XXI.º COLÓQUIO

EDUCAÇÃO, ECONOMIA E TERRITÓRIO

~ O papel da educação no desenvolvimento

Livro de Atas

AFIRSE AIPELF Section Portugaise

Instituto de Educação
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Ficha Técnica | Fiche Technique

Título | Titre

Educação, Economia e Território - O papel da educação no desenvolvimento. Atas do XXI Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE

ISBN

978-989-8272-19-5

Estrela, T. *et al* (2014). Educação, Economia e Território - O papel da educação no desenvolvimento. Atas do XXI Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE. Lisboa: EDUCA/Secção Portuguesa da AFIRSE.

Conceção, composição e grafismo
Conception, composition et graphisme

Patrícia Figueiredo
Miriam Cordeiro

MUNICÍPIOS E POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCAIS: ENTRE AS COMPETÊNCIAS PRESCRITAS PELO CENTRO E AS COMPETÊNCIAS AUTÓNOMAS

LES MUNICIPALITÉS ET LES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES : ENTRE LES COMPÉTENCES PRESCRITES PAR LE CENTRE ET LES COMPÉTENCES AUTONOMES

António A. Neto-Mendes

Universidade de Aveiro

Introdução

Abordar as políticas educativas locais em Portugal obriga a equacionar as zonas de convergência e de divergência entre os papéis da administração central, da administração local, das escolas e da comunidade local. Iremos dar destaque apenas à intervenção dos municípios na gestão local da educação, não só porque este é o tema proposto pelos organizadores do evento mas também porque a extensão e complexidade da informação a mobilizar assim o exigem.

Este processo de descentralização de competências, que não é novo nem consensual, vem fazendo o seu caminho, com altos e baixos, fruto de multirregulações diversas, cujas tensões saltam à vista de quem observa atentamente a realidade social e educativa. Iremos analisar algumas medidas e certos aspectos da sua implementação no território municipal (concelho), quer elas decorram de *competências prescritas* pelo poder central quer resultem de políticas próprias que doravante incluiremos no domínio das *competências autónomas* dos municípios. O nosso olhar será orientado para os contextos em que a educação formal surge regularmente como pano de fundo do exercício destas competências, mas também para as medidas avançam em domínios associados à educação não formal.

Como recursos para esta abordagem exploratória que aqui nos propomos fazer, vamos socorrer-nos de estudos proporcionados pela literatura da especialidade e de um conjunto de dados proporcionado pela internet[27] como espaço por excelência que é de divulgação e publicitação das decisões municipais. A primeira observação que este exercício limitado permite é a de que muitas das práticas assinaladas estão longe de ser casos isolados ou originalidades desta ou daquela autarquia, como veremos. Mas sublinhamos uma vez mais o carácter "exploratório" desta pesquisa, pelo que as situações retratadas não podem considerar-se um registo representativo e muito menos definitivo da realidade municipal.

[27] A internet permite o acesso fácil e rápido a notícias de jornais de circulação nacional, regional e local, proporciona-nos o acesso às páginas oficiais dos municípios, revela-nos documentos integrais de natureza diversa, como protocolos celebrados entre instituições, regulamentos, etc. Não é nossa intenção afirmar qualquer convicção do tipo "a internet é o mundo", mas antes usá-la como uma janela que dá acesso limitado a esse mundo.

1. O papel do município como decisor de políticas educativas num país de matriz centralizada

A intervenção dos municípios, como reconhece Fernandes (2004), é uma realidade desde o início da educação pública – segundo um modelo de "corresponsabilização" com o Estado (Fernandes, 2004) – em domínios como a definição da rede de escolas do concelho, a contratação de professores, a nomeação do diretor da escola, a aprovação de programas e horários escolares, a construção de edifícios escolares e serviços de ação social escolar.

Na Europa central e do sul o desenvolvimento dos sistemas educativos fez-se sob o controlo apertado do Estado, o que conferiu aos mesmos um cariz centralizado, cujo expoente máximo costuma ser o exemplo francês, não ignorando também o papel que tiveram a Prússia e o Império Austro-Húngaro na expansão do modelo no centro da Europa (Fernandes, 1995).

