo artigo 17º (Parâmetros técnicos): “*A fixação dos parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa é da competência do Ministério da Educação*”. Sendo o próprio normativo – emanado pelo MOCTA, como já referimos – a estabelecer os princípios gerais (artigo 15º) e os objectivos (artigo 16º) do ordenamento nacional da rede de ofertas educativas e formativas, apenas importava sublinhar, para que não restassem dúvidas, a atribuição de competências técnicas ao ME. Aliás, não faria sentido uma outra interpretação na medida em que no seu artigo 13º o normativo submetia a rede educativa às “*orientações e objectivos de política educativa, nomeadamente os que se referem à utilização mais eficiente dos recursos e à complementaridade das ofertas educativas*”. A permanência da tutela política do governo, embora labirinticamente disfarçada através de um jogo de conceitos que envolvem a rede educativa nacional, o ordenamento dessa rede, a elaboração da carta educativa e a própria carta, manifesta-se na ambiguidade da redacção do artigo 21º do normativo:

“ (...)

Artigo 21º
Efeitos

Depois de aprovada e ratificada, a carta educativa constitui um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo, de acordo com as competências do Ministério da Educação e dos municípios, incluindo quanto aos instrumentos de apoio às iniciativas privadas, cooperativas e solidárias, quanto à utilização de financiamentos e quanto à colocação de recursos humanos, materiais e financeiros por parte do Ministério da Educação ou de outras entidades públicas.”

(Decreto-Lei nº 7/2003)

Em matéria de carta educativa, o que significa a “*orientação da gestão do sistema educativo (...) quanto aos instrumentos de apoio às iniciativas privadas, cooperativas e solidárias*” ou “*quanto à colocação de recursos humanos, materiais e financeiros por parte do Ministério da Educação ou de outras entidades públicas*”?

Provavelmente significará a identificação das entidades com as quais o ME ou as câmaras contratualizam um determinado apoio financeiro em troca de um serviço que pode ser prestado por essas entidades e que pode suprir ou não necessidades locais não satisfeitas. Se esses serviços resolvem as lacunas estaremos perante uma situação de prestação privada de um serviço público, devendo essa oferta obedecer às regras públicas. Em caso contrário, se não se trata de um serviço público prestado pelas entidades privadas, estaremos perante a possibilidade de quer a administração central, quer a administração local, decidirem apoiar determinadas iniciativas privadas e, por essa via, contribuir para a criação de efeitos perversos – a desadequação das ofertas – no sistema educativo local. À luz do próprio normativo, estas duas leituras são possíveis porque a ambiguidade deste artigo radica na ambiguidade do conceito de carta educativa (artigo 10º) e de rede educativa (artigo 13º):

“ (...) ”

Artigo 10º
Conceito

A carta educativa é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município.”

“ (...) ”

Artigo 13º
Rede educativa

1 – Entende-se por «rede educativa» a configuração da organização territorial dos edifícios escolares, ou dos 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, nomeadamente os que se referem à utilização mais eficiente dos recursos e à complementaridade das ofertas educativas, no quadro da correcção de

desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação pré-escolar e de ensino a todas as crianças e alunos.”

(Decreto-Lei nº 7/2003)

Nenhum dos dois artigos se refere aos edifícios e equipamentos (ou à rede) públicos, mas a todos, quer sejam públicos ou não, quer prestem serviço público contratualizado ou não. Enquanto que na LBSE se fala numa rede de estabelecimentos públicos e se lhe atribui o nome de «rede escolar», no diploma fala-se genericamente em estabelecimentos de educação e ensino atribuindo-se-lhe o novo nome de “rede educativa”.

A questão da conformidade das cartas educativas municipais com o ordenamento da rede nacional pode constituir-se numa nova fonte de conflitos entre o poder político central e os municípios: os governos têm sempre a possibilidade de suster, protelar, alterar ou aceitar as cartas educativas que lhe forem apresentadas pelos municípios em função da avaliação que fizerem, num determinado momento e numa determinada conjuntura, sobre a correspondente adequação à rede nacional e ao respectivo ordenamento, sendo que, nos casos em que não haja acordo entre governo e município, não se vê, na lei, como ultrapassar o choque entre as duas legitimidades⁸³.

Mas, em última análise, a capacidade de qualquer carta educativa produzir efeitos está dependente da vontade política do ME:

“ (...)

*Artigo 19º
Competências*

1 – A elaboração da carta educativa é da competência da câmara municipal, sendo aprovada pela assembleia municipal respectiva, após discussão e parecer do conselho municipal de educação.

2 – (...)

3 – A carta educativa integra o plano director municipal respectivo, estando nestes termos, sujeita a ratificação governamental, mediante parecer prévio vinculativo do Ministério da Educação.

4 – (...)

5 – (...)

⁸³ Num encontro recente (Outubro de 2006) sobre Educação e Autarquias, alguns autarcas presentes deram conta das suas preocupações relativamente a esta questão: enquanto elaboravam as respectivas cartas educativas, tiveram conhecimento que técnicos da administração educativa, central ou descentralizada, contactavam directamente as escolas para recolha de informação, justificando-se com a necessidade de eles próprios terem que elaborar relatórios que visavam a avaliação das propostas das câmaras. Tal procedimento, na sua opinião, revelaria desconfiança e, até, desconsideração pelo trabalho realizado.

6 – As cartas educativas são custeadas, em partes iguais, pelas câmaras municipais e pelo Ministério da Educação, que definem previamente os respectivos custos e metodologia de elaboração.”

(Decreto-Lei nº 7/2003)

Ou seja, a câmara elabora a proposta de carta educativa, depois de conhecer os parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa nacional fixados pelo ME e de convidar o CME a acompanhar a respectiva elaboração, e envia-a para o CME; este, após ter deliberado se aceita ou não o convite da câmara para acompanhar a elaboração da proposta, aprecia-a e emite um parecer não vinculativo que é enviado à assembleia municipal; esta discute e vota a proposta, não tendo que se sujeitar ao parecer do CME, e, no caso de votação favorável, determina que a carta aprovada seja integrada no plano director municipal; o executivo municipal envia ao governo, para ratificação, a adenda ao PDM e, simultaneamente, envia a carta educativa ao Ministério da Educação para avaliação da respectiva conformidade geral (não só sobre os elementos técnicos obrigatórios⁸⁴, mas também sobre a sua adequação aos objectivos da política definida); então, o ME emite um parecer vinculativo que deve ser respeitado pelo governo antes da ratificação final do documento.

Percebe-se que este processo é intencionalmente moroso, complexo e burocrático porque pretende conciliar os dois eixos desiguais sobre os quais tem rodado mal a descentralização educativa: por um lado, o eixo estreito da criação de mecanismos que garantam a manutenção do poder regulador geral do governo nos domínios da decisão política e do financiamento que dizem respeito a todo o sistema e, por outro lado, o eixo largo da necessidade de fazer crer aos autarcas e munícipes que a administração central está de facto a transferir competências e apoios financeiros significativos, qualquer que seja a conjuntura política e orçamental do momento. No caso presente, e em termos mais práticos, o problema reside na conciliação de uma descentralização politicamente cautelosa e necessária e uma descentralização financeiramente desconfiada e inoportuna.

⁸⁴ As cartas educativas são instruídas com um relatório que mencione as principais medidas a adoptar e a sua justificação, o programa de execução, com a calendarização da concretização das medidas constantes do relatório e com o plano de financiamento onde deve constar a estimativa do custo das realizações propostas e a menção das fontes de financiamento e das entidades responsáveis pela sua execução (Decreto-Lei nº 7/2003, artigo 18º, ponto 2).

Também sobre o âmbito das cartas educativas, o normativo é ambíguo e contraditório já que na definição do respectivo objecto o ensino privado é incluído (artigo 12º, 3: “*A carta educativa incide sobre os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino da rede pública, privada, cooperativa e solidária*”), mas na definição do respectivo conteúdo é excluído (artigo 18º, ponto 1: “*A carta educativa deve conter, tendo em atenção o disposto nos artigos anteriores, a caracterização sumária da localização e organização espacial dos edifícios e equipamentos educativos, o diagnóstico estratégico, as projecções de desenvolvimento e a proposta de intervenção relativamente à rede pública*”). Assim, face à carta educativa, a situação dos estabelecimentos de educação, ensino e formação privados, cooperativos e solidários vai variando consoante aquilo que está em jogo.

Porquê esta variação?

Desde logo porque a LBSE impunha ao Estado a criação de “*uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população*”. Como, na prática, aquela rede nunca cumpriu o princípio da universalidade para todos os níveis de educação, desde o pré-escolar até ao ensino secundário (nas suas diversas configurações), o normativo teve que retomar as fórmulas antigas de contratualização público-privado. Os exemplos mais antigos e eloquentes desta estratégia são a oferta privada e solidária de educação pré-escolar, os contratos de associação para a oferta de ensino secundário e os contratos-programa para a oferta de cursos profissionais.

Depois, porque na perspectiva do governo, tal incumprimento constituiria uma oportunidade interessante à luz da “desmonopolização” do sistema e da correspondente criação do “mercado educativo” a que já nos referimos. A definição de conceitos, de objectivos e de objectos, de âmbitos de aplicação e de efeitos das cartas educativas teria, então, que obedecer a várias razões estratégicas (nunca explicitadas): não entrar em choque frontal com a LBSE (apesar de fortemente contestada pelo governo, não foi substituída); não permitir a perda abrupta de controlo sobre a regulação macro do sistema; criar dificuldades acrescidas, quer na fase de elaboração, quer na fase da produção de efeitos, nomeadamente ao nível dos compromissos financeiros; introduzir novos conceitos, aparentemente mais técnicos e por isso menos “discutíveis”,

ligados à gestão das escolas; motivar o envolvimento crescente das iniciativas não estatais; ganhar tempo para poder alterar ou assumir os encargos resultantes desse envolvimento nos vários domínios e, finalmente, conquistar a adesão das câmaras para *“esta nova visão estrutural do sistema”*.

A tentativa de coexistência destas razões no mesmo diploma legal conduziu a maior parte do respectivo articulado à ambiguidade e às contradições. Mesmo em relação aos pontos que dizem directamente respeito à participação operacional das câmaras no processo de elaboração e implementação das cartas educativas, o articulado é cauteloso: na elaboração, as cartas educativas são custeadas, caso a caso, em partes iguais por cada uma das câmaras e pelo ME (que previamente se têm que pôr de acordo sobre os respectivos custos e metodologia); na implementação tem que existir, também previamente, um protocolo entre o ME e ANMP que defina tipologias contratuais e custos padronizados. Só depois é que cada câmara, através da carta educativa, pode negociar os termos da contratualização com o ME em dois domínios específicos das suas competências: na área das actividades complementares de acção educativa e no desenvolvimento do desporto escolar.

Significativamente, o normativo determinava que os restantes domínios de competência das câmaras municipais – a acção social escolar, a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação e ensino, e a gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e do ensino básico – têm tratamento diferenciado, no primeiro caso dentro do “objecto” da carta, no segundo caso dentro “dos parâmetros técnicos” do ordenamento da rede educativa e num capítulo específico dedicado à separação de competências entre administração central e local em matéria de investimentos e no terceiro caso também dentro dos “parâmetros técnicos” do ordenamento e nas “disposições finais e transitórias”.

Sobre a acção social escolar era estabelecido que *“A carta educativa deve incidir, igualmente, sobre a concretização da acção social escolar no município, nos termos das modalidades estabelecidas na lei e de acordo com as competências dos municípios, do Ministério da Educação e demais entidades.”* (artigo 12º, ponto 4). Aqui, nenhuma alteração, clarificação ou inovação é introduzida, mantendo-se tal e qual o regime já estatuído na lei que,

como iremos analisar na terceira parte, tem sido ao longo do tempo um domínio onde melhor transparece o conflito entre “políticas municipais de educação” e políticas educativas nacionais.

Quanto ao domínio da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação e ensino, tratando-se de uma questão central da rede educativa (artigos 13º e 14º) e do respectivo ordenamento (todo o capítulo IV e, dentro deste, fundamentalmente o artigo 17º, alínea a) do primeiro ponto e ponto 2), o normativo determinava que esse domínio de intervenção municipal, e que em parte consubstancia uma competência específica das câmaras, deve respeitar os parâmetros técnicos definidos pelo ME:

“ (...) ”

*Artigo 17º
Parâmetros técnicos*

1 – O ordenamento da rede educativa deve respeitar, entre outros, os seguintes parâmetros técnicos:

- a) Tipologia de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino públicos, em cada momento definidos e caracterizados;*
- b) Modalidades de agregação entre os estabelecimentos de educação pré-escolar e os dos diferentes ciclos do ensino básico (...);*
- c) Caracterização dos edifícios e de outras infra-estruturas educativas, bem como do mobiliário e demais equipamento (...);*
- d) Dimensão padrão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino (...);*
- e) Dimensão padrão e características dos quadros de pessoal, docente e não docente, de cada estabelecimento de educação pré-escolar e de ensino (...)*

2 – A fixação dos parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa é da competência do Ministério da Educação.”

(Decreto-Lei nº 7/2003)

Por outro lado, estando o domínio previsto na carta educativa, o normativo estabelecia que a realização de investimentos nesse domínio é uma competência partilhada entre os municípios e o ME:

“ (...) ”

CAPÍTULO VI

Construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de educação e ensino

*Artigo 22º
Competências*

1 – A realização de investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, previstos na carta educativa, é da competência dos municípios.

2 – A realização dos investimentos previstos no número anterior, no que se refere à educação pré-escolar e ao 1º ciclo do ensino básico, compreende a identificação, a elaboração e a aprovação dos projectos, o seu financiamento e a respectiva execução.

3 – O exercício das competências previstas no nº 1 efectiva-se, no que respeita aos 2º e 3º ciclos do ensino básico, através de contrato entre o Ministério da Educação e os municípios, assente na identificação padronizada de tipologias e custos.

4 – A realização dos investimentos, nos termos do nº 2, na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos do ensino secundário, previstos na carta educativa, é da competência do Ministério da Educação.

(Decreto-Lei nº 7/2003)

Comparando este articulado com o correspondente na Lei nº 159/99, que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, constata-se permanências e clarificações, sendo que estas apontam no sentido do alargamento da intervenção municipal.

Se, no que respeita aos estabelecimentos de educação pré-escolar, tudo permanecia idêntico, já o mesmo não acontece com o ensino básico. Enquanto a lei de 1999 não estabelecia diferenças, entre ciclos, nas competências de participação no planeamento, na gestão de equipamentos e no investimento a realizar em todo o ensino básico⁸⁵, o normativo actual determinava diferenças significativas de ciclo para ciclo:

i) No 1º ciclo, a competência para realizar investimentos é dos órgãos municipais e compreende a identificação, a elaboração e a aprovação de projectos, o seu financiamento e a respectiva execução, ou seja, também permanece o que já estava estatuído;

ii) Nos 2º e 3º ciclos a competência para realizar investimentos continua a pertencer às câmaras, mas agora através de contratos com o ME baseados

⁸⁵ Como se sabe, essa competência nunca foi assumida pelos municípios para lá do 1º ciclo porque a Lei nº 159/99 nunca foi regulamentada nem foram transferidas as verbas necessárias para o seu cumprimento. A prática municipal foi sempre considerar como competência sua apenas a construção, apetrechamento e manutenção das escolas do 1º ciclo, sendo que para os dois outros ciclos, as câmaras, embora considerassem não ser sua obrigação, doavam os terrenos necessários à construção das escolas. Para o ensino secundário, o procedimento era o mesmo mas com maior resistência e, nalguns casos, reivindicando contrapartidas ou o ressarcimento das despesas efectuadas com a aquisição dos terrenos.

na identificação de padrões de tipologia e de custos. Há aqui, de facto, um avanço e uma clarificação sobre a legislação anterior no pressuposto do cumprimento do referido contrato, ou seja, do ME proceder à transferência dos financiamentos necessários como determina o artigo 27º, ponto 2: *“No que respeita aos investimentos previstos no nº 3 do artigo 22º, o montante das verbas a transferir é o previsto nos respectivos contratos.”*

Ao criar essas condições de financiamento, o governo retira alguns argumentos às câmaras e alarga-lhes o âmbito de intervenção (que não das competências que teoricamente já detinham).

Quanto ao ensino secundário, o normativo estabelecia que a realização de investimentos previstos na carta educativa se mantinha na esfera de competências do ME. Esta determinação, embora pareça ser o simples retomar do legalmente instituído, pode ter implicações novas e não despreciables na divisão da competência de financiamento entre municípios e ME na medida em que a quase totalidade das escolas que oferecem ensino secundário também oferecem o 3º ciclo do ensino básico. A manter-se a existência de escolas com essa tipologia nas diversas cartas educativas, o respectivo investimento terá que obedecer a uma “engenharia financeira” que tenha em conta o contrato específico para o 3º ciclo, cuja competência de investimento é das câmaras.

De qualquer modo, no domínio das competências de construção e respectivo financiamento, o normativo não esclarecia duas questões cruciais que decorriam do estabelecido no artigo 24º, ponto 1: *“Até à ratificação das novas cartas educativas, as decisões que incidam sobre matérias que devam integrar o seu conteúdo são tomadas em articulação entre o Ministério da educação e os municípios, sem prejuízo das competências respectivas.”*: a quem compete o financiamento para a aquisição de terrenos de escolas de tipologia híbrida para o ensino básico (EB2,3; EB2,3/S; EB3,S) e para as escolas exclusivamente secundárias? A quem pertence o património e os equipamentos das escolas básicas do 2º e 3º ciclos que também tenham o ensino secundário?

Finalmente, sobre a gestão do pessoal não docente importa cotejar o que o normativo refere em três artigos de importância diversa no contexto da respectiva “economia global”. Assim, em primeiro lugar, no

“ (...) ”

Artigo 12º
Objecto

1 – (...) ”

2 – *A carta educativa inclui uma identificação dos recursos humanos necessários à prossecução das ofertas educativas referidas no número anterior, bem como uma análise da integração dos mesmos a nível municipal, de acordo com os cenários de desenvolvimento urbano e escolar.*”

Entendendo que a referência feita aos “*recursos humanos*” diz respeito a pessoal docente e não docente, a carta educativa deve indicar quantos são necessários à prossecução das diversas ofertas educativas e formativas existentes ou a criar.

Mas a carta deve ir mais longe, deve proceder a uma “*análise da integração dos mesmos a nível municipal*” ou seja, para além da quantificação da distribuição desses recursos pelas várias ofertas, para cada uma dessas ofertas deve ser feito o levantamento ou a previsão do tipo de vínculo que esses recursos humanos devem manter com cada uma das entidades que os integram. No levantamento, para além dos estabelecimentos de educação e ensino de qualquer ciclo, nível, ou modalidade, entrará obviamente a própria câmara municipal.

Em segundo lugar, no

“ (...) ”

Artigo 17º
Parâmetros técnicos

1 – *O ordenamento da rede educativa deve respeitar, entre outros, os seguintes parâmetros técnicos:*

a) (...); b) (...); c) (...); d) (...);

e) *Dimensão padrão e características dos quadros de pessoal docente e não docente, de cada estabelecimento de educação pré-escolar e de ensino ou agrupamento de escolas, tendo em atenção a especificidade das ofertas educativas.*”

Ou seja, também no referencial definido pelo ME para o ordenamento da rede educativa, a que todas as cartas se devem submeter, são incluídos parâmetros técnicos respeitantes aos quadros de pessoal docente e não docente de todos os estabelecimentos de educação, ensino e formação.

Em terceiro lugar, no

“ (...)

Artigo 28º

Pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino básico

1 – De acordo com o conteúdo, qualitativo e quantitativo, da política global de gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, o Governo, em articulação com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, adoptará as providências normativas e financeiras necessárias à gestão desse pessoal pelas autarquias locais, em particular quanto ao pessoal dos jardins-de-infância e dos estabelecimentos do ensino básico.

2 – Na gestão referida no número anterior, são assegurados os princípios da plena integração funcional do pessoal não docente no âmbito da gestão específica de cada estabelecimento de educação pré-escolar e de ensino e respectivos agrupamentos, bem como da mobilidade intermunicipal.

3 – A presente disposição não prejudica o desempenho de funções por parte do pessoal afecto aos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino já pertencente aos quadros de pessoal das autarquias locais “

Do conjunto destas disposições resulta claro que a intenção do governo era, em “*articulação*” com a ANMP, criar as condições normativas e financeiras que efectivassem a transferência da competência de gestão de todo o pessoal não docente da educação pré-escolar e do ensino básico para os municípios, assim alargando o âmbito de uma competência que já estava prevista na lei de 1999 apenas para o pré-escolar e o 1º ciclo do básico: “*Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico*” (Lei nº 159/99, artigo 19º, ponto 3, alínea g). No entanto, o normativo apenas anunciava essa intenção que não foi concretizada por nenhum dos governos posteriores. Como as condições normativas e financeiras nunca foram criadas, na prática, a situação existente desde 1999 mantinha-se, perpetuando uma área de conflito aberto entre a administração central, as câmaras e as comunidades locais⁸⁶.

⁸⁶ A legislação anterior a 1999 (Decreto-Lei nº 381-F/85, de 28 de Setembro) tinha determinado que o número de “*elementos de pessoal auxiliar de apoio*” por escola do ensino primário ou jardim de infância com três ou mais salas seria calculado anualmente e seria igual ao “*quociente da divisão inteira, por 3, do número de salas em funcionamento*” no ano lectivo a que o cálculo dissesse respeito. Nas escolas primárias com menos de três salas, o serviço de limpeza seria assegurado por pessoal assalariado, até ao limite de uma hora por dia e por mês.

Poder-se-á pôr a questão: se, em matéria de pessoal não docente, tudo “ficou na mesma” quanto à regulamentação e financiamento, porque é que o governo correu o risco de desencadear maiores conflitos inter-institucionais e sociais ao propor o alargamento do âmbito de uma “competência” de difícil transferência?

Embora não sabendo em que medida a curta duração do XV Governo impediu a concretização daquela transferência de competências, pensamos que, ao anunciar “*uma nova visão estrutural do sistema*”, o normativo tinha que incluir as promessas de resolução de contenciosos antigos e, ao mesmo tempo, tinha que propor algo que levasse os municípios a tornarem-se aliados e instrumentos poderosos da estratégia de “desmonopolização do sistema” anunciada no programa do governo. O domínio do pessoal não docente oferecia-lhe algumas condições objectivas favoráveis:

i) No pré-escolar a questão estava “resolvida” pela contratualização anual dos acordos de colaboração e pelo recurso ao pessoal já integrado nos quadros dos municípios;

ii) No 1º ciclo, apesar da oposição pública das câmaras, a maior parte destas já tinha “criado o hábito de contratar, a expensas próprias ou recorrendo, sem grandes custos financeiros, aos programas ocupacionais de desempregados” as auxiliares, e até outro pessoal não docente, necessárias ao normal funcionamento das escolas. Aliás, a tendência era que o número de escolas fosse diminuindo fortemente nos anos seguintes e, assim, diminuísse também o número de auxiliares e melhorasse a sua distribuição. Por outro lado, tanto as associações de pais, como as IPSS e as empresas de serviços,

Assim, a administração central não só mantinha como sua a responsabilidade da gestão do pessoal não docente do 1º ciclo, como também estabelecia os critérios da respectiva distribuição, que ainda hoje vigoram com os inconvenientes conhecidos: as escolas que tivessem apenas uma ou duas salas em funcionamento, a larguíssima maioria das escolas, não tinham direito a funcionários auxiliares mas apenas a tarefeiros para limpeza, pagos à hora por verbas do ME. As alterações de fundo introduzidas pela lei de 1999 nesta matéria não foram aceites pelos municípios porque o que estava em causa naquela transferência era, por um lado, a não dotação orçamental dos municípios com as verbas necessárias e, por outro lado, a sua incapacidade técnica para proceder à gestão daquele pessoal. Como a transferência da responsabilidade não foi acompanhada do respectivo “envelope financeiro” (ao contrário do que aconteceu com os jardins de infância, através dos acordos de colaboração), as câmaras municipais rejeitaram a nova competência, mantendo-se a gestão do pessoal não docente na esfera da administração central. Embora não implementando a competência, alguns municípios foram contratando o pessoal necessário para o normal funcionamento das escolas. Na maior parte dos casos, esta quebra de “solidariedade intermunicipal” deveu-se à forte mobilização das comunidades locais que, nalguns lugares, chegou mesmo ao boicote temporário de abertura e funcionamento das escolas. (MARTINS, 2006).

nomeadamente ao nível da prestação da alimentação, já vinham a contratar e a colocar cada vez mais pessoal nas escolas. Por fim, uma percentagem elevada de auxiliares de acção educativa pertencentes ao ME estava a aproximar-se da aposentação, deixando assim de constituir encargo financeiro para as câmaras.

iii) Nos 2º e 3º ciclos do ensino básico, o desenvolvimento da estratégia de “outsourcing” já praticada em muitas escolas nos serviços de limpeza, refeitórios, bares e vigilância, conduziria também a uma progressiva diminuição de funcionários e respectivos encargos. Simultaneamente, a generalização completa e forçada de agrupamentos verticais de escolas do ensino básico e jardins de infância, cujas sedes deveriam estar nas EB2,3, permitiria também uma redistribuição do pessoal não docente entre as várias unidades que conduziria ao mesmo objectivo.

Em conclusão desta análise, poder-se-á considerar que a Lei nº 7/2003 explicitava, em matéria de educação e ensino, o programa do XV Governo: *“Dar-se-á corpo, de forma progressivamente mais intensa, à subsidiariedade da função autárquica para com a função central, através, sobretudo, de uma política de descentralização de competências e em nome de um maior envolvimento das comunidades locais e das famílias na vivência e no sucesso do sistema de ensino”*. Fazia-o procurando, como também refere o programa (no seu capítulo I, ponto 7, dedicado ao enquadramento da descentralização num *“Estado com Autoridade, Moderno e Eficaz”*), ganhar a confiança das câmaras: *“A linha fundamental da política do Governo, nesta matéria, passa pela restauração da confiança nas autarquias locais”*.

QUADRO 4**COMPARAÇÃO DA LEI Nº 159/99 COM O DECRETO-LEI Nº 7/2003**

LEI Nº 159/99	DECRETO-LEI Nº 7/2003	
Competências atribuídas aos órgãos municipais	Competências atribuídas ao Conselho Municipal de Educação	Definições e determinações gerais sobre:
1. Participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos	1. Deliberar sobre 1.1 Coordenação do SE e articulação da política educativa com outras políticas sociais 1.2 Acompanhamento do processo de elaboração e actualização da CE e respectivo parecer 1.3 Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia 1.4 Apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município 1.5 Adequação das diferentes modalidades de acção social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios sócio – educativos, à rede de transporte escolar e à alimentação 1.6 Medidas de desenvolvimento educativo no âmbito do apoio a crianças e jovens com NEE, 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 do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania 1.7 Programas e acções de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos 1.8 Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar 2. Analisar o funcionamento dos EPE e ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do PD e PND e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos 3. Reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do SE	1. Carta Educativa (CE) 1.1 Conceito 1.2 Objectivos 1.3 Objecto
2. Realizar investimentos nos seguintes domínios: 2.1 Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar 2.2 Construção, apetrechamento e manutenção das escolas do ensino básico		2. Rede Educativa (RE)
3. Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais		3. Equipamentos Educativos (EE)
4. Criar os conselhos locais de educação		4. Ordenamento da rede educativa 4.1 Princípios gerais 4.2 Objectivos 4.3 Parâmetros técnicos
5. Assegurar os transportes escolares		5. Elaboração da Carta Educativa 5.1 Competências 5.2 Revisão 5.3 Efeitos
6. Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico		6. Construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de educação e ensino
7. Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar		7. Disposições finais e transitórias 7.1 Conselhos municipais de educação 7.2 Cartas educativas 7.3 Transição de competências 7.4 Transferência de património 7.5 Recursos financeiros 7.6 Pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino básico 7.7 Norma revogatória
8. Comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar		
9. Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico		
10. Participar no apoio à educação extra-escolar		
11. Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico		

Tal objectivo foi confirmado, passados quase dois anos após ter sido publicado o normativo que analisámos, através de um protocolo estabelecido entre a ANMP e o ME⁸⁷. Ao reconhecer que “ (...) o referido Decreto-Lei resultou de um intenso e profícuo processo de negociação entre o Governo e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, o que lhe confere um carácter amplamente consensual e verdadeiramente eficiente e eficaz na execução da descentralização e territorialização das políticas educativas, para o que conta com dois instrumentos fundamentais, de diferente natureza e alcance: os conselhos municipais de educação e as cartas educativas (...) ”, ambas as partes estavam a reconhecer não só a “retoma de confiança” como condição geral de transferência de competências exigida pelos municípios no seus XII e XIII Congressos, mas a reconhecer também que algumas exigências concretas feitas nesses congressos⁸⁸ estavam, finalmente, a ser cumpridas. Tal era o caso, nomeadamente, da

⁸⁷ Protocolo ANMP/ME, de 15 de Dezembro de 2004, versando a concretização de alguns princípios e competências vertidos no Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro. Ver texto integral nos anexos.

⁸⁸ De facto, nas “Linhas Gerais de Actuação para 2000 – 2001”, o XII Congresso da ANMP, realizado em Vilamoura a 5 e 6 de Maio de 2000, apresentava, entre outras, as seguintes condições concretas – e ameaçadoras – na regulamentação das competências:

“ (...) Sem que estejam regulamentadas e consolidadas as actuais competências municipais ainda carentes de ajustamentos e a transferência de novas competências envolvidas na Educação Pré-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico, bem como aprovadas as Cartas Escolares, não deverá avançar nada que se relacione com os 2º e 3º Ciclos.

O Ministério da Educação deverá urgentemente resolver as contradições existentes entre o D.L. nº 115-A/98, a Lei nº 159/99 e o D.L. nº 515/99, os quais conflituam entre Escolas e Municípios, em matéria de gestão de recursos humanos, sem o que este processo, não consolidado, poderá recuar por recusa de participação dos Municípios.

O Ministério da Educação deverá assumir o financiamento das Cartas Escolares, a preparar e aprovar pela Assembleia Municipal no prazo de 2 anos, com ratificação do Governo.

Deverá ser garantido o acesso dos Municípios ao PRODEP do III QCA, por forma a garantir as necessárias participações para construção de edifícios escolares cuja responsabilidade seja municipal.

As competências dos Conselhos Locais de Educação terão de ser articuladas com as competências dos órgãos de gestão da escola, corrigida a inadequada participação actualmente reservada aos Municípios naqueles órgãos.

Face à impossibilidade de implantação do desporto escolar no 1º Ciclo do Ensino Básico sem que haja intervenção autárquica, o Governo deverá definir, em negociação com a ANMP, a quem cabe intervir, como e com que meios.

(...) A utilização de equipamentos desportivos municipais pelas Escolas deverá ter um tratamento idêntico às condições em que o Ministério da Educação cede aos Municípios a utilização de equipamentos desportivos escolares (...).”

Também nas “Linhas Gerais de Actuação para 2002 – 2005”, o XIII Congresso da ANMP, realizado em Lisboa a 12 e 13 de Abril de 2002, exigiu ao governo que:

“ (...) Paralelamente ao processo de discussão, negociação e aprovação dos diplomas regulamentadores de novas competências, urge pois regulamentar «as actuais» responsabilidades, para que estas possam ser integralmente assumidas. Tais são em especial

- i) *“Articulação entre a administração central e desconcentrada e cada um dos municípios para a elaboração das cartas educativas”*, em que o acordo “repescava” legislação de 1987⁸⁹ sobre os modos de colaboração e colocava em alternativa dois processos para a respectiva elaboração: ou através de *“um grupo de trabalho constituído por um representante da Câmara Municipal, por um representante do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo do Ministério da Educação e por um representante da Direcção Regional de Educação”* ou através de compra de serviços externos à Câmara Municipal ou ao Ministério da Educação devendo, neste caso, ser respeitada uma tabela de custos-padrão⁹⁰;
- ii) *“Requalificação do 1º ciclo do ensino básico”*, em que o acordo dava prioridade à construção de novos “centros escolares”, que integrassem preferencialmente o pré-escolar, o 1º ciclo e o 2º ciclo⁹¹; estabelecia o financiamento, conseguido através de *“um programa específico, complementar dos restantes financiamentos ao dispor das autarquias”* ao qual seriam destinadas verbas obtidas da *“reserva de eficiência do QCA III”*, das Câmaras Municipais à taxa de co-financiamento de 65%; determinava o encerramento no decurso do ano lectivo de 2004-2005 das escolas com menos de cinco alunos; estabelecia que até ao final do ano lectivo de 2006-2007 já não deveriam funcionar escolas do 1º ciclo com menos de 10 alunos e impunha a

os casos das competências em matérias de Educação, de Habitação Social, de Acção Social e de Protecção Civil, que foram, ao longo dos anos, sendo objecto de medidas unilaterais da Administração Central, sem que os correspondentes meios financeiros e regulamentares fossem atribuídos aos Municípios.”

No caso da Educação, que a ANMP assume como área prioritária a concretizar, reafirma-se a indisponibilidade dos Municípios para negociar quaisquer competências no âmbito dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico, sem que seja concertada a consolidação das responsabilidades municipais quanto ao 1º Ciclo e concretizadas as que se referem ao Pré-Escolar.

Por outro lado, os Municípios viram-se impedidos de apresentar candidaturas ao PRODEP, de obras referentes ao 1º Ciclo e Pré-Escolar, levando a que os sucessivos Governos tivessem a exclusividade de utilização de fundos comunitários para esta área, nos 2º e 3º Ciclos, e deixando o Poder Local como «parente pobre», situação esta que não pode deixar de ser corrigida (...)”. Ver texto integral dos dois documentos em Anexos.

⁸⁹ Decreto-Lei nº 384/87, de 24 de Dezembro.

⁹⁰ O Acordo ANMP/ME de 2004 estabelecia a seguinte tabela de custos-padrão para a elaboração das cartas educativas por entidades exteriores:

- a) Concelhos até 10.000 habitantes – 15 mil euros
- b) Concelhos entre 10.000 e 20.000 habitantes – 20 mil euros
- c) Concelhos entre 20.000 e 50.000 habitantes – 25 mil euros
- d) Concelhos com mais de 50.000 habitantes – 30 mil euros.

⁹¹ Significativamente, o acordo não mencionava o 3º ciclo do ensino básico como oferta desses “centros escolares”, na medida em que, pelos vistos com a concordância da ANMP, se preparava para, na alteração à LBSE, desanexar esse ciclo da educação básica passando-a para o ensino secundário como nível inferior.

“coordenação estreita” entre DRE e CM para efeitos de organização de transportes escolares, fornecimento de refeições e organização das actividades de ocupação dos tempos livres;

iii) *“Aprofundamento da descentralização”* em que ambas as partes se puseram de acordo sobre *“a identificação de novas matérias a serem objecto de descentralização”*, especialmente nos domínios do funcionamento dos agrupamentos de escolas, da gestão do pessoal não docente “nos termos da previsão do artigo 28º do Decreto-Lei nº 7/2003”, e da extensão genérica da acção social escolar ao 1º ciclo do ensino básico, incluindo o fornecimento de refeições.

Esta breve incursão sobre a legislação descentralizadora produzida pelos governos posteriores a 2002, bem como os acordos estabelecidos entre os municípios e a administração central que a justificaram e desenvolveram, permite fundamentar a hipótese, que colocámos no final do ponto anterior, de que estaremos a assistir desde então a uma reorientação de sentido na conflitualidade entre administrações central e local em matéria de educação e ensino.

Essa reorientação, correspondendo à visão política neo-liberal dos XV e XVI governos⁹², procura intencionalmente abrir novos espaços e modos de intervenção educacional aos municípios como passo necessário para a “desestatização” das escolas e da gestão do sistema educativo. Tal abertura tem por justificação política, entre outras, a necessidade de “modernizar” o Estado para realizar “com eficácia e eficiência” o “bem comum” e o “interesse dos contribuintes”. Como? Através da crescente privatização quer do seu aparelho administrativo, quer das próprias funções e actividades exercidas por esse aparelho. Se, por um lado, a administração central recorre cada vez mais a formas institucionais de natureza privada – sociedades de capitais públicos, ou maioritariamente públicos, empresas, associações e fundações de direito privado e institutos públicos de direito privado –, por outro lado, privatiza as

⁹² XV Governo Constitucional: formado após eleições legislativas, era um governo com apoio parlamentar maioritário de coligação PSD – CDS/PP, tomou posse em 6 de Abril de 2002 e tinha como Primeiro-ministro Durão Barroso e Ministro da Educação David Justino.

XVI Governo Constitucional: resultando da dissolução do anterior sem que tivesse havido eleições, manteve a mesma coligação partidária do anterior, tomou posse em 17 de Julho de 2004, era presidido por Santana Lopes e tinha como Ministro da Educação Maria do Carmo Seabra.

suas próprias actividades, ampliando a prática de concessões de serviços públicos a empresas privadas ou privatizando a gestão de estabelecimentos públicos ou com financiamento maioritariamente público, em especial do sector social. Para o sucesso deste modelo de administração pública “*transferida*” ou “*delegada*” (MONTALVO, 2005)⁹³, o poder político necessita de ter os municípios como aliados preferenciais na medida em que é justamente no sector social (segurança e solidariedade social, trabalho e emprego, saúde, desporto, educação e formação profissional e cultura) que mais tem incidido a descentralização formal e informal da última década. É nos municípios, e nos domínios que são da sua competência específica ou em que detêm atribuições cada vez mais importantes, que se vem realizando uma parte significativa daquele modelo de administração “*transferida*”, através da criação e acção de empresas municipais e de outras sociedades de capitais maioritariamente municipais, de fundações, de associações de desenvolvimento local e de parcerias público-privado, cuja actividade deixa de estar politicamente legitimada pelo voto democrático (como acontecia se fosse exercida pelos eleitos locais) para passar a ser da responsabilidade de gestores e técnicos que apenas respondem perante a respectiva entidade patronal.

Menos Estado central nas escolas do topo dos “rankings” e mais município local nas “piores” escolas, menos administração central na macro-regulação do sistema e mais micro-coordenação municipal das escolas e agrupamentos (através dos conselhos municipais de educação e das cartas educativas), menos investimento público directo de âmbito nacional e mais dependência local do apoio financeiro conseguido pelas parcerias público-privado municipais, parecem ser os sinais emergentes e mais visíveis desta nova fase de relação dos municípios com a educação.

O seu rápido desenvolvimento irá exigir ao actual poder político central⁹⁴ que decida entre a continuação deste neoliberalismo económico ou o retomar renovado do direito social à educação.

⁹³ MONTALVO, António Rebordão (2005), A privatização da administração municipal, in Revista de Administração Local, 2005 – 209, Lisboa, CEDREL.

⁹⁴ XVII Governo Constitucional: com apoio parlamentar maioritário do PS, tomou posse em 12 de Março de 2005.

3.2**POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS: ALGUNS TÓPICOS PARA UMA ANÁLISE COMPREENSIVA**

Da caracterização da relação dos municípios com a educação que fizemos no ponto anterior, importa sublinhar alguns traços que marcaram em permanência aquela relação nos últimos trinta anos e que condicionam a existência de políticas educativas municipais:

i) A descentralização progressiva (1977, 1984, 1999) de competências e responsabilidades educacionais para os municípios foi sempre, de modo claro e contínuo, uma política decidida e controlada pelo Estado, constitucionalmente responsável pela provisão pública e pela regulação da educação. Por isso, a descentralização nunca implicou mudanças abruptas e substanciais, nem na lógica centralizadora, burocrática e autoritária da administração pública central, nem no quadro geral de competências e atribuições transferidas;

ii) Cada uma das fases dessa descentralização correspondeu a uma determinada divisão de tarefas da administração educacional, sempre mais imposta pelos interesses específicos e conjunturais do Estado do que reivindicada pelos municípios. O Estado distribuiu uma parte dos seus poderes, nalguns casos sem transferir os correspondentes meios financeiros, mas manteve sob o seu controlo a definição do sistema, dos seus objectivos e financiamento, do currículo, da avaliação e certificação das aprendizagens, do recrutamento de professores e do correspondente estatuto, ou seja reservou para si os domínios nucleares da educação e do funcionamento das escolas;

iii) Aquela divisão de tarefas reforçou o condicionamento dos municípios, que já vinha do período anterior à democracia, através de uma “especialização” da intervenção municipal em domínios “marginais” restritos: a construção, apetrechamento e manutenção de edifícios do 1º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, os apoios sócio-educativos nos mesmos níveis de educação e ensino, os transportes escolares para as crianças do 1º ciclo, a educação extra-escolar e as actividades de complemento educativo, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo do básico e o apoio logístico à educação de adultos. Sendo, aparentemente, mais técnica e administrativa do que política, a

“especialização” municipal nestes domínios conferiu às câmaras uma margem de autonomia significativa face não só aos sucessivos governos e respectivas orientações, mas também à administração central, desconcentrada ou nacional. A longa e contínua responsabilidade pelas decisões nestes domínios constituiu, para as comunidades locais e para os munícipes, um “municipalismo educativo” essencial e originário, uma “política” que podia e devia ser avaliada no dia-a-dia e escrutinada periodicamente pelo voto democrático, como as “outras políticas”. Simultaneamente, colou a esse “municipalismo” uma imagem de “vítima resistente” usada, esquecida e abandonada pelo poder político central, mas capaz de se opor às suas prepotências e exigir-lhe apoios;

iv) Por outro lado, a “especialização” afastou as câmaras das escolas e agrupamentos dos outros níveis de ensino, tornando difícil o relacionamento entre dois poderes com legitimidades, finalidades e funções distintas. Ao contrário do que acontecia com as escolas do 1º ciclo do básico até há pouco tempo, as escolas EB2,3 e secundárias representam o poder educativo central junto das comunidades locais e, na maior parte dos municípios, sobretudo nos de pequena e média dimensão populacional, representam também a maior concentração de recursos (humanos e materiais) e de relações das respectivas comunidades. Dotadas de uma direcção eleita e de autonomia organizacional relativa, apenas prestam contas aos seus superiores hierárquicos. São, por conseguinte, fontes de poder ao nível local. Não admira, então, que a principal expressão daquele afastamento continuado tivesse sido a progressiva emergência da desconfiança interinstitucional. Geralmente não assumida por ambas as partes, é “justificada” ou “transformada” pelo respeito técnico-administrativo mútuo das competências de cada uma das instituições. No entanto, traçou rígidas fronteiras de funcionamento em domínios onde seria aconselhável maior cooperação, estabeleceu territórios (geográficos, sociais e políticos) de influência, pouco compatíveis com as finalidades de cada uma e, sobretudo, deu origem a uma cultura de desresponsabilização e de “passa culpas” relativamente a vários problemas dos sistemas locais de educação;

v) Para além dos condicionalismos impostos pela divisão de tarefas e pela especialização, o “municipalismo educativo” foi sempre limitado também pelas políticas de desenvolvimento local estabelecidas pelos responsáveis autárquicos, pelas correspondentes estratégias adoptadas, pelo distanciamento

face às escolas EB2,3 e secundárias e pelas preocupações na manutenção do poder. Enquanto os dois primeiros condicionalismos remetem a intervenção educativa municipal para a esfera das relações verticais com a administração central do Estado, a última limitação implica não só o Estado como a esfera das relações horizontais entre instituições locais e a esfera da organização e funcionamento das próprias câmaras.

De acordo com Mozzicafredo, a intervenção na reorganização do espaço social e urbano dos municípios centrou-se no investimento em actividades de infra-estruturação de base e na construção de equipamentos (sociais, urbanos e culturais) que foram produzindo mecanismos de integração social das populações. Realizados, em grande parte, na ausência de planeamento estratégico de desenvolvimento de médio e longo prazo, foram sobretudo o resultado de acções de resposta a solicitações imediatas. Aliás, segundo o mesmo especialista, este tipo dominante de gestão camarária enquadra-se numa multiplicidade de condicionantes, que vão das exigências e necessidades básicas das populações, às limitações legais e financeiras da acção camarária, do estado em que se encontravam os municípios, aos objectivos políticos que pressionam os autarcas para acções donde resultem dividendos eleitorais imediatos (MOZZICAFREDO: 1993).

No quadro destas características permanentes e limitativas haverá lugar à existência de políticas educativas municipais? Ou seja, explicitando o que entendemos por políticas educativas municipais, haverá nos municípios lugar a decisões tomadas com determinada autonomia em matéria de educação e ensino que, no tempo e no espaço, impliquem não só escolhas (de finalidades, de processos, de medidas), cujos resultados sejam passíveis de escrutínio democrático, mas também convergências de outros sectores da administração municipal para o mesmo fim?

Antes de arriscarmos uma resposta, importa sistematizar algumas questões que podem constituir chaves para as várias entradas que o problema encerra.

Em primeiro lugar convirá estabelecer, com simplicidade mas com o rigor possível, a distinção entre aquilo que são competências e atribuições municipais e aquilo que, embora implementado com o apoio ou a participação

dos municípios, não constitui competência destes, nem resulta de qualquer obrigação legal.

No actual quadro constitucional⁹⁵, que consagrou a descentralização nos planos jurídico e político-administrativo, as competências dos municípios correspondem a poderes de decisão próprios, quer sobre os objectivos a prosseguir, quer sobre os critérios que regem o processo de decisão (AMARAL, 1984). Sendo assim, do ponto de vista teórico, o exercício autárquico das competências não depende da orientação ou do controlo substancial do Estado, estando apenas sujeito a formas atenuadas de tutela administrativa no que respeita à fiscalização da legalidade das decisões administrativas que tomarem. Do mesmo ponto de vista, quando os municípios desenvolvem uma actividade administrativa dentro da esfera das suas competências, não o estão a fazer em nome, ou em vez, da administração estatal; fazem-no por referência aos elementos que distinguem a administração pública autárquica face à administração pública estatal, ou seja, por referência ao seu território, à sua população, aos interesses específicos das suas comunidades e aos poderes dos órgãos representativos desta população.

Donde se conclui que a autonomia conferida pela descentralização aos municípios consubstancia-se através de um conjunto de competências próprias e concretas, que podem ser ou não executadas. Quando o poder de decidir não é assumido e a correspondente competência não é executada, o domínio onde tal “vazio” ocorre é ocupado por outras formas de poder público ou privado.

Aliás, a administração pública, não sendo uma actividade exclusiva do Estado, é exercida por outras pessoas colectivas de direito público (institutos públicos, associações públicas, autarquias e regiões autónomas) “*criadas por acto de poder, para a prossecução necessária de interesses públicos, através do exercício em nome próprio de poderes de autoridade.*” (Idem: 9)

⁹⁵ A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 235º estabelece que:

“1- A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais;

2- As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.”

De acordo com Freitas do Amaral, as autarquias locais (freguesias, municípios e regiões administrativas) “*não fazem parte do Estado, não são o Estado, não pertencem ao Estado. São entidades independentes, completamente distintas do Estado, embora possam por ele ser fiscalizadas e subsidiadas.*” (AMARAL, 1986: 552).

É da frequente coexistência, em diversos domínios do interesse público, da actividade municipal com a actividade de uma vasta administração periférica do Estado (Governos Cívicos, Direcções Regionais, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Administrações Regionais de Saúde, etc), desenvolvendo funções de interesse geral e exercendo competências ligadas às realidades locais, e com a actividade de uma outra rede de pessoas colectivas públicas da administração indirecta do Estado (institutos públicos, laboratórios nacionais, empresas públicas, etc.), que também prosseguem finalidades de interesse geral que pertencem ao Estado, é dessa coexistência, dizíamos, que resultam, em boa parte, os conflitos inter-institucionais relativos ao que deve ser considerado como obrigação legal dos municípios e ao que é obrigação legal do Estado. Ao mesmo tempo, é dessa coexistência geográfica e temporal de actividades com origem diversa que surge a necessidade de “negociar”, de “delegar”, de “contratualizar”.

Em segundo lugar, tendo em conta a interpretação do conceito de competência municipal que fizemos, importa questionar o respectivo “valor de uso”.

Dissemos atrás que a intervenção educativa municipal foi sempre marcada por condicionalismos estruturais, que têm a ver com o défice de financiamento, a divisão de tarefas e a “especialização” produzidas por um certo tipo de descentralização.

Dissemos também que a esses condicionamentos estruturais se somam limitações conjunturais relacionadas quer com o modo como cada município promove e participa no desenvolvimento social e económico das suas comunidades, quer com as preocupações de manutenção do seu poder.

Ora, sobretudo estas duas últimas questões impõem um uso selectivo das competências disponíveis por parte do líder de cada câmara. Ou seja, existe uma “metacompetência” municipal, traduzida pelo poder “maior” das respectivas lideranças decidirem se usam ou não os poderes “menores” (as competências) que detêm nos vários domínios, que condiciona todo o processo de tomada de decisões. É essa “metacompetência” não escrita, mas implícita no estatuto dos decisores, que avalia condições, estabelece prioridades, define prazos, contratualiza meios, impõe métodos, negocia alianças, em suma, que estabelece toda a agenda “política municipal”. É também ela que é responsável

pela reinterpretação das disposições legais e pelo respectivo cumprimento. Estes dois últimos aspectos levam a que, em situações funcionais idênticas, perante a mesma competência estabelecida na lei, os municípios actuem de forma diversa, nuns casos considerando-a como determinação obrigatória total, aplicável em qualquer circunstância (competência formal), noutros como obrigação parcial, aplicável apenas só em parte ou durante algum tempo, e noutros ainda como não obrigação (não-competência) e, por isso, nunca aplicável.

É também nesta autonomia relativa das decisões municipais que se podem encontrar as justificações para as diferenças entre competências formais, competências “morais” e não-competências. Se as primeiras e as últimas não levantam dúvidas aos responsáveis camarários e aos cidadãos, já as competências ditas “morais” parecem ser a solução de “compromisso” entre “o ter que fazer, mas não ter com que fazer” ou entre “o não ter que fazer, mas considerar que é necessário fazer”. Por isso, as competências “morais” relevam quer do (des) equilíbrio entre condições objectivas e subjectivas da governação local (da “governância), quer da relação de forças entre poder político central (governos e administração pública estatal) e poder político local.

Em terceiro lugar, importa compreender as formas de gestão e acção política predominantes no exercício do poder camarário.

De acordo com Mozzicafredo, os pontos elucidativos a este respeito são *“as formas principais da actividade camarária, as relações com a administração central e, ainda, o papel atribuído, pelos agentes políticos locais, à iniciativa privada e pública.”* (MOZZICAFREDO, 1993: 86).

Estabelecendo uma tipologia para as principais actividades camarárias, com três categorias – resposta às solicitações imediatas, actividades de rotina e actividades de inovação – e uma outra, também com três categorias, para o tipo de estatuto camarário predominante (de relacionamento municipal com a administração central) – autonomia, gestão corrente e dependência –, e cruzando em seguida as duas, o autor conclui que, independentemente do estatuto camarário ser considerado como favorecendo a autonomia, a gestão corrente ou a dependência, o tipo de gestão camarária hegemónico é o da resposta às solicitações imediatas. Simultaneamente, introduzindo uma terceira tipologia relativa aos mecanismos de negociação usados pelas câmaras –

mecanismos jurídico-institucionais, acordos com partidos e negociação com os parceiros sociais – e relacionando-a com as anteriores, o autor esclarece-nos que:

“Em síntese, podemos dizer que, quanto maior é a predominância do tipo de gestão centrado nas solicitações imediatas, maior é a importância atribuída nas tomadas de decisão, aos mecanismos jurídico-institucionais; inversamente, quanto maior é a importância atribuída às negociações com os parceiros sociais, maior é a importância – proporcionalmente – atribuída às actividades de inovação. Por último, quanto maior é a importância atribuída aos acordos com os partidos políticos, maior é o peso das decisões de rotina nas acções dos executivos camarários.

Digamos ainda que este tipo de gestão a curto prazo corresponde, nas estratégias políticas de liderança local, às situações de equilíbrio temporário de poder entre grupos sociais, o que vem ao encontro das expectativas e interesses das partes em presença. A característica principal da dinâmica da gestão autárquica é, assim, a gestão corrente local, ou seja, uma gestão instrumental, no sentido positivo da palavra, e de resposta às solicitações imediatas, estando embora condicionada por pressões sociais locais.” (Idem: 89-90).

Já quanto à importância atribuída pelos responsáveis autárquicos à iniciativa privada e pública no desenvolvimento municipal, o autor explica que as câmaras desvalorizam a sua própria intervenção, quer em relação à intervenção pública central, quer em relação à intervenção privada, e conclui que “ (...) este tipo de posicionamento é mais um elemento que deixa pouca margem de manobra aos Presidentes de Câmara, condicionados pelas pressões exercidas e limitados pela reduzida colaboração das próprias associações locais. Estas associações estão, em grande medida, preocupadas essencialmente, com os seus problemas específicos e têm, por isso, um relacionamento sectorial e reivindicativo com os executivos camarários.” (Idem: 88). Acrescentaríamos nós que o mesmo se passa com as escolas e agrupamentos sendo que, neste caso, o seu relacionamento com as autarquias é ainda mais marcado pela divisão de territórios legais e pelas competências que cada uma das instituições detém nesses territórios. Tal relacionamento

exprime-se, na maior parte dos casos, pelo distanciamento e desconfiança mútuos e pelo “respeito institucional frio”.

Concluindo, podemos então considerar que as várias condicionantes, endógenas e exógenas, da autonomia municipal tornam deficitário o seu exercício, produzindo uma diminuição da capacidade de tomar decisões activas.

Em quarto lugar, e na sequência dos factores que limitam ou potenciam a capacidade de decisão dos responsáveis municipais, importa questionar o lugar ocupado pelos cidadãos no processo de decisão.

Para tanto vamos socorrer-nos do resumo das conclusões de um estudo nacional recente realizado por Arnaldo Ribeiro (2005) sobre a participação dos cidadãos nas câmaras municipais. Os respondentes, representando 52,1% das 308 câmaras, foram sobretudo presidentes (34,2%), funcionários (28,5%) e membros dos gabinetes de apoio pessoal (24,1%).

Em conclusão geral, este investigador refere que *“Os cidadãos, em regra geral, estão arredados da tomada de decisão, sendo certo que algumas práticas de consulta são exercidas pelos municípios, sobretudo quando a lei a tal obriga”*. Embora reconhecendo que *“(…) existe uma preocupação e interesse dos autarcas municipais quanto à participação dos cidadãos na agenda política (…)*”, considera todavia que *“esta participação, quando esmiuçada quanto à sua forma, dimensão e influência, adquire contornos bastante mitigados, para não dizer contraditórios.”* (RIBEIRO, 2005: 586)

O autor chega a estas conclusões através da análise dos seguintes parâmetros: formas de intervenção dos cidadãos (individual, colectiva e organizada) e respectivos estímulos, intervenientes na elaboração das decisões, influências na tomada de decisões, tipo de consulta por parte do líder municipal e acompanhamento da execução das decisões.

Constatando-se que a forma de intervenção dos cidadãos é sobretudo individual, tal facto demonstraria que, na opinião dos respondentes, *“os cidadãos encaram a administração municipal através de uma relação pessoal em face de uma organização que deve zelar pelos seus interesses, em primeira-mão.”* Como muito bem nota o investigador, esta “demonstração” esquece a enorme desproporção de poder existente entre as duas partes em presença e, simultaneamente, usa e reforça a “cultura de submissão” ao

“patriarca” herdada do salazarismo. Por outro lado, o recurso maioritário à participação individual, realizada sobretudo através de entrevista e de carta, contribuiria também para a menor importância atribuída pelos respondentes à capacidade de representação e reivindicação colectiva. Significativa é a conclusão de que à medida que aumenta a dimensão populacional dos municípios, cresce igualmente a participação colectiva. Quanto às formas organizadas de participação, as que surgem diferenciadamente mais activas no acesso aos presidentes de câmara são os partidos políticos e as estruturas do mundo desportivo. Tal facto poderá representar, objectiva e subjectivamente, o afunilamento do interesse colectivo local e a diminuição da cidadania daqueles que não fazem parte de tais organizações. De qualquer modo, o investigador chama a atenção para que “ (...) *na opinião da grande maioria dos inquiridos, a participação destas organizações é escassa ou fraca não chegando sequer a constituir uma fonte de informação quanto à identificação dos problemas sociais, à constituição da agenda e, naturalmente, à participação no reconhecimento das propostas de projectos colectivos.*” (Idem: 579). No entanto, também neste caso, a participação das organizações reivindicativas é proporcional ao número de cidadãos eleitores do município, funcionando aquelas organizações como meio estimulador e propiciador da participação. Aliás, quanto aos meios mais usados pelos responsáveis autárquicos para estimular a participação, são referidas as reuniões públicas, os boletins municipais e a afixação de actas, ou seja, apenas modos de fazer passar a informação oficial e desejada. Poucos inquiridos consideram que a forma mais importante para fazer aumentar a participação é através de órgãos consultivos próprios ou da subcontratação de estudos ou de iniciativas como debates públicos, colóquios ou conferências. Perante tal panorama, o autor conclui que “ (...) *a grande maioria dos autarcas inquiridos evidencia opiniões ou indica medidas de resistência, relativamente às consultas aos cidadãos e às suas organizações. Trata-se da assunção de um poder quasi avesso à participação, contraditório, portanto, com a sua convicção declamada de «poder próximo dos cidadãos».*” (Idem: 580)

Sobre os segundo e terceiro parâmetros – intervenientes na elaboração das decisões e respectiva influência –, o estudo põe em evidência o papel dos funcionários que, para dois terços dos inquiridos, detêm capacidade de

influência técnica e política nas decisões. Quanto à influência individual, mesmo considerando que ela provém de cidadãos pertencentes aos estratos sociais médios, que são os que mais participam, ela não é considerada significativa pela maioria dos inquiridos. Para o autor, apesar de tudo, é possível considerar que é a classe média o grupo que se encontrará mais próximo do poder local e, por isso, com maiores possibilidades de o influenciar. Quando tal acontece, os decisores procuram auscultar outros intervenientes, em particular funcionários e organizações. Na situação inversa, isto é, quando o estrato social médio não é percebido como influenciador das decisões, os respondentes não consultam outros intervenientes, para além dos internos à própria câmara.

Por outro lado, e sem novidade, o estudo mostra que a classe baixa (*“dos mais pobres”*), apesar de participar bastante mais do que a classe alta, tem menos influência do que esta nas decisões finais.

Dado o papel de relevo assumido pelos funcionários, a fraca influência individual dos munícipes, sobretudo daqueles que pertencem ao estrato mais baixo e numeroso, e a fraca capacidade de influência de colectivos e organizações, o autor conclui que esta situação é *“provavelmente o reflexo de uma realidade efectiva ou, quiçá, de um mero desejo exprimido pelos respondentes. Aliás, esta declaração de ausência efectiva dos cidadãos nas decisões locais, condiz com a tipologia da gestão municipal de rotina, tal como apresentada por Mozzicafredo (1991), resultante de acordos com partidos. Os cidadãos e as suas organizações quedam-se afastados do processo decisório.”* (idem: 582)

Finalmente, quanto aos parâmetros *“consultas por parte do líder”* e *“acompanhamento da execução das decisões”*, o autor enfatiza o alheamento dos cidadãos nos respectivos processos.

Na fase de consultas, os grupos mais influentes junto do presidente são os vereadores, os funcionários, os dirigentes associativos e círculos muito restritos de cidadãos; por seu lado, a fase de acompanhamento e controlo é limitada e dominada pelo aparelho político ou administrativo municipal. Sendo assim, a primeira constatação demonstra a personalização do poder local, em torno do presidente da câmara municipal, e a segunda põe em crise os mecanismos da avaliação democrática da actividade municipal.

No entanto, o autor chama a atenção para a necessidade de se largar as responsabilidades inscritas neste quadro na medida em que os responsáveis municipais inquiridos referem que são as organizações da sociedade civil que parecem não estar interessadas em avaliar a implementação das decisões. Neste sentido, o autor regista apenas duas iniciativas “ (...) *que poderiam materializar alguma forma de mediação, como são a provedoria do munícipe e a do deficiente, exemplos extraordinários e simultaneamente sintomáticos de uma intenção de participação abortada, que todos os respondentes declaram importante, mas que não conseguem materializar nas suas estruturas municipais.*” (Idem: 584)

Reconhecendo que só nos municípios com mais de 100.000 eleitores existirá uma avaliação mais sistematizada, com estruturas internas e consultorias especializadas, o estudo conclui esta parte da análise sublinhando a ambiguidade do planeamento municipal e a desorganização estrutural do aparelho do poder autárquico.

De acordo com o autor, se as decisões são tomadas ao arrepio dos cidadãos e das suas organizações, se na maior parte dos municípios não existem momentos e meios de confronto de interesses, se menos de 10% dos inquiridos declaram associar sempre os cidadãos à execução das decisões e se os respondentes consideram que os cidadãos não estão organizados em sistemas e grupos de representação merecedores de auscultação, então é legítimo por em dúvida a “*governância local*” e o poder da cidadania e da participação nas democracias representativas municipais.

Ora, é também esta questão da “*governância local*”, enquanto “*novo paradigma da governação dos assuntos públicos ao nível local*” (Idem: 564) e que, na nossa opinião, se traduz no modo de gestão das condições objectivas e subjectivas que facilitam ou obstaculizam os governos dos municípios, que está em causa quando colocámos o problema da existência ou não de políticas municipais em geral e, em particular, de educação.

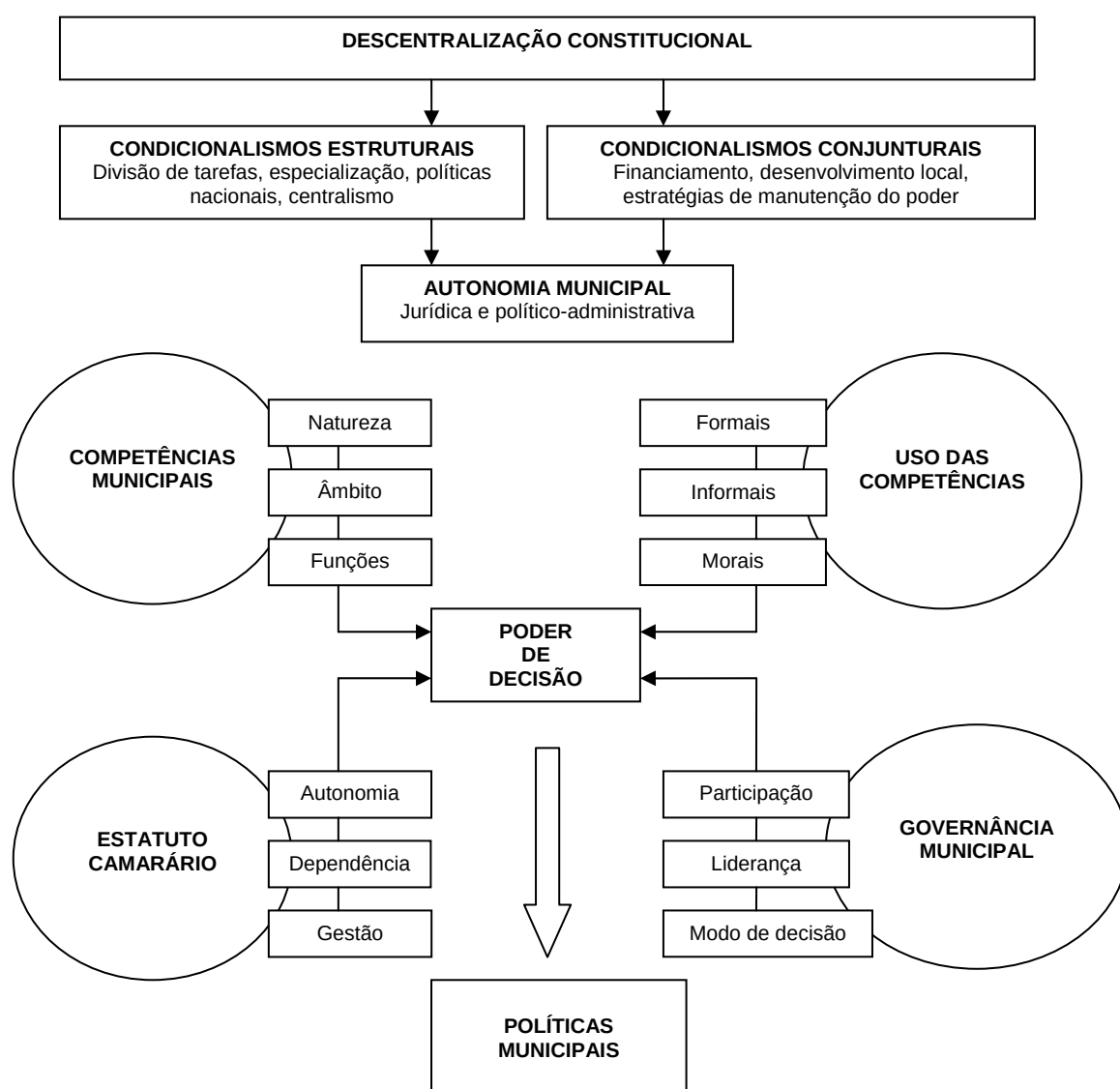
3.3

DAS DECISÕES ÀS POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS

Voltando às “entradas” para o problema, analisadas nos parágrafos anteriores, propomos a construção de um esquema que permita distinguir as respectivas implicações:

ESQUEMA 1

QUESTÕES LIGADAS À CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO



A questão geral colocada por este esquema é a de se saber se o poder de decisão dos municípios, no quadro dos vários parâmetros implicados, é traduzível em políticas municipais.

No domínio específico da educação, a resposta dos investigadores é cautelosa. Aliás, embora a investigação nacional produzida nos últimos trinta anos sobre a relação da educação, e mais especificamente da escola, com as comunidades locais seja abundante, os estudos dirigidos sobre políticas educativas municipais são escassos. Acompanhando e desenvolvendo esse campo investigativo, sobressaem os estudos de Sousa Fernandes (IEC, Universidade do Minho) e de João Pinhal (FPCE, Universidade de Lisboa). Ambos são cautelosos nas conclusões que elaboram sobre esta questão.

Por exemplo, Sousa Fernandes (2004: 43) apenas se refere ao município como “*dinamizador e coordenador*” de políticas educativas locais, sobretudo a partir da década de 90, com a criação do movimento das “*cidades educadoras*” e com as mudanças que entretanto ocorreram na sociedade moderna, no papel tradicional do Estado e nas escolas.

Embora capaz de se envolver na territorialização da política educativa definida e dirigida pelo Estado, embora promotor de novas ligações aos contextos escolares de educação formal, embora dinamizador da educação informal através dos contextos sociais urbanos e embora promotor dos respectivos projectos, o município não é considerado explicitamente por Sousa Fernandes como entidade detentora de uma política educativa própria.

Aliás, acentuando o novo papel de mediador, de influenciador e mesmo de liderança das reivindicações perante o poder central, o investigador sempre distingue a política educativa municipal da política local: “*É nesta multiplicidade de facetas que o município tem actuado até hoje assumindo-se não apenas como um executor das políticas governamentais mas agindo quer no sentido de complementar as missões que a legislação lhe atribui quer no sentido de intervir em iniciativas locais que apontam para a emergência de uma política educativa local.*” (FERNANDES, 2004: 40) (sublinhado nosso). Para o investigador, e na nossa opinião bem, a acção educativa municipal é apenas uma parte ou uma das várias dimensões da política educativa local.

Parece-nos que ao estabelecer as condições que, do seu ponto de vista, teriam que existir para que uma política educativa local possa ser efectiva, o

investigador está também a enunciar as razões da sua desconfiança científica relativamente às políticas educativas do município. De facto, se, na lista dessas condições, substituirmos “política educativa local” por “políticas educativas municipais” percebemos as reservas:

“ (...) condições para uma política educativa local poder ser efectiva:

. Requer uma descentralização efectiva e autonomia do sistema educativo de forma a que localmente se possam elaborar os projectos e mobilizar os agentes e os recursos necessários para os concretizar;

. Implica que o seu âmbito de actuação vá para além das modalidades escolares de formação e inclua intervenções em contextos cuja influência educativa é reconhecida: referimo-nos a programas culturais, a equipamentos colectivos, à arquitectura das zonas habitacionais, e outros aspectos importantes do ambiente urbano cujos efeitos educativos são perceptíveis;

. Exige uma organização flexível de serviços e de projectos, estruturada em rede de geometria variável e de relações contratualizadas entre os participantes, fundadas no respeito pelas diversidades existentes e pela autonomia;

. Deve conduzir à criação de um fórum de participação local, onde se confrontem as diferentes perspectivas e se assumam consensos básicos sobre os projectos educativos para a cidade e se estimulem as potencialidades inovadoras.”

Também João Pinhal (2004), reflectindo sobre aquilo que designa como as “novas intervenções autárquicas” produzidas por diversos movimentos e organizações internacionais (organização mundial “Cidades e Governos Locais Unidos”, movimento das “Cidades Saudáveis”, movimento das “Cidades Sustentáveis”, Associação Internacional das Cidades Educadoras) se interroga sobre o alcance das acções educativas municipais:

“ (...) estas destinam-se a cumprir as atribuições e competências próprias concedidas pelo sistema, quase todas de natureza instrumental e logística, e sempre de acordo com as lógicas e dentro dos quadros organizativos definidos pelo sistema educativo nacional? Ou os municípios idealizam políticas educativas próprias adequadas aos seus processos de desenvolvimento, a que associam por vários modos os outros parceiros locais? (...) ” (PINHAL, 2004: 48).

Na procura de respostas a estas interrogações, Pinhal estabelece uma primeira aproximação através da distinção entre intervenções municipais *“mais instrumentais”*, que se destinariam a manter e melhorar o quadro vigente, e intervenções que correspondem, quer a *“áreas de iniciativa própria”*, quer a *“competências com maior peso regulador”*.

Relativamente a estas, Pinhal identifica os seguintes cinco pares domínio formal – acção municipal, assim justificados e apresentados:

i) Educação pré-escolar – organização e funcionamento

“Desde então (Lei nº 5/77), acentuaram-se as intervenções municipais, muitas vezes para além do exigido pela legislação que foi sendo aprovada, e relativamente à qual, aliás, persistem dúvidas e conflitos entre a administração central e os municípios.” “O papel de empreiteiro já vem de trás, mas a entrada no capítulo do funcionamento dos estabelecimentos só se definiu com a actual Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei nº 5/97) e com a respectiva regulamentação subsequente. Antes da actual legislação, contudo, a intervenção municipal já era significativa.” “A contratação de pessoal não docente é o aspecto em que mais intervieram nesses anos (1996 e 1997), em todas as regiões do país.” “Completamente fora da competência legal dos municípios está a contratação de pessoal docente para a educação pré-escolar, a qual, contudo, também se verificou em todas as regiões do país.”;

ii) Actividades complementares de acção educativa – projectos educativos municipais

“Esta fórmula do decreto (Decreto-Lei nº 77/84) viria a constituir a base legal de múltiplos contributos dos municípios para a aprendizagem efectiva dos estudantes dos seus territórios, através dos apoios que deram a projectos curriculares ou de complemento curricular das escolas ou mesmo através de projectos educativos que os próprios municípios propuseram às escolas e aos estudantes.” “Eles têm constituído a porta de entrada para a intervenção dos municípios no domínio do currículo, sendo uma excepção ao carácter meramente logístico e operacional geralmente atribuído às intervenções municipais na área da educação.” “ (...) importa sublinhar que a existência de projectos de iniciativa municipal releva da vontade em reforçar ou diversificar autonomamente os rumos da aprendizagem dos alunos, segundo uma certa visão da educação e do interesse colectivo.”;

iii) Ensino profissional –criação e dinamização de Escolas Profissionais

“Não se trata de uma obrigação legal dos municípios, embora seja uma possibilidade prevista na lei. “ (...) vários municípios envolveram-se na criação e na administração de escolas profissionais e mantêm-se como promotores e dinamizadores de algumas, quer directamente, quer através de organizações que criaram expressamente para o efeito (...) assumindo-se portanto como entidades promotoras de formação. Esse é um papel bastante diferente de outros papéis administrativos e logísticos mais associados à ideia que se foi criando sobre a intervenção municipal no sistema educativo.”;

iv) Planeamento local – elaboração de Cartas Educativas

“Embora a elaboração dos Planos Directores Municipais seja obrigatória desde o início da década de 90, as cartas escolares (ou, depois da evolução do conceito, as cartas educativas), que devem ser integradas nesses Planos, só muito recentemente viram concluído o seu processo de regulamentação (Decreto – Lei nº 7/2003) e se tornaram de elaboração exigível para todos os municípios. Contudo, já muitos municípios tinham procedido à elaboração de cartas deste tipo ou de aproximações. Tratando-se de instrumentos de planeamento prospectivo do desenvolvimento educativo concelhio, a elaboração de cartas educativas pelas Câmaras Municipais concede aos municípios um importante papel na concepção do sistema educativo local embora as decisões municipais nesta matéria tenham que ser confirmadas pela administração central.”;

v) Participação institucional concertada – criação dos CLE

“Tal como sucedeu com a carta educativa, também com os Conselhos Locais de Educação muitos municípios avançaram sem que tal fosse legalmente exigível. Esses municípios não se limitaram, pois, a desenvolver acções próprias no domínio da educação, tendo querido promover também a participação concertada das instituições concelhias com intervenção no sector, fosse como conselheiras do município ou fosse como parceiras de corpo inteiro na concepção e execução de medidas educativas. Visavam certamente uma melhoria da oferta educativa local, sendo possível que muitos deles também vissem nessa colaboração um factor de legitimação acrescida da acção municipal ou mesmo um modo de promover o aprofundamento da democracia local.”.

Como se verifica pelas justificações apresentadas, os cinco pares identificados pelo investigador, que intencionalmente não seleccionou quaisquer outros, correspondem a critérios precisos: em cada um deles estão presentes as questões da natureza (instrumental e operacional versus supletiva e complementar), da autonomia (dependência total ou relativa versus independência completa ou parcial), do tempo (depois da lei obrigar versus antes da lei obrigar) e da legitimidade (cumprir competências concedidas pelo sistema ou interesse nacional versus promover o desenvolvimento educativo concelhio ou o aprofundamento da democracia local) das intervenções educativas municipais.

Sendo assim, parece que o investigador nos propõe, como primeira aproximação às interrogações que ele próprio colocou, a verificação da conformidade das intervenções municipais com esses quatro critérios. Tudo nos levaria a crer que, estando reunidas essas condições na intervenção educativa geral de um município, poderíamos caracterizá-la como constituindo uma política educativa municipal. No entanto, Pinhal não extrai essa conclusão. Antes propõe uma segunda abordagem, que tenha em conta as consequências dessas intervenções no funcionamento e na qualidade do sistema local: *“Os dados apresentados revelam o interesse dos municípios pela intervenção em certos sectores do sistema educativo em que não tinham obrigação legal de intervir. Mas é útil ver agora qual é o quadro geral das obrigações educativas municipais, para sentir até que ponto o exercício das competências legais e das acções extra-competência é susceptível de constituir uma influência significativa no funcionamento e na qualidade do sistema educativo ao nível local.”* (Idem, 2004: 56) (sublinhado nosso)

Para concretizar esta análise, o investigador propõe-nos uma tipologia das competências educativas municipais, com três categorias: competências associadas com a concepção e o planeamento educativo local, competências associadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços e competências associadas com apoio aos alunos, às famílias e aos estabelecimentos de educação e ensino. De acordo com essa tipologia, e usando exclusivamente o texto do autor, podemos estabelecer o seguinte quadro:

QUADRO 5

GRAU DE INFLUÊNCIA DAS COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS NO SISTEMA EDUCATIVO LOCAL

RELAÇÃO ENTRE COMPETÊNCIAS LEGAIS E SISTEMA EDUCATIVO LOCAL			
DOMÍNIOS	COMPETÊNCIAS LEGAIS	OBSERVAÇÕES	INFLUÊNCIA*
Construção e gestão de equipamentos e serviços	Construção, apetrechamento e manutenção dos JIs da rede pública		<u>Muito grande</u> Absorvem a maior fatia dos orçamentos municipais
	Construção, apetrechamento e manutenção das escolas do 1º CEB da rede pública	Responsabilidade mais antiga e exclusiva	
	Gestão dos refeitórios do pré-escolar e do ensino básico (por enquanto só 1º CEB)	Alguns municípios constroem e gerem novos refeitórios	<u>Crescente</u>
	Gestão do pessoal não docente do pré-escolar e básico (por enquanto só 1º CEB)	Responsabilidade recente, ainda em fase de assunção	<u>Fraca mas crescente</u>
Concepção e planeamento do sistema educativo local	Criação dos conselhos municipais de educação	A maior parte dos municípios só agora está a iniciar estas competências, com hesitações e dificuldades	<u>Grande</u> Possibilidade de planeamento estratégico
	Elaboração das cartas educativas		
	Participação nas assembleias das escolas	Possibilidade de influenciar as principais decisões de gestão dos estabelecimentos	<u>Teoricamente grande</u> <u>Na prática ténue</u>
	Participação na constituição dos agrupamentos		
Apoio aos alunos, às famílias e aos estabelecimentos de educação e ensino	Comparticipações da acção social escolar	O exercício destas competências encontra-se regulamentado pelo estado, que fixa as respectivas condições e montantes de participação.	<u>Grande</u> Muitos municípios excedem aquilo a que estão obrigados por lei (sobretudo no que respeita às participações da acção social escolar e dos transportes)
	Transportes escolares		
	Serviço de apoio às famílias das crianças do pré-escolar da rede pública (prolongamento de horário, refeição e contratação de animadores)		
	Alojamento dos alunos do ensino básico (quando deslocados da sua residência)		
	Apoios à educação extra-escolar	É através destas competências que os municípios apoiam os projectos das escolas e certas realizações locais associadas à educação de adultos	<u>Relativa</u> Num número significativo de municípios, mais pela sua importância no programa de aprendizagem dos alunos do que pelo peso financeiro
	Apoios às actividades complementares de acção educativa no pré-escolar e no básico		

*Nota: o uso de alguns graus de influência é da nossa responsabilidade mas é fundamentado com as análises de João Pinhal. Quanto aos sublinhados, são da nossa exclusiva responsabilidade.

Desta relação entre as competências legais dos municípios e o sistema educativo local, aquilo que emerge como mais relevante é a variabilidade da “*influência*” daquelas sobre este. A capacidade de “*influenciar*” varia no interior de cada categoria de competências, varia no interior do conjunto das categorias, varia no tempo de assunção das competências, varia, enfim, de município para município.

É também a mesma capacidade variável de “*influência*” que justifica a chamada de atenção do investigador para as intervenções municipais em áreas a que os municípios não estão legalmente obrigados:

“ A actividade educacional dos municípios não se limita, contudo, às acções relativas ao exercício das suas competências legais. Correspondendo a uma visão mais larga das suas obrigações para com as populações que representam ou simplesmente acudindo ao que precisa de solução, muitos municípios acabam por intervir em áreas a que não estão legalmente obrigados, ou seja, através do exercício de não-competências. É o caso, por exemplo, dos projectos sócio-educativos que os municípios desenvolvem e oferecem às escolas e aos estudantes e das iniciativas que foram tendo para a criação de conselhos locais de educação e a elaboração de cartas educativas, antes que isso se tivesse tornado uma sua competência legal. Há outras intervenções que tendem a desenvolver-se, como, por exemplo, a concessão de bolsas de estudo para os ensinos secundário, profissional e superior, ou o apoio à docência das áreas das expressões no 1º ciclo do ensino básico, que confirmam como as autarquias querem ter um programa educativo próprio, mais completo do que lhes permite o quadro das suas competências legais.” (Idem, 2004: 57-58) (sublinhados nossos)

Pode concluir-se que, para Pinhal, a acção conjugada das competências e das não-competências traduz-se na maior ou menor capacidade de influência das câmaras municipais junto dos seus sistemas educativos locais. Embora reconheça que existem problemas de escala e de organização que impedem muitos municípios de ter “*visões próprias*” e de assumir “*uma ideia pensada e construída localmente*”, o investigador considera que, no actual contexto jurídico e político-administrativo, os municípios podem conceber e executar políticas públicas, nomeadamente na provisão da educação. Aliás, do seu

ponto de vista, a delimitação dos campos de intervenção dos níveis central e local de administração pública da educação, a menos de alguma clarificação, harmonização e limpeza de algumas incongruências, “*não precisa de ser substancialmente alterada*”; precisa, sim, é de ser posta em prática.

A vontade e a capacidade de influenciar positivamente a qualidade do desempenho educativo, fundamentadas num programa educativo próprio, permitiriam pensar-se na “*existência de uma política educativa do município*” (Idem: 59-60).

Também outros investigadores colocam as mesmas reservas, quando analisam em concreto a actividade educacional de câmaras municipais específicas. Sendo hoje vários os estudos que incidem sobre questões que atravessam ou se incluem nesta problemática mais geral, iremos aqui apenas destacar um dos estudos de caso mais recentes, realizado por Célia Lopes e Maria de Fátima Chorão Sanches (2004), sobre a génese de um agrupamento vertical num município da NUT Lezíria e Médio Tejo, pela síntese de interrogações que geralmente surgem quando o assunto é abordado:

“*Existência de uma política educativa local?*”

No entender dos Coordenadores de Estabelecimento, a política educativa local da autarquia existe somente em teoria. Isto é, traduz-se nas linhas orientadoras, não se concretizando, no entanto, por questões meramente eleitoralistas, em termos do desagrado local das populações afectadas.”. Segundo estes responsáveis escolares, tal seria o caso do encerramento de escolas em determinadas freguesias, cujo número de alunos é inferior a dez, uma decisão que, na maior parte dos casos, contraria o estipulado por lei e um dos objectivos da política educativa a nível autárquico. Também para outros participantes inquiridos, a aproximação que se verifica entre as escolas e a autarquia reflecte interesses políticos: “*ambos esperam retirar benefícios dessa proximidade de interesses.*”.

No caso dos professores, parece existirem algumas reservas já que consideram que “*nos últimos quatro anos, a partir de 1999, a autarquia tem dado alguns passos para uma política de educação a nível local*”, embora reconheçam que existiu maior empenho da câmara “*em promover e apoiar projectos, em cumprir as competências legais, em liderar acções e comemorações.*”.

As autoras do estudo salientam que “ *somente os Autarcas admitem «claramente», a existência de uma política educativa local embora embrionária, mal conhecida e mais implícita nas suas dimensões cerimoniais.*” e, usando o critério dos resultados práticos que advêm da realização das competências camarárias mais antigas, concluem que “*não se pode concluir pela existência de uma política de educação, se ela significar um projecto de desenvolvimento local.* Tal conclusão, do seu ponto de vista, decorreria das seguintes razões:

“(…) *Em suma, considera-se que a política de territorialização respeitante ao município e ao agrupamento em estudo se revela ainda em estado de debilidade inicial, permanecendo mais ao nível das intenções do que das realizações. A política educativa da autarquia manifesta-se e exerce-se segundo duas vias, uma via formal e legalista e outra através de uma liderança activa e de projecção externa. A primeira conduziu ao cumprimento fiel, embora nem sempre eficaz, das competências tradicionais, atribuídas legalmente à autarquia. A segunda encontra-se em estado ainda incipiente, embora se visibilise através da liderança em torno dos projectos promovidos pela Câmara Municipal. Uma política que se situa em balizas tão restritas, embora de maior visibilidade, mal pode ser apelidada de territorialização autêntica da educação. Contudo, torna-se necessária uma reflexão avaliativa de todos os projectos promovidos pela autarquia para saber em que medida e até que ponto eles se integram e articulam com as necessidades específicas das escolas. E se, de algum modo, contribuem para o desenvolvimento local.*” (LOPES e SANCHES, 2004: 148-149).

3.4

POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS: HIPÓTESE ANALÍTICA ALTERNATIVA E RESPECTIVAS OPÇÕES

Feita esta longa, mas necessária, deambulação sobre o assunto em análise, importa lembrar a questão que a justificou:

No quadro complexo em que os municípios se movem, haverá lugar à existência de políticas educativas municipais?

Face às conclusões da análise anterior, importa reformular a questão nos seguintes, e mais estreitos, termos: em matéria de educação e ensino, as câmaras municipais produzem e concretizam decisões com a autonomia suficiente para influenciar o sistema educativo local? Essas decisões, por implicarem escolhas de finalidades, processos e medidas, são ou não significativas na vida educativa dos munícipes?

Como tentámos demonstrar nos parágrafos anteriores, a questão não é de natureza retórica nem concita respostas unânimes. Bem pelo contrário, à sua volta alinham-se muitos argumentos pró e contra e muitos estudos de caso, cujas conclusões nos ajudam a compreender como se “movem” em concreto determinadas câmaras, para além de muitas análises sobre as representações que outros actores e instituições têm sobre o assunto.

Da consulta à mais recente bibliografia⁹⁶ directamente relacionada com a questão e das respectivas reflexões/conclusões, julgamos possível destacar dois eixos fundamentais, à volta dos quais gravitam a maior parte das análises:

i) Por um lado, a transitoriedade nas “políticas educativas municipais” estudadas.

Uma parte dos investigadores considera que não existem ainda políticas educativas municipais mas apenas transições/evoluções que apontam nesse sentido. Em prazos mais ou menos próximos e ocorrendo determinadas condições, elas surgirão. Os sinais dessas evoluções seriam o aparecimento de “*projectos educativos próprios*”, o planeamento e a coordenação (Cartas Educativas e Conselhos Municipais de Educação), a vontade e capacidade de

⁹⁶ Entre outros, TAIPAS (2002), GUEDES (2002), PRATA (2002), ALMEIDA (2003) e FERREIRA (2005).

influenciar localmente a qualidade do desempenho educativo. Tais mudanças permitiriam pensar-se na *“existência de uma política educativa do município”* (PINHAL, op. cit.). Ao mesmo tempo, a crescente afirmação do papel de *“dinamização, coordenação e liderança”* das câmaras municipais *“agindo quer no sentido de complementar as missões que a legislação lhe (s) atribui quer no sentido de intervir em iniciativas locais”* aponta *“para a emergência de uma política educativa local.”* (FERNANDES, op. cit.).

Esta linha de análise parece privilegiar as aproximações sucessivas a um “ideal-tipo” de municipalismo educacional, caracterizado por um elevado grau de autonomia (política, financeira, simbólica) face ao Estado e pela *“visão integrada”* do global e do local nos diversos contextos. Um tal municipalismo educacional, não se substituindo ao Estado nas funções de orientação geral do sistema educativo e da respectiva macro-regulação, vai-se definindo por multi-referência crescente aos novos modelos de “desenvolvimento integrado local” (Cidades Educadoras, Cidades Sustentáveis, Cidades Saudáveis, etc.), às novas formas de relação inter-institucional (contratos, parcerias, programas, multi-regulação exterior ao Estado, etc.), aos novos processos de intervenção (redes, projectos, gestão e animação, etc.) e às mudanças de paradigma da própria escola. Parece estar muito presente neste tipo de análises a noção de temporalidade e conjunturalidade, quer do modelo-ideal, quer da realidade analisada.

ii) Por outro lado, um segundo tipo de abordagens que enfatiza, num determinado tempo e num determinado espaço (um dado município), a dúvida e a reserva das outras instituições e actores face às intenções e capacidades das câmaras municipais.

Estas características, apontadas pelas conclusões de uma boa parte dos estudos de caso recentes sobre o papel educacional dos municípios, decorrem também de um “ideal-tipo” de municipalismo, diferente do anterior, que se poderia exprimir por uma desejável atitude municipal de “respeito” pelas instituições e grupos representativos de um suposto e genuíno “poder do local”, pela procura da salvaguarda da “pureza de interesses” dessas instituições e grupos e pela prestação de garantias de participação individual nos espaços de decisão e poder. Estando o “respeito”, a “procura” e a “prestação de garantias”

ausentes das políticas educativas municipais, então seriam legítimas a dúvida e a reserva por parte dos munícipes, dos grupos e instituições.

De acordo com aquele “ideal-tipo”, esta linha de análise parte do princípio que, bem ou mal executadas, as políticas municipais de educação já existem, mas nunca se situam nos mesmos planos (estatutário, ético, político, simbólico) das outras instituições, em particular das escolas, e, por isso, tendem a colidir com os papéis dessas instituições, ou a ameaçar os interesses dos diversos grupos e actores. Daí, a necessidade de duvidar das intenções camarárias, de questionar a sua coerência e de avaliar as respectivas capacidades.

Bem ilustrativos desta característica de reserva são os seguintes excertos das conclusões de cinco estudos de caso recentes:

“ (...) torna-se necessária uma reflexão avaliativa de todos os projectos promovidos pela autarquia para saber em que medida e até que ponto eles se integram e articulam com as necessidades específicas das escolas.” (LOPES e SANCHES, 2004: 149);

“ (...) As atitudes relativamente aos modelos de administração educacional legalmente instituídos para o local também exprimem com clareza divergentes concepções de comunidade educativa e sobre o estatuto da autarquia.

Apenas numa perspectiva de comunidade escolar parece fazer sentido a participação de órgãos da administração pública autónoma, poder legitimado por eleição popular directa, em cada uma das assembleias de escola ou de agrupamento do próprio concelho a que preside. Apenas numa óptica municipalista da educação faria sentido um órgão meramente consultivo da autarquia. Refira-se que em ambas as situações a Câmara tem dificuldade em situar-se numa posição de inquestionável coerência (...). ” (TAIPAS, 2002: 231-232)

“ (...) verificamos que todos os inquiridos, aceitando a intervenção municipal na educação, não são defensores da consideração do município educador, rejeitando in limine, que as autarquias se transformem em novos ministérios da educação, embora de outras dimensões, vindo a gerar uma recentralização a nível municipal das políticas educativas, de contornos pouco claros, condicionando a autonomia da escola.” (ALMEIDA, 2003: 275)

“ (...) poderemos questionar até que ponto o empenhamento da autarquia em «conquistar» sobretudo as escolas (alunos, professores e pais) não constitui também uma estratégia subtil dos autarcas, ou do autarca (pela especificidade envolvente da sua personalidade), para a viabilização das prioridades da autarquia junto da comunidade local, podendo visar para além do investimento na educação e no desenvolvimento da própria comunidade local, a visibilidade da acção do executivo camarário junto dos eleitores?” (PRATA, 2003: 52-53).

“ (...) As dinâmicas locais de reordenamento da rede escolar que culminaram com a decisão autárquica da «concentração» surgem, por conseguinte, ao arrepio de outras tendências do mundo em que vivemos.

(...) Se bem que a racionalidade económica esteja subjacente à decisão autárquica, tendo em vista a «redução de custos» e a «rentabilização de recursos», por si só, ela não explica as dinâmicas em análise. Há também uma racionalidade simbólica, através da qual a autarquia pretende mostrar que se encontra na linha da frente da «modernização».” (FERREIRA, 2005: 532)

Ambas as linhas de investigação resumidas presumem como referência modelos ideais e procuram identificar o grau de aproximação/afastamento das realidades analisadas face a esses modelos.

Aliás, cada um dos estudos de caso referidos só se torna compreensível dentro da totalidade do “fenómeno social” que aborda. Têm o elevado mérito de “colocar mais uma peça” no lugar certo do “puzzle”, na medida em que cada um desvenda intervenções educacionais específicas dos municípios, com efeitos significativos, contribuindo para a compreensão do “puzzle”.

No caso em questão das políticas educativas de nível médio, tratando-se de um “fenómeno social total”, a matriz teórica convocada para a sua compreensão tem de ser pluridimensional e complexa, permitindo a análise do conjunto a partir de ângulos de abordagem distintos e contribuindo cada um destes para a explicação daquele.

Por isso, pensamos que um contributo diferente, quiçá complementar, relativamente às abordagens referidas consistirá em introduzir uma outra pista analítica que considera, de modo pragmático, que as políticas educativas municipais, independentemente de serem “totalidades” explícitas e assumidas pelos autarcas ou implícitas e ignoradas pelas comunidades locais, não são

mais do que conjuntos coerentes de determinadas decisões e acções elaboradas, num dado contexto espacio-temporal, de forma concertada e relativamente autónoma (Van-ZANTEN, 1994). Dito de outro modo, a alternativa analítica que nos propomos seguir fundamenta-se na descoincidência articulada entre objectos teóricos extensos – as “totalidades” representadas pelas políticas educacionais dos municípios – e objectos empíricos intensos – as decisões que, num dado espaço e num dado tempo, compõem e sustentam aquelas políticas (CORREIA, 1998).

Nesta hipótese alternativa, não se trata de defender ou atacar as abordagens “escolocêntricas”, “municipalocêntricas” ou “governocêntricas” da educação.

Tão pouco se trata de validar ou invalidar os julgamentos feitos pelos actores e/ou pelas instituições, em particular os professores e as escolas, nem de medir quão perto ou quão longe está uma determinada prática municipal de uma “visão” ideal e integrada do desenvolvimento social e económico de um dado município.

Trata-se, sim, de explicitar o modo como as decisões/acções educativas municipais são tomadas e exercidas tendo como referência os contextos em que os próprios responsáveis actuam e as justificações que elaboram. Trata-se, também, de tentar acrescentar mais elementos para a construção de uma teoria explicativa das políticas educativas municipais, que permita apanhar o seu “duplo sentido”, isto é, que permita ir do racional dos princípios (legais, éticos, políticos) para o real das lógicas “no terreno”, mas que, ao mesmo tempo, permita regressar deste para aquele.

Acreditamos que, procedendo deste modo, a nossa investigação será capaz de penetrar nas “zonas escuras” das políticas municipais, ou seja, nas situações pouco ou nada estudadas que envolvem decisões relevantes para o desempenho do serviço público educativo local e nacional.

A segunda parte deste trabalho, constituída pela definição do objecto de estudo empírico e correspondente investigação, vai procurar seguir esta pista analítica.

Convém, no entanto, adiantar desde já algumas das opções feitas para percorrer esta pista.

A primeira tem a ver com a escolha da (s) área (s) objecto de estudo.

De entre as várias áreas de intervenção educacional dos municípios possíveis, procurámos identificar apenas algumas que correspondessem a situações em que uma nova decisão fosse “mais difícil” por, sob diversos pontos de vista, estar mais condicionada.

Ou seja, tendo em conta cada uma das quatro “entradas” de abordagem à questão da construção das políticas educativas municipais desenvolvidas no ponto anterior, interessavam-nos as áreas que:

i) do ponto de vista da delimitação de atribuições entre administração central e local, correspondessem a competências antigas, tradicionais, “historicamente” transferidas para os municípios, que melhor ilustrassem a “divisão de tarefas educacionais” estabelecida pelo quadro normativo e cumprissem funções de complementaridade e regulação local, em suma, que representassem maior dificuldade para uma decisão que as alterasse;

ii) do ponto de vista do “valor de uso”, correspondessem a competências teoricamente exercidas por todos os municípios, grandes e pequenos, “pobres” e “ricos”, que geralmente fossem assumidas pelos responsáveis camarários como competências formais relevantes para a qualidade do serviço público educativo local, mas às quais pudessem estar ligadas outras decisões não formais ou “morais”, capazes de influenciar aquela qualidade ou que expressassem, até, o próprio poder de não as executar;

iii) do ponto de vista do “estatuto da gestão camarária”, pudessem ser integradas na categoria da gestão mais marcada pelas “actividades de rotina” e, por isso, mais dependentes das orientações da administração central e da negociação de apoios político-partidários de suporte ao governo local e mais sujeitas ao escrutínio dos eleitores. É claro que, num contexto de rotina e de manutenção do “statu quo”, as decisões que possam alterar tal contexto são mais “difíceis” de tomar;

iv) do ponto de vista da “governância municipal”, estivessem sujeitas, quer à participação e avaliação dos munícipes, através de órgãos estatutários de representação, quer à intervenção técnica e administrativa dos funcionários municipais, criando-se assim um quadro adicional de constrangimentos;

Que razões para aquela restrição?

A nossa hipótese teórica é a de que a manifestação duma política municipal de educação, como de qualquer outro domínio do interesse público

local, é mais explícita, mais visivelmente assumida e analisável, quanto mais exigir, em decisão e esforço (político, financeiro, organizativo, administrativo, etc.), a iniciativa dos seus responsáveis para ultrapassar os constrangimentos. Essa ultrapassagem pode significar, em concreto, a “recomposição” de equívocos, a reinterpretção de competências instituídas, a contestação aberta de orientações nacionais, a transgressão de regras legais, a mobilização de meios anormais, o reforço da dimensão autoritária do poder, o favorecimento de certas lógicas (económicas, políticas, sociais, etc.) contra outras.

Sendo assim, as intervenções em que a decisão é “mais difícil”, por estar mais condicionada, constituem-se como reveladores da “reação química” que envolve os vários “reagentes” ou seja, como processos propícios para obter conhecimento sobre o confronto de lógicas e justificações ligadas às diversas dimensões da decisão e sobre os respectivos resultados.

Este “código de leitura” da realidade permitirá ir além dos limites da sua percepção corrente, indicando-nos os núcleos problemáticos cruciais a ter em conta e um modo plausível de os equacionar (ALMEIDA e PINTO, 1986). Ao mesmo tempo, permitirá estreitar o objecto de estudo no sentido de o centrar apenas sobre algumas medidas educacionais pertinentes (“conjuntos coerentes de acções concertadas”) que, tanto quanto possível, revelem a natureza da decisão dos responsáveis municipais e também o modo – condições objectivas do tipo legal e administrativo e condições subjectivas, do tipo político-eleitoral e relacional, associadas – como a decisão é condicionada.

A segunda opção tem a ver com o tipo de indicadores escolhidos.

Como referem aqueles autores, a abordagem que propomos encontra suporte na teoria da resolução de sistemas complexos nos quais, para se estudar os efeitos de uma dada variável, é por vezes necessário “isolar” as restantes, mas sem as perder de vista:

“O indispensável isolamento, em cada pesquisa, de certas dimensões da realidade – aquilo a que se pode chamar o fechamento controlado do campo analítico – não significa que deixem de ser accionados os diversos níveis teóricos disponíveis nas matrizes disciplinares das ciências sociais” (ALMEIDA e PINTO, op. cit: 63)

Como “ [a] produção de conhecimentos especificados sobre a realidade social não pode dispensar, entretanto, a transformação dos conceitos e

relações entre conceitos que se situam nos níveis de teoria com maior grau de generalidade e abstracção em elementos categorizadores e proposições capazes de, mais directamente do que os anteriores, dar conta dos processos sociais nas suas configurações particulares.” (idem: 69), a aplicação do critério referido determina não só a escolha de certas áreas, como implica também uma “*démarche*” analítica sobre os indicadores que estão em causa nessas áreas.

Tendo em conta que, ainda de acordo com ALMEIDA e PINTO, “*[é] a própria selecção de indicadores (ou a sua construção deliberada em função dos objectivos da pesquisa) a operação que, no quadro mais geral da elaboração da «linguagem» da investigação empírica, mais sensivelmente revela a presença determinante da teoria*”, procuraremos que os indicadores seleccionados, sendo adequados aos conceitos mobilizados e representativos da hipótese teórica formulada, possam dar conta das formas diferenciadas que revestem as decisões, ou seja, dar conta das estratégias utilizadas pelos responsáveis camarários para ultrapassar os constrangimentos.

Tais indicadores serão usados na perspectiva da sua capacidade de “*inferência*”, ou seja, de, através deles, ser-nos possível restituir conflitos, justificações ou atitudes presentes na decisão municipal. Esta, como já referimos, pode passar pela reinterpretação de competências tradicionais, pela contestação aberta a orientações nacionais, pela maior ou menor transgressão de regras estabelecidas por lei, pela mobilização política de meios legítimos, pelo autoritarismo, pelo favorecimento de umas lógicas contra outras, etc.

A terceira opção diz respeito ao método.

Como já referimos antes, pretende-se com este estudo saber em que medida certas decisões dos responsáveis autárquicos, em determinadas áreas, constituem políticas educativas dos respectivos municípios. Por outras palavras pretende-se contribuir para o conhecimento do processo de construção das políticas municipais de educação.

Sendo assim, parece-nos indispensável adoptar um posicionamento metodológico que favoreça ao mesmo tempo a interpretação das informações recolhidas junto dos responsáveis pelas decisões e a elucidação dos conflitos que ocorrem nessas decisões. Se o paradigma interpretativo nos pode auxiliar na compreensão provisória da heterogeneidade que caracteriza o conjunto de

razões (e suas relações) envolvidas na decisão, por outro lado, o olhar crítico que sempre está presente na elucidação pode contribuir para a captação dos mecanismos (de controlo, de influência, de poder) que estão presentes no processo de construção das políticas.

As abordagens mais frequentes e recentes dos fenómenos sociais locais, nomeadamente as que se debruçam sobre a educação, tendem a privilegiar “o olhar próximo” sobre “o olhar distanciado” (CORREIA, 2001) e, deste modo, a enfatizar a ideia de que o “local” constituiria o espaço onde o “acordo” e o “bem comum” são mais facilmente alcançados pelos actores locais.

Ora, como tentámos demonstrar neste capítulo, a decisão municipal sobre as questões educacionais é um acto político complexo e, como tal, é um resultado controverso do cruzamento de determinações que representam diversos interesses institucionais (autarquias, famílias, escolas, associações, empresas, partidos políticos, Estado, etc.), tomadas nos diversos planos (local, regional, nacional, europeu, etc.) e com diversas motivações (económicas, culturais, de qualidade de vida, de consumo, etc). Ou seja, mesmo a mais “simples decisão” de âmbito local pode representar o cruzamento de vários macro-sistemas.

Por isso, a articulação entre a perspectiva interpretativa, que incida sobre a compreensão das dimensões micro (local) do problema, com a perspectiva crítica, que permita ter em conta o papel dos macro-sistemas, é necessária para não se cair no registo científico de mitificação da proximidade como critério da “verdade”, nem no seu oposto “distanciado” e “funcionalista”, apenas e só preocupado com a quantificação dos desvios das práticas relativamente a princípios supostamente consensuais.

Sendo assim, o quadro conceptual que adoptámos como orientação geral do trabalho sobre o nosso objecto empírico foi o de uma “epistemologia da controvérsia” (CORREIA, 1998) que, permitindo evitar aqueles riscos, pudesse conduzir a investigação no sentido da elucidação das objecções e conflitos presentes naquele objecto.

Entre a Escola e o Ministério, as câmaras são palco, por excelência, de problemas, contrastes e contradições que caracterizam de forma singular cada uma delas. Por isso, as decisões que tomam constituem o/um campo

adequado, fértil mas de difícil acesso, para compreender como a questão das políticas de educação nelas se coloca. Também esta singularidade impõe a articulação entre a interpretação e a crítica como método de trabalho investigativo. Também ela aconselha a utilização criteriosa de instrumentos de recolha de informação que permitam a identificação das “zonas de conflito, equívoco e objecção” que tomam formas diversas de município para município.

Daí que tenhamos optado por uma recolha directa de informações junto dos responsáveis escolares e autárquicos de cada município, informações essas relativas a determinadas áreas de intervenção educacional (escolhidas de acordo com os critérios referidos no início deste ponto) e obtidas através de inquérito por questionário.

Embora o uso do “inquérito por questionário” remeta necessariamente para um tratamento quantitativo dos resultados, a que também se procedeu, o método foi aqui utilizado mais como instrumento viável e expedito para a obtenção directa de informação qualitativa, ou seja, como “primeiro passo” para uma abordagem que revelasse mais a heterogeneidade e diversidade (de processos, de comportamentos, de relações, de agentes, de estruturas, etc.) do que a “normalidade estatística” dos factos inquiridos.

Na sequência da análise das respostas ao questionário foram realizados inúmeros contactos directos com os “informantes privilegiados”, presenciais ou através dos meios electrónicos, para esclarecimento e completamento.

As respostas obtidas em cada um dos indicadores que compõem a (s) área (s) escolhida (s) permitiram-nos não só analisar os procedimentos e as decisões, mas também as respectivas justificações. Ao mesmo tempo, sobre os mesmos indicadores, foram realizadas entrevistas (escritas) aos decisores camarários com o primordial intuito de captar “normas” estabelecidas e “estatutos” institucionalizados que pudessem estar presentes na decisão. Aliás, o recurso a estes “informantes privilegiados” permitiria, marginalmente, acedermos aos seus sistemas de representações próprios, quer em relação às áreas em causa (e respectivos indicadores), quer no que respeita às decisões tomadas e aos seus contextos (COSTA, 1986).

Procurou-se, assim, dar sentido à utilização conjugada de métodos qualitativos e quantitativos, na convicção de que esse cruzamento poderia

validar, quer a pertinência de comparações entre municípios acerca dos mesmos indicadores, quer a indução de resultados obtidos numa amostra.

Finalmente, sobre esta questão da amostra, procurámos definir um conjunto de municípios que fosse representativo do ponto de vista da “interpretação sociológica” do problema a estudar, isto é, que permitisse traduzir as diversidades “suspeitadas” quando formulámos o problema e as hipóteses de o abordar. Assim, embora na definição quantitativa da amostra estivesse presente a preocupação da inferência estatística, valorizámos sobretudo a possibilidade de ela contemplar a maior diversidade possível de situações municipais por referência a determinados critérios que possam estar relacionados com a problemática definida. Não se trata, pois, de uma amostra aleatória, que seria obrigatória se pretendêssemos apenas usar a lógica da inferência estatística sobre categorias pré-definidas, mas de uma amostra “estratificada” cuja composição quantitativa e qualitativa permitisse descobrir novas categorias (e correspondentes relações) e enfatizar a sua relevância para a teoria que o estudo procura desenvolver.

SEGUNDA PARTE

O OBJECTO DE ESTUDO

E

A INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

CAPÍTULO IV

O OBJECTO DE ESTUDO EMPÍRICO:

**OS MUNICÍPIOS, OS APOIOS E COMPLEMENTOS
EDUCATIVOS E O SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO NO PRÉ-
ESCOLAR E NO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO**

4.1

OS APOIOS E COMPLEMENTOS EDUCATIVOS ENTRE O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E O PRINCÍPIO DA DIFERENCIAÇÃO

Nos últimos vinte anos, mais concretamente a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo, a noção de “apoios e complementos educativos” foi associada ao problema mais geral do “sucesso escolar” das crianças e jovens que, desde então, passaram a estar abrangidas por uma escolarização básica de nove anos. Não sendo exclusivamente dedicadas ao ensino básico, as actividades e medidas de apoio e complementos educativos têm aplicação prioritária naquele nível de ensino na medida em que ele é, por determinação daquela lei, universal, de frequência obrigatória até aos quinze anos e gratuito. Estas características impuseram ao Estado e à administração pública especiais responsabilidades em todos os domínios de organização do subsistema educativo básico, desde a garantia de oferta escolar pública universal até à criação de mecanismos que, pelo menos teoricamente, contribuíssem para uma procura escolar também universal. Mas não só: se a gratuidade comprometia o Estado na resolução das questões pecuniárias potencialmente inibitórias do acesso, frequência e certificação (entre outras, propinas, livros e material escolar, transporte, alimentação), a obrigatoriedade, por seu lado, implicou a assumpção de garantias de um serviço público que criasse *“condições de promoção do sucesso escolar e educativo a todos os alunos”* (LBSE, Artigo 7º, alínea o)) e que, ao mesmo tempo, proporcionasse *“a aquisição dos conhecimentos basilares que permitam o prosseguimento de estudos ou a inserção do aluno em esquemas de formação profissional (...)”* (LBSE, Artigo 7º, alínea e)).

Daí que “os apoios e complementos educativos” tivessem tomado um lugar especial na lei, como condição necessária, mas não suficiente, para a concretização do princípio da igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar, pelo menos no ensino básico. A natureza democratizadora do princípio confrontava-se com as condições que, já então, questionavam a capacidade do

Estado assumir, por si só, para todos e durante todo o tempo, aquelas responsabilidades.

Por isso, face ao esperado crescimento (rápido e volumoso) da frequência e à correspondente heterogeneidade social da nova população escolar, a mesma lei e o mesmo Estado enunciaram implicitamente um segundo princípio: o da necessária diferenciação de domínios, de recursos e de “públicos” para se atingir a “igualdade de oportunidades”. A “crença” ideológica de que, apesar das desigualdades sociais, se chegaria a iguais resultados educativos através da diferenciação, está subjacente às “medidas de apoio e complemento”. Aliás, sem nunca admitir que a escola, em tudo aquilo que não é “complemento educativo”, também contribui para a reprodução daquelas desigualdades, a lei identificava as condições do “sucesso escolar” e, sobre elas, estabelecia novas fronteiras e novas regras do compromisso social do Estado.

Esta visão instrumental da diferenciação como método para se alcançar a “não diferenciação”, característica supostamente requerida pelo “sucesso escolar”, foi mais assumida e mais “enriquecida” de conteúdos, a partir do início dos anos 90, como iremos ver um pouco mais adiante.

Para já importa analisar mais de perto como estavam definidos os “apoios e complementos educativos” na LBSE.

Atribuindo-lhes a dignidade e importância de um capítulo próprio, a lei divide-os por seis artigos cuja importância nos pode remeter para uma presumível hierarquia de significado no contexto mais geral das prioridades de intervenção política.

Enquanto o primeiro artigo esclarece que as actividades e medidas de apoio e complemento educativos visam “*contribuir para a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar*” e “*são aplicados prioritariamente na escolaridade obrigatória*” (LBSE, Artigo 24º, números 1 e 2), três dos artigos seguintes estabelecem destinatários explícitos e correspondentes acções que merecem alguns comentários.

Assim, para “*alunos com necessidades escolares específicas*” é assegurada a existência nas escolas básicas de “*actividades de acompanhamento e complemento pedagógicos, de modo positivamente diferenciado*” (Idem, Artigo 25º). São aqui estabelecidas duas diferenciações.

Uma primeira e fundamental relativa ao público-alvo: por um lado, o supostamente maioritário universo dos “alunos sem necessidades escolares específicas” e, por outro, o grupo mais pequeno dos que as têm.

Como é sabido, esta distinção tem sido marcada desde sempre pela polémica em torno dos conceitos utilizados.

Mesmo antes da LBSE, integravam o segundo grupo as crianças que apresentavam comprovadamente “deficiências” de natureza física ou motora, disfuncionamentos comportamentais significativos e distúrbios de ordem psíquica e psicológica, todas exigindo cuidados educativos especiais prestados em função da intensidade (ligeira ou profunda) e da frequência (baixa ou elevada) dessas “deficiências”. Uma parte das crianças deste grupo foi enquadrada num subsistema próprio de ensino especial, progressivamente integrado no sistema regular de ensino ou em instituições próprias.

Mais tarde, passaram a incluir o mesmo grupo as crianças que, também comprovadamente, apresentavam “dificuldades de aprendizagem” que podiam ir da hiperactividade, à falta de capacidade de atenção e concentração, passando por uma vasta paleta de “sintomas” diagnosticados por professores e especialistas.

Mais tarde ainda, o grupo dos que apresentavam “dificuldades de aprendizagem” alargou-se às crianças com “fraco rendimento escolar” e com “insucesso repetido”, maioritariamente oriundas de “meios familiares economicamente desfavorecidos”, de “famílias desestruturadas”, de etnias, confissão religiosa ou hábitos culturais diferentes, de instituições sociais de acolhimento (orfanatos, instituições tutelares de menores, etc) e de bairros ou zonas “socialmente problemáticas”.

Deste modo, a classificação escolar de “aluno com necessidades escolares específicas” passou a ser usada para etiquetar todos aqueles que não configuravam a “norma” e o padrão” escolares, cavando um fosso entre alunos da mesma turma, entre turmas da mesma escola e entre escolas da mesma área. O sentido “positivo” dos apoios e complementos educativos pervertia-se na institucionalização da diferença como um “handicap social” que devia ser acantonado para não afectar a normalidade escolar (MONCEAU, 2001).

A segunda diferenciação tem a ver com o currículo: para os alunos (e respectivos meios familiares) sujeitos a actividades de acompanhamento e complemento pedagógico, o objectivo emancipatório do currículo básico tinha menos importância do que o objectivo da conformação ensaiado através de um “alter currículo” remediador dos conflitos. Constituíam-se, deste modo, uma espécie de sistema escolar paralelo em que as medidas de apoio pedagógico e educativo compunham um “novo currículo” e desempenhavam a função de dispositivo regulador e mediador entre o mundo da “igualdade de oportunidades” e o mundo da “diferenciação de oportunidades” de acesso e sucesso escolar. Convirá, a este propósito, recordar que *“A notoriedade atribuída às práticas e aos dispositivos de mediação social nos finais da década de 90 constitui a coroação da ideologia localista (que considera que o conflito social tem tendencialmente a sua origem nos défices de qualificação dos seres e das relações que estabelecem) que só encara o conflito como fonte de perturbação da ordem social e não como indício da possibilidade da sua transformação.”* (CORREIA e CAMELO, 2003: 189).

Por seu lado, o Artigo 27º (Acção Social Escolar) determina que

“1 – São desenvolvidos, no âmbito da educação pré-escolar, serviços de acção social escolar, concretizados através da aplicação de critérios de discriminação que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados.

2 – Os serviços de acção social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de acções, em que avultam a participação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.”

Um primeiro objectivo político deste artigo é o da clara integração da educação pré-escolar no sistema “regular” de ensino, ou seja, no paradigma referencial que a própria lei define, com o intuito de afastar as dúvidas avançadas, quer pelas famílias, quer pelos diversos promotores, acerca do respectivo “lugar estatutário” e das condições da sua oferta e frequência, em particular no que respeita à aplicação dos apoios sociais descritos no segundo ponto.

Um segundo objectivo visa, através da referência explícita à educação pré-escolar, chamar a atenção para o “grau de compromisso relativo” assumido

pelo Estado na criação de condições facilitadoras da educação que não seja a básica: enquanto que no ensino básico a frequência é universal, obrigatória e gratuita, tudo o que está a montante (pré-escolar) e a jusante (ensino secundário) não é obrigatório, nem universal, nem gratuito. Quer num caso, quer no outro, a concretização dos apoios sociais escolares passa apenas por uma “comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, (...)”, ou seja, pelo pagamento, por parte do Estado, de uma parte dos custos inerentes a cada um dos serviços prestado, devendo a concretização ter outras participações, nomeadamente das famílias e das entidades que promovem as ofertas educativas.

Um terceiro objectivo, que decorre do anterior, é o de procurar justificar a não universalidade da intervenção estatal em matéria de apoios sociais com as diferenças entre “*alunos economicamente carenciados*” e alunos que o não são. Apenas os primeiros deveriam ser alvo “ (...) *da aplicação de critérios de discriminação que visem a compensação social e educativa (...)* ”

Embora a lei não introduza novidades relativamente à legislação e à prática anteriores, ela cristaliza (e naturaliza) uma visão a vários títulos simplificadora da questão dos direitos constitucionais em matéria educativa e, ao fazê-lo, contribui para a progressiva transformação dualista do sistema e para a “desconfiança social “ que se abate sobre ele.

Vejamos onde pode estar a simplificação.

À partida, o enunciado legal suscita comentários com três ordens de natureza distinta.

Em primeiro lugar, do ponto de vista político, o conceito de “*alunos economicamente carenciados*”, tal como o anterior conceito de “*alunos com necessidades educativas específicas*”, é (intencionalmente?) vago, impreciso e de significado controverso porque pretende circunscrever a questão das desigualdades, da pobreza e da exclusão aos seus efeitos escolares. A sua utilização, embora se destine a concitar a adesão fácil aos princípios da “igualdade de oportunidades”, da “justiça social” e da “equidade” na distribuição do bem comum educativo, cria objectiva e subjectivamente uma categorização de públicos-alvo que tem levado à crescente compartimentação das “soluções educativas” compensatórias e à afectação marginal de recursos. Tanto a compartimentação como a afectação de recursos não alteram a situação de

“carência” social e económica das famílias produzida pela sociedade e pela economia (BOURDIEU, 1993). Aliás as famílias dos “muito carenciados” reivindicam menos, mas “agradecem” mais. E as famílias dos “pouco carenciados” exigem mais, mas “agradecem” menos. Os respectivos graus de liberdade na escolha de percursos de educação são desproporcionais, tal como o são os dispositivos mediadores que lhe são “oferecidos” pelos apoios sociais escolares.

Depois, do ponto de vista social, a referência à “*compensação social e educativa*” que se pretende atingir mediante a aplicação de determinados critérios de discriminação positiva, reconduz as expectativas dos visados para o domínio da sua própria condição de “necessitados de compensação”. Na escola meritocrática, a excepção confirma a regra, isto é, embora alguns poucos dos “integrados” pela “compensação” ascendam nas hierarquias de bem-estar dominantes, a maioria dos “*alunos economicamente carenciados*” não escapa ao seu destino social, apesar da escola e dos apoios. Por isso, o modelo subjacente à “*compensação social e educativa*” apela mais às medidas de cariz “inclusivista” e “assistencialista” (levadas a cabo pelos “profissionais da ajuda social” no âmbito escolar e autárquico: os técnicos de segurança social e de acção social escolar, os educadores sociais, os psicólogos, os mediadores culturais, etc) do que à denúncia e intervenção sobre as razões que levam às várias formas de exclusão, em particular à exclusão escolar que “seria maior se não fosse a compensação possibilitada pela acção social escolar”. Os “*alunos economicamente carenciados*” seriam, tal como os “excluídos”, os “imigrados”, os “desempregados”, os “despedidos”, os “sem abrigo”, etc., os clientes “naturais” de um modelo “assistencialista” pensado para limitar os danos provocados pela conflitualidade intrínseca à evolução do capitalismo moderno.

Por fim, do ponto de vista técnico e administrativo, o conceito, pelo modo simplista como é enunciado, presta-se a todo o tipo de interpretações e perversões na respectiva aplicação.

Como é definida a carência económica? A que critérios obedece a sua graduação? Como é calculada a correspondência entre a “*carência económica*” e a “*compensação social e educativa*”?

São sobejamente conhecidas as dificuldades de aplicação e os conflitos que envolvem a acção social escolar. Não vamos, por isso, aqui aprofundar a

questão. No entanto, como veremos no ponto seguinte, a atribuição dessa responsabilidade de aplicação (que, aliás, constitui uma competência antiga) aos municípios, no pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico, também contribui para a divisão de tarefas educativas entre a administração central e local a que já fizemos referência. Nessa medida, as decisões assumidas pelas câmaras municipais em matéria de acção social escolar constituem um núcleo importante da análise das respectivas “políticas educacionais”, como iremos procurar demonstrar no ponto seguinte.

Voltando um pouco atrás, dissemos no início deste ponto que a visão instrumental da diferenciação como método para se alcançar a “não diferenciação”, característica supostamente requerida pelo “sucesso escolar”, foi mais assumida e mais “enriquecida” de conteúdos, a partir do início dos anos 90.

De facto, apesar da LBSE, no seu capítulo relativo às disposições finais e transitórias, estabelecer o prazo de um ano para a publicação da legislação complementar necessária para o seu desenvolvimento, designadamente sobre a gratuitidade da escolaridade obrigatória e os apoios e complementos educativos, só em Janeiro de 1990 é que tal legislação foi publicada⁹⁷, vigorando até hoje.

O preâmbulo da referida legislação assume que a gratuitidade da escolaridade obrigatória e os apoios e complementos educativos “*são aspectos que, embora distintos, se encontram relacionados*” pela perspectiva da “*promoção do sucesso escolar*” para todos. Para fundamentar esta perspectiva, o normativo procede a um balanço significativo:

“ (...) ”

A definição do princípio da gratuitidade da escolaridade obrigatória, agora alargada a um período de nove anos, pressupõe o objectivo de tornar efectiva a universalidade do ensino básico, garantindo a todas as crianças o acesso à escola, a obtenção das qualificações mínimas que as habilitem ou a prosseguir os estudos ou a enveredar pela actividade profissional e, em consequência, as condições indispensáveis não só à concretização daquele objectivo como também à prossecução de um efectivo sucesso escolar.

Com efeito, os grandes esforços desenvolvidos até agora na área da educação e no âmbito da acção social escolar

⁹⁷ Decreto-Lei nº 35/90, de 25 de Janeiro

não têm sido suficientes para fazer inverter os casos de insucesso escolar que são ainda uma manifesta causa de injustiça social e de quebra do princípio da igualdade de oportunidades. Facto preocupante é, também o baixo índice de escolarização das crianças com necessidades educativas específicas, devidas a deficiências físicas e mentais, a quem importa garantir as condições educativas adequadas às suas características e o seu pleno acesso à educação, em todo o período compreendido pela escolaridade obrigatória (...).

(Decreto-Lei nº 35/90)(sublinhado nosso)

Ao reconhecer que “ (...) os grandes esforços desenvolvidos até agora na área da educação e no âmbito da acção social escolar não têm sido suficientes para fazer inverter os casos de insucesso escolar que são ainda uma manifesta causa de injustiça social e de quebra do princípio da igualdade de oportunidades (...) ”, o normativo punha em causa a recente estratégia política de promoção do sucesso escolar, por via do voluntarismo técnico e didáctico ensaiado com o programa PIPSE⁹⁸ e, renovando expectativas, reforçava a ligação instrumental entre a acção social escolar e a igualdade de oportunidades.

Importa relembrar que o PIPSE tinha como objectivo fundamental a redução da taxa de insucesso através da criação de condições para que as crianças, que em 1988 iniciaram o primeiro dos nove anos de escolaridade básica obrigatória, tivessem um 1º ciclo sem problemas de rendimento escolar. Tal como hoje, a questão que então estava presente nas críticas à justificação do programa era a de que, mais do que mudanças estruturais no currículo e na organização da escola, o programa se limitava ao apoio às famílias dos alunos mais carenciados, através da prestação do serviço de alimentação e do reforço do material escolar fornecido. A questão das desigualdades sociais face aos resultados escolares não se resumia, nem se resolvia, à acção social escolar.

Não espanta, pois, que o normativo a que nos estamos a referir tenha contribuído para a suspensão do PIPSE, em 1991, e para a sua substituição por um novo programa, o PEPT2000⁹⁹, que propunha o mesmo objectivo, mas

⁹⁸ O PIPSE (Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Escolar) foi aprovado por resolução do Conselho de Ministros de 10 de Dezembro de 1987 e publicado no D.R., 2ª Série, de 21 de Janeiro de 1988.

⁹⁹ O PEPT 2000 (Programa Educação Para Todos) foi criado pela resolução do Conselho de Ministros nº 29/91, para desenvolver até ao ano 2000 uma estratégia de “inclusão”, com vista

agora centrando-se sobre estratégias de valorização da relação entre escolas e comunidades locais. Novamente se acentuava a ligação entre a promoção da igualdade de oportunidades e a criação de condições de acesso à escola “*para todos*”, mas agora a melhoria da qualidade da educação passava também pela criação de uma cultura de “*escolaridade prolongada*” que permitisse “*a qualificação profissional da juventude portuguesa, de modo a garantir uma real mobilidade geográfica e profissional (...)*” (PEPT 2000). As “nuances” introduzidas pelo PEPT relativamente ao PIPSE, quer ao nível das finalidades, quer ao nível dos processos, podem traduzir-se na tónica colocada na necessidade de diferenciar percursos formativos, diferenciando resultados escolares e públicos-alvo, através da formação de redes que ligassem a escola à comunidade local, ao emprego e ao sistema produtivo. Ou seja, pretendia-se responder à questão das consequências escolares da desigualdade social com o reforço dos dispositivos de diferenciação, agora transformada em inclusão.

Quer este programa, quer o normativo a que nos temos vindo a referir deixavam adivinhar o “novo papel” dos municípios como gestores das várias diferenças, que crescentemente se foi estabelecendo no decurso da década de 90 pela divisão de tarefas educacionais entre administração central e local.

Se, com o normativo, se procurava (re)criar e alargar as condições que permitissem a escolarização obrigatória “total” e a obtenção do “sucesso escolar”, com o PEPT, foram ensaiados os processos de reestruturação simbólica das dinâmicas sociais locais em torno dos novos percursos de educação escolar e da procura de meios que aumentassem a sua eficácia.

Vejamos, então, como eram equacionados no normativo, que ainda hoje se mantém em vigor, os obstáculos ao “sucesso” e as medidas de política educativa para os “vencer”.

Ainda no preâmbulo, começando por esclarecer que o princípio da gratuidade consagrada para o ensino básico na LBSE se aplica aos alunos que frequentam o ensino não superior em estabelecimentos dependentes de instituições públicas, privadas ou cooperativas, incluindo a educação especial, o normativo estabelece como estratégia geral para cumprir aquele princípio, o reforço do apoio social e escolar aos alunos e famílias e o apoio médico e

alimentar, de modo a *“promover as condições físicas e ambientais mais favoráveis ao pleno desenvolvimento dos educandos”*.

Quanto aos obstáculos ao “sucesso” e correspondentes medidas de apoio sócio-educativo, o preâmbulo identifica os seguintes:

Alimentação – distribuição diária de leite e atribuição de refeições subsidiadas ou gratuitas;

Alojamento – manutenção e desenvolvimento da rede nacional de residências para estudantes e de outras modalidades;

Apoios económicos – atribuição de livros e material escolar, concessão de bolsas de estudo, de isenção de propinas e de empréstimos para prosseguimento de estudos;

Transportes escolares – destinados a assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória e a possibilitar a continuação de estudos;

Seguro escolar – destinado a garantir cobertura financeira na assistência a alunos sinistrados;

Saúde escolar – acções de prevenção e educação para a saúde.

Os primeiros artigos são dedicados à enunciação dos dois princípios que subjazem à estratégia geral: o cumprimento da escolaridade obrigatória e a sua gratuitidade.

Definindo a gratuitidade da escolaridade obrigatória como *“a isenção total de propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, a frequência escolar e a certificação de aproveitamento”*, o articulado esclarece que a gratuitidade *“abrange ainda o seguro escolar e a faculdade de dispor de apoios complementares que favoreçam a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares”*. No entanto, ressalva que *“tal não prejudica a eventual existência de taxas ou outro modo de participação nos custos, decorrentes de acções de natureza extracurricular ou de ocupação de tempos livres, bem como de actividades extraordinárias, promovidas pelos estabelecimentos de ensino e organizadas por estes isoladamente ou em colaboração com associações de pais e encarregados de educação ou quaisquer outras entidades”*.

Todo o segundo capítulo é dedicado ao estabelecimento do quadro geral de organização dos apoios e complementos educativos e às correspondentes medidas de suporte.

Quanto ao quadro organizativo, o diploma estabelece uma distinção essencial entre modalidades de aplicação geral e modalidades de aplicação restrita: as modalidades de aplicação geral são as susceptíveis de abranger todos os alunos, designadamente os apoios alimentares, os transportes escolares e os esquemas de alojamento e as modalidades de aplicação restrita são as que se destinam, em exclusivo, aos alunos de mais baixos recursos sócio-económicos, designadamente a cedência de livros e material escolar e os auxílios económicos directos. Significativa é a ressalva feita no ponto 4 do Artigo 5º *“Sem prejuízo do seu carácter geral, a gestão das modalidades de aplicação geral orienta-se por critérios de compensação a favor dos alunos mais carenciados”*. Embora a prioridade da política de apoios e complementos educativos seja para o ensino básico e para as modalidades de educação especial (Artigo 6º) o respectivo acesso pode ser gratuito ou participado, dependendo de factores *“pertinentes”* definidos anualmente e *“sujeitos a critérios de equidade e justiça social”* (Artigo 7º).

QUADRO 6**ORGANIZAÇÃO GERAL DOS APOIOS E COMPLEMENTOS EDUCATIVOS**

(construído a partir do Decreto-Lei nº 35/90, de 25 de Janeiro)

	Quadro organizativo	Especificações
Apoios e complementos educativos	Modalidades	De aplicação geral
		De aplicação restrita
		A gestão das modalidades de aplicação geral orienta-se por critérios de compensação a favor dos alunos mais carenciados
	Prioridades	Deve ter em conta a especificidade da acção educativa própria, os grupos etários envolvidos e a organização da rede nacional respectiva
		Prioridade ao ensino básico e às modalidades de educação especial
	Níveis de comparticipação	O acesso é gratuito ou comparticipado, consoante a situação sócio-económica dos alunos
		Os níveis de comparticipação são anualmente definidos tendo em conta: Rendimento familiar Composição da família Encargos especiais da família por doença Deficiência ou outro motivo atendível
	Referenciais de aplicação	Só para as modalidades de aplicação restrita. Para a determinação anual do universo atingido são fixadas tabelas indicativas com base em referenciais sócio-económicos

Quanto à aplicação dos apoios e complementos educativos, o normativo estabelece dois domínios “maiores” (a orientação e psicologia educacional e a acção social escolar) e onze medidas de importância educativa desigual, acompanhadas de várias especificações definitórias e regulamentadoras, conforme o resumo apresentado no Quadro 7.

QUADRO 7

DOMÍNIOS E MEDIDAS DE APLICAÇÃO DOS APOIOS E COMPLEMENTOS EDUCATIVOS

(construído a partir do Decreto-Lei nº 35/90, de 25 de Janeiro)

Domínios	Medidas	Especificações
Orientação e psicologia educacional	Apoio psicológico e Orientação escolar e profissional	Acções diversificadas que visam o acompanhamento do aluno, individual ou em grupo, ao longo do processo educativo. Apoio psicopedagógico às actividades educativas e ao desenvolvimento do sistema de relações da comunidade escolar
		É prestado por serviços especializados
Acção social escolar (modalidades)	Apoios alimentares	Distribuição diária e gratuita de leite. Atribuição de refeições subsidiadas ou gratuitas. Acções no âmbito da educação e higiene alimentar
	Leite escolar (programa)	Tem finalidades educativas e de saúde
		Os alunos do ensino básico recebem o leite escolar, diária e gratuitamente, ao longo de todo o ano lectivo.
		Promoção do consumo do leite e seus derivados junto dos alunos do ensino secundário, mediante a venda não lucrativa nos respectivos estabelecimentos escolares.
		Para os alunos do ensino básico poderão ser associados ao leite escolar outros alimentos nutritivos, tendo em conta, designadamente, as necessidades alimentares dos alunos.
	Refeitórios	Os estabelecimentos de ensino devem dispor de refeitórios escolares
		Caso o número de alunos o justifique, o refeitório pode ser substituído pela utilização de refeitórios de escolas vizinhas ou outras formas de prestação de serviço.
		Os refeitórios fornecerão o almoço e, quando o funcionamento por cursos nocturnos o justifique, também o jantar.
		As refeições são fornecidas sem fins lucrativos, não prejudicando o esquema de auxílios económicos.
	Bufetes	Para além dos refeitórios, as escolas podem dispor de um serviço de bufete.
		O bufete terá uma função supletiva do refeitório (quando este não exista ou não haja outro vizinho) para o que será apetrechado dos meios necessários.
	Educação e Higiene alimentar	As refeições devem contribuir para a melhoria dos níveis alimentar e de saúde dos alunos, considerados os hábitos alimentares das regiões.
		As actividades escolares devem fomentar, com a participação activa dos alunos, uma alimentação saudável.
		Os refeitórios e bufetes escolares são objecto de inspecções sanitárias periódicas, pelo menos uma vez por ano
		Aos alunos do ensino básico e secundário que residam em localidades que não dispunham de estabelecimentos escolares

Acção social escolar (modalidades - continuação)	Transportes escolares	acessíveis a pé, em termos de distância ou de tempo, nem de transportes públicos colectivos utilizáveis, será facultado um esquema adequado de transportes escolares.
		Será assegurado o transporte escolar dentro da área de residência aos alunos com dificuldades de locomoção ou que necessitem de se deslocar para frequência de modalidades de educação especial.
		A utilização de transportes escolares será gratuita para os alunos do ensino básico e comparticipada para os do ensino secundário.
		A organização e controlo do funcionamento dos transportes escolares é da competência dos municípios de residência dos alunos (nos termos do D. L. nº 299/84, de 5 de Setembro).
	Alojamento	Para o cumprimento da escolaridade obrigatória e o acesso a escola por parte de alunos forçados a separarem-se da família durante o período de frequência da escola será organizado um esquema de apoio ao alojamento.
		Este apoio pode ter as seguintes modalidades: Rede oficial de residências para estudantes Colocações familiares Acordos de cooperação com entidades privadas.
		É atribuída primeira prioridade aos alunos com fracos recursos económicos que frequentem o ensino básico ou estruturas de educação especial.
		Em qualquer das modalidades, o custo suportado pelo aluno é comparticipado, sem prejuízo do esquema de apoios económicos
	Prevenção e Seguro escolar	Nas escolas existirá um programa de prevenção de acidentes e seguro escolar.
		Tal programa consiste em acções educativas no campo da segurança e prevenção de acidentes e num esquema de seguro que garanta a cobertura financeira da assistência a prestar aos sinistrados, complementarmente aos apoios assegurados pelo sistema nacional de saúde.
	Cedência de livros e Material escolar	Os livros e material escolar são atribuídos em espécie.
		Aos alunos com n.e.e. são atribuídas as ajudas técnicas, os livros e material escolar adequados, de acordo com a avaliação dos serviços competentes.
	Auxílios Económicos Directos (são formas de apoio a alunos de mais fracos recursos) e podem ter as modalidades:	Isenção de propinas – aplica-se aos alunos do ensino secundário que se situem no respectivo referencial sócio-económico.
		Bolsa de estudo – Idem, sendo que o montante da bolsa é fixado por despacho do M.E. tendo em conta o nível de ensino a que respeita, a condição sócio-económica do aluno e os encargos que visa satisfazer
		Empréstimo – Idem. Tem carácter supletivo ou complementar das restantes modalidades. Serão concedidos por instituições de crédito que venham a criar esquemas adequados aos estudantes.

Finalmente, após esclarecer que os serviços de acção social escolar exercem a sua actividade nos estabelecimentos de ensino públicos (Artigo 23º) e que o apoio à saúde escolar será prestado por serviços especializados dos centros de saúde em articulação com outros diversos serviços (Artigo 24º), o normativo determina algumas disposições finais e transitórias. De entre estas, merece especial atenção a do Artigo 26º que refere:

“ (...) ”

Artigo 26º
Financiamento

Constituem fontes de financiamento do conjunto de acções previstas no presente diploma:

- a) As verbas inscritas no Orçamento de Estado;*
- b) As receitas próprias do Instituto de Apoio Sócio-Educativo;*
- c) As receitas próprias dos municípios;*
- d) Os fundos provenientes da CEE ou de outras organizações internacionais no âmbito de programas específicos de apoio a alunos carenciados.*

(...) ”

Excepto no Artigo 15º, ponto 4, sobre a competência dos municípios de residência em matéria de organização e funcionamento do esquema de transporte escolar, nunca o normativo alude aos municípios. No entanto, como já referimos, quase todos os domínios referidos pelo normativo eram da competência municipal, na sequência da legislação¹⁰⁰ que, no início da década de 80, tinha procedido à delimitação e coordenação das actuações da administração central, regional e local. Esta omissão das responsabilidades educativas municipais pode ser entendida como o resultado do pressuposto de que já existia um conhecimento público generalizado sobre o assunto. Não deixa, contudo de ser surpreendente, na medida em que o desenvolvimento do próprio diploma iria, ao longo dos vinte anos seguintes, aumentar as acções e encargos financeiros das câmaras na questão política mais sensível que era a concretização da “obrigatoriedade e gratuidade da educação básica”. Ora, é justamente nesta questão que entronca a análise às intervenções municipais no domínio dos apoios e complementos educativos que vamos fazer no ponto seguinte.

¹⁰⁰ Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março.

4.2

ESTREITANDO O OBJECTO DE ESTUDO EMPÍRICO: OS MUNICÍPIOS COMO EXECUTORES “APROPRIADOS” DOS APOIOS E COMPLEMENTOS EDUCATIVOS

Publicado em 8 de Março de 1984 pelo IX Governo¹⁰¹, o Decreto-Lei nº 77/84 delimitava assim as competências de planeamento entre administração central e municípios:

“ (...) ”

*Artigo 6º
(Competência de planeamento)*

1 – É da competência da administração central a elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento económico-social e dos planos regionais de ordenamento e a definição das políticas nacionais para os diversos sectores da Administração Pública

*2 – É da competência do município a elaboração e aprovação dos planos directores municipais, dos planos gerais e parciais de urbanização e dos planos de pormenor, bem como a delimitação e aprovação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e áreas de construção prioritária, com respeito pelos planos nacionais e regionais e pelas políticas sectoriais referidas no número anterior.
(...) ”*

Traçadas estas fronteiras, o artigo 8º, alínea e), estabelecia a divisão de tarefas educativas que cabia aos municípios em matéria de investimentos:

“ (...) ”

*Artigo 8º
(Competências municipais)*

É da competência dos municípios a realização de investimentos públicos nos seguintes domínios:

(...)

e) Educação e ensino:

- 1) Centros de educação pré-escolar;*
- 2) Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico;*
- 3) Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior;*
- 4) Transportes escolares;*
- 5) Outras actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios*

¹⁰¹ O IX Governo Constitucional era formado pela coligação PS/PSD e presidido por Mário Soares. Tinha como Ministro da Educação José Augusto Seabra.

- da acção social escolar e da ocupação de
tempos livres;*
6) *Equipamentos para a educação de base de
adultos;*
(...) ”

Como se verifica, os apoios e complementos educativos na educação pré-escolar e no ensino básico, e em especial a acção social escolar, eram, para efeitos de investimento e concretização, competência municipal exclusiva, embora sujeita, quer aos “*planos nacionais e regionais*” e às “*políticas sectoriais*” definidas pela administração central com quem se deveriam “*coordenar*”, quer aos Orçamentos de Estado que, anualmente, passariam a identificar as novas competências e os meios financeiros correspondentes. Ficavam, deste modo, plasmadas em lei tanto as “novas” obrigações (sobretudo relativas ao ciclo preparatório) como as intervenções mais ou menos sistemáticas que o poder autárquico vinha desenvolvendo desde 74, quase exclusivamente no âmbito do 1º ciclo.

Não admira, pois, que, pouco após ter sido publicada esta legislação, a intervenção municipal nalguns destes domínios tivesse sido objecto de regulamentação específica. No contexto desta regulamentação, tiveram especial importância política os domínios dos transportes escolares e da acção social escolar, não apenas pelo enorme volume financeiro que representavam, e que continuam a representar, mas também pelo papel que desempenhavam (e desempenham) no cumprimento da escolaridade obrigatória. Aliás, na altura, dado o carácter não negociado e imperativo da transferência das competências em sede do Orçamento de Estado para 1984¹⁰², as resistências dos autarcas e os conflitos entre os municípios e o governo tiveram enorme repercussão política e aprofundaram um contencioso que já vinha de trás, desde a implementação da primeira lei das finanças locais¹⁰³. Para os responsáveis autárquicos, o que estava em causa era o não cumprimento efectivo da lei no que dizia respeito ao cálculo do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e a arbitrariedade política que envolvia anualmente a correspondente transferência de verbas.

¹⁰² Lei nº 42/83, de 31 de Dezembro.

¹⁰³ Lei 1/79, de 2 de Janeiro.

Mas, para lá de toda esta polémica, os municípios intervinham de forma crescente, autónoma e muitas vezes em “substituição” do poder central. Estando-lhes vedada a interferência no planeamento nacional respeitante ao desenvolvimento sócio-económico e sendo pouco clara e pouco coerente a delimitação dos domínios de competência, nem por isso os municípios deixaram de “investir” em tudo aquilo que, do seu ponto de vista, correspondia às necessidades locais. E a intervenção educacional, nesta perspectiva, representou bem uma espécie de “descentralização informal”, paralela à descentralização normativa central, mas que se viria a revelar propícia para a cristalização da divisão de tarefas entre o Estado e os municípios.

Se, de facto, a administração central procurava regulamentar de alto a baixo todo o pesado sistema educativo sem conseguir “resolver os problemas” no terreno, a administração local conseguia-o sem necessidade de cumprir aquela regulamentação. A proximidade às necessidades objectivas locais, o exercício de um poder político mais directamente ligado aos interessados nas decisões, a capacidade de substituir ou complementar o Estado e o aproveitamento das relações labirínticas no seio da administração pública constituíram-se como condições favoráveis para a crescente afirmação dos municípios em matéria de eficácia educacional. Nessa medida, passaram a ser “apetecíveis” e “incontornáveis” para a realização de certas políticas educativas de âmbito nacional, nomeadamente daquelas que, como os apoios e complementos educativos, requeriam níveis de execução e participação mais próximos dos cidadãos e dos problemas.

Os domínios referidos acima – transportes escolares e acção social escolar, ambos respeitantes ao 1º ciclo do ensino básico – são dois exemplos antigos e permanentes desse aproveitamento, porque ilustram não só o confronto entre a descentralização decretada pelo centro e a “descentralização assumida” pela periferia, mas também a “captura” dos municípios por parte do governo, no sentido em que este os passou a considerar como os executores apropriados dos apoios e complementos educativos. Vale a pena, por isso, determo-nos um pouco sobre os dois diplomas¹⁰⁴ que, embora publicados em

¹⁰⁴ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro, sobre os transportes escolares e Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro, sobre a acção social escolar. Ambos os diplomas estão nos Anexos.

1984 (ou seja, dois anos antes da LBSE e numa altura em que a escolaridade obrigatória era de seis anos repartidos pelo ensino primário e pelo ciclo preparatório), ainda hoje constituem o referencial de base desses domínios.

Começando pelo que diz respeito aos transportes escolares, importa respigar do preâmbulo aquilo que constitui a justificação política da “nova” competência.

Assim, evocando o *“reforço da descentralização”* como um dos seus objectivos programáticos e considerando que *“o actual regime de transportes escolares se encontra definido e regulado por um conjunto de diplomas legais cujas normas, em diversos aspectos, se mostram desajustadas”* face à *“explosão notável”* que esse serviço sofreu nos últimos três anos, o governo enfatiza os factos de, pela primeira vez, se reunir num único diploma a regulamentação que consagra as novas competências municipais na matéria e de esta ser a primeira área de actuação da administração central a ser descentralizada.

Em seguida, enuncia as finalidades do diploma: *“(…) para além da regulamentação que ora se define e estabelece relativamente aos poderes de intervenção dos municípios na organização, funcionamento e financiamento dos transportes escolares, o presente diploma cria junto de cada câmara municipal um conselho consultivo de transportes escolares, constituído basicamente pelos representantes do município e das escolas da área abrangida pelos transportes (...)”*.

Na verdade, as duas “grandes inovações” de política educativa inscritas no diploma eram o plano de transportes escolares, a elaborar por cada município, e a criação do correspondente conselho consultivo. A primeira traduzia, em matéria de educação, a delimitação de competências estabelecida pelo Decreto-Lei nº 77/84 ao nível do planeamento e a segunda “explicava” porque razões os municípios eram os “executores apropriados” daquilo que, passados alguns anos, viria a constituir os apoios e complementos educativos. E o preâmbulo “explicava-o”, de modo claro, nos seguintes termos:

“(…)”

Com efeito, a existência de uma estrutura local forte para a organização e coordenação dos transportes escolares, nos seus múltiplos aspectos, potenciará a procura de soluções cada vez mais ajustadas, social e

economicamente, às realidades locais se se atender à dominância do poder dos municípios já existente a outros níveis que se interligam com o funcionamento dos transportes escolares, como seja na responsabilidade das infra-estruturas viárias, na gestão dos diversos equipamentos colectivos do concelho, na emissão de pareceres sobre a criação ou alteração de carreiras regulares de transportes colectivos, entre outros. Uma actuação devidamente programada entre os municípios e os estabelecimentos de ensino representará uma melhoria de serviços a prestar aos estudantes, bem como economias significativas na exploração dos transportes escolares.
(...)

Sem entrarmos na análise pormenorizada do articulado, importa porém sublinhar alguns aspectos formais e substanciais significativos que nele se inscrevem ou que dele decorrem.

Em primeiro lugar, esta “descentralização inovadora” é decretada com uma minúcia de pormenores que, muito mais do que regular o exercício municipal sobre o domínio descentralizado, regulamenta o processo sem deixar, aparentemente, grandes margens de manobra aos executantes. As epígrafes de cada artigo falam por si, como se mostra:

Artigo	Epígrafe	Artigo	Epígrafe	Artigo	Epígrafe
2º	Âmbito do serviço	10º	Competência das câmaras	18º	Responsabilidade civil pelo exercício da actividade
3º	Condições de transporte	11º	Bilhetes de assinatura	19º	Transferência de veículos para os municípios
4º	Plano de transporte	12º	Ocupação de lugar	20º	Competência do Ministério da Educação
5º	Divulgação dos planos	13º	Preço e pagamento dos bilhetes de assinatura	21º	Competência do Ministério do Equipamento Social
6º	Meio de transporte	14º	Garantia de execução	22º	Transferência de verbas
7º	Criação provisória e reajustamentos	15º	Circuitos especiais	23º	Repartição de encargos
8º	Conselho consultivo	16º	Transporte de outras pessoas nos circ. especiais	24º	Cumprimento dos prazos
9º	Competências do conselho	17º	Licenciamento de veículos	25º	Legislação revogada

Do ponto de vista do governo, esta descentralização educativa pioneira teria que ser exemplar na sujeição dos municípios aos princípios e às regras por si definidos. A “captura” dos municípios teria que se fazer por um jogo entre

a “sedução” retórica aberta (elogios à *“dominância do poder dos municípios já existente a outros níveis”*) e a desconfiança dissimulada (sob o articulado) acerca das capacidades técnicas, gestonárias e regulatórias dos municípios.

Do ponto de vista dos municípios, a questão colocava-se sobretudo no plano do financiamento da “nova competência” (dependente das transferências financeiras anuais do OE, através do FEF) e na demonstração da sua “boa gestão”. “Nova competência” porque, para além do que estavam habituados a fazer com as crianças da escola primária, agora tratava-se da *“oferta de serviço de transporte entre o local da sua residência e o local dos estabelecimentos de ensino que frequentam, a todos os alunos do ensino primário, preparatório TV, preparatório directo e secundário, oficial ou particular e cooperativo com contrato de associação e paralelismo pedagógico, quando residam a mais de 3km ou 4km dos estabelecimentos de ensino, respectivamente sem ou com refeitório”* (Artigo 2º, ponto 1). A dimensão do novo serviço aumentava certamente, mas para os responsáveis camarários já não era tão certo que o financiamento fosse o necessário. Ou seja, os municípios respondiam com desconfiança à desconfiança do governo.

Um segundo aspecto tem a ver com o plano de transporte escolar. Trata-se do primeiro instrumento de regulação, de nível intermédio, de um serviço educativo elaborado e executado fora da administração escolar. Considerado crucial na estratégia de frequência universal do ensino obrigatório, cada município deveria organizá-lo *“conjugando e complementando a rede de transportes públicos e os planos de transporte aprovados para a região, de acordo com a procura efectivamente verificada em cada ano lectivo”*. A informação relativa à procura efectiva em cada ano escolar era prestada obrigatoriamente pelas escolas dos vários níveis de ensino, através da indicação *“do número de alunos que utilizarão o transporte escolar, discriminados por localidades de proveniência, grupos etários de menos e de mais de 12 anos, respectivo grau de ensino e ano que frequentam”*, do levantamento das localidades que não eram servidas por carreiras de serviço público *“e que se situem a mais de 3 km dos pontos de paragem ou terminais das mesmas”* e da informação sobre os horários escolares previstos para o ano lectivo a que o plano dissesse respeito.

Para além da “novidade política” geral que representava este plano, duas outras “inovações” estavam nele implicadas:

Por um lado, em matéria de organização interna municipal, eram implementados os primeiros serviços, ainda que mínimos, de administração e gestão de um domínio educacional que obrigava cada município a colher e organizar dados sobre todos os itinerários dos meios de transporte colectivo de passageiros, sobre as vias de comunicação a percorrer, sobre a distribuição geográfica dos estabelecimentos de ensino, que tinham que ser devidamente assinalados sobre uma planta municipal de escala apropriada, e sobre a procura quantificada por locais de origem, assinalando de forma especial os que estivessem situados a distância superior a 3 km dos transportes colectivos;

Por outro lado, pela primeira vez as escolas, em especial as dos níveis pós-primária, eram obrigadas a ceder informação sobre a sua vida organizativa própria às câmaras, na medida em que eram responsáveis pela organização do processo de acesso ao transporte escolar por parte dos seus alunos. Para além da indicação relativa aos horários de início e de fim de actividades diárias de cada turma, as escolas tinham que elaborar as listas dos alunos que passariam a usufruir do serviço de transporte, nas condições previstas pela lei. E, nestas condições, incluíam-se informações sobre a regularidade da matrícula, o ano escolar frequentado, o local de residência, a situação sócio-económica, o agregado familiar, etc.

Em terceiro lugar, a institucionalização de um conselho consultivo de transportes escolares (CCTE) era também pioneira, quer do ponto de vista do modo como a “concertação de interesses” era encarada pela administração central, nomeadamente para garantir a adesão das autarquias e das respectivas comunidades, quer do ponto de vista dos municípios que, ficando com a responsabilidade do planeamento e da execução das medidas, viam no conselho uma nova “estrutura” de poder directo sobre as escolas.

De facto, quer pela sua composição, quer pelas competências que detinha, percebe-se que o CCTE era mais importante para as câmaras pelos efeitos locais de uma “inversão” da hierarquia tradicional dos poderes representados que a “estrutura” possibilitava, do que, propriamente por causa das competências atribuídas. Quanto às competências, eram simplesmente *“colaborar com a câmara municipal na preparação do plano de transportes*

escolares do município, analisar todos os elementos necessários à sua elaboração e dar parecer sobre todas as questões referentes ao transporte escolar.”, sem poder vinculativo nem executório, sem uma periodicidade mínima obrigatória de reunião e sem uma rectaguarda logística própria. Já quanto à composição, o CCTE reunia, de forma hierarquizada, as seguintes “figuras” locais:

- a) Presidente da câmara (ou do órgão executivo da associação ou federação de municípios, ou o substituto por eles designado) que convocava e presidia às reuniões;
- b) Professor-secretário de cada uma das escolas pós-primário abrangidas pelos transportes escolares;
- c) Orientador pedagógico ou coordenador da Telescola, conforme os casos;
- d) Delegado escolar, que representava o ensino primário;
- e) Coordenador regional para a Acção Social Escolar;
- f) Representante de cada uma das empresas concessionárias de serviço público que operavam no município.

A cadeia hierárquica tradicional aparecia aqui “invertida” na medida em que, por exemplo, as escolas primárias reportavam as suas informações ao delegado escolar e este, que noutros assuntos teria que as enviar à respectiva direcção escolar ou ao coordenador regional da Acção Social Escolar, apresentava-as directamente quer à câmara, quer ao “presidente” do CCTE. A mesma “inversão” seria constatada se considerássemos as escolas dos níveis pós-primária. Do ponto de vista das câmaras, e em especial dos respectivos presidentes, tal facto representava a importante vantagem de aceder directamente a informações escolares que até então não dispunha de forma sistemática e, por essa via, exercer poderes (de coordenação, de resolução de conflitos, de execução de medidas, etc.) em domínios que iam para lá da sua competência.

Por fim, importa analisar a repartição de competências entre os vários intervenientes no processo global de implementação dos transportes escolares.

Como se pode ver no quadro-resumo seguinte, aquela repartição de competências era congruente com o modo como a administração central se via a si própria e como via o país, as escolas, os municípios e as empresas. O Estado era responsável pelo planeamento e orientações gerais, pela regulação

e pela fiscalização dos grandes sistemas (escolar, de transportes, de fixação de preços e condições, de informações sectoriais), enquanto as escolas e os

Distribuição de competências entre as instituições intervenientes no processo de transportes escolares (elaborado a partir do Decreto-Lei nº 229/84)

INSTITUIÇÕES	COMPETÊNCIAS
Escolas	Organizar o processo de acesso ao transporte escolar por parte dos alunos.
Conselho Consultivo dos Transportes Escolares (CCTE)	Colaborar com a câmara municipal na preparação do plano de transportes escolares do município; Analisar todos os elementos necessários à sua elaboração; Dar parecer sobre todas as questões referentes ao transporte escolar.
Câmara Municipal	Elaborar e aprovar o plano de transportes escolares, ouvido obrigatoriamente o CCTE; Deliberar sobre a concessão de circuitos especiais; Reajustar as redes de transportes escolares já aprovadas, sempre que por razões pedagógicas, de pessoal ou de instalações o Ministério da Educação proponha alterações às referidas redes.
Ministério da Educação (através do Instituto de Acção Social Escolar)	Transmitir, através dos directores escolares e responsáveis regionais, as orientações que constituem o quadro de referência para a actuação dos delegados escolares, coordenadores regionais e secretários dos conselhos directivos no CCTE; Solicitar a intervenção dos serviços técnicos competentes, designadamente da Inspeção Geral de Ensino, no sentido de tornar compatíveis os horários escolares com os da oferta dos transportes escolares; Apreciar os planos de transportes escolares sob o ponto de vista técnico-pedagógico, de forma a serem accionados os mecanismos necessários à compatibilização daqueles com a capacidade de acolhimento e funcionamento dos estabelecimentos de ensino.
Ministério do Equipamento (através da Direcção Geral dos Transportes Terrestres)	Promover a inserção das redes de transportes escolares em planos de transportes com âmbito mais vasto; Apoiar tecnicamente as câmaras municipais, sempre que estas o solicitem; Promover, através de portaria conjunta dos Ministérios da Administração Interna, da Educação e do Equipamento Social, a fixação dos preços dos bilhetes de assinatura utilizados pelos estudantes nos transportes colectivos; Fornecer, a pedido das câmaras municipais, relação das empresas concessionárias de serviço de transporte público que operam na área do município, indicando os percursos das carreiras e os respectivos horários; Accionar os mecanismos fiscalizadores da actividade dos transportes escolares, nos termos da lei.

municípios eram responsabilizados, de forma desigual, pela execução, pelo micro-planeamento e pela micro-coordenação. Desigual porque, nas situações de potencial conflito entre o funcionamento da escola (horários e regimes) e a implementação dos transportes escolares, a intervenção dos serviços técnicos

competentes, designadamente da Inspeção Geral de Ensino, era favorável ao interesse das câmaras, ou seja, era *“no sentido de tornar compatíveis os horários escolares com os da oferta dos transportes escolares”*. Colocando-se como hipótese que estes conflitos eram frequentes, ao ponto de constituírem uma competência explícita do ME, através do IASE, mal se compreende que eles não fossem resolvidos no âmbito do respectivo conselho consultivo. Por outro lado, como às câmaras interessava que os custos dos transportes escolares não sobrecarregassem os seus próprios orçamentos, o que inevitavelmente aconteceria se multiplicassem os designados “circuitos especiais” ou se recorressem sistematicamente a meios de transporte próprio para poucos alunos, as câmaras tendiam a “facilitar a vida” às empresas concessionárias no que respeita à determinação de horários, percursos e redes de transportes escolares.

Eram as câmaras que elaboravam e aprovavam os planos de transporte. Aos diversos membros “escolares” do CCTE apenas competia fazer chegar os problemas (os longos tempos de viagem para as crianças das localidades mais afastadas, as dificuldades de convivência entre os mais velhos e os mais novos no interior dos autocarros, as péssimas condições de conforto e segurança no seu interior, a sobrelotação em determinados percursos no fim do dia de aulas, o não cumprimento de horários e percursos, a espera pelo transporte ao fim do dia, etc) ao conhecimento daqueles que detinham, de facto, poder para alterar o que fosse necessário, ou seja, o presidente da câmara que, na maior parte dos casos, delegava nalgum técnico dos serviços a condução dos trabalhos.

Compreende-se, assim, que em vários municípios o conselho consultivo não tenha funcionado regularmente ou não tenha sequer sido criado, como demonstraremos no capítulo V. Como veremos, compreende-se também que quando questionados sobre a componente que mais contribui para a despesa orçamental, os responsáveis municipais refiram sistematicamente o questão dos transportes escolares.

Vejam agora o segundo diploma, referido no início deste ponto, sobre a acção social escolar.

Também aqui era invocada a “acção descentralizadora” do governo desencadeada pela lei de delimitação e coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos e pelo

Orçamento de Estado para 1984. Tratava-se, então, de regular e regulamentar *“a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de acção social no domínio dos refeitórios, de alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo, com contrato de associação e paralelismo pedagógico.”* (Decreto-Lei nº 399-A/84, Artigo 1º).

Tal como para os transportes, mais do que regular a transferência de novas competências, o normativo regulamentava pormenorizadamente as intervenções que os municípios já vinham desenvolvendo.

Repare-se que os níveis de educação abrangidos eram o pré-escolar, o ensino primário e a parte do ciclo preparatório cujo ensino era ministrado através de emissões diárias da TV, ou seja, eram os níveis de educação que já dependiam da logística há muito assumida pelos municípios.

Ao contrário do que tinha acontecido com os transportes escolares, em matéria de acção social escolar (ASE), os municípios não tinham recebido qualquer acréscimo de responsabilidades, na medida em que os alunos do ciclo preparatório directo e do ensino secundário continuavam a estar fora da sua alçada, mantendo-se integrados nos serviços de ASE dos respectivos estabelecimentos de ensino.

Deste modo, no essencial, a regulamentação destinava-se a clarificar conceitos, regras e procedimentos em cada um dos domínios em que o serviço se dividia e, ao mesmo tempo, esclarecia as competências de cada entidade interveniente e a respectiva hierarquia de poder.

Como se pode verificar no quadro-resumo seguinte, as medidas prescritas abrangiam os refeitórios escolares (e não a oferta do serviço de refeições, que, como veremos adiante, era um assunto bem diferente) dos jardins de infância, das escolas primárias e dos postos da telescola, o alojamento em agregado familiar e os auxílios económicos.

Também aqui surge uma instância *“de carácter consultivo”* onde cada presidente de câmara poderia aceder às informações relativas à vida escolar e concertar diversos interesses.

Resumo do Decreto-Lei nº 399-A/84 sobre acção social escolar

Artigo	Epígrafe	Artigo	Epígrafe	Artigo	Epígrafe
2º	Conselho Consultivo de Acção Social Escolar (CCASE)	9º	Benefícios a favor dos Refeitórios escolares	16º	Subsídio para alojamento em agregado familiar
3º	Competência do CCASE	10º	Alojamento em agregado familiar Conceito e objectivo	17º	Subsídio para livros e material escolar
4º	Competência das Câmaras Municipais	11º	Seleção dos candidatos	18º	Subsídio para equipamento contra a chuva e o frio
5º	Competência do Ministério da Educação	12º	Comparticipação	19º	Disposições finais e transitórias Cantinas escolares
6º	Refeitórios escolares Objectivo e âmbito	13º	Auxílios económicos Conceito, objectivo e âmbito	20º	Transferência do património
7º	Gestão dos refeitórios	14º	Modalidades e processamento	21º	Transferência de verbas
8º	Preço das refeições	15º	Subsídio para alimentação	22º	Actividades não transferidas

O Conselho Consultivo de Acção Social Escolar, sendo composto pelo presidente da câmara (ou substituto por ele designado), que convocava e presidia às reuniões, pelo (ou pelos) delegado (s) escolar (es) (no caso em que na área de jurisdição do município existisse mais do que um delegado escolar, todos teriam assento no conselho) e por dois professores (sendo que um era indicado pelo presidente da câmara e o outro pelo delegado escolar) constituía um palco privilegiado de afirmação do poder municipal sobre as escolas primárias, os jardins de infância e os postos de do CPTV. Mesmo não tendo competências decisórias e vinculativas, aquela composição do CCASE garantia sempre o apoio maioritário às posições que fossem trazidas pelo responsável municipal.

Aliás, a distribuição de competências imposta pelo governo às entidades intervenientes no processo, era congruente com a hegemonia municipal pretendida e com a preservação da “cadeia de comando” das estruturas educativas.

Distribuição de competências entre as instituições intervenientes na acção social escolar

(elaborado a partir do Decreto-Lei nº 399-A/84)

INSTITUIÇÕES	COMPETÊNCIAS
Conselho Consultivo da Acção Social Escolar (CCASE)	Analisar os elementos apresentados pelos estabelecimentos de ensino através dos delegados escolares e sistematizá-los; Colaborar com a câmara municipal na elaboração dos planos das acções incluídas no âmbito do presente diploma; Pronunciar-se sobre todas as questões referentes a refeitórios, alojamento em agregados familiares e auxílios económicos
Câmara Municipal	Deliberar sobre a criação, manutenção e administração dos refeitórios escolares e sobre o recurso ao alojamento em agregado familiar; Deliberar sobre as condições de acesso ao refeitório de utentes que não pertençam ao estabelecimento de ensino onde o mesmo se integra e quanto à forma de aquisição e utilização das senhas de refeição; Deliberar sobre a atribuição da responsabilidade directa da gestão dos refeitórios aos órgãos directivos dos respectivos estabelecimentos de ensino ou sobre a nomeação do responsável pelo refeitório, quando assumam directamente a respectiva gestão; Deliberar sobre a atribuição de alojamento em agregado familiar; Aprovar a atribuição de auxílios económicos.
Ministério da Educação (através do Instituto de Acção Social Escolar)	Transmitir, através dos directores escolares, as orientações que constituem o quadro de referência para a actuação dos delegados escolares no CCASE; Recolher periodicamente, através das direcções escolares e delegações escolares, os elementos relativos à execução material e financeira das acções desenvolvidas pelas câmaras municipais ao abrigo do presente diploma, com vista à realização dos estudos que repute convenientes sobre a matéria; Realizar contactos regulares com as estruturas regionais, direcções escolares e delegações escolares, de modo a assegurar uma perfeita sintonia de actuação e informação.

Dado que no ponto seguinte vamos analisar com detalhe a problemática das refeições e dos refeitórios, e tendo em conta a irrelevância dos alojamentos em agregado familiar no conjunto das acções sociais escolares dos municípios, importa apenas sublinhar a importância de algumas questões relacionadas com os auxílios económicos aos alunos.

De acordo com o normativo, trata-se de “*subsídios destinados a participar nas despesas escolares do aluno, inerentes à frequência das aulas*” e concedidos apenas “*aos alunos portugueses carecidos*” (Idem, Artigo

13º)¹⁰⁵. Repare-se que, sendo a frequência dos ensino primário e do ciclo preparatório obrigatória (para as crianças que tinham a idade adequada), enquanto que para efeito de transportes escolares o serviço era gratuito para todos (fossem ou não carenciados), para efeitos de concessão dos auxílios económicos apenas contavam as crianças carenciadas.

Como era feita a identificação destas crianças? Com que critérios? Qual o montante dos subsídios?

A resposta a estas dúvidas estava no Artigo 14º, ponto 2 (Modalidades e processamento): *“As normas de concessão e processamento de auxílios económicos, bem como o seu valor, serão fixadas pelo respectivo município, não podendo ser estabelecidas normas mais gravosas nem valores inferiores aos afixados para os ensinos preparatório directo e secundário.”*. Neste “discreto” ponto de um articulado numeroso e complexo, condensava-se aquilo que verdadeiramente representava poder para os municípios, ou seja, a capacidade para estabelecer critérios, para diferenciar e para subsidiar. Os limites para a sua discricionariedade eram amplos na medida em que apenas estavam sujeitos aos “mínimos” estabelecidos pelo ME para as escolas preparatórias e secundárias (as normas municipais não podiam ser *“mais gravosas”* nem os valores podiam ser *“inferiores”* aos do ME). Com uma tão lata capacidade de decisão, compreende-se que as câmaras municipais, em especial os dirigentes e responsáveis pelos serviços de acção social escolar, estabelecessem relações de dependência variada (administrativa e técnica, mas também política) com um alargadíssimo número de famílias. Assim se compreende, também, porque eram os municípios as entidades apropriadas para executar a diferenciação escolar e aplicar os correspondentes apoios sociais.

Para os munícipes e para as câmaras, a importância (administrativa, social, técnica e política) dos auxílios económicos prendia-se com o vasto leque das suas modalidades: subsídio para alimentação, subsídio para

¹⁰⁵ O normativo, no mesmo artigo, estabelece que *“os alunos estrangeiros carecidos poderão ser subsidiados quando*

a) Estiverem abrangidos por convenções e ou acordos de cooperação celebrados entre o Governo Português e o dos respectivos países;

b) Hajam requerido a nacionalidade portuguesa, tendo, neste caso, de fazer prova desse facto.”

alojamento em agregado familiar, subsídio para livros e material escolar e subsídio para equipamento contra a chuva e o frio.

O subsídio para alimentação era concedido através de senhas a utilizar nos refeitórios escolares. O subsídio para alojamento tinha duas parcelas, uma correspondendo a uma comparticipação directamente fixada e entregue pela câmara à família de acolhimento e outra destinada ao próprio aluno e que deveria ter em conta a primeira parcela. O subsídio para livros e material escolar abrangia não só o material de uso corrente como outro material necessário ao desenvolvimento das actividades curriculares, incluindo o equipamento para a educação física. Finalmente o subsídio para equipamento contra a chuva e o frio devia ser concedido em espécie, consistindo numa capa com capuz e ou um abafo e ou botas apropriadas.

O “espírito” simultaneamente generoso e assistencialista destes subsídios aos “*alunos carecidos*” contribuiu, na nossa opinião, para o enraizamento contextualizado das práticas de gestão educacional dos municípios.

Como iremos procurar provar com o estudo empírico sobre o serviço de alimentação, esse enraizamento fez-se de forma diferente em cada um deles, mas com uma substância idêntica em todos eles: a natureza política das decisões e o compromisso com o Estado para a gestão da diferenciação no seio dos vários subsistemas. Do enraizamento dessa unidade (forma-substância) têm vindo a emergir políticas educativas municipais concretas, sem as quais, hoje, o Estado já não seria capaz de assegurar o serviço público educativo.

Já o dissemos antes, mas importa relembrar que estes dois normativos, que em 1984 eram pioneiros na descentralização educativa, continuam a constituir actualmente a base legal de organização dos transportes escolares e da acção social escolar no 1º ciclo do ensino básico. Sintomaticamente, o “moderno” Decreto-Lei nº7/2003, conhecido pelo decreto dos Conselhos Municipais de Educação e das Cartas Educativas, apenas revogou os artigos 2º e 3º do Decreto-Lei nº 399-A/84 e os artigos 8º e 9º do Decreto-Lei nº 299/84, relativos ao Conselho Consultivo de Acção Social Escolar (CCASE) e ao Conselho Consultivo dos Transportes Escolares (CCTE), respectivamente,

e, através do seu Artigo 25º, transferiu as competências daqueles conselhos para os novos Conselhos Municipais de Educação (CME).

Mesmo perante a possibilidade de actualização representada pela discussão, aprovação e promulgação da lei-quadro¹⁰⁶ de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, em 1999, as questões dos transportes escolares e da acção social escolar continuaram a ter uma “definição” em tudo idêntica à estabelecida em 1984:

“ (...) ”

Artigo 19º

Educação

1 – (...) ”

2 – (...) ”

3 – Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública:

a) Assegurar os transportes escolares;

b) Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;

c) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;

d) Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;

e) Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;

f) Participar no apoio à educação extra-escolar;

g) Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

(...) ”

(Lei nº 159/99)

¹⁰⁶ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro

4.3

A COMPETÊNCIA MUNICIPAL DE “GESTÃO DOS REFEITÓRIOS ESCOLARES” COMO ANALISADOR PRIVILEGIADO DO OBJECTO DE ESTUDO EMPÍRICO

Referimos no ponto 3.4 que a manifestação duma política municipal (de educação, como de qualquer outro domínio do interesse público local), seria mais explícita, mais visivelmente assumida e analisável, quanto mais exigisse, em decisão e esforço (político, financeiro, organizativo, administrativo, etc.), a iniciativa dos seus responsáveis para ultrapassar os constrangimentos e realizar as finalidades pretendidas.

Acrescentámos que a superação das dificuldades poderia manifestar-se de muitos modos (reinterpretação de competências instituídas, contestação aberta de orientações nacionais, transgressão de regras legais, mobilização de meios anormais, reforço da dimensão autoritária do poder, favorecimento de certas lógicas contra outras, etc) dependendo dos contextos em que as decisões eram tomadas.

As intervenções municipais em que as decisões são “difíceis” constituíam-se, assim, como reveladores de processos propícios para obter maiores conhecimentos sobre as políticas.

É nesta medida que consideramos a competência municipal de “gestão dos refeitórios escolares” um analisador privilegiado do nosso objecto de estudo empírico.

Embora a lei confira àquela competência um sentido e alcance restritos (*“Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico”*), na realidade ela tem um âmbito muito mais alargado, quer enquanto serviço de alimentação para as crianças da educação pré-escolar e alunos do ensino básico, quer como componente da acção social escolar e dos apoios e complementos educativos. É pois com esta ampla latitude – de serviço de alimentação e não apenas de “gestão de refeitórios” – que a vamos estudar no Capítulo V.

Para já importa explicar as razões que nos levam a considerá-la como um analisador privilegiado das políticas educacionais dos municípios.

Em primeiro lugar, do ponto de vista da delimitação de atribuições entre administração central e local, o serviço de alimentação (em particular o que

respeitava às “cantinas escolares” das crianças do ensino primário público) corresponde a uma competência central antiga, tradicional, que foi formalmente transferida para os municípios em 1984, como exemplo pioneiro da descentralização. Na prática, como tentámos demonstrar no ponto anterior, essa transferência correspondeu a uma clara “divisão de tarefas educacionais” entre o Estado e as autarquias: os municípios passaram a cumprir funções de complementaridade e de regulação local das diferenças sócio-económicas das suas crianças.

Em segundo lugar, do ponto de vista do seu “valor de uso”, aquela competência pode ser exercida, de forma variável, por todos os municípios, grandes e pequenos, “pobres” e “ricos”, mas é assumida pelos responsáveis camarários como uma competência formal relevante para a qualidade do serviço público educativo local. À respectiva gestão estão associadas decisões formais, não formais ou “morais” sobre critérios, contratos, custos, condições, etc.

Em terceiro lugar, do ponto de vista do respectivo “estatuto” na gestão camarária, o serviço de alimentação pode ser integrado na categoria das “actividades de rotina” estando, por isso, aparentemente, mais sujeito às orientações regulamentadoras da administração central e à negociação local de interesses e apoios diversos. Estes, que vão desde a gestão das relações individuais e sociais estabelecidas entre os responsáveis camarários e as famílias até aos apoios de natureza político-partidária, são objecto de grande atenção e escrutínio dos eleitores. É claro que, num contexto de rotina e de manutenção do “statu quo” relacional, as decisões que possam alterar tal contexto são mais “difíceis” de tomar;

Por fim, do ponto de vista da “governância municipal”, as decisões sobre o serviço de alimentação estavam sujeitas, quer à participação e avaliação de entidades externas às câmaras (professores e delegados escolares), através de órgãos estatutários de representação (Conselhos Consultivos de Acção Social Escolar), quer à intervenção técnica e administrativa dos funcionários municipais intermédios, quer às estratégias políticas dos decisores camarários.

Neste quadro global de condicionalismos, importa então conhecer mais de perto a “substância” do serviço de alimentação na educação pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico.

Quanto ao pré-escolar, a legislação que o regula¹⁰⁷, ao estabelecer a gratuidade da componente educativa, determinou também que as restantes componentes sócio-educativas (alimentação e prolongamento de horário) seriam comparticipadas pelo Estado de acordo com as condições sócio-económicas das famílias, com o objectivo de promover a igualdade de oportunidades.

Neste sentido, a administração central fixou várias directrizes de funcionamento dos jardins de infância públicos, nomeadamente a flexibilidade de horários de acordo com as necessidades familiares, a obrigatoriedade de audição das famílias para o estabelecimento daqueles horários, a lotação mínima de vinte e máxima de vinte e cinco crianças por sala, a possibilidade de funcionamento com frequência inferior ao mínimo em zonas de baixa densidade populacional, a relação de pessoal não docente por número de salas, os critérios de avaliação da qualidade pedagógica e do acompanhamento técnico, etc., e definiu vários tipos de apoios de natureza pedagógica, financeira e de apoio social às famílias. Para além destes apoios da administração central, os municípios estabeleceram, de forma autónoma, outros apoios sociais que consideravam necessários para a expansão da frequência, como era o caso da oferta de transporte para as crianças que dele necessitavam.

De entre os apoios sociais destacam-se, como indicadores relevantes da capacidade de intervenção municipal, o serviço de alimentação e de prolongamento de horário. Ambos os serviços, ao contrário dos transportes, têm um quadro de suporte financeiro de responsabilidade tripartida, ou seja, um quadro que resulta da comparticipação conjunta do Estado, das famílias e dos municípios.

Para ambos os serviços da componente sócio-educativa, a norma legal¹⁰⁸ determina que a comparticipação familiar é calculada com base em seis escalões de rendimento *per capita*, indexados à remuneração mínima mensal (RMM) e definidos do seguinte modo:

¹⁰⁷ Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro, e Decreto-Lei nº 147/97, de 11 de Junho.

¹⁰⁸ Despacho Conjunto nº 300/97, de 4 de Setembro. Define as normas reguladoras das comparticipações familiares pela utilização de serviços de apoio à família em estabelecimentos de educação pré-escolar.

1º escalão – até 30% do RMM

2º escalão – entre 30% e 50%

3º escalão – entre 50% e 70%

4º escalão – entre 70% e 100%

5º escalão – entre 100% e 150%

6º escalão – mais de 150%.

O valor da comparticipação familiar nos custos conjuntos da alimentação e do prolongamento de horário varia em função destes escalões:

Para cada um dos três primeiros escalões, a comparticipação não deve ultrapassar as seguintes percentagens do rendimento *per capita*:

1º escalão – comparticipação até 15%

2º escalão – comparticipação até 22,5%

3º escalão – comparticipação até 27,5%

Para cada um dos outros três escalões, a comparticipação deve ser igual às seguintes percentagens do rendimento *per capita*:

4º escalão – comparticipação de 30%

5º escalão – comparticipação de 32,5%

6º escalão – comparticipação de 35%.

A mesma legislação estabelece o modo como devem ser repartidos, entre alimentação e prolongamento, estes valores:

Comparticipações familiares (por escalões de rendimento) para alimentação e prolongamento na educação pré-escolar

	1º	2º	3º	4º	5º	6º
Alimentação	Até 10%	Até 12,5%	Até 15%	15%	17,5%	17,5%
Prolongamento	Até 5%	Até 10%	Até 12,5%	15%	15%	17,5%

Entrando em linha de conta com o montante estipulado (334,19 €) para o rendimento mínimo mensal em 2001 (ano a que corresponde a recolha de dados), obtêm-se os seguintes valores mensais para a comparticipação familiar da componente sócio-educativa do pré-escolar (alimentação e prolongamento):

Valores mensais, por escalão, para a comparticipação familiar da componente sócio-educativa do pré-escolar

Escalão	Rendimento <i>per capita</i> (€)	Comparticipação refeição	Valor (€)	Comparticipação prolongamento	Valor (€)
1º	Até 100,25	Até 10%	Até 10	Até 5%	Até 5
2º	Até 167,00	Até 12,5%	Até 20,87	Até 10%	Até 16,7

3º	Até 233,00	Até 15%	Até 34,95	Até 12,5%	Até 29,1
4º	Até 334,19	15%	50,10	15%	50,10
5º	Até 501,19	17,5%	87,70	15%	75,10
6º	Mais 501,19	17,5%	87,70	17,5%	87,70

Considerando que, em média, por mês, cada criança beneficia de vinte e duas refeições, o valor da comparticipação familiar em cada refeição seria, no máximo, de 0,45 € no 1º escalão, até 0,94 € no 2º, até 1,59 € no 3º, 2,27 € no 4º, e 3,98 nos 5º e 6º escalões.

Tendo em conta que o valor da comparticipação do ME por refeição era de 1,25 €, percebe-se que a comparticipação dos municípios permitia um amplo leque de decisões (valores), que podiam ir desde o assumir a totalidade da componente familiar independentemente do grau de “carência” económica das famílias, tornando assim o serviço gratuito para todos, até ao não interferir com os valores máximos atribuídos aos pais.

Como iremos mostrar no Capítulo V, essa variação era marcada pela discricionariedade, por contextos locais específicos e por justificações múltiplas, de natureza mais objectiva ou mais subjectiva.

Quanto ao 1º ciclo do ensino básico, embora na interpretação genérica dos municípios a implementação do serviço de alimentação não constituísse uma obrigação legal na medida em que não tinha um quadro de financiamento tripartido¹⁰⁹ (por ausência da administração central, o serviço dispunha apenas da comparticipação financeira das autarquias e das famílias), a variedade de

¹⁰⁹ Só com o acordo estabelecido em 25 de Outubro de 2005, entre a ANMP e o ME, relativo a “Refeições escolares para alunos do 1º ciclo” é que esta questão foi resolvida, ao considerar-se que “por força do disposto no Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro, e na Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, as refeições escolares dos alunos do 1º ciclo do ensino básico constituem matéria da competência das autarquias locais, pese embora a circunstância de nunca ter sido definido um modelo de financiamento que permitisse aos Municípios acautelar o fornecimento daquelas refeições” e que “a colaboração do Ministério da Educação (...) poderá traduzir-se, entre outros aspectos, na assumpção de parte dos encargos com o fornecimento daquelas refeições”.

Já um ano antes, em 15 de Dezembro de 2004, um outro protocolo entre a ANMP e o ME, tinha tentado resolver a questão, num contexto mais alargado de “requalificação do 1º ciclo do ensino básico”. Aí se previa, na nona cláusula sobre “Aprofundamento da descentralização” que “Os trabalhos (...) incidirão, em especial, sobre o funcionamento dos agrupamentos de escolas e a gestão do pessoal não docente, nos termos da previsão do artigo 28º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, bem como a extensão genérica da acção social escolar ao primeiro ciclo do ensino básico, incluindo o fornecimento de refeições.”

posições municipais face à legislação aplicável¹¹⁰ era ainda maior do que a referida sobre o pré-escolar.

A legislação aplicável, datada de 1985, que entre outras determinações estabelecia que “a *gestão dos refeitórios é da responsabilidade das câmaras municipais*” e que “o *preço de venda das refeições aos alunos será estipulado pelo respectivo município, não podendo exceder o estabelecido para os alunos dos ensinos preparatório e secundário*”, apenas tinha sido objecto de um esclarecimento, vertido num protocolo de 23 de Outubro de 1996 entre ANMP e o ME, nos seguintes termos:

“ (....)

1º

Competências do Ministério da Educação

Ao Ministério da Educação compete:

1. (...)
2. *O fornecimento de refeições escolares aos alunos do 1º ciclo, nas escolas do 2º e 3º ciclos ou nas escolas do 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico, pelo preço das refeições fixadas para os alunos dos 2º e 3º ciclos de escolaridade.*

2º

Competências da Associação Nacional de Municípios

Portugueses

Aos municípios compete:

1. (...)
2. *A comparticipação no valor do custo real refeição/aluno do 1º ciclo, de acordo com os critérios e em idênticos montantes à comparticipação das direcções regionais de educação nos encargos com a alimentação para os alunos dos outros ciclos de escolaridade, estabelecendo, nesse sentido, acordos com as respectivas escolas, nos termos definidos por despacho a publicar anualmente.*
3. *As Câmaras Municipais suportarão o custo total, ou parcial, do preço fixado para a refeição, de acordo com os critérios fixados, no âmbito do respectivo concelho, para o apoio sócio-educativo aos alunos de agregados familiares com dificuldades económicas.”*

¹¹⁰ Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro.

Em 2001, na sequência deste protocolo de colaboração, o ME publicou a legislação que regulava as condições de aplicação das medidas de acção social escolar, da sua responsabilidade, nas modalidades de apoio alimentar, alojamento e auxílios económicos¹¹¹ aos alunos dos 2º e 3º ciclos dos ensinos básico e secundário. Através dessa legislação, foram fixadas as normas para o cálculo da capitação do agregado familiar, o preço das refeições a fornecer aos alunos nos refeitórios das escolas dos 2º e 3º ciclos e secundárias e o valor da comparticipação a pagar pelas direcções regionais às escolas, sempre que os refeitórios fornecessem refeições cujo custo médio fosse superior ao preço fixado aos alunos:

Preços das refeições escolares para os alunos dos 2º e 3º ciclos dos ensinos básico e secundário (em 2001/2002)

	Refeições em refeitórios (€)	Refeições em bufetes (€)
Preço aos alunos	1,17 €	0,84 €
Taxa adicional (1)	0,25 €	
Comparticipação máxima no Custo refeição/alunos	0,22 €	0,12 €

(1) O pagamento era feito através de senha adquirida no dia anterior, sendo devida uma taxa adicional quando tal não se verificasse.

Quanto à relação entre capitação do agregado e escalões para efeito de atribuição dos auxílios económicos às crianças economicamente carenciadas, o mesmo normativo determinava o seguinte:

Auxílios económicos para o 2º ciclo do ensino básico (2001/2002)

Escalão	Capitação	Comparticipação		
		Alimentação	Livros e Material escolar	Activ de complemento curricular
A	Até 153,75 €	100%	94,77 €	Até 100%
B	De 153,75 até 188,00 €	50%	47,64 €	Até 50%

¹¹¹ Despacho nº 15.459/2001, publicado a 26 de Julho de 2001, 2ª série, da Secretaria de Estado da Administração Educativa.

Estas eram, em 2001, as regras e os valores que, por semelhança com o 2º ciclo, as câmaras municipais deviam respeitar nas suas decisões de “gestão” das refeições para as crianças do 1º ciclo que não tivessem acesso aos refeitórios das escolas EB2,3 e secundárias e para os auxílios económicos das mais carenciadas.

De facto, como também iremos ver no capítulo seguinte, as decisões municipais sobre estas matérias variavam entre a implementação de algumas das disposições legais e a sua negação pura e simples. Para os responsáveis municipais que, embora parcialmente, as assumiam, a justificação era “moral” e “política”: as famílias (os contribuintes e eleitores locais) não compreenderiam que as suas crianças tivessem refeição comparticipada no pré-escolar, deixassem de a ter no 1º ciclo e voltassem a beneficiar dela nos 2º e 3º ciclos do básico. Ao mesmo tempo, poucas câmaras queriam correr o risco de serem acusadas de “falta de interesse” sobre uma matéria de delicada sensibilidade social e política, ou de serem menos consideradas quando comparadas com outras que, embora a “expensas próprias”, já implementavam o serviço.

Neste contexto, as decisões municipais sobre a alimentação e os auxílios económicos, traduziam a procura “legítima” de uma relação custo/benefício que lhes fosse favorável, ou seja, que lhes permitisse ter custos mínimos para um máximo de benefícios e beneficiados.

Do lado dos custos reais de confecção, as autarquias ponderam despesas com pessoal, com energia, com alimentos, com transporte, com higiene e limpeza, com aprovisionamento, armazenagem e conservação, com o número de refeições, etc. Do lado dos benefícios, avaliam sobretudo a qualidade da própria alimentação e do serviço prestado, as economias de escala proporcionadas por um número de utilizadores mais alargado e a possibilidade de um planeamento de médio e longo prazos. Para cada município e, dentro de cada município, para cada solução, o balanço entre custos e benefícios implica a tomada de decisão sobre um determinado preço por refeição que, como iremos ver adiante, na maior parte dos casos não correspondia ao custo real de confecção. Sendo este custo, regra geral, superior àquele preço, as câmaras são obrigadas não só a cobrir a diferença, mas também a comparticipar, através de subsídios, no preço fixado para que

nem esse preço ultrapasse os valores de referência fixados pelo ME para as refeições do 2º e 3º ciclos, nem os alunos carenciados deixem de ter o auxílio económico que a lei lhes confere.

Apesar do esforço financeiro e logístico da maior parte das câmaras municipais para cumprir estas regras (que, como já referimos, correspondiam a uma competência não formalmente assumida), apenas pouco mais de 35% das escolas do 1º ciclo beneficiava do serviço de alimentação.

Tal facto só foi reconhecido pelo XVII Governo, em finais de 2005, através de um novo acordo com a ANMP¹¹². Nesse documento, ambas as partes avaliavam a situação nos seguintes termos esclarecedores:

“Tendo presente que a maioria dos alunos do 1º ciclo do ensino básico não tem acesso a refeições escolares, ao contrário do que acontece com os alunos dos restantes níveis de ensino;

Considerando que por força do disposto no Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro, e na Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, as refeições escolares dos alunos do 1º ciclo do ensino básico constituem matéria da competência das autarquias locais, pese embora a circunstância de nunca ter sido definido um modelo de financiamento que permitisse aos Municípios acautelar o fornecimento daquelas refeições;

Importando acabar com esta situação de desigualdade em termos que tornem possível garantir o acesso ao fornecimento de refeições escolares por parte da generalidade dos alunos do 1º ciclo;

O Governo, através do Ministério da Educação (ME), e os Municípios, através da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), no quadro de medidas legislativas tomadas no âmbito da política educacional acordam o seguinte:

(...)

(Acordo ANMP/ME, de 25.10.2005)

Embora não faça parte do âmbito temporal da nossa investigação, é importante sublinhar que este acordo reconhecia a “velha” reivindicação dos

¹¹² Acordo entre a ANMP e ME, de 25 de Outubro de 2005, relativo a “Refeições escolares para alunos do 1º ciclo”.

municípios ao definir um novo princípio de financiamento das “refeições escolares” para o 1º ciclo, que comprometia de igual modo a administração central e a administração local.

Como termo de comparação com o que se passava em 2001/2002, vale a pena referir que este acordo fazia vigorar para 2005/2006 o seguinte modelo de financiamento:

Serviço	Valores	Observações
Preço máximo de refeição	2,50 €	Valor correspondente ao máximo dos refeitórios concessionados
Preço a pagar pelos alunos	1,34 €	Valor igual ao praticado pelas escolas dos 2º e 3º ciclos
Comparticipação da autarquia	0,58 €	50% do valor da refeição abatido ao preço pago pelos alunos
Comparticipação do M E	0,58 €	50% do valor da refeição abatido ao preço pago pelos alunos
Acção Social Escolar (escalões)	A – 0, 00 € B – 0,67 €	Quando os alunos beneficiem da ASE e de acordo com o escalão em que estejam inseridos. O pagamento da refeição dos alunos subsidiados pela ASE continua a ser da competência dos municípios

CAPÍTULO V

A INVESTIGAÇÃO:

DA AMOSTRA À CONSTRUÇÃO DE UMA TIPOLOGIA

5.1

A AMOSTRA, OS QUESTIONÁRIOS E AS FICHAS COM A RECOLHA E O TRATAMENTO DE DADOS

5.1.1 A amostra

Já referimos anteriormente que o trabalho de campo foi realizado no âmbito do projecto “Autarquias e Educação” que conduziu, para além de outros objectivos, ao estudo sobre a capacidade de resposta educativa autárquica no contexto de mudança e desenvolvimento da sociedade portuguesa (MARTINS et alli, 2006)¹¹³.

Nesse âmbito, a metodologia seguida na recolha de dados, integrando um conjunto diversificado de técnicas e processos, procurou equilibrar as dimensões quantitativa e qualitativa (interpretativa) do objecto de estudo e foi aplicada a uma amostra de municípios da Região Norte, tendo como referência o ano lectivo de 2001/2002.

Aqueles municípios não foram escolhidos aleatoriamente, antes foram seleccionados tendo em conta a respectiva representatividade quantitativa e “qualitativa” na NUT III¹¹⁴ a que pertencem, calculada através de alguns critérios objectivos aplicados a indicadores congruentes com as finalidades do estudo e demonstrativos da “paleta de diversidades” que caracteriza cada NUTIII e a própria região norte (NUT II). Do ponto de vista quantitativo, pretendíamos que o número de municípios e estabelecimentos de educação inquiridos permitisse generalizações analíticas que autorizassem a analogia como modo de produção do conhecimento. Qualitativamente, pretendíamos que o conjunto de municípios escolhidos cobrisse as variantes mais significativas dos contextos demográficos, sociais, económicos, educacionais e

¹¹³ O referido estudo foi candidatado, como um projecto de investigação-acção, ao concurso “Projectos de Pesquisa Educativa no País” aberto pela Fundação Calouste Gulbenkian em 2002. Tendo sido seleccionado, foi objecto de financiamento durante o período de tempo em que decorreu o trabalho de recolha de dados e de elaboração de conclusões (2003 a 2005). Foi editado em Maio de 2006, através de um acordo feito entre os autores e a Associação Nacional de Professores.

¹¹⁴ NUT III – Áreas territoriais que, no planeamento europeu e das Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional, correspondem à Nomenclatura de Unidades Territoriais do 3º nível, ou seja, a divisões territoriais entre o Município e a Região (NUT II).

políticos em que os municípios se inserem, de forma a identificarmos possíveis relações entre esses contextos, a intervenção educativa municipal e o objecto de estudo empírico.

Os indicadores de caracterização de contexto considerados pertinentes foram:

- i) A *localização geográfica*, que dava informação sobre o grau de isolamento e acessibilidade, no seio de cada NUTIII;
- ii) A *variação da população residente entre 1991 e 2001*, que permitia distinguir municípios em regressão, estagnação e crescimento demográfico;
- iii) A *densidade populacional*, que permitia ler o tipo de ocupação territorial e os respectivos graus de concentração/dispersão populacional;
- iv) A *escolarização da população residente*, que reflectia a penetração e a influência dos processos de educação;
- v) O *desenvolvimento sócio-económico*, que avaliava os índices de desenvolvimento económico e social, a concentração urbana, a mão-de-obra agrícola, o poder de compra e a escolarização da população residente com quinze ou mais anos;
- vi) E o *partido político* maioritário no executivo municipal.

Os critérios aplicados sobre estes indicadores foram os seguintes:

Quanto à *localização geográfica*, um mínimo de dois e um máximo de quatro municípios pertencentes a cada uma das NUT III, ou seja, entre 25% e 50% do total de municípios de cada NUTIII;

Quanto à *variação da população residente entre 1991 e 2001*, sempre que possível, em cada NUTIII interessavam municípios em cada uma das três situações de dinamismo demográfico (regressão, estagnação e crescimento) e nos casos em que tal não fosse possível, apenas as duas situações extremas;

Relativamente aos indicadores *densidade populacional* e *desenvolvimento sócio-económico*, municípios com valores contrastantes face à média da NUTIII;

Finalmente, sobre o *partido político maioritário no executivo municipal*, interessava um número de municípios que traduzisse a relação de forças interpartidária em cada NUT III e na região.

Da aplicação destes indicadores e critérios resultou a constituição de uma amostra de 26 municípios, que representam aproximadamente 30% dos 86 municípios da região, constituída pelos seguintes municípios por NUT III: Alto Trás-os-Montes: Bragança, Miranda do Douro, Mirandela, Montalegre; Ave: Fafe, Guimarães, Trofa; Tâmega: Lousada, Mondim de Basto, Paços de Ferreira, Resende; Cávado: Amares, Barcelos, Terras de Bouro; Douro: Alijó, Penedono, Vila Real, Torre de Moncorvo; Entre Douro e Vouga: Arouca, Santa Maria da Feira; Grande Porto: Póvoa de Varzim, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia; Minho – Lima: Arcos de Valdevez, Monção, Viana do Castelo.

Os quadros do Anexo V apresentam os valores correspondentes a cada um dos indicadores referidos nos municípios da amostra.

Importa, contudo, destacar alguns valores daqueles indicadores para ilustração da referida “paleta” de contextos.