Em Portugal, a construção do sistema nacional de ensino regular acompanha a construção do Estado moderno a que a figura tutelar do Marquês de Pombal está indelevelmente associada. São vários os contributos para o conhecimento das peculiaridades do sistema educativo português e respetiva administração, sublinhando-se sempre a forte dimensão burocrática que o tem caracterizado (Formosinho, 1987; Lima, 1992; Fernandes, 1992; Barroso, 1995). A instauração do regime democrático, a aprovação de uma nova Constituição (1976) e a Lei das Finanças Locais contribuíram para a criação de um novo enquadramento do município na organização política do país, estabeleceram as novas condições para a afirmação do poder local autónomo. Mas em matéria de atribuições educativas o vazio legal manteve-se, contrariado, na opinião de Fernandes (2004), quer por melhores condições políticas e financeiras quer pelas dinâmicas sociais pós-revolucionárias promotoras de uma forte participação cívica de todos os agentes envolvidos, incluindo naturalmente as câmaras e os cidadãos.

Para uma análise da participação dos municípios portugueses na educação ao longo dos últimos trinta anos, essencialmente construída a partir do enfoque legislativo, socorremo-nos da proposta apresentada por Fernandes (2003; 2004), que a organiza em três fases:

i) a primeira fase (1976-1986) corresponde ao entendimento do papel do município na gestão da educação como um serviço periférico de apoio à educação infantil e básica obrigatória;
ii) a segunda fase (1986-1995), em que o município é visto como parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema educativo público;
iii) a terceira fase (1995-...), em que o município se posiciona como um participante público na promoção e coordenação local da política educativa.

Em jeito de síntese,

> "[…] a transferência de competências para as autarquias (sobretudo nos planos da gestão de recursos materiais, humanos e de ação social escolar) foi avançando, paulatinamente, envolta num volátil e complexo xadrez político-partidário, gerando cenários locais muito diversos, uma vez que a disponibilidade e os recursos efetivos das autarquias para assumir tais funções têm variado, entre municípios e ao longo do tempo" (Abrantes, 2013: 233).

Um dos objetivos deste artigo é explorar algumas das áreas de decisão dos municípios – nos campos da educação formal e não formal – no sentido de contribuir para ultrapassar a visão redutora que concebe as câmaras municipais como meros instrumentos locais das políticas educativas centrais. A simples enunciação daquelas que são, hoje, as atribuições e competências dos municípios em matéria de Educação (Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro) pode, paradoxalmente, dar a impressão de que nos estamos a contradizer porque, no essencial, deparamos com atribuições e competências "instrumentais": construir, apetrechar e manter os estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; assegurar os transportes escolares; assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar; comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar; apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico; participar no apoio à educação extra-escolar; gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico (Art. 19.º).

Ao nível do quadro legal, o ano de 2003 introduz novidades ao instituir o conselho municipal de educação, como "instância de coordenação e consulta" (Decreto-Lei n.º 7/2003, Art. 3.º) dos actores locais, e a carta educativa, como "instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo" (Art. 10.º) dos recursos educativos locais.

Não gostaríamos de transmitir a ideia de que a capacidade de tomada de decisão dos municípios decorre de forma linear da quantidade de competências transferidas por decreto. As dinâmicas sociais, seja o seu epicentro local ou central, não se decretam. Como iremos procurar exemplificar nos pontos seguintes, a ação pública dos municípios – onde se inscreve a sua capacidade de criar políticas educativas locais – pode fazer-se por mimetismo das políticas do poder central, mas faz-se também muitas vezes em contraciclo – como mostra a decisão de aplicar dinheiros públicos do orçamento municipal nas chamadas "áreas sociais" (educação, ação social, entre outras) quando ao nível do orçamento geral do Estado a prática é a da contenção –, o que prova que está viva a autonomia do poder local que também sabe e também quer traçar os seus próprios caminhos.

Uma última palavra para referenciar uma realidade contemplada no enquadramento constitucional português que confere especificidades às Regiões Autónomas da Madeira (RAM) e dos Açores (RAA). Falamos de "regiões autónomas com identidade estatutária e governo próprio", como assinalam Matos e Gregório (2013: 248), situação decorrente da Constituição de 1976. A *regionalização* implementada nas duas regiões, e nomeadamente a existência em cada uma delas de um *governo regional*, cria forçosamente um contexto especial de atuação aos governos locais que são os municípios. Em termos muito crus, não é à partida expectável que um município da RAM e da RAA seja chamado a responder ao mesmo tipo de desafios que um município do continente onde a regionalização política não avançou. Mas também entre as duas regiões há especificidades, ao nível da administração educativa e da participação das autarquias na educação, uma realidade que o trabalho de Matos e Gregório (2013) ajuda a compreender.