Assim, no que respeita à população residente em 2001 (último recenseamento geral da população) o valor mínimo era o de Penedono (NUT Douro), com 3.445 habitantes e com uma densidade populacional de 25,8 hab/km², e o valor máximo era o de V. N. de Gaia (NUT Grande Porto) com 288.749 habitantes, a que correspondia uma densidade de 1.711,8 hab/km². Vários municípios tinham, no entanto, densidades populacionais inferiores à de Penedono: Montalegre, com 15,8 (o valor mais baixo dos 26 municípios), Miranda do Douro, com 16,5 e Torre de Moncorvo, com 18,7. Para além de Gaia, apenas mais três dos vinte e seis municípios tinham mais de 100.000 residentes: Guimarães (159.577), Barcelos (122.096) e Santa Maria da Feira (135.964). Abaixo dos 10.000 residentes, para além de Penedono, existiam Miranda do Douro (8.048), Terras de Bouro (8.350), Mondim de Basto (8.574) e Torre de Moncorvo (9.919).

Quanto à variação da população residente entre 1991 e 2001, as maiores perdas verificavam-se em Montalegre (-17,5%), Alijó (-12,3%), Terras de Bouro (-11,2%) e Mondim de Basto (-9,9%), enquanto que os maiores crescimentos se verificavam em Paços de Ferreira (19,9%), Lousada (17,0%), Gaia (16,2%), Póvoa do Varzim (15,8%), Vila do Conde (14,7%) e Santa Maria da Feira (14,6%). Em situação próxima da estagnação Arouca (1,4%) e Mirandela (2,1%).

Sobre os níveis de escolarização da população residente, os valores mais impressionantes são, relativamente a uma escolarização inferior ao 1º ciclo, o máximo de 25,7% em Montalegre e o mínimo de 11,7% em Gaia; com uma escolarização igual ao 2º ciclo, o máximo de 20,8% em Lousada e Amares e um mínimo de 10,3% em Bragança; com uma escolarização igual ao 3º ciclo, um máximo de 11,8% em Guimarães e Barcelos e um mínimo de 7,1% em Arcos de Valdevez; com uma escolarização igual ao ensino secundário, um máximo de 17,8% em Gaia e um mínimo de 6,3% em Resende; e, finalmente, com uma escolarização igual ao ensino superior, um máximo de 15,2% em Vila Real e um mínimo de 3,4% em Terras de Bouro. Aliás, acima dos 10% havia apenas mais três municípios (14,9% em Bragança, 12,4% em Gaia e 11,4% em Viana do Castelo), todos eles, tal como em Vila Real, possuindo instituições públicas e/ou privadas de ensino superior, e igual ou abaixo dos 5% havia mais cinco municípios (5% em Arcos de Valdevez, 4,7% em Mondim de Basto, 4,1% em Paços de Ferreira, 3,8% em Resende e 3,5% em Lousada).

Relativamente ao índice de desenvolvimento económico e social¹¹⁵, os valores mínimos encontravam-se em Resende (0,632), Mondim de Basto (0,694) e Montalegre (0,695) e os valores máximos em Gaia (0,813), Vila do Conde (0,806) e Santa Maria da Feira (0,803), não correspondendo nenhum destes municípios a capitais de distrito. Curiosamente, à excepção de Gaia, nenhum dos outros dois municípios correspondia aos valores mais elevados do índice de poder de compra *per capita*. Para este índice, os valores mais elevados (sendo a referência, no ano 2000, correspondente ao valor 100 na média do país) eram os de Gaia (101,86), Bragança (86,7), Vila Real (84,22), Póvoa de Varzim (80,92) e Viana do Castelo (80,10). No pólo oposto Terras de Bouro (34,48), Resende (36,49), Mondim de Basto (39,21) e Montalegre (40,81). Apenas um (Montalegre) destes municípios correspondia aos valores mais elevados do índice de mão-de-obra agrícola¹¹⁶. Estes surgiam em Torre

¹¹⁵ O Índice de Desenvolvimento Económico e Social (IDES) é um índice, em per milagem, que resulta da adaptação para Portugal do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU. No caso português é composto por quatro índices de base: esperança de vida à nascença, taxa de alfabetização, nível de conforto (consumo de água, electricidade e existência de instalações sanitárias por habitação) e produto interno bruto (PIB). O valor máximo em Portugal, por concelhos, era o de Lisboa (0,947) e o valor mínimo o de Mértola (0,587) sendo o ano de referência 1999 (Fonte: M.E., 2000).

¹¹⁶ Índice de Mão-de-Obra Agrícola (MOA) corresponde ao número de trabalhadores agrícolas permanentes por cada 100 habitantes. (Fonte: INE, 2002)

de Moncorvo (51,14%), Penedono (49,77%), Alijó (49,59%) e Montalegre (48,51%). Com os valores mais baixos Gaia (0,62%), Santa Maria da Feira (2,53), Trofa (3,50%) e Guimarães (4,18%).

Finalmente, uma chamada de atenção sobre o Índice de Educação, que representa a taxa de escolarização da população com quinze ou mais anos de idade em ambos os sexos e cujos valores máximo e mínimo nacionais, no ano de referência -1999 – eram respectivamente 0,977 no Seixal e 0,674 em Idanha-a-Nova: atingia os maiores valores em Gaia (0,966), na Póvoa de Varzim (0,960), Vila do Conde (0,958) e Trofa (0,949) e os valores mais pequenos em Resende (0,785), Montalegre (0,788) e Torre de Moncorvo (0,799).

Uma última palavra sobre o indicador *partido político maioritário no executivo municipal*: não sendo nosso objectivo central estudar as diferenças de intervenção em função da força política maioritária, mas podendo ser este um factor importante no desempenho da intervenção educacional das câmaras, importava escolher um número de municípios que reflectisse “grosso modu” a respectiva relação de forças em cada NUTIII, de forma a, não o “neutralizando”, conseguir reflecti-lo no conjunto da amostra. Assim, no Alto Trás-os-Montes, três municípios (Bragança, Miranda do Douro, Mirandela) têm maioria PSD e um (Montalegre) tem maioria PS; no Ave, dois (Fafe, Guimarães) têm maioria PS e um (Trofa) PS; no Tâmega, dois (Mondim de Basto, Paços de Ferreira) PSD e dois PS (Lousada, Resende); no Cávado, dois (Barcelos, Terras de Bouro) PSD e um PS (Amares); no Douro, dois (Penedono, Vila Real) PSD e dois PS (Alijó, Torre de Moncorvo); no Entre Douro e Vouga, um (Santa Maria da Feira) PSD e um PS (Arouca); no Grande Porto, dois PSD (Póvoa de Varzim e Vila Nova de Gaia) e um PS (Vila do Conde) e no Minho Lima, dois PS (Monção e Viana do Castelo) e um PSD (Arcos de Valdevez). No total, a distribuição é 14 (54%) para o PSD e 12 (46%) para o PS.

5.1.2 Os questionários

Através dos meios informáticos adequados, foi aplicada uma bateria de oito questionários tendo em conta os diversos destinatários, objectivos e responsáveis pela informação/validação da informação.

Os primeiros três (Q1, Q2 e Q3) destinavam-se à caracterização completa (desde as instalações e equipamento até aos recursos humanos docentes e não docentes, passando pelas condições de funcionamento) respectivamente dos jardins de infância, das escolas do 1º ciclo do ensino básico e das escolas ou postos do 2º ciclo do ensino básico mediatizado de cada município da amostra.

Os questionários Q4 e Q5 procuravam recolher informação genérica sobre a actividade educacional das câmaras bem como sobre a respectiva organização e gestão internas, no que respeitava aos serviços educativos.

Os questionários Q6 e Q7 destinavam-se aos agrupamentos escolares (quer verticais, quer horizontais) e às escolas EB2,3 e Escolas Secundárias não agrupadas, procurando recolher informação que permitisse caracterizar a relação dessas unidades organizacionais com as respectivas autarquias, em diversos domínios do seu funcionamento.

Por fim, o Q8, dirigido às associações de pais e encarregados de educação (APEE) ou às comissões de pais de cada unidade organizacional, pretendia elucidar a relação dessas entidades com as câmaras.

Todas as respostas aos questionários, do Q1 ao Q5, eram validadas pelos responsáveis camarários, depois de preenchidos pelos estabelecimentos de ensino ou pelos serviços da autarquia. A prestação de informação e validação dos Q6 e Q7 competia aos professores responsáveis pelo respectivo órgão executivo e a informação relativa ao Q8 era da responsabilidade do dirigente associativo.

Tendo em conta o objecto e os objectivos do estudo empírico, importa aqui referir com algum detalhe as questões que, nos questionários Q1 e Q2, directamente se relacionavam com a competência dos municípios, ou seja que se destinavam aos estabelecimentos de educação pré-escolar e às escolas do

1º ciclo do ensino básico, especificamente na parte respeitante aos *Apoios Sociais*. Antes de o fazermos, porém, importa referir que, com excepção do Q8, o retorno de respostas foi excelente.

Através do questionário Q1, todos os jardins de infância públicos de cada um dos vinte seis municípios (no total, 710) foram inquiridos, tendo – se obtido 701 respostas, ou seja, um retorno de 99%.

De igual modo, através do Q2, foram inquiridas todas as escolas do 1º ciclo do ensino básico públicas de cada um dos municípios da amostra (no total, 1.258), tendo-se obtido 1.248 respostas (99%).

O número de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico públicos existentes em cada município da amostra contemplava aqueles estabelecimentos que, embora não tivessem funcionado no ano lectivo de 2001/2002, ainda constavam da rede pública.

Embora o texto dos questionário Q1 e Q2 (o questionário Q3 não é apresentado nem tratado porque é igual ao Q2), na parte respeitante aos apoios sociais no pré-escolar e no 1º ciclo, esteja disponível no Anexo VI, importa aqui tecer algumas considerações sobre eles que permitam, não só, justificar as perguntas formuladas, mas também compreender a organização que adoptámos para a apresentação dos respectivos resultados, que é feita no Anexo VII, através de fichas correspondentes a cada um dos municípios da amostra.

Questionário aos jardins de infância (Q1)

Como referimos no ponto 4.3, o nosso objectivo era conhecer o modo como a competência de “gestão dos refeitórios escolares” era exercida por cada uma das câmaras. No caso da educação pré-escolar, as refeições, ou mais correctamente os “serviços de alimentação”, integram-se nos *apoios sócio-educativos* que incluem também o prolongamento de horário, estando ambos ligados por regras de execução que também já descrevemos em pormenor.

Assim, sobre as refeições, importava conhecer em cada jardim de infância qual ou quais as entidades que as confeccionavam: se era o próprio jardim ou se era uma empresa, uma instituição de solidariedade social, uma

escola do 1º ciclo vizinha ou do mesmo agrupamento, uma escola do 2º, 3º ciclos e / ou sec, um particular ou um restaurante. As decisões camarárias sobre esta questão eram relevantes, quer do ponto de vista da rentabilização dos equipamentos eventualmente instalados nos estabelecimentos de educação e ensino do município e da capacidade de mobilização dos respectivos recursos humanos, quer do ponto de vista dos custos inerentes do serviço para as famílias e para a própria autarquia.

Por isso se perguntava o custo da confecção da refeição por criança, através da média mensal, o preço fixado pela autarquia por refeição e por criança, e a média diária de refeições servidas. As respostas a estas questões permitiam-nos quantificar as diferenças, caso existissem, entre custos de confecção e preços fixados aos utentes. Relativamente a estes, importava saber se cada câmara aplicava ou não as orientações e prescrições do Despacho Conjunto nº 300/97, sobre a comparticipação familiar. Em caso afirmativo, cada jardim de infância indicava o número de crianças por escalão de rendimento e qual a percentagem fixada. Em caso negativo, se a câmara decidia não aplicar o normativo, cada jardim indicava quantos e quais eram os novos escalões, se tivessem sido definidos, quantas crianças estavam em cada um deles e qual o valor da comparticipação mensal familiar por refeição em cada um dos novos escalões.

Estes dados permitiam-nos avaliar câmara a câmara, quer o grau de (in)observância dos condicionalismos formais, quer o grau de (in)adequação da legislação relativamente aos contextos sociais específicos. Por outro lado, possibilitavam-nos a compreensão das alternativas postas em prática pelos decisores e abriam-nos as portas do vasto mundo de justificações múltiplas por eles referidas.

As mesmas questões eram colocadas sobre o serviço de prolongamento de horário, permitindo-nos assim cruzar informação e comparar estratégias. Nem todas as câmaras, como iremos demonstrar, ofereciam este apoio sócio-educativo e, dentro do grupo que o ofereciam, nem todas o interpretavam e executavam da mesma forma. Sempre que possível, os dados recolhidos sobre o prolongamento funcionavam como “variável de controlo” relativamente ao processo de análise do serviço de alimentação.

Finalmente, e embora não esteja incluída no leque de competências camarárias formais como medida de apoio social, a possibilidade do transporte das crianças da educação pré-escolar era assumida como *competência informal* ou como *não-competência* por algumas câmaras que consideravam esse serviço importante, não só para o aumento da frequência, mas também no acesso aos serviços de alimentação e prolongamento de horário. Por isso, questionávamos os jardins de infância sobre o número de crianças transportadas, distinguindo a situação específica do transporte de crianças com necessidades especiais, o tipo de transporte utilizado (carrinha da câmara, carrinha da junta de freguesia, transporte público concessionado, outro qualquer identificado), o custo mensal do transporte (não incluindo as crianças deficientes) e o custo mensal do transporte de crianças deficientes.

Com esta informação, podíamos estabelecer algumas relações entre as prioridades políticas referidas pelos responsáveis autárquicos no domínio educativo e as estratégias utilizadas. Por exemplo, para algumas câmaras “a *expansão da frequência do pré-escolar*” era apontada como a primeira preocupação e, por isso, implementavam o correspondente serviço de transporte, mesmo sabendo que não dispunham do apoio financeiro do Estado. Simultaneamente, permitia-nos avaliar em que medida “o *grande investimento em transportes, não apoiado pela administração central*” correspondia de facto ao aumento de frequência deste subsistema.

Importa referir que os primeiros pontos deste questionário se destinavam à recolha de informação sobre o número de crianças, sobre o tipo de edifício, sobre o tipo de espaços existentes (entre outros, cozinha e refeitório), sobre as condições de funcionamento (instalação telefónica, abastecimento de água, tipo de aquecimento, equipamento informático, dispositivos de segurança), sobre o pessoal auxiliar e sobre o pessoal afecto ao prolongamento de horário. O questionário terminava com alguns pontos relacionados com as actividades pedagógicas e complementares, com as despesas de manutenção e funcionamento e com o tipo de participação dos pais.

Todas estas questões permitiam a caracterização completa de cada jardim de infância e a contextualização do serviço de alimentação. Como é óbvio, apenas os dados relacionados com a gestão deste serviço foram objecto de análise e sistematização, em função dos objectivos pretendidos.

Questionário às escolas do 1º ciclo do ensino básico (Q2)

Basicamente, a estrutura deste segundo questionário é idêntica à do primeiro. Também aqui se procedeu ao questionamento dos mesmos pontos, com excepção daquilo que se referia ao prolongamento de horário, porque no ano a que se reportavam as informações pedidas (ano lectivo de 2001/2002) esse serviço não existia no 1º ciclo. Mas, no quadro de intervenção formal e informal das câmaras respeitante ao 1º ciclo, havia mais algumas diferenças face ao pré-escolar: concretamente nos auxílios económicos aos alunos carenciados, a inquirição tinha que ser adaptada.

Assim, quanto ao serviço de refeições, também aqui entendido no conjunto de medidas de apoio sócio-educativo, eram pedidas informações sobre a entidade que as confeccionava, a média diária de refeições servidas, o custo de confecção de cada refeição, o preço fixado pela autarquia por refeição e por criança e o preço fixado pelos pais por refeição e por criança. Esta última questão justificava-se pelo pressuposto de, em muitos casos, serem as comissões de pais as entidades em quem as câmaras delegavam a “gestão” total do serviço. Os resultados apurados vieram mostrar que, de facto, essa situação era residual quando comparada com as outras entidades envolvidas.

As questões colocadas sobre o transporte escolar eram também iguais às do questionário Q1: número total de crianças transportadas, número de crianças com necessidades especiais transportadas, tipo de transporte, custo mensal do serviço e participação dos responsáveis escolares no conselho consultivo municipal de transportes.

Já quanto à acção social escolar e aos auxílios económicos directos, as questões eram diferentes das do pré-escolar, na medida em que, por um lado, nos auxílios, para além das refeições, estavam envolvidos livros e outro material escolar do aluno e, por outro lado, sendo a comparticipação financeira também tripartida, tal como no pré-escolar (uma parte pelo ME, outra pela autarquia e outra pelos pais), tinha critérios diferentes no que respeita ao apoio económico concedido aos alunos carenciados, critérios esses que deveriam ser idênticos aos aplicados nos 2º e 3º ciclos do ensino básico.

Daí que as questões postas a cada uma das escolas do 1º ciclo de cada um dos municípios se relacionassem com o número de escalões fixados pela autarquia, com os valores de capitação por escalão e com o número de crianças abrangidas por escalão. Simultaneamente, pediam-se os dados sobre a percentagem de comparticipação da câmara, em cada escalão, nas refeições, no material escolar, nos livros ou, conjuntamente, nos livros e no material escolar. Por fim, era solicitado que as escolas indicassem o preço que o aluno tinha que pagar por refeição em cada um dos escalões.

Tal como para o pré-escolar, estes dados permitiam-nos avaliar câmara a câmara, até que ponto eram respeitados os condicionalismos formais, ou se eram postas em prática alternativas e, neste caso, de que tipo, com que finalidades e com que resultados.

Na medida em que os objectivos e a necessidade de contextualização eram os mesmos, os primeiros e os últimos pontos do questionário às escolas do 1º ciclo eram em tudo idênticos aos do questionário aos jardins de infância. Ainda assim, para se demonstrar o grau de detalhe na informação procurada e recebida, referimos o exemplo do levantamento dos espaços: eram pedidas informações sobre o número de salas de aula, a partilha de espaços com JI ou com EBM, a existência de sala polivalente, espaço de biblioteca, sala de professores, sala de informática, número de salas de aula com ponto de água e esgoto, cozinha, refeitório, espaço coberto para a educação físico-motora, espaço descoberto para o mesmo fim, instalações sanitárias de adultos, instalações sanitárias de crianças (número de sanitas e lavatórios), instalações sanitárias para crianças com necessidades especiais e a área de recreio.

A maior parte da informação foi obtida através dos questionários. No entanto, a elucidação de omissões, dúvidas e justificações, bem como o esclarecimento de processos, sobretudo os relacionados com o modo como os responsáveis camarários punham em execução a sua política de apoios sociais, obrigou a reuniões presenciais em cada um dos municípios da amostra. Em todos esses momentos de trabalho, nalguns casos mais do que uma vez, foi “devolvida” a informação tratada e validados, através de acta, os dados fornecidos.

5.1.3 Fichas de recolha e tratamento de dados: apresentação e considerações gerais

Por razões que se prendem com os compromissos de confidencialidade assumidos junto de cada uma das câmaras municipais, as respectivas fichas são apresentadas sem qualquer identificação, usando-se apenas uma letra maiúscula para as referirmos. A mesma letra de referência será usada, quer na análise caso a caso, quer na análise de conjunto que faremos no ponto seguinte. Para salvaguarda da confidencialidade, a respectiva ordem de apresentação, como é óbvio, não corresponde à ordenação com que o município aparece na amostra, nem obedece a qualquer outro critério, do tipo ordem alfabética, dimensão ou localização geográfica.

Para que a leitura, análise e sistematização dos dados pudessem ocorrer sem alteração dos critérios usados caso a caso, todas as fichas obedecem ao seguinte modelo de organização:

Referência do município (letra maiúscula)

Educação pré-escolar

Serviço de alimentação (refeições)
Serviço de prolongamento de horário

1º Ciclo do ensino básico

Serviço de alimentação

Transportes escolares

Na educação pré-escolar
No 1º Ciclo do ensino básico

Auxílios económicos directos no 1º Ciclo

Resumo analítico

Nas considerações gerais sobre os resultados da análise do conjunto das fichas vamos também utilizar a mesma organização, com a ressalva de que apenas para os “resumos analíticos” vamos discriminar cada um dos municípios. Obviamente, para que o leitor possa aceder aos dados que nos levaram a cada um dos resumos, deverá consultar a respectiva ficha de caracterização que, como já dissemos, se encontra no Anexo VII.

Educação pré-escolar: serviço de alimentação.

A primeira constatação geral é a de que este serviço estava, em 2001/2002, longe da universalidade de oferta. Dos 701 jardins inquiridos, apenas 513 (73%) disponibilizavam refeições. As razões são, essencialmente, de duas ordens: por um lado, de natureza sócio-cultural, já que muitas famílias não confiam nas “instituições” e preferem responsabilizar-se directamente pela alimentação das suas crianças e, por outro lado, de natureza administrativa, organizacional e de política autárquica, na medida em que alguns municípios deliberadamente não estabeleceram os acordos com o ME porque não os consideravam “rentáveis” do ponto de vista da lógica “custo/benefício”.

A segunda constatação diz respeito à procura do serviço: apenas pouco mais de metade (55%) das crianças inscritas beneficiavam das refeições. Esta diferença relaciona-se sobretudo com os contextos sociais, económicos e culturais onde se integram os jardins, com as respectivas condições de funcionamento e organização e com as “negociações” entre responsáveis autárquicos e as famílias. Aliás, convém referir que não havia uma relação biunívoca entre a cobertura da oferta do serviço de alimentação e a sua procura, já que no conjunto de municípios onde a oferta do serviço era de 100% (em oito municípios, todos os jardins disponibilizavam as refeições) a percentagem de crianças abrangidas variava entre os 32% e os 100%. Naturalmente, à medida que a oferta diminuía, mais se induzia a diminuição da procura: em catorze municípios em que a oferta variava entre os 50% e os 99% de jardins, os níveis de procura variavam entre 26% e 89% e nos quatro municípios que tinham uma oferta inferior a 49%, apenas beneficiavam do serviço 6% a 42% das crianças inscritas.

A terceira constatação é a de que as soluções encontradas pelos responsáveis camarários para a operacionalização do serviço variavam muito de município para município e, em muitos casos, dentro de cada município. Apenas cinco municípios tinham uma única entidade de confecção, curiosamente diferente em cada um deles: num caso, eram um ou mais jardins de infância, noutro caso era apenas a EB2,3 local, noutro uma empresa e em

dois municípios eram IPSS. Na situação oposta, com cinco, seis ou sete entidades fornecedoras de natureza distinta, existiam três municípios:

MUNICÍPIO E

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em						
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante
39	8	15	-	3	6	3	4
100%	20,5%	38,4%	-	7,7%	15,4%	7,7%	10,3%

MUNICÍPIO H

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em						
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante
49	3	16	19	1	2	5	3
100%	6,1%	32,7%	38,8%	2,0%	4,1%	10,2%	6,1%

MUNICÍPIO T

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em						
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante
10	-	2	-	1	1	1	5
100%	-	20%	-	10%	10%	10%	50%

(Fichas de caracterização dos municípios E, H e T – ANEXO VII)

Por outro lado, enquanto oito municípios recorriam exclusivamente aos recursos endógenos do sistema educativo local, ou seja, às unidades locais de educação e ensino (jardins, escolas do 1º ciclo e EB2,3), mobilizando os seus recursos (instalações, equipamentos, pessoal auxiliar, monitores e professores) e partilhando ou delegando a gestão do serviço com os responsáveis escolares, em três municípios apenas eram mobilizadas entidades privadas, com as quais as respectivas câmaras estabeleciam contratos de prestação do serviço.

A diversidade de soluções encontradas para a operacionalização do serviço tem a ver, por um lado, com a interpretação muita lata da competência de “gestão dos refeitórios”, inscrita na legislação de 1999 (Lei nº 159/99, de 14 de Setembro) ainda em vigor, e, por outro lado, com as condições objectivas existentes em cada local e em cada município.

A conjugação de factores subjectivos, em particular as interpretações políticas dos responsáveis camarários sobre o significado e alcance do conceito de “gestão” e o sentido por eles atribuído ao “bem comum” educativo, com as condições objectivas (existência ou não de cozinha e refeitório nos jardins, o número de crianças que os frequentam e que manifestam em beneficiar das refeições, os encargos envolvidos com o recrutamento e gestão do pessoal de cozinha e de acompanhamento da refeição, o controlo de qualidade das refeições, a existência de outras entidades e equipamentos que podem fornecer o serviço a preços “mais interessantes” ou que dispõem de condições que facilitam a sua distribuição, a relação custo/benefício de cada solução e as economias de escala de cada solução) determina, para cada município, a “melhor combinação de soluções”.

Como seria de esperar, a maioria dos municípios (16 em 26) aproveitava a capacidade instalada (cozinhas, refeitórios e pessoal auxiliar) nos próprios jardins, mas esse aproveitamento quase nunca chegava para cobrir todas as necessidades. Daí, também, o recurso a outras entidades, nomeadamente às escolas do 1º ciclo já intervencionadas com esse objectivo. É razoável admitir que os cinco municípios que repartiam a confecção das refeições entre jardins e escolas do 1º ciclo, o faziam para rentabilizar instalações e equipamentos através de economias de escala proporcionadas pelas crianças que, frequentando o 1º ciclo, também estavam interessadas em beneficiar de refeição. A mesma lógica de decisão gestionária estava presente nos treze (50%) municípios que tinham entre os seus diversos fornecedores, pelo menos uma escola EB2,3.

Já referimos que três dos vinte e seis municípios da amostra não tinham, entre os seus “fornecedores”, nenhum estabelecimento de educação. É provável que, nalguns destes casos, as decisões tomadas reflectam uma concepção de gestão do serviço de alimentação mais condicionada pelas características do seu parque e da sua rede escolares do que por considerações ligadas à influência das lógicas de mercado. Mas, também não pode ser posta de parte a hipótese de, entre esses casos, existir a situação inversa.

Como se repartiam, pelos diversos tipos de fornecedores, os jardins com o serviço de alimentação (513)?

Cerca de um quarto (133 jardins, representando 25,9% do total de jardins com serviço de alimentação) auto-sustentava-se, isto é, utilizava os seus próprios recursos na confecção das refeições. Um pouco mais de um quinto (20,9%) tinha por fornecedor uma empresa e um pouco menos de um quinto (18,9%) recorria às IPSS. Em 16,8% dos jardins, os fornecedores eram escolas do 1º ciclo e em 8,4% eram escolas EB2,3. Em 4,7% eram restaurantes e, residualmente, em 1,9%, eram entidades particulares, geralmente familiares ou pais constituídos em comissão para o efeito. Apenas treze jardins (2,5%) não responderam a esta questão do questionário.

Destes números e percentagens importa reter que um em cada quatro jardins de infância confeccionava a refeição com os seus próprios meios. Se tivermos em conta que o número de jardins que dispunham de cozinha era de 378, constatamos que apenas 35,2% tirava partido daquele equipamento. Se, nos outros 245, as refeições eram confeccionadas por outras entidades, seria lícito concluir que o investimento inicial feito pelas autarquias no equipamento cozinha daqueles jardins foi “mal calculado”.

Do ponto de vista dos responsáveis camarários, o que é que os leva a este tipo de “gestão dos refeitórios escolares”?

A procura legítima de uma relação custo/benefício que lhes seja favorável, isto é, a procura de menores custos de confecção para um máximo de benefícios para os utilizadores. Do lado dos custos da confecção, contabilizam despesas com pessoal, com energia, com alimentos, com limpeza, com aprovisionamento, transporte e armazenagem, com o número de refeições, etc., em suma, com os custos reais de confecção. Do lado dos benefícios, avaliam sobretudo a qualidade do serviço, as vantagens nas economias de escala na fixação de preços (quando os fixam...) e a possibilidade de planeamento de médio e longo prazos. Mas não ponderam o sentimento de “perda”, real e simbólico, da não utilização das cozinhas dos jardins e dos investimentos neles realizados, não ponderam a importância pessoal e social do envolvimento das comunidades educativa e local e não ponderam os efeitos educativos conseguidos com uma gestão de proximidade, avaliada e regulada.

É, em parte, por isso que, no balanço entre custos e benefícios, pareça ser decisivo para os responsáveis autárquicos (camarários ou das juntas de

freguesia) o factor “preço da refeição” para as crianças, mais do que o factor “qualidade das refeições” ou o factor “mobilização de vontades e capacidades dos actores locais” (crianças, familiares, pessoal não docente, professores).

Ainda assim, ainda que a questão prioritária seja a do preço da refeição à criança, o enorme leque de valores proporcionado pelos modos de “gestão dos refeitórios” entre câmaras ou dentro da mesma câmara, demonstra que algo está errado nessa prioridade e nessa gestão.

Vejamos o que resulta da análise das fichas de caracterização dos vinte e seis municípios inquiridos.

Em cinco (19,2%) o serviço de refeições era gratuito, isto é, todos os encargos financeiros que resultavam da confecção eram suportados pelas câmaras, à excepção do apoio que o Estado lhes conferia através dos Acordos. Nalguns casos, como por exemplo no município M, esse apoio estatal era suficiente para cobrir as despesas:

“ (...)

Em ambos os casos, confecção nos próprios jardins e confecção na empresa, a refeição tinha o mesmo preço de custo: 1,47 €

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	Jl	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
10	2	-	8	-	-	-	-	10
100%	20%	-	80%	-	-	-	-	100%

(...)

A câmara não determinou comparticipações familiares para os dois serviços de apoio sócio-educativo, nem estabeleceu escalões, tal como estava legalmente definido, e, conseqüentemente, também não aplicou as percentagens de comparticipação familiar previstas na mesma legislação. Considerou a gratuidade das refeições para todas as crianças, independentemente do rendimento do respectivo agregado familiar, justificando esta decisão com a necessidade de se promover o aumento da frequência do pré-escolar.

Este procedimento não trouxe desvantagens económicas para a autarquia, na medida em que a comparticipação prevista no protocolo com o ME, abrangendo 12 meses, cobria as despesas.

Conclui-se que houve, da parte da câmara, uma estratégia de prioridade à alimentação com o menor custo possível para as famílias. No entanto, com o procedimento adoptado, a

câmara introduziu alguma injustiça relativa já que o benefício foi igual para todas as crianças, quer para aquelas que necessitam da gratuidade, quer para as que dela não necessitavam.”

(Ficha de caracterização do município M – ANEXO VII)

Noutros casos, tal compensação não existia e, por isso, o serviço “dava grandes prejuízos, difíceis de quantificar”¹¹⁷.

Por outro lado, em seis municípios (23,1%) os responsáveis afirmavam desconhecer o preço das refeições pago pelos pais. Este era o caso, por exemplo, do município D:

“ (...)

A larga maioria dos jardins tinha o serviço de alimentação através de empresas e de instituições de solidariedade social:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em						
	Jl	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante
11	1	1	4	5	-	-	-
100%	9,1%	9,1%	36,4%	45,5%	-	-	-

(...)

Tão pouco decidi um preço para cada um dos serviços.

Entregou à entidade que fornecia o serviço de refeições (...) a verba recebida do ME, respectivamente 27,45 € por criança / mês para refeição e 26,8 € por criança / mês para prolongamento. A entidade fornecedora é que decidia o preço a pagar pelas famílias. Sempre que este excedia o valor que a câmara recebia do ME, a diferença era paga pela família da criança.

Já referimos que a autarquia não estabeleceu os escalões (...). Também não fixou um preço de custo ao aluno por refeição e por prolongamento.

Tendo em conta esta estratégia de actuação, e porque não tinha retorno da informação, a câmara não dispunha de dados que lhe permitissem calcular o custo da refeição ou do prolongamento para as famílias.

Dado que o número de crianças que usufruíam de ambos os serviços era consideravelmente inferior ao número de crianças protocoladas com o ME, e porque a câmara só atribuía a verba recebida através desses protocolos, conclui-se que no seu exercício anual de “gestão” destes serviços do pré-escolar a câmara possa ter tido um saldo positivo, até

¹¹⁷ Tendo em conta o tipo de organização contabilística, as próprias câmaras municipais tinham enorme dificuldade em quantificar despesas e receitas atribuíveis à gestão das refeições, pelo que se tornava impossível saber o valor dos respectivos défices.

porque o número de meses (12) compartilhados pelo ME era superior ao número de meses em que a câmara tinha que «fazer despesa».

(Ficha de caracterização do município D – ANEXO VII)

Como se verifica através deste exemplo, as tarefas e responsabilidades de “gestão dos refeitórios” parecem terminar no momento em que as câmaras delegam ou contratualizam com entidades terceiras a competência da confecção das refeições e a correspondente fixação de preços. As entidades fornecedoras é que estabeleciam os valores a pagar pelas famílias, muitas vezes não informando sequer as câmaras do respectivo montante ou dos critérios aplicados na compensação sócio-educativa. Procedendo deste modo, a câmara D e os fornecedores nunca tinham “prejuízos de exploração” porque *“Sempre que este excedia o valor que a câmara recebia do ME, a diferença era paga pela família da criança”*. Mas para que assim fosse, no caso em apreço, o número de crianças realmente beneficiadas com o serviço era inferior ao número de crianças protocoladas com o ME. Ou seja, indevidamente o ME financiava um modo de gestão não congruente, quer no volume e no tipo de beneficiados, quer na duração desse benefício, com os objectivos que ele próprio tinha estabelecido para aquele apoio social.

Tão significativo como estes casos de desconhecimento oficial dos preços estipulados pelas entidades confeccionadoras e gestoras era a situação de um dos vinte e seis municípios que afirmava que o preço da refeição para os pais era variável de jardim para jardim, de 0,50 € a 1,75 €, em função da entidade fornecedora de cada estabelecimento. Havia, nesta gestão, uma objectiva violação de direitos e deveres de equidade intramunicipal neste serviço, eventualmente justificada pela negociação de outras compensações familiares noutros serviços.

Pesem embora estes casos, a situação mais comum, verificada em catorze dos vinte e seis municípios (53,9%) era a existência de um preço único por município para os pais, diferente de zero. Esse valor oscilava entre um mínimo de 1,00 €, que ocorria em três municípios, e um máximo de 1,55 €, sendo a média de 1,21 €, que, em escudos, correspondia a 242.00. Será aceitável considerar este valor como “preço de referência” da refeição para as crianças do pré-escolar. Ora, reportando-nos ao ano lectivo de 2001/2002 e ao

valor de comparticipação do ME por refeição, 249.00 ou 1,25 €, verifica-se existir uma diferença, em média de 7.00 ou 0,04 € favorável aos municípios que fixaram preços próximos daquela referência. Nalguns municípios, era na utilização daquela margem de manobra que se baseava a política de discriminação positiva de apoio às famílias mais carenciadas, praticada no sentido da promoção do acesso à educação pré-escolar.

Ora, é justamente sobre as políticas concretas de apoio sócio-educativo, e em particular sobre a implementação do serviço de alimentação, que importa reflectir tendo como base os dados vertidos nas fichas de caracterização.

Como já referimos anteriormente, a legislação em vigor desde 1997 estabelece que as famílias devem comparticipar integradamente nos custos da alimentação e do prolongamento de horário (quando ambos existam). Esta comparticipação obedece a regras que já expusemos. Se tudo se passasse de acordo com tais regras, a comparticipação das autarquias representaria teoricamente uma “receita” positiva e variável entre 0.06 € (correspondente ao 1º escalão dos apoios sócio-educativos, na hipótese mais desfavorável para a autarquia, da comparticipação familiar ser 0.00 €) e 4,04 € (correspondente ao 6º escalão dos apoios).

No entanto, a situação real é bem diferente.

Desde logo porque o preço de custo da confecção das refeições era, na maior parte dos casos, superior ao “preço de referência” a pagar pelas famílias na medida em que este resultava da “negociação entre câmaras e munícipes: veja-se, por exemplo, o caso do município A:

“ (...)

Entidades de confecção das refeições

<i>JIs com alimentação</i>	<i>Refeições confeccionadas em</i>						
	<i>Jl</i>	<i>1º CEB</i>	<i>Empresa</i>	<i>IPSS</i>	<i>EB2,3</i>	<i>Particular</i>	<i>Restaurante</i>
9	8	-	-	1	-	-	-
	89%	-	-	11%	-	-	-

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

<i>Jl (max.)</i>	<i>Jl (min.)</i>	<i>IPSS (max.)</i>	<i>IPSS (mín.)</i>	<i>Média</i>	<i>Preço às crianças</i>
2,0 €	2,0 €	2,5 €	2,5 €	2,25 €	1,18 €

Como se verifica, o preço fixado às crianças por refeição era, em qualquer dos dois casos, inferior ao preço de confecção.

(Ficha de caracterização do município A – ANEXO VII)

O preço a pagar pelas famílias era, na maior parte dos casos analisados, um “preço político”, que não traduz o custo real do serviço e que, por isso, não corresponde ao valor que cada município pagava às entidades que confeccionava, as refeições.

Ao mesmo tempo, como para a maior parte das câmaras inquiridas era muito importante que a componente da comparticipação familiar fosse a menor possível, as caras estabeleciam primeiro um determinado valor para aquela comparticipação, que, como já vimos, chegava a ser 0.00 € para todas as crianças, carenciadas ou não, e só depois é que decidiam sobre os custos de confecção e sobre os métodos como iriam resolver eventuais situações deficitárias.

Seria interessante determinar com rigor, para cada município, a relação entre os custos reais de confecção e os preços fixados para o serviço. Tal exercício é de difícil realização pelas razões já apontadas: grande diversidade de entidades fornecedoras, falta de informação nas próprias câmaras¹¹⁸, procura intencional de economias de escala, nomeadamente quando as refeições abrangem crianças de outros níveis de ensino, não imputação de custos com pessoal, sobretudo quando as refeições são confeccionadas nos próprios jardins, grandes variações na relação entre entidades fornecedoras, câmaras e jardins, e grandes variações na interpretação e aplicação da legislação específica, etc. Ora, esta última questão é determinante na definição das políticas municipais sobre o assunto.

As decisões dos responsáveis camarários relativamente às regras e orientações sobre o apoio económico às famílias para acesso ao serviço de alimentação podem-se agrupar em três conjuntos: o daqueles que as aplicam integralmente, representando a minoria dos municípios (três em vinte e seis, ou

¹¹⁸ Sobre esta matéria, são as próprias câmaras que afirmam não dispor de valores reais mas apenas de estimativas que, na maior parte dos casos, demonstram que o seu esforço financeiro era muito significativo.

seja, 11,5%), o dos que as aplicam apenas parcialmente (oito municípios no mesmo universo da amostra, ou seja, 30,8%) e o grupo maioritário (quinze em vinte e seis, 57,7%) dos que, em absoluto, não as aplicam.

Para além dos municípios que determinavam a gratuidade e dos que atribuíam às entidades fornecedoras a totalidade da verba recebida do ME, não intervindo na regulação e controlo do serviço, nem sequer ao nível do respectivo preço às famílias, mesmo aqueles municípios que aplicavam apenas parcialmente as normas, estabeleciam novos escalões de capitação e/ou novas percentagens para a comparticipação familiar. Veja-se o caso do município B:

“ (...)

Para a determinação da comparticipação familiar a autarquia estabeleceu seis escalões, tal como está legalmente definido (ver ponto 4.3), e para a definição dos escalões também aplicou as determinações legais: 1º escalão – rendimentos per capita até 30% do RMN (em 2001/2002 seria 30% de 348, 00 €, ou seja, 104,40 €), etc., até ao 6º escalão – rendimentos per capita superiores a 150% do RMN. Ao rendimento calculado, aplicou as percentagens também definidas na lei para determinar as comparticipações familiares. Daí resultaram comparticipações individualmente calculadas que se traduziam num preço a pagar pelo serviço que poderia ir de zero a um euro (valor máximo) por refeição. Deste modo, a câmara permitiu que cada criança beneficiasse sempre de uma comparticipação autárquica, independentemente do escalão a que pertencesse.

Os escalões, as percentagens e o preço a pagar pela refeição eram os seguintes:

Modo de operacionalização das refeições

Escalões	Refeição		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)
1º	48	De 0 a 0,45	De 0 a 10
2º	45	De 0,56 a 0,94	Até 12,5
3º	29	1,00	Até 15
4º	2	1,00	15
5º	15	1,00	17,5
6º	46	1,00	17,5
total	185	-	-

Com este procedimento, houve benefício para as famílias das crianças inseridas em qualquer escalão a partir do 3º. Isto porque a autarquia fixou um limite máximo para custo da refeição à família, 1,00 €, que era inferior ao custo real da mesma e ao valor que pagariam pela aplicação da percentagem se não tivesse existido essa redução de preço. Isto significa, por

exemplo, que uma família inserida no 4º escalão com um rendimento per capita de 348,00 €, poderia pagar até 52,00 € mensais pelo serviço. Ora, como o custo real do serviço à câmara era de 1,75 €, seria esse o valor da sua comparticipação uma vez que não poderia pagar mais do que o custo real. Como já foi referido, esta política de redução de preços beneficiou mais as famílias dos escalões acima do 3º do que as outras.”

(Ficha de caracterização do município B – ANEXO VII)

Este procedimento leva a concluir que a não aplicação total ou parcial das regras legais se devia à interpretação de que elas estavam desadequadas e desajustadas face à realidade sócio-económica dos municípios em 2001/2002. Essa conclusão é reforçada pelo facto de, naqueles que aplicavam parcialmente a legislação, serem preferencialmente introduzidas alterações nos próprios critérios que justificavam os valores-limite dos escalões de capitação definidos pela legislação. De facto, compulsando as alterações introduzidas por cada uma destas câmaras, verifica-se que elas são feitas no sentido da diminuição da comparticipação familiar, obtida quer pelo abaixamento dos limites de cada escalão, quer pela diminuição da respectiva percentagem.

Deste ponto de vista, percebe-se o “radicalismo” da gratuitidade das refeições deliberada por quase 20% dos municípios inquiridos. Trata-se, sem dúvida, de uma decisão gestionária “arriscada” no que respeita às regras de gestão orçamental dessas câmaras, que, descontados os apoios do ME, tinham que suportar todos os encargos a que já nos referimos.

Quanto aos custos reais de confecção, que correspondiam, nalguns casos, a valores estimados pelos responsáveis camarários, eram quase sempre superiores aos preços fixados para os pais: enquanto os primeiros variavam entre um mínimo de 0,08 € e um máximo de 2,61 €, sendo que em três municípios era desconhecido, tendo como média 1,72 €, os segundos variavam entre um mínimo de 0,00 € e um máximo de 1,55 €, sendo também três desconhecidos e 1 variável dentro do mesmo município, o que dava uma média de 0,88 €. Recorde-se que a comparticipação do ME por refeição era de 1,25 €.

Embora se possa concluir que, na maior parte dos casos, a diferença entre os custos de confecção e o preço fixado aos pais era coberto pela comparticipação do ME, o que levaria a supor que, nesses casos, as câmaras usufruíam de uma receita positiva, é necessário ter em conta nesta análise que, em resultado das políticas generalizadas de abaixamento dos escalões de

capitação e das percentagens de comparticipação familiar correspondentes, a maior parte das crianças pagava apenas uma pequena parte do preço que lhes era fixado.

Deste modo, uma boa parte das câmaras tinha que financiar quer a diferença entre aquilo que cada criança não pagava por estar abrangida por um determinado escalão e o preço fixado, quer a diferença, igual para todas as crianças, entre o custo de confecção e o preço fixado.

No quadro desta matriz complexa de variáveis, o exercício da “gestão dos refeitórios” no pré-escolar era marcado pela diversidade e discricionariedade intermunicipal das interpretações legais e pela coexistência conflitual de políticas formalizadas e informalizadas, às vezes mesmo dentro do mesmo município. A larga maioria das câmaras não cumpria, total ou parcialmente o Despacho Conjunto nº 300/97, para muitos dos responsáveis considerado desadequado aos contextos sociais, mas procurava dimensionar a relação custo/benefício em “proveito” das famílias. À legitimidade da lei contrapunham a legitimidade do voto, à macro-regulação estatal opunham a sua capacidade para decidir, mesmo na ausência de micro-regulação. Uns em nome do princípio da equidade, outros em nome da igualdade, todos procuravam fazer uma gestão do serviço mais adequada às suas estratégias de “construção do bem comum local.”

Educação pré-escolar: serviço de prolongamento de horário.

As considerações feitas sobre as disparidades relativas ao grau de cobertura do serviço de alimentação são aqui, por maioria de razão, também válidas.

Dos 701 jardins inquiridos, com uma frequência de 19.326 crianças, apenas 329 (46,9%) disponibilizavam o prolongamento de horário, que abrangia 6.132 (31,7%) crianças, sendo que o número total de crianças declaradas nos respectivos protocolos era ainda mais pequeno (5.884, ou seja, 30,4%).

Globalmente, a “oferta” parecia ser superior à “procura”.

Os níveis de cobertura, por município, demonstram que neste tipo de apoio, as disparidades eram ainda maiores do que no apoio à alimentação:

Apenas em três (11,5%) municípios a cobertura era total., mas, apesar de todos os jardins disponibilizarem o serviço, a percentagem de crianças que de facto dele beneficiavam variava entre 58% e 100%.

Em sete (27,0%) municípios a oferta variava entre os 99% e os 50% de jardins e a procura por parte das crianças variava entre os 19% e os 89%. Esta procura era ainda menor, entre 17% e 43%, nos nove (34,6%) municípios em que a oferta tinha um máximo de 49% de jardins e um mínimo de 10%.

Com uma oferta inferior a 10% existiam dois municípios (7,7%). Nestes, como seria de esperar, a frequência do serviço ficava entre os 5% e os 7%. Também em dois municípios os níveis de oferta e de procura eram desconhecidos...! Finalmente, em três municípios não havia, intencionalmente, prolongamento de horário¹¹⁹.

Como se constata, em quase todos os municípios as percentagens de crianças que beneficiavam do serviço eram sempre inferiores aos valores máximos da “capacidade instalada”, o que poderá levar-nos à conclusão que, para a maioria das famílias que tinham crianças na rede pública de pré-escolar, o prolongamento de horário não constituía uma prioridade. Se o facto de três municípios, no conjunto dos vinte e seis inquiridos, não oferecerem sequer o serviço pode reforçar esta conclusão, uma análise mais pormenorizada de cada município (através das respectivas fichas de caracterização, no ANEXO VII) ajuda a compreender tal fenómeno social.

Tal como sucedia na alimentação, o Despacho Conjunto nº 300/97 estabelecia três componentes de financiamento: o Estado, através dos Acordos entre o ME e as câmaras, transferia em 2001/2002 26,8 € mensais por criança, a comparticipação familiar, que dependia da análise da respectiva situação sócio-económica, e a comparticipação das câmaras, em valores dependentes desta análise e do número de crianças.

No caso das comparticipações familiares, aquela legislação estabelecia como limites: um mínimo até 5 € para as crianças do 1º escalão (cujo rendimento familiar *per capita* ia até 100,25 €) e um máximo de 87,7 € para as crianças do 6º escalão (cujo rendimento familiar *per capita* fosse mais de

¹¹⁹ Num desses três municípios, o prolongamento era considerado como o tempo no qual decorria a refeição.

501,19 €). Ora, tal como acontecia com as refeições, estes valores-limite não eram maioritariamente adoptados pelas autarquias.

A situação real era a seguinte:

Três municípios (B, K, e M) não implementaram o serviço.

Oito das vinte e seis câmaras (30,8%) desconheciam o custo real de implementação do serviço, na medida em que o delegavam totalmente em entidades terceiras, sem qualquer tipo de controlo ou de retorno de informação que lhes permitisse, na maior parte destes casos, conhecer ou interferir com o preço fixado às famílias. Aliás, sete câmaras (municípios D, E, F, I, L, P, Q), sendo a maior parte do grupo anterior, também desconhecia o valor estipulado aos pais.

Dos municípios que desconheciam o custo real de implementação, um (município J) aceitava que as entidades terceiras estabelecessem valores variáveis de jardim para jardim; outro (município R) fixou como preço aos pais 42, 00 €:

“ (...)

A câmara também disponibilizou o serviço de prolongamento de horário a 28% das crianças inscritas, abrangendo 57% dos jardins:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

<i>JIs existentes</i>	<i>Crianças inscritas</i>	<i>JIs com prolongamento</i>	<i>Crianças com prolongamento</i>	<i>Crianças protocoladas</i>	<i>Preço mensal às crianças</i>	<i>Custo real à autarquia</i>
92	2644	53	753	590	42,00 €	Não indicado
-	-	57,6%	28,4%	57,6%	-	-

O preço fixado foi de 42,00 € mensais por criança, mas, atendendo a que cada família participava em função do seu rendimento per capita, a grande maioria das crianças pagava um valor bastante menor:

Para a determinação da comparticipação familiar nos dois serviços, a autarquia estabeleceu os escalões em função do rendimento per capita do agregado familiar e aplicou percentagens a esse rendimento. Utilizou, portanto, os procedimentos legalmente previstos. Mas aplicou percentagens de comparticipação menores do que as que aquela previa para os três primeiros escalões: para o 1º escalão aplicou uma percentagem máxima de 5% em vez de 10%; para o 2º escalão aplicou uma percentagem máxima de 7,5%, em vez dos 12,5% e no 3º escalão aplicou o máximo de 12,5% em vez dos 15%. As comparticipações familiares que resultaram da aplicação destas percentagens foram as seguintes:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

<i>Escalões</i>	<i>Refeição</i>			<i>Prolongamento</i>		
	<i>Crianças</i>	<i>Comparticipação dos pais por refeição (€)</i>	<i>Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)</i>	<i>Crianças</i>	<i>Comparticipação mensal dos pais (€)</i>	<i>Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)</i>
1º	487	De 0 a 0,20	De 0 a 5	375	De 0 a 2,5	Até 5
2º	116	De 0,21 a 0,52	De 5 a 7,5	93	De 2,5 a 8	Até 10
3º	207	De 0,53 a 1,20	De 10 a 12,5	169	De 8 a 21,4	Até 12,5
4º	38	De 1,21 a 1,50	15	37	De 21,4 a 42,0	Até 15
5º	91	1,50	De 15 a 17,5	79	42,0	Até 17,5
<i>total</i>	939	-	-	753		

(Fichas de caracterização do município R - ANEXO VII)

e um outro, município Z, determinou que o prolongamento era gratuito:

“ (...)

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, foi implementado também em todos os jardins, mas abrangendo apenas as mesmas 58 crianças, embora tenham sido protocoladas 67 crianças, o que demonstra que mais algumas crianças necessitavam dele, embora não se tenham inscrito:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

<i>JIs existentes</i>	<i>Crianças inscritas</i>	<i>JIs com prolongamento</i>	<i>Crianças com prolongamento</i>	<i>Crianças protocoladas</i>	<i>Preço mensal às crianças</i>	<i>Custo real à autarquia</i>
11	184	11	58	67	0,00 €	Não indicado
-	-	100%	31,5%	36,4%	-	-

Ambos os serviços de apoio sócio-educativo eram gratuitos uma vez que a câmara os considerava essenciais para aumentar frequência da educação pré-escolar.

Por essa razão, a câmara não determinou participações familiares, nem estabeleceu escalões, tal como estava legalmente definido, e, consequentemente, também não aplicou as percentagens de participação familiar previstas na mesma legislação.

Deste modo, a câmara introduziu também alguma injustiça face à situação económica das famílias, já que o benefício foi igual para todas, quer para aquelas que necessitavam da gratuitidade, quer para as que dela não necessitavam.

Pode concluir-se que, por razões do contexto, para a maioria das famílias das crianças do pré-escolar, as duas componentes de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento

de horário) não eram prioritárias e, tendo em conta que ambas eram gratuitas, não seriam razões económicas a ditar essa falta de prioridade.

(Fichas de caracterização do município Z – ANEXO VII)

Como se constata, nenhum destes três municípios sabia quanto era o custo real do serviço.

Em cinco municípios (T, V, X, Y, e Z) o prolongamento era gratuito. Com esta decisão política assumiam uma parte importante dos respectivos encargos. Partindo do princípio que os valores da comparticipação familiar, embora por regra mais pequenos que os das outras duas comparticipações, eram sempre necessários para cobrir uma parte da diferença entre o custo real de confecção e a comparticipação estatal, parece poder concluir-se que, no caso da gratuidade, a comparticipação estatal era suficiente para levar estes municípios a prescindirem da comparticipação familiar. Na sua avaliação, estes seis municípios consideravam mais importantes os “ganhos” (do ponto de vista político e social) desta medida do que as “perdas” que daí pudessem advir.

Através dos exemplos dados, percebe-se a dificuldade em estabelecer os valores da comparticipação municipal nalguns casos.

Em primeiro lugar, porque a diferença entre os custos reais de confecção e os preços fixados às famílias variava entre zero por cento, quando o custo real era igual ao preço fixado (situação que ocorria nos municípios H, N e W) e cem por cento, quando o custo real era variável e o preço fixado era zero (situação nos já referidos municípios que decidiram a gratuidade do serviço)

Em segundo lugar porque uma parte das câmaras, para além de contratar directamente pessoal específico para o acompanhamento do serviço, monitores, também recorria ao serviço de auxiliares de acção educativa pertencentes ao ME sem a correspondente imputação de custos. Por outro lado, se algumas câmaras disponibilizavam espaços (fora das salas de “aula” dos jardins), equipamentos e material lúdico-pedagógico para a realização das actividades, muitas outras serviam-se dos recursos materiais existentes nos próprios jardins de infância, também sem a respectiva imputação de custos.

Concluindo, podemos considerar que, embora com forte apoio financeiro estatal, o serviço de prolongamento de horário parecia não ter a procura social esperada e, nos municípios que a implementaram, a oferta estava desregulada

e maioritariamente gerida por entidades privadas que não estabeleciam pontes de informação e coordenação com as autarquias.

1º Ciclo do ensino básico: serviço de alimentação

Das 1.248 escolas do 1º Ciclo inquiridas, apenas pouco mais de um terço (454, correspondendo a 36%) responderam afirmativamente à questão da existência de refeições. Em termos de crianças, o serviço de alimentação abrangia cerca de 59% do universo de 68.610 crianças daquelas escolas.

Se tivermos em conta que, na interpretação política oficial (assumida pela ANMP) a oferta do serviço de alimentação não constituía uma obrigação legal dos municípios, aquela percentagem não deixa de poder ser considerada elevada tendo em conta os enormes encargos financeiros e logísticos a que o serviço obrigava e, para os quais, nem todas as câmaras estavam preparadas.

Aliás, no conjunto das vinte e seis câmaras inquiridas, apenas uma não disponibilizava o serviço, sendo que nas restantes, a percentagem de escolas que o ofereciam variava entre os 3% e os 85%, nenhuma atingindo os 100%.

É significativo, no entanto, que a percentagem de crianças beneficiadas quase atingisse os 60%.

No universo da nossa amostra, a relação entre oferta e procura era a seguinte: nove municípios tinham uma oferta quase residual, ou seja, a percentagem de escolas com refeições estava abaixo dos 10% das escolas existentes nesses municípios, o que naturalmente induzia uma procura (número de crianças abrangidas) muito débil ou mesmo nula; outro grupo de nove municípios disponibilizava uma oferta que não chegava aos 50%, a que correspondia uma procura da mesma ordem de grandeza; um terceiro grupo de quatro municípios onde a oferta era superior a 50% e inferior a 75%, mas onde a procura, embora variando entre os 23% e os 55%, era sempre inferior à oferta; e um quarto grupo, também formado por quatro municípios, onde a oferta era muito elevada, sempre acima dos 75% (embora nenhum chegasse aos 100% de escolas, como já se disse), com uma procura variável entre os 44% e os 70%.

Também aqui as soluções encontradas pelas câmaras para a implementação do serviço, variavam muito de município para município e, em alguns casos, até dentro do mesmo município.

Essa diversidade tem a ver, essencialmente, com duas ordens de razões: por um lado, com a posição política assumida face ao processo “descentralizador” de 1984 e, por outro lado, com os contextos sócio-económicos específicos de cada município. A maior parte das decisões nesta matéria, no entanto, era ditada pelas condições objectivas existentes em cada município: número de escolas com cozinha e refeitório, número de alunos que as frequentam, número de famílias que manifestam o interesse em beneficiar do serviço, distâncias e meios de transporte entre residências e escolas, horários de funcionamento das próprias escolas, horários e qualidade dos transportes utilizados, encargos com o pessoal de cozinha, oferta privada desses serviços, relação custo/benefício de cada solução, possibilidade de obtenção de economias de escala, etc.

Do ponto de vista político, as posições das câmaras variavam entre a implementação de algumas das disposições legais e a sua negação pura e simples. Na generalidade, essas posições resultavam da interpretação política pessoal de cada responsável (geralmente das “promessas” eleitorais do presidente da câmara) acerca de uma competência que, não sendo formalmente entendida por todos como tal, era sobretudo assumida por todos como uma “obrigação moral”. Aliás, a expansão recente da educação pré-escolar e, em particular, os esforços e compromissos assumidos pelas autarquias (câmaras e juntas de freguesia) na criação de condições que possibilitassem a oferta da respectiva componente sócio-educativa (refeições e prolongamento de horário), contribuiu para a generalização do sentimento daquela “obrigação moral”. Não fazia sentido, para as famílias, que as suas crianças tivessem a possibilidade de beneficiar de alimentação entre os três e os cinco anos de idade, deixassem de a ter entre os seis e os dez anos, e voltassem a beneficiar dela no 2º ciclo do ensino básico. Atentas a estas reivindicações sociais, as câmaras ao mesmo tempo que produziam um discurso de culpabilização do poder político central, acabavam por arcar com a responsabilidade e implementar as soluções que consideravam melhor

satisfazer as necessidades locais, com os menores custos (sociais, mas também económicos e políticos) possíveis.

É desta procura das “melhores soluções” contextualizadas que resulta a implementação da diversidade que encontrámos nos municípios da amostra.

A adopção de uma única solução de confecção para todas as escolas de um mesmo município era claramente minoritária: em dois, a solução era uma empresa, noutros dois, era uma IPSS, num outro, era a escola EB2,3 e num outro, a cantina municipal. Tendo em conta que um município não disponibilizava o serviço (município U), a solução “única” representava 24%, ou seja, seis em vinte e cinco. Em todos os restantes dezanove, a solução resultava de combinações maiores (caso do município E, com seis entidades diferentes) ou menores, sendo que em todas elas excepto numa (município Y, apenas com IPSS e EB2,3), havia sempre uma ou mais escolas do 1º Ciclo como entidade de confecção. Tal facto poderá demonstrar que as autarquias tentavam aproveitar a capacidade instalada (cozinhas e refeitórios) nessas escolas e em alguns jardins de infância, embora tais recursos não fossem suficientes para responder a todas as necessidades.

Dos vinte e cinco municípios que implementavam o serviço, apenas cinco não contavam, de entre as entidades confeccionadoras, com qualquer estabelecimento de ensino, nem JI, nem escola do 1º ciclo, nem EB2,3. Os dois casos mais paradigmáticos desta opção eram o município F, onde o serviço era prestado apenas por IPSS e o município P, onde a entidade confeccionadora era uma empresa. É possível supor que, nestes casos o recurso a entidades não escolares tinha mais a ver com uma determinada concepção de “gestão” do que com a ausência completa de condições nas escolas que impossibilitassem a confecção das refeições. Nessa concepção estariam, porventura, presentes considerações sobre os benefícios do “outsourcing” de um serviço para o qual algumas câmaras diziam não estar vocacionadas. Independentemente dos recursos disponíveis nos respectivos subsistemas locais de educação, os responsáveis camarários preferiam mobilizar o mercado e as entidades privadas, desvinculando-se do controlo de qualidade do serviço prestado e da regulação dos respectivos preços.

Nesta diversidade, como se repartiam as escolas em função das entidades de confecção?

Um pouco mais de um terço (37% das 454 que disponibilizavam o serviço) confeccionava refeições nas suas próprias instalações. Tendo em conta que, no universo das escolas inquiridas existiam 360 equipadas com cozinha, as 167 que a utilizavam não chegavam a representar metade. Um tal desaproveitamento da capacidade instalada nas próprias escolas parece reforçar as considerações feitas, a propósito do serviço de alimentação no pré-escolar, sobre a procura legítima de uma relação entre custo e benefício que fosse favorável às câmaras, ou seja, que se traduzisse por custos menores para um máximo de benefícios e beneficiados. Só que agora, ao contrário do pré-escolar, as câmaras não só não podiam contar com qualquer tipo de apoio financeiro do Estado, como, em princípio, não deveriam afastar-se das regras e valores que o Estado estabelecia, quer ao nível da fixação de preços de refeição aos alunos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, quer ao nível dos auxílios económicos aos alunos carenciados.

Neste quadro, a equação com as variáveis “custos” e “benefícios” tornava-se bastante mais complicada de resolver.

Do lado dos custos de confecção os factores intervenientes eram os mesmos do pré-escolar: despesas fixas (com pessoal, com energia, com alimentos, com limpeza, com aprovisionamento e conservação, com controlo de ementas, etc) e despesas variáveis (número de refeições diárias, férias e interrupções lectivas, apoios económicos directos, etc.).

Do lado dos benefícios: qualidade das ementas e do serviço de acompanhamento durante as refeições, economias de escala proporcionadas por um número de utilizadores mais alargado, planeamento de médio e longo prazos.

Para cada solução, o balanço entre custos e benefícios impunha um determinado preço por refeição que, na maior parte dos casos analisados, não correspondia ao custo real de confecção. Como este era quase sempre bastante superior àquele, as câmaras eram obrigadas não só a cobrir a diferença, mas também a comparticipar através de subsídios no preço fixado, de forma a não ultrapassar (muito...!) os valores de referência, quer da refeição no pré-escolar, quer no 2º ciclo. Por outro lado, deveriam atender às famílias economicamente carenciadas, através da definição de escalões e correspondentes apoios.

Os dados recolhidos e tratados nas fichas de caracterização (ANEXO VII), demonstram a diversidade de procedimentos na gestão específica deste serviço. Esses dados permitem comparar os valores médios dos custos reais de confecção (valores esses que resultam da média de custos de confecção das diferentes entidades que intervêm no mesmo município) com os valores médios dos preços de refeição aos alunos (porque, na maioria dos casos, não existia um preço único fixado pela autarquia, mas vários preços estabelecidos pelas entidades que confeccionavam as refeições). A complexidade desta abordagem quantitativa da questão em análise aumenta se tivermos em conta que uma parte não despreciable das câmaras inquiridas desconhecia, de facto, um ou ambos os valores, na medida em que os seus responsáveis consideravam que, ao decidirem fazer a concessão do serviço a entidades terceiras, deixavam de ter qualquer responsabilidade na gestão do serviço.

Para o que aqui interessa, importa fazer uma súmula da situação global, naturalmente exemplificada através da referência adequada às fichas de caracterização de cada município.

Em primeiro lugar, quatro dos vinte e seis municípios (15%) decidiram a gratuitidade do serviço: nestes municípios (M, T, V e Y), a percentagem de crianças que beneficiavam das refeições gratuitas era relativamente pequena, variando entre 8% e 20%, e as câmaras assumiam a totalidade dos encargos decorrentes da oferta do serviço. Note-se que em todos eles o serviço era prestado por duas ou mais entidades e, de entre essas entidades, estavam sempre uma ou mais escolas do 1º ciclo.

Em segundo lugar, pelo menos sete câmaras (27%) (por exemplo, os municípios D, F, e I) não participavam (ou não forneceram indicações que nos levassem a supor o contrário) no preço a pagar pelas famílias, sendo que estas pagavam a totalidade do preço estipulado pelas entidades que detinham a gestão das refeições. Dado que algumas câmaras (por exemplo, os municípios A, D, F e L) desconheciam os valores dos custos da confecção e dos preços fixados aos alunos, tornava-se impossível avaliar o grau de esforço financeiro pedido às famílias. Por outro lado, na maior parte dos casos estudados, a comparticipação da responsabilidade das câmaras era realmente significativa, embora variando muito de município para município: desde um mínimo de 0,15 € por refeição (por criança) no município J, até um máximo de

2,5 € por refeição (por criança) no município K, passando por um grupo de municípios que comparticipava com valores próximos de 1,00 € (casos dos municípios B, C, G, H, M, O, P, W).

Por fim, não tendo em conta os vários casos em que os valores do custo de confecção (nove municípios) e do preço às crianças (sete municípios) eram desconhecidos, podemos concluir que o custo de confecção variava entre um mínimo de 1,20 € e um máximo de 3,00 €, enquanto que o preço às crianças variava entre 0,00 € (municípios M, T, V e Y) e 1,50 € (município W), não havendo qualquer relação de proporcionalidade entre custos e preços.

Se os limites do leque de preços às crianças se compreendem pela “regulação” introduzida pela legislação de 1984, que estabelecia que

“ O preço de venda das refeições aos alunos será estipulada pelo respectivo município, não podendo exceder o estabelecido para os alunos dos ensinos preparatório e secundário.” (Decreto-Lei nº 399-A/84)

mas que não era aplicada em 19% dos municípios, já os custos de confecção pareciam ser determinados apenas pelos condicionalismos dos “pequenos mercados de confecção alimentar” locais. Tais condicionalismos diziam respeito, sobretudo, ao tipo e natureza das entidades que actuavam nesses mercados: desde as pequenas escolas (e jardins) públicas com cozinha, onde a confecção mobilizava pessoal auxiliar e docente, passando pelas comissões de pais organizadas como entidade particular, até às instituições privadas de solidariedade social, de maior dimensão, com variados recursos e integrando várias valências e às empresas privadas de “catering” e restauração, com meios suplementares de distribuição rápida de refeições quentes.

De qualquer modo, e em conclusão, na maior parte dos casos estudados, eram as entidades em quem a competência de “*gestão dos refeitórios escolares*” estava delegada que determinavam custos e fixavam preços, uns correspondendo mais a lógicas de mobilização social e de participação dos actores educativos locais, outros assumindo as regras de mobilização próprias da lógica do mercado, mas quase todas sem uma razoável prestação de contas junto das administrações municipais. A maior parte destas, por razões políticas, desresponsabilizava-se do processo, mas ia

construindo os instrumentos e as bases de modelos gestionários “do bem comum” sócio-educativo muito diversos.

Transportes escolares na educação pré-escolar e no 1º ciclo

O tratamento desta questão só é apresentado, aqui e nas fichas de caracterização de cada município, na medida em que o serviço de transporte contribuía para os objectivos de apoio social da responsabilidade autárquica, em particular para o serviço de alimentação.

No pré-escolar, apenas 11,5% das crianças inscritas beneficiava de transporte. A percentagem de jardins de infância abrangidos era igualmente baixa (27%).

Sabendo-se que, em 2001/2002, ainda existiam muitas localidades sem qualquer oferta pública ou privada de educação pré-escolar, como explicar esses números?

Ao contrário do que acontecia no ensino básico, as câmaras municipais não eram legalmente obrigadas a fornecer esse serviço e não dispunham de orçamentos que respondessem ao problema. Mas nas localidades onde a oferta de pré-escolar era escassa ou inexistente, sobretudo nas freguesias isoladas e de baixa densidade populacional, a solução para as famílias interessadas era mesmo o transporte das crianças para os locais onde existia a oferta, sob pena da não frequência aumentar. Sendo o direito de frequência um imperativo legal, algumas câmaras sentiam a “obrigação” de implementar esquemas de transporte. No entanto, nem todas assumiam essa “competência moral”, apesar das pressões legítimas dos munícipes. As que implementavam o serviço faziam-no, em grande medida, à custa do seu próprio orçamento, já que este era um domínio não apoiado financeiramente pelo Estado, através de soluções que minimizassem os respectivos custos. Daí, o recurso sistemático ao transporte conjunto de crianças do pré-escolar e do ensino básico (para as quais tinha que existir transporte obrigatório, em determinadas condições), a utilização de veículos colectivos de pequena dimensão, muitas vezes não dotados das condições de segurança e acompanhamento exigíveis, a concessão do serviço a instituições privadas de solidariedade social, ou a cobrança aos pais de uma percentagem sobre os custos do serviço.

Nos casos em que existiam crianças com dificuldades especiais de locomoção, a questão agravava-se na medida em que eram requeridas condições de transporte especiais, geralmente muito onerosas para as autarquias e para as respectivas famílias.

Tendo em conta este contexto geral, não admira que dos vinte e seis municípios inquiridos, cerca de um terço (mais concretamente, nove) não tivesse implementado qualquer tipo de transporte para as crianças do pré-escolar. Nesta situação, como se pode verificar através das respectivas fichas de caracterização, estavam os municípios A, H, K, N, Q, R, S, V e Z. Apenas dois municípios, F e X, tinham uma rede que abrangia a totalidade dos seus jardins, existindo um outro, o município P, que apenas transportava as crianças com necessidades especiais de locomoção. É significativo o facto de um dos dois que disponibilizavam a cobertura total o fazer de modo gratuito para as famílias (município X), sendo que no outro (município F) a gestão do serviço estava concessionada a uma IPSS. Relativamente àqueles municípios que cobriam parcialmente o pré-escolar, a larga maioria (oito) adoptava como solução o transporte feito em carrinhas geridas pelas respectivas juntas de freguesia.

Quanto ao 1º Ciclo do ensino básico, a legislação de 1984¹²⁰ determinava que as competências autárquicas relativamente aos transportes escolares consistiam na “ (...) oferta de serviço de transporte entre o local da sua residência e o local dos estabelecimentos de ensino que frequentam a todos os alunos dos ensinos primário, preparatório TV, preparatório directo e secundário, oficial ou particular e cooperativo com contrato de associação e paralelismo pedagógico, quando residam a mais de 3 km ou 4km dos estabelecimentos de ensino, respectivamente sem ou com refeitório (...) ”, devendo ser gratuito para os alunos da escolaridade obrigatória, que nesse tempo era o ciclo preparatório, e participado pelas famílias para os alunos do ensino secundário. Mais tarde, em 1990¹²¹, com a reformulação da

¹²⁰ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro. Em nome do reforço da descentralização do Estado estabelecida pelo Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março, o novo decreto procurava regular a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares.

¹²¹ Decreto-Lei nº 35/90, de 25 de Janeiro. Esta legislação regulamentava os aspectos directamente relacionados com a gratuitidade da nova escolaridade obrigatória e universal (9º ano), na sequência da Lei de bases do Sistema Educativo de 1986.

escolaridade obrigatória, a gratuidade dos transportes escolares passou a abranger também os alunos do 3º Ciclo do ensino básico, nos termos da legislação de 84. Finalmente, em 1999, na nova legislação sobre a transferência e distribuição de competências, aquela competência municipal foi reafirmada nos mesmos termos, no âmbito da rede pública de ensino.

Com este quadro novo, seria expectável que a rede de escolas do 1º Ciclo fosse rapidamente alterada, na medida em que deixavam de existir alguns dos obstáculos que dificultavam a concentração de meios, recursos e crianças. Porém, tal não aconteceu e a rede continuou, no essencial, a manter as suas características de grande dispersão e de grande proximidade aos locais de residência, prescindindo assim as câmaras de operacionalizar novos esquemas de transporte. Alguns municípios não tinham sequer o serviço por o considerarem desnecessário.

Daí que, no ano de referência e no universo das escolas dos municípios da amostra, apenas 234 escolas (19% das 1.248 inquiridas) fossem servidas por transportes escolares, abrangendo apenas 6% das crianças matriculadas no 1º Ciclo.

Já referimos que, nalguns municípios, existiam circuitos que integravam o pré-escolar e o 1º Ciclo, de forma a rentabilizarem os apoios financeiros recebidos do Estado. No entanto, esta gestão não era generalizada: por exemplo, os municípios D e M tinham transportes para o pré-escolar, mas não o tinham para o 1º Ciclo. Por outro lado, os municípios K, N, Q e R, tinham-no para o 1º Ciclo e não para o pré-escolar. Tal como no pré-escolar, o município P apenas disponibilizava transportes para as crianças do 1º Ciclo com necessidades especiais de locomoção.

Também aqui o papel desempenhado pelas juntas de freguesia era importante, na medida em que quase sempre colaboravam nas soluções mistas (transportes concessionados, transportes públicos e veículos das câmaras) através de carrinhas próprias.

Esta conclusão resulta da análise da distribuição de escolas por tipo de transporte disponível: das 234 escolas, 64 (27%) dispunham de carrinha das próprias câmaras municipais, 45 (19%) de transporte concessionado, 16 (7%) de transporte público e 109 (47%) de carrinhas das juntas de freguesia.

Auxílios económicos directos no 1º ciclo (acção social escolar)

De acordo com o desenvolvimento normativo que regula a escolaridade obrigatória, as crianças do 1º ciclo do ensino básico da rede pública cujas famílias são economicamente desfavorecidas podem usufruir de auxílios económicos directos, isto é, apoios (financeiros ou em espécie) entregues, ou utilizados como “descontos”, directamente às respectivas famílias.

Neste âmbito, compete às câmaras a prestação desses auxílios nas modalidades de subsídio de alimentação, apoio a actividades de complemento curricular, alojamento em agregado familiar, livros e material escolar.

Sendo assim, no domínio da acção social escolar para os alunos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, a legislação de 1999 era anualmente objecto de especificações e actualizações, quer quanto à forma de cálculo do rendimento económico familiar e correspondente capitação para determinação dos alunos economicamente carenciados, quer quanto ao estabelecimento dos respectivos valores. As câmaras, para o 1º ciclo, deveriam proceder por semelhança com aquelas determinações e orientações.

No ano lectivo de referência, a legislação¹²² estabeleceu os seguintes critérios: Escalão A para capitações até 153,75 €, com comparticipação (camarária) de 100% na alimentação e nas actividades de complemento curricular, e um apoio, financeiro ou em espécie, de 94,77 € para livros e material escolar, por criança e por ano; Escalão B, para capitações entre aquele valor e 188,00 €, com comparticipação de 50% na alimentação e nas actividades de complemento, e um apoio de 47,64 € para livros e material escolar.

Como se pode verificar nas fichas de caracterização, as decisões (e justificações) tomadas pelos responsáveis camarários neste domínio são profundamente diferentes, não só entre si, mas também relativamente à legislação de referência.

Em primeiro lugar, doze dos vinte e seis (46%) municípios decidiram não definir escalões de rendimento *per capita* dos alunos para efeitos de comparticipação em auxílios económicos directos. Estes municípios (A, D, F, K,

¹²² Despacho nº 15.459/2001 de 2 de Julho, da S E A E, publicado no D.R. nº 172, de 26 de Julho (2ª Série).

L, M, Q, S, T, U, X e Y), geralmente os menos populosos, em vez de adotarem critérios de “discriminação positiva” das crianças economicamente mais carenciadas, nos três domínios previstos na lei (alimentação, livros e material didático), decidiram ou não atribuir qualquer comparticipação, ou remeter esses casos para outro tipo de soluções, geralmente programas nacionais de luta contra a pobreza.

Em segundo lugar, cerca de metade dos municípios definiu dois escalões, sendo que o limite da capitação para o 1º escalão era um valor muito próximo do valor definido para os alunos do 2º ciclo, que servia de “referência” (153,75 €). Um número restrito destes municípios (B, E, W) estabeleceu valores-limite mais baixos do que aquele. O mesmo acontecia também para os valores-limite do 2º escalão.

Em terceiro lugar, dois municípios (C e P) consideraram como necessário, em função do respectivo contexto sócio-económico, um terceiro escalão de rendimentos, sendo que os valores-limite de dois destes três escalões eram bastante inferiores aos de referência.

Quanto ao município C

“ (...)

Definiu três escalões, A, B e C. Os dois primeiros como que resultaram de uma subdivisão do escalão A da legislação aplicada aos outros ciclos da escolaridade (Despacho nº 15459/ME/2001) e o terceiro era ligeiramente superior ao valor do escalão B (187,55 €) do referido normativo:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

<i>Escalão</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
<i>Capitação (€)</i>	<i>Até 112,23 €</i>	<i>Até 149,64 €</i>	<i>Até 189,54 €</i>
<i>Nº de alunos</i>	<i>342</i>	<i>293</i>	<i>139</i>

Como se pode verificar no quadro seguinte, todas as crianças pagavam a refeição porque, para a câmara, esse pagamento era importante do ponto de vista simbólico do compromisso familiar. Assim, para cada escalão, a comparticipação da câmara era 65%, 42% e 18% do preço fixado (1,00 €).

No que respeita a livros e material escolar, a câmara decidiu atribuir uma verba fixa para cada escalão, cujo montante tinha em conta o preço dos livros. Daí resultou que as verbas atribuídas a cada escalão não correspondessem a metade da verba atribuída ao escalão anterior:

Comparticipação em auxílios económicos directos

	<i>Comparticipação da autarquia (€)</i>		
<i>Auxílios</i>	<i>Escalão A</i>	<i>Escalão B</i>	<i>Escalão C</i>
<i>Livros e Material escolar</i>	<i>47,30</i>	<i>29,93</i>	<i>14,96</i>
<i>Refeições</i>	<i>0,65</i>	<i>0,42</i>	<i>0,18</i>

A comparticipação aos alunos carenciados para livros e material escolar foi de 47,30 €, 29,33 € e 14,96 € para os alunos dos escalões previamente definidos. Isto significa que a câmara fixou um montante para a comparticipação a atribuir a cada um dos escalões. Dado que eram três os escalões e que os dois primeiros correspondiam a uma subdivisão do escalão A aplicado aos 2º e 3º ciclos, os alunos inseridos no novo escalão B usufruíam de uma comparticipação menor do que teriam se essa subdivisão não tivesse sido efectuada.”

(Ficha de caracterização do município C – ANEXO VII)

Já o município P acentuava ainda mais o afastamento face à referência de valores estabelecidos no despacho para o 2º ciclo, na medida em que

“ (...) ”

[E]mbora considerando os dois limites per capita nele fixados para os escalões A e B (153,38 € e 187,50 €) (...) decidiu considerar um terceiro escalão. Assim, o primeiro escalão, A, incluiu as crianças das famílias com rendimento per capita até 107,24 € e os outros dois corresponderam às capitações determinadas no referido despacho.

Simultaneamente, a autarquia estabeleceu preços de custo variáveis consoante os escalões de carência.

Daqui resultou que, por refeição, cada criança carenciada dos escalões A, B e C, pagasse, respectivamente, 0,15 €, 0,25 € e 0,61 €. Para os livros e material escolar o procedimento não foi idêntico, uma vez que a verba fixada foi igual para os dois escalões:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

<i>Escalão</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
<i>Capitação (€)</i>	<i>Até 107,24 €</i>	<i>Até 153,38 €</i>	<i>Até 187,50 €</i>
<i>Nº de alunos</i>	<i>1983</i>	<i>1017</i>	<i>881</i>

Comparticipação em auxílios económicos directos

	<i>Comparticipação da autarquia (€)</i>		
<i>Auxílios</i>	<i>Escalão A</i>	<i>Escalão B</i>	<i>Escalão C</i>
<i>Livros</i>	20	20	10
<i>Material escolar</i>	10	10	5
<i>Refeições</i>	2,06	1,96	1,60

Embora a câmara pretendesse aplicar a filosofia subjacente à legislação dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, tal não aconteceu. De facto, a introdução de um novo escalão para incluir as crianças com rendimento per capita até 107,24 €, veio subverter aquela filosofia, porque limitou imediatamente o conceito de pobreza a um rendimento muito menor do que o considerado e aplicado aos alunos dos outros ciclos.

Por outro lado, enquanto aquele conceito implicava a gratuidade na refeição, nos livros e no material escolar, nos escalões definidos pela câmara tal não acontecia. Assim, no mesmo município e, até, no mesmo agrupamento de escolas, algumas crianças com capitação não superior a 153,38 € tinham a sua refeição gratuita e outras, com igual nível de carência, pagavam 0,25 €.

(Ficha de caracterização do município P – ANEXO VII)

Como já referimos, não era apenas ao nível da definição de escalões e de capitações que se verificavam as diferenças de intervenção municipal, era também nas participações que atribuíam a cada um dos domínios abrangidos pelos auxílios, como pudemos constatar nos dois exemplos anteriores.

Sobre os modos de operacionalização das participações para cada um daqueles domínios, podemos considerar quatro grandes grupos de municípios:

O primeiro, que era o mais numeroso, constituído pelos que não estabeleceram escalões e que, portanto, não atribuíam participações. Este grupo apresentava dois tipos de solução: alguns remetiam os auxílios económicos às crianças mais carenciadas para as medidas de política de segurança social geral, através da respectiva sinalização feita por assistentes sociais, e que integravam as famílias dessas crianças no Projecto de Luta Contra a Pobreza; outros consideravam que os auxílios já estavam incluídos nos subsídios para material de desgaste ou nas verbas para funcionamento

corrente das escolas, deixando ao critério discricionário dos professores a utilização desses subsídios e os montantes a atribuir a cada um dos domínios (livros, material didático e alimentação).

O segundo grupo, constituído por uma parte dos municípios que estabeleceram dois ou três escalões, embora tivesse como referência o normativo aplicável ao 2º ciclo, não aplicava as percentagens nem os valores de custo nele previstos, ou seja, definia os valores de custo, que podiam ser iguais ou inferiores aos estabelecidos pelo ME, e atribuía um determinado valor, que podia ser igual ou não, para cada um dos tipos de auxílio (livros, material escolar e alimentação).

O terceiro grupo, constituído pela outra parte dos municípios que estabeleceram escalões, embora acolhendo os valores de referência, aplicava percentagens de comparticipação diferentes das estabelecidas pelo normativo, ou não considerava sequer o apoio específico a prestar às refeições.

Finalmente, o quarto grupo era formado pelos municípios que acolhiam e aplicavam na totalidade o normativo do 2º ciclo.

Esta diversidade de (re)interpretações de uma “velha” competência municipal, sendo umas mais próximas dos formalismos legais e outras mais afastadas e informais, exprime bem a enorme desregulação global reinante e, ao mesmo tempo, ilustra as lógicas de acção contextualizada dos municípios.

Do confronto dessas lógicas e da desregulação do serviço, resultavam maiores disparidades inter e intra municipais, maiores discriminações das crianças carenciadas e “gastos incompreensíveis”.

Tomando como exemplo o número (em percentagem do total de crianças inscritas) de crianças incluídas no 1º escalão de rendimentos *per capita*, ou seja, as mais carenciadas, e tomando apenas como universo de análise os municípios que definiram escalões, aquela desregulação torna-se evidente.

Por um lado, verifica-se que os valores mínimo (2%) e máximo (38%) estão demasiado afastados entre si e demasiado afastados da média para o conjunto dos catorze municípios (21%). Estes limites extremos indiciariam a existência de situações sócio-económicas pouco compreensíveis e pouco fiáveis nesses dois municípios.

Por outro lado, em sete dos catorze municípios, a percentagem de alunos integrados no 1º escalão, variando entre 16% e 30%, é de tal modo elevada que levaria a supor a existência de uma crise social alargada e a correspondentes medidas de combate em vários sectores da vida colectiva, o que manifestamente não sucedia:

**Nº de crianças carenciadas
(escalão A) por município**

Municípios	Nº de alunos do 1º ciclo	Nº de alunos do 1º escalão	%
C	3.820	342	9%
B	677	223	34%
E	6.908	485	7%
G	2.781	195	7%
I	1.900	452	24%
H	8.893	2.264	25%
N	3.748	803	21%
O	3.846	827	22%
P	12.126	1.983	16%
J	2.933	1107	38%
L	3.386	1125	33%
R	6.596	1.658	25%
W	2.080	574	28%
Z	398	9	2%

Em conclusão, os auxílios económicos no 1º ciclo constituem um dos domínios onde mais se reflectem as diferentes políticas educativas municipais. Há que ter em conta que essas diferenças, embora muito determinadas pelas condições sócio-económicas específicas, resultam dos modos como os responsáveis camarários interpretavam e assumiam aquela competência. Mesmo nos municípios em que eram adoptados os referenciais do ME para o 2º ciclo, as disparidades de actuação manifestavam-se em todas as fases de implementação dos auxílios, desde a definição de critérios para a determinação dos escalões de rendimento de cada criança carenciada, até ao modo como eram implementados em cada um dos domínios abrangidos.

Resumo analítico por município

A capacidade de intervenção dos municípios em matéria de serviço público de alimentação era fortemente condicionada pela respectiva posição política face à competência legal de “*gestão dos refeitórios escolares*”. Para uma boa parte dos municípios, a oferta do serviço de alimentação não constituía uma obrigação na medida em que não tinha sido objecto dos apoios financeiros necessários do Estado, nem dos apoios técnicos da administração central. Por essa razão, algumas câmaras recusavam-se pura e simplesmente a implementar o serviço. No entanto, a maioria considerava-o um “dever moral”

Por outro lado, a ausência de mecanismos reguladores entre municípios e, às vezes, no interior do mesmo município, levava a soluções díspares para situações idênticas: os custos de confecção e os preços que as famílias pagavam dependiam fortemente do tipo de recursos locais mobilizados pelos responsáveis e não eram objecto de controlo mínimo. Nalguns casos, essas disparidades aconteciam dentro do mesmo município, como consequência da multiplicidade de entidades fornecedoras e da prática gestionária adoptada.

Ao contrário do que acontecia na educação pré-escolar, através dos contratos de desenvolvimento, e no 2º ciclo do ensino básico, através de transferências orçamentais directas para as escolas, a administração central não só não comparticipava nas despesas de funcionamento do serviço no 1º ciclo, como também não intervinha na actualização e na adaptação da legislação reguladora respectiva. Esta política estatal arrastava a discricionariedade, inaceitável, no domínio específico dos auxílios económicos directos e levava a que, num significativo número de municípios, as crianças mais necessitadas não fossem de facto apoiadas conforme a lei previa.

Tais procedimentos tinham como consequências significativas, quer o acentuar das disparidades inter-municipais, legitimadas pelo escrutínio eleitoral das interpretações locais sobre o bem comum educativo, quer o desigual esforço financeiro exigido às câmaras e às famílias. Deste ponto de vista, e ao contrário do estabelecido pelo direito constitucional à educação básica, não é a

“mesma coisa” ter filhos a frequentar a escola do 1º ciclo num determinado município ou noutro vizinho.

Em resumo, e analisando cada caso a partir dos dados disponíveis nas respectivas fichas de caracterização, a situação era a seguinte:

MUNICÍPIO A

Implementou o serviço de alimentação com alguma preocupação de qualidade já que, apenas não sendo universal no 1º ciclo, procurava beneficiar os utentes e tirar partido dos equipamentos instalados.

Valorizou a lógica de acção informal sobre a lógica de acção formal, isto é, cumprindo apenas uma parte da legislação existente, introduziu soluções próprias e “transgressões” que, apesar da intencionalidade positiva, poderiam ser contraproducentes face aos princípios e justificações que enunciava.

Procurou, embora de forma limitada, a mobilização de parceiros sociais (três associações de pais e educadoras/professores responsáveis por alguns jardins e escolas do 1º ciclo) sem preocupação aparente com as regras de “mercado” no domínio da alimentação, o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais permanentes;

Tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado no pré-escolar, em benefício aparente do 1º ciclo.

MUNICÍPIO B

Implementou apenas um dos dois serviços de apoio sócio-educativo, a alimentação, como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Contraditoriamente, não considerou justificável a implementação do outro serviço (prolongamento de horário). Apesar disso, a alimentação não era de oferta universal, tanto no pré-escolar como no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou e tirou bom partido dos equipamentos instalados.

Valorizou a lógica de acção formal, isto é, cumprindo uma boa parte da legislação existente, introduziu soluções novas e próprias que procuravam responder ao princípio da igualdade de tratamento, embora com algum prejuízo da equidade (apoio diferenciado às crianças mais necessitadas) que se propunha defender.

Procurou conciliar, embora de forma muito limitada, a mobilização de parceiros sociais (educadoras/professores de alguns jardins e escolas do 1º ciclo) com o recurso ao “mercado” no domínio da alimentação, o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais permanentes.

Tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado no pré-escolar, em benefício aparente do 1º ciclo.

MUNICÍPIO C

Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo, alimentação e prolongamento de horário, como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Apesar disso, os dois serviços não eram de oferta universal, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou e tirou bom partido dos equipamentos instalados.

Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo soluções novas e próprias que procuravam responder ao princípio da equidade.

Procurou, de forma muito clara, a mobilização de parceiros sociais no domínio da alimentação, o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais permanentes, na medida em que os preços de custo de confecção eram bastante superiores aos preços fixados.

Tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado em benefício aparente do 1º ciclo.

MUNICÍPIO D

Implementou de modo minimalista os dois serviços de apoio sócio-educativo no pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário). Em matéria de alimentação, o 1º ciclo foi completamente ignorado. A câmara não tinha controlo de custos de confecção nem preços fixados aos utentes. Também não aproveitou os equipamentos instalados.

A acção formal foi diminuta, não cumprindo a legislação existente, e a acção informal caracterizou-se pela auto-desresponsabilização face ao serviço de alimentação.

Neste domínio, embora tenha procurado alguma mobilização de parceiros sociais (IPSS, educadoras/professores de alguns jardins e escolas do 1º ciclo), não interveio como entidade reguladora do “mercado” de confecção das refeições, nem como entidade responsável pelos apoios sociais a alunos carenciados. Distribuindo às escolas a mesma verba para apoios diversos, desde livros até materiais de desgaste, independentemente do número de alunos de cada escola, contribuiu para as desigualdades entre escolas e entre alunos

Tirou muitas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado através dos protocolos do pré-escolar, já que o número de crianças declaradas pela autarquia era bastante superior ao número de crianças que realmente beneficiavam dos apoios.

MUNICÍPIO E

Implementou de modo muito limitado os dois serviços de apoio sócio-educativo no pré-escolar. Houve, por parte da autarquia, uma política “enviesada” e desresponsabilizada de apoios sociais, uma vez que se limitou ao pagamento do serviço através da utilização exclusiva de verbas provenientes do ME, sem o controlar nem regular.

No 1º ciclo, a câmara assumiu restritivamente as suas competências relativas ao apoio social aos alunos, quer no que respeitava à alimentação, quer no respeitava especificamente aos alunos carenciados inseridos nos dois escalões. Dir-se-ia que esta acção informal se caracterizou mais pela auto-desresponsabilização do que pela regulação.

Embora tenha procurado alguma mobilização de parceiros sociais (IPSS, educadoras/professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, não interveio como entidade reguladora do “mercado” de confecção das refeições, nem como entidade responsável pelos apoios sociais a alunos carenciados. Distribuindo às escolas a mesma verba para apoio à alimentação, independentemente do número de alunos de cada escola, contribuindo assim para o aumento das desigualdades entre escolas e entre alunos.

Tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado através dos protocolos do pré-escolar para a alimentação, ao contrário do que sucedeu com o prolongamento de horário, já que o número de crianças declaradas pela autarquia era superior ao número de crianças que realmente beneficiavam dos apoios.

MUNICÍPIO F

Não Implementou de modo coerente a política de apoios sociais, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo.

No pré-escolar, a câmara não tinha controlo de custos de confecção nem preços fixados aos utentes. Também não aproveitou os equipamentos instalados. Funcionou apenas como um intermediário entre o ME e as IPSS, para entrega das verbas que aquele atribuía.

No 1º ciclo, a situação era mais grave, uma vez que não assumiu as competências há muito transferidas em matéria de auxílios económicos directos. Se o recurso sistemático às IPSS pode ter correspondido a uma lógica positiva de mobilização e rentabilização de recursos locais, já o facto de não gerir o serviço de apoio em função dos interesses das crianças e das famílias correspondeu a uma subalternização dos direitos sócio-educativos dos alunos da escolaridade obrigatória.

Embora tenha procurado alguma mobilização de parceiros sociais no domínio da alimentação, não interveio como entidade reguladora do “mercado” de confecção das refeições, nem como entidade responsável pelos apoios sociais a alunos carenciados.

MUNICÍPIO G

Implementou de forma limitada os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário). Apesar de não serem de oferta universal, os dois serviços tinham controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou e tirou algum partido dos equipamentos instalados.

Valorizou mais a lógica de acção formal do que a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo soluções novas e próprias (“transgressões”) que procuravam responder mais

eficazmente ao princípio da equidade, apesar do serviço de alimentação não chegar a todas as escolas e a todas as crianças.

Procurou a mobilização de parceiros educativos locais (EB2,3, educadoras / professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, sem distorção de custos e de preços, apesar da inevitável ocorrência de défices orçamentais permanentes, já que tinha preços de custo de confecção bastante superiores aos preços fixados.

Tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado no pré-escolar, em benefício aparente do 1º ciclo.

MUNICÍPIO H

Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Apesar disso, os dois serviços não eram de oferta universal, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou em parte os equipamentos instalados.

Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo reinterpretações e soluções novas que procuravam responder ao princípio da equidade entre o pré-escolar e o básico.

Procurou alguma mobilização de parceiros locais, nomeadamente educadoras/professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo, no domínio da alimentação, mas teve maioritariamente que recorrer ao mercado, fazendo-o sem perder o controlo sobre custos e impondo-lhe regras nos preços aos utilizadores, cumprindo assim a sua função regulatória sobre os serviços prestados.

MUNICÍPIO I

Não Implementou de modo coerente a política de apoios sociais, na medida em que, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, não tinha controlo de custos de confecção, nem preços fixados aos utentes. Fez um aproveitamento limitado dos equipamentos instalados e funcionou apenas como um intermediário entre o ME e as associações de pais, para entrega das verbas que aquele atribuí.

No 1º ciclo, a situação era mais grave, uma vez que, com excepção do apoio para a aquisição de livros e outro material escolar, não assumiu as competências há muito transferidas em matéria de auxílios económicos directos.

Se o recurso sistemático às associações de pais pode ter correspondido a uma lógica positiva de mobilização e rentabilização de recursos locais, já o facto de não gerir e regular os serviços de apoio sócio-educativo correspondeu a uma desresponsabilização relativamente à escolaridade obrigatória.

Embora tenha procurado alguma mobilização de parceiros sociais (pais, educadoras/professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, não interveio como entidade reguladora do mercado de confecção das refeições, nem como entidade responsável pelos apoios sociais a alunos carenciados.

MUNICÍPIO J

Não Implementou de modo coerente uma política de apoios sociais no pré-escolar e no 1º ciclo: diferentes capitações para determinação do grau de carência e diferentes tipos de apoio, nomeadamente no que respeita à alimentação.

Não se responsabilizando pela gestão dos refeitórios escolares, a câmara não tinha controlo sobre os custos de confecção nem sobre os preços fixados aos utentes.

Fez um bom aproveitamento dos equipamentos instalados mas a reinterpretção de orientações e determinações legais levou a soluções que, embora se pretendessem adequadas aos contextos sócio-económicos, não acautelaram a pretendida equidade.

Embora tenha procurado mobilizar todas as escolas do 1º ciclo, bem como educadoras/professores de alguns JIs no domínio da alimentação, não interveio como entidade reguladora do mercado de confecção das refeições, nem como entidade directamente responsável pelos apoios sociais aos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO K

Implementou apenas, e de forma muito limitada, o serviço de alimentação no pré-escolar e, assumindo o poder regulatório, decidiu que esse serviço era gratuito para as crianças que dele beneficiavam.

Fez o aproveitamento possível dos equipamentos instalados mas não adoptou as orientações e determinações legais, o que levou a soluções que, embora se pretendessem adequadas aos contextos sócio-económicos, não acautelaram a pretendida equidade.

Procurou mobilizar algumas escolas do 1º ciclo, bem como educadoras/professores de um jardim de infância, no domínio da alimentação, mas não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO L

No que respeita à alimentação, não se responsabilizando pela gestão dos refeitórios escolares, a câmara não tinha controlo sobre os custos de confecção nem sobre os preços fixados aos utentes. Quem detinha este poder era uma IPSS que, quase em sistema de “monopólio”, administrava as refeições e o prolongamento de horário. Deste modo, a câmara não cumpriu as suas funções de coordenação e regulação.

Fez um aproveitamento muito limitado dos equipamentos instalados e promoveu uma reinterpretação *sui generis* de orientações e determinações legais, o que levou a soluções que, embora pretendesse adequadas aos contextos sócio-económicos locais, não acautelaram a equidade.

Embora tenha procurado mobilizar algumas escolas do 1º ciclo e alguns JIs nos domínios dos auxílios económicos directos e da alimentação, não interveio como entidade directamente responsável pelos apoios sociais aos alunos mais carenciados, nem como entidade reguladora do mercado de confecção das refeições.