2. Os municípios, as competências prescritas e as competências autónomas

É sempre arriscado falar da ação dos municípios como se estes constituíssem um bloco monolítico e coeso. A realidade é bem diferente disto: há municípios no coração de grandes áreas metropolitanas, municípios em áreas rurais; há municípios em áreas que conhecem alguma dinâmica demográfica e económica, apesar da crise, municípios

depauperados e desertificados; há municípios do interior com uma escala demográfica várias vezes inferior à de grandes freguesias urbanas do litoral mais desenvolvido[28]. Mas um dado é certo: os municípios promovem políticas educativas locais segundo duas grandes lógicas distintas: i) fazem-no para concretizar as políticas educativas nacionais obedecendo à lógica da delegação de poderes contratualizada entre o centro e a periferia – e neste caso movem-se no âmbito do que designamos *competências prescritas* pelo poder central; ii) ou assumem as suas próprias políticas educativas no quadro de decisões locais, legitimadas pelo voto em eleições autárquicas democráticas, com programas submetidos ao escrutínio popular onde os atores políticos locais interpretam aquelas que são as aspirações e necessidades das populações que residem, estudam e trabalham nos seus territórios – a que chamamos *competências autónomas*, no sentido de que não são prescritas pelo centro mas sim pelo poder local no pleno gozo das suas prerrogativas constitucionais e legais.

O envolvimento dos municípios na área educativa assumiu uma expressão que não tinha antes da consagração legislativa que iniciou o processo de transferência de competências para os municípios, nos anos 80 do século XX, até aí uma prerrogativa quase exclusiva da administração central. Como mostrámos no ponto anterior, as competências municipais *prescritas* pelo centro em matéria de educação escolar têm um carácter praticamente universal no que às duas primeiras etapas da educação básica diz respeito, isto é, a educação pré-escolar e o 1º ciclo do ensino básico. As competências municipais inscritas em letra de lei têm, por regra, uma incidência que privilegia a educação escolar, formal. A ação municipal faz-se sentir em todo o ensino dito regular, mas é a educação pré-escolar e o 1º ciclo que constituem os alvos privilegiados da prescrição com origem no poder central. A partir do 5º ano de escolaridade (2º ciclo do ensino básico) entra-se no território escolar menos permeável, até agora, à intervenção municipal *prescrita* pelo centro, pelo que não espanta que a crescente ação pública dos municípios se faça por via das *competências autónomas*, isto é, como emanação das políticas educativas locais. Entramos assim nas "não competências" de que fala João Pinhal (2012: 619) e onde radica, a nosso ver, o aspeto mais inovador da intervenção municipal em educação. O mosaico municipal adquire, desta forma, uma assinalável e interessante diversidade a nível nacional.

Ao perspetivar-se esta dimensão das políticas educativas locais não pode ignorar-se a criação do *conselho municipal de educação* (CME, criado pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro), antes anunciado (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro), e quanto a nós mais apropriadamente, de *conselho local de educação* (CLE). A verdadeira natureza do CME não decorre da sua configuração normativa mas antes da sua concretização pelos diferentes agentes no terreno das práticas. A investigação de Clara Cruz (2012; 2013), apoiando-se no estudo de 11 concelhos, revela-nos diferentes e até contraditórias faces deste órgão consultivo de coordenação da educação:

> "-O CME foi concebido com a intenção de ser um instrumento de regulação, de controlo da Administração Central sobre a Administração Local (a pretexto de uma política de descentralização);

[28] O município de Vila de Rei, por exemplo, regista 3452 habitantes nos Censos 2011, ao passo que a união de freguesias de Cascais e Estoril, saída da reforma administrativa de 2013, regista 61808 residentes. A circunstância de se ter realizado a "união de freguesias" e não a "união de municípios" agravou este desequilíbrio, como é óbvio.

http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros, consultado em 30/01/2014.

-Apesar desta regulação de controlo da Administração Central sobre a Administração Local existiu sempre um espaço para a regulação autónoma a partir das estratégias dos actores em cada espaço local" (Cruz, 2012: 254-255).