MUNICÍPIO M

Implementou o serviço de alimentação em quase todo o pré-escolar e, assumindo o poder regulatório, decidiu que esse serviço era gratuito para as crianças que dele beneficiavam. Em contraste, não implementou, apesar de o ter protocolado com o ME, o serviço de prolongamento de horário.

Fez o aproveitamento possível dos escassos equipamentos instalados e teve que recorrer aos serviços de empresas de restauração. Em qualquer dos casos, estabeleceu um preço único para a confecção, controlando assim os eventuais desvios do mercado de confecção.

Procurou mobilizar algumas escolas do 1º ciclo e jardins, mas não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados. Em matéria de auxílios económicos directos, sobrevalorizou a defesa do princípio da igualdade relativamente ao princípio da equidade, pelo que pode ter induzido alguma injustiça junto dos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO N

Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo, alimentação e prolongamento de horário, como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Apesar da oferta dos dois serviços ser universal, os respectivos beneficiários não ultrapassavam os 75%. Em ambos, a câmara tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou e tirou o máximo partido dos equipamentos instalados.

Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo soluções novas e positivas que procuravam responder ao princípio da equidade.

Procurou de forma muito clara, a mobilização de parceiros sociais, jardins e escolas do 1º ciclo e EB2,3, no domínio da alimentação, o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais (preços de custo de confecção bastante superiores aos preços fixados), mas tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado (no pré-escolar), para os colmatar.

MUNICÍPIO O

Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Apesar disso, os dois serviços não eram de oferta universal, tanto no pré-escolar como no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes mais baixos do que aqueles. Aproveitou e tirou bom partido dos equipamentos instalados.

Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo soluções novas e próprias. No entanto, apesar de procurar estabelecer critérios uniformes para os apoios sócio-educativos do pré-escolar e do 1º ciclo, acabou por implementar soluções que prejudicaram a equidade, nomeadamente ao nível da alimentação das crianças mais carenciadas do 1º ciclo.

Procurou de forma muito clara, a mobilização de jardins e escolas do 1º ciclo no domínio da alimentação, o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais (preços de custo de confecção bastante superiores aos preços fixados) contrabalançados pelas “vantagens de oportunidade” dos apoios a que o ME estava obrigado no pré-escolar.

MUNICÍPIO P

Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo à educação pré-escolar de modo muito diferente: enquanto que para a alimentação tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes, no prolongamento de horário tal não acontecia, desconhecendo até os respectivos custos. Aliás, nesta componente, desresponsabilizou-se pelo apoio às crianças carenciadas. Também não aproveitou os equipamentos instalados.

Embora cumprindo uma parte da legislação existente em matéria de apoios financeiros (lógica formal), introduziu soluções novas (“transgressões”) que contribuíram para o tratamento desigual de situações idênticas e que não acautelaram o princípio da equidade.

Procurou a mobilização de parceiros sociais, jardins e associações de pais, na gestão da alimentação, mas para a confecção das refeições optou por a entregar, em regime de “monopólio”, a uma empresa, o que terá implicado a

ocorrência de défices orçamentais elevados, ou seja, preços de custo de confecção bastante superiores aos preços fixados.

MUNICÍPIO Q

Implementou de forma muito limitada ambos os serviços de apoio sócio-educativo no pré-escolar, mas utilizou critérios diferenciados de apoio conforme a entidade responsável por cada uma das entidades responsáveis pela respectiva gestão, não assumindo assim o poder regulatório que lhe competia, nem aproveitando totalmente o apoio do ME.

Fez o aproveitamento possível dos equipamentos instalados mas não adoptou as orientações e determinações legais, o que levou a soluções que, embora se pretendessem adequadas aos contextos sócio-económicos, não acautelaram a pretendida equidade.

Procurou mobilizar algumas associações de pais e escolas do 1º ciclo, mas não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de auxílios económicos directos aos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO R

Implementou os dois serviços de alimentação e prolongamento de horário como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Apesar disso, não eram de oferta universal, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou em parte os equipamentos instalados.

Valorizou mais a lógica de acção formal do que a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo reinterpretações e soluções novas que procuravam responder positivamente ao princípio da equidade entre o pré-escolar e o básico.

Procurou mobilizar exclusivamente os parceiros locais, jardins, escolas do 1º ciclo, e dos 2º e 3º ciclos e IPSS, no domínio da alimentação. No caso das IPSS, fê-lo perdendo algum controlo sobre custos, mas impondo regras nos preços aos utilizadores, cumprindo assim a sua função regulatória sobre os serviços prestados.

MUNICÍPIO S

Os dados que nos foram fornecidos por este município foram muito escassos e incompletos, tendo os respectivos responsáveis justificado a incapacidade organizativa interna com as vicissitudes decorrentes da recente mudança do executivo municipal.

Ainda assim, foi-nos possível constatar que:

1º Existia apoio em alimentação para as crianças de um dos 15 jardins existentes, estando a respectiva confecção a cargo de uma IPSS. Não foi indicado o número de crianças que, nesse jardim, beneficiavam do serviço, mas sabemos que foram protocoladas 55. Quanto ao prolongamento de horário, a situação era idêntica: não foi indicado o número de crianças beneficiadas, embora estivessem protocoladas 131.

Em ambas as componentes não foram referidos valores sobre escalões de comparticipação familiar, custo dos serviços e preços às crianças.

2º Existia apoio em alimentação às crianças de uma das 37 escolas do 1º ciclo. O fornecimento da refeição era feito também através de uma IPSS.

3º Não foi referenciada a existência de qualquer tipo de transporte para as crianças do pré-escolar e do 1º ciclo, nem que existissem auxílios económicos directos aos alunos carenciados.

Na ausência de dados fornecidos pela autarquia, é impossível proceder à análise dos processos e dos resultados da gestão autárquica neste domínio da sua actividade.

MUNICÍPIO T

Implementou gratuitamente ambos os serviços de apoio sócio-educativo do pré-escolar, alimentação e prolongamento de horário, assumindo assim uma “interpretação limite” do seu poder regulatório;

Fez o aproveitamento possível dos escassos equipamentos instalados e teve que recorrer aos serviços de empresas de restauração. Em qualquer dos casos procurou mobilizar algumas escolas do 1º ciclo e jardins.

Não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados. Em matéria de auxílios económicos directos, sobrevalorizou a defesa do princípio da igualdade

relativamente ao princípio da equidade, pelo que pode ter induzido alguma injustiça junto dos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO U

Universalizou gratuitamente o serviço de alimentação, mas a interpretação que fez do prolongamento de horário foi enviesada relativamente às respectivas orientações e regras.

A gestão financeira de ambas as componentes de apoio sócio-educativo, norteadas pelo princípio da igualdade de tratamento, deu origem a défices significativos, mesmo beneficiando de “vantagens de oportunidade” concedidas pelos protocolos com o ME.

Face à inexistência de equipamentos instalados nos jardins e nas escolas do 1º ciclo, teve que recorrer a serviços que oneraram muito o fornecimento das refeições. No 1º ciclo decidiu não atribuir qualquer espécie de apoio à alimentação.

Não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO W

Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) de forma limitada, mas com controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Não aproveitou os equipamentos instalados.

Valorizou mais a lógica de acção formal do que a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo reinterpretções e soluções novas (“transgressões”) que procuravam responder positivamente ao princípio da equidade entre o pré-escolar e o básico.

Procurou mobilizar alguns parceiros locais, jardins, escolas do 1º ciclo, e EB2,3, no domínio da alimentação e adoptou como critério para os alunos carenciados do 1º ciclo um tratamento idêntico ao dos alunos dos outros ciclos da escolaridade básica. No entanto, uma vez que o serviço de refeições aos alunos do 1º ciclo abrangeu poucas escolas, a grande maioria destes alunos viu restringido esse direito.

MUNICÍPIO V

Pôs em prática os dois serviços de apoio sócio-educativo, alimentação e prolongamento de horário, de forma limitada e desequilibrada, mas com controlo de custos de confecção e gratuitos aos utentes.

Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo reinterpretações e soluções novas que procuravam responder positivamente ao princípio da equidade entre o pré-escolar e o básico.

Procurou mobilizar alguns parceiros locais, nomeadamente jardins, escolas do 1º ciclo, IPSS e EB2,3, no domínio da alimentação, mas apenas para fornecimento universalizado de um complemento alimentar, e adoptou como critério para os alunos carenciados do 1º ciclo um tratamento idêntico ao dos alunos dos outros ciclos da escolaridade básica. No entanto, uma vez que o serviço de refeições aos alunos do 1º ciclo abrangeu poucas escolas, a grande maioria destes alunos viu restringido esse direito.

MUNICÍPIO X

Pôs em prática os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) de forma completa, com controlo de custos de confecção, mas com uma “política de preços” aos utentes desequilibrada.

Valorizou quase exclusivamente a lógica de acção informal, não cumprindo uma boa parte das orientações e regras existentes, e introduzindo reinterpretações e soluções novas que procuravam responder positivamente aos problemas sociais do contexto

Procurou mobilizar alguns parceiros locais (jardins, escolas do 1º ciclo, e EB2,3), no domínio da alimentação e, estranhamente, adoptou critérios não relacionados com o rendimento económico familiar para operacionalizar os apoios sócio-educativos.

MUNICÍPIO Y

Implementou gratuitamente ambos os serviços de apoio sócio-educativo do pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário) apenas nas áreas rurais, assim criando desigualdades objectivas na respectiva frequência.

Por inadequação do equipamento de jardins e escolas do 1º ciclo, teve que recorrer aos serviços de IPSS e empresas de restauração, o que dificultou o controlo sobre custos de confecção.

Não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados. Em matéria de auxílios económicos directos, desvalorizou por completo o princípio da equidade.

MUNICÍPIO Z

Universalizou a oferta de ambos os serviços de apoio sócio-educativo da educação pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário), recorrendo à mobilização de parceiros locais, e decidiu disponibilizá-los gratuitamente como estratégia para o desenvolvimento do subsistema.

Interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados. Em matéria de auxílios económicos directos, aplicou as mesmas regras existentes nos outros ciclos da escolaridade básica.

5 5.2

CONSTRUÇÃO E APLICAÇÃO DE UMA TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS**5.2.1 A gestão do serviço de alimentação como sistema de acção concreto**

O simples acto de uma criança tomar uma refeição no jardim de infância público que frequenta tem, por detrás, uma complexa cadeia de procedimentos, opções e decisões autárquicas.

Qualquer que seja o município, entre a construção/funcionamento do próprio estabelecimento de educação e aquele acto, ocorreu seguramente um longo processo de movimentações sociais, de negociações e jogos, formais e informais, com a administração central e com os actores locais, de estudo e análise das condições legais, sociais e financeiros, de avaliação dos apoios e dos impactos locais e de tomada de inúmeras decisões. Todo esse processo configura uma estratégia política de desenvolvimento ao nível municipal ou um sistema de acção concreto (FRIEDBERG, 1993), no domínio educativo.

Para Friedberg, os sistemas de acção concretos, na educação como noutro domínio qualquer, constituem uma ordem local contingente que se correlaciona com outras ordens mais ou menos estruturadas, de fronteiras fluidas, imprecisas e dinâmicas, e cujas interdependências são relevantes para o estabelecimento das regras de funcionamento e das relações de poder que as cruzam, das possibilidades de interacção e dos sistemas simbólicos continuamente implicados, construídos e reconstruídos, que os sustentam.

Retomando esta linha de análise de Crozier e Friedberg (1992), G. Evangelista considera que *“[s]e definirmos, então, sistema de acção concreto como um conjunto humano estruturado que coordena as acções dos seus participantes por mecanismos de jogos relativamente estáveis e que mantêm a sua estrutura, isto é, a estabilidade dos seus jogos e as relações entre estes, por mecanismos de regulação que constituem outros jogos (...), poderemos colocar as organizações num «continuum» de sistemas de acção concretos,*

onde o grau de formalização, de estruturação, de consciência dos participantes e de responsabilidade humana assumida abertamente nas regulações pode variar desde a regulação inconsciente, até à regulação consciente de uma organização perfeitamente racionalizada” (EVANGELISTA, 2005: 98).

No mesmo sentido apontam Licínio Lima e Manuel Sarmento, a propósito da capacidade dos actores educativos conservarem sempre um mínimo de liberdade, utilizada para infringir as regras do sistema (educativo) (LIMA, 1998) ou para impor uma regulação contingencial (SARMENTO, 1998).

Também F. Ruivo aponta para a relevância desta interdependência entre sistemas de diversa ordem quando refere que “ *[a] existência de processos de actuação informal, bem como o seu peso e importância na globalidade das relações entre estas esferas do Estado, reflecte de alguma maneira o sistema formal e oficial, complementando-se e interpenetrando-se ambos*” (RUIVO, 1993: 46). Aliás, para este investigador, a informalidade desenvolve-se tanto mais quanto as Câmaras são obrigadas a desempenhar papéis, a lidar com princípios e a responder a necessidades organizativas que o sistema formal não providencia. Deste modo, o sistema informal torna-se, também ele, num sistema inconsistente e ambíguo, embora num processo de desvio inovador do ponto de vista político-administrativo.

Considerando que a actividade educacional de qualquer município constitui um sistema de acção concreto que relaciona vários poderes, então as suas interdependências e interpenetrações, no sentido que lhes é dado por estes investigadores, permitem explicitar o papel dos municípios na construção das políticas educativas.

Ora, é justamente esta abordagem que agora nos propomos realizar, analisando os conjuntos de decisões tomadas pelas câmaras e os respectivos resultados, face a determinado objectivo. Deste modo, será possível explicitar as lógicas presentes nas diversas estratégias de intervenção municipal. Sendo estas lógicas de natureza mais política do que técnica, elas tendem a manifestar-se através do posicionamento dos responsáveis municipais, quer em relação aos actores locais (professores, pais, grupos, associações, etc.), às escolas e à administração central, quer em relação aos princípios que orientam a educação. No contexto específico da relação das autarquias com as escolas, vários autores identificam-nas como *lógicas de poder e tutela, lógicas de*

desenvolvimento local, lógicas de acção profissional e lógicas de parceria (ALVES, 1999; SARMENTO, 2000; EVANGELISTA, 2005).

De acordo com Barroso, “[e]stas «lógicas» são construídas « na acção» e «pela acção» (pelo que além de «conteúdos» são também dispositivos), podem referir-se a actores individuais ou colectivos, serem objecto de justificação pelos próprios actores (a partir do sentido que eles atribuem à sua acção) ou unicamente percebidas (e interpretadas) pela descrição e análise dos seus efeitos.” (BARROSO, et alli, 2006: 179). Porém, como alerta Agnès Van Zanten na análise realizada sobre a relação entre a interdependência competitiva e as lógicas de acção das escolas, as lógicas de acção, embora não pressupondo que os agentes estejam conscientes das suas escolhas, exigem “*um conceito mais alargado de racionalidade, de escolhas axiológicas conduzidas por valores e normas, não estando confinadas a processos exclusivamente instrumentais.*” (ZANTEN, 2006: 196)

Concordando com a ideia de que “os contextos, regulados por regras formais e informais, são produzidos e reproduzidos pela acção dos actores utilizando diversas lógicas” (EVANGELISTA, 2005: 106), propomo-nos ir mais longe na análise: o que está em causa, no quadro do presente estudo, é a identificação e explicação das “lógicas de acção”, comuns ou diferenciadas, de um representativo conjunto de municípios, ao nível de uma “competência” que considerámos justificadamente como adequada. A identificação destas lógicas é o resultado *a posteriori* da observação de práticas e decisões assumidas pelos municípios no âmbito daquela competência e, nesse sentido, as lógicas são, elas mesmas, construídas pela observação, independentemente da consciência que os actores (responsáveis municipais) têm do sentido das suas acções. Arriscaremos, assim, tipificar essas lógicas de acção e construir uma correspondente tipologia

Para Bruyne (1974), a noção de tipo não se identifica com a de categoria já que a primeira designa uma selecção de atributos essenciais e uma perspectiva do específico que permite secundarizar os atributos acessórios que substanciam a segunda noção. Para este sociólogo, o problema fundamental reside na procura de critérios pertinentes de discriminação que permitam uma partição unívoca e representativa do objecto analisado. Por isso “[l]e type est, en sciences sociales, le plus souvent «construit», c’est-à-dire plus «artificiel»,

plus conceptuel, plus abstrait, bien qu'il cherche en dernière instance à récupérer le concret. Il s'agit toujours de déterminer des variables, des attributs pertinents à une situation qu'on veut décrire, les combinaisons possibles entre ces éléments aboutissant à caractériser différents types, à élaborer une typologie. (BRUYNE et alli, 1974 : 169-170). Esta deve estabelecer o princípio das conexões que ligam os diferentes tipos entre si, sendo que estas conexões são relações de ordem que constituem o carácter essencial da tipologia.

No mesmo sentido aponta Madeleine Grawitz, ao distinguir tipo, categoria e teoria: “ *La catégorie, en dehors de son sens philosophique (...), est utilisé en sciences sociales dans un but pratique de classification. Quant à la théorie, elle représente un système de propositions rendant compte des faits. Le type peut être considéré comme un intermédiaire entre les données réelles et la théorie abstraite. Dans un système achevé, le type se distingue difficilement du cadre théorique dont il fait partie* “. (GRAWITZ, 1986 : 136)

Sendo várias as operações tipológicas possíveis, desde a partição e justaposição até à combinação e redução, aquela que aqui vamos mobilizar permitir-nos-á chegar a “tipos abstractos” de natureza genérica, que sintetizem num “todo” um certo número de traços característicos do fenómeno em estudo, ou seja, permitir-nos-á chegar a ideais-tipo.

Segundo Bruyne, o objectivo do ideal-tipo não seria tanto recensear todas as determinações de um fenómeno, mas mais tornar a sua existência inteligível do ponto de vista científico: “*Le type idéal (...) dans l'investigation de l'événement singulier, constitue cette «constellation» de connexions causales - significatives qui rend compte d'un phénomène social. L'intérêt se porte sur l'événement individué saisi dans sa totalité et «significatif dans sa singularité».* (...) *Le type idéal n'est donc ni une moyenne, ni une copie schématique du réel – comme tel il est inobservable – car il est dessiné avec l'intention de pousser à la limite chacun des traits de la situation concrète pour en produire une représentation sur-réelle, un concept hyper-concret.* (BRUYNE, op. cit.: 173-174).

O ideal-tipo, como expressão de uma problemática, contém o seu próprio princípio de constituição, a sua própria génese e as suas próprias condições de possibilidade. Assim, tomado com este sentido, desempenha um papel explicativo e predictivo que, ligado (ou baseado) às lógicas de acção,

contribui para mostrar o modo como elementos diferentes podem estar ligados entre si e dar origem a configurações distintas (ZANTEN, op. cit.).

Ora, parafraseando Bruyne, é justamente a esta espécie de “utopia concreta” que pretendemos chegar.

Antes de o fazermos, porém, importa sublinhar duas notas:

A primeira, consiste em lembrar que no ponto 4.3 considerámos que as intervenções municipais em que as decisões são “difíceis” seriam reveladores de processos propícios para obter maiores conhecimentos sobre as políticas e, nessa medida, considerámos a competência municipal de “gestão dos refeitórios escolares” um analisador privilegiado do nosso objecto de estudo empírico. No mesmo ponto, dissemos que embora a lei confira àquela competência um sentido e alcance restritos (*“Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico”*), na realidade ela tem um âmbito muito mais alargado, quer enquanto serviço de alimentação para as crianças da educação pré-escolar e alunos do ensino básico, quer como componente da acção social escolar e dos apoios e complementos educativos. Foi com esta ampla latitude que a estudámos no conjunto dos 26 municípios. Foi para a sua compreensão que mobilizámos o quadro teórico da primeira parte deste trabalho.

É esse o conceito que define o objecto da tipologia e é sobre esse conceito que vamos estabelecer as relações que determinam uma ordem entre os elementos da tipologia bem como as proposições que implicam aquelas relações.

A segunda nota diz respeito ao modo como vamos realizar a construção da referida tipologia. A primeira fase desse trabalho consiste na apresentação de sucessivos quadros que resumem, integram e exploram a informação recolhida em cada ficha. Embora a respectiva leitura possa ser algo fastidiosa, ela é imprescindível para a compreensão do processo de construção e para a inteligibilidade dos gráficos cartesianos que apresentamos na segunda fase. Se tivéssemos optado por remeter todos esses quadros para os anexos, que são apresentados não em suporte de papel, mas em suporte digital, estaríamos a criar uma dificuldade inultrapassável para quem pretenda simultaneamente fazer a leitura compreensiva do texto e consultar os dados que o basearam. Este procedimento visa, por conseguinte, responder às condições impostas

pelo método de abordagem: *“La construction typologique isolée de la théorisation n'est pas une réponse à la problématique de recherche, elle ne peut être qu'un moyen commode d'en aborder l'étude.”* (BRUYNE, op. cit: 169).

5.2.2 Exploração dos dados, variáveis de partida e variáveis intermédias

A análise do conjunto das vinte e seis fichas permitiu-nos identificar, no processo decisional das câmaras municipais, algumas variáveis de partida, e correspondentes graus de variação em cada uma delas, indispensáveis para a construção da tipologia.

Assim, e fazendo uma primeira abordagem separada de cada um dos dois subsistemas (pré-escolar e 1º ciclo) onde mais se manifesta a intervenção autárquica, considerámos caracterizadores do serviço de alimentação os domínios seguintes, nos quais foram definidas as variáveis de partida:

- i) A *oferta* do serviço, ou seja, o número de estabelecimentos de educação (jardins de infância e escolas do 1º ciclo) que, em cada município, disponibilizavam refeições;
- ii) A *procura* do serviço por município, traduzida pelo número de crianças que dele beneficiavam;
- iii) A *capacidade de mobilização de recursos* endógenos e exógenos ao sistema educativo local para realizar o serviço, avaliada através do número de estabelecimentos de educação com o serviço por cada tipo de entidade de confecção das refeições;
- iv) O *modo de operacionalização* do serviço, caracterizado por meio da comparticipação financeira autárquica e familiar, do tipo de gestão e do procedimento das câmaras face aos auxílios económicos directos às crianças economicamente carenciadas.

Para o pré-escolar, foram ainda consideradas as variáveis oferta e procura do serviço de prolongamento de horário e o cumprimento do protocolo ME/autarquias, pela ligação funcional que têm com o serviço de alimentação e também porque poderiam ser usadas como variáveis de controlo.

As variáveis de partida homólogas foram cruzadas entre o pré-escolar e o 1º ciclo obtendo-se assim as variáveis de conjunto que, por sua vez, possibilitaram a formulação de novos indicadores congruentes com o objectivo da tipificação. Por exemplo, para chegarmos ao indicador “operacionalização do serviço” tivemos que cruzar a operacionalização do serviço no pré-escolar, com a operacionalização do serviço no 1º ciclo, sendo que cada uma destas

operacionalizações já tinha resultado do cruzamento da comparticipação autárquica e familiar com o tipo de gestão realizado no pré-escolar e com o procedimento das câmaras face aos auxílios económicos directos no 1º ciclo.

A definição dos graus das variáveis de partida, ou “independentes”, das intermédias ou compósitas (indicadores) e, até, dos resultados finais deste processo (os tipos), decorreu obviamente de uma avaliação subjectiva do investigador, mas foi sempre baseada nas frequências com que os factos surgiram no conjunto dos municípios da amostra. Por exemplo, para a variável “oferta do serviço”, em que estabelecemos cinco graus de variação (total, forte, média, fraca e nula), enquanto o primeiro grau e o último são incontornáveis (a oferta é total se todos os estabelecimentos de educação de um dado município disponibilizam o serviço de alimentação e nula se nenhum o disponibilizar), os três graus intermédios resultam da aplicação de determinadas percentagens (mais de 65%, entre 65% e 35% e menos de 35%) que procuram traduzir a situação do conjunto das vinte e seis câmaras relativamente à frequência com que essas percentagens ocorrem.

A partir do cruzamento das variáveis iniciais, e à medida que as variáveis intermédias se foram complexificando, utilizámos para estas apenas três graus de variação (Boa ou Forte, Média e Fraca) de acordo com a natureza da própria variável, como mostra o exemplo seguinte:

Variável intermédia: operacionalização do serviço no pré-escolar

Boa: quando o município decidiu fixar um preço de custo de refeição à criança e aplicava medidas de discriminação positiva às crianças carenciadas.

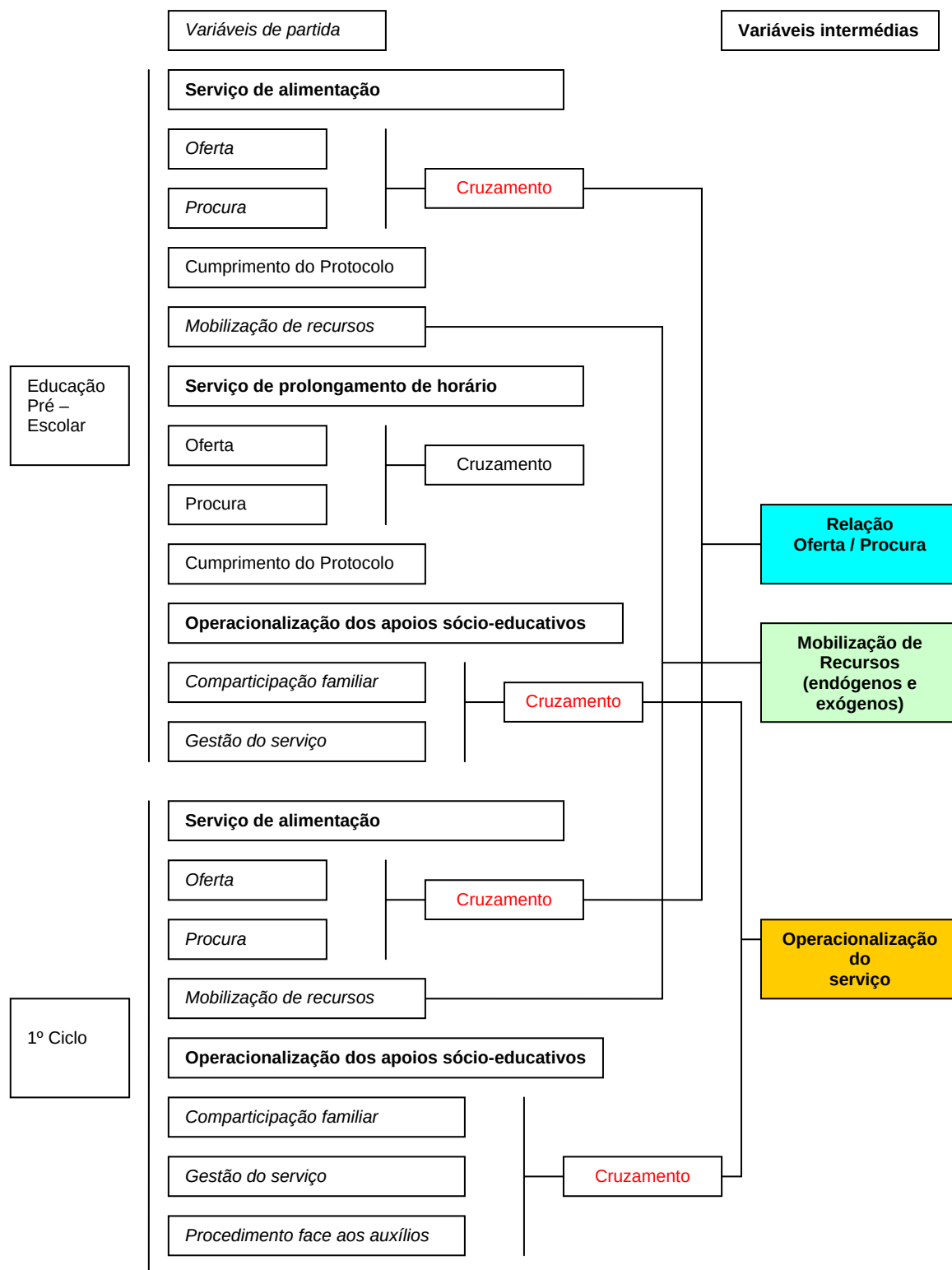
Média: quando o município decidiu aplicar pelo menos uma das duas anteriores medidas.

Fraca: quando o município não aplicava nenhuma das duas medidas porque delegava noutras entidades a responsabilidade da gestão ou porque, não delegando, decidiu não as aplicar.

No Esquema 2 apresentamos as variáveis de partida e os diversos cruzamentos que conduzem às variáveis intermédias. Juntámos também outras variáveis que eram úteis, quer para o trabalho de controlo, quer para ajudar a fundamentar as conclusões finais deste capítulo, embora não intervenham directamente na construção da tipologia.

ESQUEMA 2

PRIMEIRA FASE DE CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA: VARIÁVEIS DE PARTIDA E INTERMÉDIAS



Pré-escolar

Serviço de alimentação

As duas primeiras variáveis de partida, como já referimos, são a “*oferta*” e a “*procura*” do serviço. A “*oferta*” é a percentagem de jardins com alimentação em relação ao total de jardins existentes em cada município e tem os seguintes graus de variação: Total (100%), Forte (> 65%), Média (65% a 35%), Fraca (< 35%) e Nula (0%):

Oferta	Total	A, C, F, H, J, N, U, X, Z	9	34,6%
	Forte	B, G, I, M, O, P, Q, R, T, Y	10	38,5%
	Média	D, E, L, V	4	15,4%
	Fraca	K, S, W	3	11,5%
	Nula		0	00,0%
		Total	26	100,0%

Quanto à “*procura*”, sendo a percentagem de crianças com alimentação em relação ao total de crianças inscritas, apresenta também os mesmos graus de variação: Total (100%), Forte (> 65%), Média (65% a 35%), Fraca (< 35%) e Nula (0%):

Procura	Total	A, C, F, H, U	5	19,2%
	Forte	G, I, J, N, O, Q, X, Y	8	30,8%
	Média	B, E, M, R, T	5	19,2%
	Fraca	D, K, L, P, S, W, V, Z	8	30,8%
	Nula		0	00,0%
		Total	26	100,0%

A relação entre as duas variáveis define uma nova variável que se obtém através do cruzamento, grau a grau, dos dois quadros anteriores:

		Procura				
		Total	Forte	Média	Fraca	Nula
Oferta	Total	A, C, F, H, U	J, N, X		Z	
	Forte		G, I, O, Q, Y	B, M, R, T	P	
	Média			E	D, L, V	
	Fraca				K, S, W	
	Nula					

Para procedermos à “integração” dos dois subsistemas, que faremos mais adiante, estreitámos a variável resultante do cruzamento aos seguintes três novos graus de variação: Forte, quando a oferta era total e forte e a procura também total e forte; Média, quando a oferta era forte e média e a procura média e Fraca, nula ou inexistente, quando a procura era fraca ou nula, qualquer que fosse o grau de oferta, ou quando a oferta do serviço era inexistente.

Deste modo, a nova variável “*relação oferta/procura no pré-escolar*” passou a ter a seguinte distribuição de municípios por grau:

Relação oferta/procura no pré-escolar

Forte	Média	Fraca ou nula
A, C, F, G, H, I, J, N, O, Q, U, X, Y	B, E, M, R, T	D, K, L, O, S, W, V, Z

Referimos anteriormente que alguns dados constantes das fichas nos permitiram estabelecer variáveis de controlo. É o caso da diferença entre o número de crianças que beneficiam de alimentação e o número de crianças inscritas no protocolo com o ME, estabelecido para esse efeito. A análise dessa diferença, medida através da percentagem daqueles em relação a estes, mostra que em metade dos municípios da amostra aquela diferença é positiva, ou seja, o número de crianças que beneficiam da alimentação é inferior ao número de crianças declarado pelas respectivas câmaras. Estão nesta situação os municípios A (93), B (95), C (93), F (85), G (80), H (89), I (59), L (98), O (95), Q (33), R (86), T (43), X (95). Na situação oposta estão D (171), E (103), J (104), M (129), N (107), P (105), V (139), Y (105) e na situação em que aquela diferença é nula estão K (100), S (100), U (100), W (100), Z (100) (nota: entre parênteses está indicada a percentagem da frequência em relação ao número que consta dos protocolos).

Estas diferenças ocorrem devido, essencialmente, a duas razões: por um lado, quando os protocolos foram estabelecidos, as câmaras não dispunham ainda dos números exactos sobre a frequência e, por isso, utilizavam valores estimados; por outro lado, é vulgar que, ao longo do ano,

haja transferências, desistências e novas inscrições ocasionadas por mudança de residência. No entanto, para efeitos de financiamento por parte do ME, os números que contavam eram os inscritos nos protocolos. Daí que os municípios em que a diferença era positiva tivessem obtido “ganhos de oportunidade”, como referimos nas fichas de caracterização.

Quase todos os municípios que têm uma relação oferta/procura forte incluem-se neste grupo, enquanto que a maior parte dos municípios em que aquela relação é fraca apresenta uma diferença negativa, ou seja, o número de crianças que realmente utilizavam o serviço era superior ao protocolado.

A terceira variável de partida referida no Esquema 2, “*mobilização de recursos*”, diz respeito ao número de jardins de infância que, para terem o serviço de alimentação, recorrem aos seus próprios meios logísticos (instalações, equipamentos e pessoal) ou, em alternativa, são servidos por outras entidades responsáveis pela confecção.

Assim, organizámos um quadro (QUADRO 8) que nos permite verificar, em cada um dos vinte e seis municípios, quantos jardins eram eles próprios responsáveis por esse processo e quantos jardins tinham, como entidade responsável pela confecção, uma entidade terceira, que poderia ser uma escola do 1º ciclo dotada dos requisitos necessários, uma escola dos 2º e 3º ciclos, uma instituição particular de solidariedade social, uma empresa de “catering”, um restaurante ou uma entidade privada do tipo familiar ou uma comissão de pais constituída informalmente para o efeito.

Por que é que considerámos esta variável como pertinente para avaliar a mobilização de recursos? Obviamente porque ela revela a capacidade da câmara para resolver problemas diversos, que implicam a participação próxima e atenta de vários interessados (famílias, estabelecimentos de educação, fornecedores de produtos e serviços, etc.) e obrigam a sucessivas negociações entre eles.

Importa fazer, desde já, uma distinção importante entre a mobilização de recursos endógenos, ou seja, aqueles que estão disponíveis nas instituições que compõem o sistema educativo local e a mobilização de recursos exógenos.

Enquanto que o primeiro tipo de mobilização apela sobretudo ao espírito de entreatajuda e de parceria entre pais, professores, auxiliares de acção educativa e responsáveis camarários, numa perspectiva não de obtenção de

qualquer lucro com o serviço, mas sim de mobilização social em torno de um bem comum e de um serviço comunitário, o segundo tipo de mobilização apela mais a outros princípios e objectivos, traduzindo, por isso, outras lógicas de intervenção municipal, nomeadamente lógicas de mobilização dos mercados locais de confecção e distribuição de refeições.

A primeira destas lógicas de acção atende mais à “integração” directa dos actores educativos (pais, professores, pessoal auxiliar e responsáveis autárquicos, das câmaras e das juntas de freguesia) na medida em que passam a dispor do poder de, por exemplo, estabelecer as ementas diárias, controlar a sua variedade e qualidade, estabelecer preços e regras de utilização do serviço, recrutar e pagar ao pessoal necessário, acompanhar as crianças durante o período de refeição e aproveitar as respectivas potencialidades educativas, etc.

A segunda lógica define-se mais como “empreendedora”, no sentido em que considera que o serviço deve ser realizado pelas entidades especializadas, capazes, por isso, de “gerir profissionalmente” todo o processo, desde o recrutamento e substituição do pessoal até à fixação de ementas e preços, sem necessidade de intervenção dos actores educativos locais.

Mais adiante, conjugando as duas lógicas descritas, a variável intermédia “*mobilização de recursos*” será utilizada também em três graus diferentes, conforme a percentagem de utilização de cada uma das entidades de confecção, em cada município.

Com base naquele quadro, é possível começar a estabelecer algumas diferenças entre municípios: os que mobilizavam mais os recursos disponíveis no próprio sistema educativo local e aqueles que o não faziam.

Definimos assim a variável “*mobilização de recursos endógenos no pré-escolar*” através da percentagem de jardins de infância em que as refeições eram confeccionadas pelos próprios jardins, por escolas do 1º ciclo ou por escolas dos 2º e 3º ciclos, com os graus Forte, quando aquela percentagem era superior a 65%; Média, quando a percentagem variava entre 65% e 35% e Fraca quando era inferior aos 35%.

QUADRO 8**MOBILIZAÇÃO DE RECUSOS: DISTRIBUIÇÃO DE JARDINS COM ALIMENTAÇÃO POR ENTIDADES DE CONFEÇÃO DAS REFEIÇÕES**

Municíp.	JIs existentes	JIs com refeições	Refeições confeccionadas em						
			Jl	1º ciclo	Empresa	IPSS	EB2,3	Partic.	Restaur.
A	9	9	8 (89%)			1 (11%)			
B	17	13	5 (38%)		4 (31%)		4 (31%)		
C	31	31(1)	14 (45%)	14 (45%)					
D	22	11	1 (9%)	1 (9%)	4 (36%)	5 (46%)			
E	81	39	8 (20%)	15 (39%)		3 (8%)	6 (15%)	3 (8%)	4 (10%)
F	6	6		1 (17%)		5 (83%)			
G	32	26	4 (15%)	2 (8%)		5 (19%)	10 (39%)		5 (19%)
H	52	49	3 (6%)	16 (33%)	19 (39%)	1 (2%)	2 (4%)	5 (10%)	3 (6%)
I	12	10	3 (30%)	6 (60%)	1 (10%)				
J	31	31	26 (84%)	5 (16%)					
K	8	1	1 (100%)						
L	20	12				12 (100%)			
M	14	10	2 (20%)		8 (80%)				
N	18	18	15 (82%)	1 (6%)	1 (6%)	1(6%)			
O	44	39	36 (92%)	3 (8%)					
P	82	68			68 (100%)				
Q	16	11	6 (55%)	5 (45%)					
R	92	71	1 (1%)	20 (28%)		39 (55%)	11 (16%)		
S	15	1	-	-	-	-	-	-	
T	14	10		2 (20%)		1 (10%)	1 (10%)	1 (10%)	5 (50%)
U	4	4				2 (50%)	2 (50%)		
W	39	2					2 (100%)		
V	8	5				3 (60%)	1 (20%)	1 (20%)	
X	3	3	1 (33%)				2 (67%)		
Y	22	20				15 (75%)	2 (10%)		3 (15%)
Z	11	11(2)				x	x	x	
Total	703	511(3) (73%)	134 (26%)	91 (18%)	105 (21%)	93 (18%)	43 (8%)	10 (2%)	20 (4%)

(1) Três JI não responderam

(2) A câmara não indicou quantos jardins eram servidos por cada uma destas entidades.

(3) Nas percentagens de jardins por cada uma das entidades de confecção, faltam os 3 relativos ao município C e os 11 relativos ao município Z e, por isso, a respectiva soma é 97% e não os 100%

Como resultado da aplicação destes critérios verifica-se que em doze municípios a percentagem de jardins com alimentação fornecida pelas entidades dos próprios sistemas locais de educação era superior a 65%, em quatro essa percentagem variava entre os 65% e os 35% e nos restantes dez era inferior a 35%:

Mobilização de recursos endógenos no pré-escolar

Forte	Média	Fraca / Nula ou sem informação
A, B, C, E, I, J, K, N, O, Q, W, X	G, H, R, U	D, F, L, M, P, S, T, V, Y, Z

Para a variável “*mobilização de recursos exógenos no pré-escolar*”, obtida através da percentagem de jardins em que as refeições eram confeccionadas por IPSS, empresas, particulares e restaurantes e aplicada com os mesmos graus e percentagens, a distribuição de municípios é a inversa da anterior, ou seja, os municípios que na variável anterior apareciam no grau Forte aparecem agora no grau Fraco e vice-versa, permanecendo os quatro municípios G, H, R e U no mesmo grau Médio:

Mobilização de recursos exógenos no pré-escolar

Forte	Média	Fraca / Nula ou sem informação
D, F, L, M, P, S, T, V, Y, Z	G, H, R, U	A, B, C, E, I, J, K, N, O, Q, W, X

Agora, nos dez municípios incluídos no grau Forte, a percentagem de jardins de infância que disponibilizavam a alimentação às suas crianças através de refeições fornecidas por entidades exteriores aos sistemas educativos locais era superior a 65%.

Para terminar este ponto, comparemos o número de jardins em que o serviço era disponibilizado através da mobilização de recursos endógenos do sistema educativo local com o número dos que o tinham por meio de recursos exógenos: o primeiro apenas representa um pouco mais de metade (52%) o que pode significar que a mobilização social em torno dessas soluções, embora relevante, estava ainda muito longe de satisfazer as necessidades globais de implementação do serviço.

Serviço de prolongamento de horário

Este serviço de apoio sócio-educativo só existe na educação pré-escolar e, do ponto de vista da sua regulamentação normativa, está ligado ao serviço de alimentação. Por isso, as variáveis que permitem a respectiva análise são aqui consideradas também como variáveis de controlo. Tal como fizemos para a alimentação, definimos a oferta e a procura através do número de jardins de infância que disponibilizavam o serviço e do número de crianças que, de facto, o utilizavam, com os mesmos graus de variação e as mesmas percentagens.

Assim, sendo a oferta dada pela percentagem de jardins que tinham prolongamento em relação ao total de jardins existentes e sendo a respectiva variação idêntica à anterior, a distribuição era a seguinte:

Oferta	Total	F, N, U, X, Z	5	19,2%
	Forte	A, G	2	7,7%
	Média	C, E, H, I, J, O, P, R, T, Y	10	38,5%
	Fraca	D, L, W, V	4	15,4%
	Nula	B, K, M	3	11,5%
	Não resp.	Q, S	2	7,7%
		Total	26	100%

De igual modo, sendo a procura dada pela percentagem de crianças que de facto beneficiavam de prolongamento de horário em relação ao total de crianças inscritas, a correspondente distribuição dos municípios era:

Procura	Total	F, U	2	7,7%
	Forte	G	1	3,9%
	Média	A, H, J, N, O, T, V, X, Y	9	34,6%
	Fraca	C, D, E, I, L, P, R, W, Z	9	34,6%
	Nula	B, K, M	3	11,5%
	Não resp.	Q, S	2	7,7%
		Total	26	100,0%

Procedendo ao cruzamento da oferta com a procura do serviço, obtém-se a respectiva relação. O quadro seguinte mostra-nos que os municípios em que esta relação é forte, embora em menor número, representam uma parte do grupo de municípios que também tinham uma relação forte no que respeita à oferta / procura do serviço de alimentação.

A principal diferença está no facto de três (11,5%) municípios (B, K e M) dos vinte e seis inquiridos, não terem oferta do prolongamento e, por isso, a correspondente relação com a procura é nula ou inexistente:

		Procura				
		Total	Forte	Média	Fraca	Nula
Oferta	Total	F, U		N, X	Z	
	Forte		G	A,		
	Média			H, T, Y	C, E, I, J, O, P, R,	
	Fraca			V	D, L, W	
	Nula					B, K, M

Também aqui analisámos a diferença entre o número de crianças que beneficiavam de prolongamento de horário e o número de crianças inscritas no protocolo com o ME.

A análise dessa diferença, medida através da percentagem daqueles em relação a estes, mostra que em mais de metade dos municípios da amostra aquela diferença era positiva ou nula, ou seja, o número de crianças que beneficiavam da alimentação era inferior ou igual ao número de crianças declarado pelas respectivas câmaras nos respectivos protocolos. Eram, respectivamente, os municípios A (96), D (52), I (67), L (85), N (90), O (96), T (93), V (56), Y (89), Z (86) e os municípios J (100), U (100), W (100), X (100). Em sete municípios, C (125), E (101), F (172), G (124), H (132), P (145), R (127), a diferença era negativa e, dos restantes, três não tinham oferta (B, K, M) e dois não forneceram informação (Q, S).

As razões destas diferenças positivas e negativas são idênticas às das que ocorriam no serviço de alimentação, mas aqui agravadas pelo facto de os horários de prestação do serviço levarem, nalguns casos, as famílias a transferir as crianças ou a desistir da frequência. Na maior parte dos casos, esta questão dos horários dependia da existência ou não de transportes vocacionados especificamente para a frequência do pré-escolar, das condições do transporte, caso existisse, e dos eventuais custos pecuniários.

Operacionalização dos apoios sócio-educativos

Neste domínio, as variáveis de partida foram o tipo de “*gestão*” utilizado e os procedimentos face à “*comparticipação familiar*” postos em prática por cada um dos municípios.

Para ambas as variáveis, tratava-se de saber que decisões eram tomadas pelos responsáveis camarários relativamente ao conjunto de regras e orientações estabelecidas pela legislação respeitante ao serviço de alimentação no pré-escolar e a que fizemos referência detalhada no ponto 4.3.

Interessava, por conseguinte, elaborar um registo (ANEXO VIII), para cada caso, sobre se a câmara assumia ou não a gestão do serviço de alimentação (1ª variável) e, em caso afirmativo, em que medida o fazia, por referência aos normativos (2ª variável).

Esse registo, baseando-se numa “árvore” de decisões possíveis que apresentamos no ESQUEMA 3, procurava responder às duas questões gerais: como era feita a operacionalização dos apoios sócio-educativos em cada município e como era processada a participação familiar nas refeições?

Desde logo, importava saber se a câmara assumia a gestão dos apoios ou se a delegava em entidades terceiras.

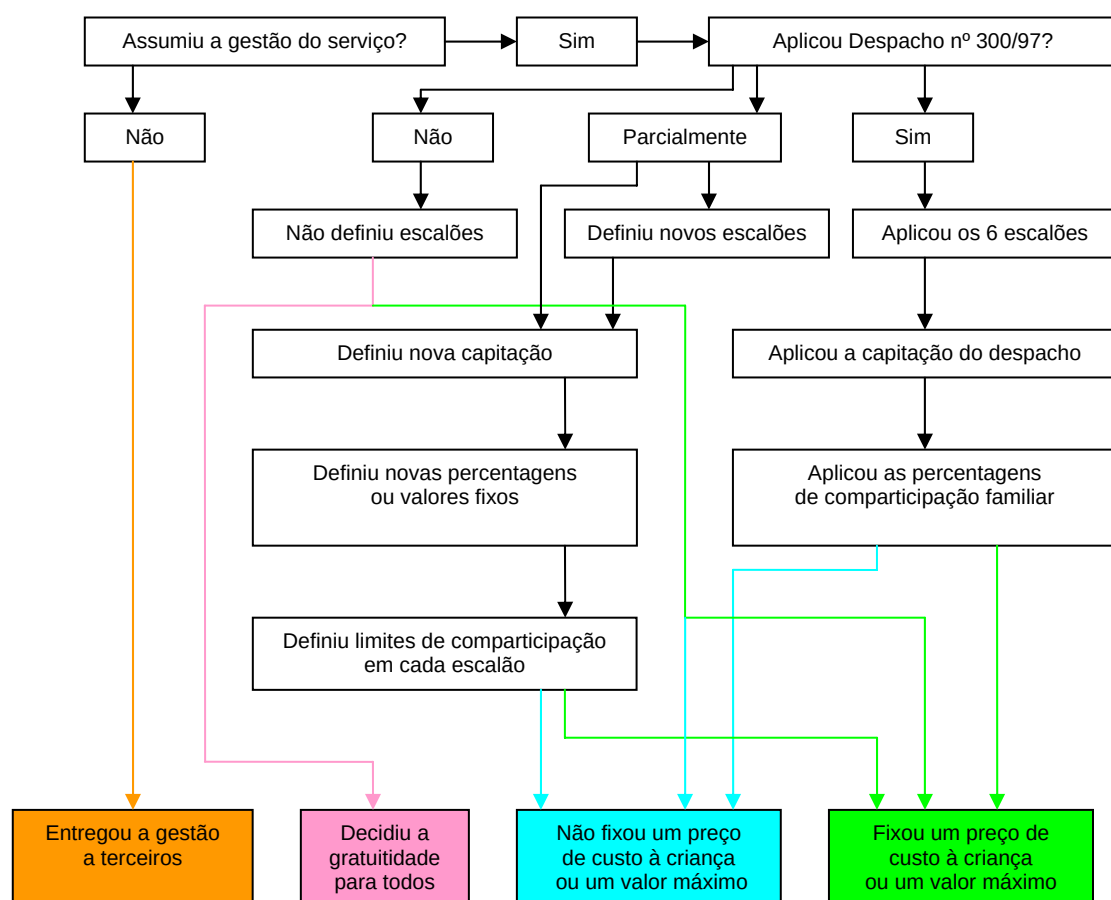
Em seguida, no caso de a assumir, se aplicava os seis escalões previstos no Despacho 300/97 ou se definia novos escalões ou se, até, não definia nenhum escalão. Neste domínio, também importava saber se, nos casos em que isso acontecia, para a definição de novos escalões aplicava a capitação do despacho ou se definia novas percentagens para a capitação.

Depois, se aplicava as percentagens de participação familiar ou se definia novas percentagens de participação familiar ou valores fixos ou valores-limite para a participação em cada escalão.

Finalmente, se fixava um preço de custo à criança por refeição, ou um valor máximo, ou se fixava a gratuitidade dos apoios sócio-educativos para todas as crianças, independentemente do rendimento económico dos respectivos agregados familiares.

ESQUEMA 3

“ÁRVORE” DE DECISÕES MUNICIPAIS SOBRE A GESTÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DOS APOIOS SÓCIO-EDUCATIVOS NA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR



A análise do quadro do ANEXO VIII mostra-nos que, quaisquer que fossem as reinterpretações das competências autárquicas neste domínio, os resultados das opções e das decisões das câmaras configuravam um dos três cenários possíveis:

i) A gestão do serviço era entregue, totalmente ou quase, a entidades terceiras; ao fazê-lo, a câmara rejeitava a competência formal na medida em que se desresponsabilizava quer da observância dos princípios que norteavam o serviço de apoio, quer dos resultados obtidos (preços de custo dos serviços, preços aos pais, controlo da qualidade, etc.). Dir-se-ia, neste cenário, que a lógica de acção municipal era presidida por elevados graus de informalismo, de mobilização dos recursos exógenos ao sistema educativo local e de regulação do serviço feito através das regras do mercado de confecção e distribuição das refeições.

ii) A gestão era assumida apenas parcialmente pela câmara, porque esta não aplicava totalmente as regras e orientações do ME sobre a matéria; deste modo, a câmara conjugava o exercício de uma parte da competência formal com o exercício de uma “competência informal” por si estabelecida, em nome da sua própria legitimidade, da defesa de soluções próprias que considerava mais adequadas aos seus contextos sociais e económicos e do poder de reinterpretar os princípios educativos gerais. Neste cenário, os traços mais impressionantes são a conjugação das lógicas da formalidade com as lógicas da informalidade ao nível da gestão e a capacidade “transgressora” na tentativa de melhorar a adequação local dos apoios.

iii) A gestão era assumida pela câmara e esta cumpria na íntegra aquelas regras e orientações. Este é o cenário marcado pelo predomínio da lógica de acção formal.

Sendo assim, e tendo em conta que, do ponto de vista dos objectivos destes apoios sócio-educativos, a gestão camarária do serviço implicava decisões que se relacionavam sobretudo com o controlo de preços (de confecção e de utilização do serviço pelas crianças) e com as medidas de apoio às famílias economicamente carenciadas, estabelecemos os seguintes graus para a variável “*operacionalização do serviço no pré-escolar*”: Boa quando o município decidia fixar um preço de custo de refeição à criança e

aplicava medidas de descriminação positiva às crianças carenciadas; Média quando o município decidia aplicar apenas uma das duas anteriores medidas e Fraca quando o município não aplicava nenhuma das duas medidas porque delegava noutras entidades a responsabilidade da gestão ou porque, não delegando, decidia não as aplicar.

A aplicação destes critérios conduziu-nos à seguinte distribuição de municípios:

Operacionalização do serviço de alimentação no pré-escolar

Pré-escolar	Boa	Média	Fraca ou nula
Operacionalização	A, B, C, N, W	G, H, J, K, M, O, P, Q, R, T, U, V, X, Y, Z	D, E, F, I, L, S (1)

(1) Sem informação que permita a análise

Como se pode verificar, a maioria dos municípios (quinze em vinte e seis) assumia a gestão da competência formal, mas punha em prática uma operacionalização do serviço que apenas estabelecia um preço de custo de refeição às famílias ou (alternativamente) aplicava medidas de descriminação positiva às crianças carenciadas. Podemos, então, concluir que nessa maioria de municípios o modo de gestão e operacionalização dos apoios no pré-escolar é híbrido, no sentido da coexistência e equilíbrio entre lógicas de acção formais e informais, nuns casos acentuando-se as primeiras e noutros as segundas. De qualquer modo, é assaz significativo que quase metade destes quinze, ou seja os municípios K, M, T, U, V, Y e Z, não tivessem aplicado as regras e orientações legais porque tinham decidido que quer o serviço de alimentação, quer o serviço de prolongamento de horário eram gratuitos. São estes os casos que melhor ilustram o segundo cenário referido atrás: a gratuidade para todas as crianças inscritas nos jardins de infância públicos manifesta a “transgressão” intencional dos formalismos legais e inscreve-se na lógica de acção informal, em nome de um princípio de política educativa local (a igualdade de tratamento para todos) que sobreleva um outro princípio da política educativa geral (a equidade de tratamento que pretende favorecer aqueles que mais precisam dos apoios).

Significativo é também o facto de o número de municípios que simultaneamente fixavam o preço de custo à família e aplicavam medidas de

discriminação positiva ser o mesmo dos que não aplicavam nenhuma destas medidas porque delegavam a gestão da competência em entidades terceiras, ou porque, não o fazendo, decidiram não as aplicar. Ou seja, do ponto de vista quantitativo, é tão importante o grupo de 1º cenário – o daqueles que se regem pela lógica do mercado – como o grupo do 3º cenário – o dos que se acomodam à lógica de acção formal.

De qualquer modo, cada um destes dois grupos de municípios representava um terço do segundo grupo, o que parece revelar alguma polarização da gestão dos apoios sócio-educativos do pré-escolar em torno das dicotomias acção formal – acção informal, mobilização endógena – mobilização exógena e regulação pelo Estado – regulação pelo mercado.

Voltaremos a estas questões mais adiante, quando tratarmos dos resultados e conclusões da tipologia que pretendemos construir.

Relação entre os apoios sócio-educativos na educação pré-escolar

Procedendo ao cruzamento da oferta dos serviços de alimentação e prolongamento de horário por município, verifica-se a existência de uma relação positiva entre os dois serviços de apoio sócio-educativo: nos municípios onde a oferta de alimentação varia entre valores Média, Forte e Total, a oferta de prolongamento varia também entre os mesmos graus.

Ou seja, nos municípios F, N, U, X e Z a oferta dos dois serviços é Total, sendo que no município A a oferta de alimentação é total e a oferta de prolongamento é forte e no município G ambos os serviços têm oferta forte.

Há apenas mais dois municípios, E e W, que têm correspondência nos mesmos graus de oferta dos dois serviços, o primeiro no grau médio e o segundo no grau fraco.

Todos os outros têm correspondências em graus bastante diferentes em ambos os serviços: nos municípios C, H, J a oferta de alimentação é total, mas a oferta de prolongamento é média e nos municípios I, O, P, R, T e Y a oferta de alimentação é forte e a do prolongamento é média. Do lado oposto, os municípios D, L, e V têm uma oferta de alimentação média, mas a do prolongamento é fraca. Mais significativa é a situação dos municípios B e M que têm uma oferta de alimentação forte, mas a oferta de prolongamento é nula. Quanto ao município K, tem uma oferta de alimentação fraca e o prolongamento também não existe.

Finalmente, sobre os municípios Q e S apenas obtivemos informações que permitem dizer que a oferta de alimentação no primeiro era forte e no segundo fraca, sem que se possa estabelecer qualquer correspondência com o serviço de prolongamento de horário, sobre o qual não foram fornecidos dados.

Já no que respeita à relação entre as procuras desses serviços, a situação maioritária é algo diferente: são apenas três os casos em que a procura do prolongamento é total ou forte, mesmo quando a procura das refeições o é: F, G e U. Os municípios com uma procura média no prolongamento distribuem-se por procuras do serviço de alimentação total (A e H), forte (J, N, O, X e Y), média (T) e fraca (V). Os municípios C e I são os que apresentam maior disparidade de procuras: C é total no prolongamento e fraca na alimentação, e I é forte na alimentação e fraca no prolongamento. Também

com fracas procuras no prolongamento, os municípios E e R têm procura média na alimentação e os municípios D, L, P, W e Z apresentam procuras fracas em ambos os serviços. Sem oferta de prolongamento existiam três municípios, B, M e K, sendo que os dois primeiros tinham procura média na alimentação e o terceiro procura fraca. Finalmente, sem informação prestada existiam dois municípios (Q e S).

Estes cruzamentos, embora não façam parte da construção da tipologia pretendida, mostram que existia por parte das câmaras maior mobilização de recursos para o fornecimento de refeições, e, por consequência, maior resposta social para o serviço de alimentação, do que para o prolongamento de horário.

No entanto, a disparidade existente entre a oferta conjunta da componente sócio-educativa e a respectiva procura indicia que a questão não se resumia apenas à capacidade de mobilização das câmaras para um determinado tipo de apoio sócio-económico, mas tem a ver sobretudo com o desajustamento da própria legislação regulamentadora face às necessidades e interesses concretos das populações dos municípios.

Para João Pinhal este desajustamento manifesta-se por uma “*regulação local centralmente condicionada*” na medida em que o quadro de acção dos municípios continua sujeito a normativos constrangedores da autonomia de execução e com carência de meios e recursos, pese embora as soluções postas em prática pelos seus “*modos peculiares*” de cumprimento das competências lhes permitirem uma “*regulação educativa nas margens das escolas*” e uma “*regulação informal difusa*” em áreas de intervenção que não interferem com as questões nucleares do sistema escolar (PINHAL, 2006: 125, 126). Voltaremos a esta questão mais tarde, quando nos referirmos à evolução previsível das políticas municipais de educação.

1º Ciclo

Alimentação

Salvaguardando as diferenças e especificidades entre os subsistemas da educação pré-escolar e do ensino básico, vamos proceder de modo semelhante ao que fizemos, agora para o 1º ciclo.

As variáveis de partida e os correspondentes graus de variação continuam a ser os mesmos: a Oferta, sendo a percentagem de escolas com alimentação em relação ao total de escolas existentes, com os graus Total (100%), Forte (> 65%), Média (65% a 35%), Fraca (< 35%) e Nula (0%):

Oferta	Total		0	0%
	Forte	C, F, I, J, P, R,	6	23%
	Média	H, L, M, O	4	15%
	Fraca	A, B, E, G, K, N, Q, S, T, W, V, X, Y	13	50%
	Nula	U	1	4%
Sem informação		D, Z	2	8%
Total			26	100,0%

E a Procura, percentagem de crianças com alimentação em relação ao total de crianças inscritas, também Total (100%), Forte (> 65%), Média (65% a 35%), Fraca – (< 35%), e Nula (0%):

Procura	Total		0	0%
	Forte	C, F	2	8%
	Média	B, H, I, J, M, P,	6	23%
	Fraca	A, E, G, K, L, N, O, Q, R, S, T, V, X, Y	14	54%
	Nula	U	1	4%
Sem informação		D, W, Z	3	11%
Total			26	100,0%

Cruzando, grau a grau, a oferta com a procura verifica-se, como traço mais marcante, que uma oferta fraca corresponde, numa relação de causa e efeito recíprocos, uma procura também fraca, sendo que esta situação ocorre em quase metade dos municípios inquiridos (onze em vinte e seis), enquanto que no pólo oposto, tal não acontece: em cinco municípios onde a oferta era forte, a procura distribuía-se pelos graus Forte (C e F), Média (I, J e P) e Fraca

(R). Também significativo era o facto de nenhum município ter uma oferta total, ao contrário do que acontecia na educação pré-escolar:

		Procura					
		Total	Forte	Média	Fraca	Nula	Sem inform.
Oferta	Total						
	Forte		C, F	I, J, P	R		
	Média			H, M	L, O		
	Fraca			B	A, E, G, K, N, Q, S, T, V, X, Y		W
	Nula					U	
Sem informação							D, Z

Tal como fizemos no pré-escolar, para procedermos à “integração” da relação oferta / procura, considerámos os mesmos três graus de variação: Boa, quando a oferta era total e forte e a procura também total e forte; Média, quando a oferta era forte e média e a procura média e Fraca, nula ou sem informação, quando a procura era fraca ou nula, qualquer que fosse o grau de oferta, ou quando a câmara não disponibilizou informação.

Deste modo, obtivemos a nova variável intermédia “relação oferta/procura no 1º ciclo”, com a seguinte distribuição de municípios por grau:

Relação oferta/procura no 1º ciclo

1º ciclo	Boa	Média	Fraca, Nula ou sem informação
Relação oferta/procura	C, F	H, I, J, P, M	A, B, D, E, G, K, L, N, O, Q, R, S, T, U, W, V, X, Y, Z

Quanto à variável de partida “*mobilização de recursos*”, agora diz respeito ao número de escolas do 1º ciclo que, para terem o serviço de alimentação, recorrem aos seus próprios meios logísticos (instalações, equipamentos e pessoal) ou, em alternativa, são servidos por outras entidades responsáveis pela confecção.

O quadro seguinte permite-nos verificar, em cada um dos vinte e seis municípios, quantas escolas eram elas próprias responsáveis por esse processo e quantas tinham como entidade responsável pela confecção uma entidade terceira, que poderia ser um jardim de infância dotado dos requisitos necessários, uma escola dos 2º e 3º ciclos, uma instituição particular de

solidariedade social, uma empresa de “catering”, um restaurante ou uma entidade privada (do tipo familiar ou de uma comissão de pais).

Com base no QUADRO 9, faremos também a destrição entre a capacidade de mobilização de recursos (instalações, equipamentos e pessoal) pertencentes ao sistema educativo local (recursos endógenos) e a mobilização de recursos exógenos.

Ao contrário do que acontecia no pré-escolar, agora a percentagem de escolas do 1º ciclo com refeições confeccionadas nas próprias escolas, em jardins ou em escolas EB2,3 não chega aos 50%. Este facto é bem demonstrativo da diferença de condições em que os dois subsistemas se encontravam relativamente ao serviço. Se, por um lado, os apoios contratuais com o ME podem ajudar a perceber a prioridade da aposta dos municípios no pré-escolar em detrimento do 1º ciclo, por outro lado, as próprias câmaras “pagam o preço” do longo desinvestimento acumulado no parque e na rede escolar do 1º ciclo, no domínio da requalificação de edifícios e equipamentos. As razões são óbvias: grande dispersão das escolas, pequena (na maioria dos casos até pequeníssima – uma única sala, sem água) dimensão física, número reduzido de crianças, grande proximidade geográfica aos locais de residência, isolamento face aos percursos de circulação de transportes, maus acessos viários, etc., tudo isso teria implicado enormes investimentos públicos, centrais e autárquicos, que as câmaras teriam que suportar se tivessem avançado com aquela requalificação.

Mesmo não contando com apoios financeiros estatais na implementação das refeições, a responsabilidade pela construção de cozinhas e refeitórios era sua desde há muito tempo. Ora, ao longo desse tempo, sabemos que a velha competência de “gestão dos refeitórios escolares” nunca foi assumida, entre outras razões, porque os responsáveis se justificavam com a inexistência de instalações adequadas, de falta de apoios, de pessoal auxiliar e de resistência por parte dos professores, num processo que conduziu a um “círculo vicioso” que só agora parece ser quebrado.

Por outro lado, do mesmo quadro, parece poder concluir-se que, mais do que no pré-escolar, há uma tendência para a entrega do serviço de alimentação às entidades exteriores ao sistema educativo local:

QUADRO 9**MOBILIZAÇÃO DE RECUSOS: DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS DO 1º CICLO COM ALIMENTAÇÃO POR ENTIDADES DE CONFECÇÃO DAS REFEIÇÕES**

Municíp.	escolas existentes	com refeições	Refeições confeccionadas em						
			1º ciclo	JIs	Empresa	IPSS	EB2,3	Partic.	Restaur.
A	58	4 (7%)	3 (75%)	1 (25%)					
B	35	12 (34%)	3 (25%)	7 (58%)			2 (17%)		
C	52	40 (77%)	35 (88%)	2 (5%)	1 (2,5%)		1 (2,5%)		1 (2,5%)
D	Não foi fornecida informação pela câmara								
E	97	26 (29%)	14 (54%)	2 (8%)	2 (8%)	4 (15%)	2 (8%)	2 (8%)	
F	26	22 (85%)				22 (100%)			
G	55	13 (24%)	4 (31%)			2 (15%)	3 (23%)		4 (31%)
H	96	59 (61%)	21 (35%)		31 (53%)	4 (7%)	1 (2%)		2 (3%)
I	20	15 (75%)	11 (73%)		3 (20%)				1 (7%)
J	34	21 (66%)	19 (90%)	2 (10%)					
K	12	4 (15%)	3 (75%)				1 (25%)		
L	33	16 (49%)	1 (6%)			11 (69%)			4 (25%)
M	30	11 (37%)	1 (9%)		10 (91%)				
N	30	10 (33%)	8 (80%)	1 (10%)			1 (10%)		
O	45	24 (53%)	23 (96%)				1 (4%)		
P	104	85 (82%)			85 (100%)				
Q	50	5 (10%)	5 (100%)						
R	88	62 (71%)	13 (21%)			34 (55%)	15 (24%)		
S	36	1 (3%)				1 (100%)			
T	38	9 (24%)	2 (22%)				1 (11%)		6 (67%)
U	Esta câmara não disponibilizava o serviço de alimentação a nenhuma escola								
W	89	4 (5%)					4 (100%)		
V	68	10 (6%)	1 (10%)			2 (20%)	2 (20%)	5 (50%)	
X	16	4 (25%)	2 (50%)				2 (50%)		
Y	66	3 (5%)				2 (67%)	1 (33%)		
Z	Não foi fornecida informação pela câmara								
Total	1.178	460 (39%)	169 (37%)	15 (3%)	132 (29%)	82 (18%)	37 (8%)	7 (1%)	18 (4%)

Quanto à mobilização de recursos endógenos, tal como no pré-escolar, podemos considerá-la Boa, quando a percentagem de escolas do 1º ciclo, em que as refeições eram confeccionadas por jardins, escolas do 1º ciclo ou escolas dos 2º e 3º ciclos, era superior a 65%; Média, quando aquela percentagem variava entre 65% e 35% e Fraca, quando a mesma percentagem era inferior aos 35%.

O que nos conduz à seguinte distribuição:

Mobilização de recursos endógenos no 1º ciclo

Boa	Média	Fraca / Nula ou sem informação
A, B, C, E, G, I, J, K, N, O, Q, W, X	H, R	D, F, L, M, P, S, T, U, V, Y, Z

Do mesmo modo, para a “mobilização de recursos exógenos no 1º ciclo” (número e percentagem de escolas por IPSS, empresa, particular, restaurante), a distribuição que se obtém é naturalmente a inversa da primeira:

Mobilização de recursos exógenos no 1º ciclo

Boa	Média	Fraca / Nula ou sem informação
D, F, L, M, P, S, T, U, V, Y, Z	H, R	A, B, C, E, G, I, J, K, N, O, Q, W, X

Das 460 escolas do 1º ciclo que disponibilizavam refeições, 169 (37%) confeccionavam-nas nas suas próprias instalações e 132 (29%) recebiam-nas já confeccionadas por empresas, 82 (18%) por IPSS, 7 (1%) por particulares e 18 (4%) por restaurantes, ou seja, no total, 52% recorria aos serviços de entidades exteriores ao sistema local de educação.

Embora a recolha de dados não tivesse abrangido as condições em que cada um destes serviços era prestado, as reuniões com os responsáveis autárquicos autoriza-nos a referir que, como seria de esperar, elas não eram as mesmas para todos os tipos de entidades.

Na maior parte dos casos em que o serviço era das empresas, dos restaurantes e dos privados, o serviço restringia-se à confecção e, às vezes, ao transporte, não sendo da sua responsabilidade o acompanhamento das crianças durante o tempo de refeição nem a disponibilização dos respectivos espaços e transportes. Nestas situações, as refeições eram servidas nas próprias escolas, usando as salas de aula e o mobiliário existente ou alguns espaços e mobiliário alternativos. Tais soluções implicavam a disponibilidade de pessoal auxiliar para o acompanhamento das crianças e limpeza das salas.

Pelo contrário, quando o serviço era prestado por IPSS, a solução mais corrente era o serviço ser prestado nas instalações dessas instituições, ficando a seu cargo o pessoal e o transporte das crianças.

Como iremos constatar no ponto seguinte, cada uma destas soluções tinha causas e consequências muito importantes nas formas de implementação do serviço e nas estratégias de gestão dos apoios sócio-educativos das câmaras.

Operacionalização do serviço de alimentação

No domínio da acção social escolar do ensino básico, e em particular da alimentação e dos correspondentes auxílios económicos directos aos alunos carenciados, importava verificar em cada caso, se a câmara assumia ou não a gestão do serviço de alimentação e, em caso afirmativo, em que medida o fazia. Tal como fizemos para o pré-escolar, as variáveis de partida foram o tipo de “gestão” utilizado e os procedimentos face à “*comparticipação familiar*” e aos “*auxílios económicos directos*” postos em prática por cada um dos municípios.

A referência é o conjunto de regras e orientações estabelecidas pelo Despacho nº 15459/2001, que analisámos detalhadamente no ponto 4.3.

No que respeita à variável “*comparticipação familiar*”, cujo quadro de registo apresentamos no ANEXO IX (a consulta deste anexo é imprescindível para se compreender a análise que aqui vamos fazer), servimo-nos de uma nova “árvore” de decisões relativas ao modo de operacionalização do serviço de alimentação de cada câmara (ESQUEMA 4).

Assim, importava saber se a câmara fixava um preço de custo à criança por refeição (ou um valor máximo)

- (a) inferior ou igual aos do 2º e 3º CEB ou
- (b) superior àqueles ou se
- (c) fixava a gratuitidade das refeições para todas as crianças.

Simultaneamente, se aplicava ou não os dois escalões do Despacho nº 15459/2001 para os alunos carenciados. Neste caso, se

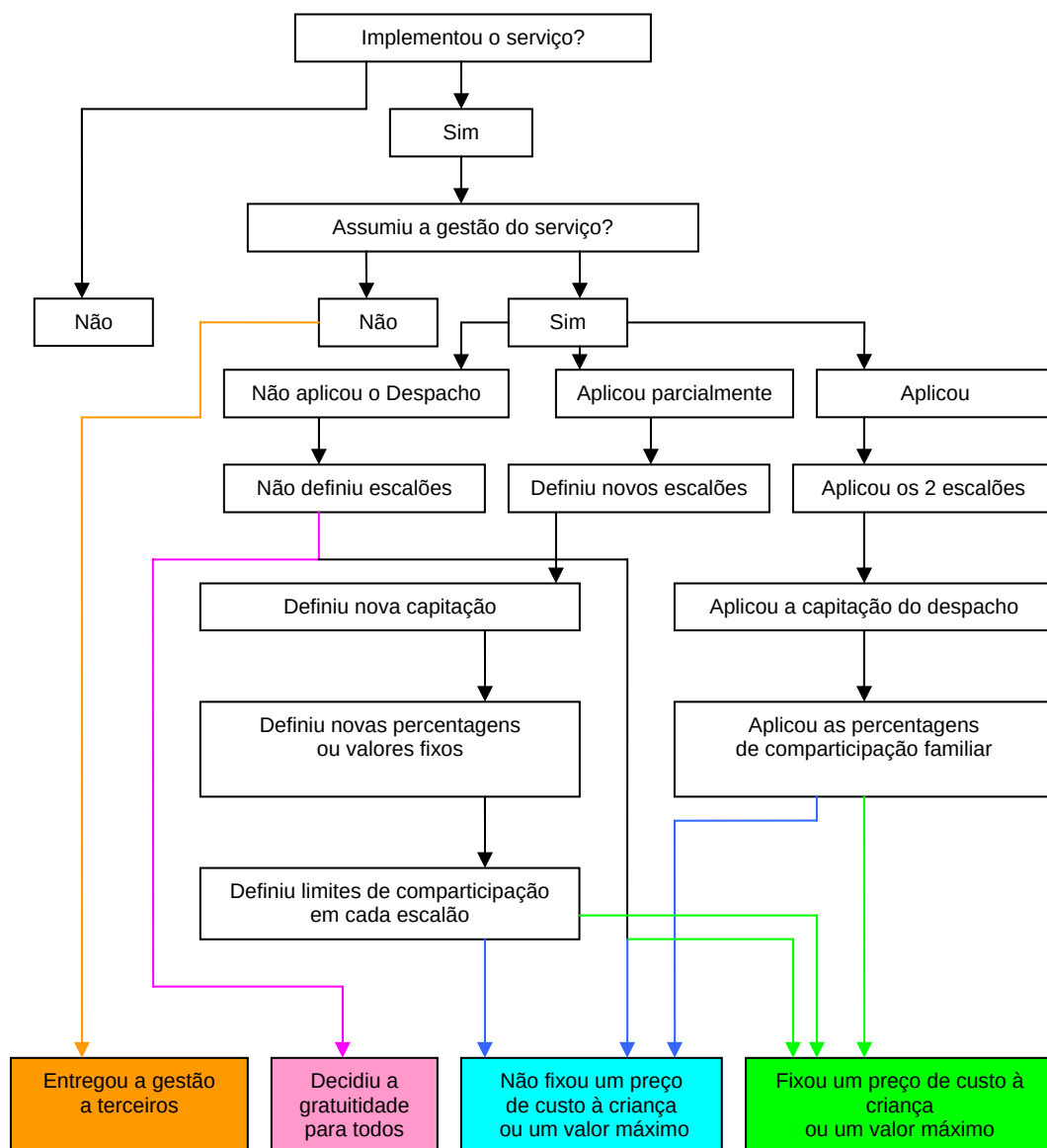
- (a) definia novos escalões ou
- (b) não definia nenhum

e se, para a definição dos escalões, aplicava a capitação e as percentagens do despacho ou se definia novas percentagens para a capitação.

Finalmente, se decidia aplicar as percentagens de participação familiar ou se definia novas percentagens de participação familiar (ou valores fixos) e se estabelecia, ou não, um valor fixo para a participação da câmara.

ESQUEMA 4

“ÁRVORE” DE DECISÕES MUNICIPAIS SOBRE A GESTÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DOS APOIOS SÓCIO-EDUCATIVOS NO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO



Para a análise ao tipo de gestão, organizámos um quadro (QUADRO 10), onde, câmara a câmara, registámos as seguintes informações: 1 – Estabelece ou não um preço de custo de confecção; 2 – Faz ou não toda a gestão do processo; 3 – Entrega ou não a gestão a terceiros e 4 – (a) Fixa ou (b) conhece o preço de custo ao aluno

QUADRO 10

GESTÃO CAMARÁRIA DO SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO NO 1º CICLO

Municípios	1	2	3	4
A	Não	Não	Sim	Não
B	Não	Sim	Não	b
C	Não	Sim	Não	a
D	Não	Não	Sim	Não
E	Não	Não	Sim	Não
F	Não	Não	Sim	Não
G	Não	Sim	Não	a
H	Não	Sim	Não	a
I	Não	Não	Sim	b
J	Não	Não	Sim	b
K	Não	Sim	Não	a
L	Não	Não	Sim	Não
M	Não	Sim	Não	a
N	Não	Sim	Não	a
O	Não	Sim	Não	a
P	Sim	Sim	Não	a
Q	Não	Não	Parcial	Não
R	Não	Sim	Não	a
S	Não foi fornecida informação pela câmara			
T	Não	Sim	Não	a
U	Não disponibilizava o serviço de alimentação no 1º ciclo			
W	Não	Sim	Não	a
V	Não	Sim	Não	a
X	Sim	Sim	Não	b
Y	Não	Sim	Não	a
Z	Não	Sim	Não	a

Da análise ao QUADRO 10 importa salientar que vinte e dois dos vinte e seis municípios, ou seja 85%, não estabeleciam um preço de custo de confecção das refeições. Mesmo naqueles dezasseis (62%) em que supostamente tal conhecimento deveria existir, já que se diziam responsáveis

por toda a gestão do processo, catorze (54%) referiam não saber quanto custava às entidades envolvidas a confecção de cada refeição.

Aliás, mesmo tendo em conta que um município (S) não forneceu dados sobre o assunto e que um outro (U) não disponibilizava o serviço, era particularmente significativa a percentagem de câmaras que entregavam totalmente a gestão do serviço a entidades terceiras: 27%, ou seja, sete municípios em vinte e seis.

Se, do lado da confecção o processo estava bastante desregulado, com prejuízos óbvios para os “magros orçamentos municipais”, do lado da utilização a situação era quase idêntica: seis municípios (23%) não fixavam o preço de custo às crianças e às famílias, quatro (15%) apenas conheciam o preço mas não tinham poder de interferência sobre ele e apenas catorze (54%) afirmavam ter estabelecido esse preço. Destes, cinco (19%) fixavam a gratuidade para todas as crianças.

É claro que, do ponto de vista da defesa dos interesses dos alunos, a desregulação dos preços de utilização das refeições implicava diferenças de tratamento e injustiças várias nas situações de carência económica, que variavam entre a gratuidade universal nos municípios K, M, T, V e Y e a totalidade dos preços impostos pelas entidades confeccionadoras, noutros municípios.

Já referimos anteriormente que, no 1º Ciclo, o serviço de alimentação implicava decisões camarárias que se relacionavam com o tipo de gestão, com o controlo de preços e com a prestação de auxílios económicos directos às famílias economicamente carenciadas. Analisado o modo de gestão do serviço de alimentação e o modo de operacionalização, vamos agora analisar como intervinha e se justificava cada câmara ao nível da respectiva comparticipação nos auxílios económicos directos.

Para isso, elaborámos o QUADRO 11 que regista as respostas às seguintes questões: a câmara (1) aplica os dois escalões (A e B) em função do rendimento *per capita*, com os limites previstos no despacho? (2) altera o número de escalões ou os seus limites? (3a) comparticipa a 100% na refeição, livros e outro material escolar aos alunos do escalão A e a 50% aos alunos do escalão B ou (3b) fixa valores máximos e comparticipa com % variável? (4a) decide a gratuidade para todos só na alimentação ou (4b) nas três

modalidades? (5a) atribui um valor fixo por escola ou (5b) por aluno ou (5c) por escola mais aluno, a gerir pelas escolas?

Ao mesmo tempo, o quadro também regista os princípios invocados pelos responsáveis camarários nas justificações das decisões tomadas:

QUADRO 11

COMPARTICIPAÇÃO CAMARÁRIA NOS AUXÍLIOS ECONÓMICOS DIRECTOS AOS ALUNOS CARENCIADOS

Munic.	1	2	3	4	5	Princípio invocado e observações
A	Não	Não	Não	Não	b	Escolaridade obrigatória e gratuita
B	Não	Sim	b	Não	Não	Escolaridade obrigatória, igualdade
C	Não	Sim	b	Não	Não	Simbolismo da comparticipação familiar
D	Não	Não	Não	Não	c (1)	Sem referência
E	Não	Sim	b (1)	Não	Não	Sem referência
F	Não	Não	Não	Não	a (1)	Sem referência
G	Não	Sim	b (2)	Não	Não	Equidade
H	Não	Sim	b	Não	Não	Equidade
I	Não	Sim	b (1)	Não	Não	Sem referência. Não geria a alimentação.
J	Não	Sim	b (1)	Não	Não	Sem referência. Não geria a alimentação
K	Não	Não	Não	Não	Não	Sem referência. Não atribuiu auxílios
L	Não	Sim	b (1)	Não	Não	Sem referência. Os critérios eram fixados pelas esc.
M	Não	Não	Não	b	Não	Escolaridade obrigatória e gratuita
N	Não	Não	b	Não	Não	Equidade
O	Não	Sim	b	Não	Não	Uniformidade com o pré-escolar.
P	Não	Sim	b	Não	Não	Uniformidade dos três ciclos do ensino básico
Q	Não	Não	Não	Não	b	Escolaridade obrigatória e gratuita
R	Não	Sim	Não	Não	Não	Escolaridade obrigatória, igualdade
S	-	-	-	-	-	Não foram fornecidos dados que permitissem análise
T	Não	Não	Não	a	Não	Não havia qualquer comparticipação para livros e mat.
U	Não	Não	Não	Não	Não	Não havia auxílios económicos directos
W	Não	Sim	b	Não	b	Uniformidade dos três ciclos do ensino básico
V	Sim (1)	Não	Não	Não	Não	Uniformidade dos três ciclos do ensino básico
X	Não	Não	Não	Não	b	Gestão dos apoios atribuída à escola
Y	Não	Não	Não	Não	Não	Sem referência. Não atribuiu auxílios
Z	Não	Sim	Não	Não	Não	Uniformidade dos três ciclos do ensino básico

(1) Os apoios incidiram exclusivamente em livros e material escolar

(2) No que respeita a livros e material escolar fixou uma verba máxima para o escalão A que financiava a 100 % e atribuiu 55% desse valor ao escalão B. Esse valor era calculado em função do preço dos livros. Não havia refeições.

Apenas um (município V) dos vinte e seis municípios aplicava os dois escalões nos termos previstos na legislação para o 2º e 3º ciclos e mesmo nesse município os apoios incidiam apenas nos livros e material escolar. Todos os outros alteravam total ou parcialmente as regras e orientações legais

respeitantes ao número de escalões ou aos respectivos limites. Metade dos municípios não comparticipava a 100% na refeição, nos livros ou no outro material escolar dos alunos mais carenciados (os do escalão A), nem a 50% para os alunos do escalão B. A outra metade fixava valores máximos para a respectiva comparticipação, sendo que a percentagem dessa comparticipação era variável. Um município (T) decidiu comparticipar a totalidade do preço apenas nas refeições para todas as crianças (gratuidade), e um outro (M) fazia-o para as três componentes dos auxílios. A larga maioria, dezanove municípios, não atribuía qualquer montante fixo por escola ou por aluno. Dos que o faziam, um (F) entregava uma determinada quantia directamente às escolas, independentemente do número de alunos de cada escola, mas apenas para aquisição de livros e material escolar, quatro (A, Q, W e X) usavam como critério o número de alunos por escola e um (D) usava os dois critérios (uma parte fixa igual para todas as escolas mais uma parte variável em função do número de alunos por escola).

Em resumo, no que respeita à sua própria comparticipação nos auxílios, nove municípios (35%) (A, D, F, K, Q, T, U, X e Y) não aplicavam “tout court” os procedimentos previstos pela legislação, quinze (58%) apenas o faziam parcialmente (B, C, E, G, H, I, J, L, N, O, P, R, W, V e Z), um (M) decidiu-se pela subvenção total e universal nas três modalidades e um outro (S) não forneceu os dados necessários.

Verifica-se assim que nenhum dos municípios inquiridos aplicava integralmente os procedimentos relativos aos auxílios económicos directos às crianças economicamente carenciadas.

Para justificar os vários procedimentos e decisões, os responsáveis camarários invocavam os princípios que, na sua reinterpretação política e técnica, legitimavam a informalidade das respectivas estratégias: desde o conceito de *escolaridade obrigatória e gratuita* (municípios A, B, M, Q, R) até ao princípio da *equidade* como forma de garantir a igualdade de oportunidades (municípios B, G, H, N, R), passando pela *uniformidade de procedimentos e objectivos educacionais* nos três ciclos do ensino básico (municípios P, W, V e Z) ou do 1º ciclo com o pré-escolar (municípios O). Aqueles que não referiam justificações principialistas dividiam-se em dois grupos: o dos que não geriam total ou parcialmente os auxílios, delegando a competência noutras entidades

(geralmente os professores responsáveis pelas escolas, no caso dos livros e material escolar, e as entidades de confecção e distribuição das refeições, no caso da alimentação) e o dos que simplesmente consideravam que não era necessário qualquer tipo de justificação.

De qualquer modo, o traço mais marcante do exercício municipal desta competência é a enorme latitude da relação entre lógicas de acção formal e lógicas de acção informal, quer entre municípios, quer dentro do mesmo município.

Feita esta análise às três variáveis de partida, *“gestão do serviço”*, *“operacionalização das participações familiares”* e *“procedimento camarário face aos auxílios económicos”*, estamos então em condições de retomar o ESQUEMA 2 e definir-mos a variável *“operacionalização do serviço de alimentação”* no 1º ciclo.

Para o fazermos, vamos cruzar as três variáveis de partida e, tendo em conta os objectivos daquele apoio sócio-educativo no 1º ciclo, vamos estabelecer os seguintes graus para a variável: Boa, quando o município decidiu fixar um preço de custo de refeição à criança e, ao mesmo tempo, aplicava medidas de discriminação positiva às crianças carenciadas; Média, quando o município decidiu aplicar uma das duas anteriores medidas e Fraca, quando o município não aplicava nenhuma das duas medidas porque não implementava o serviço, porque delegava noutras entidades a responsabilidade da respectiva gestão ou porque, não delegando, decidiu não as aplicar.

Obtém-se, então, a seguinte distribuição:

Operacionalização do serviço de alimentação no 1º ciclo

Boa	Média	Fraca ou nula
B, G, H, N, O, R, W, Z	C, P, X	A, D, E, F, I, J, K, L, M, Q, S (1), T, U, V, Y

(1) Sem informação que permita a análise

Como é lógico, procurámos que os critérios de definição e variabilidade desta variável fossem idênticos aos que utilizámos, sobre a mesma questão, no pré-escolar.

Em primeiro lugar porque, embora as especificidades regulamentadoras tenham destinatários explícitos e diferentes, a sua natureza e objectivos são

comuns. Por isso é que os cenários resultantes das diversas reinterpretações camarárias são os mesmos.

Em segundo lugar porque, harmonizando critérios de análise e graus de variação da variável “operacionalização do serviço de alimentação” entre o pré-escolar e o 1º Ciclo, conseguimos “integrar” a análise deste domínio no conjunto dos dois níveis educativos.

O último passo desta primeira fase de construção da tipologia consiste justamente na síntese de tudo o que já fizemos até aqui, ou seja, na apresentação dos quadros que, para cada uma das variáveis de partida que identificámos no ESQUEMA 2, as cruzam grau a grau, “integrando” aquilo que é homólogo na educação pré-escolar e no 1º Ciclo do ensino básico e obtendo-se deste modo as variáveis intermédias que caracterizam o serviço de alimentação. Tal síntese vai-nos permitir, no ponto seguinte, avançar para a construção da tipologia.

Assim, para a 1ª variável intermédia (relação oferta / procura do serviço de alimentação) temos:

Relação oferta / procura do serviço de alimentação

(Pré-escolar e 1º ciclo)

		Pré-escolar		
		Boa	Média	Fraca
1º Ciclo	Boa	C, F		
	Média	G, H, I, J	M	P
	Fraca	A, N, O, Q, U, X, Y	B, E, R, T	D, K, L, S, W, V, Z

Para a 2ª variável intermédia (mobilização de recursos endógenos e exógenos):

Mobilização de recursos endógenos

(Pré-escolar e 1º ciclo)

		1º Ciclo		
		Boa	Média	Fraca
Pré-escolar	Boa	A, B, C, E, I, J, K, N, O, Q, W, X		
	Média	G	H, R	U
	Fraca			D, F, L, M, P, S, T, V, Y, Z

Mobilização de recursos exógenos
(pré-escolar e 1º ciclo)

		1º Ciclo		
		Boa	Média	Fraca
Pré-escolar	Boa	D, F, L, M, P, S, T, V, Y, Z		
	Média	U	H, R	G
	Fraca			A, B, C, E, I, J, K, N, O, Q, W, X

E para a 3ª variável intermédia (operacionalização do serviço):

Operacionalização do serviço de alimentação
(Pré-escolar e 1º ciclo)

			Pré-escolar		
			Operacionalização		
			Boa	Média	Fraca
1º Ciclo	Operacionalização	Boa	B, N, W	G, H, O, R, Z	
		Média	C	P, X	
		Fraca	A	K, M, Q, T, U, V, Y	D, E, F, I, J, L, S

Ao caracterizarmos a variável “operacionalização do serviço de alimentação”, fizemo-lo tendo como referência as regras e orientações dos normativos que o regulamentavam nos dois subsistemas (educação pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico). Escolhemos então, de entre os vários critérios possíveis, ligados àquela regulamentação, os dois que melhor configuravam uma intervenção reguladora mínima do serviço por parte das câmaras, ou seja, a tomada de decisões quer em relação à fixação de um preço de custo de refeição à criança, quer em relação à aplicação de medidas de discriminação positiva às crianças carenciadas.

Com este sentido preciso, vamos passar a designar no ponto seguinte (2ª fase da construção da tipologia) a variável intermédia “operacionalização do serviço de alimentação” por “regulação do serviço de alimentação”, mantendo nesta os graus de variação e a distribuição de municípios por grau, daquela.

É necessário sublinhar que poderíamos, em vez daqueles dois critérios, ter optado por um conjunto mais alargado de critérios relativos ao cumprimento das regras regulamentadoras do serviço em cada um dos subsistemas, do tipo

Forte, quando, simultaneamente, o município aplicava os seis escalões do Despacho 300/97, a correspondente capitação e as percentagens de capitação familiar ou definia valores-limite para a comparticipação familiar em cada escalão; Média, quando o município apenas aplicava uma parte dos 6 escalões do despacho, mas define valores-limite para a comparticipação familiar em cada escalão e Fraca, quando o município apenas aplicava uma parte dos 6 escalões do despacho, mas não definia valores-limite para a comparticipação familiar em cada escalão. Isto para o pré-escolar.

Ou, no caso do 1º ciclo, do tipo Forte, quando o município aplicava os dois escalões do Despacho 15459/2001, a correspondente capitação bem como as respectivas percentagens de comparticipação familiar; Média, quando o município apenas aplicava os dois escalões do despacho, alterando tudo o resto, mas definia novas percentagens de comparticipação familiar ou estabelecia valores fixos de comparticipação e Fraca, quando o município apenas aplicava os dois escalões do despacho, mas não definia novas percentagens de comparticipação familiar, nem estabelecia valores fixos de comparticipação.

Se o tivéssemos feito, estaríamos a medir não a capacidade reguladora mínima do serviço em cada um dos municípios estudados, mas sim o próprio compromisso camarário relativamente ao cumprimento da lei, ou seja, o “perfil” mais formal ou mais informal da acção de cada câmara face aos condicionalismos legais. Ora, dado que a análise das lógicas de acção mais formais ou mais informais, recorrendo justamente a este conjunto mais alargado e minucioso de critérios, também vai ser realizada adiante, a destrinça que acabamos de estabelecer é imprescindível para a boa compreensão do processo de construção da tipologia. Aliás, procedendo deste modo, introduzimos e mobilizamos mais duas variáveis intermédias, que vamos designar por “cumprimento das regras” e “não cumprimento das regras” (cujos graus de variação serão apresentados no momento oportuno) que nos vão ser necessárias para caracterizar o “modo de acção (formal e informal)” dos municípios em matéria de serviço de alimentação.

5.3

DAS CATEGORIAS AOS IDEAIS-TIPO

5.3.1 Identificação das categorias em jogo

Com base nas variáveis intermédias anteriores, e cruzando-as de modo adequado, é possível obtermos o conjunto de categorias que vão ser aplicadas na construção da tipologia. De acordo com Madeleine Grawitz (op. cit., 1986: 891), a categoria designa uma dada classe de fenómenos na qual se podem filiar os comportamentos observados e é, então, com este significado que vamos utilizar o conceito.

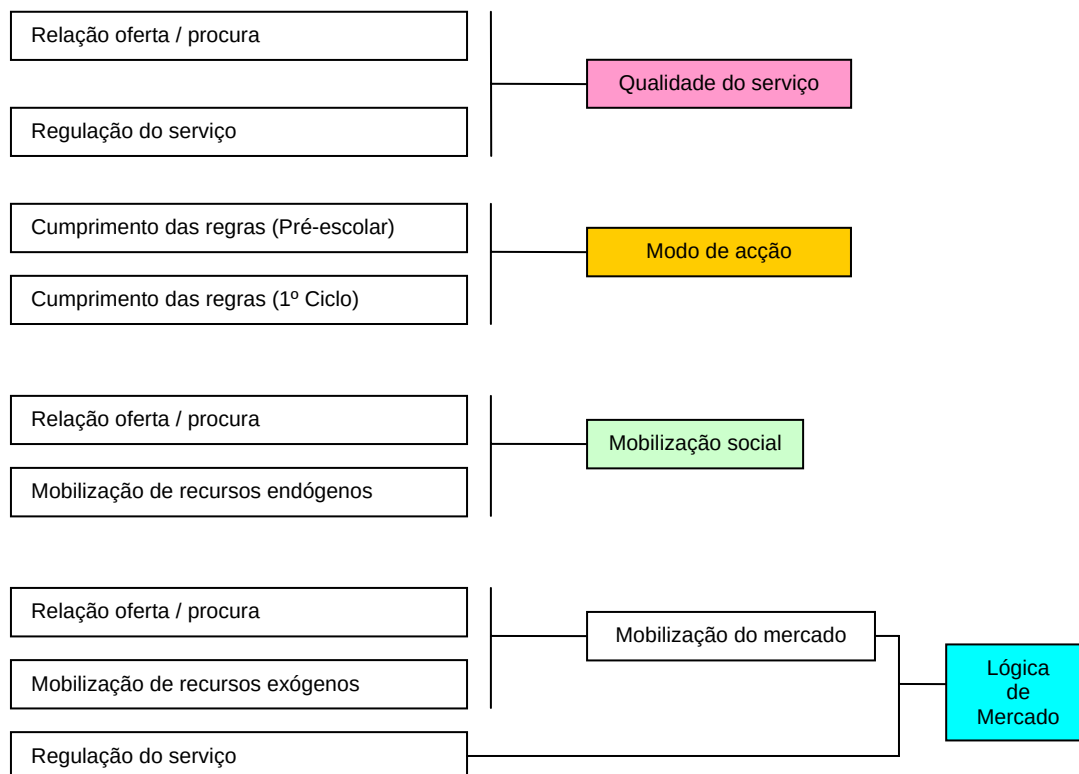
Contudo, como alerta a socióloga, a dificuldade consiste em prever as categorias mais adequadas, aquelas que correspondem ao objectivo perseguido, à hipótese formulada e, sobretudo aos problemas da realidade observada, ou seja, nas suas palavras, aos “*comportements révélateurs*” (Idem: 896). O nível de rigor da observação depende evidentemente do objectivo da pesquisa, mas também da possibilidade de prever as categorias, conceptualizando previamente os fenómenos. Ora, para estabelecer categorias em função do objectivo é imprescindível conhecer o domínio a estudar (Idem:891)

Daí, da necessidade de ultrapassar essa dificuldade, se justifica o esforço de análise minuciosa feito em torno das intervenções municipais no domínio específico da alimentação, ou seja, o conhecimento aprofundado do objecto de estudo, e a consequente possibilidade de definição prévia das categorias que nos interessam.

Os cruzamentos que vamos efectuar, indicados no ESQUEMA 5, conduzem-nos às seguintes quatro categorias: “qualidade do serviço”, “modo de acção”, “mobilização social” e “mobilização do mercado”.

Antes de definirmos cada uma delas, importa chamar a atenção para o facto de o quadro de referências que utilizámos até aqui ter servido para desocultar decisões e estruturas significativas da intervenção municipal no domínio da alimentação, que fomos designando por variáveis de partida e intermédias. Agora, vamos trabalhar essas variáveis, reorganizando-as passo a

passo e procurando que a abordagem compreensiva do fenómeno consiga explicitar as suas significações internas e conduzir-nos à formulação de “*totalidades significativas reconstruídas sob a forma de ideais-tipo*” (BRUYNE, op. cit: 137).

ESQUEMA 5**CATEGORIAS APLICADAS NA CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA**

A primeira das categorias que vamos mobilizar é a “qualidade do serviço” definida como a capacidade de oferta e implementação do serviço demonstrada pelas câmaras tendo em conta os seus objectivos enquanto medida de apoio sócio-educativo na educação pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico.

Tal como está indicado no esquema anterior, vai ser obtida através do cruzamento das variáveis intermédias “relação oferta / procura do serviço” e “regulação do serviço”.

A segunda categoria, “modo de acção”, é definida pela forma como as câmaras assumem a competência e a respectiva legislação, podendo ser formal, quando cumprem os normativos regulamentadores do serviço de alimentação no pré-escolar e no 1º ciclo ou informal, quando não consideram o serviço como competência própria ou não assumem as regras e orientações legais.

No primeiro caso é obtida através das variáveis “cumprimento das regras do Despacho nº 300/97” (para o pré-escolar) e “cumprimento das regras do Despacho nº 15459/2001” (para o 1º ciclo).

No segundo caso, interessa-nos o resultado do cruzamento do inverso das variáveis anteriores, ou seja, da não consideração do serviço de alimentação como competência própria ou da introdução de alterações significativas às disposições legais que regulamentam o serviço.

Quanto à terceira, “mobilização social”, é definida pela capacidade de mobilização do sistema local de educação por parte das câmaras, tendo em vista o cumprimento dos objectivos do serviço de alimentação como apoio sócio-educativo. É obtida através do cruzamento das variáveis “relação oferta/procura do serviço alimentação no pré-escolar e 1º ciclo” e “mobilização de recursos endógenos” do sistema educativo local.

A quarta categoria, “mobilização do mercado”, sendo a transferência para entidades externas ao sistema educativo local dos objectivos e responsabilidades em matéria de serviço de alimentação, é obtida através do cruzamento das variáveis “relação oferta/procura do serviço” de alimentação no pré-escolar e 1º ciclo e da “mobilização de recursos exógenos” ao sistema educativo local (IPSS, empresas, particulares, restaurantes).

No início desta 2ª fase, a “mobilização do mercado” funciona ainda como categoria intermédia, na medida em que aquilo que ela nos permite é saber se, neste domínio da acção camarária, o mercado privado de confecção das refeições predomina ou não como recurso de intervenção facilitador. Verdadeiramente, face à mobilização do mercado, o que importa saber é se as câmaras mantêm o seu poder regulador ou se, pelo contrário, delegam a competência regulatória no próprio mercado. Daí a necessidade de, posteriormente, cruzarmos a categoria intermédia “mobilização do mercado” com a variável “regulação do serviço” para obtermos finalmente a categoria desejada, que designámos por “lógica de mercado”.

Nas páginas seguintes são apresentadas cada uma destas categorias, são definidos os respectivos graus de variação em função dos cruzamentos das variáveis identificadas e realizados os respectivos gráficos cartesianos.

“Qualidade do serviço”

Esta categoria analítica é considerada apenas no sentido da avaliação da capacidade de implementação demonstrada pelos municípios relativamente aos objectivos do serviço de alimentação como apoio sócio-educativo no pré-escolar e no 1º ciclo. Os respectivos graus de variação são:

Boa: quando a relação oferta / procura era Boa e a regulação também Boa; quando a relação era Boa e a regulação Média e quando a relação era Média e a regulação Boa;

Média: quando a relação era Boa e a regulação Fraca, quando a relação e a regulação eram ambas Médias e quando a relação era Fraca e a regulação Boa;

Fraca, nula ou inexistente: em todos os outros casos.

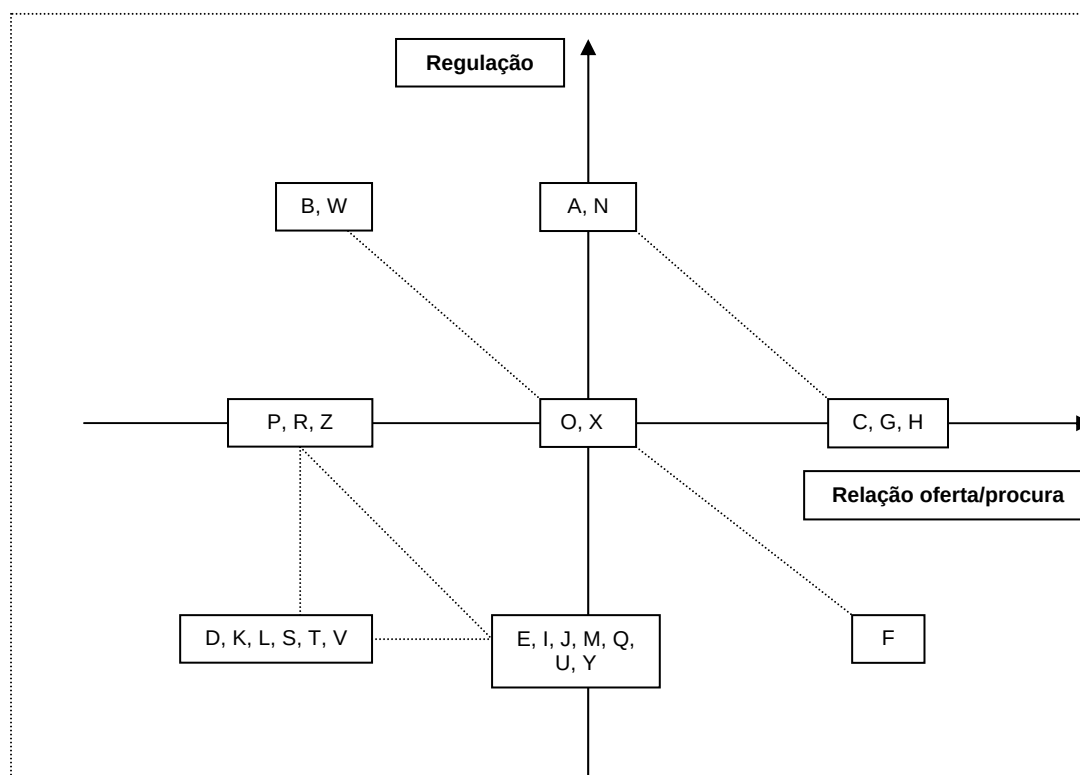
Qualidade do serviço

(cruzamento da relação oferta/procura com a regulação)

		Regulação (pré-escolar + 1º ciclo)		
		Boa	Média	Fraca
Relação oferta / procura (pré-escolar + 1º ciclo)	Boa		C, G, H	F
	Média	A, N	O, X	E, I, J, M, Q, U, Y
	Fraca	B, W	P, R, Z	D, K, L, S, T, V

Gráfico

Qualidade do serviço



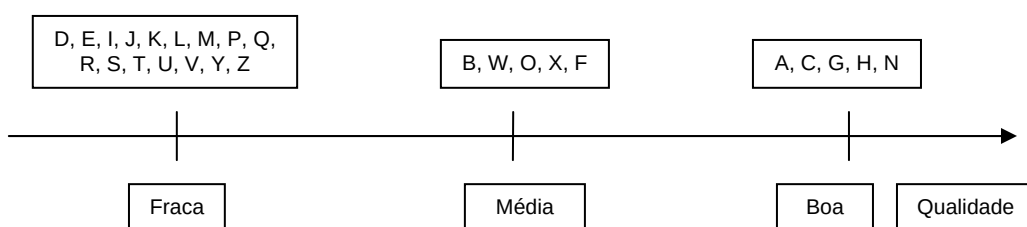
Como se vê no gráfico ou no quadro que lhe deu origem, os municípios A e N tem uma regulação do serviço forte (Boa), mas uma relação oferta / procura média. Simultaneamente, os municípios C, G e H apresentam uma relação oferta / procura forte (Boa) e uma regulação média. Então, aplicando os critérios estabelecidos para a definição dos graus da “qualidade do serviço”, estes cinco municípios passam a estar, nesta categoria, no grau Forte (ou Boa). Os municípios B e W têm uma regulação forte (Boa), mas uma relação oferta/procura fraca, o município F tem a situação inversa e os municípios O e X têm, em ambas as variáveis, uma situação média. Assim, pelo critério já descrito, estes cinco municípios passam a estar no grau médio da qualidade do serviço. O mesmo raciocínio é aplicado aos restantes municípios, sendo que todas as junções são indicadas pela linha tracejada do gráfico cartesiano como mostram o quadro e o correspondente gráfico:

Qualidade do serviço de alimentação
(Pré-escolar + 1º Ciclo)

Fraca	Média	Boa
D, E, I, J, K, L, M, P, Q, R, S, T, U, V, Y, Z	B, W, O, X, F	A, C, G, H, N

Gráfico

Qualidade do serviço de alimentação
(Pré-escolar + 1º Ciclo)



Já referimos antes que a categoria “Modo de acção” formal resulta do cumprimento das regras no pré-escolar e no 1º Ciclo. Então, terá os seguintes graus:

No pré-escolar

Forte: quando o município aplica os 6 escalões do Despacho 300/97; para a definição de escalões aplica a capitação do despacho; aplica as percentagens de capitação familiar ou define valores-limite para a comparticipação familiar em cada escalão.

Média: quando apenas aplica uma parte dos 6 escalões do despacho, mas define valores-limite para a comparticipação familiar em cada escalão.

Fraca: quando apenas aplica uma parte dos 6 escalões do despacho, mas não define valores-limite para a comparticipação familiar em cada escalão.

No 1º ciclo

Forte: quando o município aplica os 2 escalões do Despacho 15459/2001; para a definição dos escalões aplica a capitação do despacho e as respectivas percentagens de comparticipação familiar.

Média: quando apenas aplica os 2 escalões do despacho, alterando tudo o resto, mas define novas percentagens de comparticipação familiar ou estabelece valores fixos de comparticipação.

Fraca: quando apenas aplica os 2 escalões do despacho, mas não define novas percentagens de comparticipação familiar, nem estabelece valores fixos de comparticipação.

Ao invés, o “Modo de acção” informal resulta do cruzamento seguinte:

No pré-escolar

Forte: quando o município não considera o serviço como competência própria, não aplica o despacho e delega noutras entidades a competência de gestão ou decide torná-lo gratuito para todos.

Média: quando assume uma parte da gestão do serviço e entrega o restante a outras entidades

Fraca: quando apenas assume uma parte da gestão mas fixa um valor de custo aos utentes.

No 1º ciclo

Forte: quando o município não considera o serviço como competência própria, não aplica o despacho e delega noutras entidades a respectiva gestão, ou decide torná-lo gratuito para todos os utentes.

Média: quando não aplica o despacho, mas assume a gestão com regras completamente novas.

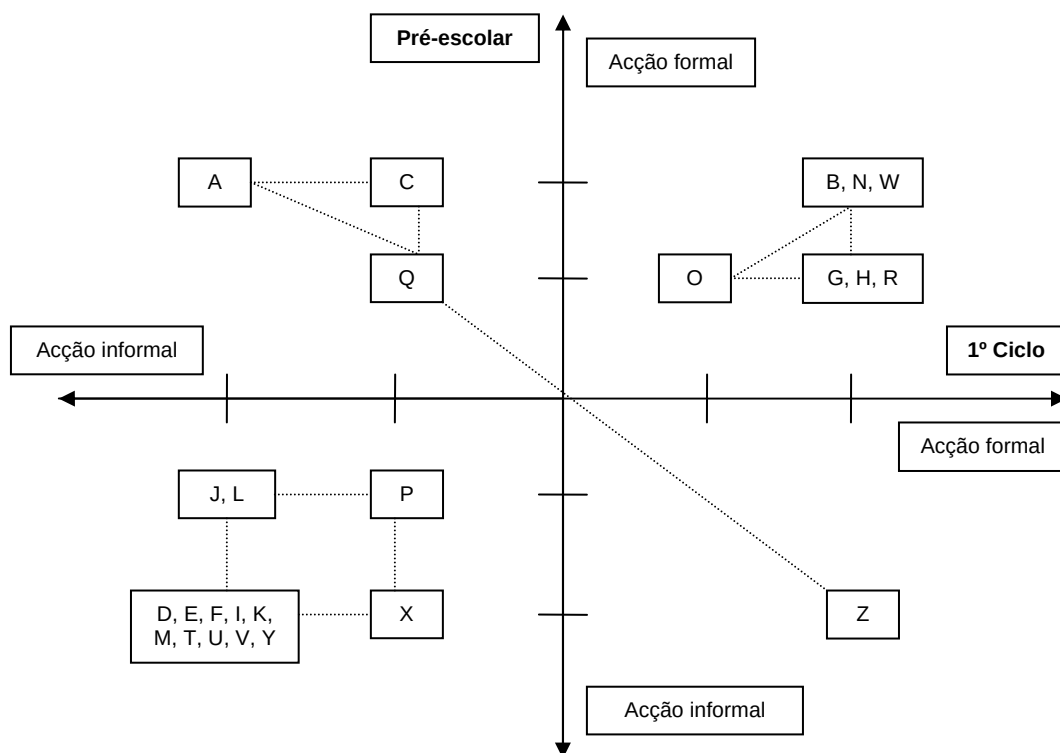
Fraca: quando não aplica os 2 escalões do despacho, mas define novos escalões, fixa preços de custo à criança e define um valor para a sua própria comparticipação.

Modos de acção formal e informal

(pré-escolar e 1º ciclo)

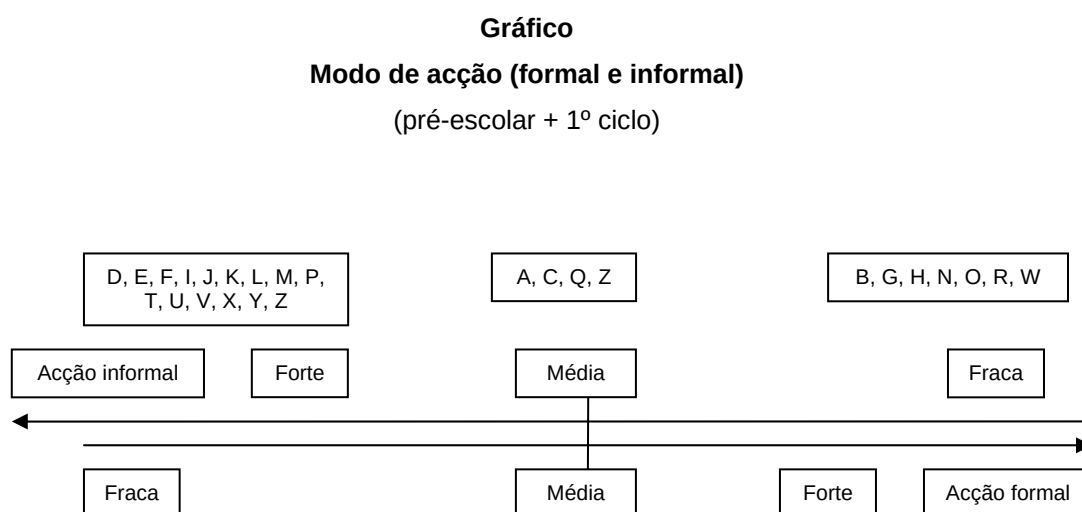
			Pré-escolar					
			Modo de acção formal			Modo de acção informal		
			Forte	Média	Fraca	Forte	Média	Fraca
1º Ciclo	Modo de acção formal	Forte	B, N, W	G, H, R		Z		
		Média		O				
		Fraca						
	Modo de acção Informal	Forte	A			D, E, F, I, K, M, T, U, V, Y		J, L
		Média	C	Q		X		P
		Fraca						

(Nota: não foi fornecida informação pela câmara S que permitisse a correspondente análise)

Gráfico**Modos de acção (formal e informal)**

Tendo em conta os resultados do cruzamento grau a grau de cada uma das duas categorias e considerando como critério para a definição dos graus que resultam do cruzamento, aliás já aplicado na primeira representação gráfica cartesiana, a junção indicada pela linha tracejada da representação, podemos agora apresentar a distribuição dos municípios segundo o respectivo modo de acção, integrando simultaneamente pré-escolar e 1º ciclo.

Os municípios do lado direito do gráfico são os que têm um modo de acção formal forte e, por consequência, um grau de fraca informalidade; ao centro, estão os municípios em que os modos de acção formal e informal são ambos intermédios e, do lado esquerdo, encontram-se os municípios cujo modo de acção é inverso do primeiro:



A categoria “Mobilização social” é considerada como a capacidade de mobilização dos próprios estabelecimentos de educação e ensino por parte das câmaras, como estratégia prioritária para atingir os objectivos do serviço de alimentação enquanto apoio sócio-educativo no pré-escolar e no 1º ciclo. A categoria é obtida através do cruzamento das variáveis intermédias “Relação oferta / procura” e “Mobilização de recursos endógenos”. Sobre a primeira destas variáveis, na síntese das variáveis intermédias que realizámos no final do ponto anterior, já tínhamos chegado ao seguinte quadro:

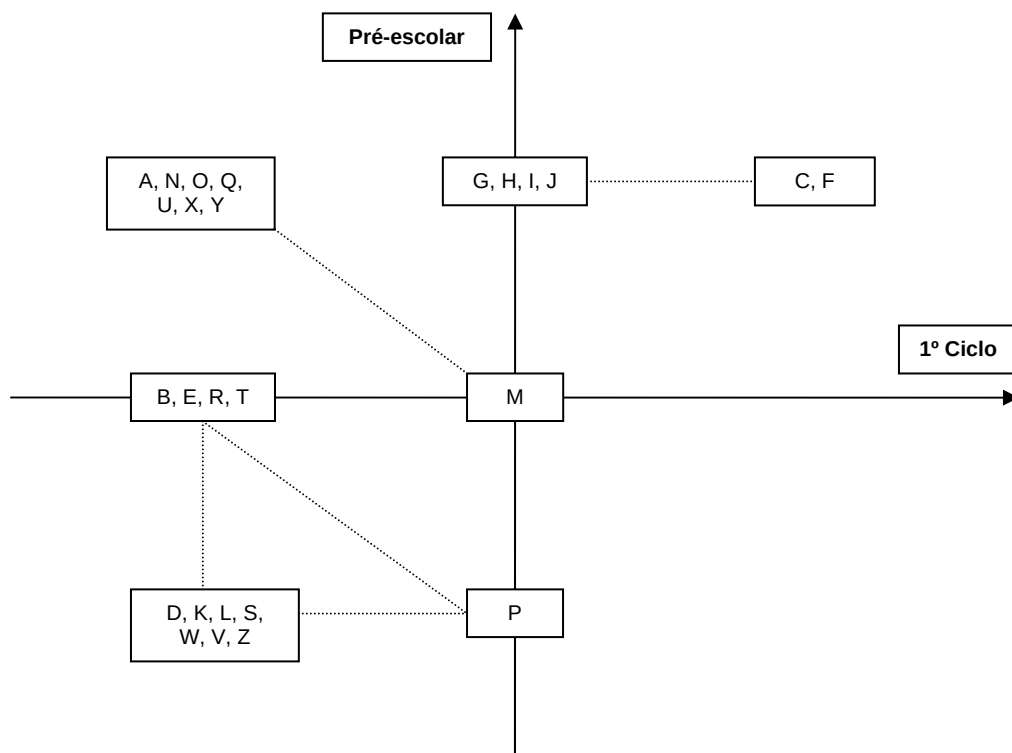
Relação oferta / procura

(pré-escolar e 1º ciclo)

		Educação Pré-escolar		
		Boa	Média	Fraca
1º ciclo	Boa	C, F		
	Média	G, H, I, J	M	P
	Fraca	A, N, O, Q, U, X, Y	B, E, R, T	D, K, L, S, W, V, Z

Gráfico

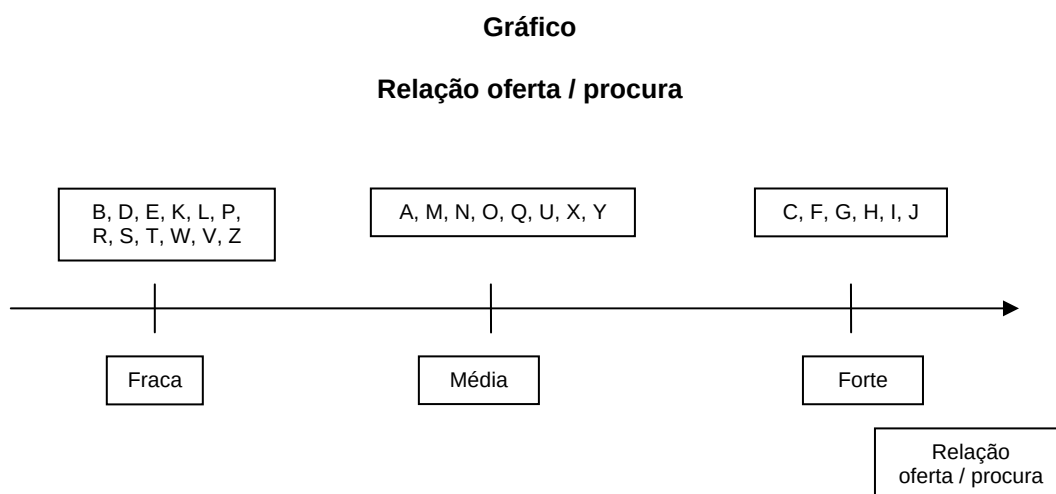
Relação oferta / procura



A distribuição dos municípios, segundo os graus da “Relação oferta / procura”, é então:

Relação oferta / procura (pré-escolar + 1º ciclo)		
Fraca	Média	Boa
B, D, E, K, L, P, R, S, T, W, V, Z	A, M, N, O, Q, U, X, Y	C, F, G, H, I, J

No gráfico, os municípios do lado direito são os que têm aquela relação em grau elevado; ao centro, estão os municípios em que a relação é média e, do lado esquerdo, encontram-se os municípios cuja relação entre oferta e procura é fraca:



O que este gráfico nos mostra é que nos municípios C, F, G, H, I e J, a percentagem de jardins de infância e escolas do 1º ciclo que disponibilizavam as refeições era superior a 65% do total de estabelecimentos desses níveis existentes e, ao mesmo tempo, nesses municípios, a percentagem de crianças de ambos os níveis educativos que de facto beneficiavam delas era também superior a 65% do total de crianças inscritas nesses níveis educativos.

Entre os 65% e os 35% naquelas ofertas e procuras estavam os municípios A, M, N, O, Q, U, X e Y e, abaixo dos 35% estavam os restantes doze municípios.

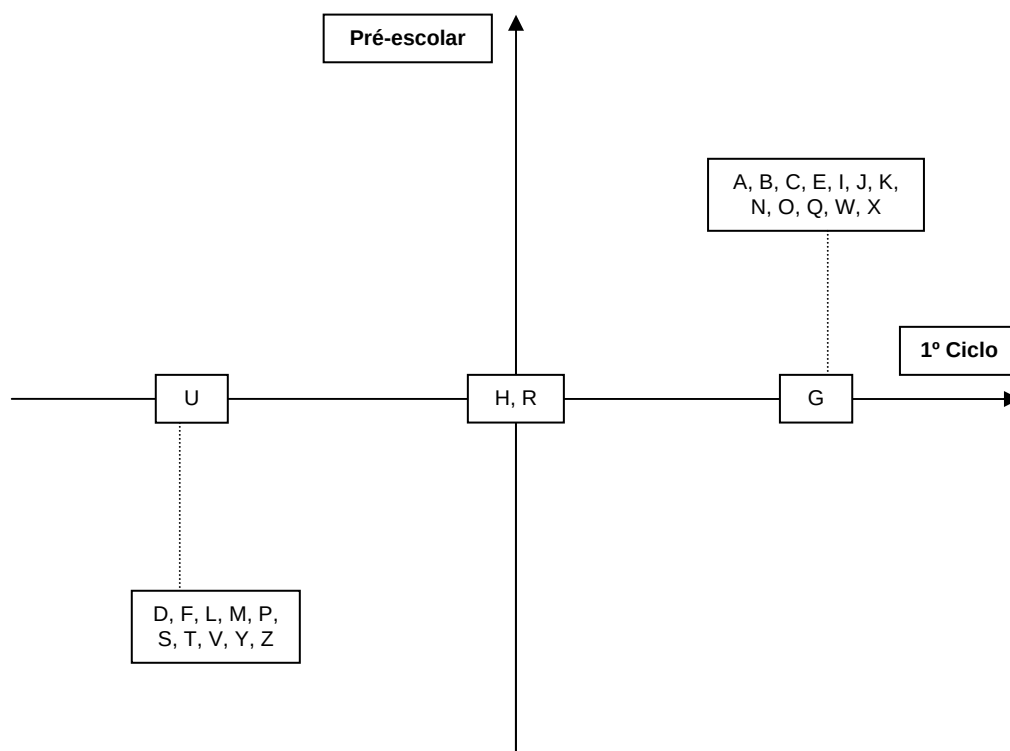
Também sobre a segunda variável, “Mobilização de recursos endógenos”, já tínhamos efectuado o cruzamento dos respectivos graus no pré-escolar e no 1º ciclo:

Mobilização de recursos endógenos
(Pré-escolar e 1º ciclo)

		1º ciclo do ensino básico		
		Boa	Média	Fraca
Educação Pré-escolar	Boa	A, B, C, E, I, J, K, N, O, Q, W, X		
	Média	G	H, R	U
	Fraca			D, F, L, M, P, S, T, V, Y, Z

Gráfico

Mobilização de recursos endógenos



Para esta variável a distribuição dos municípios por graus será:

Mobilização de recursos endógenos

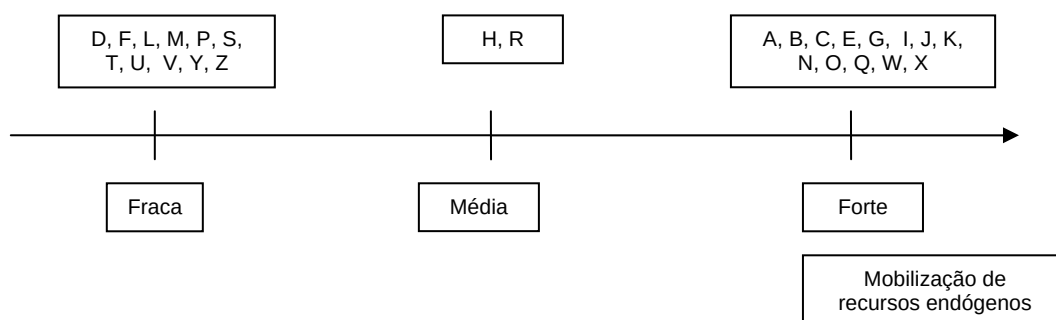
(pré-escolar + 1º ciclo)

Fraca	Média	Boa
D, F, L, M, P, S, T, U, V, Y, Z	H, R	A, B, C, E, G, I, J, K, N, O, Q, W, X

Na representação gráfica, os municípios do lado direito são os que têm aquela mobilização em grau elevado; ao centro, estão os municípios em que a mobilização é média e, do lado esquerdo, os municípios com mobilização fraca:

Gráfico

Mobilização de recursos endógenos



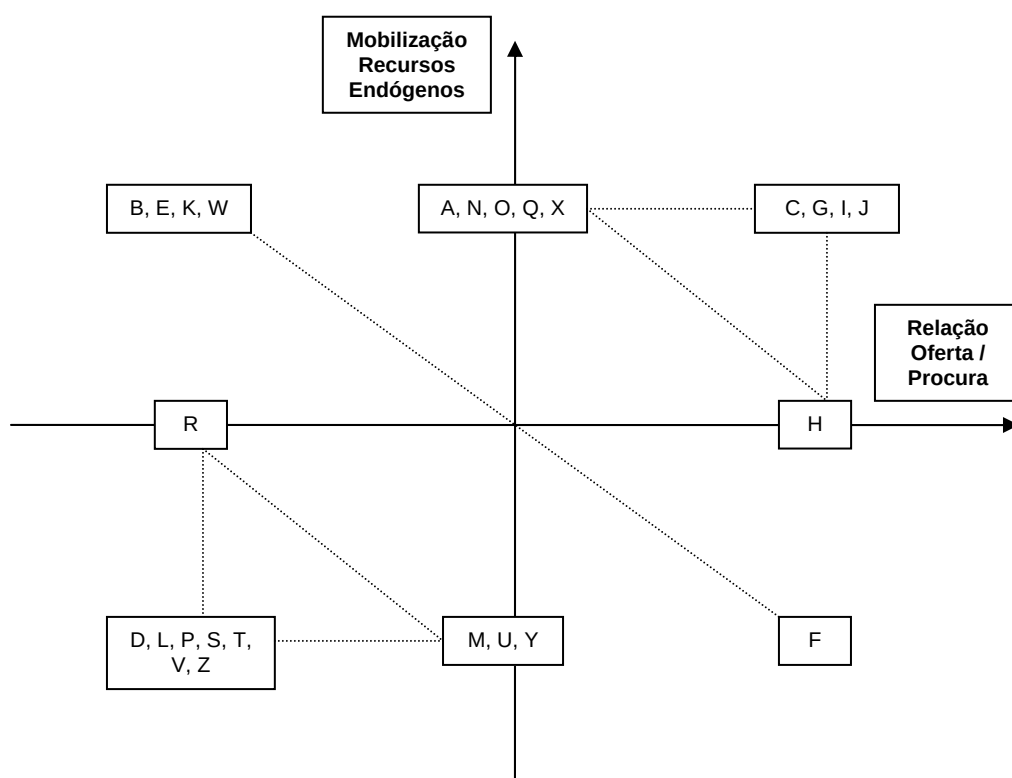
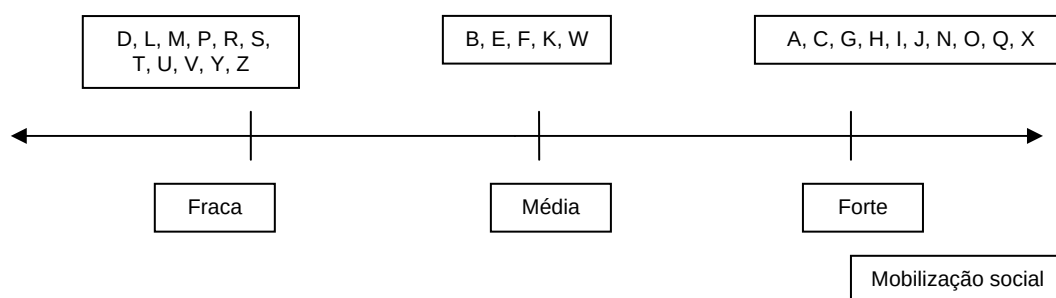
Através do gráfico vemos que nos municípios A, B, C, E, G, I, J, K, N, O, Q, W, e X, a percentagem de jardins de infância e escolas do 1º ciclo em que as refeições eram confeccionadas por entidades pertencentes ao sistema educativo local (jardins, escolas do 1º ciclo e EB2,3) era superior a 65% do total de estabelecimentos desses níveis existentes. Entre os 65% e os 35% estavam os municípios H e R e, abaixo dos 35%, estavam os restantes onze municípios.

Definidas as duas variáveis intermédias necessárias, estamos então em condições de as cruzar para obtermos a terceira categoria: “Mobilização social”

Mobilização social

(Cruzamento da relação oferta / procura com a mobilização de recursos endógenos)

		Mobilização de recursos endógenos		
		Boa	Média	Fraca
Relação Oferta / Procura	Boa	C, G, I, J	H	F
	Média	A, N, O, Q, X		M, U, Y
	Fraca	B, E, K, W	R	D, L, P, S, T, V, Z

**Gráfico****Mobilização social**

A quarta categoria, “Lógica de mercado”, é aqui considerada como a expressão do grau de transferência para entidades externas ao sistema educativo local dos objectivos e das responsabilidades de regulação do serviço de alimentação, enquanto apoio sócio-educativo.

De acordo com o ESQUEMA 5, os respectivos analisadores foram a relação oferta / procura do serviço conjuntamente no pré-escolar e no 1º ciclo, com os graus já anteriormente definidos; a mobilização de recursos exógenos ao sistema educativo local, também no pré-escolar e no 1º ciclo (refeições confeccionadas por IPSS, empresa, particular, restaurante) e a regulação do serviço nos mesmos níveis educativos, de acordo com os critérios e níveis também já definidos.

Para chegarmos à categoria vamos começar por cruzar as variáveis intermédias “Relação oferta / procura” e “Mobilização de recursos exógenos”. Este cruzamento vai-nos permitir obter uma nova categoria intermédia que designámos por “Mobilização do mercado”

Quanto à primeira variável, já tínhamos visto que a respectiva aplicação aos municípios da amostra conduzia ao seguinte resultado:

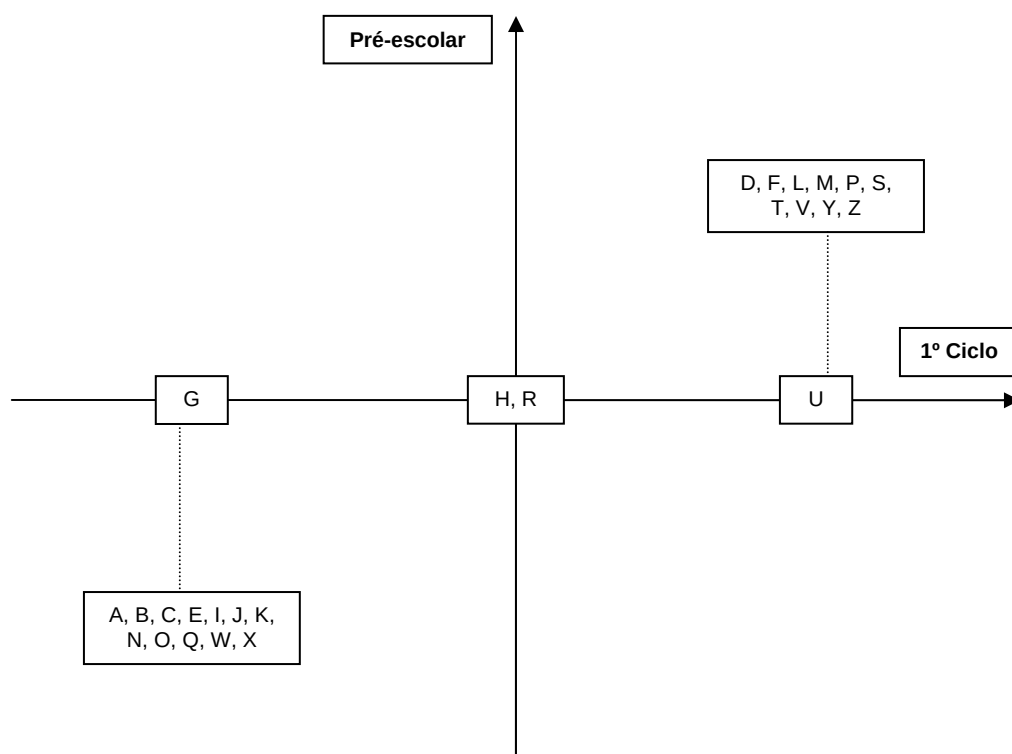
Relação oferta / procura
(integrando pré-escolar e 1º ciclo)

Fraca ou sem informação	Média	Boa
B, D, E, K, L, P, R, S, T, W, V, Z	A, M, N, O, Q, U, X, Y	C, F, G, H, I, J

Para a segunda variável, utilizando a metodologia habitual, obtém-se:

Mobilização de recursos exógenos
(Pré-escolar e 1º ciclo)

		1º Ciclo		
		Boa	Média	Fraca
Educação Pré-escolar	Boa	D, F, L, M, P, S, T, V, Y, Z		
	Média	U	H, R	G
	Fraca			A, B, C, E, I, J, K, N, O, Q, W, X



Mobilização de recursos exógenos

Fraca / Nula ou sem informação	Média	Boa
A, B, C, E, G, I, J, K, N, O, Q, W, X	H, R	D, F, L, M, P, S, T, U, V, Y, Z

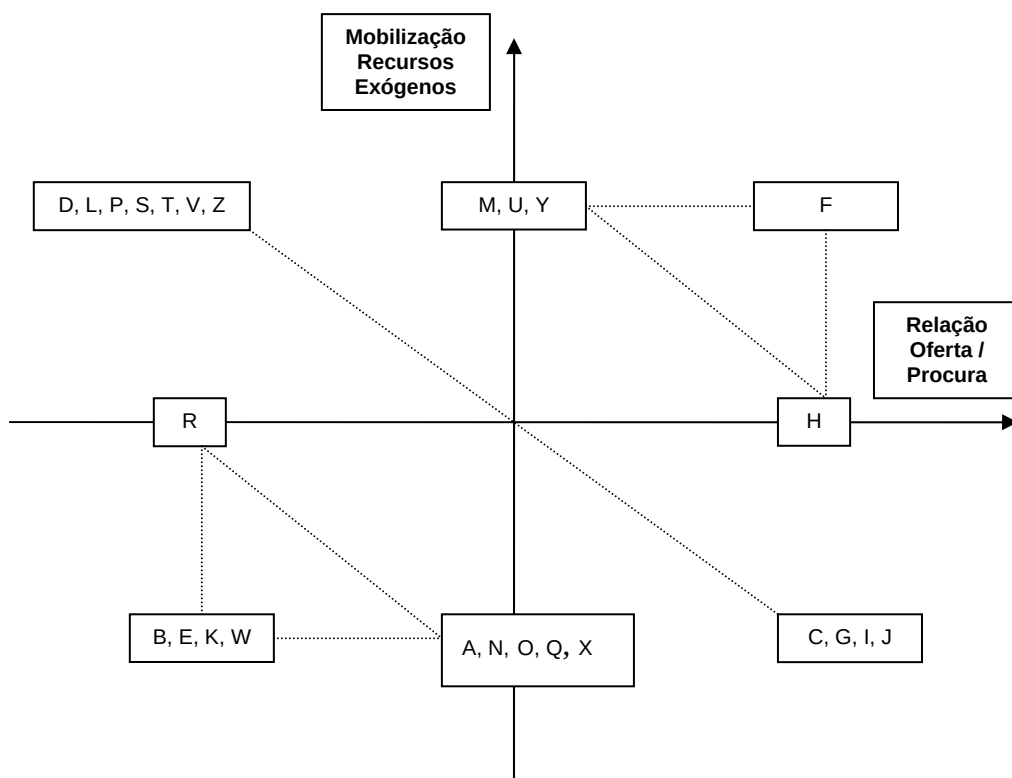
Como era de esperar, esta variável apresenta resultados que são o inverso dos resultados obtidos para a variável “Mobilização de recursos endógenos”: os municípios que se situavam no grau forte (Boa) daquela são agora os que se situam no grau fraco e vice-versa, sendo que os do grau médio permanecem exactamente no mesmo grau.

Estamos agora em condições de cruzar, grau a grau, as variáveis “Relação oferta / procura” e “Mobilização de recursos exógenos” obtendo a categoria intermédia que designámos por “Mobilização do mercado”:

Mobilização do mercado

(Cruzamento da relação oferta / procura com a mobilização de recursos exógenos)

		Mobilização de recursos exógenos		
		Boa	Média	Fraca
Relação Oferta / Procura	Boa	F	H	C, G, I, J,
	Média	M, U, Y		A, N, O, Q, X
	Fraca	D, L, P, S, T, V, Z	R	B, E, K, W



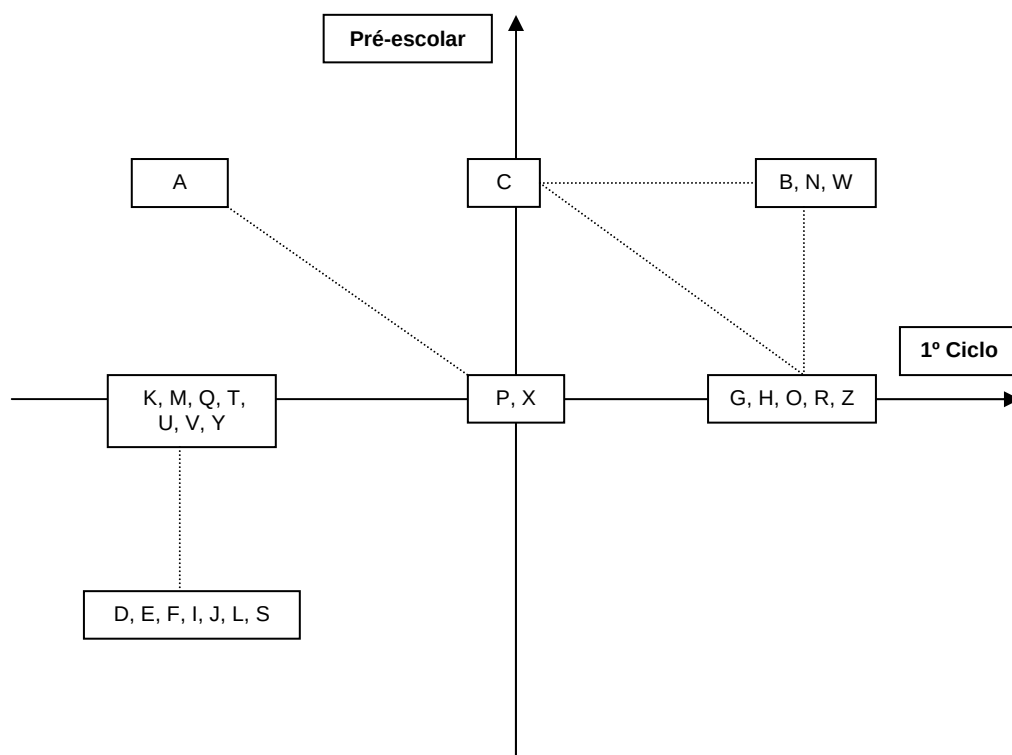
Mobilização do mercado

Fraca, nula ou s/ inform.	Média	Forte
A, B, E, K, N, O, Q, R, W, X	C, D, G, I, J, L, P, S, T, V, Z	F, H, M, U, Y

Importa, em seguida, recordar o quadro da variável “Regulação do serviço” no pré-escolar e no 1º ciclo, fazer o respectivo gráfico cartesiano e integrar os dois subsistemas. Só depois poderemos cruzar essa variável com a categoria intermédia “Mobilização do mercado” que acabámos de definir.

Regulação do serviço
(cruzamento da regulação do pré-escolar com a do 1º ciclo)

			Educação pré-escolar		
			Regulação		
			Boa	Média	Fraca
1º ciclo ensino básico	Regulação	Boa	B, N, W	G, H, O, R, Z	
		Média	C	P, X	
		Fraca	A	K, M, Q, T, U, V, Y	D, E, F, I, J, L, S



Regulação do serviço
(integrando pré-escolar e 1º ciclo)

Fraca ou sem informação	Média	Boa
D, E, F, I, J, K, L, M, Q, S, T, U, V, Y	A, P, X	B, C, G, H, N, O, R, W, Z

Estamos, finalmente, em condições de obter a categoria “Lógica de mercado”, através da aplicação dos critérios que resultam da junção dos conjuntos de municípios assinalados no gráfico cartesiano representativo do cruzamento das categorias “Mobilização do mercado” e “Regulação do serviço”:

Mobilização do mercado
(integrando pré-escolar e 1º ciclo)

Fraca, nula ou s/ inform.	Média	Forte
A, B, E, K, N, O, Q, R, W, X	C, D, G, I, J, L, P, S, T, V, Z	F, H, M, U, Y

Regulação do serviço
(integrando pré-escolar e 1º ciclo)

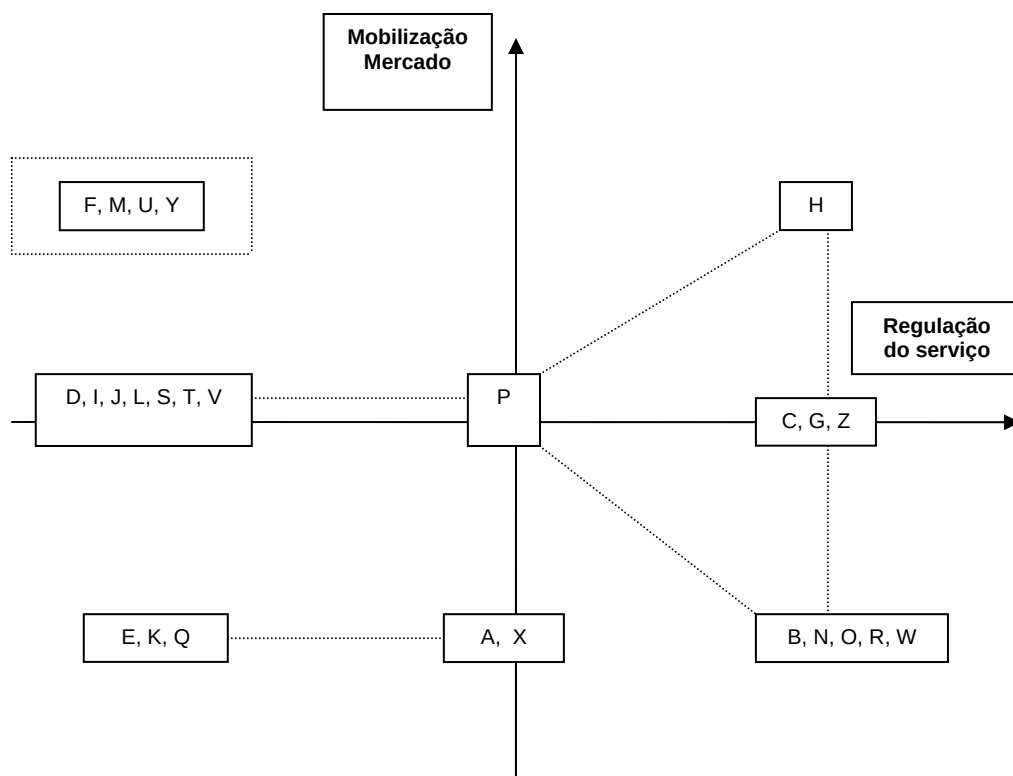
Fraca, nula ou s/ inform.	Média	Forte
D, E, F, I, J, K, L, M, Q, S, T, U, V, Y	A, P, X	B, C, G, H, N, O, R, W, Z

Lógica de mercado
(Cruzamento da mobilização do mercado com o grau de regulação do serviço)

		Mobilização do mercado		
		Forte	Média	Fraca
Regulação do Serviço	Forte	H	C, G, Z	B, N, O, R,
	Média		P,	A, W, X,
	Fraca	F, M, U, Y	D, I, J, L, S, T, V,	E, K, Q,

Tendo em conta a natureza da categoria e das variáveis intermédias que lhe dão origem, a lógica de mercado será tanto mais forte quanto mais forte for a mobilização do mercado e mais fraca for a regulação do serviço.

Sendo assim, não vamos cruzar os graus homólogos das duas variáveis como temos feito até aqui, mas, pelo contrário, vamos cruzar os graus que se “implicam”, ou seja, o grau forte da mobilização do mercado com o grau fraco da regulação do serviço dar-nos-á o grau forte da categoria “Lógica de mercado” (F, M, U e Y), o grau fraco da primeira com os graus médio e fraco da segunda dar-nos-á o grau fraco da categoria (A, E, K, Q e X) e os restantes dar-nos-ão o grau médio da categoria:



Lógica de mercado

(integrando a mobilização do mercado e a regulação do serviço)

Fraca	Média	Forte
A, E, K, Q, X	B, C, D, G, H, I, J, L, N, O, P, R, S, T, W, V, Z	F, M, U, Y

O que é que este quadro nos diz?

Que há quatro municípios (F, M, U, Y) que apresentam uma intervenção no domínio do serviço de alimentação, enquanto serviço integrado nos apoios sócio-educativos da educação pré-escolar e do 1º Ciclo do ensino básico, fortemente marcada pela lógica do mercado, isto é, fortemente marcada pelo recurso intensivo a entidades exteriores ao sistema educativo local, com uma boa ou média relação entre a oferta do serviço e a respectiva procura e com uma regulação fraca do serviço por parte das respectivas câmaras. Como seria de esperar, estes municípios, no quadro representativo da “Mobilização social” situam-se nos graus “fraco” e “médio”.

Em contrapartida, o quadro também nos diz que há cinco municípios (A, E, K, Q, X) que apresentam uma intervenção no serviço de alimentação pouco ou nada marcada pela lógica de mercado. Se fizermos o exercício anterior, verificamos que a sua intervenção baseia-se forte ou medianamente na lógica antagónica que é a lógica da mobilização social.

Finalmente, o mesmo quadro diz-nos que a larga maioria dos municípios estudados está numa posição intermédia das duas anteriores, no que respeita à questão crucial da transferência ou não das responsabilidades pelo desempenho do serviço para entidades terceiras por parte das respectivas câmaras.

Ora, é justamente para sabermos mais sobre esta situação intermédia e para completarmos a caracterização da intervenção municipal à luz das outras abordagens que fomos construindo até aqui, que interessa proceder à análise da intervenção simultaneamente nas quatro categorias estabelecidas.

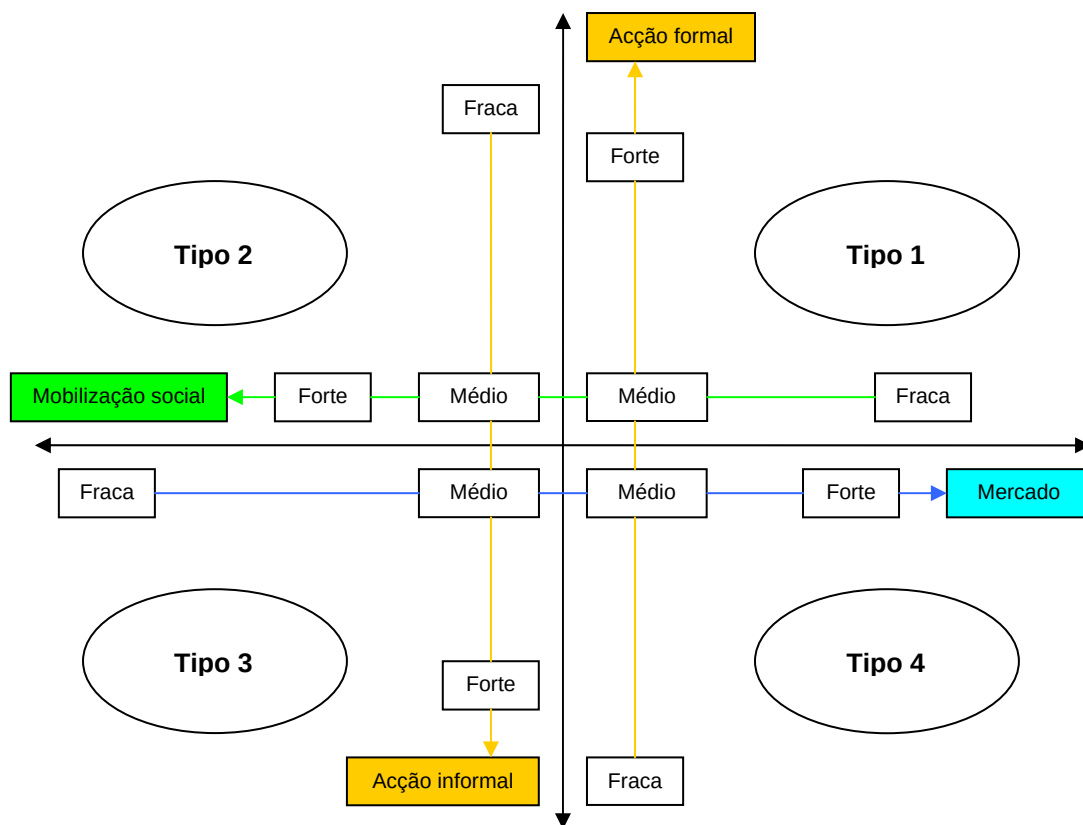
5.3.2 Surgem os ideais-tipo

Tal análise é possível se, mais uma vez, lançarmos mão de um sistema de eixos ortogonais, em que cada um dos semi-eixos representa uma categoria, correspondendo o ponto de cruzamento dos eixos ao grau Médio de cada categoria, e sendo um das extremidades o grau Forte e o extremo oposto ao grau Fraco, como mostra o gráfico seguinte.

É claro que tal exercício só é possível porque as quatro categorias construídas se podem agrupar duas a duas, sendo que cada par tem a mesma natureza e cada uma delas “quase” representa o contrário do seu par. Entre os graus extremos há uma variação discreta que, como vamos ver, apresenta “nuances” interessantes.

Por outro lado, cada um dos quatro quadrantes do gráfico seguinte define um “espaço totalizante” que caracteriza as intervenções políticas municipais no domínio que estamos a estudar, ou seja, condensa lógicas de acção, estabelece hegemonias e relações, define prioridades, invoca justificações e princípios, em suma, define tipos “ideais” de intervenção.

Ao mesmo tempo, o gráfico possibilita a ultrapassagem epistemológica das várias dicotomias e modelos bipolares que geralmente estão presentes na análise global da acção municipal, ou seja, permite superar a simplificação teórica das oposições regulação vs desregulação, nacional vs local, social vs mercado, público vs privado, etc., pela ênfase de um “*pensamento fronteiro*” sobre o hibridismo das “*zonas de fronteira e ligação*” (CORREIA e CAMELO, 2003) entre cada quadrante.



Utilizando e desenvolvendo o conceito de hibridismo (Barroso, 2006), diríamos que ele se manifesta na adopção, ao nível municipal, de diferentes modelos de intervenção não só no que diz respeito à regulação (pondo em causa as referidas dicotomias), mas também no âmbito das lógicas, das estratégias e dos “jogos” dos actores e das instituições.

A ênfase da complexidade das “zonas de fronteira e ligação” significa atender ao potencial de tensão existente quer entre os ideais-tipo propostos, quer entre cada caso singular e cada um dos ideais-tipo. Citando uma referência de Barroso (op. cit: 54) a Lima e Afonso (2002) “[p]arece, portanto, necessário apostar numa certa tensão entre aquilo que pode ser reconhecido como comum e como distinto, como influência, mas não necessariamente como cópia ou reprodução, contrariando quer a produção singular de imagens puramente reflectidas de modelos exógenos, quer a singularidade sistemática, única e incontaminada, de realidades interpretadas como próprias ou reconhecidas como endógenas.”

Analizando cada um dos quatro quadrantes tendo como referência as características das categorias estabelecidas e o conceito de ideal-tipo definido no início deste ponto, podemos afirmar que:

O quadrante do tipo 1 caracteriza-se por uma lógica de mercado que varia entre o forte e o médio e, simultaneamente, por uma acção formal também variável entre esses mesmos graus. Sendo assim, parece ser claro que os municípios que se situarem neste quadrante têm uma intervenção que tenta adaptar-se a duas realidades de difícil compatibilização: por um lado, um modelo muito burocrático de regras e orientações normativas emanadas da administração central e regulamentadoras de todo o serviço de alimentação e, por outro lado, um sistema de regras e mecanismos que emanam do mercado. Não questionando nenhuma dessas realidades e adaptando-se estruturalmente aos respectivos condicionalismos, a intervenção desses municípios integrará o ideal-tipo da **Acomodação**. Neste ideal-tipo os contextos, os actores e a administração locais parecem não ter qualquer importância face quer ao poder da política educativa determinada a partir do centro, quer ao poder dos mercados nacional e local. Com uma escassa margem de autonomia, os municípios aqui incluídos acomodam-se passivamente ao actual quadro de descentralização educativa e pautam a sua relação com as escolas e com os assuntos educativos pelo distanciamento, pela desconfiança e pelo controlo burocrático institucional. A lógica de acção formal e as competências legais não são questionadas. Mas, ao mesmo tempo, acomodam-se também à regulação produzida pelo mercado, não interferindo nos seus processos e resultados. Tentando tirar bom partido do melhor dos “dois mundos” e gerir os conflitos resultantes da coexistência destas regulações, o papel que desempenham será, então, o de promover a manutenção de um certo “statu quo” entre instituições e lógicas de natureza e finalidades distintas, o que os conduz à incapacidade de formulação de projectos coerentes e políticas educativas próprias. A sua capacidade de propor e instituir a inovação no campo educativo local é praticamente nula, porque nulo é o efeito da soma dos dois poderes que os hegemonizam. Provavelmente, encontraremos poucos municípios como “arquetipos” deste ideal-tipo.

No 2º quadrante, estarão os municípios que têm uma acção formal também forte ou média, nomeadamente ao nível do cumprimento de algumas

regras e orientações “superiores”, mas ao contrário dos primeiros, privilegiam a mobilização social relativamente à mobilização do mercado, ou seja, são cumpridores da legislação e dos demais formalismos burocráticos do serviço, mas recorrem quase exclusivamente aos parceiros e aos recursos educativos locais para o realizarem. Diremos que a sua intervenção se caracteriza pelo ideal-tipo da **Adesão**. Os municípios aderem, não só, aos princípios e processos da regulação nacional do sistema educativo, mas também aos projectos e propostas das comunidades escolares. Neste sentido, os contextos sócio-económicos e políticos locais parecem possuir alguma importância seja porque os mercados locais são demasiado frágeis e o empresarialismo de âmbito nacional não intervém, seja porque os actores (pais, professores, pessoal auxiliar, responsáveis escolares e autárquicos, grupos, associações, etc.) e instituições, sobretudo escolas, detêm algum poder e, intencionalmente, se mobilizam na procura de soluções, seja, até, porque os responsáveis camarários, priorizando a gestão política de proximidade, atendem às especificidades do tecido social local. Nestes municípios, o modelo actual de descentralização e as competências formais não são questionados. Por isso, embora a regulação burocrática oriunda da administração central seja hegemónica, ela é, neste caso, complementada pela “microrregulação local” que resulta do confronto, negociação e compromisso de diferentes interesses e lógicas de acção. A relação do poder municipal com as escolas é mais próxima e a participação dos responsáveis camarários na vida educativa é mais actuante do que no caso anterior. O papel dos municípios incluídos neste ideal-tipo é o de procurarem adequar e coordenar as várias legitimidades em presença, mesmo que para isso tenham que “transgredir” algumas regras e “impor” soluções estáveis que, na prática e embora pouco inovadores, conduzem ao tímido afloramento de projectos educativos próprios e de políticas que lhes são intencionalmente dirigidas.

Provavelmente, entre os quadrantes do tipo 1 e do tipo 2, teremos vários municípios: estarão na zona de “fronteira e ligação” ou zona híbrida da *Acomodação / Adesão*, uns tendencialmente mais próximos do tipo 1; outros, do tipo 2 e, outros ainda, oscilando conjunturalmente entre os dois.

No quadrante do tipo 3, oposto ao primeiro, hão-de estar os municípios que também dão prioridade à mobilização social, mas que actuam com grande

informalidade ao nível da regulação, ou seja, os municípios que, prescindindo da mobilização do mercado também prescindem do cumprimento de regras e orientações nacionais em favor de instrumentos regulatórios locais. Diremos que se colocam dentro do ideal-tipo da **Autonomia**, em que a “microrregulação local” e o distanciamento face aos grandes poderes do Estado e do mercado são os traços mais característicos e dominantes. Neste caso, os municípios autonomizam-se na medida em que assumem um papel importante no complexo jogo de estratégias, negociações e lógicas de acção dos vários actores e instituições, jogo pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são reajustadas localmente, de modo intencional ou não. É também aqui que se encontram os municípios que mais contestam o actual modelo descentralizador, que o acusam de desequilibrar objectivos e apoios financeiros, que mais reinterpretem as competências que lhes estão associadas e que mais “transgridem” a regulamentação da administração central. Nestes municípios o peso político dos contextos sociais e económicos é de tal ordem que as regras mais comuns são a substituição das competências formais pelas informais, a superação das faltas de apoio estatal pela não consideração “tout court” das competências, passando estas a serem consideradas como “não-competências”, e a invocação de princípios educativos que, na maior parte dos casos, conflituam com os definidos a nível nacional. Assumindo a proximidade às escolas e às suas comunidades, criam condições, não isentas de conflitualidade horizontal e vertical, para a implementação dos seus próprios projectos educativos e para a execução de políticas que tendem a institucionalizar territórios educativos de “tipo novo”. Neste domínio, o quadrante representa um conjunto de municípios com forte potencial de inovação, mas sem grande estabilidade de princípios formais, o que poderá implicar deslocações quer para o segundo quadrante, quer para o quarto.

É claro que entre este ideal-tipo de intervenção e o ideal-tipo 2, haverá também vários municípios na zona híbrida da *Adesão / Autonomia* ou da *Autonomia / Adesão*.

Finalmente, no quarto quadrante, estará um município ideal-tipo oposto ao desenhado pelo quadrante do tipo 2, ou seja, estarão os municípios que privilegiam a regulação pelo mercado face à regulação pelo Estado, a

mobilização do sector privado face mobilização social e os objectivos de uma certa concepção de “bem comum” local face aos objectivos do “serviço público” local. Diremos, neste caso, que a sua intervenção estará no ideal-tipo da **Dissociação ou Resistência**, que se caracteriza também pela recusa do modelo vigente de descentralização e pela contestação das competências legais atribuídas, geralmente consideradas falsas ou atrofiantes, mas aqui em nome da desestatização das instituições escolares. Para estes municípios, a tutela estatal do sistema educativo em geral, e em particular do sistema escolar local, é ineficaz e não permite a livre iniciativa privada. Por isso, resistem ou dissociam-se das políticas educativas nacionais e promovem estratégias intencionais de intervenção empresarial na prestação de um número cada vez maior de serviços educativos e de empresarialização das próprias escolas. As propostas que fazem têm como pressupostos principialistas a capacidade e o direito de escolha das escolas por parte dos pais, a gestão profissional das escolas, o controlo dos serviços educativos, sejam quais forem, pela avaliação de resultados, a autonomia financeira, administrativa e contratual das escolas e a concorrência entre escolas. Em conformidade com estes princípios, as câmaras avançam com empresas municipais ou mistas para a prestação de serviços, ou promovem concursos abertos às entidades privadas para a respectiva gestão, transferindo assim competências que não querem e desresponsabilizando-se face a resultados que não controlam. Sendo assim, os municípios deste quarto quadrante formulam projectos e implementam políticas cujo forte potencial inovador é representado pelo corte com o centralismo administrativo e legitimado pelas expectativas e resultados do crescimento económico. A estabilidade de princípios que invocam confere-lhes suficiente tempo e poder para não temerem as eventuais “actuações inspectivas e disciplinadoras” da administração central e do Estado.

Também aqui é necessário prever as situações intermédias e transitórias, características das zonas de “fronteira e ligação”: por um lado, com o quadrante do tipo 3, que designaremos por *Autonomia / Dissociação* e, por outro lado, com o tipo 1, que será a *Dissociação / Acomodação*.

Em resumo, teremos a seguinte tipologia, que conjuga os quatro ideais-tipo e respectivas zonas híbridas:

QUADRO 12**TIPOLOGIA DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL**

(no domínio do serviço de alimentação)

IDEAIS-TIPO DE INTERVENÇÃO (e zonas de fronteira e ligação)	CATEGORIAS			
	LÓGICA MERCADO	MOBILIZAÇÃO SOCIAL	ACÇÃO FORMAL	ACÇÃO INFORMAL
ACOMODAÇÃO	Forte	Fraca	Forte	Fraca
Acomodação / Adesão	Média	Média	Forte	Fraca
ADESÃO	Fraco	Forte	Forte	Fraca
Adesão / Autonomia	Fraco	Forte	Média	Média
AUTONOMIA	Fraco	Forte	Fraca	Forte
Autonomia / Dissociação	Média	Média	Fraca	Forte
DISSOCIAÇÃO ou RESISTÊNCIA	Forte	Fraca	Fraca	Forte
Dissociação / Acomodação	Forte	Fraca	Média	Média

Feita a caracterização dos ideais-tipo que subsumem toda a intervenção municipal em matéria de serviço de alimentação, importa então ver como nela se distribuem os municípios estudados.

Recordamos as categorias estabelecidas, os graus de variação e a respectiva distribuição dos municípios:

	Fraca	Média	Forte
Modo de acção (formal)	D, E, F, I, J, K, L, M, P, T, U, V, Y, X	A, C, Q, Z	B, G, H, N, O, R, W
Mobilização social	D, L, M, P, R, S, T, U, V, Y, Z	B, E, F, K, W	A, C, G, H, I, J, N, O, Q, X
Lógica de mercado	A, E, K, Q, W, X	B, C, D, G, H, I, J, L, N, O, P, R, S, T, V, Z	F, M, U, Y

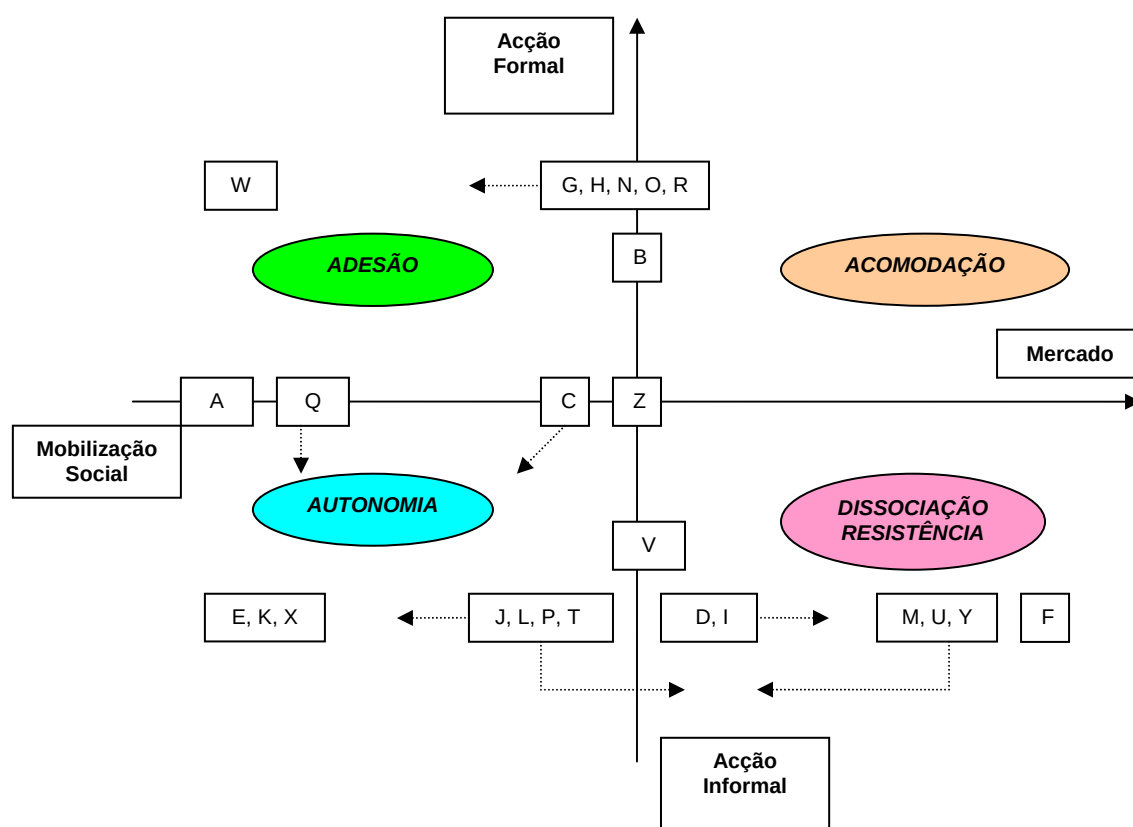
Procedendo ao cruzamento, grau a grau, destas categorias, obtemos a distribuição dos municípios pelos quadrantes e respectivas fronteiras. Sendo que cada quadrante corresponde a um ideal-tipo de intervenção municipal em

matéria de serviço de alimentação no pré-escolar e 1º ciclo, é-nos então possível sistematizar a tipologia que pretendíamos:

ESQUEMA 6

TIPOLOGIA DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL

(no domínio do serviço de alimentação)



Pelas variáveis utilizadas e pela forma como foi construída a tipologia, pudemos sustentar que, pelo menos teoricamente, estes quatro ideais-tipo se tendem a agrupar dois a dois, quer do ponto de vista da sua estabilidade temporal, quer do ponto de vista do seu potencial de mudança e da sua consequente capacidade para introduzir inovações no sistema e nas políticas educativas.

O primeiro aspecto tem a ver com o peso relativo, nos sistemas educativos locais, dos poderes e valores mais fortes veiculados pelo Estado e pelo mercado. Deste ponto de vista, os modelos da adesão e da dissociação

são os que oferecem maior estabilidade porque funcionam ao longo do tempo como exemplos de logicidade e atractibilidade. Por outro lado, em ambos os modelos, a questão da estabilidade é reforçada pela questão do controlo (aparente ou real): no primeiro caso, controlo de objectivos e de processos; no segundo, de justificações e resultados.

Enquanto o modelo da adesão oferece “tranquilidade” a uma parte significativa dos actores e das instituições (professores, escolas públicas, autarquias) porque a obrigação reguladora, provedora, financiadora e decisória do Estado isenta ou diminui o papel dos municípios, o modelo da dissociação oferece a “racionalidade” dominante, não apenas simbólica mas prática, da “livre escolha”, da “livre iniciativa”, da concorrência e da selecção (dos “melhores” estabelecimentos de ensino, dos “melhores” alunos, dos “melhores” professores e das “melhores” actividades curriculares ou complementares).

No primeiro modelo, a administração central só delega o que lhe interessa e os municípios só podem exercer o controlo naquilo que lhes é delegado. No segundo modelo, os municípios não podem exercer o controlo: quem “manda” é quem detém o poder financeiro.

Não é por acaso que muitos municípios, hoje, procuram parecer-se com aqueles que, tendo privatizado uma parte substancial dos seus serviços públicos locais, detêm uma imagem pública positiva, sobretudo naquilo que, verdadeira ou falsamente, neles está associado a uma certa ideia de modernidade, progresso e “bem-estar” social. Tal mimetismo, muitas vezes desajustado aos outros contextos, tende a ocorrer também na educação.

Pelo contrário os modelos da acomodação e da autonomia são aqueles que, por razões antagónicas, deixam perceber maior instabilidade conjuntural, funcionando, em cada caso concreto, como “situação de passagem” ou de “transição” para os anteriores.

Se, no plano teórico, a acomodação simultânea às regras do mercado educativo e às regras do serviço público educativo implica efeitos de funcionalidade nula, no plano prático parece conduzir à crescente dualização dos sistemas educativos locais.

Já no modelo de autonomia, os municípios ficam “entregues a si próprios”, sem a estabilidade que as âncoras da macro-regulação e do macro-financiamento, qualquer que fosse a sua origem e legitimidade, lhe aportariam.

Neste modelo, a autonomia relativa dos municípios tende a dirigir-se preferencialmente para as suas próprias comunidades, ou seja, tende a exercer-se através de “desejados” contratos com as escolas e outros parceiros educativos, assim substituindo a regulação nacional pela microrregulação local.

Por outro lado, do ponto de vista da capacidade de criação de mudanças, cuja referência tradicional tem sido sobretudo aquela que é induzida e instituída pela própria administração central e pelo Estado, os modelos que, pelo menos teoricamente, mais a propiciam e promovem são a autonomia e a dissociação, embora com dinâmicas, processos e alcance muito distintos.

No primeiro caso, os municípios, geralmente os mais pequenos e “mais pobres”, procuram intencionalmente a mobilização social, conseguida muito por efeito da acção das escolas e dos actores educativos locais. A grande proximidade entre decisores camarários e comunidades escolares propicia alianças e cumplicidades ou, por vezes, conflitos, que sustentam soluções novas, muito contextualizadas, mas pouco estáveis. As mudanças ocorrem, aqui, em torno de redes e parcerias de carácter conjuntural e para resolver “pequenos problemas”.

No segundo caso, onde geralmente se situam os municípios mais poderosos, a mudança surge associada a decisões sobre questões de fundo relativas a “grandes problemas” como as políticas de transportes, mobilidade e segurança, o planeamento urbanístico e a gestão do património público (terrenos e edifícios), as políticas sociais e de prestação de serviços.

Justificadas em nome da eficácia (ou dos resultados) da acção política, as mudanças prendem-se com reestruturações da própria actividade municipal, (como, por exemplo, nos casos em que são constituídas empresas municipais para a gestão de actividades de apoio sócio-educativo que substituem as antigas divisões de acção social escolar) ou com a transferência de serviços para o sector privado (como, por exemplo, a contratação de empresas que “oferecem” menus completos de actividades de complemento educativo). Deste modo, nestes municípios, as mudanças traduzem o crescente afastamento do Estado e a crescente substituição das suas velhas lógicas (administrativa e burocrática) pela criação de condições para o desenvolvimento da concorrência entre serviço público e “bem comum” privado.

Em resumo, podemos considerar que as relações entre os quatro modelos (ideais-tipo) construídos e as características de estabilidade e inovação das políticas educativas se podem compor do seguinte modo:

		Inovação	
		Forte	Fraca
Estabilidade	Forte	<i>Dissociação</i>	<i>Adesão</i>
	Fraca	<i>Autonomia</i>	<i>Acomodação</i>

Para além destas relações, poder-se-iam estabelecer outras igualmente relevantes, por exemplo ao nível do tipo de ligação às escolas, dos modos de regulação, da qualidade dos resultados, da organização interna dos serviços ou da natureza das legitimidades invocadas.

No entanto, no que aqui interessa, importa abordar as questões da flexibilidade e da aplicabilidade da tipologia proposta.

Na construção teórica que fizemos, a partir de variáveis e categorias aplicadas a vinte e seis contextos diferentes, cada um dos ideais-tipo de intervenção municipal corresponderia a uma “solução pura”, claramente distinta das restantes e capaz de definir um determinado padrão de referência ou modelo. Cada modelo traduziria o papel dos municípios na construção das políticas educativas, tanto no âmbito local como ao nível nacional.

Ora, na prática, ou seja, do ponto de vista da sua aplicação, os tipos não nos aparecem nesse estado “puro”. Pelo contrário, surgem maioritariamente “contaminados” pelos tipos vizinhos e pelos contextos heterogéneos em que ocorrem, sendo que essas interferências e influências se revelam bem no elevado número de municípios que surgem nas zonas que designámos de “fronteira e ligação”.

De qualquer forma, e de acordo com Agnés van Zanten (op. cit:211), os ideais-tipo não podem ser entendidos apenas como tipos empíricos, na medida em que “*ao criarem uma ligação entre novos dados empíricos e modelos teóricos já existentes, minimizam a tendência dos estudos qualitativos permanecerem demasiado associados a contextos específicos e aumentam a*

possibilidade de generalizar as interpretações para outros contextos e domínios intelectuais”.

Parece-nos, por esta razão, que, seja qual for o contexto e a intervenção no domínio educativo de um dado município, sempre será possível analisá-la por referência à tipologia estabelecida, nuns casos de modo mais assertivo e definitivo, considerando-a incluída num dos tipos, noutros casos acentuando mais as características de hibridismo entre tipos que podem ou não ser vizinhos e, noutros casos ainda, demonstrando deslocações tendenciais entre tipos. Esta situação, aliás, foi contemplada no gráfico cartesiano anterior e está representada através das setas tracejadas.

É, pois, com este último exercício de aplicação, aos vinte e seis municípios inquiridos, da tipologia concebida, que vamos concluir a investigação empírica efectuada e tecer algumas considerações “preditivas” sobre o papel dos municípios na construção das políticas educativas.

5.4

CONCLUSÕES RELATIVAS À APLICAÇÃO DA TIPOLOGIA

De acordo com o gráfico anterior, temos a seguinte distribuição de municípios por tipo de intervenção:

Tipos de intervenção
(e zonas de fronteira e ligação)

TIPOS DE INTERVENÇÃO	MUNICÍPIOS
ACOMODAÇÃO	
Acomodação / Adesão	B, G, H, N, O, R
ADESÃO	W
Adesão / Autonomia	A, C, Q, Z
AUTONOMIA	E, K, X
Autonomia / Dissociação	D, I, J, L, P, T, V
DISSOCIAÇÃO ou RESISTÊNCIA	F, M, U, Y
Dissociação / Acomodação	

Para procedermos à análise final da intervenção municipal importa não esquecer os dados constantes em cada uma das fichas e, em especial, o resumo que fizemos no final de cada uma delas.

Importa também relembrar a distribuição dos municípios segundo a variável “qualidade do serviço” (capacidade para realizar os objectivos do serviço), que já tínhamos construído no ponto anterior: os municípios A, C, G, H e N apresentavam um razoável grau de concretização dos objectivos do serviço (boa qualidade), os municípios B, F, O, W e X um grau médio e os restantes (D, E, I, J, K, L, M, P, Q, R, S, T, U, V, Y, Z) um grau fraco.

Cruzando esta informação com a relativa à distribuição dos municípios por ideal-tipo de intervenção, podemos concluir que:

Município A

Situava-se entre o padrão de adesão e o de autonomia, num eficaz jogo de transgressões e cumprimentos de normativos que possibilitaram uma boa qualidade do serviço.

Município B

Oscilava entre o padrão de acomodação e o padrão de adesão conseguindo apenas um serviço de média qualidade.

Município C

Tendencialmente, deslocava-se do padrão de adesão para o padrão de autonomia e assim conseguindo uma boa qualidade do serviço.

Município D

Também tendencialmente, passava do padrão de autonomia para o padrão de dissociação, na medida em que a forte informalidade registada se devia sobretudo a decisões de não-aceitação de competências relacionadas com o serviço e à sistemática desresponsabilização sobre resultados, já que a qualidade do serviço era fraca.

Município E

Situava-se no padrão de autonomia mas com uma fraca qualidade de serviço, já que a elevada informalidade registada (não aceitação de competências associadas ao serviço e delegação de poderes em terceiros) conduziu à desresponsabilização pelos resultados.

Município F

Situava-se claramente num padrão de dissociação, com lógicas de mercado e de acção informal fortes, conseguindo, no entanto uma qualidade de serviço média.

Município G

Tendencialmente, passava do padrão de acomodação para o padrão de adesão, ou seja, tendencialmente, a acção formal sobrepunha-se à acção

informal e a lógica de mobilização social sobrepunha-se à lógica do mercado. Assim conseguiu um serviço de boa qualidade.

Município H

Tal como o anterior, também este se deslocava tendencialmente do padrão de acomodação para o padrão de adesão. O recurso ao mercado não o impediu de exercer as cruciais funções regulatórias e a boa qualidade do serviço.

Município I

Também tendencialmente, passava do padrão de autonomia para o padrão de dissociação, na medida em que as lógicas da informalidade e do mercado pareciam sobrepor-se à formalidade e à mobilização social. A qualidade do serviço era fraca.

Município J

Um pouco ao contrário do anterior, tendencialmente este município passava de um padrão de dissociação para um padrão de autonomia. Embora procurando a mobilização social tinha um serviço de fraca qualidade.

Município K

Situava-se no padrão de autonomia mas com uma fraca qualidade de serviço. A elevada informalidade devia-se sobretudo a decisões de “transgressão” (gratuidade universal do serviço) de regras e orientações como forma de resolver problemas de contexto.

Município L

Tendencialmente este município passava de um padrão de dissociação para um padrão de autonomia. A elevada informalidade devia-se a sobretudo à delegação de poderes regulatórios em entidades que não os podiam exercer. Embora procurando a mobilização social tinha um serviço de fraca qualidade.

Município M

Embora com características do padrão de dissociação (ou de resistência) em matéria de lógica de acção informal e de mercado, tendia a aproximar-se do padrão de autonomia. A qualidade do serviço prestado era fraca.

Município N

Tendencialmente, passava do padrão de acomodação para o padrão de adesão, ou seja, a acção formal sobrepunha-se à acção informal e a lógica de mobilização social sobrepunha-se à lógica do mercado, conseguindo um serviço de boa qualidade.

Município O

Oscilava entre o padrão de acomodação e o padrão de adesão conseguindo apenas um serviço de média qualidade.

Município P

Tendencialmente este município passava de um padrão autonomia para um padrão de dissociação. A elevada informalidade devia-se a sobretudo à delegação de poderes regulatórios em entidades que não os podiam exercer. Embora procurando a mobilização social tinha um serviço de fraca qualidade.

Município Q

Situava-se entre o padrão de adesão e o padrão de autonomia, embora tendencialmente a lógica da informalidade se sobrepusesse à lógica da acção formal. Tinha uma fraca qualidade de serviço.

Município R

Tendencialmente, passava do padrão de acomodação para o padrão de adesão. A acção formal sobrepunha-se à acção informal e a lógica de mobilização social sobrepunha-se à lógica do mercado, tendo no entanto apenas um serviço de média qualidade.

Município S

Sem dados que permitam a análise.

Município T

Tendencialmente este município passava de um padrão de dissociação para um padrão de autonomia. A elevada informalidade devia-se sobretudo a decisões de “transgressão” (gratuidade universal do serviço) de regras e orientações como forma de resolver problemas de contexto. A qualidade do serviço era fraca.

Município U

Embora com características do padrão de dissociação (ou de resistência) em matéria de lógica de acção informal e de mercado ditadas por razões de contexto, tendia a aproximar-se do padrão de autonomia. A qualidade do serviço prestado era fraca.

Município W

Situava-se no padrão de adesão com média qualidade de serviço, sendo que a elevada formalidade registada na implementação do serviço eventualmente criaria dificuldades em expandi-lo.

Município V

Situava-se entre o padrão de dissociação e o padrão de autonomia. A elevada informalidade devia-se sobretudo a decisões de “transgressão” (gratuidade universal do serviço) de regras e orientações como forma de resolver problemas de contexto. No entanto, a qualidade do serviço era fraca.

Município X

Situava-se no padrão de autonomia, com uma qualidade média de serviço. A elevada informalidade devia-se sobretudo a decisões de “transgressão” (política de preços do serviço desequilibrada) de regras e orientações como forma de resolver problemas de contexto.

Município Y

Embora com características do padrão de dissociação (ou de resistência), sobretudo devido à acentuada lógica de acção informal e de mercado ditadas por razões de contexto, tendia a aproximar-se do padrão de autonomia. A qualidade do serviço prestado era fraca.

Município Z

Dos 26 municípios estudados, este representava o hibridismo entre os quatro padrões embora se possa admitir como prevalecte uma situação entre a adesão, sobretudo patente no pré-escolar, e a autonomia, mais visível no 1º Ciclo. De qualquer modo, a qualidade do serviço era fraca.

Em resultado desta análise, verifica-se que a maior frequência de qualidade, considerada como a capacidade de implementação demonstrada pelos municípios relativamente aos objectivos do serviço de alimentação como componente dos apoios sócio-educativos da educação pré-escolar e do 1º Ciclo do ensino básico, estava associada aos limites do 2º quadrante, ou seja, às transições do padrão de acomodação para o padrão da adesão e às transições deste para o padrão de autonomia. Enquanto no padrão de acomodação não havia nem bons nem maus executantes, no padrão de autonomia dois municípios implementavam um fraco serviço e apenas um tinha um serviço mediano. Com uma intervenção estabilizada no quarto quadrante, apenas um município apresentava qualidade média.

Bastante significativo é o facto de as estratégias municipais incluídas nos padrões de autonomia e de dissociação ou resistência conduzirem, regra geral, a fracos desempenhos no que diz respeito à qualidade do serviço.

Tudo isto significa, em suma, que o exercício da competência municipal de “gestão dos refeitórios”, é representado por múltiplas políticas e tipos de intervenção que se manifestam por diferentes graus de conformismo, adesão, autonomia e dissociação, compondo o enorme mosaico que hoje caracteriza tanto o sistema educativo português como o próprio mapa das intervenções municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

**AS POLÍTICAS EDUCATIVAS MUNICIPAIS
NUM FUTURO QUE JÁ SE ANUNCIA**

No capítulo anterior, com a investigação empírica realizada sobre a intervenção municipal no domínio do serviço de alimentação, procurámos demonstrar que as formas diferenciadas como se manifestam as decisões dos responsáveis camarários em matéria de administração educacional podem constituir padrões tipificáveis.

A teoria que fomos construindo permitiu explicar as estratégias utilizadas pelos municípios naquele domínio específico. Mas, será que a tipologia a que chegámos é capaz de apoiar a abordagem das políticas educacionais dos municípios, num sentido mais amplo?

Pensamos que a resposta é positiva porque a questão não está tanto na homogeneidade do domínio escolhido (em vez da alimentação, podia ter sido qualquer outro) mas na natureza plural do poder, em particular do poder municipal: como refere Barroso (2006: 66), *“a «desinstitucionalização» da vida social leva à multiplicação dos espaços de produção política, enquanto lugares de legitimação, escolha, invenção de normas, construção de projectos e tomada de decisão”*. Reconhecendo essa multiplicidade de espaços de produção do poder, tentámos demonstrar que as decisões municipais passam, em graus variáveis, pela reinterpretação de competências formais, pela contestação aberta ou pela acomodação às orientações nacionais, pela maior ou menor transgressão de regras estabelecidas, pela mobilização de meios e recursos locais, pela imposição de soluções ou pela sua negociação com parceiros, pelo favorecimento de umas lógicas contra outras, etc. Sendo o quadro decisional das câmaras fortemente multi-facetado, a sua leitura exigiria instrumentos de análise igualmente flexíveis e capazes de abranger a complexidade sem perda de rigor.

Ora, parece-nos que o interesse epistemológico do trabalho teórico realizado na construção da tipologia reside, precisamente, na sua “capacidade explicativa” dinâmica, ou seja, na possibilidade de mobilização dos conceitos propostos e das suas inter-ligações como um quadro de referência aberto para a compreensão da evolução dos vários domínios e políticas municipais que lhes estão associadas.

É justamente esta capacidade de referenciação dos padrões definidos na tipologia que vamos agora utilizar para tentar “ler” o futuro próximo.

Antes porém, importa recordar que, com o estudo empírico sobre o serviço de alimentação em cada um dos municípios da amostra, também procurámos provar que o papel dos municípios na construção das políticas educativas se manifesta sobretudo pela gestão da diferenciação no seio dos vários subsistemas educativos locais, sendo que essa gestão constitui hoje um traço comum à intervenção dos municípios, embora dependente do modo como cada contexto lhes impõe as respectivas aplicações.

Sustentámos também que, da prestação crescente de serviços nas “margens menos conhecidas” dos subsistemas, têm vindo a emergir políticas educativas municipais concretas e com grande influência nos contextos locais, nuns casos complementando a acção do Estado no assegurar do serviço público educativo, mas, noutros casos, ultrapassando-a ou, até, substituindo-a.

Nesta perspectiva, a intervenção educacional dos municípios representa hoje uma outra descentralização, mais informal do que formal, paralela à ultrapassada descentralização normativa de 1999, e que se tem vindo a revelar propícia para a cristalização de uma certa divisão de funções e tarefas entre o Estado e a administração local.

De entre as várias as características desta descentralização paralela importa destacar aquelas em que mais abertamente se manifesta o papel dos municípios face à educação: por um lado, a gradual substituição da regulação institucional do sistema nacional pela fragmentação da microrregulação local dos subsistemas, usando os conceitos com o significado que lhes é dado por Barroso (2004), e, por outro lado, a reorientação do sentido da conflitualidade nas relações entre o Estado e os municípios no campo educacional, produzida pelo afastamento daquele em relação a este, conforme procurámos demonstrar no capítulo III.

Como é óbvio, ambas as características estão ligadas.

Quanto à primeira, hoje já não restam dúvidas sobre as crescentes dificuldades da administração central coordenar, controlar e influenciar de alto a baixo todo sistema educativo. Enquanto o conseguiu fazer, o Estado assegurou a democraticidade da escola pública e das suas oportunidades, sem, contudo, conseguir torná-la mais eficaz ao nível do balanço entre “custos

e benefícios” colectivos e individuais. Perante as transformações políticas, económicas e sociais produzidas pelos “efeitos da globalização”, o Estado já não pode, e já não quer, arcar sozinho com a responsabilidade da regulação institucional do sistema, vendo-se “obrigado” a dividir essa função com as outras fontes de poder e de legitimação. É por isso que, no hibridismo da regulação nacional que resulta dessa partilha, ganha cada vez mais espaço a microrregulação local enquanto processo de coordenação da acção dos actores no terreno. Ora, tal aumento de espaço advém da crescente importância das “novas” fontes de poder (escolas, autarquias, associações, grupos de interesses, empresas, mercado, etc.) donde brotam as novas legitimidades, em particular a que está associada à capacidade dessas fontes satisfazerem algumas expectativas individuais mais rapidamente que o Estado ou a administração central.

A questão central parece já não ser o grau e a eficácia de regulação institucional directa do Estado administrador, mas sim a sua capacidade para gerir a multirregulação das diversas fontes e modos de microrregulação local. A diversidade obriga a que, mais do que uma coordenação feita em nome de normas, regras e orientações oriundas do poder político central, o Estado seja capaz de arbitrar a interacção dos vários dispositivos micro-reguladores locais.

Aliás, como tentámos provar na investigação realizada sobre o serviço de alimentação, o Estado passou ao lado da maior ou menor formalidade e eficácia no desempenho desse serviço e, por consequência, não impediu as câmaras de promoverem a sua própria micro-regulação “autónoma”.

Mas, como alerta João Barroso, a questão não é apenas a do declínio do programa institucional do Estado, na medida em que “ *[a] existência de múltiplos espaços de micro-regulação local produz um efeito «mosaico» no interior do sistema educativo nacional que contribui para acentuar não só a sua diversidade, mas também, como muitos autores acentuam, a sua desigualdade*” (BARROSO, 2004:18). De facto, a análise feita em cada município mostrou que as decisões tomadas pelos responsáveis camarários muitas vezes contribuíram objectivamente para o aumento das desigualdades de toda a ordem, outras vezes anularam-se entre si e, no mínimo, relativizaram “a relação causal entre princípios, objectivos, processos e resultados.” (Idem: 19) que invocavam.

Quanto à segunda característica, também hoje não há grandes dúvidas de que a reorientação do sentido da conflitualidade nas relações entre o Estado e os municípios no campo educacional tem a ver com a difícil compatibilização de diferentes expectativas e ritmos sobre o processo de “desestatização” das escolas e da gestão do sistema educativo.

A crescente desresponsabilização da administração central em relação ao ensino público e o simultâneo favorecimento do ensino privado contribuíram para este processo. Mas não só, porque em muitas zonas do país, o parque escolar público atingiu um ponto de degradação física “sem retorno”, nomeadamente ao nível das escolas do 1º ciclo do ensino básico, que são da responsabilidade directa dos municípios. Sintomaticamente, nos municípios com maior poder financeiro, administrativo e técnico, casos de Lisboa, Porto e outros destas áreas metropolitanas, essa extrema degradação é apresentada como argumento político municipal para o encerramento das escolas de todos os níveis, para a privatização da oferta, para a venda dos terrenos e para a alienação dos equipamentos que estão sem uso. Ao mesmo tempo, nos municípios com menos poder, a administração central e as respectivas administrações locais não intervieram a tempo de impedir que se criasse a péssima imagem dada pela escola pública do 1º ciclo: frequência muito abaixo do recomendável, instabilidade crítica de professores, associada a más condições de trabalho, à falta de assiduidade, a critérios de concurso e a formas de mobilidade discutíveis, falta de pessoal auxiliar qualificado, irracionalidade na gestão e distribuição deste pessoal, ausência de cantinas e recintos desportivos, crescimento da indisciplina e da insegurança escolares, etc. Ao mesmo tempo, face à iniciativa privada, o Estado continuou prisioneiro de compromissos que há muito tempo deixaram de se justificar, ou seja, manteve, e nalguns municípios até aumentou com o apoio ou a intermediação dos respectivos responsáveis, a contratualização com entidades que, gerindo dinheiros públicos, contribuem para a divisão social do ensino.

Ora o actual contexto económico, social e político parece favorecer esta menor intervenção do Estado no sistema de ensino.

Em primeiro lugar, objectivamente, o poder político está obrigado, pelo Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) europeu decidido em 2005, a diminuir drasticamente o défice orçamental para valores idênticos à média

européia, através da redução das despesas da administração pública central, em particular nos sistemas onde mais pesam os custos de funcionamento.

Sendo a educação um desses sistemas, será nele que mais se fará sentir aquela redução, sobretudo nos domínios dos recursos humanos docentes e não docentes, ao nível das respectivas relações laborais, carreiras e vencimentos, mas também nas despesas de investimento directo, para a criação, equipamento e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino.

Em segundo lugar, subjectivamente e correspondendo às exigências que o neo-liberalismo globalizado faz ao poder político e à administração central, naturaliza-se a ideia da inevitabilidade do fraccionamento do Estado social (e do modelo social europeu) e a sua gradual substituição por um Estado com intervenção mínima, que utilize os impostos apenas e só para “dinamizar” a economia. Nesta perspectiva, a privatização dos mecanismos de realização constitucional dos principais direitos sociais (direito à educação, direito à saúde, direito à segurança social) aparece como “a solução” para a crise económica. Numa tal “solução”, os serviços públicos fundamentais do Estado social passariam a constituir apenas esquemas mínimos para a população mais necessitada, deixando à responsabilidade individual a adesão a outros esquemas de natureza privada ou mista. Procurando criar o ambiente subjectivo necessário, mas não arriscando ainda propor o fim de todas as funções regulatórias e fiscalizadoras do Estado, o neo-liberalismo dissemina as ideias-chave do utente pagador, do direito de escolha entre o serviço público e o serviço privado realizado com o apoio financeiro público e da privatização da gestão dos serviços públicos economicamente rentáveis.

No campo da educação, este dualismo social começa a emergir como resultado das críticas, justas ou demagógicas, à escola e aos resultados escolares que temos.

O respectivo programa é simples e directo, e os sinais da sua preparação já são hoje vulgares na comunicação social: *“Reservando para si um papel fiscalizador e regulador, o Estado devia promover a emergência de um «mercado de ensino», em que a escola (pública, particular ou cooperativa) fosse de facto autónoma (e pudesse, nomeadamente, contratar professores), mas sobretudo um «mercado» em que a escola, mesmo a título simbólico,*

*fosse paga.*¹²³ E, para que esse mercado possa existir e desenvolver-se, seriam necessárias *"escolas mais autónomas e com maiores diferenças (...) com mais liberdade de escolha por parte dos alunos e das famílias, uma liberdade assumida pelo sistema, que devia preparar-se para ela, uma liberdade que teria de ser acompanhada por mecanismos de informação que permitissem aos que têm menos formação e menos meios fazerem escolhas conscientes e co-responsabilizarem-se pelo êxito de escolas cujos destinos não lhes seriam indiferentes."*¹²⁴

O papel reservado pelo programa neo-liberal aos municípios torna-se, então, claro: menos tutela do Estado nas escolas do topo dos "rankings" e mais intervenção da câmara local nas "piores" escolas, menos administração central na macro-regulação do sistema e mais micro-coordenação municipal nos subsistemas locais, menos investimento público directo de âmbito nacional e mais dependência do apoio financeiro dos contratos-programa e das parcerias público-privado municipais. Uma tal divisão de tarefas sociais contraria a vocação igualitária, democrática, de inclusividade e de coesão social da escola pública. De acordo com a nossa lei, esta não deve existir para os "serviços educativos mínimos", ou seja, para apenas proporcionar um ensino de último recurso para aqueles que não têm meios económicos e culturais para frequentar escolas privadas. Pelo contrário, a escola pública tem que continuar a ser o principal instrumento de combate à discriminação entre modos de vida.

É no contexto de crescente dualização do sistema educativo e na conjugação das características da "descentralização paralela", que hoje surgem as novas razões e justificações dos conflitos entre o poder político central e os poderes autárquicos locais.

No essencial, a conflitualidade passa de novo quer pelo confronto entre as diversas concepções políticas do Estado, pelas suas funções e pela forma como as executa, quer pelas descoincidências entre o papel que o poder político central reserva aos municípios e o papel que estes pretendem para si próprios.

¹²³ "O MAL DA EDUCAÇÃO", artigo de Vasco Pulido Valente no jornal Público de 08.10.2006.