Na ótica da administração do sistema educativo, o município tem um papel ativo no governo das escolas e agrupamentos ao ver consagrada a sua representação formal no conselho geral pelo Decreto-Lei nº 75/2008. Esta questão suscita a legitimidade da representação das tutelas envolta ainda em alguma ambiguidade[29]. Por outro lado, este papel ativo do município será, em nosso entender, merecedor de mais atenção por parte dos investigadores, contribuindo nomeadamente para a desocultação das dinâmicas micropolíticas que parecem acompanhar os procedimentos concursais e de escolha dos diretores, em que os representantes do município no conselho geral assumem um protagonismo aparentemente sem precedentes.

Num domínio particularmente sensível de interface escola-família, as chamadas *atividades de enriquecimento curricular* (AEC), no 1º ciclo do ensino básico, constituem uma área de intervenção por excelência do poder local, embora a concepção destes programas seja um típico caso de decisão centralizada, do tipo *top-down* (Neto-Mendes, 2007; Cosme & Trindade, 2007). As AEC têm constituído, desde a sua institucionalização, um espaço de realização do que antes era educação não formal (a tradição da ocupação dos tempos livres, também conhecida pela sigla ATL, de *atividades de tempos livres*) em contexto de crescente formalização, isto é, tendo em conta o processo de "hiperescolarização" das AEC de que dão conta os trabalhos acima referidos: a designação *escola a tempo inteiro* hiperboliza a dimensão "escolar" de atividades realizadas predominantemente em escolas (e muitas vezes no mesmo espaço da sala de aula do currículo regular) e não em espaços educativos alternativos (associações, centros comunitários, clubes, ATL, etc.); a tendência para a curricularização, até certo ponto inevitável tendo em conta as circunstâncias anteriores, apesar do carácter "lúdico" regulamentado (Cosme & Trindade, 2007).

A ação social escolar é uma das áreas da educação formal onde mais se faz sentir a ação dos municípios. Para além do exercício das *competências prescritas* pelo centro (e que consistem, por exemplo, na atribuição dos chamados *subsídios*, entre nós popularizados pelo *escalão A* e *escalão B,* podendo nalguns casos assistir-se à criação de um terceiro escalão, uma *competência autónoma*), as nossas pesquisas revelaram várias câmaras municipais que implementam extensões ou alargamentos da ação social escolar, construindo, por exemplo, uma política de universalização da oferta dos manuais escolares a alunos do 1º ciclo do ensino básico. Uma sondagem realizada pela Agência Lusa[30], tendo por referência o ano letivo de 2012/2013, revela que dos 200 municípios contactados e que responderam (há 308 a nível nacional) apenas 26 (13%) assumiram oferecer todos os livros obrigatórios para a frequência do 1º ciclo do ensino básico, independentemente da condição social e económica dos alunos. Como podemos constatar, a lista engloba concelhos que na sua maioria pouco ou nada têm a ver com os grandes centros urbanos, localizados maioritariamente em zonas do interior do território continental.

---

[29] A presença de representantes do município no órgão de governo da escola/agrupamento que é o conselho geral testemunha esta ambiguidade, já assinalada por João Barroso no seu parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei 771/2007-ME, datado de 08/01/2008, que antecedeu a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008: se a câmara municipal também é tutela e não mero parceiro do poder central, que sentido faz a sua representação no conselho geral?

[30] Informação disponibilizada no site da revista *Visão*, que indica alguns dos concelhos que alargaram a oferta de manuais a todos os alunos do 1º ciclo: Boticas, Fornos de Algodres, Cinfães e Mortágua, Castelo de Paiva, Miranda do Douro, Mogadouro, Vila Flor, Vimioso e Vinhais, Amares, Vieira do Minho e Barcelos, Marinha Grande, Serpa e Vidigueira, Alandroal, Vila do Bispo, Sintra e Gaia. http://visao.sapo.pt/municipios-que-oferecem-manuais-em-minoria=f684213#ixzz2qNv6WKLG; consultado em 30/01/2014.

Há concelhos que mantêm esta política há vários anos (Cinfães há quatro anos, Castelo de Paiva há dois), poucos, segundo a mesma fonte, estendem esta oferta aos alunos dos 2º e 3º ciclos (caso da Vidigueira), outros ainda viram-se forçados a interromper uma prática de alguns anos devido aos cortes orçamentais: na Lourinhã, em Oliveira de Frades ou em Freixo de Espada à Cinta, as câmaras já ofereceram os livros a todos os inscritos no primeiro ciclo, mas neste ano letivo limitam-se aos alunos mais carenciados, cumprindo estritamente o critério legal.