¹²⁴ "OS PASSOS NECESSÁRIOS", editorial de José Manuel Fernandes, no jornal Público de 21.10.2006

No primeiro caso, o confronto cresce à volta da natureza das funções e do grau de intervenção que o Estado deve assegurar na provisão do “bem comum” e na redistribuição da riqueza através dos impostos, mas agora num contexto potenciador das tensões geradas pelo cada vez maior afastamento entre Estado e cidadãos. Na educação, como na saúde ou na segurança social, a privatização e a concessão de serviços públicos têm aumentado sem que daí se tenham obtido ganhos significativos no combate à dualização social. Na maior parte dos municípios, os responsáveis camarários, ao mesmo tempo que se opõem ao encerramento de escolas sem alunos, de urgências sem médicos ou de centros de dia sem clientes, favorecem a instalação de colégios, de clínicas privadas e de hotéis residenciais, contratualmente ligados à prestação e ao financiamento de serviços públicos.

Quanto ao segundo caso, a descoincidência entre papéis atribuídos e assumidos pelos poderes em presença parece constituir, de facto, outra questão que está a alterar a relação de forças entre as administrações central e local e, por consequência, a distribuição de competências e de meios entre elas.

São várias as razões para aquela descoincidência.

Primeiramente, porque as desconfianças mútuas entre poder político central e poderes autárquicos se reforçaram com as recentes medidas de extinção, reestruturação, concessão e empresarialização de serviços que eram prestados directamente pelo Estado e pelas autarquias, em domínios que contribuíam decisivamente para a “coesão social”.

Depois, porque as câmaras, não querendo continuar a ser vistas como meras agências locais do governo, reivindicam maiores domínios de autonomia e mais meios financeiros, mas passam para a sociedade a imagem de uma administração não confiável, dirigida por interesses pessoais, económicos e partidários, e que recorre frequentemente a acções ilícitas, irregulares e promíscuas.

Também, porque o “interesse” e o “bem comum” nacionais determinados pelos governantes entram muitas vezes em choque com o “bem comum local” definido pelos autarcas. Ao ameaçarem cortar o financiamento das despesas locais de educação, saúde e segurança, como forma de fazer recuar a proposta de novo regime de financiamento, as câmaras não só explicitaram

aquele choque como lançaram novas dúvidas em dois sentidos: por um lado, sobre a “boa fundamentação” que deve presidir, do ponto de vista do “interesse geral”, à reformulação do enquadramento das suas competências, e, por outro lado, sobre a sua própria “ética” de actuação.

Finalmente, porque se acentuaram as diferenças de toda a ordem, sobretudo de poder económico e político, entre as próprias câmaras. Enquanto as maiores, pertencentes às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, aumentaram a sua capacidade negocial face aos governos e conseguiram impor “soluções” que, escapando ao controlo político-institucional do Estado, configuram já uma “descentralização de 3ª geração”, as restantes permanecem no quadro de dependência estabelecido em 1999. Enquanto as primeiras reivindicam para si uma parte significativa das funções exercidas pelo Estado, as segundas pretendem que o Estado continue a exercer as funções que, há muito tempo, foram transferidas para o poder autárquico.

Se, na generalidade da organização política e administrativa do país, a evolução deste contexto aponta para uma nova e próxima distribuição de poderes entre Estado e municípios (através de uma actualização da lei de delimitação e transferência de competências já enunciada pela recente Lei das Finanças Locais¹²⁵) e para o reagendamento da regionalização, será de esperar, então, que um dos domínios onde maiores mudanças aconteçam seja a educação. Para além das razões de fundo que referimos, também razões mais próximas justificam as mudanças:

Desde logo porque recentemente “ (...) devido às pressões cruzadas da administração central, das comunidades locais e das escolas, os municípios desencadearam novos compromissos de acção educacional, na fronteira indefinida entre o formal e o informal (...) ” que estão a contribuir para o aumento das assimetrias de desenvolvimento social e económico entre municípios (MARTINS e TRIGO PEREIRA, 2006)¹²⁶.

Depois, porque a proliferação de instrumentos jurídicos subordinados à natureza específica do objecto e dos objectivos que pretendem regulamentar (casos dos contratos-programa para a construção de estabelecimentos de

¹²⁵ Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

¹²⁶ MARTINS, Jorge e TRIGO PEREIRA, Paulo (2006), A nova lei de finanças locais: uma oportunidade para melhorar o desempenho educacional dos municípios” in Jornal de Letras, nº

educação pré-escolar, para o fornecimento de refeições no 1º ciclo ou para a oferta do ensino do Inglês também no 1º ciclo, dos acordos de colaboração para a contratação de pessoal não docente do pré-escolar e dos protocolos de colaboração para a requalificação do parque escolar de alguns municípios) “*configurou uma descentralização paralela, perversa e ineficaz (...)*” (Idem).

Ora, a capacidade de referenciação dos padrões definidos na tipologia das políticas educativas dos municípios pode ser útil para tentarmos “ler”, ainda que sumariamente, o sentido destas mudanças.

Em que domínios se farão sentir as mudanças?

Para responder a esta questão, importa recordar que, apesar de toda a ambiguidade que fomos sublinhando a propósito do modelo descentralizador das últimas décadas, a maioria dos municípios rejeita intervenções directas nos domínios nucleares da gestão das escolas, do recrutamento e avaliação de professores directamente responsáveis pelas áreas curriculares, do controlo e do rendimento escolar dos alunos e da avaliação das escolas. Embora estes domínios de intervenção estejam previstos em diversas regulamentações, caso das assembleias de escola, dos contratos de autonomia e dos conselhos municipais de educação, por exemplo, eles não são abertamente assumidos porque “*por um lado, existe o receio de que essa interferência se transforme, na prática, em novas competências, não regulamentadas, sem a correspondente transferência de verbas para a sua execução.*” E, por outro lado, porque “*continuando o sistema educativo a ser, no essencial, regulado pela administração central ou desconcentrada, os municípios têm receio de ficarem com os problemas, sem disporem de meios necessários à sua solução.*” (PINHAL, 2006:126)

Sendo assim, pensamos que as mudanças vão ocorrer prioritariamente, naqueles domínios em que a administração central tem que dar garantias de financiamento para dissipar aqueles receios, ou seja, nos domínios que são directamente atingidos pelas condições de atribuição do novo Fundo Social Municipal¹²⁷, que resulta da aplicação da nova lei de financiamento das

¹²⁷ De acordo com a Lei nº 2/2007, o Fundo Social Municipal “*constitui uma transferência financeira do Orçamento de Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na acção social*” (Artº 24ª). A repartição do FSM é fixada anualmente na Lei do Orçamento de Estado (LOE), cabendo 35% do seu total à

autarquias locais em 2007. Neste âmbito estarão, concerteza, competências universalizadas (ou não dependentes das condições de cada município em concreto) que se ligam directamente com o funcionamento dos subsistemas locais de educação pré-escolar e básica:

- a) O funcionamento corrente do pré-escolar público, em particular ao nível do regime de contratação e remuneração do pessoal não docente e da prestação dos serviços de alimentação, prolongamento de horário e transporte;
- b) O funcionamento corrente das escolas dos três ciclos do ensino básico público, nomeadamente no regime de contratação e remuneração do pessoal não docente e do pessoal docente não afecto ao plano curricular obrigatório, dos serviços de alimentação e transporte escolar e das ofertas de actividades de enriquecimento curricular;
- c) A gestão da acção social escolar dos três ciclos do ensino básico público (refeitórios escolares, alojamento em residências e auxílios económicos directos);
- d) A gestão do pessoal (professores, monitores e outros técnicos) afecto às funções de enriquecimento curricular e de acompanhamento sócio-educativo no prolongamento de horário do ensino básico público, em especial nas áreas de iniciação ao desporto e às artes, de orientação escolar e de apoio à saúde escolar;
- e) O funcionamento e gestão de programas de promoção da saúde nas escolas;
- f) O funcionamento de jardins de infância da rede da acção social.

Na mesma linha de justificações e garantias, também prioritários e universais serão os domínios abrangidos pelos acordos entre o ME e a ANMP em 2005, e que já se encontram em execução, no âmbito do planeamento da rede escolar e da criação de condições para a requalificação do parque, nomeadamente as cartas educativas e o reordenamento da rede escolar do 1º ciclo:

educação, de acordo com os seguintes indicadores: 4% na razão directa do número de crianças que frequentam o ensino pré-escolar público; 12% na razão directa do número de alunos a frequentar o 1º ciclo do ensino básico público e 19% na razão directa do número de alunos a frequentar o 2º e 3º ciclos do ensino básico público.

- a) Reordenamento da rede escolar do 1º ciclo, continuando o encerramento ou a suspensão de lugares em escolas com frequência inferior ao determinado pelo ME;
- b) Criação de “centros escolares” e “escolas básicas integradas”, bem como ampliação ou substituição das escolas que recebem os alunos oriundos de escolas encerradas;
- c) Transporte escolar para os alunos que sejam afectados pelo encerramento de escolas ou pela criação de escolas de concentração;
- d) Verticalização dos agrupamentos horizontais e integração em agrupamento vertical dos JIs e das escolas do 1º ciclo que ainda estavam isoladas;
- e) Elaboração e homologação das cartas educativas.

Também num horizonte temporal próximo, mas muito dependente da capacidade de resposta de cada município e, por isso, com uma aplicação de geometria variável, as mudanças deverão abranger os domínios que podem implicar novos conflitos e controvérsia no seio dos próprios municípios e na sociedade em geral, ou seja:

- a) Na participação dos municípios na gestão do parque escolar dos 2º e 3º ciclos do ensino básico;
- b) No desenvolvimento das actividades de enriquecimento curricular do 1º ciclo, nomeadamente nos domínios urgentes da respectiva avaliação, da sua extensão e financiamento;
- c) Na celebração tripartida dos contratos de autonomia das escolas

Por fim, hão-de colocar-se também mudanças ao nível

- a) Da intervenção na avaliação externa do rendimento escolar dos alunos e das escolas do ensino básico;
- b) Da coordenação do recrutamento e gestão dos educadores e professores não titulares de lugares docentes;

- c) Da luta contra o insucesso escolar, o abandono escolar precoce e o trabalho infantil;
- d) Da reforma dos currículos do ensino básico e da diversificação de ofertas multi-culturais e multi-formativas.

Neste quadro previsional que, nalguns domínios, já integra o início da concretização de novas atribuições e competências, os municípios tenderão a orientar as suas políticas segundo os padrões que tipificámos ao longo do nosso estudo empírico.

Face a este conjunto de domínios, onde são relevantes as questões da gestão de pessoal (docente e não docente), do reordenamento da rede de escolas do 1º ciclo, da oferta de serviços sócio-educativos e da administração da acção social escolar, a maioria dos municípios oscilará entre políticas de dissociação comandadas pela forte conjugação da informalidade com a lógica de mercado, e políticas de autonomia, mais comprometidas com a mobilização social de parceiros e recursos educativos locais.

No primeiro caso, em que incluiríamos alguns dos mais poderosos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, será de esperar que a dissociação atinja elevados graus na medida em que se trata de municípios pressionados pela resolução de graves problemas sociais ligados à elevada concentração populacional, pela especulação imobiliária em torno dos melhores terrenos escolares inseridos nos melhores espaços e nas malhas urbanas, pela agressividade da oferta privada na prestação de serviços que, em educação, podem ser altamente lucrativos e pela própria incapacidade das câmaras resistirem a estas pressões e organizarem-se de forma a darem respostas eficazes em domínios tão complexos como a função social e integradora da educação.

Nestes municípios, a dissociação manifestar-se-á pela privatização e empresarialização de “partes” cada vez maiores dos vários subsistemas educativos: desde as actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo, em que a oferta privada se encarregará de estabelecer condições (preços, equipamentos, recursos humanos especializados, transportes) e regras (horários, “menu” curricular da oferta, seguros, etc.) ou a prestação dos serviços de apoio sócio-educativo no pré-escolar (alimentação e

prolongamento de horário) em que a intervenção empresarial já está consolidada, independentemente da qualidade (boa ou má) dos resultados obtidos, até à gestão privada dos estabelecimentos de ensino básico público, realizada através de contratos entre as câmaras e as empresas constituídas para esse efeito ou criadas à volta de estabelecimentos de ensino privado já existentes, muitas serão as áreas onde este tipo de políticas municipais se fará sentir.

No limite, pode-se colocar como hipótese que a dissociação conduzirá à alienação do próprio património escolar edificado, isto é, à venda de terrenos e edifícios onde existiam, ou existem, escolas do 1º ciclo e jardins de infância. Trata-se de espaços bem localizados, com boas áreas e serventias, e por isso, alvo de interesse da indústria da construção civil. Muitas dessas escolas encontram-se hoje de tal modo degradadas que as câmaras, responsáveis primeiros por essa degradação, consideram que já não lhes é possível, financeiramente, recuperá-las.

As questões cruciais que se colocarão nestes municípios são, por um lado, o controlo das tensões e choques entre o interesse empresarial e o interesse das populações abrangidas e, por outro lado, a manutenção das garantias educativas constitucionais, ou seja, a capacidade de regulação das regulações que estas câmaras possam ter.

Ora, como vimos durante a construção da tipologia, o padrão de dissociação caracteriza-se exactamente pela hegemonia da acção informal sobre a acção formal, pela pouca ou nenhuma atenção dada aos instrumentos jurídicos do Estado e pela auto-desresponsabilização das câmaras face aos resultados da acção do mercado. Por isso, não é crível que a regulação das regulações possa acontecer ao nível camarário, pelo menos na perspectiva da defesa da gestão pública da escola pública.

Há um outro conjunto relativamente numerosos de municípios que, embora com as mesmas características da dissociação, tentam resistir às fortíssimas condições de escassez de recursos e meios locais através da sistemática “transgressão” dos formalismos legais. Pertencem a regiões, montanhosas e isoladas, em acelerado despovoamento e desvitalização da sua actividade económica tradicional (agricultura). Com orçamentos e serviços técnicos camarários diminutos, recorrem aos pequenos mercados locais de

serviços, promovem relações de dependência e subserviência de terceiros relativamente ao seu poder político e administrativo e estabelecem a acção informal como forma de resistência.

Nestes municípios não haverá o risco de privatização do sistema educativo local, mas sim o risco de extinção do próprio sistema. Daí que se possam considerar como os mais resistentes às mudanças educacionais em todos os domínios que representem, do seu ponto de vista, maiores encargos financeiros.

Quanto ao grupo dos municípios que oscilam entre os padrões da dissociação e da autonomia ou que estão duradouramente neste último padrão, constitui a maioria clara e distribui-se por todos os pontos do território nacional. Sendo composto por municípios de dimensão muito variável, quer do ponto de vista populacional, quer do ponto de vista da sua importância política e administrativa, será o grupo onde ocorrerá a maior diversidade de resposta às mudanças educacionais geradas pela nova distribuição de competências e meios financeiros.

Sendo que, actualmente, privilegiam a acção informal sustentada na mobilização social endógena, será de admitir que uma boa parte deles evolua no sentido da dissociação por efeito de “contágio” e “mimetismo” das políticas dos grandes municípios urbanos, por efeito também das características do “seu” modelo de desenvolvimento económico e social e por efeito do seu reposicionamento no contexto mais geral da economia do país.

Neste grupo de municípios a lógica de mercado ganhará terreno e oportunidade para se desenvolver, no meio educacional, em todos os domínios previstos, mas também será nele que surgirão as inovações instituintes de novas práticas como resultado do confronto entre a “velha mobilização social” e o “novo poder do mercado”. De qualquer modo, continuarão a implementar políticas educativas marcadas pelo distanciamento face a regras e orientações vindas do poder político central, continuarão a ser fortemente reivindicativos de meios e recursos e, provavelmente, passarão a ser mais exigentes com os outros parceiros institucionais locais (escolas, associações, empresas, etc) em matéria de resultados escolares. Por isso, a médio prazo, constituirá, o grupo de “experimentação” e “pilotagem” da participação municipal na gestão do parque escolar dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, da celebração dos contratos

de autonomia das escolas, da intervenção na avaliação externa do rendimento escolar dos alunos e das escolas do ensino básico, da luta contra o insucesso escolar, o abandono precoce e o trabalho infantil, da reforma dos currículos do ensino básico e da diversificação de ofertas multi-culturais e multi-formativas.

Finalmente, dos municípios que orientam as suas políticas educativas pelo padrão da adesão ou que as posicionam nas suas fronteiras (com a autonomia ou com a acomodação) é de esperar que, com maiores ou menores cambiantes relacionados com cada nova medida descentralizada, continuem a dar elevada importância à acção formal, ao cumprimento atento de regras e orientações nacionais e à compatibilização das exigências do mercado com as condições de participação social.

O quadro previsional de novas competências e meios constituirá, para este grupo, um forte desafio na medida em que porá à prova a sua capacidade para continuarem a ter o bom desempenho educativo que têm tido.

De qualquer modo, seja qual for o real sentido e impacto das mudanças aqui apenas esboçadas, a complexidade e as conflitualidades no sistema vão aumentar. Por isso, é provável que surjam respostas, de tipo “novo”, a três níveis distintos: por um lado, ao nível nacional, à semelhança de outros sectores, poderá vir a ser criada uma entidade, independente do poder político que conjunturalmente governe, com a missão de “regular as regulações” e o hibridismo (público, privado e misto) das ofertas e das procuras de educação, e que zele a tempo inteiro pela observância dos seus objectivos constitucionais; ao nível das comunidades locais, poderão surgir “provedores da educação”, independentes do poder municipal e da administração central, com as mesmas funções e objectivos da entidade reguladora nacional; finalmente, ao nível da investigação, tornar-se-á necessário um observatório permanente das políticas locais de educação como instrumento que favoreça e proporcione a compreensão dos fenómenos e a sua evolução.

BIBLIOGRAFIA

AFFICHARD, J. (1995). « Management public et traitement des usagers », in A. David, et alli, *Le Service Public? La voie moderne*. Paris: L'Harmattan.

AFONSO, Almerindo (1998). "Modernização, democratização e neoliberalismo. Tensões e ambiguidades de uma reforma educativa." *Ler História*, 35, 109 -126.

ALMEIDA, Alberto de Jesus (2003). "A intervenção municipal na educação: «O caso do município de Resende» ". Dissertação de Mestrado em Administração Escolar e Administração Educacional. Viseu: Universidade Católica Portuguesa (texto policopiado).

ALMEIDA, João Ferreira de, PINTO, José Madureira (1986). "Da teoria à investigação empírica. Problemas metodológicos gerais", in Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, 55-78. Porto: Edições Afrontamento.

ALVES, José M. (1999). *A Escola e as Lógicas de Acção: As Dinâmicas Políticas de uma Inovação Instituinte*. Porto: Edições ASA

ALVES, Natália et alli, (1996). *A escola e o espaço local. Políticas e actores*. Lisboa: IIE.

AMARAL, Diogo Freitas do, (1984). *Direito Administrativo (Vol. II), Lições aos alunos do curso de Direito, em 1983/84*. Lisboa: Associação da Faculdade de Direito de Lisboa.

AMARAL, Diogo Freitas (1986). *Direito Administrativo (Vol. I)*. Lisboa: Associação da Faculdade de Direito de Lisboa.

AMARO, R. (1996). "A Descentralização e Desenvolvimento em Portugal – Algumas perspectivas tendo especialmente em conta a questão da educação", in João Barroso e João Pinhal (orgs.) *A Administração da Educação – Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

ARANTES, Maria Emília (1997), *Território Educativo de Intervenção Prioritária do Cerco do Porto: contributo para uma análise da sua constituição e funcionamento*. Viseu: Universidade Católica (Pólo de Viseu), Instituto de Desenvolvimento e Promoção Social (texto policopiado).

APPLE, Michael (1999). *Ideologia e Currículo* . Porto: Porto Editora.

APPLE, Michael (2001). *Educação e Poder*. Porto: Porto Editora.

BALL, Stephen (1990). *Politics and Policy Making in Education*. Londres: Routledge.

BALL, Stephen (1993). "Education Markets, Choice and Social Class: the market as a class strategy in the U.K. and the U.S.A.", in *British Journal of Sociology of Education*, Vol 14º, 1.

BALL, Stephen e VAN ZANTEN, Agnès (1998). "Logiques de marché et éthiques contextualisées dans les systèmes français et britannique ". *Éducation et Sociétés*, 1. Paris: de Boeck.

BARBIERI, Helena (2002). *O Projecto Educativo e a Territorialização das Políticas Educativas*. Dissertação de Mestrado. Porto: FPCE, Universidade do Porto. (texto policopiado).

BARROSO, João, (1995). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*, Cadernos de Organização e Gestão Escolar. Lisboa: IIE/ME

BARROSO, João e PINHAL, João (Orgs) (1996). *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

BARROSO, João (1996), "Da Exclusão Escolar dos Alunos à Inclusão Social da Escola: Que Sentido para a Territorialização das Políticas Educativas?", in PEPT 2000, Ministério da Educação, *Actas do Fórum Nacional de Projectos "Contra a Exclusão Escolar"*. Lisboa: ME.

BARROSO, João (1997). "Autonomia e Gestão das Escolas – Estudo prévio realizado de acordo com o Despacho nº 130/ME/96". Lisboa: M E (texto policopiado).

BARROSO, João (org.), (1999). *A escola entre o local e o global: perspectivas para o século XXI*. Lisboa, Educa.

BARROSO, João (2003). "Regulação e Desregulação nas Políticas Educativas: Tendências Emergentes em Estudos de Educação Comparada", in João Barroso (org) *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA.

BARROSO, João (org) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: Educa.

BOURDIEU, Pierre (1989). *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques e SCHOUTHEETE, Marc de (1974). *Dynamique de la recherche en sciences sociales*. Paris : PUF.

CANÁRIO, Beatriz (1999). *Construir o projecto educativo local: Relato de uma experiência*. Lisboa: IIE/ME.

CANÁRIO, Rui (1992), "O Estabelecimento de Ensino no Contexto Local" in Rui Canário (org), *Inovação e Projecto Educativo de Escola*. Lisboa: Educa.

CANÁRIO, Rui (1996). "Nota de Apresentação", in Natália Alves, Belmiro Cabrito, Rui Gomes e Rui Canário, *A escola e o espaço local. Políticas e actores*. Lisboa: IIE.

CANÁRIO, Rui, ALVES, Natália, CANÁRIO, Beatriz e ROLO, Clara (1998), *Exclusão social e exclusão escolar: A criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisboa: AIPELF/AFIRSE (II Congresso Internacional, Lisboa, 10 a 12 de Setembro).

CANÁRIO, Rui (1999). *Educação de Adultos – Um Campo e uma Problemática*. Lisboa: Educa.

CAMPOS, Bártolo Paiva (1987). "Prefácio", in Eurico Lemos Pires, *Lei de Bases do Sistema Educativo. Apresentação e comentários*. Porto: Edições ASA.

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

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1995). *Educação, Comunidade e Poder Local – Actas do Seminário*. Lisboa: CNE.

CORREIA, José Alberto (1994). "A Educação em Portugal no Limiar do Século XXI: Perspectivas de Desenvolvimento Futuro", *Educação, Sociedade e Culturas*, 2, 7 -30.

CORREIA, José Alberto (1998). *Para uma Teoria Crítica em Educação*. Porto: Porto Editora.

CORREIA, José Alberto (2000). *As Ideologias Educativas em Portugal nos Últimos 25 Anos*. Porto: Edições ASA.

CORREIA, José Alberto (2001). "A construção científica do político em educação". *Educação, Sociedade e Culturas*. 15: 19-43

CORREIA, José Alberto e MATOS, Manuel (2001). "Da crise da escola ao escolocentrismo" in *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à «Educação da Crise»*, Stephen Stoer, Luíza Cortesão e José Alberto Correia (orgs), 91-117. Porto: Edições Afrontamento.

CORREIA, José Alberto e CAMELO, João (2003). “Da mediação local ao local da mediação: figuras e políticas”, *Educação, Sociedade & Culturas*, 20, 167 – 191.

CORTESÃO, Luíza, MAGALHÃES, António e STOER, Stephen (2001) “Mapeando decisões no campo da educação no âmbito do processo da realização das políticas educativas” . *Educação, Sociedade e Culturas*, 15, 45-58.

COSTA, António Firmino (1986). “A pesquisa de terreno em Sociologia”, in Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.) *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento (55-78).

COSTA, Jorge Adelino, NETO-MENDES, António e VENTURA, Alexandre (orgs.) (2005). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro : Universidade de Aveiro.

CROZIER, M. e FRIEDBERG, E. (1992). *L'Acteur et le Système*. Paris: SEUIL

CRSE (1988). *Documentos Preparatórios I*. Lisboa : CRSE/ME.

CRSE (1988). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa : CRSE/ME.

DELORS, Jacques, et all, (1996). *Educação: um tesouro a descobrir*. Porto: Edições ASA

DEROUET, Jean-Louis (1992). *École et Justice*. Paris: Éditions Métailié.

DEROUET, Jean-Louis (Dir.) (2000). *L'École dans Plusieurs Mondes*. Paris: De Boeck Université/INRP

DERYCKE, Pierre-Henri (1993). « Le «Local» dans l'analyse économique », in Albert Mabileau (Dir) *A La Recherche du Local*. Paris: L'Harmattan.

EVANGELISTA, Gomes (2005). “A Participação do Poder Local na Administração da Educação: A Relação Escola - Autarquia” in *Revista Administração Educacional*, 5, 94-113.

FERNANDES, António Sousa (1988). “A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo” in Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *Proposta Global de Reforma – Relatório Final*. Lisboa: Ministério da Educação.

FERNANDES, António Sousa (1992), *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário. Evolução do Sistema Educativo Português durante os períodos Liberal e Republicano (1836 – 1926)*, Dissertação de Doutoramento. Braga: Universidade do Minho (texto policopiado).

FERNANDES, António Sousa (1995). “Educação e Poder Local”, *Cadernos da FENPROF*, 29.

FERNANDES, A. M. de Sousa (1996). “Os Municípios Portugueses e a Educação – As normas e as práticas”, in João Barroso, e João Pinhal (orgs.) *A Administração da Educação – Os caminhos da descentralização*. 113-124. Lisboa: Edições Colibri.

FERNANDES, António Sousa (1997). *O Conselho Local de Educação*. Lisboa: FENPROF

FERNANDES, António Sousa (1999 a), “Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente”, in *VVAA Comunidades Educativas – Novos Desafios à Educação Básica*, Braga, Livraria Minho.

FERNANDES, António Sousa (2000 a)). “Municípios e escolas. Normatização e contratualização da política educativa local” in J. Machado, J. Formosinho e A. S. Fernandes (coord) *Actas do Seminário Autonomia, Contratualização e Municípios*. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.

FERNANDES, António Sousa (2000 b)). "Estado, Municípios e Escolas: O Papel da Associação Nacional de Municípios Portugueses", in Jorge Nascimento (coord), *O Papel dos Diversos Actores Educativos na Construção de uma Escola Democrática, Actas do Seminário do Centro de Formação Francisco de Holanda*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

FERNANDES, António Sousa (2002), "Territorialização Educativa e Conselhos Locais de Educação", in *O Particular e o Global no Virar do Milénio: cruzar saberes em educação, Actas do 5º Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, 719-731. Lisboa: Edições Colibri/SPCE.

FERNANDES, António Sousa (2005). "Município, cidade e territorialização educativa", in Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura (orgs.) *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

FERREIRA, Fernando Ilídio (1999). "O Local, o Global e a Territorialidade educativa" in João Formosinho et alii, *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Universidade do Minho.

FERREIRA, Fernando Ilídio (2005). *O LOCAL EM EDUCAÇÃO. Animação, Gestão e Parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

FORMOSINHO, João (1986). "A Regionalização do sistema de ensino", in *Cadernos Municipais*, 38/39, 63 – 67

FORMOSINHO, João, et al (1998). "A Administração das Escolas no Portugal Democrático", in *Autonomia, Gestão e Avaliação das Escolas*, 99-118. Porto: Edições ASA.

FORUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL (1997). *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas*. Lisboa: FPAE.

FRIEDBERG, Erhard (1993). *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris : SEUIL.

FRIEDBERG, Erhard (1995). *O Poder e a Regra*. Lisboa: instituto Piaget.

GASPAR, Teresa (2003). *Políticas Curriculares e Democratização do Ensino. Estudo do modelo proposto na criação do ensino secundário unificado*. Lisboa: DEB /ME.

GIDDENS, Anthony (1992). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.

GIDDENS, Anthony (2000). *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Presença.

GRAWITZ, Madeleine (1986). *Méthodes des sciences sociales*. Paris: DALLOZ.

GRUPO PARLAMENTAR DO PS (2003). *Dias Cinzentos. Um ano de Governo PSD-PP*. Lisboa: Assembleia da República.

GUEDES, Graça (2002). *As políticas educativas municipais na Área Metropolitana de Lisboa: O caso dos Projectos Sócio-Educativos*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (texto policopiado).

HABERMAS, J. (1997). *Droit et Démocratie. Entre Faits et Normes*. Paris: Gallimard.

HENRIQUES, José M. (1990). *Municípios e Desenvolvimento*. Lisboa : Escher.

LATOUR, Bruno (1994). *Nous n'avons jamais été modernes – Essai d'anthropologie symétrique*. Paris : Ed. La Découverte.

LATOURE, Bruno (1999). *Politiques de la nature. Comment faire entre les sciences en démocratie*. Paris : La Découverte.

LIMA, Licínio, (1995), "Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política". *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 57-71.

LIMA, Licínio (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho.

LIMA, Licínio e AFONSO, Almerindo (2002). *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento.

LOPES, Célia D. e SANCHES, Fátima C. (2004). "Génese de um agrupamento vertical de escolas: continuidades, potencialidades e mudanças na política autárquica da educação" (), in Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura (orgs.), *Políticas e Gestão Local da Educação*, 135-151. Aveiro: Universidade de Aveiro.

LOUIS, François (1994). *Décentralisation et autonomie des établissements*. Paris: Éditions Hachette-Education.

LOUIS, François (1996). "A Descentralização e a Autonomia dos estabelecimentos em França: Balanço e Perspectivas" in João Barroso e João Pinhal (Orgs) *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

MABILEAU, Albert (Dir) (1993). *A La Recherche du "Local"*. Paris: L'HARMATTAN.

MABILEAU, Albert (1999). « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », in R. Balme, A. Faure e A. Mabileau (Dir.), *Les Nouvelles Politiques Locales*. Paris: Presses de Sciences Politiques, 465-477.

MAGALHÃES, António M. e STOER, Stephen R. (1998). *Orgulhosamente filhos de Rousseau*. Porto: Profedições.

MAGALHÃES, António M. e STOER, Stephen R. (2003). *A escola para todos e a excelência académica*. S. Paulo, Cortez Editora.

MARQUES, Margarida (1994) *A Decisão Política em Educação. O Partenariado Socioeducativo como Modelo Decisional: o Caso da Escolas Profissionais*. Porto: Edições Afrontamento.

MARTINS, Jorge (2000). "Introdução", in VVAA. *Uma memória para o futuro*. Porto: DREN.

MARTINS, Jorge (2003). "Educação Básica de 9 ou 6 anos?", *Finisterra*, 47/48, 173 – 184.

MARTINS, Jorge (2004). "A evolução recente do conceito de ensino básico em Portugal", *Saber (e) Educar*, 9, 5 – 25.

MARTINS, Jorge et alli (2006), *As Autarquias e a Educação*. Porto: Associação Nacional de Professores.

MARTINS, Moisés (1993). "Identidade regional e local e intervenção autárquica. Da ideia polarizada de desenvolvimento (paradigma centro/periferia) à definição da comunidade como experiência translocal", in Manuel Silva e Costa, e José Pinheiro Neves (coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*. Lisboa: Edições Afrontamento, 170-186.

MATOS, Manuel (1999). "Modelos de Desenvolvimento e Projecto Educativo", in *Construir uma Escola Inclusiva*. Porto: Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanha.

MESQUITA, Leopoldo (2000). *Educação e Desenvolvimento Económico. Contribuição para o estudo da natureza presente de uma relação*. Lisboa: IIE.

MICHEL, Alain (1999). "O caso da França", in João Barroso (org.), *A escola entre o local e o global: perspectivas para o século XXI*. Lisboa, Educa, 85-104.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1996). *Pacto Educativo para o Futuro*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

MÓNICA, Maria Filomena (1978). *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar (A escola primária salazarista, 1926-1939)*. Lisboa: Editorial Presença.

MONCEAU, Gilles (2001). "De la classification des individus à celle de leurs devenirs dans l'institution scolaire", in *Ville – École – Intégration*, nº 126. Paris : CNDP

MONTALVO, António Rebordão (2005). "A privatização da administração municipal", in *Revista de Administração Local*, 2005 – 209. Lisboa: CEDREL.

MOZZICAFREDDO, Juan; GUERRA, Isabel; FERNANDES, Margarida; QUINTELA, João (1991). *Gestão e legitimidade no sistema político local*. Lisboa: Escher

MOZZICAFREDDO, Juan (1993). "Estratégias políticas de desenvolvimento local", in Manuel da Silva e Costa e José Pinheiro e Neves (coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*. Lisboa: Edições Afrontamento, 79-102.

O'CONNOR, Justin e WYNNE, Derek (1997). "Das margens para o centro. Produção e consumo de cultura em Manchester", in Carlos Fortuna (org.) *Cidade, Cultura e Globalização: Ensaios de Sociologia*. Oeiras: Celta Editora.

OLIVEIRA, César de (dir.) (1996). *História dos Municípios e do Poder Local. Dos finais da Idade Média, à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.

OLIVEIRA, Luís Valente (1996). *Regionalização*. Porto: Edições ASA.

PINHAL, João (1997). "Os municípios e a descentralização educacional em Portugal", in A. Luís, J. Barroso e J. Pinhal (eds) *A Administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.

PINHAL, João e VISEU, Sofia (2001). *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão*. Lisboa: Centro de Estudos da Escola / FPCE da UL (texto policopiado).

PINHAL, João (2004). "Os Municípios e a provisão pública de educação", in Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura (orgs.), *Políticas e Gestão Local da Educação*, 45-60. Aveiro: Universidade de Aveiro.

PRATA, Manuela (2002). *Autarquias e Educação. Das competências legais às Morais – Uma Intervenção Emergente. (Um Estudo de Caso numa Autarquia do Ribatejo)*. Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Educacional. Lisboa: Universidade Aberta (texto policopiado).

PRATA, Manuela (2003). *À procura de sentido (s) na intervenção em educação – Excertos de um estudo de Caso*. Golegã: Pelouro da Educação/Câmara Municipal da Golegã.

REIS, Isabel (2005). "O Conselho Municipal de Educação é um órgão meramente burocrático" in *A Página da Educação* (37), nº 144 (Março). Porto: Profedições.

REIS, José (1988). "Território e sistemas produtivos locais. Uma reflexão sobre economias locais", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25 – 26.

REIS, José (1992). *Os espaços da indústria, A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*. Lisboa: Edições Afrontamento

RIBEIRO, Arnaldo (2005). "Participação dos Cidadãos nas Câmaras Municipais Portuguesas", in *Revista de Administração Local*, 209, 563-589, Lisboa: CEDREL (Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local).

RIBEIRO, Rogério, (2005). *Conselho local/municipal de educação: da construção política do «local» à edificação jurídica de um espaço dito de participação contextualizada no campo educativo. Constrangimentos e ambiguidades*. Tese de dissertação de Mestrado. Porto: FPCE – UP (texto policopiado).

RODRIGUES, Fernanda e STOER, Stephen (1998). *Entre Parceria e Partenariado. Amigos, amigos, negócios à parte*. Oeiras: Celta Editora.

RUIVO, Fernando e VENEZA, A. (1988). "Seis questões pelo poder local", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26.

RUIVO, Fernando (1993). "Um Estado labiríntico: a propósito das relações entre o poder central e o poder local em Portugal", in Manuel Silva e Costa e José Pinheiro Neves (coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Lisboa: Edições Afrontamento, 41-48.

RUIVO, Fernando (2000 a)). *O Estado labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Porto: Afrontamento.

SANTOS, Boaventura Sousa (1990). *Estado e Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.

SANTOS, Boaventura Sousa (1994). *Pela Mão de Alice. O social e o político na Pós Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS, Gil (2005). "Os Conselhos Municipais de Educação podem ser um logro" in *A Página da Educação*, (36), nº 144 (Abril). Porto: Profedições.

SARMENTO, Manuel (1997). *Lógicas de Acção. Estudo organizacional da Escola Primária*. Braga: Universidade do Minho (Tese de Doutoramento).

SARMENTO, Manuel (1998). "Autonomia das Escolas: Dinâmicas Organizacionais e Lógicas de Acção", in CFFH *A Territorialização das Políticas Educativas – Actas do Seminário*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

SARMENTO, Manuel (2000). *Lógicas de Acção nas Escolas*. Lisboa: IIE/ME.

SARMENTO, Manuel e FERREIRA, Fernando (1999). "Comunidades Educativas: A Ideia Pedagógica e a Realidade Organizacional", in João Formosinho et alii. *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho.

SARMENTO, Manuel, PARENTE, Cristina, MATOS, Paulo e SILVA, Olívia (2000). "A Edificação dos TEIP como Sistema de Acção Educativa Concreta", in AAVV, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Lisboa: IIE/ME.

SILVA, Carlos Nunes da, (1996). "O Financiamento dos Municípios", in César de Oliveira, *História dos Municípios e do Poder Local – dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 433-462.

STOER, Stephen e RODRIGUES, Fernanda (1999). *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: Análise do Contributo das Parcerias*. Porto: IIE e CIIE (texto policopiado).

STOER, Stephen e RODRIGUES, Fernanda (2000). *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: análise do contributo das parcerias – Relatório Final*, IIE e CIIE (texto policopiado).

TAIPAS, Sérgio N. Correia (2002). *A Autarquia na construção da política local de educação – Estudo de caso*. Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Educacional. Lisboa: Universidade Aberta (texto policopiado).

TEODORO, António (coord) (1996). *Pacto Educativo – Aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora.

ZANTEN, Agnès van (2006). Interdependência Competitiva e as Lógicas de Acção das Escolas: uma comparação europeia”, in João Barroso, (org). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: Educa, 191 – 226.

ZAY, Danielle e GONNIN-BOLO, Annette (1995). *Établissements et partenariats. Stratégies pour des projets communs*. Paris: INRP.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA E REFERIDA

Portaria nº 9015, de 11 de Junho de 1938

Lei nº 5/73, de 25 de Julho – Lei da Reforma Veiga Simão

Lei nº 1/77, de 6 de Janeiro – Criação do Fundo de Equilíbrio Financeiro – FEF

Lei nº 79/77, de 25 de Outubro – Lei do Poder Local.

Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março – Definição das competências municipais em relação a investimentos público

Decreto-Lei nº 98/84 – Alterações à lei das finanças locais.

Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março – Lei das Autarquias Locais.

Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro – Organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares.

Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro – Transferência de competências para os municípios em matéria de acção social.

Decreto-Lei nº 381-F/85, de 28 de Setembro – Regras sobre o número de “*elementos de pessoal auxiliar de apoio*” por escola do ensino primário ou jardim de infância.

Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86, de 22 de Janeiro – Criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE)

Lei nº 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-Lei nº 35/88, de 4 de Fevereiro – Criação das escolas de “intervenção prioritária”.

Decreto-Lei nº 384/87, de 24 de Dezembro.

Despacho nº 119/ME/88, D.R., II Série, nº 162, de 15 de Julho – Regulamentação do D.L. nº 35/88.

Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de Janeiro – Criação das Escolas Profissionais.

Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro – Decreto da “Autonomia das Escolas”.

Desp. 19/SERE/DEAM/90, de 15 de Maio – Criação das Escolas Básicas Integradas.

Resolução do CM de 1991 – Lançamento do Projecto de Educação Para Todos (PEPT 2000).

Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio – Novo modelo de Direcção e Gestão das escolas.

Decreto-Lei nº 249/92, de 9 de Novembro – Criação dos Centros de Formação de Associações de Escolas.

Decreto-Lei nº 133/93, de 26 de Abril – Criação das Direcções Regionais de Educação.

Despacho 170/ME/93 – Lançamento do Projecto de Educação Intercultural.

Despacho nº 22/SEEI/96 – Reorganização das escolas de “intervenção prioritária”.

Despacho nº 147-B / ME / 96, de 1 Agosto – Criação dos “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária”.

Despacho Conjunto nº 73/SEAE/SEEI/96 – 1ª alteração à composição do CPT.

Despacho Conjunto nº 188/SEAE/SEEI/97 – 2ª alteração à composição do CPT.

Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro – Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar.

Decreto-Lei nº 147/97, de 11 de Junho – Regime jurídico do desenvolvimento da educação pré-escolar.

Despacho 484/97, de 30 de Junho – Gestão flexível dos currículos do ensino básico.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas.

Lei nº 159/99, de 14 de Setembro – Lei de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Lei nº 169/99, de 18 de Setembro – Lei-Quadro de competências e do Regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro – Princípios orientadores da organização e gestão curricular do ensino básico, bem como da avaliação das aprendizagens e do processo de desenvolvimento do currículo nacional.

Decreto-Lei nº 7/2001, de 18 de Janeiro – Revisão curricular do ensino secundário.

Despacho conjunto nº 373/2002, de 23 de Abril – Regras para as matrículas.

Decreto-Lei nº 156/2002, de 31 de Julho – Suspende a produção de feitos do Decreto-Lei nº 7/2001 (revisão curricular do ensino secundário).

Decreto-Lei nº 209/2002, de 17 de Outubro – Altera o Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro.

Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro – Conselhos Municipais de educação e Cartas Educativas Municipais.

Decreto-Lei nº 74/2004, de 26 de Março – Reforma do ensino secundário (actualmente em vigor).

Despacho nº 13765/2004, de 13 de Julho – Alteração do Despacho Conjunto nº 373/2002 sobre matrículas.

OUTRA DOCUMENTAÇÃO CONSULTADA E REFERIDA

DEB (1996), “Escolas de Intervenção Prioritária – Ante-Projecto de Despacho”.

DREN (1996), “Parecer sobre o documento «Escolas de Intervenção Prioritária» do DEB”.

DREN (1997), “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – Relatório Final 1996/97”.

DREN (1997) (Relatora: Margarida Brandão), “Lógicas e Dinâmicas de uma Construção. Relatório do 1º Encontro Regional dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária”.

DREN (1998), “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – Relatório Final 1997/98”.

ISCTE, [sem data], “Estudo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário”. Lisboa: ISCTE (texto policopiado).

Diário de Notícias (de 12 de Fevereiro) (2002). “Manifesto para a educação da República”, promovido por José Urbano e Carlos Fiolhais, professores da Universidade de Coimbra e por Guilherme Valente, editor da Gradiva.

XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL (1995). “Programa” (V - Educação, Ciência e Cultura. 1. Educação) in www.portugal.gov.pt/Portal/Governos/Governos_Constitucionais.

XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL (1999). (III – Uma Nova Geração de Políticas Sociais. C) Educação, Formação e Emprego: Apostar no Futuro, Corrigir os efeitos dos erros do passado) in www.portugal.gov.pt/Portal/Governos/Governos_Constitucionais.

ANMP (2000). “Linhas Gerais de Actuação para 2000 – 2001”, XII Congresso (realizado em Vilamoura a 5 e 6 de Maio de 2000).

XV GOVERNO CONSTITUCIONAL (2002) (III - Investir na Qualificação dos Portugueses. 1. Educação) in www.portugal.gov.pt/Portal/Governos/Governos_Constitucionais.

ANMP (2002). “Linhas Gerais de Actuação para 2002 – 2005”, XIII Congresso (realizado em Lisboa a 12 e 13 de Abril de 2002).

XVI GOVERNO CONSTITUCIONAL (2004) (III - Investir na Qualificação dos Portugueses. 1. Educação) in www.portugal.gov.pt/Portal/Governos/Governos_Constitucionais.

ANMP/ME, Protocolo de 15 de Dezembro de 2004 – versando a concretização de alguns princípios e competências vertidos no Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro. Ver texto integral nos anexos.

XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL (2005) (II – Novas Políticas Sociais. I. Mais e Melhor Educação) in www.portugal.gov.pt/Portal/Governos/Governos_Constitucionais.

ANEXO I

ANÁLISE DO DESPACHO 147-B/ME/96 QUE INSTITUIU OS TEIP

	Normativo (citações)	Observações analíticas
	Do Preâmbulo	
Explicitação de princípios: democracia educativa, justiça e equidade social	<i>O processo educativo nas sociedades democráticas tem como finalidade o desenvolvimento e a formação de todos os cidadãos em condições de igualdade de oportunidades e no respeito pela diferença e autonomia de cada um (...) importando, por isso, criar condições que permitam garantir a universalização da educação básica de qualidade e promover o sucesso educativo de todos os alunos, e, muito particularmente, das crianças e dos jovens que hoje se encontram em situações de risco de exclusão social e escolar.</i>	Compatibilização do princípio da igualdade de oportunidades para todos com o princípio da diferenciação para alguns (os que se encontram em situação de risco de exclusão social e escolar são diferentes, exigindo “soluções” diferentes) em nome da democracia.
Explicitação de justificações múltiplas: desenvolvimento pessoal e social, sucesso educativo, racionalidade técnica, continuidade educativa	<i>Os contextos sociais em que em que as escolas se inserem condicionam a atitude dos alunos face ao processo educativo institucional e formal, verificando-se que em áreas social e economicamente carenciadas ou integradas em processos de transformação sócio-económica o sucesso educativo é muitas vezes reduzido, situação igualmente constatável em zonas com número significativo de alunos de diferentes etnias, filhos de migrantes ou filhos de populações itinerantes (...). Por outro lado, parece ser manifesto que a rede e o parque escolar, fruto de sucessivas adições, exigem uma reorganização e adaptação às necessidades das crianças e dos jovens que frequentam nove anos de escolaridade básica, quer no mesmo estabelecimento de ensino quer em estabelecimentos diferentes que funcionem em rede.</i>	Retoma das justificações já presentes nas “escolas de intervenção prioritária” aqui alargadas a situações e públicos-alvo de áreas carenciadas ou em transformação sócio-económica (eufemismo para a designação de áreas de desemprego e despedimentos massivos). A desadequação da rede e do parque escolar do ensino básico é impeditiva, por razões de atomização das escolas, da sequencialidade educativa. Aparece uma nova noção de rede.
Explicitação do conceito de território educativo: ajustamento da oferta educativa às necessidades da comunidade local	<i>Esta reorganização deve implicar uma reflexão que viabilize uma clara afirmação das escolas enquanto unidades de um determinado território educativo. No território educativo ajustam-se as condições espaciais da oferta educativa aos projectos da comunidade integrando os três ciclos do ensino básico e outras vertentes e intervenções educativas, designadamente a educação pré-escolar, a educação de adultos, a iniciação profissional, a educação especial, bem como os serviços de psicologia e orientação, de acção social e de saúde.</i>	O território educativo não corresponde a uma qualquer prévia unidade ou divisão administrativa existente (freguesia, município, etc.). Define-se por conjuntos de escolas que entre si articulem os três ciclos do ensino básico, a que se deverão juntar outras dimensões educativas, formativas e de apoios sócio-educativos, e que sejam capazes de integrar os projectos das comunidades locais.
Explicitação dos modos	<i>Este processo implica (...) o estabelecimento de relações de parceria com outras entidades que concorrem para a existência de uma efectiva</i>	A parceria entre as entidades que definem o território é a relação proposta para se

(parcerias) e consequências da territorialização educativa (associações de escolas, projectos educativos de territórios e visão integrada)	<i>articulação de espaços e recursos e para a construção de uma efectiva igualdade de oportunidades de formação. Por outro lado, a optimização dos meios humanos e materiais disponíveis em cada território educativo favorece a dinâmica de associação de escolas e de projectos e pode contribuir para uma visão integrada da intervenção educativa, com consequente rentabilização de recursos, em função de um projecto de território educativo e não de intervenções avulsas e, muitas vezes, desarticuladas.</i>	conseguir articular intervenções avulsas. Face a possíveis resistências, são apresentadas as vantagens da associação (e da parceria) como forma de optimização de recursos humanos e materiais. É pela primeira vez assumida formalmente a necessidade de existência de um projecto educativo do t.e.i.p.
Explicitação dos objectivos dos t.e.i.p.	<i>A experiência pedagógica (...) que se deverá materializar na apresentação e desenvolvimento de projectos plurianuais dos t.e.i.p. visa, sem prejuízo da autonomia das escolas que os integram, a consecução de quatro objectivos centrais: 1º A melhoria do ambiente educativo e da qualidade das aprendizagens dos alunos; 2º Uma visão integrada e articulada da escolaridade obrigatória que favoreça a aproximação dos seus vários ciclos, bem como da educação pré-escolar; 3º A criação de condições que favoreçam a ligação escola-vida activa; 4º A progressiva coordenação das políticas educativas e a articulação da vivência das escolas de uma determinada área geográfica com as comunidades em que se inserem.</i>	Os objectivos são definidos de forma vaga, sem alusão directa às razões que determinam a constituição do t.e.i.p. Os dois primeiros são do domínio pedagógico, o terceiro relaciona-se com a ligação da escola ao mundo do trabalho e o quarto acentua a necessidade de coordenação das políticas educativas nacional e locais e a articulação das escolas com as comunidades. É referida a autonomia de cada escola.
	Das determinações	
Inovação conceptual instituída, parcerias e referência às autarquias locais	<i>São considerados t.e.i.p. os agrupamentos de escolas, nos quais se procederá, a partir do ano lectivo de 1996-1997, ao desenvolvimento de projectos que visem a melhoria da qualidade educativa e a promoção da inovação. As escolas integrantes de um t.e.i.p. desenvolverão um trabalho conjunto com vista à elaboração de um projecto educativo, no qual deverá estar contemplada a intervenção de vários parceiros, designadamente professores, alunos, pessoal não docente, associações de pais, autarquias locais, associações culturais e associações recreativas</i>	Introdução da noção de agrupamento de escolas como uma unidade organizacional constituída em torno de um projecto educativo comum, através de parcerias com outras entidades da comunidade. São significativas a referência explícita às autarquias locais e à promoção da inovação.
Divisão de tarefas iniciada com os t.e.i.p.	<i>Sem prejuízo da autonomia (...) o projecto educativo deverá contemplar, obrigatoriamente, a formulação das seguintes prioridades de desenvolvimento pedagógico: a) Criação de condições para a promoção do sucesso educativo e escolar das crianças e dos jovens, prevenindo, do mesmo modo, o absentismo e o abandono escolar, através da diversificação das ofertas formativas, designadamente do recurso a currículos alternativos que, sem prejuízo de um núcleo de aprendizagens fundamentais, tome em consideração as características específicas da população escolar, e do desenvolvimento de componentes inovadoras nos domínios da educação ambiental, artística e tecnológica e do ensino experimental das ciências;</i>	Aparece aqui uma clara divisão de papéis na almejada conciliação dos princípios de justiça: a administração central “trata” de obrigar os t.e.i.p. à observância de determinadas prioridades e reserva para si a intervenção no currículo fundamental e os territórios tratam de proceder à diferenciação curricular, através de currículos alternativos e das “componentes inovadoras”. Defensivamente, é referida a autonomia das escolas.
	<i>b) Definição das necessidades de formação do</i>	

Nova concepção do papel formativo do t.e.i.p.	<i>peçoal docente e não docente, bem como da comunidade, apresentando propostas de intervenção que possam dar resposta às necessidades identificadas, designadamente em articulação com os centros de formação das associações de escolas e com as instituições de formação inicial de docentes;</i>	Também pela primeira vez aparece o “voluntarismo” da formação das comunidades interna e externa como tarefa obrigatória dos t.e.i.p., embora articulada com as entidades de formação.
Territorialização das políticas e territórios	<i>c) Articulação estreita com a comunidade local, promovendo a gestão integrada de recursos e o desenvolvimento de actividades de âmbito educativo, cultural, desportivo e de ocupação dos tempos livres, quer quanto às crianças e aos jovens inscritos nas escolas quer quanto ao desenvolvimento de actividades de educação permanente, nomeadamente de educação de adultos.</i>	Esta articulação sugere uma nova concepção de políticas educativas: a territorialização resultaria da confluência da acção das escolas e das comunidades locais.
Meios e métodos de regulação (controlo) da experiência		Os pontos 4, 5, 6 e 7 do despacho referem-se ao papel de acompanhamento, controlo e coordenação dos serviços regional e centrais do M.E.
Inovação instituída no funcionamento dos t.e.i.p.	<i>Os t.e.i.p. beneficiarão de condições especiais para o desenvolvimento dos respectivos projectos no que se refere a:</i> a) <i>Relação professor-aluno;</i> b) <i>Dispensa de serviço lectivo dos directores de jardins-de-infância e de escolas do 1º ciclo do ensino básico;</i> c) <i>Redução da componente lectiva dos professores dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, a qual deve revestir a forma de um crédito global de horas a atribuir a cada escola;</i> d) <i>Colocação de um ou mais professores de áreas específicas para a realização de actividades de complemento educativo e complemento curricular;</i> e) <i>Apoio especial por equipas dos Serviços de Psicologia e Orientação e de Educação Especial;</i> f) <i>Possibilidade de recurso ao apoio de animadores/mediadores.</i>	Aplicação das medidas já testadas nas escolas de “intervenção prioritária”, agora cobrindo quer o pré-escolar, quer os 2º e 3º ciclos do ensino básico. Sedimentação de algumas medidas de grande impacto no funcionamento das escolas: crédito horário, colocação “à medida” de professores para actividades de complemento educativo e curricular, possibilidade de colocação de animadores e mediadores.
Inovação instituída na auto-regulação dos t.e.i.p.	<i>Para assegurar a coordenação das várias intervenções e a articulação entre educação pré-escolar e os diferentes ciclos do ensino básico, é criado, em cada t.e.i.p., um conselho pedagógico do território educativo, cuja composição deverá incluir, de forma equilibrada, representantes dos vários níveis, modalidades e ciclos de ensino, podendo agregar, de acordo com o projecto apresentado, representantes das associações de pais, dos serviços locais de saúde e de segurança social, bem como da autarquia local.</i>	A tónica das finalidades e composição deste órgão é posta na coordenação pedagógica entre níveis de ensino presentes no t.e.i.p. e não entre estabelecimentos de ensino. Transparecem algumas cautelas quanto à representação de outros intervenientes que não sejam docentes, em particular face às autarquias.

ANEXO II

**TERRITÓRIOS EDUCATIVOS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA
(1996/97)**

DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE

CONCELHO	COMPOSIÇÃO	ESCOLA SEDE
BAIÃO	EB 1 de Igreja – Sta. Marinha do Zêzere	EB 2,3 de Sta. Marinha do Zêzere
	EB 1 de Urgueira – Valadares	
	EB 2,3 de Sta. Marinha do Zêzere	
MATOSINHOS	JI da Biquinha	EB 2 de Matosinhos
	EB 1 nº1 da Cruz de Pau	
	EB 1 nº2 da Cruz de Pau (Biquinha)	
	EB 2 de Matosinhos	
PAÇOS DE FERREIRA	JI do C.S. Paróquia de Penamaior (IPSS)	EB 2,3 de Paços de Ferreira
	JI de Ermida – Penamaior	
	JI da Sede	
	JI de Sobrão – Meixomil	
	EB 1 de Mirelo – Penamaior	
	EB 1 da Sede	
	EB 1 de Sobrão – Meixomil	
	EB 1 de Trindade nº 1 – Meixomil	
	EB 1 de Trindade nº 2 - Meixomil	
	EB 2,3 de Paços de Ferreira	
PORTO	EB 1 nº 91	EB 2,3 Dr. Leonardo Coimbra
	EB 1 nº 115	
	EB 1 nº 150	
	EB 1 nº 89	
	EB 2,3 Dr. Leonardo Coimbra	
	EB 1 nº 23	EB 2,3 do Cerco
	EB 1 nº 30	
	EB 1 nº 31	
	EB 1 nº 17	
	EB 2,3 do Cerco	
	EB 1 nº 69	EB 2,3 de Aldoar
	EB 1 nº 134	
	EB 1 nº 137	
	EB 2,3 de Aldoar	
	EB 1 nº 15	EB 2,3 da Areosa
	EB 1 nº 34	
	EBI de S. João de Deus	
	EB 2,3 da Areosa	
SANTA MARIA DA FEIRA	JI do Bairro	EB 2,3 de Arrifana
	JI de Manhouce	
	JI das Fontainhas	
	EB 1 de Manhouce	
	EB 1 da Carvalhosa	
	EB 1 do Bairro	
	EB 1 do Outeiro	
	EB 1 de Nadais – Escapães	
	EB 2,3 de Arrifana	

TERRITÓRIOS EDUCATIVOS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA (1997/98)

DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DO NORTE

CONCELHO	COMPOSIÇÃO	ESCOLA SEDE
BARCELOS	JI de Areias – São Vicente	EB 2,3 de Manhente
	EB 1 de Galegos – São Martinho	
	EB 1 de Galegos – Santa Maria	
	EB 1 de Manhente nº 2	
	EB 1 de Areias – São Vicente	
	EB 2,3 de Manhente	
GUIMARÃES	JI Nossa Senhora da Conceição	EB 2,3 de Fermentões
	JI do Telhado – Penselo	
	JI de Aguça – Fermentões	
	EB 1 de Motelo – Guimarães nº 10	
	EB 1 de Caneiros – Guimarães nº 9	
	EB 1 de N.ª Sr.ª da Conceição – Guimarães nº 3	
	EB 1 de Telhado – Penselo	
	EB 2,3 de Fermentões	
	JI de Cruzeiro – Calvos	EB 2,3 de Urgeses
	JI de Assento – Pinheiro	
	EB1 de Barroco – Gémeos	
	EB 1 de Paraíso nº1 – Abação	
	EB 1 de Paraíso nº2 – Abação	
	EB 1 de Paraíso nº3 – Abação	
	EB 1 de Cruzeiro – Calvos	
	EBM nº 1188 – Abação	
	EB 2,3 de Urgeses	
PORTO	JI da JF de Miragaia (IPSS)	EB 2,3 de Miragaia
	EB 1 da Bandeirinha (nº 107)	
	EB 1 do Forno Velho	
	EB 1 de S. Miguel	
	EB 2,3 de Miragaia	
SANTA MARIA DA FEIRA	EB 1 nº 23	EB 2,3 de Milheiros de Poiães
	JI de Pigeiros – Cavadas	
	EB 1 Cimo de Aldeia – Pigeiros – Cavadas	
	EB 1 de Duas Igrejas – Romariz	
	EB 1 de Gouim – Romariz	
VIANA DO CASTELO	EB 2,3 de Milheiros de Poiães	EB 2,3 Dr. Carteador Mena
	JI da Senhora das Oliveiras	
	EB 1 nº1 de Darque	
	EB 1 nº2 de Darque	
	EB 1 nº3 de Darque	
	EB 2,3 Dr. Carteador Mena - Darque	

ANEXO III

RESUMO DOS PROJECTOS EDUCATIVOS DOS T.E.I.P.¹

OBJECTIVOS E ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS

TEIP	OBJECTIVOS	ACTIVIDADES
AREOSA (PORTO)	Articular os objectivos das diversas áreas Facilitar a articulação vertical de conteúdos Implementar acções e ofertas diversificadas Criar OTL's para a população escolar Apoiar as áreas de EEFM, Musical e Plástica no 1º ciclo Fazer orientação vocacional	Dum modo geral, as actividades programadas foram cumpridas com sucesso, pelas diferentes áreas disciplinares com assento no CPT e pelos grupos de trabalho do CPT
ARRIFANA (STA MARIA DA FEIRA)	Combater o absentismo/abandono escolar Preparar os alunos para serem bons cidadãos Ocupar os tempos livres dos alunos Preparar os alunos para dominarem a língua portuguesa Preparar os alunos para o mundo do trabalho Dinamizar acções de formação Incentivar a colaboração Escola/Família/Comunidade Promover a articulação curricular vertical entre ciclos	Actividades de complemento curricular Actividade de carácter curricular Actividades de intercâmbio entre ciclos Acções em parceria com a autarquia Acções em parceria com o IEFP Actividades no âmbito do PIJVA Realização da I Mostra de actividades de Formação Profissional
ALDOAR (PORTO)	Melhorar a articulação da escola com o contexto social Integrar e articular a escolaridade obrigatória e o pré-esc. Modificação de comportamentos e atitudes que visem o exercício da cidadania com valores morais Promover a participação dos alunos (assembleias de turma e de delegados) Promover o acompanhamento sistemático do percurso escolar dos alunos	Actividades de complemento curricular Definição de um perfil de competências para os alunos que transitam de ciclo Debates sobre temas de saúde Debates/colóquios sobre a EXPO'98 Animação das mediatecas escolares Embelezamento das escolas Jornal do território
CERCO (PORTO)	Combater o abandono escolar Despistar precocemente as dificuldades de aprendizagem e estimular a aprendizagem Direccionar o apoio às dificuldades observadas Facilitar encaminhamentos diversificados e apropriados Promover um relacionamento afectivo positivo com a escola (espaços, tempos, actores e aprendizagens) Promover maior interacção entre os diferentes ciclos Criar espaços de formação numa lógica de participação Partilhar espaços, actividades e pequenos projectos Reforço curricular nos três ciclos do EB e EPE Intensificar a reciprocidade das relações inter-parceiros	Houve continuidade das actividades desenvolvidas no 1º ano e programação de novas actividades de natureza essencialmente curricular e extra-curricular; articulação entre níveis de ensino, de intensificação das relações inter-parceiros e deu-se cumprimento ao Plano de Actividades das escolas do TEIP em conjunto
STA MARINHA DO ZÊZERE (BAIÃO)	Melhoria dos índices de cumprimento da escolaridade Redução das taxas de insucesso (Língua Portuguesa e Matemática) nos anos de início de ciclo (5º e 7º anos) Diminuição do abandono escolar	Criação de espaços/tempo de ocupação dos tempos livres Parcerias no combate ao abandono Actividades de complemento curricular (clubes), plano anual de actividades em conjunto (todas as escolas do TEIP) Jornal do TEIP Jornada Pedagógica
LEONARDO COIMBRA (PORTO)	Articulação pedagógica e curricular entre ciclos Criação de equipas pedagógicas Criação de uma associação de pais do TEIP Corresponsabilização das instituições e autarquia no apoio aos alunos com nee Sensibilizar a comunidade para a importância de uma escolaridade prolongada Acção conjunta com outros pólos culturais da comunidade Identificar necessidades a nível da educação para a saúde Formar/informar sobre a importância do acompanhamento familiar das crianças e jovens	Implementação das associações de pais Realização de actividades com a participação dos pais (temáticas, lúdicas, manualidades, actividades escolares) Construção de um regulamento interno do território Criação de currículos alternativos e currículos escolares próprios, adequados à realidade dos alunos Realização de visitas de estudo Criação de ateliers/oficinas Criação de um jornal do território Criação de actividades extra-lectivas

¹ Este Resumo foi elaborado a partir do Relatório Final (1997/98) dos T.E.I.P. da DREN (Texto Policopiado)

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – ANEXOS

		diversificadas e inovadoras Realização de inquéritos (interesses dos alunos) e levantamento dos espaços e materiais pedagógicos existentes no território
MATOSINHOS	Fomentar a capacidade de relacionamento dos alunos com os seus grupos de inserção Desenvolver aptidões e promover atitudes de participação democrática e intervenção social Contribuir para a construção de um sistema pessoal de valores Proceder ao levantamento de áreas problemáticas Sensibilizar e envolver todos os parceiros do território (escolas, pais e comunidade envolvente) Desenvolver estratégias que visem prioritariamente a educação e a intervenção no meio	As actividades desenvolvidas inscreviam-se em diversos âmbitos: curricular, complemento curricular, articulação entre escolas e níveis de ensino, educação e comunidade. O plano de actividades desenvolveu-se em torno do tema “Ser – Nós e os Outros”
PAÇOS FERREIRA	Facilitar o intercâmbio entre as escolas dos três ciclos Promover a formação de todos os intervenientes Comprometer e envolver os pais no processo educativo Combater o abandono escolar	Encontro de delegados de língua portuguesa e matemática e os professores do 4º ano (1º ciclo) Ficha individual do aluno na transição do 1º para o 2º ciclo Educação Física no pré-escolar e 1º ciclo Oficinas (culinária, tecelagem, jornalismo, informática, teatro) Jornal do TEIP e o dia do TEIP Adaptação dos currículos de Educação Tecnológica (ligação ao mercado de trabalho) Cursos de valorização pessoal e profissional dos pais em articulação com a educação recorrente Criação de grupos de teatro e dança (1º ciclo e pré-escolar)
MIRAGAIA (PORTO)	Articulação das escolas com o contexto social Envolvimento dos pais nas actividades da escola Formação dos elementos da comunidade educativa Respostas a outros interesses e motivações Fomentar a participação dos alunos na vida escolar Melhorar as relações inter-pessoais Promover intercâmbios entre as escolas do TEIP em projectos comuns Promover relações de cooperação com os parceiros Dar resposta às dificuldades dos alunos na transição entre escolas e ciclos	Integração progressiva dos alunos na comunidade escolar Formação cívica da comunidade educativa Abertura da escola ao exterior O encontro da escola com o exterior A actualização de saberes Clubes, feiras, jornal, acções de formação, biblioteca, desporto, jornadas do território
URGESES (GUIMARÃES)	Construção do projecto educativo de cada escola Participação da comunidade nas diversas etapas Constituição das associações de pais Optimização dos recursos humanos e materiais Intercâmbio entre escolas e entre ciclos, com a mobilidade inerente de professores e alunos Diversificação das ofertas formativas Protocolos de parceria com instituições, empresas, oficinas e mestres de ofícios Discussão sobre o papel da liderança e direcção Promoção da participação dos alunos em todas as actividades e fases (planificação e execução) Articulação inter-ciclos e definição de objectivos mínimos curriculares para cada ciclo (língua portuguesa e matemática) Inserção de componentes locais/regionais nos currículos nacionais Inserção de componentes pré-profissionais Criação de bibliotecas e ludotecas abertas à comunidade Criação de um observatório da natureza Criação de um círculo de estudos Acções de formação para pessoal não docente Conferências, palestras e debates sobre educação e formação dos jovens Dinamização cultural do território Criação de serviços de psicologia e orientação	Foram realizadas todas as actividades previstas à excepção das bibliotecas e ludotecas e adaptações curriculares, embora tenham sido iniciadas as diligências para a sua implementação
MANHENTE (BARCELOS)	Formar cidadãos com uma perspectiva nova e progressiva perante a sociedade Transformar a escola num espaço seguro Fomentar a criação, no âmbito das instituições de	Criação de um centro de ocupação de tempos livres Segurança rodoviária Jornal escolar “Escola Nova”

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – ANEXOS

	solidariedade social, da liga dos amigos do território educativo Dotar a escola dos espaços logísticos de que carece	Um dia com o artista Ciclo de Teatro e Cinema Articulação curricular Feira medieval Plano anual de actividades do TEIP no seu conjunto
FERMENTÕES (GUIMARÃES)	Tornar a escola um espaço atractivo Abrir a escola à comunidade Envolvimento dos pais no processo educativo Articulação entre os vários níveis de ensino	Funcionamento de projectos Sensibilização para o estudo da língua inglesa Actividades físico-motoras e musicais nos JI e nas escolas do 1º ciclo Apoio aos alunos com dificuldades de aprendizagem Torneio desportivo, festa de Carnaval, Dia Mundial da Criança, Semana da Música, Jornal do TEIP, concurso literário Articulação entre níveis de ensino e educação Tentativa de uniformização de objectivos básicos em final de ciclo Uniformização na elaboração do processo de avaliação dos alunos na mudança de ciclo Salas de estudo e apoio Pedagógico Acrescido Apoio individualizado Serviço de psicologia e orientação
DARQUE (VIANA DO CASTELO)	Criação de OTL's para a população pré-escolar e do 1º ciclo Apoio nas áreas de educação e expressão físico-motora, musical e plástica no 1º ciclo e no pré-escolar Criação de sala de apoio para crianças com dificuldades de aprendizagem no 5º e 6º anos	As actividades programadas e desenvolvidas foram de carácter curricular e de complemento curricular Adaptações curriculares, APA, currículos alternativos, sala de estudo e clubes Encaminhamento e acompanhamento a instituições de saúde, apoio à família e assistência social Funcionamento do SAP e actividade de colaboração com a família junto dos Centros de Saúde, Hospital, Centro de Paralisia Cerebral, Centro de Segurança Social, Centros Paroquiais ou Juntas de Freguesia
MILHEIRÓS (STA MARIA DA FEIRA)	Melhorar as articulações entre os vários ciclos Articular as actividades escolares com os interesses dos alunos Favorecer o cumprimento curricular nas áreas das Expressões, da Educação Física e da Música Promover o gosto pelo conhecimento, a atenção, a vontade, a inteligência e sensibilidade, a memória, a compreensão e o poder de concentração Introduzir materiais inovadores na prática educativa Envolver a comunidade educativa na formação dos alunos e enriquecer a formação no 1º ciclo e pré-escolar nas áreas de Expressões, Educação Física e Música Dotar as EB 1 de materiais que lhes permitam concretizar as actividades anteriores Fomentar hábitos de higiene pessoal e de cuidados de saúde Incentivar o gosto pela ordem, asseio, brio pessoal (auto-estima) "Fazer para aprender" e incutir o respeito pelos outros, pelas regras sociais e pela autoridade Incentivar o gosto pela leitura	Mobilização dos professores das diferentes áreas Deslocação dos alunos do pré-escolar e do 1º ciclo à escola sede para actividades conjuntas Abertura da escola à comunidade Realização de acções de formação Realização da feira do livro Publicação do anuário de do jornal do TEIP "A Ponte" Realização da Semana Cultural (exposição, festa final do ano, Dia B) Brincar ao Desporto, Ciência e Vida, Conhecimento e Manipulação, Jogos do Faz-de-Conta, Português Vivo, Clube de Artesanato, Clube de Jornalismo, Clube de Música, "Como eu gosto de ler", Informática no TEIP, Experiências na Cozinha (registo de hábitos alimentares), festas, comemorações, "A minha nova escola", visitas de estudo ao Parque Biológico de Avintes, sensibilização dos encarregados de educação, distribuição de material de higiene diária, Dia B (jogos tradicionais e respectivo banho) Dinamização da biblioteca de turma e itinerante, anuário e jornal do TEIP

ANEXO IV
RESUMO COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO NORMATIVA
(1º Período: de 1974 a 1985)

1976 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA	
LEIS GERAIS E AUTARQUIAS	EDUCAÇÃO
Decreto-Lei nº 701-A/76 29 de Setembro Estrutura, competência e funcionamento dos órgãos do município e da freguesia.	Lei 221/74, de 27 de Maio. Reconhece as Comissões de Gestão das Escolas
Lei nº 79/77 25 de Outubro Atribuições das autarquias locais e competências dos respectivos órgãos	Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro Órgãos de gestão das escolas do ensino preparatório e secundário.
Decreto-Lei nº 279/78 7 de Setembro Lei orgânica da Direcção Geral das Construções Escolares	Despacho nº 40/75, de 8 de Novembro (DR II S) Gestão escolar do ensino primário.
Despacho Normativo nº 334/79 20 de Novembro Regulamento do ASE no ensino primário e CPTV	Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro. Competências e funções dos órgãos de gestão das escolas preparatórias e secundárias. (Revoga o Decreto - Lei nº 735-A/74)
Decreto-Lei nº 77/84 8 de Março Delimitação e coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos	Lei nº 5/77, de 1 de Fevereiro. Cria o sistema público de educação pré-escolar
Decreto-Lei nº 100/84. 29 de Março Actualização e reforço das atribuições e competências das autarquias locais. (Revê a Lei nº 79/77)	Lei nº 7/77, de 1 de Fevereiro Define a participação das APEE.
Decreto-Lei nº 299/84 5 de Setembro Transferência de novas competências em matéria de transportes escolares	Lei nº 9/79, de 19 de Março. Bases do Ensino Particular e Cooperativo.
Decreto-Lei nº 399-A/84 28 de Dezembro Transferência de novas competências em matéria de ASE (refeitórios, alojamentos e auxílios económicos)	Decreto-Lei nº 542/79, de 31 de Dezembro. Aprova o Estatuto dos jardins de infância.
	Decreto-Lei nº 376/80, de 12 de Setembro. Regulamenta o Conselho Pedagógico (Altera o Dec. Lei nº 769-A/76).
	Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de Novembro. Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo.
	Decreto-Lei nº 125/82, de 22 de Abril. Cria o Conselho Nacional de Educação no Ministério da Educação e Universidades.
	Decreto-Lei nº 315/84, de 28 de Setembro. Estende o disposto na Lei nº 7/77 às APEE de todos os graus e modalidades de ensino.

RESUMO COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO NORMATIVA

(2º Período: de 1986 a 1995)

LEIS GERAIS E AUTARQUIAS	EDUCAÇÃO
	Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86, de 22 de Janeiro. Cria a Comissão de Reforma do Sistema Educativo
Resolução do Conselho de Ministros 21 de Janeiro de 1988 Cria o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo no Ensino Básico	Decreto-Lei nº 211-B/86, de 31 de Julho Participação da Câmara Municipal no Conselho Escolar e no Conselho Pedagógico
	Lei nº 46/86, de 14 de Outubro Lei de Bases do Sistema Educativo
Decreto-Lei nº 5/91 8 de Janeiro Novo regime jurídico das Assembleias Distritais	Decreto-Lei nº 35/88, de 4 de Fevereiro. Cria os quadros distritais de vinculação de professores do 1º ciclo e educadores de infância.
Decreto-Lei nº 189/91 17 de Maio Criação das Comissões de Protecção a menores	Despacho nº 119/ME/88, de 15 de Julho. Define as Escolas de Intervenção Prioritária.
	Decreto-Lei nº 357/88, de 13 de Outubro Cria nas escolas dos 2º e 3º CEB e secundárias um fundo de manutenção e conservação do edifício escolar com um representante da autarquia
	Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro. Regime jurídico da autonomia das escolas dos 2º e 3º CEB e do ensino secundário
	Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de Janeiro Cria as Escolas Profissionais.
	Despacho 8/SERE/89, de 3 de Fevereiro. Regulamento do Conselho Pedagógico. (Revoga o Decreto-Lei nº 211-B/86)
	Decreto-Lei nº 286/89, de 29 de Agosto Reorganização curricular do básico e secundário.
	Decreto-Lei nº 35/90, de 25 de Janeiro Gratuidade da escolaridade obrigatória.

LEIS GERAIS E AUTARQUIAS	EDUCAÇÃO
	Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28 de Abril Estatuto da carreira docente.
	Despacho Conjunto nº 19/SERE/SEAM/90, de 15 de Maio. Cria, em regime de experiência pedagógica, uma Escola Básica Integrada (de nove anos) em cada Direcção Regional
	Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio Regime de gestão e administração das escolas. (Revoga o Decreto-Lei nº 769-A/76)
	Despacho Normativo nº 98-A/92, de 23 de Outubro Novo sistema de avaliação dos alunos do básico
	Decreto-Lei nº 70/93, de 10 de Março Altera a criação das Escolas Profissionais.
	Despacho nº 170/ME/93, de 6 de Agosto Cria o Projecto de Educação Intercultural.
	Decreto-Lei nº 301/93, de 31 de Agosto Direitos e deveres das famílias relativamente à escolaridade obrigatória
	Despacho Normativo nº 338/93, de 21 de Outubro Novo regime de avaliação dos alunos do ensino secundário

RESUMO COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO NORMATIVA**(3º Período: de 1996 a meados de 2002)**

LEIS GERAIS E AUTARQUIAS	EDUCAÇÃO
Lei nº 23/97 2 de Julho Atribuições e competências das freguesias	Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 de Agosto. Criação os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária e determina a elaboração de Projectos Educativos plurianuais
Lei nº 159/99 14 de Setembro Actualiza o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos	Despacho Conjunto nº 73/SEAE/SEEI/96, de 3 de Setembro Define os agrupamentos dos TEIP
Lei nº 147/99 1 de Setembro Lei de protecção de crianças e jovens em perigo	Despacho Normativo nº 45/96, de 31 de Outubro. Aprova o regime de avaliação dos alunos do ensino secundário. (Altera o Despacho Normativo nº 338/93)
Lei nº 169/99 18 de Setembro Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (revoga o Decreto-Lei nº 100/84 e a Lei nº 23/97)	Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro. Lei-quadro da Educação Pré-Escolar
Lei nº 30-C/2000 29 de Dezembro Orçamento de Estado para 2001	Despacho Normativo nº 27/97, de 30 de Abril Prepara a aplicação de um novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas e jardins de infância
Le nº 109-B/2001 2 de Dezembro Orçamento de Estado para 2002 (alterada pela Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio).	Decreto-Lei nº 147/97, de 11 de Junho. Regime jurídico do desenvolvimento da educação pré-escolar
Lei nº 5-A/2002 11 de Janeiro Primeira alteração à Lei nº 169/99	Lei nº 115/97, de 19 de Setembro. Primeira alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo (altera os artigos 12º, 13º e 33º sobre acesso ao ensino superior, graus académicos e diplomas e qualificação para a docência em educação especial, respectivamente.
	Lei nº 116/97, de 4 de Novembro. Regime jurídico do Trabalhador-Estudante.
	Lei nº 4/98, Estabelece o novo regime jurídico das Escolas Profissionais. (Revoga o Decreto-Lei nº 70/93)
	Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio Novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão de escolas e agrupamentos. (Revoga os Decretos-Lei nº nº 769-A/76 e nº 172/91)
	Lei nº 24/99, de 22 de Abril Primeira alteração ao Decreto-Lei nº 115-A/98

LEIS GERAIS E AUTARQUIAS	EDUCAÇÃO
	Decreto Regulamentar nº 10/99, de 21 de Julho Quadro de competências das estruturas de orientação educativa previstas no Decreto-Lei nº 115-A/98
	Decreto-Lei nº 312/99, de 10 de Agosto Estrutura da carreira docente e estatuto remuneratório
	Decreto Regulamentar nº 12/2000, de 29 de Agosto. Condições necessárias à constituição de agrupamentos do pré-escolar e básico
	Decreto-Lei nº 07/2001, de 16 de Janeiro. Aprova a revisão curricular do ensino secundário. (Suspendido pelo Decreto-Lei nº 156/2002, de 20 de Junho).
	Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro. Aprova a revisão curricular do ensino básico. (Alterado pelo Decreto-Lei nº 209/2002, de 20 de Junho).
	Despacho nº 15459/2001, de 30 de Agosto. Regula as condições de aplicação das medidas de acção social escolar do ME nas modalidades de apoio alimentar, alojamento e auxílios económicos

RESUMO COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO NORMATIVA

(4º Período: a partir de meados de 2002)

LEIS GERAIS E AUTARQUIAS	EDUCAÇÃO
	Decreto-Lei nº 156/2002, de 20 de Junho. Suspende a revisão curricular do ensino secundário.
	Decreto-Lei nº 209/2002, de 17 de Outubro. Alteração da revisão curricular do ensino básico.
	Lei 31/2002, de 20 de Dezembro. Aprova o novo sistema de avaliação do ensino não superior.
Decreto-Lei nº 7/2003 15 de Janeiro Transfere e regulamenta competências para os Conselhos Municipais de Educação e regulamenta a elaboração da Carta Educativa	Despacho Normativo nº 11/2003, de 7 de Fevereiro Estabelece novas regras de avaliação no ensino secundário.
Lei nº 41/2003 22 de Agosto Primeira alteração ao Decreto-Lei nº 7/2003)	Decreto-Lei nº 35/2003, de 27 de Fevereiro. Regula o concurso e recrutamento do pessoal docente. (Alterado pelos Decretos-Lei nº 18/2004, de 17 de Janeiro e nº 20/2005 de 19 Janeiro)
	Despacho 13224/2003, de 23 de Junho. Regula as condições de aplicação das medidas de acção social escolar do ME. (Altera o Despacho nº 15459/2000)
	Decreto-Lei nº 74/2004, de 26 de Março. Institui a reforma do ensino secundário.
	Despacho nº 10428/2004, de 13 de Maio. Gestão do currículo e avaliação dos cursos do ensino secundário. (Complementa o Decreto-Lei nº 74/2004)
	Portaria 550-C/2004, de 21 de Maio. Regime de criação, organização e gestão do currículo dos cursos profissionais de nível secundário
	Despacho nº 13765/2004, de 8 de Junho. Normas de matrícula e constituição de turmas. (Altera o despacho conjunto nº 373/2002, de 23 de Junho)
	Despacho Conjunto nº 453/2004, de 27 de Julho Cursos de Educação e Formação (CEF)

ANEXO V

Variação da população residente entre 1991 e 2001 e densidade populacional nos municípios da amostra

NUT III	Municípios	População residente em 2001 (milhares)	População residente em 1991 (milhares)	Variação população residente 91 - 01 (milhares)	Variação população residente 91 - 01 (%)	Densidade populacional em 2001 (hab/km2)
ALTO TRÁS-OS-MONTES	Bragança	34.752	33.055	1.697	5.1	29.6
	Miranda do Douro	8.0480	8.697	(-) 649	(-) 7.5	16.5
	Mirandela	25.742	25.209	533	2.1	39.1
	Montalegre	12.762	15.464	(-) 2.702	(-) 17.5	15.8
AVE	Fafe	52.757	47.862	4.895	10.2	241.0
	Guimarães	159.577	143.984	15.593	10.8	659.8
	Trofa	37.581	32.820	4.761	14.5	519.6
TÂMEGA	Lousada	44.712	38.213	6.499	17.0	464.6
	Mondim de Basto	8.574	9.518	(-) 944	(-) 9.9	49.8
	Paços de Ferreira	52.985	44.190	8.795	19.9	740.3
	Resende	12.370	13.675	(-) 1.305	(-) 9.5	101.0
CÁVADO	Amares	18.521	16.715	1.806	10.8	225.8
	Barcelos	122.096	111.733	10.363	9.3	322.9
	Terras de Bouro	8.350	9.406	(-) 1.056	(-) 11.2	30.1
DOURO	Alijó	14.320	16.327	(-) 2.007	(-) 12.3	48.1
	Penedono	3.445	3.731	(-) 286	(-) 7.7	25.8
	Torre de Moncorvo	9.919	10.969	(-) 1.050	(-) 9.6	18.7
	Vila Real	49.957	46.300	3.657	7.9	132.3
ENTRE DOURO E VOUGA	Arouca	24.228	23.894	334	1.4	73.8
	Santa Maria da Feira	135.964	118.641	17.323	14.6	633.2
GRANDE PORTO	Póvoa de Varzim	63.469	54.788	8.681	15.8	773.9
	Vila do Conde	74.391	64.836	9.555	14.7	498.9
	Vila Nova de Gaia	288.749	248.565	40.184	16.2	1.711.8
MINHO-LIMA	Arcos de Valdevez	24.761	26.976	(-) 2.205	(-) 8.2	55.4
	Monção	19.957	21.799	(-) 1.842	(-) 8.4	94.5
	Viana do Castelo	88.628	83.095	5.533	6.7	278.2

População residente por níveis de escolarização em 2001 nos municípios da amostra

NUT III	Município	Pop resid 2001	<1º CEB (va)	<1º CEB (%)	1º CEB (va)	1º CEB (%)	2º CEB (va)	2º CEB (%)
ALTO TRÁS-OS-MONTES	Bragança	34.752	5.505	15,8	12.116	34,9	3.572	10,3
	Miranda D	8.048	1.698	21,1	3.327	41,3	926	11,5
	Mirandela	25.742	4.638	18	9.717	37,6	3.334	13
	Montalegre	12.762	3.274	25,7	5.122	40,1	1.471	11,5
AVE	Fafe	52.757	8.260	15,7	20.539	38,9	10.447	19,8
	Guimarães	159.577	21.968	13,8	61.912	38,8	26.962	16,9
	Trofa	37.581	4.545	12,1	14.554	38,7	6.512	17,3
TÂMEGA	Lousada	44.712	6.957	15,6	19.199	43	9.321	20,8
	Mondim de B	8.574	1.876	21,9	3.432	40	1.364	15,9
	Paços de F	52.985	7.232	13,6	23.270	43,9	10.984	20,7
	Resende	12.370	3.089	25	5.435	43,9	1.638	13,2
CÁVADO	Amares	18.521	3.047	16,5	7.327	39,6	3.100	16,7
	Barcelos	122.096	17.276	14,1	45.998	37,7	25.370	20,8
	Terras de B	8.350	1.634	19,6	3.471	41,6	1.419	17
DOURO	Alijó	14.320	2.481	17,3	6.532	45,6	1.733	12,1
	Penedono	3.445	622	18,1	1.599	46,4	499	14,5
	Torre de M	9.919	1.999	20,2	4.388	44,2	1.125	11,3
	Vila Real	49.957	6.985	13,9	16.992	34,1	5.555	11,1
ENTRE DOURO E VOUGA	Arouca	24.228	4.307	17,8	9.525	39,3	4.576	18,9
	S M da Feira	135.964	17.905	13,2	52.922	38,9	24.517	18
GRANDE PORTO	Póvoa de V	63.469	7.984	12,6	22.875	36	11.344	17,8
	V do Conde	74.391	9.171	12,3	28.983	39	12.827	17,3
	V N de Gaia	288.749	33.736	11,7	99.461	34,4	35.577	12,3
MINHO-LIMA	Arcos de V	24.761	5.788	23,3	10.925	44,1	2.936	11,9
	Monção	19.957	3.299	16,5	8.753	43,9	2.668	13,4
	Viana do C	88.628	11.247	12,7	30.823	34,8	13.456	15,1

População residente por níveis de escolarização em 2001 nos municípios da amostra

NUT III	Município	Pop resid 2001	3º CEB (va)	3º CEB (%)	Ensino Sec (va)	Ensino Sec (%)	Ensino Sup (va)	Ensino Sup (%)
ALTO TRÁS-OS-MONTES	Bragança	34.752	3.516	10,1	4.830	13,9	5.211	14,9
	Miranda D	8.048	738	9,2	746	9,3	613	7,6
	Mirandela	25.742	2.369	9,1	3.266	12,6	2.495	9,7
	Montalegre	12.762	1.162	9,1	1.063	8,4	670	5,2
AVE	Fafe	52.757	5.525	10,5	4.916	9,3	3.070	5,8
	Guimarães	159.577	18.789	11,8	19.406	12,1	10.539	6,6
	Trofa	37.581	4.491	12	4.849	12,9	2.630	7
TÂMEGA	Lousada	44.712	4.739	10,6	2.927	6,5	1.569	3,5
	Mondim de B	8.574	780	9,1	716	8,4	405	4,7
	Paços de F	52.985	5.307	10	4.035	7,7	2.157	4,1
	Resende	12.370	971	7,8	771	6,3	466	3,8
CÁVADO	Amares	18.521	1.847	9,9	2.167	11,7	1.033	5,6
	Barcelos	122.096	14.375	11,8	12.697	10,4	6.380	5,2
	Terras de B	8.350	852	10,2	685	8,2	289	3,4
DOURO	Alijó	14.320	1.367	9,6	1.413	9,9	794	5,5
	Penedono	3.445	263	7,6	282	8,2	180	5,2
	Torre de M	9.919	737	7,4	1.014	10,3	656	6,6
	Vila Real	49.957	5.157	10,4	7.665	15,3	7.603	15,2
ENTRE DOURO E VOUGA	Arouca	24.228	2.308	9,5	2.139	8,8	1.372	5,7
	S M da Feira	135.964	15.576	11,5	15.468	11,4	9.576	7
GRANDE PORTO	Póvoa de V	63.469	7.244	11,4	8.056	12,7	5.967	9,5
	V do Conde	74.391	8.265	11,1	9.099	12,2	6.046	8,1
	V N de Gaia	288.749	32.990	11,4	51.412	17,8	35.573	12,4
MINHO-LIMA	Arcos de V	24.761	1.748	7,1	2.134	8,6	1.230	5
	Monção	19.957	1.639	8,2	2.226	11,1	1.371	6,9
	Viana do C	88.628	9.702	11	13.306	15	10.097	11,4

Desenvolvimento sócio-económico dos municípios da amostra

(Os índices utilizados e os correspondentes anos de referência foram os seguintes: Desenvolvimento Económico e Social (IDES – 1999 - per milagem); Concentração Urbana (ICUrb – 2001- percentagem); Mão de Obra Agrícola (MOA – 1999 - percentagem); Poder de Compra *per capita* (IpC – 2000 - percentagem); Índice de Educação (IEdu – 1999 - per milagem))¹

NUT III	Municípios	IDES 1999	C.Urb 2001	MOA 1999	IpC 2000	IEdu 1999
ALTO TRÁS-OS-MONTES	Bragança	0,755	57,8	33,01	86,7	0,877
	Miranda do Douro	0,718	0	51,75	58,06	0,838
	Mirandela	0,722	41,7	41,15	65,21	0,863
	Montalegre	0,695	0	48,51	40,81	0,788
AVE	Fafe	0,749	29	13,06	53,59	0,915
	Guimarães	0,782	57,4	4,18	70,74	0,938
	Trofa	0,786	53,7	3,5		0,949
TÂMEGA	Lousada	0,75	9,1	8,22	52,11	0,935
	Mondim de Basto	0,694	23,5	24,07	39,21	0,831
	Paços de Ferreira	0,757	15,3	4,49	65,93	0,953
	Resende	0,632	0	29,46	36,49	0,785
CÁVADO	Amares	0,737	12,4	18,43	50,04	0,924
	Barcelos	0,762	16,9	12,09	58,67	0,936
	Terras de Bouro	0,714	0	27,6	34,48	0,85
DOURO	Alijó	0,737	14,9	49,59	43	0,883
	Penedono	0,736	0	49,77	46,93	0,862
	Torre de Moncorvo	0,724	29,7	51,14	55,36	0,799
	Vila Real	0,773	32,3	20,1	84,22	0,924
ENTRE DOURO E VOUGA	Arouca	0,734	12	24,32	51,45	0,89
	Santa Maria da Feira	0,803	71,5	2,53	73,08	0,942
GRANDE PORTO	Póvoa de Varzim	0,798	47,7	6,94	80,92	0,96
	Vila do Conde	0,806	41,5	4,83	77,13	0,958
	Vila Nova de Gaia	0,813	70,7	0,62	101,86	0,966
MINHO-LIMA	Arcos de Valdevez	0,7	0	32,44	41,29	0,833
	Monção	0,728	11,9	29,01	49,24	0,87
	Viana do Castelo	0,776	48,3	8,81	80,1	0,942

¹ **Índice de Desenvolvimento Económico e Social** (1999): é um índice que resulta da adaptação para Portugal do Índice de Desenvolvimento Humano da ONU. No caso português é composto por quatro índices de base: esperança de vida à nascença, taxa de alfabetização, nível de conforto (consumo de água, electricidade e existência de instalações sanitárias) e produto interno bruto. O valor máximo por concelhos, em Portugal, era o de Lisboa (0,947) e o valor mínimo o de Mértola (0,587). Fonte: Ministério da Educação, 2000.

Concentração Urbana (2001): é a percentagem da população de um determinado concelho residente em aglomerados com mais de 2.000 habitantes; o valor máximo era o de S. João da Madeira (100%) e o valor mínimo registava-se em vários municípios. Fonte: Ministério da Educação, 2002.

Mão-de-obra Agrícola (1999): é a mão-de-obra agrícola permanente por 100 habitantes de determinado concelho. Fonte: Instituto Nacional de Estatística, 2002, Os Municípios da Região Norte em 2001.

Índice de Poder de Compra *per capita* (2000): é um número índice com valor 100 na média do país, que compara o poder de compra manifestado quotidianamente, em termos *per capita*, nos diferentes concelhos e regiões, com esse valor de referência nacional. Fonte: Instituto Nacional de Estatística (idem).

Índice de Educação (1999): é um índice baseado na taxa de escolarização da população com quinze e mais anos de idade em ambos os sexos. O valor máximo, em Portugal, por concelho era o do Seixal (0,977) e o valor mínimo o de Idanha-a-Nova (0,674). Fonte: Ministério da Educação, 2002.

Partido político maioritário no executivo municipal de cada um dos municípios da amostra

NUT III	Município	PSD	PS
ALTO TRÁS-OS-MONTES	Bragança	x	
	Miranda do Douro	x	
	Mirandela	x	
	Montalegre		x
AVE	Fafe		x
	Guimarães		x
	Trofa	x	
TÂMEGA	Lousada		x
	Mondim de Basto	x	
	Paços de Ferreira	x	
	Resende		x
CÁVADO	Amares		x
	Barcelos	x	
	Terras de Bouro	x	
DOURO	Alijó		x
	Penedono	x	
	Torre de Moncorvo		x
	Vila Real	x	
ENTRE DOURO E VOUGA	Arouca		x
	Santa Maria da Feira	x	
GRANDE PORTO	Póvoa de Varzim	x	
	Vila do Conde		x
	Vila Nova de Gaia	x	
MINHO -LIMA	Arcos de Valdevez	x	
	Monção		x
	Viana do castelo		x
Total		14 (54%)	12 (46%)

ANEXO VI

Questionário aos jardins de infância (Q1)**1. Apoios sociais****1.1 Refeições**☐**1.1.1 Refeição confeccionada:***No jardim*☐*Por empresa*☐*Por instituição de solidariedade*☐*Em escola do 1º ciclo*☐*Em escola do 2º, 3º ciclos e / ou sec.*☐*Por particular*☐*Por restaurante*☐**1.1.2 Custo da confecção da refeição / criança (média mensal)****1.1.3 Preço fixado pela autarquia por refeição / criança****1.1.4 Média diária de refeições servidas****1.1.5 Comparticipação familiar (Despacho Conjunto nº 300/97)****Quadro 3****Nº de crianças por escalão de rendimento***(preencher quando aplicado o despacho conjunto)*

<i>Escalão</i>	<i>1º</i>	<i>2º</i>	<i>3º</i>	<i>4º</i>	<i>5º</i>	<i>6º</i>
<i>% fixada</i>						
<i>Nº de crianças</i>						

1.1.6 Se não aplica o despacho Conjunto nº 300 / 97, preencha o quadro seguinte, de acordo com o número de escalões definido pela autarquia:**Quadro 4****Nº de crianças por escalão de rendimento***(escalões definidos pela autarquia)*

<i>Escalão</i>	<i>1º</i>	<i>2º</i>	<i>3º</i>	<i>4º</i>	<i>5º</i>	<i>6º</i>
<i>Nº de crianças</i>						

3.1.7 Para as crianças referidas no quadro 4, preencha o quadro 5**Quadro 5****Valor da comparticipação mensal familiar em cada escalão / refeição (€)**

<i>Escalão</i>	<i>1º</i>	<i>2º</i>	<i>3º</i>	<i>4º</i>	<i>5º</i>	<i>6º</i>

Valor da compart. por refeição						

1.2 Prolongamento de horário

- 1.2.1 Média diária de crianças que usufruem de prolongamento _____
- 1.2.2 Custo mensal do prolongamento, por criança _____
- 1.2.3 Preço mensal fixado pela autarquia para o prolongamento, por criança _____
- 1.2.4 Participação familiar (Despacho conjunto nº 300 / 97): _____

Quadro 6**Nº de crianças por escalão de rendimento**

(preencher quando aplicado o despacho conjunto)

Escalão	1º	2º	3º	4º	5º	6º
% fixada						
Nº de crianças						

- 1.2.5 Se não aplica o Despacho Conjunto nº 300 / 97, preencha o quadro seguinte, de acordo com o nº de escalões definido pela autarquia

Quadro 7**Nº de crianças por escalão de rendimento**

(escalões definidos pela autarquia)

Escalão	1º	2º	3º	4º	5º	6º
Nº de crianças						

- 1.2.6 Para as crianças referidas no quadro 7, preencha o quadro 8

Quadro 8

Valor da comparticipação mensal familiar em cada escalão / prolongamento (€)

Escalão	1º	2º	3º	4º	5º	6º
Valor da compart. por refeição						

1.3 Transporte

- 1.3.1 Nº de crianças transportadas _____
- 1.3.2 Nº de crianças deficientes transportadas _____
- 1.3.3 Transporte utilizado
- 1.3.3.1 Carrinha da câmara ☐
- 1.3.3.2 Carrinha da junta de freguesia ☐
- 1.3.3.3 Transporte público concessionado ☐
- 1.3.3.4 Outros (indique quais) ☐

- 1.3.4 Custo mensal do transporte (não incluindo as crianças deficientes) _____
- 1.3.5 Custo mensal do transporte de crianças deficientes _____

Questionário às escolas do 1º ciclo do ensino básico (Q2)

3. Apoio sócio-educativo

3.1 Refeições

3.1.1 Refeição confeccionada:

- Na escola ☐
- Por empresa ☐
- Por instituição de solidariedade ☐
- Em escola do 2º, 3º ciclos e / ou sec. ☐
- Por particular ☐
- Por restaurante ☐
- Em jardim de infância ☐

- 1.1.2 Média diária de refeições servidas _____
- 1.1.3 Custo da confecção da refeição / criança (média mensal) _____
- 1.1.4 Preço fixado pela autarquia por refeição / criança _____
- 1.1.5 Preço fixado pelos pais por refeição / criança _____

1.2 Transporte

- 1.2.1 Nº total de crianças transportadas _____
- 1.2.2 Nº de crianças deficientes transportadas _____
- 1.2.3 Tipo de transporte:
- Carrinha da câmara ☐
- Carrinha da junta de freguesia ☐
- Transporte concessionado ☐
- Transporte público ☐
- Outros (indique quais) ☐

- 3.2.4 Custo mensal do transporte (não incluindo as crianças n.e.e.) _____
- 3.2.5 Custo mensal do transporte de deficientes _____
- 3.2.6 Participação da escola no conselho consultivo de transportes _____

1.3 Auxílios económicos directos

- 1.3.1 Nº de escalões fixados _____
- 1.3.2 Tendo em conta o número de escalões fixados, preencha o quadro 1:

Quadro 1
Capitação por escalão

<i>Escalão</i>				
<i>Capitação</i>				
<i>Nº de alunos</i>				

1.3.3 Preencha o quadro 2 tendo em conta o definido no quadro 1

Quadro 2
Comparticipação da autarquia (%) nos Auxílios económicos Directos

<i>Auxílios</i>	<i>Escalão</i>	<i>Compart.</i> %	<i>Escalão</i>	<i>Compart.</i> %	<i>Escalão</i>	<i>Compart.</i> %	<i>Escalão</i>	<i>Compart.</i> %
<i>Livros</i>								
<i>Outro material escolar</i>								
<i>Livros</i>								
<i>Material escolar</i>								
<i>Refeições</i>								

1.3.4 Preencha o quadro nº 3 tendo em conta o preço que o aluno paga por refeição, em cada escalão:

Quadro 3
Preço da refeição por escalão (€)

<i>Escalão</i>				
<i>Preço</i>				

MUNICÍPIO A

Educação pré-escolar

Serviço de alimentação (refeições)

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
9	191	9	191	178
		100%	100%	93%

Todos os jardins disponibilizavam o serviço de refeições e todas as crianças inscritas beneficiavam dele. Nesta cobertura total, a autarquia quase tirava o máximo partido das condições logísticas existentes nos próprios jardins (4 dos 9 possuíam cozinha e refeitório), sendo que, apenas num caso, a refeição era confeccionada fora, por uma instituição particular de solidariedade social.

As vantagens relativas deste aproveitamento de recursos (instalações, equipamentos e pessoal) são patentes na diferença de preços de confecção das refeições entre as duas entidades e no preço fixado às crianças:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
9	8	-	-	1	-	-	-	9
	89%	-	-	11%	-	-	-	100%

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (min.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	Média	Preço às crianças
2,0 €	2,0 €	2,5 €	2,5 €	2,25 €	1,18 €

Como se verifica, o preço fixado às crianças por refeição era, em qualquer dos dois casos, inferior ao preço de confecção. Mais adiante vamos analisar o modo de operacionalização do serviço, de forma a tentar encontrar as razões que determinavam esta diferença de preços.

Serviço de prolongamento de horário

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, verifica-se que oito dos nove JIs disponibilizavam o serviço que, no entanto, só abrangia 54% do total das crianças inscritas no pré-escolar:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças
9	191	8	104	108	22,66 €
-	-	89%	54%	56%	-

Pode concluir-se que, por diversas razões, para quase metade das crianças que frequentavam a educação pré-escolar, o prolongamento de horário não constituía uma prioridade das respectivas famílias.

Tendo em conta que o preço mensal por criança fixado pela autarquia para o serviço (22,66 €) era inferior ao que a autarquia recebia por criança como comparticipação mensal do ME às famílias (26,80 €), parece poder-se concluir que não seriam razões económicas que justificavam que uma parte importante das crianças não beneficiasse do prolongamento de horário. Também neste serviço havia uma diferença importante entre o preço mensal fixado pela câmara por criança e o valor da comparticipação mensal por criança do ME.

Importa, então, analisar com maior detalhe o modo de operacionalização dos serviços de alimentação e de prolongamento de horário implementado por esta câmara.

Para a determinação da comparticipação familiar nos dois serviços de apoio sócio-educativo, a autarquia estabeleceu seis escalões, tal como está legalmente definido (ver ponto 4.3, página 262), e para a definição dos escalões também aplicou as determinações legais: 1º escalão – rendimentos *per capita* até 30% do RMN (em 2001/2002 seria 30% de 348, 00 €, ou seja, 104,40 €), etc., até ao 6º escalão – rendimentos *per capita* superiores a 150% do RMN. Mas não aplicou as percentagens de comparticipação familiares também previstas na mesma legislação. Pelo contrário, decidiu um valor fixo

para a comparticipação de cada família em cada escalão, não cobrando o valor individual resultante da aplicação da lei. Por outro lado, fixou um preço de custo à criança por refeição e por prolongamento para cada um dos escalões e, simultaneamente, definiu preços para esses serviços menores do que os respectivos valores de custo. Deste modo, a câmara permitiu que cada criança beneficiasse sempre de uma comparticipação autárquica, independentemente do escalão a que pertencesse.

Neste sentido, as percentagens de comparticipação familiar que se apresentam no quadro seguinte resultam da relação entre o preço genérico fixado à criança (1,18 € para a refeição e 22,66 € para o prolongamento) e o valor efectivamente pago por cada criança em cada um desses serviços. Note-se que as percentagens de comparticipação familiar são idênticas em ambos os serviços:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	4	0,12	9%	1	2,27	10%
2º	18	0,43	36%	9	8,36	37%
3º	54	0,63	53%	41	11,88	52%
4º	40	0,82	69,4%	22	15,84	70%
5º	37	0,97	69,6%	15	19,36	85%
6º	38	1,18	100%	16	22,36	100%
total	191	-	-	104		

Com este procedimento, as comparticipações diárias das famílias cujos rendimentos *per capita* se situavam nos 1º e 2º escalões foram inferiores àquelas que resultariam da aplicação da percentagem ao rendimento *per capita* definida pelo Despacho Conjunto nº 300/97 (exemplo: uma família com rendimento *per capita* 100,25 €, ou seja, 30% do RMN pagaria mensalmente 10 € pelo serviço de refeições, o que corresponderia a 0,45 € por refeição; ora, neste caso, segundo os critérios da autarquia, a mesma criança pagava apenas 0,12 €). Do mesmo modo, as crianças dos outros escalões eram também significativamente beneficiadas pelo procedimento da autarquia (exemplo: pelo normativo, as crianças do 3º escalão, na sua maioria, já

pagariam a totalidade do preço fixado, mas com os critérios da autarquia só as crianças do 6º escalão é que pagavam a totalidade do preço decidido de 1,18 €). E o mesmo acontecia com o prolongamento de horário.

Conclui-se que existia por parte da câmara uma preocupação em fornecer os dois serviços com o menor custo para as famílias. No entanto, este procedimento parece introduzir alguma injustiça relativa já que o benefício era idêntico tanto para as quatro crianças do 1º escalão (as mais carenciadas) como para as 54 do 3º escalão. As famílias de menores rendimentos *per capita*, relativamente às de maior rendimento, eram menos apoiadas.

Por outro lado, constata-se que, havendo um saldo negativo mensal para a autarquia, esse saldo seria ainda maior se os dois serviços de apoio sócio-educativo fossem assegurados durante os 12 meses do ano, em correspondência com o protocolo estabelecido com o ME. Neste caso, não seria possível que as verbas residuais (ou seja, as diferenças favoráveis à autarquia entre os montantes recebidos do ME e os gastos da autarquia na confecção de refeições e no prolongamento de horário) fossem aplicadas em material para os JIs ou em gestão comum dos refeitórios do pré-escolar e do 1º ciclo. Esta gestão comum, que geralmente contribui para um maior apoio aos alunos do 1º ciclo, levou a que, neste município e no caso das refeições, esse apoio fosse quase residual.

1º Ciclo do ensino básico

Serviço de alimentação

Apenas 7% das escolas e 6% das crianças do 1º ciclo beneficiavam deste serviço de apoio sócio-educativo:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição	Comparticipação média autárquica por refeição
58	902	4	58	0,22 €
-	-	7%	6%	-

Em três das quatro escolas com serviço de alimentação, as refeições eram confeccionadas nas próprias escolas e no restante caso a confecção era feita num jardim de infância:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
58	4	3	1	-	-	-	-	-	4
-	7%	75%	25%	-	-	-	-	-	100%

No que respeita à operacionalização do serviço, a câmara apoiou directamente três associações de pais, atribuindo-lhes a gestão directa dos refeitórios. Procedendo deste modo, a autarquia não definiu preços (custos de confecção das refeições e preços fixados aos alunos), nem escalões que permitissem enquadrar o aluno na forma de apoio a prestar. Ou seja, não estabeleceu critérios de escalonamento dos alunos em função do rendimento do seu agregado familiar. Não nos podemos esquecer que a legislação aplicável, datada de 1985, entre outras determinações, estabelecia que *“a gestão dos refeitórios é da responsabilidade das câmaras municipais”* e que *“o preço de venda das refeições aos alunos será estipulado pelo respectivo município, não podendo exceder o estabelecido para os alunos dos ensinos preparatório e secundário”* (ver ponto 4.3, página 265).

No entanto tomou a decisão de estabelecer o valor da sua própria participação na confecção de cada refeição (0,22 €):

Custo de confecção e preço fixado das refeições

Custo de confecção	Preço fixado	Comparticipação média Autarquia por refeição	Comparticipação mensal em alimentação
Desconhecido (1)	Desconhecido (1)	0,22 €	280,7 €

(1) Valor desconhecido pela própria câmara

Transporte

Enquanto que no pré-escolar nenhum jardim e nenhuma criança beneficiavam de transporte organizado sob a responsabilidade da câmara, 84 crianças de 17 escolas do 1º ciclo usufruíam desse benefício. Em oito dessas

escolas, o serviço era implementado pelas respectivas juntas de freguesia, através do recurso a carrinhas próprias, e nas outras nove escolas, as crianças utilizavam transportes concessionados para o efeito:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
58	-	8	9	-	-
-	-	14%	16%	-	-

Escolas do 1º ciclo e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
902	84	2
	9%	0,2%

Auxílios económicos directos

No que respeita aos auxílios económicos directos, tal como são entendidos para os outros ciclos da escolaridade básica (refeições, livros e material escolar), já referimos que esta câmara municipal decidiu não estabelecer critérios de escalonamento dos alunos em função do rendimento do agregado familiar.

Pelo contrário, atribuiu uma verba por escola em função do respectivo número de alunos, num total de 21.044,00 € para 932 alunos. Em média, cada aluno teria o valor de 22, 58 € como auxílio económico. A gestão do montante atribuído ficou a cargo dos responsáveis de cada escola.

De acordo com a informação recolhida após o questionário, este procedimento baseou-se no princípio da escolaridade obrigatória e gratuita, ou seja, num tratamento igualitário no que respeita ao material necessário à actividade lectiva. No entanto, a aplicação deste procedimento pode ter posto em causa o apoio específico aos alunos mais carenciados e, por isso, não ter surtido efeito em relação ao princípio que o determinou. Por um lado, porque resultaram práticas diferentes de escola para escola e, conseqüentemente, entre alunos. Por outro lado, porque, não existindo qualquer outra verba inscrita especificamente para aquisição de materiais de desgaste necessários à

actividade lectiva, a verba atribuída por aluno não cobria as despesas com a aquisição da totalidade de livros e materiais necessários a cada aluno.

Podemos concluir que, no caso deste município, o tipo de gestão dos apoios sócio-educativos do 1º ciclo posto em prática, não acautelando o processo de condução e controlo de resultados, pode ter contribuído para o aumento das diferenças sócio-económicas entre alunos.

Resumindo:

O Município A

- Implementou o serviço de alimentação com alguma qualidade já que, apenas não sendo universal no 1º ciclo, procurava beneficiar os utentes e tirar partido dos equipamentos instalados;

- Valorizou a lógica de acção informal sobre a lógica de acção formal, isto é, cumprindo apenas uma parte da legislação existente, introduziu soluções próprias (“transgressões”) que, apesar da intencionalidade positiva, poderiam ser contraproducentes face aos princípios e justificações que enunciava;

- Procurou, embora de forma limitada, a mobilização de parceiros sociais (três associações de pais e educadoras/professores responsáveis por alguns JIs e escolas do 1º ciclo) sem preocupação aparente com as regras de “mercado” no domínio da alimentação, o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais permanentes;

- Tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado (no pré-escolar), em benefício aparente do 1º ciclo.

MUNICÍPIO B

Educação pré-escolar

Serviço de alimentação (refeições)

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
17	289	13	185	176
-	-	76%	64%	95%

Nem todos os jardins disponibilizavam o serviço de refeições e nem todas as crianças inscritas beneficiavam dele.

Para disponibilizar este serviço, a autarquia tirava partido das condições logísticas existentes nos próprios jardins, utilizando a cozinha e o refeitório em cinco deles. Nos restantes, a autarquia teve que recorrer ao serviço concessionado de uma empresa e à escola EB2,3 local:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
13	5	-	4	-	4	-	-	13
100%	38%	-	31%	-	31%	-	-	100%

Houve inconvenientes no recurso à empresa porque o preço por refeição ficou mais caro à autarquia do que genericamente o custo da refeição confeccionada nos jardins ou o praticado pela escola do 2º e 3º ciclos.

Por outro lado, como a autarquia fixou um preço máximo a pagar por criança, 1,00 €, a diferença entre o valor cobrado às crianças e o preço de custo à autarquia traduziu-se num grande esforço financeiro por parte desta:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (min.)	Empresa (max.)	Empresa (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	Média	Preço às crianças
1,75 €	0,96 €	1,75 €	1,75 €	1,40 €	1,40 €	1,47 €	1,00 €

Como se verifica, o preço fixado às crianças por refeição era, em qualquer dos dois casos, inferior ao preço de confecção. Mais adiante vamos analisar o modo de operacionalização do serviço, de forma a tentar encontrar as razões que determinavam aquela diferença de preços.

Serviço de prolongamento de horário

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, a autarquia não o considerou como necessário e, por isso, não o implementou.

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças
17	289	0	0	0	0
-	-	0%	0%	0%	0

Segundo as informações recolhidas após o questionário, pode concluir-se que, por diversas razões, o prolongamento de horário não constituía uma prioridade das respectivas famílias.

O quadro seguinte permite analisar com maior detalhe o modo de operacionalização do serviço de alimentação implementado por esta câmara.

Para a determinação da comparticipação familiar a autarquia estabeleceu seis escalões, tal como está legalmente definido (ver ponto 4.3, página 262), e para a definição dos escalões também aplicou as determinações legais: 1º escalão – rendimentos *per capita* até 30% do RMN (em 2001/2002 seria 30% de 348, 00 €, ou seja, 104,40 €), etc., até ao 6º escalão – rendimentos *per capita* superiores a 150% do RMN. Ao rendimento calculado, aplicou as percentagens também definidas na lei para determinar as comparticipações familiares. Daí resultaram comparticipações individualmente calculadas que se traduziam num preço a pagar pelo serviço que poderia ir de zero a um euro (valor máximo) por refeição. Deste modo, a câmara permitiu que cada criança beneficiasse sempre de uma comparticipação autárquica, independentemente do escalão a que pertencesse.

Os escalões, as percentagens e o preço a pagar pela refeição eram os seguintes:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	48	De 0 a 0,45	De 0 a 10	-	-	-
2º	45	De 0,56 a 0,94	Até 12,5	-	-	-
3º	29	1,00	Até 15	-	-	-
4º	2	1,00	15	-	-	-
5º	15	1,00	17,5	-	-	-
6º	46	1,00	17,5	-	-	-
total	185	-	-	-	-	-

Com este procedimento, houve benefício para as famílias das crianças inseridas em qualquer escalão a partir do 3º. Isto porque a autarquia fixou um limite máximo para custo da refeição à família, 1,00 €, que era inferior ao custo real da mesma e ao valor que pagariam pela aplicação da percentagem se não tivesse existido essa redução de preço. Isto significa, por exemplo, que uma família inserida no 4º escalão com um rendimento *per capita* de 348,00 €, poderia pagar até 52,00 € mensais pelo serviço. Ora, como o custo real do serviço à câmara era de 1,75 €, seria esse o valor da sua participação uma vez que não poderia pagar mais do que o custo real. Como já foi referido, esta política de redução de preços beneficiou mais as famílias dos escalões acima do 3º do que as outras.

De qualquer modo, existia por parte da câmara a preocupação em fornecer o serviço com o menor custo para as famílias, na medida em que o considerava como uma estratégia essencial para o aumento da frequência do pré-escolar. Curiosamente, outro tanto não ocorria com o prolongamento de horário que, como já dissemos, não fazia parte da mesma estratégia.

Por outro lado, constata-se que, havendo um saldo negativo mensal para a autarquia, esse saldo seria ainda maior se o serviço de apoio sócio-educativo fosse assegurado durante os 12 meses do ano, em correspondência com o protocolo estabelecido com o ME. Neste caso, não seria possível que as verbas residuais (ou seja, as diferenças - favoráveis à autarquia - entre os montantes recebidos do ME e os gastos da autarquia na confecção de refeições) fossem aplicadas em material para os JIs ou em gestão comum dos

refeitórios do pré-escolar e do 1º ciclo. Esta gestão comum, que geralmente contribui para um maior apoio aos alunos do 1º ciclo, levou a que, neste município e no caso das refeições, esse apoio fosse quase residual.

1º Ciclo do ensino básico

Serviço de alimentação

Apenas 12 das 35 escolas (34%) e 327 das 677 crianças (48%) do 1º ciclo beneficiavam deste serviço de apoio sócio-educativo. No entanto, a alimentação foi considerada muito importante para o sucesso educativo dos alunos e, por isso, foi fixado o preço de 1,00 € por refeição. Este preço era inferior ao praticado nos refeitórios das EB2,3, para as quais o ME fixou 1,17 € a pagar pelos alunos não carenciados, apesar do custo de confecção, 1,75 €, ser superior ao fixado pelo ME para os refeitórios escolares (1,39 €):

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Total crianças carenciadas
35	677	12	327	223	27	250
		34%	48%	68%	8%	76%

Em três das doze escolas com serviço de alimentação, as refeições eram confeccionadas nas próprias escolas e nos outros casos foi aproveitada a capacidade existente na EB2,3 e nos JI. O investimento feito nas instalações destes jardins permitiu que 58% das escolas pudessem dele usufruir:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
35	12	3	7	-	-	2	-	-	4
-	34%	25%	58%	-	-	17%	-	-	100%

No que respeita à operacionalização do serviço, a câmara decidiu o preço de custo ao aluno não carenciado e o preço a pagar pelos alunos carenciados no escalão A e B. Assim, o serviço custava à câmara,

mensalmente, 16,5 € por cada aluno não carenciado mais 38,5 € e 19,25 €, respectivamente por cada aluno do escalão A e do escalão B:

Custo de confecção e preço fixado das refeições

Custo de confecção	Preço fixado	Comparticipação autárquica por refeição	Comparticipação mensal Por refeição
1,75 €	1,00 €	0,75 €	16,5 €

Não nos podemos esquecer que a legislação aplicável, datada de 1985, entre outras determinações, estabelecia que “a *gestão dos refeitórios é da responsabilidade das câmaras municipais*” e que “o *preço de venda das refeições aos alunos será estipulado pelo respectivo município, não podendo exceder o estabelecido para os alunos dos ensinos preparatório e secundário*” (ver ponto 4.3, página 265).

Transporte

Quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, existia transporte organizado pela autarquia. Quinze dos dezassete jardins disponibilizavam o serviço, o que permitiu que 60% das crianças inscritas dele pudessem beneficiar.

A organização da rede de transportes teve em conta a possibilidade de integração (nos circuitos) do pré-escolar e do 1º ciclo, pelo que as crianças de uma mesma localidade utilizavam o mesmo transporte. As respectivas juntas de freguesia colaboravam com as escolas no transporte das crianças através de carrinhas próprias servindo sete jardins e oito escolas do 1º ciclo:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

Jls existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
17	4	7	3	-	1
-	23,5%	41,2%	17,6%	-	5,8%

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
289	174	3
	60,2%	1%

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
35	6	8	-	1	-
-	17%	23%	-	3%	-

Escolas do 1º ciclo e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
677	282	5
	42%	0,7%

Para a operacionalização do serviço de transportes a câmara municipal despendeu, no ano lectivo de 2001/2002, 94.743, 00 €.

Auxílios económicos directos

No que respeita aos auxílios económicos directos, tal como são entendidos para os outros ciclos da escolaridade básica (refeições, livros e material escolar), a câmara municipal decidiu que, quer do ponto de vista dos critérios, quer do ponto de vista do tipo de apoio a prestar, não se devia afastar do que estava legalmente definido para aqueles ciclos da escolaridade básica. Assim, aplicou a filosofia subjacente ao Despacho nº 15459/2001, atribuindo dois escalões, A e B, em função do rendimento *per capita* das crianças nele definido e atribuindo-lhes apoio específico na refeição e em livros e material escolar:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	153,38	187,55
Nº de alunos	223	27

A comparticipação aos alunos carenciados foi de 100% na refeição e em livros e material escolar aos alunos inseridos no escalão A e de 50% para os do B. À semelhança do que estava previsto para os alunos dos outros ciclos da escolaridade básica, a câmara fixou um limite máximo para o subsídio e, até

esse valor, comparticipava a 100 ou a 50%, mediante comprovativo da respectiva aquisição:

Comparticipação em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A	Escalão B
Livros e Material escolar	100%	50%
Refeições	100%	50%

Adoptando como critérios de acção os princípios da igualdade de oportunidades e da obrigatoriedade (“gratuidade”), esta câmara procurou tomar decisões congruentes com esses princípios. O exercício das competências formais e informais foi no sentido de procurar também a equidade, através de alguma “discriminação positiva” das diferenças sócio-económicas, mas com resultados não ajustados a esse desígnio.

Resumindo:

O Município B

- Implementou apenas um dos dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação) como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Contraditoriamente, não considerou politicamente justificável a implementação do outro serviço (prolongamento de horário). Apesar disso, a alimentação não era oferta universal, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou e tirou bom partido dos equipamentos instalados;

- Valorizou a lógica de acção formal, isto é, cumprindo uma boa parte da legislação existente, introduziu soluções novas e próprias (“transgressões”) que procuravam responder ao princípio da igualdade, embora com algum prejuízo da equidade que se propunha defender.

MUNICÍPIO C

Educação pré-escolar

Serviço de alimentação

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
31	1043	31	1043	975
		100%	100%	93%

Todos os jardins disponibilizavam o serviço de refeições e todas as crianças inscritas beneficiavam dele. Para disponibilizar o serviço, a autarquia tirava partido das condições logísticas existentes nos próprios jardins, utilizando a cozinha e o refeitório em 14 deles. Nos restantes, a autarquia recorreu aos equipamentos instalados em escolas do 1º ciclo:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
31	14	14	-	-	-	-	-	28 (1)
100%	45,2%	45,2%	-	-	-	-	-	100%

(1) este ponto do questionário não foi respondido por 3 JIs

A câmara forneceu refeições a todos os jardins, mas no que respeita ao prolongamento de horário foram apenas abrangidos 13 jardins e 341 crianças. Tal como se registou no serviço de alimentação, em que o número de crianças protocoladas era (975) inferior ao número de crianças que realmente beneficiavam do serviço (1043), também no prolongamento de horário, o número de crianças declaradas no protocolo (271) era inferior ao que usufruía dele (341). Segundo as informações recolhidas após os questionários, tais discrepâncias teriam a ver com os números das crianças inscritas no início do ano lectivo, que geralmente variam ao longo do ano.

Para implementar estes apoios, a câmara estabeleceu os seis escalões definidos de acordo com o rendimento *per capita* das famílias, tal como

determinava o Despacho nº 300/97, mas introduzindo algumas alterações. Definiu um preço fixo para a comparticipação das famílias em cada escalão, abdicando assim dos valores individualmente calculados por força das percentagens referidas naquele normativo e aplicadas ao rendimento *per capita* de cada agregado familiar. Decidiu também um preço de custo ao aluno menor do que o custo real do serviço, de forma a beneficiar cada criança de um maior apoio camarário.

A refeição era confeccionada no próprio JI ou em escola do 1º ciclo, aproveitando assim a respectiva capacidade logística e efectuando uma gestão integrada de recursos humanos necessários ao serviço.

O preço médio da refeição era 2,07 €, mas foi fixado como preço de custo ao aluno o valor de 1,00 €, o que originou que a câmara comparticipasse com uma verba de 1,07 € em cada uma das refeições de cada criança:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (min.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	Média	Preço às crianças
2,07 €	2,07 €	2,06 €	2,06 €	-	-	2,07 €	1,00 €

Como se verifica, o preço fixado às crianças por refeição era, em qualquer dos dois casos, inferior ao preço de confecção. Como é óbvio, esta decisão implicou um enorme esforço financeiro ao orçamento camarário.

Mais adiante vamos analisar o modo de operacionalização do serviço, de forma a tentar encontrar as razões que determinavam aquela diferença de preços.

Serviço de prolongamento de horário

Quanto a este serviço, a autarquia só o disponibilizou em 13 JIs, beneficiando assim apenas 33% do total de crianças inscritas no pré-escolar:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
31	1043	13	341	271	28,43 €	55,37 €
-	-	42%	33%	79%	-	-

Segundo as informações recolhidas após o questionário, pode concluir-se que, por diversas razões, o prolongamento de horário não constituía uma prioridade das respectivas famílias. No entanto, atendendo a que o preço mensal fixado, 28,43 €, apenas era aplicado às crianças do 6º escalão, não seriam razões económicas a determinar aquela falta de prioridade. Este preço máximo fixado resultou da diferença entre o custo real, 55,34 €, do serviço por criança e a verba mensal recebida através do ME.

O quadro seguinte permite analisar com maior detalhe o modo de operacionalização dos serviços de alimentação e prolongamento de horário implementados por esta câmara.

Já referimos que a autarquia estabeleceu os seis escalões, tal como está legalmente definido (ver ponto 4.3, página 262), mas não aplicou as percentagens definidas na lei: até 10%, até 12,5%, até 15%, 15% e 17,5% para o serviço de alimentação e até 5%, até 10%, até 12,5%, 15% e 17,5% para o serviço de prolongamento, quando não utilizados os dois serviços simultaneamente. Fixou um preço de custo ao aluno por refeição e por prolongamento para cada um dos escalões.

Tendo em conta esta estratégia de actuação, as percentagens de comparticipação familiar que se apresentam na tabela seguinte resultam da relação entre o preço genérico fixado pela câmara como preço ao aluno (1,00 € para a refeição e 28,43 € para o prolongamento) e o valor efectivamente pago por cada criança por refeição ou prolongamento. As percentagens de comparticipação das famílias cujo rendimento se enquadrava no 1º ou 2º escalões são menores no prolongamento do que na refeição, o que pode justificar-se tendo em consideração que, num caso, o valor a pagar é mensal e, no outro, é diário.

A autarquia não considerou a isenção de pagamento no 1º escalão, para qualquer um dos dois serviços, por considerar necessária a responsabilização da família em tudo o que à criança dissesse respeito, nomeadamente a alimentação

Os escalões, as percentagens e o preço a pagar pela refeição eram os seguintes:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	40	0,32	32	11	6,25	22
2º	27	0,45	45	12	11,0	39
3º	63	0,57	57	19	16,2	57
4º	89	0,67	67	28	21,32	75
5º	135	0,85	85	41	25,0	88
6º	689	1,00	100	230	28,43	100
total	1043	-	-	341		

Com este procedimento, beneficiaram todas as famílias, porque a autarquia, ao fixar como limite máximo para custo da refeição à família 1,00 €, valor inferior ao custo real da mesma, e ao fazer nele incidir as percentagens de comparticipação familiar, reduziu imediatamente o preço em cada escalão.

1º Ciclo do ensino básico

Serviço de alimentação

Em 40 das 52 escolas (77%) e para 2594 das 3820 crianças (68%) do 1º ciclo existia este serviço sócio-educativo. A alimentação foi considerada muito importante para o sucesso escolar dos alunos e, por isso, foi fixado o preço de 1,00 € por refeição. É de sublinhar que este preço era inferior ao praticado nos refeitórios das EB2,3, para os quais o ME fixou um preço de 1,17 € a pagar pelos alunos não carenciados, apesar do custo de confecção, 2,07 €, ser superior ao fixado pelo ME para os refeitórios escolares (1,39 €):

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Crianças Escalão C	Total crianças carenciadas
52	3820	40	2594	342	293	139	774
		77%	48%	9%	7,7%	3,7%	21%

Em 35 das 40 escolas com serviço de alimentação, as refeições eram confeccionadas nas próprias escolas e, nos outros casos, foi aproveitada a capacidade existente na EB2,3 e nos jardins de infância. A câmara recorreu ainda aos serviços de empresa e de restaurante:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
52	40	35	2	1	-	1	-	1	4
-	77%	87,5%	5%	2,5%	-	2,5%	-	2,5	100%

No que respeita à operacionalização do serviço, a câmara decidiu o preço de custo ao aluno não carenciado e o preço a pagar pelos alunos carenciados dos escalão A, B e C. Assim, o serviço custava à câmara, mensalmente, 23,54 € por cada aluno não carenciado mais 37,8 €, 32,8 €, e 27,5 €, respectivamente por cada aluno do escalão A, B e C:

Custo de confecção e preço fixado das refeições

Custo de Confeção (média)	Preço Fixado (média)	Comparticipação autárquica por refeição (média)	Comparticipação mensal autárquica por refeição
2,07 €	1,00 €	1,07 €	23,54 €

Conclui-se que houve, de facto, por parte da câmara uma grande preocupação no fornecimento da refeição com o menor custo para as famílias. A autarquia considerava este serviço essencial para o cumprimento do 1º ciclo e para o sucesso educativo dos respectivos alunos.

No entanto, constata-se que existiu um saldo negativo mensal para a autarquia no que respeita ao pré-escolar, que seria ainda maior se o serviço tivesse sido assegurado durante os 12 meses do ano, em correspondência com o protocolo estabelecido com o ME.

Transporte

Quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, uma parte das crianças deste município beneficiou de transporte organizado sob a responsabilidade da autarquia.

Assim, 26 dos 31 jardins disponibilizavam transporte, mas nesses 26 jardins as crianças que o utilizavam correspondiam apenas a 9% das crianças inscritas. No 1º ciclo, 27 das 52 escolas também eram servidas por transporte, mas abrangendo apenas 11% das crianças.

Em ambos os casos, o transporte era efectuado pelas respectivas juntas de freguesia que tinham a seu cargo a organização e as inerentes despesas. A câmara disponibilizou-lhes carrinhas e pessoal auxiliar para acompanhamento das crianças:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
31	-	26	-	-	-
-	-	83,8%	-	-	-

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
1043	94	1
	9%	0,1%

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
52	-	25	2	-	-
-	-	48%	3,8%	-	-

Escolas do 1º ciclo e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
3820	419	5
	11%	0,1%

Auxílios económicos directos

No que respeita aos auxílios económicos directos, tal como são entendidos para os outros ciclos da escolaridade básica (refeições, livros e material escolar), a câmara municipal decidiu aplicar as modalidades previstas para os outros ciclos da escolaridade básica (refeições, livros e material

escolar), mas não seguiu a correspondente legislação no que respeita aos rendimentos *per capita* do agregado familiar ou as percentagens de comparticipação. Definiu três escalões, A, B e C. Os dois primeiros como que resultaram de uma subdivisão do escalão A da legislação aplicada aos outros ciclos da escolaridade (Despacho nº 15459/ME/2001) e o terceiro era ligeiramente superior ao valor do escalão B (187,55 €) do referido normativo:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B	C
Capitação (€)	Até 112,23 €	Até 149,64 €	Até 189,54 €
Nº de alunos	342	293	139

Como se pode verificar no quadro seguinte, todas as crianças pagavam a refeição porque, para a câmara, esse pagamento era importante do ponto de vista simbólico do compromisso familiar. Assim, para cada escalão, a comparticipação da câmara era 65%, 42% e 18% do preço fixado (1,00 €).

No que respeita a livros e material escolar, a câmara decidiu atribuir uma verba fixa para cada escalão, cujo montante tinha em conta o preço dos livros. Daí resultou que as verbas atribuídas a cada escalão não correspondessem a metade da verba atribuída ao escalão anterior:

Comparticipação em auxílios económicos directos

	Comparticipação da autarquia		
	Escalão A (€)	Escalão B (€)	Escalão C (€)
Auxílios			
Livros e Material escolar	47,30	29,93	14,96
Refeições	0,65	0,42	0,18

A comparticipação aos alunos carenciados para livros e material escolar foi de 47,30 €, 29,33 € e 14,96 € para os alunos dos escalões previamente definidos. Isto significa que a câmara fixou um montante para a comparticipação a atribuir a cada um dos escalões. Dado que eram três os escalões e que os dois primeiros correspondiam a uma subdivisão do escalão A aplicado aos 2º e 3º ciclos, os alunos inseridos no novo escalão B usufruíam

de uma comparticipação menor do que teriam se essa subdivisão não tivesse sido efectuada.

Esta câmara pôs em prática, quer as competências formais que detinha, quer as acções que informalmente considerou necessárias. Não seguiu totalmente os critérios aplicados pelo ME para os 2º e 3º ciclos da escolaridade, na determinação dos escalões e nas percentagens de comparticipação. Sem deixar de ter em conta os limites máximo e mínimo definidos pela legislação, ajustou-os aos contextos sociais existentes localmente, através da criação de um terceiro escalão.

Resumindo:

O Município C

- Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Apesar disso, os dois serviços não eram de oferta universal, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou e tirou bom partido dos equipamentos instalados;

- Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo soluções novas e próprias (“transgressões”) que procuravam responder ao princípio da equidade.

- Procurou de forma muito clara, a mobilização de parceiros sociais (educadoras/professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais permanentes (preços de custo de confecção bastante superiores aos preços fixados);

- Tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado (no pré-escolar), em benefício aparente do 1º ciclo.

MUNICÍPIO D

Educação pré-escolar

Serviço de alimentação (refeições)

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
22	504	11	161	275
		50%	32%	55%

Metade dos jardins disponibilizava o serviço de refeições e 32% das crianças inscritas beneficiavam dele. Para disponibilizar o serviço, a autarquia apenas tirava partido das condições logísticas existentes num jardim e numa escola do 1º ciclo. A larga maioria dos jardins tinha o serviço de alimentação através de empresas e de instituições de solidariedade social:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
11	1	1	4	5	-	-	-	11
100%	9,1%	9,1%	36,4%	45,5%	-	-	-	100%

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (mín.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	empresa (max.)	empresa (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	Média	Preço às crianças
Não indicado	Não indicado	Não indicado	Não indicado	2,00 €	2,00 €	2,00 €	2,00 €	2,00 €	Não indicado

Serviço de prolongamento de horário

A câmara disponibilizou os serviços de alimentação e de prolongamento. Enquanto o primeiro serviço beneficiou 161 crianças (embora no respectivo protocolo com o ME estivessem declaradas 275), o segundo abrangeu apenas 109 (embora estivessem protocoladas 208) em quatro jardins.

Para implementar estes apoios, a câmara não estabeleceu escalões definidos de acordo com o rendimento *per capita* das famílias, tal como determinava o Despacho nº 300/97, nem definiu percentagens de comparticipação familiar.

Tão pouco decidiu um preço para cada um dos serviços.

Entregou à entidade que fornecia o serviço de refeições e/ou o prolongamento de horário a verba recebida do ME, respectivamente 27,45 € por criança / mês para refeição e 26,8 € por criança / mês para prolongamento. A entidade fornecedora é que decidia o preço a pagar pelas famílias. Sempre que este excedia o valor que a câmara recebia do ME, a diferença era paga pela família da criança:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
22	504	4	109	208	Não conhecido	26,8 €
-	-	18%	22%	191%	-	-

Já referimos que a autarquia não estabeleceu os escalões, tal como está legalmente definido (ver ponto 4.3, página 262), e também não aplicou as percentagens definidas na lei: até 10%, até 12,5%, até 15%, 15% e 17,5% para o serviço de alimentação e até 5%, até 10%, até 12,5%, 15% e 17,5% para o serviço de prolongamento, quando não utilizados os dois serviços simultaneamente. Também não fixou um preço de custo ao aluno por refeição e por prolongamento.

Tendo em conta esta estratégia de actuação, e porque não tinha retorno da informação, a câmara não dispunha de dados que lhe permitissem calcular o custo da refeição ou do prolongamento para as famílias.

Dado que o número de crianças que usufruíam de ambos os serviços era consideravelmente inferior ao número de crianças protocoladas com o ME, e porque a câmara só atribuíam a verba recebida através desses protocolos, conclui-se que no seu exercício anual de “gestão” destes serviços do pré-escolar a câmara possa ter tido um saldo positivo, até porque o número de meses (12) comparticipados pelo ME era superior ao número de meses em que a câmara tinha que “fazer despesa”.

1º Ciclo do ensino básico

Serviço de alimentação

No que respeita à alimentação das crianças do 1º ciclo, a câmara não apoiou directa ou indirectamente as entidades que forneciam a refeição. Tão pouco sabia quantas e quais as escolas e as crianças abrangidas. Procedendo deste modo, a autarquia não definiu preços de custo de confecção nem preços para os alunos. Considerando não ser sua competência, também não estabeleceu uma estratégia de apoio aos alunos carenciados, não definindo escalões que permitissem estabelecer graus de carência para determinação das formas de apoio a prestar-lhes.

Tal procedimento é bem demonstrativo da falta de conjugação das políticas de apoio sócio-educativo aos níveis nacional e local e da diferença que existia entre a regulação da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, em matéria de serviço de alimentação.

Transporte

Nenhuma criança do pré-escolar ou do 1º ciclo beneficiava de transporte organizado directamente sob a responsabilidade da câmara. No entanto, em três jardins de infância, existia um serviço de transporte implementado pelas respectivas juntas de freguesia através do recurso a carrinha própria num caso, transporte concessionado noutro caso e recorrendo a uma outra alternativa num terceiro caso:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
22	-	1	1	-	1
-	-	4,6%	4,6	-	4,6

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
504	20	-
	4%	-

No 1º ciclo de escolaridade não existia qualquer tipo de transporte.

Auxílios económicos directos

Também para este efeito a câmara não definiu escalões em função do rendimento familiar para apoiar as despesas escolares dos alunos mais carenciados, designadamente na alimentação, livros e material escolar.

Os apoios incidiram, exclusivamente, em livros e material escolar e destinaram-se a cada uma das escolas e não directamente a cada um dos alunos.

Para concretizar estes apoios, a autarquia atribuiu uma verba anual de 2,5 € por cada aluno que frequentava cada uma das escolas e uma verba fixa de 50 € por escola.

Cada uma das escolas fazia a gestão dessa verba de acordo com os critérios que o professor responsável definia, sem qualquer intervenção da câmara.

Não tendo sido referida qualquer outra verba para fazer face às despesas com materiais de desgaste para o decurso normal da actividade lectiva e, tendo em atenção o valor atribuído por aluno e por escola, pode pressupor-se que, a existir qualquer apoio económico a alunos carenciados, ele seria diminuto, já que haveria sempre necessidade dos professores utilizarem verbas para fazer face às normais despesas de leccionação.

Por outro lado, recebendo cada escola uma verba fixa de 50 €, independentemente do número de alunos que a frequentava, foram criadas condições de tratamento desigual dos alunos do concelho.

Resumindo:

O Município D

- Implementou de modo minimalista os dois serviços de apoio sócio-educativo no pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário). Em matéria de alimentação, o 1º ciclo foi completamente ignorado. A câmara não tinha controlo de custos de confecção nem preços fixados aos utentes. Também não aproveitou os equipamentos instalados;

- A acção formal foi diminuta, não cumprindo a legislação existente, e a acção informal caracterizou-se pela auto-desresponsabilização

- Embora tenha procurado alguma mobilização de parceiros sociais (IPSS, educadoras/professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, não interveio como entidade reguladora do “mercado” de confecção das refeições, nem como entidade responsável pelos apoios sociais a alunos carenciados. Distribuindo às escolas a mesma verba para apoios diversos (desde livros até materiais de desgaste), independentemente do número de alunos de cada escola, contribuiu para as desigualdades entre escolas e entre alunos

- Tirou muitas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado através dos protocolos do pré-escolar, já que o número de crianças declaradas pela autarquia era bastante superior ao número de crianças que realmente beneficiavam dos apoios.

MUNICÍPIO E

Educação pré-escolar

Serviço de alimentação

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
81	2466	39	1048	1085
		48%	43%	44%

Quase metade dos jardins disponibilizava o serviço de refeições e mas apenas 43% das crianças inscritas beneficiavam dele. Para disponibilizar o serviço, a autarquia tirava bastante partido das condições logísticas existentes nos próprios jardins, nas escolas do 1º ciclo e nas escolas do 2º e 3º ciclos. Nos restantes casos, a autarquia recorreu a instituições de solidariedade social, entidades particulares (familiares) e restaurantes:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
39	8	15	-	3	6	3	4	39
100%	20,5%	38,4%	-	7,7%	15,4%	7,7%	10,3%	100%

A câmara forneceu refeições e prolongamento de horário. Para o primeiro destes serviços foram abrangidos 39 jardins e 1048 crianças. Ao contrário do registado no serviço de alimentação, em que o número de crianças protocoladas era (1085) superior ao número de crianças que realmente beneficiavam do serviço (1048), no prolongamento de horário, o número de crianças declaradas no protocolo (756) era inferior ao que usufruía dele (769). Segundo as informações recolhidas após os questionários, tais discrepâncias teriam a ver com os números das crianças inscritas no início do ano lectivo, que geralmente variam ao longo do ano.

Para implementar estes apoios, a câmara não estabeleceu os seis escalões definidos de acordo com o rendimento *per capita* das famílias, tal como determinava o Despacho nº 300/97, nem definiu um preço fixo para a comparticipação das famílias. A sua acção limitou-se à entrega à entidade fornecedora do serviço de refeição e/ou prolongamento da verba recebida do ME, respectivamente 27,45 € por criança / mês para refeição e 26,80 € por criança / mês para prolongamento. A entidade fornecedora do serviço fixava o preço a pagar pelas famílias, que a câmara desconhecia e, por isso, não regulava.

A maioria das refeições era confeccionada nos próprios JI e em escolas do 1º ciclo, aproveitando assim a respectiva capacidade logística instalada, conseguindo significativas economias de escala, dada a possibilidade de abranger também os alunos do 1º ciclo, e efectuando uma gestão integrada de recursos humanos necessários ao serviço.

Como já se disse, para além dos JI e escolas do 1º ciclo, havia mais três tipos diferentes de entidades confeccionadoras de refeições, cada um deles com modos gestionários próprios e custos diversos:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI		1º ciclo		IPSS		EB2,3		Particular		Média (1)	Preço às crianças
max.	min.	max.	mín.	max.	mín.	max.	mín.	max.	mín.	1,69	Não conhecido
1,82	0,86	1,82	0,45	1,50	1,50	1,40	1,30	4,10	4,10		

(1) Os preços dos restaurantes não foram fornecidos

O preço médio da refeição era 1,69 €, mas não foi fixado o preço de custo ao aluno.

Serviço de prolongamento de horário

Só foi disponibilizado em 30 JIs, abrangendo 31% do total de crianças:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia/mês
81	2466	30	769	759	Não conhecido	26,8 €
-	-	37%	31,2%	30,8%		

Já referimos que a autarquia não estabeleceu os seis escalões, tal como está legalmente definido (ver ponto 4.3, página 262), nem aplicou as percentagens definidas na lei: até 10%, até 12,5%, até 15%, 15% e 17,5% para o serviço de alimentação e até 5%, até 10%, até 12,5%, 15% e 17,5% para o serviço de prolongamento, quando não utilizados os dois serviços simultaneamente. Também não fixou um preço de custo ao aluno por refeição e por prolongamento para cada um dos escalões.

Tendo em conta esta estratégia de actuação, e porque não houve retorno da informação nem dos JIs nem das entidades fornecedoras, a câmara desconhecia qual era a contribuição familiar por cada refeição ou pelo prolongamento de horário.

Apesar do número de crianças que usufruíam do serviço ser superior ao número de crianças protocoladas, não é arriscado concluir-se que o saldo anual da autarquia foi positivo, sem ter necessidade de desenvolver qualquer estratégia de gestão dos serviços, uma vez que o número de meses (12) participado pelo ME era superior ao número de meses em que a câmara tinha que “fazer despesa”.

Face ao elevado número de entidades que confeccionavam as refeições, e não se assumindo como entidade gestora responsável pela fixação de custos de confecção e pelos preços aos alunos, a autarquia não se responsabilizou pela regulação dos dois serviços.

1º Ciclo do ensino básico

Serviço de alimentação

No domínio da alimentação das crianças do 1º ciclo, a câmara considerava não ser sua responsabilidade a respectiva oferta e regulação. Procedendo deste modo, a autarquia não definiu preços de custo de confecção nem preços para os alunos. A fixação de ambos os valores cabia às entidades que forneciam o serviço. Considerando não ser sua competência, também não estabeleceu uma estratégia de apoio aos alunos carenciados, não definindo escalões que permitissem estabelecer graus para determinação das formas de apoio a prestar-lhes.

No entanto, existia uma comparticipação mensal autárquica de 250 €, ou de 260 €, em função da dimensão da escola, para permitir à entidade gestora do serviço desenvolvê-lo. Apenas 26 das 97 escolas (quase 29%) disponibilizavam o serviço, que beneficiava cerca de um quarto da população escolar do 1º ciclo:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
97	26	6908	1697
	28,9%		24,6%

Tal como sucedia com o pré-escolar, eram várias as entidades que confeccionavam as refeições:

Entidades de confecção das refeições

escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	Na própria escola	Jl	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
26	14	2	2	4	2	2	-	26
100%	53,8%	7,7%	7,7	15,4%	7,7%	7,7%	-	100%

A maioria das refeições era feita em escolas do 1º ciclo e os modos de gestão de cada entidade eram muito diferentes.

Como já referimos, a autarquia desconhecia os valores de custo de confecção e do preço fixado aos alunos por cada entidade

Tal procedimento é bem demonstrativo da falta de conjugação das políticas de apoio sócio-educativo aos níveis nacional e local e da diferença que existia entre a regulação da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, em matéria de serviço de alimentação.

Transporte

Não sendo uma competência formal das autarquias, o transporte das crianças do pré-escolar era, no entanto, assumido e organizado directamente pelas juntas de freguesia, através do recurso a carrinhas próprias ou em carrinhas de centros sociais ou de associações culturais:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs com transporte	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
35	-	21	-	-	14
-	-	56,8%	-	-	37,8

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
2466	649	2
	26,3%	0,08%

No 1º ciclo de escolaridade, o serviço de transporte apenas abrangia 15 das 97 escolas. Tal como no pré-escolar, também aqui as carrinhas das juntas de freguesia asseguravam a maior parte do transporte, sendo que as restantes utilizavam o transporte público:

Escolas do 1º ciclo e tipos de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
97	-	12	-	3	-
	-	12,4%	-	3,1%	-

A percentagem de crianças abrangidas pelo serviço era de 10%:

Crianças transportadas no 1º ciclo

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
6908	698	9
	10,1%	0,1%

Auxílios económicos directos

Embora a legislação considere que a alimentação constitui um apoio genérico a prestar a todos os alunos e, em particular, um apoio específico aos alunos carenciados, a comparticipação desta câmara aos refeitórios escolares não pode considerar-se como modalidade genérica de apoio aos alunos na medida em que não abrangia a totalidade dos alunos e das escolas. A câmara, embora tenha definido escalões de rendimento *per capita* para situar os alunos

e atribuir-lhes livros e outro material didático, não procedeu de igual modo com a alimentação.

Os alunos foram incluídos em dois escalões, que denominámos A e B. Para o escalão A, a câmara decidiu um rendimento *per capita* do agregado familiar inferior a 100 € mensais e, para o escalão B, um rendimento entre 100 e 150 €. Deste modo, no que respeitava exclusivamente a livros e material didático, aos alunos do escalão A, a autarquia atribuiu uma verba anual de 20 € e aos alunos do escalão B, uma verba de 10 €:

Nº de escalões fixado, nº de alunos por escalão e respectiva capitação

Escalão	A	B
Capitação (€)	Até 100	Até 150
Nº de alunos	485	302

Comparticipação autárquica nos auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão	Escalão
	A (€)	B (€)
Livros e Material escolar	20	10
Refeições	0	0

Tendo em conta que, pela legislação existente, o escalão A, nos 2º e 3º ciclos do ensino básico, ia para além dos 150 € (153,7 €) e tendo em conta que, neste município, os alunos do 1º ciclo nas mesmas circunstâncias, eram inseridos no escalão B, conclui-se que as decisões de política educativa, no que se refere às modalidades de apoios e aos critérios de atribuição de subsídios aos carenciados, não respeitavam os princípios da igualdade de tratamento de todo o ensino básico e da equidade face aos mais carenciados.

Resumindo:

O Município E

- Implementou de modo muito limitado os dois serviços de apoio sócio-educativo no pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário). Houve, por parte da autarquia, uma política “enviesada” (desresponsabilizada) de apoios sociais, uma vez que se limitou ao pagamento do serviço através da utilização exclusiva de verbas provenientes do ME.

- No 1º ciclo, a câmara assumiu restritivamente as suas competências relativas ao apoio social aos alunos, quer no que respeitava à alimentação, quer no respeitava especificamente aos alunos carenciados inseridos nos dois escalões. Dir-se-ia que esta acção informal se caracterizou mais pela auto-desresponsabilização do que pela regulação.

- Embora tenha procurado alguma mobilização de parceiros sociais (IPSS, educadoras/professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, não interveio como entidade reguladora do “mercado” de confecção das refeições, nem como entidade responsável pelos apoios sociais a alunos carenciados. Distribuindo às escolas a mesma verba para apoio à alimentação, independentemente do número de alunos de cada escola, contribuiu para as desigualdades entre escolas e entre alunos;

- Tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado através dos protocolos do pré-escolar para a alimentação, ao contrário do que sucedeu com o prolongamento de horário, já que o número de crianças declaradas pela autarquia era superior ao número de crianças que realmente beneficiavam dos apoios.

MUNICÍPIO F

Educação pré-escolar

Serviço de alimentação (refeições)

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
6	124	6	124	106
		100%	100%	85%

Todos os jardins disponibilizavam o serviço de refeições e todas as crianças inscritas podiam beneficiar dele. Para tal, a autarquia apenas tirava partido das condições logísticas existentes numa escola do 1º ciclo e não nos próprios jardins. A maioria das refeições era confeccionada por IPSS. Tendo em conta que todos os jardins dispunham de cozinha e que apenas 5 das 26 escolas do 1º ciclo também tinham, poder-se-ia colocar como hipótese explicativa que esta estratégia estaria relacionada com a necessidade de obtenção de economias de escala que resultariam do alargamento deste serviço às crianças das escolas do 1º ciclo que não tinham cozinha:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
6	-	1	-	5	-	-	-	11
100%	-	16,7	-	83,3%	-	-	-	100%

Estas economias de escala, que determinam os custos de confecção e o correspondente preço às famílias, são relevantes sobretudo nos municípios onde o número de crianças que pretendem beneficiar desse serviço é diminuto, como era este o caso. Por outro lado, “delegando” uma competência própria em IPSS, a câmara evitou as dificuldades de gestão do pessoal de cozinha e de acompanhamento necessário, nomeadamente ao nível da sua contratação e substituição, mas deixou de exercer a sua função reguladora.

Serviço de prolongamento de horário

A câmara disponibilizou os serviços de alimentação e de prolongamento. Ambos os serviços beneficiaram 124 crianças (embora no respectivo protocolo estivessem declaradas 106 para alimentação e 72 para o prolongamento),

Para implementar estes apoios, a câmara não estabeleceu escalões definidos de acordo com o rendimento *per capita* das famílias, tal como determinava o Despacho nº 300/97, nem definiu percentagens de comparticipação familiar. Tão pouco decidiu um preço para cada um dos serviços.

Limitou-se a entregar à entidade que fornecia o serviço de refeições e/ou o prolongamento de horário a verba recebida do ME, respectivamente 27,45 € por criança / mês para refeição e 26,8 € por criança / mês para prolongamento. A entidade fornecedora é que decidia o preço a pagar pelas famílias, que a câmara não conhecia. Sempre que este excedia o valor que a câmara recebia do ME, a diferença era paga pela família da criança. Quanto ao serviço de prolongamento de horário, a situação global era idêntica à da alimentação:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
6	124	6	124	72	Não conhecido	26,8 €
-	-	100%	100%	58%	-	-

Já referimos que a autarquia não estabeleceu os escalões, tal como está legalmente definido (ver ponto 4.3, página 262), e também não aplicou as percentagens definidas na lei: até 10%, até 12,5%, até 15%, 15% e 17,5% para o serviço de alimentação e até 5%, até 10%, até 12,5%, 15% e 17,5% para o serviço de prolongamento, quando não utilizados os dois serviços simultaneamente. Também não fixou um preço de custo ao aluno por refeição e por prolongamento.

Tendo em conta esta estratégia de actuação, e porque não tinha retorno da informação, a câmara não dispunha de dados que lhe permitissem calcular o custo da refeição ou do prolongamento para as famílias.

Apesar do número de crianças que usufruíam de ambos os serviços ser superior ao número de crianças protocoladas com o ME, conclui-se que o saldo anual da câmara foi positivo, sem ter necessidade de desenvolver qualquer estratégia de gestão, uma vez que os 12 meses comparticipados pelo ME chegavam e sobravam para os meses em que a autarquia tinha que fazer “despesa”. No entanto, não se assumindo como entidade gestora e reguladora dos serviços, a câmara não exerceu qualquer controle sobre a qualidade dos mesmos.

1º Ciclo do ensino básico

Serviço de alimentação

Embora as crianças pudessem beneficiar do fornecimento de refeições, o serviço não era assumido como responsabilidade camarária.

A autarquia não participava no serviço e não o regulava. Por isso, não apoiou directa ou indirectamente as entidades que forneciam a refeição. Sendo assim, desconhecia o preço de custo das refeições e o preço que as crianças pagavam por ele. Na sua opinião, “competia” à entidade fornecedora estabelecer os preços a pagar pelos utentes, tal como se tratasse de um serviço de índole comercial privado.

Tal como no pré-escolar, também aqui as refeições eram fornecidas e geridas por IPSS, sendo que mais de metade da população escolar do 1º ciclo a elas recorria:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
26	22	417	291
	84,6%		69,8%

Ao contrário do que acontecia no pré-escolar, e também ao contrário dos alunos dos 2º e 3º ciclos, as crianças do 1º ciclo tinham que pagar a totalidade desse benefício porque, nem a autarquia, nem a administração central participavam nos respectivos custos.

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
desconhecido	desconhecido	Não comparticipava	Não comparticipava

Tão pouco existia uma discriminação positiva das famílias carenciadas. A estratégia política camarária era encaminhar as famílias carenciadas para o Programa de Luta Contra a Pobreza, ao contrário do que acontecia no pré-escolar e nos 2º e 3º ciclos do básico.

Tal procedimento é bem demonstrativo da falta de conjugação das políticas de apoio sócio-educativo aos níveis nacional e local e da diferença que existia entre a regulação da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, em matéria de serviço de alimentação.

Transporte

Todas as crianças do pré-escolar podiam beneficiar de transporte organizado directamente pelas IPSS que forneciam as refeições e geriam o prolongamento de horário. Aliada ao facto de o transporte não ser comparticipado pela câmara, tal estratégia teve influência na determinação dos preços da refeição e do prolongamento de horário a pagar pelas famílias:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
6	-	-	-	-	6
-	-	-	-	-	100%

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
124	124	-
	100%	-

No 1º ciclo de escolaridade, os alunos eram transportados em carrinhas da câmara, sendo abrangidas 85% das escolas e 82% dos alunos:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
26	22	-	-	-	-
	84,6%	-	-	-	-

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
417	341	-
	81,8%	-

Auxílios económicos directos

Também para este efeito a câmara não definiu escalões em função do rendimento familiar para apoiar as despesas escolares dos alunos mais carenciados, designadamente na alimentação, livros e material escolar.

Sempre que ocorriam casos especiais, tal como no pré-escolar, eles eram analisados e apoiados pelos serviços sociais da câmara, nomeadamente através do Projecto de Luta Contra a Pobreza.

No que respeita a livros e outro material escolar, a autarquia não indicou a existência de escalões de comparticipação, nem o número de alunos abrangidos ou os critérios utilizados para comparticipação. O elemento que disponibilizou dizia respeito apenas ao valor anula dispendido com esse tipo de apoios: 38. 068,95 €.

Deduz-se que cada uma das escolas fazia a gestão duma determinada verba de acordo com os critérios que o professor responsável definia, sem qualquer intervenção da câmara.

Resumindo:

O Município F

- Não Implementou de modo coerente uma política de apoios sociais, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo. No pré-escolar, a câmara não tinha controlo de custos de confecção nem preços fixados aos utentes. Também não aproveitou os equipamentos instalados. Funcionou apenas como um intermediário entre o ME e as IPSS, para entrega das verbas que aquele atribuía. No 1º ciclo, a situação era mais grave, uma vez que não assumiu as

competências há muito transferidas em matéria de auxílios económicos directos. Se o recurso sistemático às IPSS pode ter correspondido a uma lógica positiva de mobilização e rentabilização de recursos locais, já o facto de não gerir o serviço de apoio em função dos interesses das crianças e das famílias correspondeu a uma subalternização dos direitos sócio-educativos dos alunos da escolaridade obrigatória.

- Embora tenha procurado alguma mobilização de parceiros sociais (IPSS, educadoras/professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, não interveio como entidade reguladora do “mercado” de confecção das refeições, nem como entidade responsável pelos apoios sociais a alunos carenciados.

MUNICÍPIO G

Educação pré-escolar

Serviço de alimentação (refeições)

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
32	796	26	677	636
		81,3%	85,1%	79,9%

Quase todos (81%) os jardins disponibilizavam o serviço de refeições e quase todas (85%) as crianças inscritas beneficiavam dele.

Para o disponibilizar, a autarquia tirava partido das condições logísticas existentes no município, mas não das condições implementadas nos próprios jardins, no que respeita a cozinhas e refeitórios. Embora utilizando várias entidades para a confecção das refeições, tal estratégia não afectou significativamente o preço de confecção, uma vez que o valor mínimo – correspondente à confecção no próprio jardim – era sensivelmente igual ao das outras entidades:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	Jl	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
26	4	2	-	5	10	-	5	26
100%	15,4%	7,7%	-	19,3%	38,5%	-	19,2	100%

Como se verifica no quadro seguinte, o preço fixado às crianças era, em qualquer dos casos, inferior ao preço de confecção:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

Jl (max.)	Jl (min.)	1º (max.)	1º (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	Rest. (max.)	Rest. (mín.)	Média	Preço às crianças
1,87 €	1,87 €	1,9 €	1,9 €	1,9 €	1,9 €	1,9 €	1,9 €	1,9 €	1,9 €	1,88 €	1,17 €

Serviço de prolongamento de horário

No que respeita ao prolongamento de horário foram apenas abrangidos 26 jardins (81,3%) e 666 crianças (83,7%):

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
32	796	26	666	536	17,00 €	44,00 €
-	-	81,3%	83,7%	67,3%	-	-

Tal como se registou no serviço de alimentação, em que o número de crianças protocoladas era (636) inferior ao número de crianças que realmente beneficiavam do serviço (677), também no prolongamento de horário, o número de crianças declaradas no protocolo (536) era inferior ao que usufruía dele (666). Segundo as informações recolhidas após os questionários, tais discrepâncias teriam a ver com os números das crianças inscritas no início do ano lectivo, que geralmente variam ao longo do ano.

Para a determinação da comparticipação familiar nos dois serviços de apoio sócio-educativo, a câmara decidiu estabelecer apenas os três primeiros escalões, tal como estão legalmente definidos, e para a definição dos escalões também aplicou as determinações legais: 1º escalão – rendimentos *per capita* até 30% do RMN (30% de 348, 0 €, ou seja, 104,4 €), 2º escalão – de 30% até 50%, 3º escalão – de 50% até superiores a 150%. A aplicação de apenas três escalões resultou do facto do custo do serviço para as crianças inseridas no 3º escalão ser igual ao dos escalões seguintes, pelo que a câmara não considerou justificável a aplicação dos seis escalões previstos na lei.

Também definiu um valor fixo para a comparticipação das famílias em cada escalão, abdicando assim dos valores individualmente calculados por força da aplicação das percentagens do Despacho nº 300/97 ao rendimento *per capita* de cada agregado familiar e decidiu estabelecer um preço de custo ao aluno menor do que o custo real do serviço, de forma a beneficiar cada criança de um maior apoio camarário.

Por outro lado, não aplicou as percentagens previstas na legislação já referida ao rendimento *per capita*, mas sim aos preços fixados (1,17 € por

refeição e 17,0 € mensais por prolongamento de horário). De acordo com esta estratégia, as comparticipações familiares eram as seguintes:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	273	0,54	46	257	8	47
2º	262	0,81	69	277	12	70
3º	142	1,04	89	132	17	100

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

O serviço de alimentação no 1º ciclo foi considerado importante para o sucesso educativo dos alunos. Por isso foi fixado o preço de 1,17 € por refeição, igual ao praticado pelo ME nos refeitórios escolares das EB2,3 e secundárias, para as quais o mesmo valor era pago pelos alunos não carenciados. A decisão de estabelecer este preço, bastante inferior ao custo de confecção das refeições, terá originado um enorme esforço financeiro da autarquia:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
55	13	2781	426
	23,6%		15,3%

Em 4 das 13 escolas com serviço de alimentação, as refeições eram confeccionadas nas próprias escolas e, nos outros casos, foi aproveitada a capacidade existente na EB2,3, em IPSS e, num caso, foi usada a restauração privada. No entanto, o serviço só beneficiava 31% das crianças que frequentavam o 1º ciclo:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Part.	Restaurante	
55	13	4	-	-	2	3	-	4	13
-	23,6%	30,7%	-	-	15,3%	23,1%	-	30,7%	100%

No que respeita à operacionalização, a câmara decidiu o preço de custo ao aluno não carenciado e o preço a pagar pelos alunos carenciados dos escalões A e B. Assim, o serviço custava à câmara, mensalmente, 16,1 € por cada aluno não carenciado mais 41,8 € e 20,9 €, respectivamente por cada aluno do escalão A e B:

Custo de confecção e preço fixado das refeições

Custo de Confeção (média)	Preço Fixado (média)	Comparticipação autárquica por refeição (média)	Comparticipação mensal autárquica por refeição
1,90 €	1,17 €	0,73 €	16,10 €

Conclui-se que houve, de facto, por parte da câmara uma grande preocupação no fornecimento da refeição com o menor custo para as famílias. Constatou-se que existiu um saldo negativo mensal suportado exclusivamente pela autarquia no que respeita ao 1º ciclo, na medida em que, para além de cobrir a diferença entre custo de confecção e preço fixado, tinha que garantir sem qualquer apoio do ME a sua própria participação.

Transporte

No pré-escolar, o transporte era implementado pelas juntas de freguesia, através de carrinhas próprias.

Apenas 4 dos 32 jardins disponibilizavam transporte, e as 48 crianças que o utilizavam correspondiam apenas a 4,7% das crianças inscritas:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
32	-	4	-	-	-
-	-	6%	-	-	-

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
796	48	-
	4,7%	-

No 1º ciclo, o serviço foi também organizado pelas juntas de freguesia que, em carrinhas próprias e tal como no pré-escolar, transportavam 132 crianças:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
55	-	9	-	-	-
-	-	16,4%	-	-	-

Escolas do 1º ciclo e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
2781	132	-
	4,7%	-

Em ambos os casos, as respectivas juntas de freguesia tinham a seu cargo a organização e as inerentes despesas.

Auxílios económicos directos

No que respeita aos auxílios económicos directos, a câmara municipal decidiu aplicar as modalidades previstas para os outros ciclos da escolaridade básica (refeições, livros e material escolar). Assim, aplicou a filosofia subjacente ao Despacho nº 15 459/2001, arredondando por excesso o valor da capitação, atribuindo dois escalões, A e B, em função do rendimento *per capita* nele definido e concedendo-lhes apoio específico na refeição e em livros e material escolar:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B	Total carenciados	% carenciados
Capitação (€)	Até 160 €	Até 189 €	-	
Nº de alunos	195	208	403	2,8

Como se pode verificar no quadro seguinte, a câmara subsidiava a 100% e a 50% a refeição dos alunos inseridos nos escalões A e B respectivamente.

No que respeitava a livros e material escolar, fixou uma verba de 32,5 € para o escalão A e atribuiu 55% deste valor ao escalão B, atendendo ao preço dos livros:

Comparticipação em auxílios económicos directos

	Comparticipação da autarquia		
Auxílios	Escalão A (€)	Escalão B (€)	Escalão C (€)
Livros e Material escolar	32	29,93	17,5
Refeições	1,17	0,42	0,58

Esta câmara pôs em prática, quer as competências formais que detinha, quer as acções que informalmente considerou necessárias. Não seguiu totalmente os critérios aplicados pelo ME para os 2º e 3º ciclos da escolaridade, na determinação dos escalões e nas percentagens de participação. Sem deixar de ter em conta os limites máximo e mínimo definidos pela legislação, ajustou-os aos contextos sociais existentes localmente.

Resumindo:

O Município G

- Implementou de forma limitada os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário). Apesar de não serem de oferta universal, os dois serviços tinham controlo de custos de confecção e

preços fixados aos utentes. Aproveitou e tirou algum partido dos equipamentos instalados;

- Valorizou mais a lógica de acção formal do que a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo soluções novas e próprias (“transgressões”) que procuravam responder mais eficazmente ao princípio da equidade, apesar do serviço de alimentação não chegar a todas as escolas e a todas as crianças.

- Procurou a mobilização de parceiros educativos locais (EB2,3, educadoras / professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, sem distorção de custos e de preços, apesar da inevitável ocorrência de défices orçamentais permanentes (preços de custo de confecção bastante superiores aos preços fixados);

- Tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado (no pré-escolar), em benefício aparente do 1º ciclo.

MUNICÍPIO H

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
52	1534	49	1400	1368
		94,2%	91,3%	89,2%

Mais de 90% dos jardins disponibilizava o serviço de refeições e mais de 90% das crianças inscritas beneficiavam dele. Para disponibilizar o serviço, a autarquia aproveitava as condições logísticas existentes em jardins e escolas do 1º ciclo, embora tivesse que recorrer a outras entidades:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
49	3	16	19	1	2	5	3	49
100%	6,1%	32,7%	38,8%	2,0%	4,1%	10,2%	6,1%	100%

Independentemente do custo de confecção por cada uma destas entidades, cujos valores não foram indicados, a câmara decidiu um preço do serviço às crianças inferior à média dos custos de confecção:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (min.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín)	empresa (max.)	empresa (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	Média	Preço às crianças
Não indicado	Não indicado	Não indicado	Não indicado	Não indicado	Não indicado	Não indicado	Não indicado	1,99 €	1,24 €

A câmara disponibilizou os serviços de alimentação e de prolongamento. Enquanto o primeiro serviço beneficiou 1400 crianças (embora no respectivo protocolo com o ME estivessem declaradas 1368), o segundo abrangeu apenas 993 (estavam protocoladas 747) em 36 jardins (69,2%):

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
52	1534	36	993	747	26,74	26,74 €
-	-	69,2%	64,7%	48,7%	-	-

Da comparação entre a frequência do prolongamento de horário com a frequência da alimentação, pode concluir-se que a primeira componente dos apoios sócio-educativos não constituía uma prioridade das famílias, mesmo com um preço mensal por criança fixado em 26,7 €.

Para a determinação da comparticipação familiar nos dois serviços, a autarquia estabeleceu seis escalões em função do rendimento *per capita* do agregado familiar e aplicou percentagens a esse rendimento. Utilizou, portanto, os procedimentos legalmente previstos. Mas não aplicou as correspondentes percentagens de comparticipação, nem considerou os mesmos rendimentos *per capita*: no que respeita a estes, considerou que o conceito de aluno carenciado, traduzido numa dada capitação, deveria ser o mesmo para o pré-escolar e para todos os ciclos da escolaridade básica. Por isso, partindo dos limites máximos fixados pelo ME para os escalões A e B (153,75 € e 187,5 €) nos 2º e 3º CEB, fixou escalões e percentagens que correspondessem a esse enquadramento e aplicou uma percentagem fixa de comparticipação a cada um deles.

Neste sentido, as percentagens de comparticipação familiar que se apresentam no quadro seguinte, resultaram da aplicação da percentagem ao rendimento *per capita* considerado pela autarquia. Esta decidiu que as crianças do escalão mais alto, o 6º, pagariam a totalidade do preço fixado, que, mesmo assim, era mais baixo do que o custo real dos serviços de alimentação e de prolongamento de horário.

O modo de operacionalização dos dois serviços (refeições e prolongamento de horário) pode então ser resumido no seguinte quadro, que também nos mostra o número de crianças inseridas em cada um dos escalões:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	339	Até 124,70	isento	268	isento	isento
2º	47	Até 134,68	7	33	de 6,2 a 6,7	5
3º	60	Até 149,64	8,5	58	de 9,4 a 10,5	7
4º	69	Até 164,60	9,5	62	de 11,97 a 13,16	8
5º	95	Até 187,54	12	74	de 14,8 a 16,9	9
6º	790	Mais de 187,55	100	498	26,74	100
total	1400	-	-	993		

Com esta reinterpretação das orientações e determinações legais, pode concluir-se que a câmara respondia à preocupação de fornecer os dois serviços com o menor custo possível para as famílias, numa tentativa conseguida de melhorar a equidade entre o pré-escolar e o ensino básico, sobretudo o 1º ciclo.

Por outro lado, tendo em conta o montante dos apoios por criança, para refeições e prolongamento, que o ME atribuía, e o controlo exercido pela câmara sobre preços reais dos serviços, não é arriscado considerar-se que esta reinterpretação não originou saldos negativos mensais para a autarquia, apesar do elevado número de crianças isentas de pagamento.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Já dissemos que a câmara procurou tirar partido das condições logísticas das escolas, num esforço de conjugação das políticas sócio-educativas locais. Mesmo assim, as refeições no 1º ciclo apenas abrangiam 61% das escolas e 55% das crianças inscritas:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Total crianças carenciadas
96	8893	59	4896	2264	887	3151
		61,4%	55,1%	25,5%	19%	35,4%

Em 21 das 59 escolas com serviço de alimentação, as refeições eram confeccionadas nas próprias escolas e, nos outros casos, foi aproveitada a capacidade existente na EB2,3. Significativamente, a câmara teve que recorrer ainda aos serviços de empresas para 52% das escolas:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
96	59	21	-	31	4	1	-	2	59
-	61,4%	35,6%	-	52,5%	6,8%	1,7%	-	3,4%	100%

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
1,99 €	1,17 €	0,82 €	18 €

No que respeita à operacionalização do serviço, a câmara definiu o preço de custo ao aluno não carenciado e o preço a pagar pelos alunos carenciados dos escalões A e B. Assim, o serviço custava à câmara, mensalmente, 1,0 € por cada aluno não carenciado, mais de 18 € e 9 €, respectivamente, por cada aluno do escalão A e por cada aluno do B.

Transporte

Nenhuma criança do pré-escolar ou do 1º ciclo beneficiava de transporte organizado directamente sob a responsabilidade desta câmara.

Auxílios económicos directos

Também para este efeito a câmara decidiu que não devia afastar-se, quer do ponto de vista de critérios, quer do ponto de vista do tipo de apoio a prestar, do que estava legalmente definido para os 2º e 3º ciclos da escolaridade básica.

Assim, aplicou a filosofia subjacente ao Despacho nº 15459/2001 atribuindo dois escalões, A e B, em função do rendimento *per capita* do agregado familiar nele definido e atribuiu-lhes o correspondente apoio específico para as refeições e para livros e outro material escolar:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	Até 153,75 €	Até 187,50€
Nº de alunos	2264	887

Como se pode verificar no quadro seguinte, a câmara subsidiava a 100% e a 50% quer a refeição, quer os livros e material escolar dos alunos inseridos nos escalões A e B respectivamente. À semelhança do que estava previsto para os livros e material escolar a fornecer aos alunos dos outros ciclos da escolaridade básica, a câmara fixou uma percentagem do valor inscrito no referido normativo para atribuição ao escalão A (32% de 94,77 €) e ao escalão B atribuiu metade desse valor:

Comparticipação em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A (€)	Escalão B (€)
Livros e Material escolar	30,3 (100%)	15,2 (50%)
Refeições	1,17	0,58

Resumindo:

O Município H

- Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Apesar disso, os dois serviços não eram de oferta universal, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou em parte os equipamentos instalados;
- Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo

reinterpretações e soluções novas (“transgressões”) que procuravam responder ao princípio da equidade entre o pré-escolar e o básico.

- Procurou alguma mobilização de parceiros (educadoras/professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, mas teve maioritariamente que recorrer ao mercado, fazendo-o sem perder o controlo sobre custos e impondo-lhe regras nos preços aos utilizadores, cumprindo assim a sua função regulatória sobre os serviços prestados.

MUNICÍPIO I

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
12	401	10	301	235
		83,3%	75,1%	58,6%

Mais de três quartos dos jardins disponibilizavam o serviço de refeições e a mesma fracção das crianças inscritas podia beneficiar dele. Para disponibilizar o serviço, a autarquia tirava algum partido das condições logísticas existentes em seis escolas do 1º ciclo e em três jardins:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	Jl	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
10	3	6	1	-	-	-	-	10
100%	30%	60%	10%	-	-	-	-	100%

A câmara disponibilizou os serviços de alimentação e de prolongamento. No primeiro destes serviços foram abrangidos 10 jardins e 301 crianças, embora no respectivo protocolo com o ME tivessem sido declaradas apenas 235. No prolongamento de horário foram abrangidos apenas 6 jardins e 75 crianças, sendo que, neste caso, constavam do protocolo 111 crianças.

Para implementar estes apoios, a câmara não estabeleceu os escalões definidos de acordo com o rendimento *per capita* das famílias, tal como determinava o Despacho nº 300/97, nem definiu um montante fixo para a comparticipação das famílias.

Limitou-se a entregar à entidade que fornecia o serviço de refeições e/ou o prolongamento de horário a verba recebida do ME, respectivamente 27,45 € por criança / mês para refeição e 26,8 € por criança / mês para prolongamento.

No entanto, contribuiu para ambos os serviços através da colocação de uma auxiliar em regime de tarefa e de um monitor de acompanhamento no prolongamento, em cada jardim.

A entidade fornecedora é que decidia o preço a pagar pelas famílias, que a câmara não conhecia. Sempre que este excedia o valor que a câmara recebia do ME, a diferença era paga pela família da criança:

Custo médio diário de confecção das refeições e preço às crianças

Jl (max.)	Jl (mín.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	Média	Preço às crianças
1,82 €	1,82 €	1,36 €	1,14 €	1,48 €	Desconhecido

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, a situação global era idêntica à da alimentação:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

Jls existentes	Crianças a frequentar	Jls com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
12	401	6	75	111	Não conhecido	26,8 €
-	-	50%	10,7%	27,1%	-	-

Já referimos que a autarquia não estabeleceu os escalões, tal como está legalmente definido (ver ponto 4.3, página 262), e também não aplicou as percentagens definidas na lei: até 10%, até 12,5%, até 15%, 15% e 17,5% para o serviço de alimentação e até 5%, até 10%, até 12,5%, 15% e 17,5% para o serviço de prolongamento, quando não utilizados os dois serviços simultaneamente. Também não fixou um preço de custo ao aluno por refeição e por prolongamento.

Tendo em conta esta estratégia de actuação, e porque não tinha retorno da informação, a câmara não dispunha de dados que lhe permitissem calcular o custo da refeição ou do prolongamento para as famílias.

Apesar do número de crianças que usufruíam de ambos os serviços ser superior ao número de crianças protocoladas com o ME, conclui-se que o saldo anual da câmara foi positivo, sem ter necessidade de desenvolver qualquer estratégia de gestão, uma vez que os 12 meses participados pelo ME

chegavam e sobravam para os meses em que a autarquia tinha que fazer “despesa”. No entanto, não se assumindo como entidade gestora e reguladora dos serviços, a câmara não exerceu qualquer controle sobre a qualidade dos mesmos.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Embora as crianças pudessem beneficiar do fornecimento de refeições, o serviço não era assumido como responsabilidade camarária.

A autarquia não participava no serviço e não o regulava. Por isso, não apoiou directa ou indirectamente as entidades que forneciam a refeição. Na sua opinião, “competia” à entidade fornecedora estabelecer os preços a pagar pelos utentes, tal como se tratasse de um serviço de índole comercial privado.

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Total Crianças carenciadas	Comparticipação Média autárquica/refeição
20	15	1900	1150	452	77	529	desconhecido
	75%		60,5%	23,8%	4,1%	28%	

As entidades gestoras eram associações de Pais, que utilizavam os recursos existentes, nomeadamente os das próprias escolas, ou o serviço de empresas e restaurantes. Esta diversidade de entidades confeccionadoras traduziu-se também no preço a pagar pelas crianças por cada refeição, que variava entre 1,0 € e 1,75 €:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
20	15	11	-	3	-	-	-	1	15
-	75%	73,3%	-	20%	-	-	-	6,7%	100%

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
1,18 €	1,34 €	Não comparticipava	Não comparticipava

Transporte

Uma parte dos jardins e das crianças do pré-escolar podia beneficiar de transporte organizado directamente pela câmara, através de carrinhas:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
12	6	-	-	-	-
-	50%	-	-	-	-

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
401	93	3
	32,2%	0,7

Também no 1º ciclo de escolaridade, os alunos eram transportados em carrinhas da câmara, sendo abrangidas 10 escolas (50%) e 426 alunos (22,4%):

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
20	8	2	-	-	-
	40%	10%	-	-	-

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
1900	426	6
	22,4%	0,3%

De acordo com a informação prestada, este serviço de transporte das crianças do pré-escolar e do 1º ciclo custou, à câmara, no ano lectivo de 2001/2002, 47.000 €.

Auxílios económicos directos

A câmara aplicou, neste domínio, a filosofia subjacente ao despacho nº 15459/2001, para determinar os escalões de inserção dos alunos carenciados, definido dois, A e B, e aproximando assim os alunos do 1º ciclo dos alunos dos outros ciclos da escolaridade básica. No entanto, como não geria os refeitórios, a parte de auxílios que dizia respeito à alimentação ficava como responsabilidade da entidade gestora dos refeitórios e os alunos não usufruíam da gratuitidade ou da redução de 50% em cada refeição. Os subsídios camarários incidiam exclusivamente em livros e material escolar, tendo a autarquia decidido fixar um valor a atribuir aos escalões A e B, correspondendo este último a metade do valor fixado para o A:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	Até 153,75 €	Até 187,55€
Nº de alunos	452	77

Comparticipação em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A (€)	Escalão B (€)
Livros e Material escolar	49,88 (100%)	24,94 (50%)
Refeições	-	-

Resumindo:

O Município I

- Não Implementou de modo coerente uma política de apoios sociais, na medida em que, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, não tinha controlo de custos de confecção nem preços fixados aos utentes. Fez um aproveitamento limitado dos equipamentos instalados e funcionou apenas como um intermediário entre o ME e as associações de pais, para entrega das verbas que aquele atribuía. No 1º ciclo, a situação era mais grave, uma vez que, com excepção do apoio para a aquisição de livros e outro material escolar, não assumiu as competências há muito transferidas em matéria de auxílios

económicos directos. Se o recurso sistemático às associações de pais pode ter correspondido a uma lógica positiva de mobilização e rentabilização de recursos locais, já o facto de não gerir e regular os serviços de apoio sócio-educativo correspondeu a uma desresponsabilização relativamente à escolaridade obrigatória.

- Embora tenha procurado alguma mobilização de parceiros sociais (pais, educadoras/professores de alguns JIs e escolas do 1º ciclo) no domínio da alimentação, não interveio como entidade reguladora do mercado de confecção das refeições, nem como entidade responsável pelos apoios sociais a alunos carenciados.

MUNICÍPIO J

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
31	945	31	837	874
		100%	88,5%	89,6%

Todos os jardins disponibilizavam o serviço de refeições mas apenas 88,5% das crianças inscritas beneficiavam dele. Para disponibilizar o serviço, a autarquia tirava muito partido das condições logísticas existentes nos jardins:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
31	26	5	-	-	-	-	-	31
100%	83,9%	16,1%	-	-	-	-	-	100%

A câmara disponibilizou os serviços de alimentação e de prolongamento. Como se viu, no primeiro destes serviços foram abrangidos todos os jardins e 837 crianças, embora no respectivo protocolo com o ME tivessem sido declaradas mais: 874. No prolongamento de horário foram abrangidos apenas 20 jardins e 396 crianças, sendo que, neste caso, constavam do protocolo as mesmas 396 crianças.

Para implementar estes apoios, a câmara não estabeleceu os escalões definidos de acordo com o rendimento *per capita* das famílias, tal como determinava o Despacho nº 300/97, nem definiu um montante fixo para a comparticipação das famílias.

Definiu, sim, cinco escalões, sendo que um era destinado às crianças que a câmara tipificou, de forma *sui generis*, como carenciadas e mais quatro para os quais determinou uma capitação específica, que referiremos adiante.

A refeição e o prolongamento de horário não eram da sua responsabilidade no que respeitava à fixação de preços de custo ou de preço a pagar pelo aluno. As participações familiares eram entregues às escolas ou às entidades gestoras dos apoios, bem como os montantes de 2,5 € mensais por criança para participação na refeição e de 12,5 € mensais por criança para participação no prolongamento. A entidade gestora fixava o preço ao aluno não carenciado e geria as refeições em função dessa receita, a que se somavam as participações já referidas, provenientes dos alunos carenciados e da câmara.

Por outro lado, a autarquia disponibilizava pessoal de cozinha e monitores para o acompanhamento do prolongamento.

A variedade de entidades gestoras dos refeitórios traduziu-se também numa variedade de preços de custo de confecção que, apesar da câmara não conhecer o preço aos alunos, permite pôr como hipótese que seria também muito variado:

Custo médio diário de confecção das refeições e preço às crianças

JI (max.)	JI (mín.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	Média	Preço às crianças
1,14 €	0,9 €	1,75 €	1,14 €	1,23 €	Desconhecido

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, a situação global era um pouco menos boa do que a da alimentação:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
31	945	20	396	396	variável	36 €
-	-	65%	42%	42%	-	-

Já referimos que a autarquia não estabeleceu os escalões, tal como está legalmente definido (ver ponto 4.3, página 262), e também não aplicou as percentagens definidas na lei: até 10%, até 12,5%, até 15%, 15% e 17,5% para o serviço de alimentação e até 5%, até 10%, até 12,5%, 15% e 17,5% para o serviço de prolongamento, quando não utilizados os dois serviços simultaneamente.

A câmara decidiu isentar as crianças cujas famílias usufruíam do Rendimento Mínimo Garantido, as crianças ao abrigo da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, as crianças em famílias de acolhimento e as crianças sob a responsabilidade de casais por ordem do Tribunal, bem como as crianças de famílias economicamente carenciadas.

Para determinação dos outros escalões, por razões de alargamento da equidade, considerou os seguintes rendimentos *per capita*: 2º escalão, de 61,16 € a 122,30 €; 3º escalão, de 122,31 € a 152,88 €; 4º escalão, de 152,89 € a 183,46 €. Estes rendimentos *per capita* eram mais baixos do que os estabelecidos na legislação (ex: 2º escalão, 61,16 € a 122,30 €, quando a legislação estabelecia o mesmo escalão entre 104,4 € e 174,0 €), ou seja, se os limites da legislação fossem aplicados implicariam que um menor número de crianças pudessem beneficiar da mesma percentagem de comparticipação fixada pela autarquia.

As comparticipações individualmente calculadas eram entregues às entidades gestoras dos apoios.

Essas percentagens de comparticipação familiar eram as seguintes:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	45	0	0	18	0	0
2º	64	Até 0,25	9	38	Até 1,84	3
3º	210	De 0,26 a 0,55	10	103	De 3,1 a 6,1	5
4º	133	De 0,61 a 0,83	11	76	De 11,0 a 13,75	9
5º	435	De 0,77 a 1,0	12	223	De 19,8 a 23,8	13
total	887	-	-	458	-	-

Com esta operacionalização, a câmara reforçou o apoio às crianças de menores recursos financeiros. Contudo, não tendo fixado um preço de custo ao aluno, nem exercendo a regulação do serviço prestado por diversas entidades, não acautelou a qualidade do mesmo nem a comparticipação obrigatória das famílias com rendimentos *per capita* superiores a 183,46 €.

Pode concluir-se que a autarquia, reinterpretando as orientações e determinações legais, procurou respostas para um contexto sócio-económico específico e para as preocupações de alargamento da equidade no que respeitava às duas componentes sócio-educativas do pré-escolar, embora contraditoriamente não tenha exercido as suas competências de regulação.

Por outro lado, tendo em consideração as verbas atribuídas pela câmara e as resultantes dos encargos com pessoal, constata-se que a verba recebida através do protocolo com o ME era suficiente para o pagamento dos serviços.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Embora as crianças pudessem beneficiar do fornecimento de refeições, o serviço não era assumido como responsabilidade camarária. Ou seja, a gestão e responsabilidade pelo funcionamento dos refeitórios ficou a cargo de entidades gestoras e, conseqüentemente, o preço fixado ao aluno era variável. A câmara alocava pessoal auxiliar às escolas e atribuía 0,15 € por refeição, independentemente da situação económica do aluno (incluindo aqueles que foram considerados como necessitando de apoios económicos directos).

As refeições abrangiam 20 das 34 escolas, tendo a câmara aproveitado plenamente as respectivas condições logísticas (existência de cozinha e/ou refeitório):

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Total Crianças carenciadas	Comparticipação Média autárquica/refeição
34	21	2933	1130	-	-	-	0,15 €
	62%		38,5%	-	-	-	

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
34	21	19	2	3	-	-	-	-	21
-	62%	90,4%	-	9,6%	-	-	-	-	100%

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
1,2 €	1,05 €	0,15 €	3,3 €

No que respeita à operacionalização do serviço, também aqui a autarquia não definiu um preço de custo ao aluno não carenciado, nem um preço a pagar pelos alunos carenciados e inseridos nos escalões A e B. O serviço custava à câmara, mensalmente, 3,3 € por aluno.

Transporte

Uma parte dos jardins e das crianças do pré-escolar podia beneficiar de transporte organizado directamente pelas juntas de freguesia, através de carrinhas:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
34	-	14	-	-	5
-	-	41,2%	-	-	14,7

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
945	331	5
	35,2%	1,5

No 1º ciclo de escolaridade, uma pequeníssima parte dos alunos era transportada através de transportes concessionados, sendo abrangidas apenas duas escolas e 56 alunos (5,9%):

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
2	-	-	2	-	-
	-	-	100%	-	-

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
945	56	-
	5,9%	-

De acordo com a informação prestada, para operacionalizar o serviço de transporte das crianças do pré-escolar a autarquia despendeu 94.743 € e para o do 1º ciclo, 5. 656 €, no ano lectivo de 2001/2002.

Auxílios económicos directos

A câmara aplicou, neste domínio, a filosofia subjacente ao despacho nº 15459/2001, para determinar os escalões de inserção dos alunos carenciados, definindo dois, A e B, e aproximando assim os alunos do 1º ciclo dos alunos dos outros ciclos da escolaridade básica. No entanto, como não geria os refeitórios, a parte de auxílios que dizia respeito à alimentação ficava como responsabilidade da entidade gestora dos refeitórios. A comparticipação camarária aos alunos carenciados não incluía a refeição, ficando esta submetida à comparticipação geral que a câmara concedia a todos os alunos.

Para livros e material escolar aos alunos inseridos no escalão A, a autarquia atribuiu 19 € e aos inseridos no escalão B, 12 €.

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	Até 153,38 €	Até 187,55€
Nº de alunos	1107	151

Comparticipação em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A (€)	Escalão B (€)
Livros	15	10
Material escolar	4	2
Refeições	0,15	0,15

Resumindo:

O Município J

- Não Implementou de modo coerente uma política de apoios sociais no pré-escolar e no 1º ciclo: diferentes capitações para determinação do grau de carência e diferentes tipos de apoio, nomeadamente no que respeita à alimentação. Não se responsabilizando pela gestão dos refeitórios escolares, a câmara não tinha controlo sobre os custos de confecção nem sobre os preços fixados aos utentes.

- Fez um bom aproveitamento dos equipamentos instalados mas a reinterpretção de orientações e determinações legais levou a soluções que, embora se pretendessem adequadas aos contextos sócio-económicos, não acautelaram a pretendida equidade.

- Embora tenha procurado mobilizar todas as escolas do 1º ciclo, bem como educadoras/professores de alguns JIs no domínio da alimentação, não interveio como entidade reguladora do mercado de confecção das refeições, nem como entidade directamente responsável pelos apoios sociais aos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO K

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
8	167	1	19	19
		12,5%	11,4%	11,4%

Apenas um jardim disponibilizavam o serviço de refeições e apenas 19 crianças inscritas beneficiavam dele. As refeições eram confeccionadas no próprio jardim, que aliás era o único que possuía cozinha.

Não foi indicado o custo real da confecção, mas independentemente desse custo, a refeição era fornecida gratuitamente a todas as crianças inscritas. Também não existia prolongamento de horário, por a câmara não o ter considerado necessário:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
1	1	-	-	-	-	-	-	1
100%	100%	-	-	-	-	-	-	100%

A câmara forneceu a refeição gratuitamente a 19 crianças não tendo, também, considerado necessário escalões de comparticipação tal como era legalmente estabelecido, nem as respectivas percentagens de comparticipação familiar previstas na mesma legislação.

Conclui-se que existiu, nesta autarquia, uma preocupação em fornecer o serviço de alimentação ao menor custo possível para as famílias (independentemente da situação sócio-económica destas) como forma de incentivar, através deste exemplo, a expansão da frequência da educação pré-escolar nos outros jardins.

No entanto, o número reduzido de crianças beneficiárias da alimentação questiona sobretudo a estratégia de desenvolvimento das condições e dos equipamentos dos outros jardins. Sendo essas condições inexistentes, era de esperar que a adesão das famílias não se verificasse e que a expansão do pré-escolar não abrangesse um maior número de crianças.

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, já referimos que não foi implementado em nenhum dos jardins:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
8	167	0	0	0	-	-
-	-	0%	0%	0%	-	-

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

No 1º ciclo, as refeições abrangiam 4 das 26 escolas, tendo a câmara aproveitado plenamente as respectivas condições logísticas (existência de cozinha em três escolas). O serviço beneficiava 60 crianças, ou seja, 11,5%:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Total Crianças carenciadas	Comparticipação Média autárquica/refeição
26	4	519	60	-	-	-	2,5 €
	15,4%		11,5	-	-	-	

Para além das três escolas que confeccionavam as próprias refeições, a autarquia recorreu também aos serviços da EB2,3:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
26	4	3	-	-	-	1	-	-	4
-	15,4%	75%	-	-	-	25%	-	-	100%

Também no 1º ciclo não foram estabelecidos escalões em função dos rendimentos familiares para determinação dos alunos carenciados. Apesar do elevado preço de custo de confecção, a cara considerou essencial o serviço de alimentação e, tal como no pré-escolar, decidiu torná-lo gratuito para todas as crianças:

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição (média)	Comparticipação Autárquica/ refeição (média)	Comparticipação Autárquica/mensal
3,5 €	1,0 €	2,5 €	55,0 €

Transporte

Não existia transporte para as crianças do pré-escolar. Quanto ao 1º ciclo, 15 crianças beneficiavam de transporte concessionado:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
26	-	-	1	-	-
	-	-	3,8%	-	-

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
519	15	2
	2,9%	0,4

Auxílios económicos directos

Também neste domínio a autarquia não exerceu as competências que detinha. Não estabeleceu critérios de escalonamento dos alunos em função do

rendimento *per capita* dos respectivos agregados familiares, nem atribuiu qualquer tipo de apoio para livros e material escolar.

Resumindo:

O Município K

- Implementou apenas, e de forma muito limitada, o serviço de alimentação no pré-escolar e, assumindo o poder regulatório, decidiu que esse serviço era gratuito para as crianças que dele beneficiavam.

- Fez o aproveitamento possível dos equipamentos instalados mas não adoptou as orientações e determinações legais, o que levou a soluções que, embora se pretendessem adequadas aos contextos sócio-económicos, não acautelaram a pretendida equidade.

- Procurou mobilizar algumas escolas do 1º ciclo, bem como educadoras/professores de um jardim de infância, no domínio da alimentação, mas não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO L

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
20	827	12	270	267
		60%	32,6%	32,3%

Mais de metade dos jardins disponibilizava o serviço de refeições mas apenas cerca de 33% das crianças inscritas beneficiavam dele. Para disponibilizar o serviço, a autarquia não tirou qualquer partido das condições logísticas existentes nos jardins e decidiu entregar a confecção e gestão das refeições a uma única IPSS:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
12	-	-	-	12	-	-	-	12
100%	-	-	-	100%	-	-	-	100%

As decisões sobre o preço de custo de confecção das refeições, bem como o preço fixado às famílias, foram delegadas na IPSS. Deste modo, a autarquia desconhecia os respectivos montantes.

A mesma instituição prestava também o serviço de prolongamento de horário.

Ambos os serviços eram comparticipados pela câmara através de uma verba igual para todas as crianças, correspondente à protocolada com o ME: 27,45 € para a refeição e 26,8 € para o prolongamento, independentemente do grau de carência económica das respectivas famílias.

Por outro lado, a câmara decidiu quatro escalões de comparticipação familiar e aplicou as percentagens previstas no Despacho nº 300/97 (até 10%, até 12,5%, até 15% e 15%) para os respectivos escalões.

Mas, numa interpretação *sui generis*, aquelas percentagens serviam apenas para conhecimento da IPSS, que não era obrigada a respeitá-las. Deste modo, era aquela instituição que determinava as comparticipações familiares, sem que houvesse retorno da informação e resultados à câmara.

Custo médio diário de confecção das refeições e preço às crianças

IPSS (max.)	IPSS (mín.)	Preço às crianças
desconhecido	desconhecido	desconhecido

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, a situação global era bastante menos boa do que a da alimentação:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
20	827	6	143	168	desconhecido	26,8€
-	-	30%	17,3%	20,3%	-	-

O quadro seguinte resume o modo de operacionalização dos dois serviços:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	33	desconhecido	10	21	desconhecido	5
2º	78	desconhecido	12,5	35	desconhecido	10
3º	122	desconhecido	15	82	desconhecido	12,5
4º	1	desconhecido	15	5	desconhecido	15
total	234	-	-	143	-	-

Com este tipo de operacionalização, a câmara não tinha possibilidade de regular a qualidade e a eficácia dos serviços. No entanto, como apenas atribuía à entidade gestora a verba recebida do ME, pode concluir-se que obtinha um saldo anual positivo, até porque o número de meses (12)

protocolados com o ME era superior ao número de meses em que fazia despesa.