Interessante é também atentar-se nas justificações que os responsáveis apontam para este tipo de medidas. Em 2011/2012 o município de Alcácer do Sal distribui gratuitamente os manuais escolares a cerca de 500 crianças do 1º ciclo, num total de 1500 livros, incluindo as AEC, com o argumento de que é preciso "garantir igualdade de acesso aos livros para todas as crianças, independentemente da capacidade financeira das suas famílias, contribuindo, assim, para a melhoria das condições de aprendizagem"[31]. Reportando-se já ao ano letivo 2013/2014, ficamos a saber que também o Município de Portel, no Alentejo, oferece os manuais a todos os alunos do ensino básico (1º, 2º e 3º ciclos) "como medida de apoio às famílias e à igualdade de oportunidades"[32].

Para além da oferta de livros novos, têm vindo a desenvolver-se novas formas de apoio que passam pela dinamização de campanhas e de bancos de recolha e troca de livros, sobretudo usados, por parte dos serviços camarários, como é o caso, por exemplo, do Município de Tavira[33], mas há ecos nos meios de comunicação social desta prática noutros contextos, de norte a sul, embora nem sempre da iniciativa do poder local.

Ainda no âmbito da ação social escolar, outro destaque vai para a política de atribuição de bolsas de estudo, contemplando, nos casos que apreciámos, alunos inscritos no ensino superior. Identificámos 3 autarquias que tomam decisões aparentemente com uma escala diferente, mas com preocupações similares: a Autarquia de Vila Viçosa atribuiu 20 bolsas de estudo para 2013/2014, no valor mensal de 150 euros, num período de dez meses, o que representa um investimento de 30 mil euros[34]; a Câmara Municipal de Alenquer atribuiu, para 2014, 18 bolsas anuais de 500 euros cada, totalizando 9 mil euros[35]; o Município de Oliveira do Hospital atribuiu, em 2013, 36 bolsas, ultrapassando os 50 mil euros[36]. De acordo com as fontes consultadas, a justificação desta política gira em torno de duas ordens de razões: i) garantir aos residentes no concelho o prosseguimento de estudos no ensino superior, havendo geralmente menção à situação de "carência económica"; ii) colaborar na formação de quadros técnicos superiores residentes no concelho, proporcionando assim as condições para o desenvolvimento humano dos seus territórios. O Município de Oliveira do Hospital admite um outro tipo de argumento ao criar as "bolsas por mérito escolar" destinadas a alunos com "aproveitamento escolar excepcional".

Consideramos o apoio às visitas de estudo uma área importante de desenvolvimento da educação formal, apesar de ocorrer, na maior parte das circunstâncias, em contextos não formais de educação ou até informais. A colaboração

---

[31] http://www.correioalentejo.com/?diaria=6118&page_id=36; consultado em 30/01/2014.

[32] http://www.cm-portel.pt/pt/conteudos/noticias/Municipio%20de%20Portel%20oferece%20os%20manuais%20escolares.htm; consultado em 30/01/2014.

[33] http://www.cm-tavira.pt/site/content/camara-educa%C3%A7%C3%A3o/ofertas-educativas; consultado em 30/01/2014.

[34]http://www.radiocampanario.com/r/index.php/local/2451-municipio-de-vila-vicosa-atribui-bolsas-de-estudo-aos-estudantes-do-concelho; consultado em 30/01/2014.

[35]http://www.cm-alenquer.pt/custompages/showpage.aspx?pageid=22b11586-d13c-4d30-92df-a2395ba9c91b&m=b130; consultado em 30/01/2014.

[36] http://www.centrotv.pt/index.php/centro/item/1097-munic%C3%ADpio-de-o-hospital-atribui-bolsas-de-estudo-no-valor-de-50-mil-euros; consultado em 30/01/2014.

mais típica, e até das mais antigas, das câmaras municipais é a cedência de autocarro para o transporte das crianças e jovens. Se por vezes a informação é omissa nos sites oficiais das autarquias, casos há em que a argumentação pedagógica vai para além do senso comum, como acontece com Caminha:

> "As visitas de estudo constituem uma importante estratégia de motivação. A saída do habitual espaço de aprendizagem, a componente lúdica que envolvem, a possibilidade de estabelecimento de uma relação mais próxima com os Professores/educadores constituem fatores que levam ao empenhamento dos discentes na realização das mesmas.
> As visitas de estudo são muito mais do que passeios, permitem a necessária interligação entre teoria e prática. São situações de aprendizagem que favorecem a aquisição e retenção de conhecimentos (permitindo o desenvolvimento de métodos e técnicas de trabalho) e facilitam a comunicação/sociabilidade" (CM Caminha)[37].