Pode concluir-se que a autarquia, reinterpretando as orientações e determinações legais, demitiu-se da sua função reguladora.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

As refeições abrangiam 16 das 33 escolas (48,5%), mas apenas 274 das 3386 crianças (8%):

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
33	16	3386	274
	48,5%		8%

Apenas uma escola aproveitava o respectivo equipamento para confeccionar as próprias refeições. Em 11 outras escolas, a confecção foi atribuída a uma IPSS e nas restantes quatro, a confecção era feita por restaurantes:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
33	16	1	-	-	11	-	-	4	16
-	48,5%	6%	-	-	69%	-	-	25%	100%

A responsabilidade de gestão dos refeitórios era das associações de pais e da IPSS.

Pelas mesmas razões indicadas a respeito do pré-escolar, a câmara não fixou preço de custo ao aluno, nem conhecia o preço de custo de confecção. No entanto, assumia uma comparticipação de 0,35 € por cada refeição, independentemente da situação económica familiar, ou seja, não havia qualquer apoio camarário específico aos alunos carenciados (mesmo para

aqueles que, de acordo com os critérios das escolas, tinham sido inseridos em escalões para efeito de apoio à aquisição de livros e material escolar):

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
desconhecido	desconhecido	0,35 €	7,7 €

Transporte

Não havia transporte organizado pela câmara para as crianças do pré-escolar. Contudo, dois jardins beneficiavam de transporte promovido directamente pelas juntas de freguesia, através de carrinhas:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
20	-	2	-	-	-
-	-	10%	-	-	-

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
827	21	-
	2,5%	-

No 1º ciclo de escolaridade, apenas numa escola as crianças utilizavam serviço concessionado ou transporte público, sendo que, neste caso, a câmara pagava o transporte às crianças cuja residência distava entre 2.200 e 3.000 metros da escola que frequentavam:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
33	-	-	1	1	-
	-	-	3%	3%	-

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
3386	217	-
	6,4%	-

De acordo com a informação prestada, para operacionalizar este serviço de transporte das crianças do 1º ciclo a autarquia despendeu 1.306,80 € no ano lectivo de 2001/2002.

Auxílios económicos directos

A câmara não definiu critérios para a inclusão dos alunos carenciados em escalões de rendimento familiar, para efeitos de apoio às despesas escolares, designadamente para a aquisição de livros e material didáctico.

Embora existissem os dois escalões previstos na lei, A e B, os critérios de escalonamento eram decididos pelas escolas do 1º ciclo.

Como é óbvio, a aplicação deste procedimento pôs em causa o apoio específico equitativo aos alunos mais carenciados na medida em que nenhuma escola tinha a visão de conjunto que a câmara poderia ter.

No que respeita a livros e material escolar para os alunos do escalão A, a autarquia atribuiu uma verba anual de 17,5 €, e aos do escalão B, 8,25 € (50%):

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	Fixada por cada escola	Fixada por cada escola
Nº de alunos	1125	277

Comparticipação em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A (€)	Escalão B (€)
Livros	10	5
Material escolar	7,5	3,25

Resumindo:

O Município L

- No que respeita à alimentação, não se responsabilizando pela gestão dos refeitórios escolares, a câmara não tinha controlo sobre os custos de confecção nem sobre os preços fixados aos utentes. Quem detinha este poder era uma IPSS que, quase em sistema de “monopólio”, administrava as refeições e o prolongamento de horário. Deste modo, a câmara não cumpriu as suas funções de coordenação e regulação

- Fez um aproveitamento muito limitado dos equipamentos instalados e promoveu uma reinterpretação *sui generis* de orientações e determinações legais que levou a soluções que, embora pretendesse adequadas aos contextos sócio-económicos, não acautelaram a equidade.

- Embora tenha procurado mobilizar algumas escolas do 1º ciclo e alguns JIs nos domínios dos auxílios económicos directos e da alimentação, não interveio como entidade directamente responsável pelos apoios sociais aos alunos mais carenciados, nem como entidade reguladora do mercado de confecção das refeições.

MUNICÍPIO M

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
14	250	10	118	153
		71,4%	47,3%	61,2%

A maioria dos jardins disponibilizava o serviço de refeições abrangendo, no entanto, menos de metade das crianças inscritas. Curiosamente, o protocolo com o ME referia um número bastante mais elevado de beneficiários.

Para por em prática este serviço, atendendo a que apenas dois jardins ofereciam condições logísticas (cozinha e refeitório), a câmara recorreu ao serviço de uma empresa de restauração para os restantes.

Em ambos os casos, confecção nos próprios jardins e confecção na empresa, a refeição tinha o mesmo preço de custo: 1,47 €

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
10	2	-	8	-	-	-	-	10
100%	20%	-	80%	-	-	-	-	100%

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, nenhum dos jardins o implementava. No entanto, tinham sido protocoladas 9 crianças o que demonstra que algumas crianças necessitavam dele.

A câmara não determinou participações familiares para os dois serviços de apoio sócio-educativo, nem estabeleceu escalões, tal como estava legalmente definido, e, conseqüentemente, também não aplicou as percentagens de participação familiar previstas na mesma legislação. Considerou a gratuidade das refeições para todas as crianças, independentemente do rendimento do respectivo agregado familiar, justificando

esta decisão com a necessidade de se promover o aumento da frequência do pré-escolar.

Este procedimento não trouxe desvantagens económicas para a autarquia, na medida em que a comparticipação prevista no protocolo com o ME, abrangendo 12 meses, cobria as despesas.

Conclui-se que houve, da parte da câmara, uma estratégia de prioridade à alimentação com o menor custo possível para as famílias. No entanto, com o procedimento adoptado, a câmara introduziu alguma injustiça relativa já que o benefício foi igual para todas as crianças, quer para aquelas que necessitam da gratuidade, quer para as que dela não necessitavam.

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, já referimos que não foi implementado em nenhum dos jardins:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
14	250	0	0	0	-	-
-	-	0%	0%	0%	-	-

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

No 1º ciclo, as refeições abrangiam 11 das 30 escolas, tendo a câmara aproveitado apenas as condições logísticas existentes numa escola. Nas restantes, tal como no pré-escolar, a câmara recorreu ao serviço de uma empresa. O serviço beneficiava 250 crianças, ou seja, 35,4%:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Total Crianças carenciadas	Comparticipação Média autárquica/refeição
30	11	707	250	-	-	-	1,47 €
	36,7%		35,4	-	-	-	

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
30	11	1	-	10	-	-	-	-	11
-	37%	9,1%	-	90,9%	-	-	-	-	100%

O preço de custo da refeição à autarquia era de 1,47 €, mas também no 1º ciclo, a câmara decidiu a gratuidade da mesma:

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição (média)	Comparticipação Autárquica/ refeição (média)	Comparticipação Autárquica/mensal
1,47 €	0 €	1,47 €	32,34 €

Transporte

Apenas 2 dos 14 jardins eram servidos pelo transporte disponibilizado por carrinhas da própria câmara. No 1º ciclo o serviço também existia para 24 crianças, embora não tivesse sido prestada qualquer informação sobre o número de escolas servidas:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
14	2	-	-	-	-
	14,3%	-	-	-	-

Crianças do pré-escolar transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
250	22	1
	8,8%	0,4%

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
707	24	-
	3,4%	-

Auxílios económicos directos

Também neste domínio a autarquia não exerceu as competências que detinha. Não estabeleceu critérios de escalonamento dos alunos em função do rendimento *per capita* dos respectivos agregados familiares, nem atribuiu qualquer tipo de apoio para livros e material escolar. No entanto, significativamente, a câmara fornecia material escolar e livros a todos os alunos, com a justificação que, tratando-se de escolaridade básica obrigatória, a respectiva frequência não deveria trazer quaisquer encargos para as famílias. Daí a sua decisão de tornar gratuitos os livros e material escolar.

Resumindo:

O Município M

- Implementou o serviço de alimentação em quase todo o pré-escolar e, assumindo o poder regulatório, decidiu que esse serviço era gratuito para as crianças que dele beneficiavam. Em contraste, não implementou, apesar de o ter protocolado com o ME, o serviço de prolongamento de horário.

- Fez o aproveitamento possível dos escassos equipamentos instalados e teve que recorrer aos serviços de empresas de restauração. Em qualquer dos casos, estabeleceu um preço único para a confecção, controlando assim os eventuais desvios do mercado de confecção.

- Procurou mobilizar algumas escolas do 1º ciclo e jardins, mas não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados. Em matéria de auxílios económicos directos, sobrevalorizou a defesa do princípio da igualdade relativamente ao princípio da equidade, pelo que pode ter induzido alguma injustiça junto dos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO N

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
18	501	18	374	402
		100%	74,7%	80,2%

Todos os jardins disponibilizavam o serviço de refeições mas apenas 374 crianças inscritas beneficiavam dele, apesar de terem sido protocoladas com o ME 402. Para disponibilizar o serviço, a autarquia tirava partido das condições logísticas existentes nos próprios jardins, utilizando a cozinha e o refeitório em 15 deles. Nos restantes, a autarquia recorreu aos equipamentos instalados em escolas do 1º ciclo, para além de uma IPSS e uma empresa:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
18	15	1	1	1	-	-	-	18
100%	83,2%	5,6%	5,6%	5,6%	-	-	-	100%

Apesar da grande variedade de entidades confeccionadoras, o preço de custo da confecção foi igual em todas: 1,47 €.

Também a oferta de prolongamento de horário foi disponibilizada a todos os jardins, mas beneficiando apenas 58% das crianças inscritas. Embora o preço mensal fixado tivesse sido 54 €, como veremos adiante, a câmara aplicou escalões de comparticipação em função do rendimento familiar, pelo que presumivelmente, não terão sido razões económicas a determinar que uma parte significativa das crianças não o utilizasse:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
18	501	18	291	323	54 €	54 €
-	-	100%	58%	64,4%	-	-

Para implementar estes apoios, a câmara estabeleceu os seis escalões definidos de acordo com o rendimento *per capita* das famílias, tal como determinava o Despacho nº 300/97, e para a definição desses escalões também aplicou as determinações legais: 1º escalão para rendimentos *per capita* até 30% do RMN (39% de 348,00 €, ou seja, 104,4 €), 2º escalão para rendimentos entre 30% e 50%, 3º escalão de 50% até 70%, 4º escalão de 70% até 100%, 5º escalão de 100% até 150% e 6º escalão para rendimentos *per capita* superiores a 150%.

Ao rendimento calculado, aplicou as percentagens também definidas na lei para determinar as comparticipações familiares. Daí resultaram comparticipações individualmente calculadas e que se traduziram num preço a pagar pelo serviço que poderia ir de 0,22 € a 1,47 € (valor máximo) por refeição.

Contudo, a câmara decidiu não considerar a isenção total de comparticipação familiar, como medida de co-responsabilização da família pela educação das crianças.

Por outro lado, a câmara não fixou o preço de custo ao aluno com valor diferente do preço de custo da confecção, uma vez que, sendo a comparticipação familiar efectuada em função dos rendimentos, tal não se justificava. No entanto, para o prolongamento, estabeleceu o preço de 17,5 € como valor máximo da comparticipação familiar, já que o custo real do serviço era mais elevado. Os escalões, as percentagens e o preço a pagar pelos dois serviços de apoio sócio-educativo eram os seguintes:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	80	0,22	10	63	5	5
2º	88	De 0,56 a 0,94	12,5	70	16,7	10
3º	44	1,47	15	43	17,46	12,5
4º	27	1,47	15	15	17,46	15
5º	4	1,47	17,5	4	17,46	15
6º	131	1,47	17,5	96	17,46	17,5
total	374	-	-	291		

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Em 10 das 30 escolas (33%) e para 651 das 3748 crianças (17,2%) do 1º ciclo existia este serviço de apoio sócio-educativo:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Total crianças carenciadas
30	3748	10	651	-	-	-
		33,3%	17,2%	-	-	-

Para o pôr em prática, a câmara recorreu também aos seus próprios estabelecimentos de educação que tinham as necessárias condições:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
30	10	8	1	-	-	1	-	-	10
-	33,3%	80%	10%	-	-	10%	-	-	100%

Com o mesmo critério utilizado no pré-escolar, a câmara decidiu manter o preço de custo da refeição ao aluno em 1,47 € e apoiava financeiramente os alunos considerados carenciados em função do escalão de rendimento *per capita* em que estavam inseridos.

Transporte

Não havia transporte organizado para as crianças do pré-escolar. Para o 1º ciclo, apenas uma escola e 17 crianças beneficiavam do transporte em carrinha da própria câmara:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
30	1	-	-	-	-
-	3,3%	-	-	-	-

Escolas do 1º ciclo e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
3846	17	7
	0,4%	0,2%

Auxílios económicos directos

No que respeita aos auxílios económicos directos, tal como são entendidos para os outros ciclos da escolaridade básica (refeições, livros e material escolar), a câmara municipal decidiu aplicar as modalidades previstas pelo ME para os outros ciclos da escolaridade básica. Assim, aplicou a filosofia subjacente ao Despacho nº 15459/ME/2001, atribuindo dois escalões, A e B, em função do rendimento *per capita* nele definido e determinando-lhes o apoio específico:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	153,38 €	187,55 €
Nº de alunos	803	131

Como se pode verificar no quadro seguinte, a comparticipação aos alunos carenciados do escalão A foi de 100% nas refeições e de 91% para livros e outro material escolar e, para os alunos do escalão B, a comparticipação foi de 62% na refeição e 46% para livros e material escolar:

Comparticipação da autarquia em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A (%)	Escalão B (%)
Livros e Material escolar	91%	46%
Refeições	100%	62%

Nesta matéria, a câmara pôs em prática, quer as competências formais que detinha, quer as acções que informalmente considerou necessárias. Conseguiu definir uma política coerente de apoio aos alunos carenciados, adoptando como critérios principais os previstos na legislação do pré-escolar e

dos 2º e 3º ciclos de escolaridade e, deste modo, introduziu equidade no tratamento do 1º ciclo.

Resumindo:

O Município N

- Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Apesar da oferta dos dois serviços ser universal, os respectivos beneficiários não ultrapassavam os 75%. Em ambos, a câmara tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou e tirou o máximo partido dos equipamentos instalados;

- Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo soluções novas e positivas que procuravam responder ao princípio da equidade.

- Procurou de forma muito clara, a mobilização de parceiros sociais (jardins e escolas do 1º ciclo e EB2,3) no domínio da alimentação, o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais (preços de custo de confecção bastante superiores aos preços fixados), mas tirou algumas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado (no pré-escolar), para os colmatar.

MUNICÍPIO O

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
44	1352	39	1119	1066
		88,6%	82,8%	78,8%

Verifica-se que quase 90% dos jardins oferecia o serviço de refeição e que este beneficiava 83% das crianças inscritas. Para disponibilizar o serviço, a autarquia tirava muito partido das condições logísticas existentes nos próprios jardins, utilizando a cozinha e o refeitório em 36 dos 44 existentes. Nos restantes, a autarquia recorreu aos equipamentos instalados em escolas do 1º ciclo:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
39	36	3	-	-	-	-	-	39
100%	92,3%	7,7%	-	-	-	-	-	100%

O custo de refeição à câmara era igual, quer se tratasse de confecção em escola, quer em jardim. Contudo, o custo fixado como preço à criança (1,08 €) era mais baixo do que o custo real da refeição à autarquia (2,04 €), mas apenas para as crianças que não foram incluídas em qualquer escalão de rendimento *per capita*, como veremos mais adiante. Ou seja, na prática, o preço fixado ao aluno correspondeu apenas ao preço a cobrar à criança não subsidiada e não como o montante sobre o qual iriam incidir os subsídios:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (min.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	Média	Preço às crianças
2,04 €	2,04 €	2,04 €	2,04 €	-	-	2,04 €	1,08 €

Sendo o preço médio da refeição 2,04 €, e sendo fixado como preço de custo ao aluno 1,08 €, a câmara participava com uma verba de 0,96 € em cada uma das refeições de cada criança:

Quanto ao serviço de prolongamento, verifica-se que autarquia o disponibilizou em 26 jardins, beneficiando 36% das crianças inscritas no pré-escolar:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
44	1352	26	488	505	27,43 €	50,00 €
-	-	59,1%	36,1%	37,4%	-	-

Apenas pouco mais de um terço das crianças inscritas beneficiava de prolongamento de horário. Para esta baixa frequência poderá ter contribuído o modo como os apoios sócio-educativos foram operacionalizados.

Para implementar estes apoios, a câmara estabeleceu 4 escalões, e não os 6 previstos pelo Despacho nº 300/97. Para a definição desses escalões e das correspondentes percentagens de comparticipação familiar também não aplicou as determinações legais.

Pelo contrário, definiu um escalão que correspondia a um rendimento *per capita* até 153,35 €, um outro que cobria as crianças não incluídas no primeiro e cuja capitação se situasse num valor igual ou inferior a 187,55 € e um outro para capitações superiores a este valor. Existia ainda um quarto escalão que tinha como limite de capitação os mesmos 153,35 € do primeiro, mas que isentava as famílias de qualquer pagamento.

No que respeita às percentagens de comparticipação familiar, a câmara decidiu aplicar uma percentagem fixa a cada escalão, respectivamente 0%, 22%, 42% e 53%. Estas percentagens incidiam sobre os preços de custo real dos dois serviços (2,04 € para a refeição e 50,00 € para o prolongamento) e deste modo determinou as comparticipações:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalaões (€)	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço) (1)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço) (1)
1º até 153,35	16	0	0	9	0	0
2º até 153,35	167	0,45	22	106	11,0	22
3º até 187,55	273	0,86	42	137	21,0	42
4º mais de 187,55	663	1,08	53	236	26,5	53
total	1119	-	-	488		

(1) Esta percentagem era calculada sobre o valor do custo real

Com este procedimento, a câmara procurou estabelecer um mesmo critério para o pré-escolar e para o 1º ciclo do ensino básico. Por isso, adoptou os valores *per capita* fixados pelo Despacho nº15459/2001 relativo aos apoios a prestar pelo ME aos alunos dos 2º e 3º ciclos. No entanto afastou-se do mesmo normativo no que concerne aos apoios a prestar, uma vez que, seguindo aquele normativo, os alunos com uma capitação até 153,35 € teriam todos direito à isenção da participação familiar (gratuidade) na refeição, o que não acontecia: a maioria das crianças inseridas naquele escalão pagava 0,45 € por refeição. Simultaneamente, com a mesma capitação, havia crianças isentas, sem que contudo se percebesse qual ou quais os critérios de distinção utilizados.

De qualquer forma, a reinterpretação das disposições legais e as correspondentes decisões conduziram a valores que não se afastavam muito dos que resultariam da aplicação individual das percentagens estabelecidas no Despacho 300/97. O que se pode concluir de significativo neste modo de operacionalização dos apoios sócio-educativos é a procura de uma igualdade de critérios entre o pré-escolar e os vários ciclos da escolaridade básica, ainda

que à custa de uma certa discricionariedade, não justificada, entre as crianças mais carenciadas.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Em 24 das 45 escolas (53%) e para 971 das 3846 crianças (25%) do 1º ciclo existia este serviço de apoio sócio-educativo. Os procedimentos aplicados foram, basicamente, os mesmos já referidos para o pré-escolar.

Para por em prática o serviço, a câmara tirou muito partido das condições logísticas criadas nas próprias escolas:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição
45	3846	24	971
		53,3%	25,2%

Em 23 das 24 escolas com serviço de alimentação, as refeições eram confeccionadas nas próprias escolas e, no restante caso, foi aproveitada a capacidade existente na EB2,3 vizinha:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
45	24	23	-	-	-	1	-	-	24
-	53,3%	95,8%	-	-	-	4,2%	-	-	100%

No que respeita à operacionalização do serviço, embora o custo real médio de confecção de cada refeição fosse de 2,04 €, a câmara decidiu fixar um preço de custo ao aluno não carenciado mais baixo (1,08 €) do que aquele valor, financiando assim a diferença correspondente para todas as crianças.

No entanto, no 1º ciclo, ao contrário de uma parte das crianças mais carenciadas do pré-escolar, não foi decidida a gratuitidade para os alunos inseridos no escalão A, como veremos adiante.

Custo de confecção e preço fixado das refeições

Custo de Confecção (média)	Preço Fixado (média)	Comparticipação autárquica por refeição (média)	Comparticipação mensal autárquica por refeição
2,04 €	1,08 €	0,96 €	21,12 €

Transporte

Quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, uma parte das crianças deste município beneficiou de transporte organizado sob a responsabilidade das juntas de freguesia.

Assim, 15 dos 44 jardins disponibilizavam transporte e, no 1º ciclo, 15 das 45 escolas também eram servidas por transporte. Em ambos os casos, o serviço era efectuado pelas respectivas juntas de freguesia que tinham a seu cargo a organização e as inerentes despesas.

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
44	-	15	-	-	-
-	-	34,1%	-	-	-

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
1352	389	-
	28,8%	-

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
45	-	15	-	-	-
-	-	33,3%	-	-	-

Escolas do 1º ciclo e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
3846	581	-
	15,1%	-

Auxílios económicos directos

No que respeita aos auxílios económicos directos, tal como são entendidos para os outros ciclos da escolaridade básica (refeições, livros e material escolar), a câmara municipal decidiu aplicar os mesmos critérios de escalonamento que fixou para as crianças da educação pré-escolar, uma vez que tinha como objectivo promover a uniformidade de tratamento para os apoios sócio-educativos de todos os níveis e ciclos de educação:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	Até 153,75 €	Até 187,55 €
Nº de alunos	827	176

A comparticipação da autarquia correspondeu ao pagamento de 58% e 21% do custo da refeição para, respectivamente, os alunos do escalão A e B, e de 100% e 50% para livros e material escolar, respectivamente para o A e B:

Comparticipação da autarquia em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A (%)	Escalão B (%)
Livros e Material escolar	100	50
Refeições	58	21

O procedimento aplicado aos alunos do 1º ciclo mais carenciados, no que respeita à alimentação, distanciou-os dos alunos dos 2º e 3º ciclos.

Resumindo:

O Município O

- Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) como estratégia de expansão da educação pré-

escolar. Apesar disso, os dois serviços não eram de oferta universal, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes mais baixos do que aqueles. Aproveitou e tirou bom partido dos equipamentos instalados;

- Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo soluções novas e próprias. No entanto, apesar de procurar estabelecer critérios uniformes para os apoios sócio-educativos do pré-escolar e do 1º ciclo, acabou por implementar soluções que prejudicaram a equidade, nomeadamente ao nível da alimentação das crianças mais carenciadas do 1º ciclo.

- Procurou de forma muito clara, a mobilização de jardins e escolas do 1º ciclo no domínio da alimentação, o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais (preços de custo de confecção bastante superiores aos preços fixados) contrabalançados pelas “vantagens de oportunidade” dos financiamentos a que o ME estava obrigado no pré-escolar.

MUNICÍPIO P

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
82	2872	68	832	874
		83%	29%	30%

A larga maioria dos jardins disponibilizava o serviço de refeições mas as crianças que beneficiavam dele representavam apenas 29% das inscritas. Para disponibilizar o serviço, a autarquia não tirava qualquer partido das condições logísticas existentes nos próprios jardins, na medida em que todo o serviço foi exclusivamente concessionado a empresas de restauração:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	Jl	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
68	-	-	68	-	-	-	-	68
100%	-	-	100%	-	-	-	-	100%

O custo da refeição era 2,21 € para a câmara e 1,22 € para o aluno não subsidiado:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

Jl (max.)	Jl (min.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	Empresa (max.)	Empresa (mín.)	Média	Preço às crianças
-	-	-	-	2,21 €	2,21 €	2,21 €	1,22 €

A câmara forneceu refeições a todos os jardins, mas no que respeita ao prolongamento de horário foram apenas abrangidos 40 jardins e 513 crianças.

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
82	2872	40	513	352	Não indicado	Não indicado
-	-	49%	18%	12%	-	-

Nesta componente a câmara desconhecia o preço a pagar por cada criança e o preço de custo do serviço. A sua comparticipação era feita através da colocação de monitores (59) e do pagamento de uma verba por cada aluno carenciado, tendo em atenção os seus próprios critérios de inserção das crianças em três escalões A, B e C. Deste modo, a autarquia pagava à entidade gestoras do serviço, que podia ser a direcção do jardim ou uma associação de pais, as verbas de 1,00 €, 0,75 € e 0,50 € mensais por cada criança inserida respectivamente nos escalões A, B ou C.

Para a determinação da comparticipação familiar nos dois serviços de apoio sócio-educativo, a autarquia decidiu estabelecer três escalões, não como estavam legalmente definidos, mas tendo como referencial os limites das capitações fixadas pelo ME para os alunos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico. Os escalões fixados, A, B e C, correspondiam aos seguintes rendimentos *per capita*: até 107,24 €, até 153,38 € e até 187,50 €. Determinou para cada escalão um preço fixo a pagar pelo aluno por cada refeição e um preço fixo a pagar pelos alunos considerados não carenciados (1,22 €), preço este superior ao praticado nos estabelecimentos de ensino em que o ME comparticipava:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	344	0,15	13	-	Não indicada	Não indicada
2º	84	0,25	20	-	Não indicada	Não indicada
3º	73	0,61	50	-	Não indicada	Não indicada
total	501	-	-	-		

Com este procedimento, a câmara não isentou qualquer criança do pagamento da refeição, mas também não determinou prejuízo para as famílias cujo rendimento se situasse para além dos 187,50 €, uma vez que, inseridos no 3º escalão do Despacho nº 300/97, poderiam vir a pagar a totalidade do preço fixados.

No prolongamento a situação era diferente, porque a câmara não assumiu a gestão deste apoio. Determinou a disponibilização dos monitores e atribuiu comparticipações (1,00 €, 0,75 € e 0,50 €) mensais por cada criança inserida em cada um dos referidos escalões.

A comparticipação dos pais e o preço de custo do serviço eram desconhecidos pela autarquia, uma vez que essa responsabilidade era delegada aos pais e aos jardins. Não havendo retorno da informação, nem controlo sobre os preços praticados, a autarquia não geria a componente nem sequer a política de apoio aos alunos carenciados.

Presumivelmente esses preços variavam de jardim para jardim, tal como os apoios, pelo que, neste domínio, a câmara não aplicava critérios que salvaguardassem as preocupações de equidade e de igualdade de tratamento entre crianças do mesmo município.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Em 85 das 104 escolas (82%) e para 5276 das 12126 crianças (44%) do 1º ciclo existia este serviço de apoio sócio-educativo. Esse serviço era executado em todas as escolas, exclusivamente, por uma empresa. O preço da refeição, 1,21 €, era muito inferior ao preço de custo, o que terá gerado um esforço financeiro muito elevado:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição
104	12126	85	5276
		82%	44%

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
104	85	-	-	85	-	-	-	-	85
-	82%	-	-	100%	-	-	-	-	100%

A câmara participava com um apoio financeiro de 1,21 € por cada refeição aos alunos não subsidiados, acrescido de uma percentagem por cada aluno inserido no respectivo escalão de carência:

Custo de confecção e preço fixado das refeições

Custo de Confecção (média)	Preço Fixado (média)	Comparticipação autárquica por refeição (média)	Comparticipação mensal autárquica por refeição
2,21 €	1,21 €	1,00 €	21,78 €

Transporte

Apenas existia transporte organizado no pré-escolar e no 1º ciclo para as crianças com necessidades educativas especiais: 19 no primeiro caso, e 58 no segundo. O transporte destas crianças era efectuado em carrinhas da câmara e o custo mensal por criança era de 168,80 €:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
82	17	-	-	-	-
-	20,7	-	-	-	-

Jardins de infância e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
2872	-	19
	-	0,66%

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas existentes	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
104	18	-	-	-	-
-	17,3	-	-	-	-

Escolas do 1º ciclo e nº de crianças transportadas

crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
12126	-	51
	-	0,4%

Auxílios económicos directos

No que respeita aos auxílios económicos directos, tal como são entendidos para os outros ciclos da escolaridade básica (refeições, livros e material escolar), a câmara municipal decidiu aplicar as modalidades previstas para os outros ciclos da escolaridade básica no Despacho nº 15459/2001. No entanto, embora considerando os dois limites *per capita* nele fixados para os escalões A e B (153,38 € e 187,50 €) a autarquia decidiu considerar um terceiro escalão. Assim, o primeiro escalão, A, incluiu as crianças das famílias com rendimento *per capita* até 107,24 € e os outros dois corresponderam às capitações determinadas no referido despacho.

Simultaneamente, a autarquia estabeleceu preços de custo variáveis consoante os escalões de carência.

Daqui resultou que, por refeição, cada criança carenciada dos escalões A, B e C, pagasse, respectivamente, 0,15 €, 0,25 € e 0,61 €. Para os livros e material escolar o procedimento não foi idêntico, uma vez que a verba fixada foi igual para os dois escalões:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B	C
Capitação (€)	Até 107,24 €	Até 153,38 €	Até 187,50 €
Nº de alunos	1983	1017	881

Comparticipação em auxílios económicos directos

	Comparticipação da autarquia		
	Escalão A (€)	Escalão B (€)	Escalão C (€)
Auxílios			
Livros	20	20	10
Material escolar	10	10	5
Refeições	2,06	1,96	1,60

Embora a câmara pretendesse aplicar a filosofia subjacente à legislação dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, tal não aconteceu. De facto, a introdução de um novo escalão para incluir as crianças com rendimento *per capita* até 107,24 €, veio subverter aquela filosofia, porque limitou imediatamente o conceito de pobreza a um rendimento muito menor do que o considerado e aplicado aos alunos dos outros ciclos.

Por outro lado, enquanto aquele conceito implicava a gratuitidade na refeição, nos livros e no material escolar, nos escalões definidos pela câmara tal não acontecia. Assim, no mesmo município e, até, no mesmo agrupamento de escolas, algumas crianças com capitação não superior a 153,38 € tinham a sua refeição gratuita e outras, com igual nível de carência, pagavam 0,25 €.

Resumindo:

O Município P

- Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo à educação pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário) de modo muito diferente: enquanto que para a alimentação tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes, no prolongamento de horário tal não acontecia, desconhecendo até os respectivos custos. Aliás, nesta componente, desresponsabilizou-se pelo apoio às crianças carenciadas. Também não aproveitou os equipamentos instalados;

- Embora cumprindo uma parte da legislação existente em matéria de apoios financeiros (lógica formal), introduziu soluções novas (“transgressões”) que contribuíram para o tratamento desigual de situações idênticas e que não acautelaram o princípio da equidade.

- Procurou a mobilização de parceiros sociais (jardins e associações de pais) na gestão da alimentação, mas para a confecção das refeições optou por a entregar, em regime de “monopólio”, a uma empresa o que terá implicado a ocorrência de défices orçamentais elevados (preços de custo de confecção bastante superiores aos preços fixados);

MUNICÍPIO Q

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
16	372	11	352	118
		68,8%	94,6%	31,7%

Esta câmara implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) na educação pré-escolar.

A refeição era fornecida a 11 dos 16 jardins existentes (quase 70%) e a 352 das 372 crianças (perto de 95%). O mesmo serviço foi alargado a mais crianças do que aquelas que figuravam no protocolo com o ME, porque a câmara utilizou dois critérios diferenciados para esses apoios tendo em atenção a entidade que os administrava. Ou seja, os jardins cujos apoios eram da administração directa da autarquia foram incluídos no protocolo e aqueles em que os apoios eram da responsabilidade de associações de pais não foram incluídos nesses protocolos. Nestes últimos, no entanto, a própria câmara contribuía com um apoio financeiro.

Para implementar os apoios sócio-educativos da sua responsabilidade directa, a câmara estabeleceu três escalões definidos de acordo com o rendimento *per capita* das famílias, tal como determinava o Despacho nº 300/97 e aplicou as percentagens aos respectivos rendimentos. No entanto, fixou uma comparticipação mínima de 6,5 € mensais para o 1º escalão e uma máxima de 24,7 € para as crianças inseridas em escalões acima do 3º, que correspondia ao pagamento da totalidade do preço fixado como custo ao aluno. Procedendo deste modo, a câmara não aplicou em todos os casos a percentagem individual da comparticipação a que “obrigava” a referida legislação.

Para os outros refeitórios, geridos pelas associações de pais, a câmara atribuiu um subsídio diário por aluno de 0,10 €:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	Jl	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
11	6	5	-	-	-	-	-	11
100%	54,5%	45,5	-	-	-	-	-	100%

O preço da refeição ao aluno era de 1,12 €, mas as associações de pais podiam praticar um preço mais baixo se assim o entendessem:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço às crianças

Jl (max.)	Jl (mín.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	média	Preço às crianças
Não conhecido	Não conhecido	Não conhecido	Não conhecido	Não conhecido	1,12 €

A estratégia utilizada para o fornecimento de refeições teve como mérito balizar o preço de custo máximo à criança, mas não acautelou a igualdade entre crianças dos diversos jardins, quer no que respeita ao escalonamento em função do rendimento familiar, quer em função da comparticipação individual em cada refeição.

Por outro lado, a câmara ao prescindir de um apoio concedido pelo ME a todas as crianças que usufruíam dos referidos apoios sociais, aumentou desnecessariamente os respectivos encargos financeiros bem como os das famílias que, no entanto, chamaram a si essa responsabilidade em “substituição” da câmara.

O mesmo sistema “dual” verificava-se no prolongamento de horário, sobre o qual não foram fornecidos dados:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
16	Não conhecido	Não conhecido	Não conhecido	Não conhecido	Não conhecido	Não conhecido
-	-	-	-	-	-	-

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

No 1º ciclo, eram poucas as escolas que ofereciam refeições (5 em 50) e poucas as crianças que delas puderam beneficiar (145 em 1255):

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
50	5	1255	145
	10%		11,5%

As refeições eram confeccionadas nas próprias escolas, mas tal como no pré-escolar, a respectiva gestão repartia-se entre a câmara e as associações de pais, consoante as escolas. A autarquia responsabilizava-se por duas e as outras três eram geridas pelos pais.

Também nestas refeições do 1º ciclo os preços podiam variar entre 1,12 € (preço das refeições da responsabilidade camarária) e um preço menor, se os pais assim considerassem necessário.

As associações de pais recebiam, tal como no pré-escolar, uma verba de 0,25 € por refeição atribuída pela câmara e, como não estabeleceram escalões para determinar o grau de carência dos alunos e definir uma diferente comparticipação, os casos de carência económica considerados graves eram analisados pelos serviços sociais da câmara que adoptaria então as soluções consideradas adequadas.

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
50	5	5	-	-	-	-	-	-	5
-	10%	100%	-	-	-	-	-	-	100%

Transporte

Não existia transporte para as crianças do pré-escolar. Quanto ao 1º ciclo, 23 crianças de 6 escolas beneficiavam de transporte concessionado:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
50	-	-	4	2	-
	-	-	8%	4%	-

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
1255	23	-
	1,8%	-

Auxílios económicos directos

No que respeita aos auxílios económicos directos (refeições, livros e outro material escolar), já referimos que a câmara não estabeleceu critérios de escalonamento dos alunos em função do rendimento do agregado familiar. Pelo contrário, atribuiu uma verba por aluno de 7,48 € como auxílio global para livros e material escolar, a ser gerido pelos responsáveis de cada escola.

Embora o princípio defendido pela câmara fosse o da escolaridade obrigatória e gratuita e, nessa medida, considerasse necessário o tratamento igualitário de todas as crianças, a aplicação deste procedimento pode ter posto em causa o apoio específico aos alunos mais carenciados e, por isso, pode não ter surtido o efeito desejado em relação ao princípio que o determinou. Por um lado porque resultaram procedimentos diferentes de escola para escola e, consequentemente, entre alunos, e por outro lado, porque não existindo qualquer outra verba inscrita especificamente para aquisição de materiais de desgaste necessários à actividade lectiva, a verba atribuída por aluno não cobria as despesas com a aquisição da totalidade de livros e materiais necessários a cada aluno.

Resumindo:**O Município Q**

- Implementou de forma muito limitada ambos os serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) no pré-escolar, mas utilizou critérios diferenciados de apoio conforme a entidade responsável por cada uma das entidades responsáveis pela respectiva gestão, não assumindo assim o poder regulatório que lhe competia, nem aproveitando totalmente o apoio do ME;

- Fez o aproveitamento possível dos equipamentos instalados mas não adoptou as orientações e determinações legais, o que levou a soluções que, embora se pretendessem adequadas aos contextos sócio-económicos, não acautelaram a pretendida equidade;

- Procurou mobilizar algumas associações de pais e escolas do 1º ciclo, mas não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de auxílios económicos directos aos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO R

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
92	2644	71	940	807
		77,2%	35,5%	30,5%

A câmara forneceu refeições em 71 dos 92 jardins, abrangendo cerca de 36% das crianças inscritas, embora no protocolo com o ME só tivesse previsto 30,5%. Para disponibilizar o serviço, a autarquia aproveitava não só as condições logísticas existentes nas escolas do 1º ciclo, mas também as cozinhas e refeitórios das EB2,3 e de muitas IPSS:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
71	1	20	-	39	11	-	-	71
100%	1,4%	28,2%	-	55%	15,5%	-	-	100%

Independentemente do custo de confecção por cada uma destas entidades, a câmara decidiu um preço do serviço às crianças de 1,20 €. Este preço era bastante inferior ao preço de custo da refeição mais elevado, praticado pelas IPSS:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (min.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	Média	Preço às crianças
1,20 €	1,20 €	1,20 €	1,20 €	1,44 €	1,44 €	2,25 €	2,25 €	1,50 €	1,20 €

A câmara também disponibilizou o serviço de prolongamento de horário a 28% das crianças inscritas, abrangendo 57% dos jardins:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
92	2644	53	753	590	42,00 €	Não indicado
-	-	57,6%	28,4%	57,6%	-	-

O preço fixado foi de 42,00 € mensais por criança, mas, atendendo a que cada família comparticipava em função do seu rendimento *per capita*, a grande maioria das crianças pagava um valor bastante menor:

Para a determinação da comparticipação familiar nos dois serviços, a autarquia estabeleceu os escalões em função do rendimento *per capita* do agregado familiar e aplicou percentagens a esse rendimento. Utilizou, portanto, os procedimentos legalmente previstos. Mas aplicou percentagens de comparticipação menores do que as que aquela previa para os três primeiros escalões: para o 1º escalão aplicou uma percentagem máxima de 5% em vez de 10%; para o 2º escalão aplicou uma percentagem máxima de 7,5%, em vez dos 12,5% e no 3º escalão aplicou o máximo de 12,5% em vez dos 15%. As comparticipações familiares que resultaram da aplicação destas percentagens foram as seguintes:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	487	De 0 a 0,20	De 0 a 5	375	De 0 a 2,5	Até 5
2º	116	De 0,21 a 0,52	De 5 a 7,5	93	De 2,5 a 8	Até 10
3º	207	De 0,53 a 1,20	De 10 a 12,5	169	De 8 a 21,4	Até 12,5
4º	38	De 1,21 a 1,50	15	37	De 21,4 a 42,0	Até 15
5º	91	1,50	De 15 a 17,5	79	42,0	Até 17,5
total	939	-	-	753		

Com esta reinterpretação das orientações e determinações legais, pode concluir-se que a câmara respondia à preocupação de fornecer os dois serviços com o menor custo possível para as famílias, numa tentativa conseguida de melhorar a equidade entre o pré-escolar e o ensino básico, sobretudo o 1º ciclo. No entanto, parecia existir uma contradição entre o preço máximo fixado (1,20 €) para a refeição e o preço máximo a pagar pelas

crianças situadas no último escalão: pagavam 33 € por mês, o que correspondia a 1,5 € por refeição diária.

Por outro lado, tendo em conta o montante dos apoios por criança (para refeições e prolongamento) do ME, as baixas percentagens de comparticipação familiar e os preços praticados pelas IPSS, pese embora o controlo exercido pela câmara sobre preços reais dos serviços, não é arriscado considerar-se que esta reinterpretação poderá ter originado saldos negativos mensais para a autarquia.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

A alimentação foi também considerada muito importante para o sucesso educativo dos alunos do 1º ciclo e, por isso, foi fixado o preço de 1,22 € por refeição, preço semelhante ao fixado no pré-escolar. No entanto, este serviço só atingiu 25% das crianças que o frequentavam. Tal como acontecia no pré-escolar, também aqui o preço fixado era bastante mais pequeno do que o preço de custo da confecção, nomeadamente no que dizia respeito às IPSS:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição
88	6596	62	1617
		70,5%	25%

Em 13 das 62 escolas com serviço de alimentação, as refeições eram confeccionadas nas próprias escolas e, nos outros casos, foi aproveitada a capacidade existente nas EB2,3 e nas IPSS. Estas últimas instituições representavam mais de metade da oferta:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Partic	Restaurante	
88	62	13	-	-	34	15	-	-	62
-	70,5	21%	-	-	54,8%	24,2%	-	-	100%

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
1,50 €	1,22 €	0,28 €	6,16 €

A refeição aos alunos do escalão A era fornecida gratuitamente e, para os do B, com um preço igual a 50% do preço fixado (0,61 €)

Transporte

Nenhuma criança do pré-escolar beneficiava de transporte organizado directamente sob a responsabilidade desta câmara.

No 1º ciclo, apenas as crianças com necessidades educativas especiais e as que residiam a mais de 3 quilómetros da escola beneficiavam de transporte em carrinhas da câmara ou através de empresas concessionadas:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
88	2	-	3	-	-
	2,3%	-	3,4%	-	-

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
6596	39	28
	0,6%	0,4%

Auxílios económicos directos

Também para este efeito a câmara decidiu que não devia afastar-se, quer do ponto de vista de critérios, quer do ponto de vista do tipo de apoio a prestar, do que estava legalmente definido para os 2º e 3º ciclos da escolaridade básica.

Assim, aplicou a filosofia subjacente ao Despacho nº 15459/2001 atribuindo dois escalões, A e B, em função do rendimento *per capita* do agregado familiar nele definido e atribuiu-lhes o correspondente apoio específico para as refeições e para livros e outro material escolar:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	Até 153,38 €	Até 187,50€
Nº de alunos	1658	314

Como se pode verificar no quadro seguinte, a câmara subsidiava a 100% e a 50% quer a refeição, quer os livros e material escolar dos alunos inseridos nos escalões A e B respectivamente. À semelhança do que estava previsto para os livros e material escolar a fornecer aos alunos dos outros ciclos da escolaridade básica, a câmara fixou uma verba de 25 € para o escalão A e 12,5 € para o escalão B:

Comparticipação em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão	Escalão
	A (€)	B (€)
Livros e Material escolar	25	12,5
Refeições	1,22 (100%)	0,61 (50%)

Resumindo:

O Município R

- Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) como estratégia de expansão da educação pré-escolar. Apesar disso, os dois serviços não eram de oferta universal, quer no pré-escolar, quer no 1º ciclo, mas tinha controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Aproveitou em parte os equipamentos instalados;
- Valorizou mais a lógica de acção formal do que a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo reinterpretações e soluções novas (“transgressões”) que procuravam responder positivamente ao princípio da equidade entre o pré-escolar e o básico;

- Procurou mobilizar exclusivamente os parceiros locais, jardins, escolas do 1º ciclo, e dos 2º e 3º ciclos e IPSS, no domínio da alimentação. No caso das IPSS, fê-lo perdendo algum controlo sobre custos, mas impondo regras nos preços aos utilizadores, cumprindo assim a sua função regulatória sobre os serviços prestados.

MUNICÍPIO S

Os dados que nos foram fornecidos por este município foram muito escassos e incompletos, tendo os respectivos responsáveis justificado a incapacidade organizativa interna com as vicissitudes decorrentes da (então) recente mudança do executivo municipal.

Ainda assim, foi-nos possível constatar que:

1º Existia apoio em alimentação para as crianças de um dos 15 jardins existentes, estando a respectiva confecção a cargo de uma IPSS. Não foi indicado o número de crianças que, nesse jardim, beneficiavam do serviço, mas sabemos que foram protocoladas 55. Quanto ao prolongamento de horário, a situação era idêntica: não foi indicado o número de crianças beneficiadas, embora estivessem protocoladas 131.

Em ambas as componentes não foram referidos valores sobre escalões de comparticipação familiar, custo dos serviços e preços às crianças.

2º Existia apoio em alimentação às crianças de uma das 37 escolas do 1º ciclo. O fornecimento da refeição era feito também através de uma IPSS.

3º Não foi referenciada a existência de qualquer tipo de transporte para as crianças do pré-escolar e do 1º ciclo, nem que existissem auxílios económicos directos aos alunos carenciados.

Na ausência de dados fornecidos pela autarquia, é impossível proceder à análise dos processos e dos resultados da gestão autárquica neste domínio da sua actividade.

MUNICÍPIO T

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
14	233	10	120	52
		71,4%	51,5%	22,3%

A maioria dos jardins disponibilizava o serviço de refeições abrangendo, no entanto, pouco mais de metade das crianças inscritas. Curiosamente, o protocolo com o ME referia um número bastante mais pequeno de crianças.

Para por em prática este serviço, atendendo a que os jardins não tinham condições logísticas (cozinha e refeitório), a câmara recorreu ao serviço de várias entidades:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
10	-	2	-	1	1	1	5	10
100%	-	20%	-	10%	10%	10%	50%	100%

A diversidade de fornecedores das refeições onerou bastante o custo real de cada refeição, sobretudo quando comparado com o preço de confecção nas escolas do 1º ciclo e do 2º e 3º ciclos:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	Partic (max.)	Partic (mín.)	Rest (max.)	Rest (mín.)	Média	Preço às crianças
1,44 €	1,44 €	3,00 €	3,00 €	1,44 €	1,44 €	3,00 €	3,00€	3,00 €	3,00€	1,61 €	0,00 €

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, foi implementado em 6 jardins, abrangendo 95 crianças. No entanto, tinham sido protocoladas 102

crianças o que demonstra que mais algumas crianças necessitavam dele, embora não se tenham inscrito:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
14	233	6	95	102	0,00 €	27,36 €
-	-	43%	41%	44%	-	-

Na gestão destes apoios sócio-educativos, câmara não determinou participações familiares, nem estabeleceu escalões, tal como estava legalmente definido, e, conseqüentemente, também não aplicou as percentagens de participação familiar previstas na mesma legislação. Pelo contrário, decidiu-se pela gratuidade de ambos para todas as crianças, independentemente do rendimento do respectivo agregado familiar, justificando esta decisão com a necessidade de se promover o aumento da frequência do pré-escolar.

Conclui-se que houve, da parte da câmara, uma estratégia de prioridade aos apoios ao pré-escolar com o menor custo possível para as famílias. No entanto, com o procedimento adoptado, a câmara introduziu alguma injustiça relativa já que o benefício foi igual para todas, quer para aquelas que necessitam da gratuidade, quer para as que dela não necessitavam.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

No 1º ciclo, as refeições abrangiam 9 das 38 escolas e 95 das 481 crianças inscritas. A câmara aproveitava apenas as condições logísticas existentes em duas escolas. Nas restantes, tal como no pré-escolar, a câmara recorreu aos serviços de restaurantes e da Eb2,3:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
38	9	481	95
	23,6%		20%

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
38	9	2	-	-	-	1	-	6	9
-	23,6%	22%	-	-	-	11%	-	67%	100%

Também no 1º ciclo, a câmara decidiu a gratuidade das refeições, independentemente do seu custo e da situação económica dos agregados familiares. Esta política camarária sustentava-se na defesa do princípio da gratuidade da escolaridade básica, mas esta “igualdade” introduzia alguma injustiça relativa já que o benefício destes apoios não abrangia todas as escolas e crianças, nem tinha em conta as diferenças nos respectivos rendimentos *per capita*.

Transporte

Dez dos 14 jardins eram servidos pelo transporte disponibilizado pela câmara:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
14	1	2	6	-	1
	7,1%	14,2%	43,6%	-	7,5%

Crianças do pré-escolar transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
481	105	1
	22%	0,2%

No 1º ciclo, o serviço de transporte também existia para 13 das 38 escolas, abrangendo um terço das crianças:

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
481	159	6
	33,1%	1,2%

Auxílios económicos directos

Também neste domínio a autarquia exerceu as competências que detinha de acordo com o princípio da gratuidade. Por isso, não estabeleceu critérios de escalonamento dos alunos em função do rendimento *per capita* dos respectivos agregados familiares, nem atribuiu qualquer tipo de apoio individualizado para livros e material escolar. Sempre que ocorriam casos especiais de pobreza, tal como no pré-escolar, esses casos eram analisados pelos serviços sociais da autarquia e era iniciado um processo de apoio familiar específico variável em função da situação concreta.

No entanto, significativamente, a câmara atribuía 10 € por aluno a cada escola, não tanto para material escolar e livros, mas para material de desgaste necessário às actividades lectivas.

Quanto aos apoios à alimentação, a câmara considerou-os na modalidade de apoio genérico igual para todos os alunos, até porque, na sua opinião, a maioria das crianças que necessitavam da refeição, tinham direito à isenção de pagamento na medida em que, para cumprir a escolaridade obrigatória, tinham sido deslocadas da sua área de residência

Resumindo:

O Município T

- Implementou gratuitamente ambos os serviços de apoio sócio-educativo do pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário) assumindo assim uma “interpretação limite” do seu poder regulatório;

- Fez o aproveitamento possível dos escassos equipamentos instalados e teve que recorrer aos serviços de empresas de restauração. Em qualquer dos casos procurou mobilizar algumas escolas do 1º ciclo e jardins.

- Não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados. Em matéria de auxílios económicos directos, sobrevalorizou a defesa do princípio da igualdade relativamente ao princípio da equidade, pelo que pode ter induzido alguma injustiça junto dos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO U

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
4	49	4	49	49
		100%	100%	100%

Todos os jardins disponibilizavam o serviço de refeições abrangendo a totalidade das crianças inscritas. Curiosamente, o protocolo com o ME referia exactamente o mesmo número de crianças (49).

Para por em prática este serviço, atendendo a que os jardins não tinham condições logísticas (cozinha ou refeitório), a câmara recorreu ao serviço da EB2,3 em dois casos e a uma IPSS nos outros dois:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
4	-	-	-	2	2	-	-	4
100%	-	-	-	50%	50%	-	-	100%

Como veremos mais adiante, esta solução onerou bastante o custo real de cada refeição:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	Partic (max.)	Partic (mín.)	Rest (max.)	Rest (mín.)	Média	Preço às crianças
-	-	1,50 €	1,50 €	1,50 €	1,50 €	-	-	-	-	1,50 €	1,00 €

As crianças “pagavam”, por cada refeição, um preço inferior ao preço de custo do serviço para a câmara.

Na realidade, a câmara operacionalizava este serviço de modo “sui generis”: a refeição era gratuita na medida em que considerava aquele valor (1,00 €) como o valor a pagar pelo “prolongamento de horário do almoço”, ou

seja, como valor a pagar pelo acompanhamento das crianças durante o período de refeição, que, como já se disse, não era efectuado nos próprios jardins.

Sendo assim, o serviço de prolongamento de horário foi implementado nos mesmos jardins e para as mesmas crianças que, aliás, também constavam no respectivo protocolo com o ME:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
4	49	4	49	49	22,00 €	76,78 €
-	-	100%	100%	100%	-	-

O custo real desse acompanhamento durante a refeição era muito superior ao preço fixado ao aluno, sendo a diferença entre o preço mensal fixado por criança e o valor da comparticipação mensal por criança do ME de cerca de 54 €.

Na gestão destes apoios sócio-educativos, câmara não determinou comparticipações familiares, nem estabeleceu escalões, tal como estava legalmente definido, e, conseqüentemente, também não aplicou as percentagens de comparticipação familiar previstas na mesma legislação. Pelo contrário, decidiu fixar um valor, equivalente ao preço de custo à criança por refeição e por prolongamento (1,00 €).

Deste modo, a câmara conseguiu que cada criança beneficiasse sempre de uma comparticipação autárquica, independentemente da situação económica familiar, daí resultando um enorme encargo financeiro para a autarquia na medida em que o serviço de refeição por criança lhe custava, por mês, 87,8 € e apenas recebia do ME 54,25 €.

Conclui-se que houve, da parte da câmara, uma estratégia de prioridade aos apoios ao pré-escolar com o menor custo possível para as famílias. No entanto, com o procedimento adoptado, a câmara introduziu alguma injustiça relativa já que o benefício foi igual para todas, quer para aquelas que necessitam da gratuitidade, quer para as que dela não necessitavam.

O saldo negativo que resultava deste procedimento seria ainda maior se a autarquia não recebesse a verba destinada ao prolongamento de horário

(entendido como todo o período de tempo em que as crianças permanecem nos jardins após as actividades educativas, o que neste caso, não ocorria) e se o serviço fosse assegurado durante os 12 meses por ano previstos no protocolo com o ME.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Neste município, nenhuma criança do 1º ciclo beneficiava do serviço de refeições.

Ao contrário do pré-escolar, tal facto mostra bem a falta de conjugação das políticas de apoio sócio-educativo aos níveis nacional e local no 1º ciclo da escolaridade básica obrigatória.

Ao mesmo tempo, tal facto também ilustra os diferentes pontos de vista autárquicos sobre os princípios que regem a escolaridade básica e os diferentes papéis que os municípios desempenham na construção das políticas educativas.

Transporte

No pré-escolar não havia crianças transportadas em qualquer um dos jardins de infância.

No 1º ciclo, o serviço de transporte abrangia apenas 7 crianças, não tendo sido indicado pela autarquia qual o meio de transporte utilizado:

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
139	7	-
	5%	-

Auxílios económicos directos

Também neste domínio a autarquia exerceu as competências que detinha de acordo com a sua própria interpretação do princípio da igualdade.

Por isso, não estabeleceu critérios de escalonamento dos alunos em função do rendimento *per capita* dos respectivos agregados familiares, nem atribuiu qualquer tipo de apoio individualizado para livros e material escolar. Quando uma criança era considerada pelos serviços sociais da câmara como muito carenciada, estes, no âmbito do Projecto de Luta Contra a Pobreza, responsabilizar-se-iam pela atribuição de apoios específicos.

Resumindo:

O Município U

- Universalizou “gratuitamente” o serviço de alimentação, mas a interpretação que fez do prolongamento de horário foi enviesada relativamente às respectivas orientações e regras. A gestão financeira de ambas as componentes de apoio sócio-educativo, norteadas pelo princípio da igualdade, deu origem a défices significativos, mesmo beneficiando de “vantagens de oportunidade” concedidas pelos protocolos com o ME;

- Face à inexistência de equipamentos instalados nos jardins e nas escolas do 1º ciclo, teve que recorrer a serviços que oneraram muito o fornecimento das refeições. No 1º ciclo decidiu não atribuir qualquer espécie de apoio à alimentação.

- Não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados.

MUNICÍPIO V

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
8	194	5	51	71
		63%	26,3%	36,5%

A câmara forneceu refeições em cinco dos oito jardins. Mesmo assim, eram poucas as crianças que beneficiavam deste serviço (26,3%). Aliás, também eram poucas relativamente às previstas no protocolo com o ME.

Para disponibilizar o serviço, a autarquia não aproveitava as condições logísticas existentes nalguns jardins (existiam dois jardins com cozinha e um com refeitório) preferindo, por razões de economia de escala, a EB2,3, as IPSS, os serviços particulares e de restauração:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
5	-	-	-	3	1	1	-	5
100%	-	-	-	60%	20%	20%	-	100%

Embora o custo de confecção variasse entre 1,40 € e 2,99 €, em função da entidade confeccionadora, a câmara decidiu que o serviço era gratuito para todas as crianças:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (min.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	Média	Preço às crianças
-	-	-	-	1,40 €	1,40 €	2,99 €	2,99 €	2,20 €	0,00 €

A câmara também disponibilizou o serviço de prolongamento de horário, mas neste caso o serviço beneficiava apenas um dos oito jardins, por sinal o que maior número de alunos tinha:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
8	194	1	80	142	0 €	Não indicado
-	-	12,5%	41,2%	72%	-	-

Também aqui, a diferença entre o número de crianças com prolongamento e o número de crianças referidas no protocolo revela que, por diversas razões, não foi possível à câmara implementar o serviço noutros jardins, conforme seria seu desejo.

Assim, para mais de metade das crianças que frequentavam o pré-escolar, mesmo que esse serviço constituísse uma prioridade das respectivas famílias, o prolongamento de horário não lhes foi disponibilizado. Atendendo a que nem todas as crianças inscritas, no jardim que o oferecia, dele usufruíam, parece possível concluir-se que não seriam razões económicas a determinar tal situação.

Como já referimos, ambos os serviços de apoio sócio-educativo eram gratuitos. Por isso, a câmara não estabeleceu os escalões, nem aplicou as percentagens de comparticipação familiar previstas na legislação.

Pelo contrário, decidiu a gratuitidade independentemente dos rendimentos económicos de cada família. Esta estratégia, justificada pela necessidade de induzir o aumento da frequência, não foi seguida de outras medidas que facilitassem a mobilidade das crianças e, assim, permitissem o fornecimento dos serviços a um maior número.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Tal como no pré-escolar, era muito pequeno o número de escolas e de crianças do 1º ciclo que beneficiavam da refeição: apenas 10 das 68 escolas existentes, servindo apenas 5% das crianças:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Total Crianças carenciadas
68	1131	10	54	399	68	467
		5,9%	4,8%	35,3%	6%	41,3%

Numa das 10 escolas a refeição era confeccionada nas suas próprias instalações e nos outros casos a confecção era feita em IPSS, por particulares, numa EB2,3 e numa EB3,S.

Por esse facto, o preço de custo variava entre 1,32 € e 2,99 €:

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Partic	Restaurante	
68	10	1	-	-	2	2	5	-	10
-	14,7%	10%	-	-	20%	20%	50%	-	100%

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
1,90 €	0,00 €	1,90 €	41,90 €

Tendo como prioridade a alimentação no 1º ciclo, a câmara fornecia um suplemento alimentar a todos os alunos que se traduziu num enorme encargo financeiro. Este suplemento alimentar era servido por estabelecimentos de restauração, particulares, escolas e pelos próprios serviços camarários. Cada suplemento custava 0,75 €, se fosse fornecido pelos serviços sociais da câmara, e 1,00 € se fosse servido pelas outras entidades.

Transporte

Para as crianças do pré-escolar não existia transporte organizado e no 1º ciclo o serviço abrangia apenas 5% das crianças inscritas:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
68	1	-	5	5	1
	1,5%	-	7,4%	7,4%	1,5%

É de notar que para 22 das 58 crianças transportados era usado o táxi:

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
1131	58	3
	5,1%	0%

Auxílios económicos directos

Para este efeito, a câmara decidiu que não devia afastar-se, quer do ponto de vista de critérios, quer do ponto de vista do tipo de apoio a prestar, do que estava legalmente definido para os 2º e 3º ciclos da escolaridade básica.

Assim, aplicou a filosofia subjacente ao Despacho nº 15459/2001 atribuindo dois escalões, A e B, em função do rendimento *per capita* do agregado familiar nele definido e atribuiu aos alunos o correspondente apoio específico para livros e material escolar. Curiosamente, esta verba era paga através de cheque directamente às famílias

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	Até 153,75 €	Até 188,00€
Nº de alunos	399	68

Comparticipação da autarquia em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A (€/%)	Escalão B (€/%)
Livros e material escolar	37,50 €	25,00€
Refeições	1,90 € (100%)	1,90 € (100%)

Resumindo:

O Município V

- Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) de forma limitada e desequilibrada, mas com controlo de custos de confecção e gratuitos aos utentes.

- Valorizou tanto a lógica de acção formal como a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo reinterpretações e soluções novas (“transgressões”) que procuravam responder positivamente ao princípio da equidade entre o pré-escolar e o básico;

- Procurou mobilizar alguns parceiros locais (jardins, escolas do 1º ciclo, IPSS e EB2,3), no domínio da alimentação (para fornecimento universalizado de um complemento alimentar) e adoptou como critério para os alunos carenciados do 1º ciclo um tratamento idêntico ao dos alunos dos outros ciclos da escolaridade básica. No entanto, uma vez que o serviço de refeições aos alunos do 1º ciclo abrangeu poucas escolas, a grande maioria destes alunos viu restringido esse direito.

MUNICÍPIO W

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
39	795	2	44	44
		5%	5,5%	5,5%

A câmara forneceu refeições apenas em dois dos 39 jardins, abrangendo 5,5% das crianças inscritas, tal como estava previsto no protocolo com o ME. Para disponibilizar o serviço, a autarquia não aproveitava as condições logísticas existentes nalguns jardins (dispunha de 9 jardins com cozinha e 4 com refeitório) preferindo, por razões de economia de escala, as EB2,3:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
2	-	-	-	-	2	-	-	2
100%	-	-	-	-	100%	-	-	100%

De acordo com o custo de confecção por cada uma destas entidades, a câmara decidiu um preço do serviço às crianças de 1,50 €:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (min.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	Média	Preço às crianças
-	-	-	-	1,50 €	1,50 €	-	-	1,50 €	1,50 €

A câmara também disponibilizou o serviço de prolongamento de horário nos mesmos jardins que tinham a refeição, mas neste caso o serviço beneficiava mais crianças:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
39	795	2	56	56	26,74 €	26,74 €
-	-	5%	7%	7%	-	-

O preço fixado foi de 26,74 € mensais por criança, mas, atendendo a que cada família participava em função do seu rendimento *per capita*, a grande maioria das crianças pagava um valor bastante menor:

Para a determinação da comparticipação familiar nos dois serviços, a autarquia estabeleceu os escalões em função do rendimento *per capita* do agregado familiar e aplicou percentagens a esse rendimento, conforme o previsto na lei. Daí resultaram comparticipações individualmente calculadas e que se traduziam num preço a pagar pelo serviço que poderia ir de 0 € a 1,50 € (valor máximo) por refeição e de 0 € a 26,74 € para o prolongamento:

Modo de operacionalização das refeições e prolongamento de horário

Escalões	Refeição			Prolongamento		
	Crianças	Comparticipação dos pais por refeição (€)	Comparticipação dos pais (% relativa ao preço)	Crianças	Comparticipação mensal dos pais (€)	Comparticipação mensal dos pais (% relativa ao preço)
1º	26	De 0 a 0,45	De 0 a 10	18	Até 5	Até 5
2º	3	De 0,56 a 0,94	até 12,5	18	Até 16,7	Até 10
3º	3	1,50	Até 15	3	26,74	Até 12,5
4º	7	1,50	15	6	26,74	15
5º	3	1,50	17,5	6	26,74	15
6º	2	1,50	17,5	5	26,74	17,5
total	44	-	-	56		

Pode concluir-se que, não tendo havido diferença entre o custo real do serviço e o preço a pagar pelas crianças, a comparticipação camarária era mínima: incidia na diferença entre os 27,45 € mensais da comparticipação do ME e os 33,00 € (no caso de o serviço de alimentação ter funcionado 22 dias por mês).

Esta diferença era, no entanto, compensada pelo facto dos protocolos estipularem o financiamento do ME durante 12 meses. Como os serviços se realizavam durante um período de tempo menor (por exemplo, no caso das refeições, as EB2,3 que as confeccionavam não funcionavam fora dos períodos

lectivos dos alunos), a despesa camarária era coberta pelos financiamentos do ME.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Tal como no pré-escolar, era muito pequeno o número de escolas e de crianças do 1º ciclo que beneficiavam da refeição. Pelas razões referidas, também aqui o serviço era prestado pelas EB2,3. Não foi possível determinar o número de alunos que beneficiavam da refeição, uma vez que não foi preenchido este ponto nos respectivos questionários. Também nos mapas estatísticos enviados, para efeitos financeiros, pelas escolas EB2,3 aos serviços do ME, não existia indicação de que fosse fornecida a refeição a outras crianças que não fossem as que frequentavam essas escolas.

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição	Crianças Escalão A	Crianças Escalão B	Total Crianças carenciadas
89	2080	4	N/ indicado	574	40	614
		4,5%	25%	27,6%	1,9%	29,5%

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Partic	Restaurante	
89	4	-	-	-	-	4	-	-	4
-	4,5%	-	-	-	-	100%	-	-	100%

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
1,50 €	1,50 €	1,50 €	33,00 €

Transporte

Neste município, algumas crianças da educação pré-escolar e do 1º ciclo beneficiavam de transporte organizado.

No primeiro caso, o transporte servia 4 jardins e era da responsabilidade das juntas de freguesia, por meio de carrinhas próprias:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
39	-	4	-	-	-
	-	10,3%	-	-	-

Crianças do pré-escolar transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
795	50	-
	6%	-

No 1º ciclo, para além das juntas de freguesia, também a câmara disponibilizava transportes a alunos de 9 escolas utilizando carrinhas próprias e concessionando o serviço a empresas:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
89	2	4	7	-	-
	2,2%	4,5%	7,9%	-	-

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
2080	141	5
	6,8%	0,2%

Auxílios económicos directos

Também para este efeito, a câmara decidiu que não devia afastar-se, quer do ponto de vista de critérios, quer do ponto de vista do tipo de apoio a prestar, do que estava legalmente definido para os 2º e 3º ciclos da escolaridade básica.

Assim, aplicou a filosofia subjacente ao Despacho nº 15459/2001 atribuindo dois escalões, A e B, em função do rendimento *per capita* do

agregado familiar nele definido (arredondaram por defeito para 150 e 180 €, respectivamente) e atribuiu-lhes o correspondente apoio específico para as refeições e para livros. Não o fez para o material escolar porque entendeu que a sua participação devia abranger a totalidade dos alunos.

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	Até 150 €	Até 180€
Nº de alunos	574	40

Como se pode verificar no quadro seguinte, a câmara subsidiava a 100% e a 50% a refeição dos alunos inseridos nos escalões A e B respectivamente.

No que respeita a livros, decidiu fixar o valor da comparticipação máxima em 20 € e atribuiu ao escalão B metade desse valor. Para material escolar, embora não tenha atribuído qualquer verba específica para os alunos mais carenciados, universalizou uma comparticipação de 5 € por aluno e por ano:

Comparticipação em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A	Escalão B
	(€/%)	(€/%)
Livros	20 €	10 €
Refeições	1,50 € (100%)	0,80 € (50%)

Resumindo:

O Município W

- Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) de forma limitada, mas com controlo de custos de confecção e preços fixados aos utentes. Não aproveitou os equipamentos instalados;

- Valorizou mais a lógica de acção formal do que a lógica de acção informal, cumprindo uma boa parte da legislação existente, mas introduzindo reinterpretções e soluções novas (“transgressões”) que procuravam responder positivamente ao princípio da equidade entre o pré-escolar e o básico;

- Procurou mobilizar alguns parceiros locais (jardins, escolas do 1º ciclo, e EB2,3), no domínio da alimentação e adoptou como critério para os alunos carenciados do 1º ciclo um tratamento idêntico ao dos alunos dos outros ciclos da escolaridade básica. No entanto, uma vez que o serviço de refeições aos alunos do 1º ciclo abrangeu poucas escolas, a grande maioria destes alunos viu restringido esse direito.

MUNICÍPIO X

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças a frequentar	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
3	105	3	75	71
-	-	100%	72,9%	67,6%

A câmara forneceu refeições a todos os jardins. Mesmo assim, as crianças que beneficiavam deste serviço não iam além dos 73%. Como veremos adiante, entre as várias razões que podem explicar esta diferença entre a “oferta” e a “procura” pode ter sido determinante a razão económica.

Para disponibilizar o serviço, a autarquia apenas aproveitava as condições logísticas existentes num jardim, tendo que recorrer nos outros dois à EB2,3:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
3	1	-	-	-	2	-	-	3
100%	33,3 %	-	-	-	66,7%	-	-	100%

Embora o custo de confecção variasse em função da entidade confeccionadora, sendo o preço mais baixo o que correspondia à EB2,3 (1,44 €), a câmara decidiu que o preço às crianças era de 1,22 €:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

JI (max.)	JI (min.)	1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	Média	Preço às crianças
1,73 €	1,73 €	-	-	1,44 €	1,44 €	-	-	1,59 €	1,22 €

A câmara também disponibilizou o serviço de prolongamento de horário, aos três jardins, sendo que um pouco mais de metade das crianças inscritas o frequentavam:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
3	194	3	103	103	0 €	39,00 €
-	-	100%	53,1%	53,1%	-	-

O prolongamento foi considerado prioritário para a estratégia de desenvolvimento deste subsistema no município. Por isso a câmara, com o acordo dos parceiros, decidiu que todos funcionavam até às 18.00 horas e que a respectiva frequência seria gratuita, apesar do elevado custo para a autarquia (39,00 € mensais, por criança).

Para operacionalizar estes dois serviços de apoio sócio-educativo, a câmara não estabeleceu os escalões, nem aplicou as percentagens de comparticipação familiar previstas na legislação.

Pelo contrário, estabeleceu critérios próprios, muito ligados ao contexto social local, para isenção de pagamento e definiu que as crianças não incluídas nesses critérios pagariam o valor estipulado de 1,22 € por refeição.

Assim, a isenção de pagamento foi considerada necessária para as crianças filhas de mães solteiras, para as famílias com mais do que um filho em escolaridade, para as famílias inseridas no programa de Rendimento Mínimo Garantido e para as crianças que viviam com os avós.

Como se verifica, os critérios utilizados, à excepção das famílias inseridas no RMG, não tinham qualquer referencial indexado aos rendimentos *per capita* da família. POR outro lado, para as restantes crianças que beneficiavam da refeição, a análise dos rendimentos não foi efectuada o que pode explicar as diferenças entre a “oferta” e a “procura” a que nos referimos antes.

Por outro lado, o prolongamento de horário, que poderia não ser necessário para todas as famílias, adquiriu maior importância que a alimentação, e, por conseguinte, foi considerado gratuito.

Para além desta gratuitidade, a câmara decidiu ainda atribuir às crianças que tinham o prolongamento, um lanche individual no valor de 0,50 €.

Embora justificada pela estratégia política de desenvolvimento global do pré-escolar, esta operacionalização dos apoios sócio-educativos pode ter posto em causa a igualdade de tratamento das crianças do concelho, favorecendo as de maiores rendimentos em detrimento das mais carenciadas. Aliás, tendo em consideração que a comparticipação do ME era de 27,45 € e de 26,80 €, respectivamente por refeição e por prolongamento durante 12 meses, o saldo positivo permitiria, quiçá, considerar critérios que possibilitassem outros custos de refeição.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

Era muito pequeno o número de escolas e de crianças do 1º ciclo que beneficiavam da refeição: apenas 4 das 16 escolas existentes, servindo somente 8,4% das crianças:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas existentes	Crianças a frequentar	Escolas com refeição	Crianças com refeição
16	297	4	25
		25%	8,4%

Em duas escolas a refeição era confeccionada nas próprias instalações e nas outras duas a confecção era feita numa EB2,3

O preço de custo da refeição, bem como o preço fixado ao aluno, eram iguais aos da refeição no pré-escolar.

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Partic	Restaurante	
16	4	2	-	-	-	2	-	-	4
-	25%	50%	-	-	-	50%	-	-	100%

Tal como no pré-escolar, não havia escalões de comparticipação das famílias carenciadas. Por isso, os alunos pagavam 1,22 € pela refeição, à excepção dos

alunos que, por força da não existência de escola na área de residência, tinham que ser deslocados. Estes, para além do transporte, beneficiavam da refeição gratuitamente.

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
1,44 €	1,22 €	0,22 €	4,80 €

Transporte

Todas as crianças do pré-escolar (194) eram transportadas gratuitamente. Os jardins funcionavam das 9.00 horas às 18.00 horas e, por isso, era necessário o transporte. Para implementar essa cobertura a câmara disponibilizava o meio e seis funcionários que faziam o acompanhamento das crianças durante o trajecto. O custo deste serviço era elevado, cerca de 10 € por criança, mas tornou-se numa medida impulsionadora do desenvolvimento do subsistema.

No 1º ciclo, o transporte era assegurado apenas a 23 crianças, através de carrinha da câmara ou de transporte concessionado:

Escolas do 1º ciclo e tipo de transporte utilizado

Escolas	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
16	1	-	1	-	-
	6,3%	-	6,3%	-	-

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
297	23	-
	7,7%	-

Auxílios económicos directos

No que respeita ao auxílios económicos directos, tal como são entendidos nos 2º e 3º ciclos da escolaridade básica (refeições, livros e outro material escolar), a câmara não estabeleceu critérios de escalonamento dos alunos em função do rendimento do agregado familiar porque não considerou esta vertente de apoio.

Também não definiu qual o tipo de apoio a prestar.

Atribuiu a cada escola uma verba de 25 € por aluno que frequentava cada uma das escolas, para ser gerida pelo respectivo professor responsável, em função das necessidades que este considerasse prioritárias. Assim, cada escola fez a gestão dessas verbas de acordo com critérios que definiu, sem qualquer intervenção ou conhecimento da autarquia.

Para além desta verba, a câmara atribuiu a cada escola uma outra de 100 € por sala, para material de desgaste e de limpeza. Na realidade, as verbas destinavam-se a fins distintos, mas tendo em consideração os inúmeros materiais necessários (papel, giz, produtos de limpeza, de higiene, etc.) para o funcionamento anual de uma escola, mesmo pequena, pode-se questionar se os 25 € seriam de facto utilizados em livros e material escolar que passasse a pertencer a cada aluno.

Resumindo:

O Município X

- Implementou os dois serviços de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) de forma completa, com controlo de custos de confecção, mas com uma “política de preços” aos utentes desequilibrada.

- Valorizou quase exclusivamente a lógica de acção informal, não cumprindo uma boa parte das orientações e regras existentes, e introduzindo reinterpretções e soluções novas (“transgressões”) que procuravam responder positivamente aos problemas do contexto;

- Procurou mobilizar alguns parceiros locais (jardins, escolas do 1º ciclo, e EB2,3), no domínio da alimentação e adoptou critérios não relacionados com o rendimento económico familiar para operacionalizar os apoios sócio-educativos.

MUNICÍPIO Y

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
22	289	20	236	248
		91%	81,7%	85,8%

A quase totalidade dos jardins disponibilizava o serviço de refeições abrangendo mais de 80% das crianças inscritas, em consonância com o protocolo com o ME.

Nesta cobertura quase total, atendendo a que os jardins não tinham condições logísticas (nenhum dispunha de cozinha), a câmara recorreu sobretudo ao serviço de instituições privadas de solidariedade social:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
20	-	-	-	15	2	-	3	20
100%	-	-	-	75%	10%	-	15%	100%

A diversidade de fornecedores das refeições fez variar bastante o custo real de cada refeição. A refeição confeccionada em restaurante era muito mais cara do que as restantes, sendo o preço mais baixo o praticado pelas IPSS:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	Partic (max.)	Partic (mín.)	Rest (max.)	Rest (mín.)	Média	Preço às crianças
-	-	1,24 €	1,24 €	1,40	1,40 €	-	-	2,50 €	2,50€	1,70 €	0,00 €

Apesar desta variação de preços de custo, a câmara decidiu que as refeições eram gratuitas.

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, foi implementado apenas em 9 dos 22 jardins, abrangendo 129 crianças. No entanto, tinham sido

protocoladas 144 crianças, o que demonstra que mais algumas crianças necessitavam dele, embora não se tenham inscrito:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
22	289	9	129	144	0,00 €	27,36 €
-	-	40,9%	44,6%	49,8%	-	-

O prolongamento de horário só foi fornecido nos jardins das zonas mais rurais, onde a câmara pretendia desenvolver a cultura de frequência da educação pré-escolar. Daí ter decidido que também este serviço fosse gratuito.

Esta estratégia, no entanto, apenas beneficiou nove jardins e “esqueceu” que, nas áreas urbanas, há maiores dificuldades das famílias compatibilizarem os seus horários com os horários de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Na gestão destes apoios sócio-educativos, câmara não determinou participações familiares, nem estabeleceu escalões, tal como estava legalmente definido, e, conseqüentemente, também não aplicou as percentagens de participação familiar previstas na mesma legislação.

Pelo contrário, decidiu-se pela gratuidade de ambos para todas as crianças, independentemente do rendimento do respectivo agregado familiar, justificando esta decisão com a necessidade de se promover o aumento da frequência do pré-escolar.

Como consequência desta estratégia para os dois tipos de apoio sócio-educativo, a câmara, ao não incluir os jardins da área urbana, criou uma divisão questionável do ponto de vista da igualdade de oportunidades e da equidade de tratamento das crianças. Na parte urbana do município viviam famílias tão ou mais carenciadas que as das zonas rurais.

Por outro lado, houve, da parte da câmara, uma estratégia de prioridade aos apoios ao pré-escolar com o menor custo possível para as famílias. No entanto, com o procedimento adoptado, a câmara introduziu também uma injustiça relativa à situação económica das famílias, já que o benefício foi igual para todas, quer para aquelas que necessitavam da gratuidade, quer para as que dela não necessitavam.

De qualquer modo, a autarquia gastou, só em refeições, cerca de 47.000,00 € durante os 10 meses de funcionamento do serviço. No entanto, a comparticipação do ME cobria essa despesa na medida em que comparticipava com 27,45 € por criança, por mês, durante 12 meses. O mesmo acontecia com o prolongamento de horário.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

No 1º ciclo, as refeições abrangiam apenas 3 das 66 escolas e 17 das 1054 crianças inscritas. Para duas dessas escolas, a refeição era confeccionada na mesma IPSS que a confeccionava para o pré-escolar e, para a terceira, a confecção era feita na EB2,3:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
66	3	1054	17
	4,5%		1,6%

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
66	3	-	-	-	2	1	-	-	3
-	4,5%	-	-	-	67%	33%	-	-	100%

Também no 1º ciclo, a câmara decidiu a gratuidade das refeições, independentemente do seu custo e da situação económica dos agregados familiares. Deste modo, não definiu preços (custo de confecção e preço fixado aos alunos), nem escalões de rendimento familiar.

Esta política camarária sustentava-se na defesa do princípio da gratuidade da escolaridade básica, mas esta “igualdade” introduzia alguma injustiça relativa já que o benefício destes apoios não abrangia todas as

escolas e crianças, nem tinha em conta as diferenças nos respectivos rendimentos *per capita*:

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
1,32 €	0,00 €	-	345,4 €

Transporte

Não nos foram fornecidos dados sobre o número de jardins que dispunham do serviço de transporte e o tipo de transporte. Contudo, apurámos que 32 crianças beneficiavam dele, na medida em que, sem esse transporte, a baixa frequência dos respectivos jardins impediria o seu funcionamento:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

JIs	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
22	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

Crianças do pré-escolar transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
289	32	-
	11%	-

A mesma falta de informação ocorreu no 1º ciclo. Aqui, o serviço de transporte beneficiava apenas 16 crianças:

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
1054	16	-
	1,5%	-

Auxílios económicos directos

Também neste domínio a autarquia não estabeleceu critérios de escalonamento dos alunos em função do rendimento *per capita* dos respectivos agregados familiares, nem atribuiu qualquer tipo de apoio individualizado para livros e material escolar. Sempre que ocorriam casos especiais de pobreza, tal como no pré-escolar, esses casos eram analisados pelos serviços sociais da autarquia e era iniciado um processo de apoio familiar específico variável em função da situação concreta.

A não aplicação desta medida de apoio prevista nas competências da autarquia pode ter posto em causa a gratuitidade da escolaridade básica para as crianças mais carenciadas e distanciou-se das medidas aplicadas nos outros ciclos de escolaridade.

O facto de fornecer, em espécie, material didáctico a todas as escolas, que aliás “justificava” a decisão de não aplicar as medidas de auxílio económico directo, não justifica o procedimento adoptado, porquanto se trata de duas competências com alcance e natureza distintas: uma, garantir o material didáctico necessário para a componente lectiva de todas as escolas, e a outra, apoiar directamente o aluno com condições económicas débeis, explicitamente na alimentação, nos livros e no material escolar necessário para a aprendizagem (que é tão necessário na escola como quando realiza os “trabalhos de casa”).

Resumindo:

O Município Y

- Implementou gratuitamente ambos os serviços de apoio sócio-educativo do pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário) apenas nas áreas rurais, assim criando desigualdades objectivas na respectiva frequência;
- Por inadequação do equipamento de jardins e escolas do 1º ciclo, teve que recorrer aos serviços de IPSS e empresas de restauração, o que dificultou o controlo sobre custos de confecção;
- Não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados. Em matéria de auxílios económicos directos, desvalorizou por completo o princípio da equidade.

MUNICÍPIO Y

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
22	289	20	236	248
		91%	81,7%	85,8%

A quase totalidade dos jardins disponibilizava o serviço de refeições abrangendo mais de 80% das crianças inscritas, em consonância com o protocolo com o ME.

Nesta cobertura quase total, atendendo a que os jardins não tinham condições logísticas (nenhum dispunha de cozinha), a câmara recorreu sobretudo ao serviço de instituições privadas de solidariedade social:

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	JI	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
20	-	-	-	15	2	-	3	20
100%	-	-	-	75%	10%	-	15%	100%

A diversidade de fornecedores das refeições fez variar bastante o custo real de cada refeição. A refeição confeccionada em restaurante era muito mais cara do que as restantes, sendo o preço mais baixo o praticado pelas IPSS:

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín.)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	Partic (max.)	Partic (mín.)	Rest (max.)	Rest (mín.)	Média	Preço às crianças
-	-	1,24 €	1,24 €	1,40	1,40 €	-	-	2,50 €	2,50€	1,70 €	0,00 €

Apesar desta variação de preços de custo, a câmara decidiu que as refeições eram gratuitas.

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, foi implementado apenas em 9 dos 22 jardins, abrangendo 129 crianças. No entanto, tinham sido

protocoladas 144 crianças, o que demonstra que mais algumas crianças necessitavam dele, embora não se tenham inscrito:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
22	289	9	129	144	0,00 €	27,36 €
-	-	40,9%	44,6%	49,8%	-	-

O prolongamento de horário só foi fornecido nos jardins das zonas mais rurais, onde a câmara pretendia desenvolver a cultura de frequência da educação pré-escolar. Daí ter decidido que também este serviço fosse gratuito.

Esta estratégia, no entanto, apenas beneficiou nove jardins e “esqueceu” que, nas áreas urbanas, há maiores dificuldades das famílias compatibilizarem os seus horários com os horários de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Na gestão destes apoios sócio-educativos, câmara não determinou participações familiares, nem estabeleceu escalões, tal como estava legalmente definido, e, conseqüentemente, também não aplicou as percentagens de participação familiar previstas na mesma legislação.

Pelo contrário, decidiu-se pela gratuidade de ambos para todas as crianças, independentemente do rendimento do respectivo agregado familiar, justificando esta decisão com a necessidade de se promover o aumento da frequência do pré-escolar.

Como consequência desta estratégia para os dois tipos de apoio sócio-educativo, a câmara, ao não incluir os jardins da área urbana, criou uma divisão questionável do ponto de vista da igualdade de oportunidades e da equidade de tratamento das crianças. Na parte urbana do município viviam famílias tão ou mais carenciadas que as das zonas rurais.

Por outro lado, houve, da parte da câmara, uma estratégia de prioridade aos apoios ao pré-escolar com o menor custo possível para as famílias. No entanto, com o procedimento adoptado, a câmara introduziu também uma injustiça relativa à situação económica das famílias, já que o benefício foi igual para todas, quer para aquelas que necessitavam da gratuidade, quer para as que dela não necessitavam.

De qualquer modo, a autarquia gastou, só em refeições, cerca de 47.000,00 € durante os 10 meses de funcionamento do serviço. No entanto, a comparticipação do ME cobria essa despesa na medida em que comparticipava com 27,45 € por criança, por mês, durante 12 meses. O mesmo acontecia com o prolongamento de horário.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

No 1º ciclo, as refeições abrangiam apenas 3 das 66 escolas e 17 das 1054 crianças inscritas. Para duas dessas escolas, a refeição era confeccionada na mesma IPSS que a confeccionava para o pré-escolar e, para a terceira, a confecção era feita na EB2,3:

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
66	3	1054	17
	4,5%		1,6%

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
66	3	-	-	-	2	1	-	-	3
-	4,5%	-	-	-	67%	33%	-	-	100%

Também no 1º ciclo, a câmara decidiu a gratuidade das refeições, independentemente do seu custo e da situação económica dos agregados familiares. Deste modo, não definiu preços (custo de confecção e preço fixado aos alunos), nem escalões de rendimento familiar.

Esta política camarária sustentava-se na defesa do princípio da gratuidade da escolaridade básica, mas esta “igualdade” introduzia alguma injustiça relativa já que o benefício destes apoios não abrangia todas as

escolas e crianças, nem tinha em conta as diferenças nos respectivos rendimentos *per capita*:

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
1,32 €	0,00 €	-	345,4 €

Transporte

Não nos foram fornecidos dados sobre o número de jardins que dispunham do serviço de transporte e o tipo de transporte. Contudo, apurámos que 32 crianças beneficiavam dele, na medida em que, sem esse transporte, a baixa frequência dos respectivos jardins impediria o seu funcionamento:

Jardins de infância e tipo de transporte utilizado

Jls	Carrinha da câmara	Carrinha da junta	Transporte concessionado	Transporte público	Outro
22	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

Crianças do pré-escolar transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
289	32	-
	11%	-

A mesma falta de informação ocorreu no 1º ciclo. Aqui, o serviço de transporte beneficiava apenas 16 crianças:

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
1054	16	-
	1,5%	-

Auxílios económicos directos

Também neste domínio a autarquia não estabeleceu critérios de escalonamento dos alunos em função do rendimento *per capita* dos respectivos agregados familiares, nem atribuiu qualquer tipo de apoio individualizado para livros e material escolar. Sempre que ocorriam casos especiais de pobreza, tal como no pré-escolar, esses casos eram analisados pelos serviços sociais da autarquia e era iniciado um processo de apoio familiar específico variável em função da situação concreta.

A não aplicação desta medida de apoio prevista nas competências da autarquia pode ter posto em causa a gratuitidade da escolaridade básica para as crianças mais carenciadas e distanciou-se das medidas aplicadas nos outros ciclos de escolaridade.

O facto de fornecer, em espécie, material didáctico a todas as escolas, que aliás “justificava” a decisão de não aplicar as medidas de auxílio económico directo, não justifica o procedimento adoptado, porquanto se trata de duas competências com alcance e natureza distintas: uma, garantir o material didáctico necessário para a componente lectiva de todas as escolas, e a outra, apoiar directamente o aluno com condições económicas débeis, explicitamente na alimentação, nos livros e no material escolar necessário para a aprendizagem (que é tão necessário na escola como quando realiza os “trabalhos de casa”).

Resumindo:

O Município Y

- Implementou gratuitamente ambos os serviços de apoio sócio-educativo do pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário) apenas nas áreas rurais, assim criando desigualdades objectivas na respectiva frequência;
- Por inadequação do equipamento de jardins e escolas do 1º ciclo, teve que recorrer aos serviços de IPSS e empresas de restauração, o que dificultou o controlo sobre custos de confecção;
- Não interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados. Em matéria de auxílios económicos directos, desvalorizou por completo o princípio da equidade.

MUNICÍPIO Z

Educação pré-escolar

A situação geral do serviço de alimentação deste município pode ser resumida no quadro seguinte:

Jardins de infância e crianças com alimentação

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com refeição	Crianças com refeição	Crianças do protocolo
11	184	11	58	58
		100%	31,5%	31,5%

A totalidade dos jardins disponibilizava o serviço de refeições, mas apenas 31,5% das crianças inscritas beneficiava dele, em consonância com o protocolo com o ME.

Nesta cobertura total, a câmara não tirava partido das poucas condições existentes nos jardins, tendo que recorrer ao serviço de instituições privadas de solidariedade social, à EB2,3, a particulares e à própria cantina municipal.

A autarquia não indicou quantos jardins tinham que recorrer a cada uma destas entidades, nem o custo de confecção que cada uma destas entidades estipulava. No entanto, especificou que o preço mais elevado correspondia à confecção em IPSS.

Entidades de confecção das refeições

JIs com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
	Jl	1º CEB	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
20	-	-	-	Não indic.	Não indic.	Não indic.	-	20
100%	-	-	-	-	-	-	-	100%

Custo médio diário de confecção da refeição e preço da refeição às crianças

1º ciclo (max.)	1º ciclo (mín)	IPSS (max.)	IPSS (mín.)	EB2,3 (max.)	EB2,3 (mín.)	Partic (max.)	Partic (mín.)	Rest (max.)	Rest (mín.)	Média	Preço às crianças
-	-	Não indic	Não indic	Não indic	Não indic	Não indic	Não indic	-	-	-	0,00 €

Apesar da provável variação de preços de custo, a câmara decidiu que as refeições eram gratuitas.

Quanto ao serviço de prolongamento de horário, foi implementado também em todos os jardins, mas abrangendo apenas as mesmas 58 crianças, embora tenham sido protocoladas 67 crianças, o que demonstra que mais algumas crianças necessitavam dele, embora não se tenham inscrito:

Jardins de infância e crianças com prolongamento

JIs existentes	Crianças inscritas	JIs com prolongamento	Crianças com prolongamento	Crianças protocoladas	Preço mensal às crianças	Custo real à autarquia
11	184	11	58	67	0,00 €	Não indicado
-	-	100%	31,5%	36,4%	-	-

Ambos os serviços de apoio sócio-educativo eram gratuitos uma vez que a câmara os considerava essenciais para aumentar frequência da educação pré-escolar.

Por essa razão, a câmara não determinou comparticipações familiares, nem estabeleceu escalões, tal como estava legalmente definido, e, consequentemente, também não aplicou as percentagens de comparticipação familiar previstas na mesma legislação.

Deste modo, a câmara introduziu também alguma injustiça face à situação económica das famílias, já que o benefício foi igual para todas, quer para aquelas que necessitavam da gratuidade, quer para as que dela não necessitavam.

Pode concluir-se que, por razões do contexto, para a maioria das famílias das crianças do pré-escolar, as duas componentes de apoio sócio-educativo (alimentação e prolongamento de horário) não eram prioritárias e, tendo em conta que ambas eram gratuitas, não seriam razões económicas a ditar essa falta de prioridade.

1º Ciclo do ensino básico

Alimentação

No 1º ciclo, também existia o serviço de refeições. No entanto, a câmara não indicou quantas escolas e quantos alunos beneficiavam do serviço.

Indicou apenas que o preço fixado aos alunos era de 1,17 € e que a refeição só era paga aos alunos que tinham que utilizar transporte em função

da distância da residência à escola. Também não pagavam a refeição os alunos subsidiados pelo escalão A dos auxílios económicos directos.

Escolas do 1º ciclo e crianças com alimentação

Escolas	Escolas com alimentação	Crianças	Crianças com alimentação
18	Não indic.	398	Não indic.
	-		-

Entidades de confecção das refeições

Escolas existentes	Escolas com alimentação	Refeições confeccionadas em							Total
		Na própria escola	JI	Empresa	IPSS	EB2,3	Particular	Restaurante	
18	Não indic.	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Custo de confecção, preço fixado e comparticipação autárquica

Custo de confecção da refeição (média)	Preço fixado da refeição	Comparticipação Autárquica/ refeição	Comparticipação Autárquica/mensal
Não indic.	1,17 €	-	345,4 €

Transporte

O serviço não existia para o pré-escolar. No 1º ciclo algumas crianças eram transportadas, mas a câmara não indicou quantas, nem o tipo de transporte utilizado:

Crianças do 1º ciclo transportadas

Crianças	Crianças transportadas	Crianças com n.e.e. transportadas
398	Não indic	Não indic.
	-	-

Auxílios económicos directos

No que respeita aos auxílios económicos directos, o entendimento da câmara foi o de não se afastar do que estava legalmente definido para os 2º e

3º ciclos do ensino básico, quer quanto aos critérios, quer quanto ao tipo de apoios.

Assim, aplicou a filosofia subjacente ao Despacho nº 15459/2001, atribuindo dois escalões, A e B, em função do rendimento *per capita* dos agregados familiares nele definido e atribuindo-lhes apoio específico na refeição, livros e material escolar:

Escalões, capitação e alunos abrangidos

Escalão	A	B
Capitação (€)	153,38 €	188,55 €
Nº de alunos	9	1

Como se pode verificar no quadro seguinte, a comparticipação aos alunos carenciados era de 100% na refeição, em livros e material escolar aos alunos do escalão A e de 50% aos alunos do B, sendo a câmara a determinar um limite máximo para os referidos apoios e sendo a comparticipação efectuada mediante os comprovativos da respectiva aquisição:

Comparticipação da autarquia em auxílios económicos directos

Auxílios	Escalão A (€/%)	Escalão B (€/%)
Livros e material escolar	100%	50%
Refeições	100%	50%

Resumindo:

O Município Z

- Universalizou a oferta de ambos os serviços de apoio sócio-educativo da educação pré-escolar (alimentação e prolongamento de horário), recorrendo à mobilização de parceiros locais, e decidiu disponibilizá-los gratuitamente como estratégia para o desenvolvimento do subsistema.

- Interveio como entidade directamente responsável pela prestação de apoios sociais aos alunos mais carenciados. Em matéria de auxílios económicos directos, aplicou as mesmas regras existentes nos outros ciclos da escolaridade básica.

ANEXO VIII**Operacionalização dos apoios sócio-educativos**

(comparticipação familiar nas refeições)

- 1 – Aplica os 6 escalões do Despacho 300/97
- 2 – Define novos escalões ou não define nenhum
- 3 – Para a definição dos escalões aplica a capitação do Despacho
- 4 – Define novas percentagens para a capitação
- 5 – Aplica as percentagens de comparticipação familiar
- 6 – Define novas percentagens de comparticipação familiar ou valores fixos
- 7 – Define valores-limite para a comparticipação em cada escalão
- 8 – Fixa um preço de custo à criança por refeição ou um valor máximo
- 9 – Fixa a gratuitidade para todos

Municíp.	Posição face ao Despacho nº 330/97							8	9
	1	2	3	4	5	6	7		
A	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não
B	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
C	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não
D	Não aplicou o despacho. A gestão foi entregue à entidade que confeccionava as refeições							Não	Não
E	Não aplicou o despacho. A gestão foi entregue à entidade que confeccionava as refeições							Não	Não
F	Não aplicou o despacho. A gestão foi entregue à entidade que confeccionava as refeições							Não	Não
G	Parcial	Parcial	Sim	Parcial	Parcial	Sim	Sim	Sim	Não
H	Parcial	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
I	Não aplicou o despacho. A gestão foi entregue à entidade que confeccionava as refeições							Não	Não
J	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Desc. (1)	Não
K	Não aplicou o despacho porque decidiu a gratuidade para todos							Sim	Sim
L	Parcial	Não	Parcial	Não	A entidade gestora decidia			Desc. (1)	Não
M	Não aplicou o despacho porque decidiu a gratuidade para todos							Sim	Sim
N	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não
O	Parcial	Sim	Parcial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
P	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Q	Parcial	Não	Parcial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não
R	Parcial	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não
S	Não foram fornecidos dados que permitissem proceder a qualquer tipo de análise								
T	Não aplicou o despacho porque decidiu a gratuidade para todos							Sim	Sim
U	Não aplicou o despacho porque decidiu a gratuidade para todos							Sim (2)	Sim
W	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não
V	Não aplicou o despacho porque decidiu a gratuidade para todos							Sim	Sim
X	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Y	Não aplicou o despacho porque decidiu a gratuidade para todos							Sim	Sim
Z	Não aplicou o despacho porque decidiu a gratuidade para todos							Sim	Sim

(1) O preço de custo às crianças era decidido pelas entidades gestoras/confeccionadoras

(2) Embora a refeição fosse gratuita, existia um preço fixo de 1,00 € que cobria o prolongamento de horário que, neste município, era considerado apenas como o acompanhamento das crianças na hora de almoço.