Nos últimos anos tem-se vindo a assistir a uma aposta crescente dos municípios na criação de condições facilitadoras do estudo para alunos dos ensinos básico e secundário. Falamos da oferta de salas de estudo e de explicações, dois contextos de ajuda diferentes uma vez que as primeiras podem proporcionar ou não apoio presencial de técnicos e as segundas remetem para um tipo de ajuda que requer a presença de especialistas, uma ajuda que tradicionalmente associamos à iniciativa privada, consistindo numa prestação de serviço educativo especializado às famílias mediante um determinado preço/hora[38]. Pensamos que a oferta deste tipo de serviços por parte das autarquias se deve a pressões de caráter académico e social (a pressão dos resultados escolares e as necessidades das famílias que trabalham fora de casa), mas também à pressão económica agravada nos últimos anos pelo desemprego e pela redução dos salários que limitam o poder aquisitivo das famílias, entre outros fatores. A iniciativa do Município de Resende merece destaque, desde logo pela abrangência do público alvo: a criação da Sala de Estudo Acompanhado Municipal "funciona no Centro Escolar de Resende e dirige-se a todos os alunos que frequentam desde o pré-escolar até ao 9.º ano de escolaridade"[39]. O mesmo espaço informativo adianta as finalidades que os seus promotores esperam alcançar:

> "Trata-se de um espaço lúdico-pedagógico, onde o aluno pode encontrar apoio ao estudo autónomo e acompanhamento nas mais diversas áreas curriculares, através de actividades de carácter metodológico, informativo, fichas de trabalho e exercícios

[37] http://www.cm-caminha.pt/ver.php?cod=0N0N; consultado em 30/01/2014.

[38] Integramos um grupo de investigação que nos últimos anos tem desenvolvido pesquisas pioneiras em Portugal sobre o fenómeno das explicações. Sobre este assunto, consultar, entre outros trabalhos: Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António e Ventura, Alexandre (org.)(2013). *Xplika Internacional: Panorâmica sobre o Mercado das Explicações*. Aveiro: UA Editora – Universidade de Aveiro; Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António & Ventura, Alexandre (2008). *Xplika: Investigação sobre o Mercado das Explicações*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

[39] http://www.cm-resende.pt/4578; consultado em 30/01/2014.

de auto-avaliação de conhecimentos, bem como a ajuda de uma equipa de professores a quem poderá colocar todas as dúvidas" (CM Resende)[40].

Outras autarquias promovem espaços aparentemente mais despretensiosos, como "salas de estudo" ou "espaços de estudo", como acontece respetivamente com os Municípios de Monchique e do Barreiro[41], mas sinalizando as mesmas preocupações com o sucesso escolar e educativo de crianças e jovens.

Ainda que a medida seja mais do âmbito da ação social que educativo, assinalamos também as iniciativas municipais que colocam as infraestruturas escolares, mesmo no período de férias de verão, ao serviço das crianças e jovens "em idade escolar", bem como das respetivas famílias, sobretudo os extratos da população mais afetadas pela crise económica e social que nos atingiu. Falamos da distribuição de "refeições quentes diárias a crianças e cidadãos carenciados" do concelho do Sardoal[42]. Este exemplo, seguido por outras autarquias do país, mostra a importância dos espaços escolares na promoção de políticas públicas de assistência em períodos de carência em que o perigo de exclusão é muito potenciado.

Saindo fora do âmbito dos ensinos básico e secundário da rede regular, são conhecidos investimentos de numerosas câmaras municipais nas escolas profissionais, sendo menos conhecidas as incursões municipais ao nível do ensino superior. Há, no entanto, alguns municípios que apostaram, para além da atribuição de bolsas referida atrás, em políticas de incentivos para atração e fixação de instituições de ensino superior, quer públicas quer privadas. Estas políticas são o resultado de apostas várias que passam geralmente por um conjunto de incentivos ou facilidades concedidos aos instituidores, de entre as quais salientamos: a cedência de terrenos para a construção das instalações; o (co)pagamento das rendas das instalações; ou a cedência de edifícios devolutos (o caso de escolas encerradas, por exemplo) para o funcionamento dos serviços. Diante de uma assinalável panóplia de exemplos, deixamos apenas referências a alguns protocolos celebrados entre universidades e municípios: a Universidade Aberta e o Município de Porto de Mós para a construção de um Centro Local de Aprendizagem[43]; a Universidade dos Açores e o Município de Vila do Porto para a extensão à ilha de Santa Maria do programa universitário de Aprendizagem ao Longo da Vida[44]; a Universidade de Aveiro e o Município de Oliveira de Azeméis para a construção das instalações definitivas da Escola Superior de Design, Gestão e Tecnologias da Produção Aveiro Norte[45]; a Universidade do Minho e o Município de Guimarães para a construção de um novo equipamento no Parque de Ciência e Tecnologia, o Instituto Cidade de Guimarães[46]; a Universidade do Porto e o Município de Amarante para proporcionar a participação de jovens do

---

[40] Idem.

[41] http://cm-monchique.com/pt/ms/ms/educacao-8550-470-monchique/ms-90044061-p-6/ e http://www.cm-barreiro.pt/pt/conteudos/municipio/juventude/Espaco+J-Gabinete+da+Juventude/; consultados em 30/01/2014.

[42] http://visao.sapo.pt/sardoal-municipio-oferece-refeicoes-quentes-diarias-a-criancas-e-cidadaos-carenciados-do-concelho=f613520#ixzz2qNzOIFrR; consultado em 30/01/2014.

[43] http://www.municipio-portodemos.pt/NewsDetail.aspx?IdNoticia=42; consultado em 14/02/2014.

[44]http://www.uac.pt/noticia/programa_universitario_de_aprendizagem_ao_longo_da_vida_estende_se_para_a_ilha_de_santa_maria_assinatura_de_protocolo_entre_a_universidade_dos_acores_e_a_camara_municipal_da_vila_do_porto; consultado em 14/02/2014.

[45] http://www.cm-oaz.pt/noticias.6/educacao.32/protocolo_viabiliza_construcao_do_campus_universitario.a166.html; consultado em 14/02/2014.

[46] http://www.gmrtv.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=18188:protocolo-camara-e-uminho-criam-instituto-cidade-de-guimaraes-no-avepark&catid=3:flash; consultado em 14/02/2014.

concelho nas férias de verão no âmbito da "Universidade Júnior"[47]; a Universidade de Aveiro e o Município de Lisboa para o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas colocadas ao serviço das entidades desportivas da cidade e de projetos de estágio[48].

Nos últimos anos têm sido incrementadas parcerias entre municípios e universidades, concretizadas através da construção de centros ou polos de ciência e tecnologia – alguns dos casos referidos apontam neste sentido – recorrendo a financiamentos europeus disponibilizados através de diferentes programas comunitários. Os exemplos apresentados têm o mérito de mostrarem a diversidade de situações contempladas, o que é certamente revelador das dinâmicas instituídas no terreno no domínio das políticas para o desenvolvimento humano dos territórios locais.

3. Considerações finais

Os municípios constroem efetivamente políticas locais que visam o sistema educativo formal, desde a educação pré-escolar ao ensino superior. Para além do contributo que dão através da sua colaboração com o poder central – no âmbito das *competências prescritas* – fazem-no também no exercício pleno da sua legitimidade democrática através de políticas locais a que chamamos *competências autónomas*. Estas políticas propõem-se ser facilitadoras da frequência e sucesso escolares de todas as crianças e jovens, independentemente da origem social e da condição económica, embora algumas não escondam as preocupações de discriminação positiva com os mais carenciados. Neste âmbito são implementadas pelas autarquias medidas de ação social escolar que visam uma democratização do acesso e do sucesso, para além das preocupações com o desenvolvimento humano dos seus territórios. Cabem neste rol a oferta de manuais escolares (para além dos alunos subsidiados de acordo com critérios legais em vigor), o apoio às visitas de estudo, a criação e manutenção de ludotecas, de salas de estudo/explicações e a concessão de bolsas de estudo, neste caso visando quase exclusivamente estudantes do ensino superior. Uma palavra mais sobre este subsector da educação escolar – o ensino superior, universitário e politécnico – que, fruto do seu estatuto e da distinção que confere, sobretudo em concelhos mais afastados dos grandes centros, é frequentemente alvo de ações fortes dos municípios que visam atrair para os respetivos territórios escolas, serviços ou cursos que marquem a diferença junto dos vizinhos. Estes investimentos, por vezes significativos, assumem a forma de cedência do terreno para a construção do *campus*, a disponibilização de um edifício devoluto para a instalação de uma escola ou serviço ou até o (co)pagamento de rendas. Estas parcerias podem ser complementadas com formas preferenciais de prestação de serviços, em que a autarquia se compromete, por exemplo, a adquirir um determinado projeto ou *software* a um centro de investigação universitário a troco de uma qualquer forma de relacionamento privilegiado. Todos estes exemplos mostram como a ação pública das autarquias locais pode reger-se segundo preocupações *desenvolvimentistas* ("desenvolvimento humano"; "desenvolvimento económico e social"; etc...), ao mesmo tempo que não se esconde a vertente *competitiva* com os territórios vizinhos ("diferenciação"; "competitividade regional"; "visibilidade e promoção").

---

[47] http://www.cm-amarante.pt/index.php?info=YTozOntzOjQ6Im1lbnUiO3M6MzoiY2FtIjtzOjU6ImFjY2FvIjtzOjEyOiJub3RpY2lhc19sZXIiO3M6MjoiaWQiO3M6MzoiOTU1Ijt9; consultado em 14/02/2014.

[48] http://www.cm-lisboa.pt/viver/desporto/noticias/detalhe-da-noticia/article/assinatura-protocolo-cml-e-universidade-de-aveiro; consultado em 14/02/2014.

Como deixámos patente ao longo deste artigo, as políticas públicas dos municípios – onde se inscrevem a políticas educativas locais – podem fazer-se por mimetismo das políticas elaboradas pelo poder central, mas ocorrem também muitas vezes em contraciclo, como mostra a decisão de aplicar dinheiros públicos do orçamento municipal nas chamadas "áreas sociais" (educação, ação social, entre outras) quando ao nível do orçamento geral do Estado a prática nestas áreas é a da contenção. Esta capacidade de mobilizar recursos e de inovar no campo das políticas sociais prova que está viva a autonomia do poder local, ainda que este seja um caminho marcado pela diversidade entre municípios.

Bibliografia

BARROSO, João (1995). *Os Liceus. Organização Pedagógica e Administração.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/JNICT.

COSME, Ariana & TRINDADE, Rui (2007). *Escola a Tempo Inteiro. Escola para que te quero?* Porto: Profedições.

CRUZ, Clara Freire da (2013). Conselhos Municipais de Educação, espaços privilegiados para a gestão local da educação. In CNE (2013). *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 278-293.

FERNANDES, A. Sousa (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário — A Evolução do Sistema Educativo Português Durante os Períodos Liberal e Republicano (1836-1926).* Braga: Universidade do Minho (tese de doutoramento; policopiado).

FERNANDES, António S. (1995). Educação e poder local. In CNE. *Actas do Seminário "Educação, Comunidade e Poder Local"*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 45-63.

FERNANDES, António S. (2003). Descentralização da Administração Educacional. A emergência do município como interventor educativo. In L. L. Dinis & N. Afonso (Eds.). *Actas do 2º Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional "A Escola entre o Estado e o Mercado – O Público e o Privado na Regulação da Educação"*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, pp. 83-96 (edição electrónica).

FERNANDES, António S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Org.). *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro, Editorial da Universidade de Aveiro, pp. 35-43.

FORMOSINHO, João (1987). *Educating for Passivity — a Study of Portuguese Education (1926-1968).* London: University of London (tese de doutoramento; policopiado).

LIMA, Licínio C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988).* Braga: Universidade do Minho/Instituto de Educação.

MATOS, Filomena & GREGÓRIO, Carmo (2013). Autonomia e descentralização nas regiões autónomas. In CNE (2013). *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 248-277.

NETO-MENDES, António (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do Estado – elementos para uma reflexão. In ANPAE (org.), Por uma escola de qualidade para todos. XXIII Simpósio Brasileiro/V Congresso Luso-Brasileiro/I Colóquio Ibero-Americano - Política e Administração Educacional. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (versão em CD-ROM, cadernos nº4, ISSN 1677-3802).

PINHAL, João (2012). *Os Municípios Portugueses e a Educação. Treze anos de intervenções (1991-2003).* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.