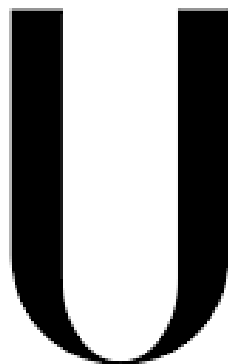


**UNIVERSIDADE DE LISBOA**  
**INSTITUTO DE EDUCAÇÃO**



**LISBOA**

---

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

**A regulação local da educação: Um estudo sobre a intervenção  
intermunicipal e municipal**

**Cheila Dias Baptista Nunes**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

Área de Especialidade em Organização e Gestão da Educação e da Formação

Relatório de Estágio Orientado pela Professora Doutora Sofia Viseu

2021

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e à minha irmã, sem eles este caminho seria impossível de percorrer pois, também ele foi cheio de desafios, de dias bons e menos bons. Muito, muito obrigada, a vida só faz sentido quando a podemos partilhar com alguém maravilhoso.

À Professora Doutora Sofia Viseu, pelos ensinamentos, pela orientação, por todo o apoio! Agradeço-lhe por ser uma excelente profissional, pela paciência e por me apoiar nos momentos mais fáceis e nos mais desafiantes, acreditando sempre nas minhas capacidades.

Aos meus amigos, a todos, sem esquecer ninguém, que acreditaram e me apoiaram sempre.

Ao Tiago, porque quando tudo parece ser muito difícil ele está sempre lá!

À Adriana, à Catarina que começou este ciclo comigo e à Marisa, um agradecimento merecedor de destaque porque acompanharam de perto esta jornada.

À Ana Franco, à Ana Margarida, à Rita, ao Rui e à Sónia, um dos agradecimentos mais especiais deste trabalho. Obrigada a esta equipa maravilha da Divisão de Educação, por me acolherem tão bem, por me ajudarem a crescer enquanto profissional e enquanto pessoa. Obrigada por permitirem a minha integração na vossa equipa, por me terem dado tarefas e por partilharem o vosso dia-a-dia comigo. Fizeram deste estágio um momento que guardarei com muito carinho. Muito obrigada do fundo do coração!

Um agradecimento ao Senhor Vereador da Educação, José Tomé, por ser uma pessoa sempre muito acessível e prestável, pela aceitação do meu estágio, e por ter uma visão da educação que é de facto merecedora de orgulho. Muito obrigada!

A todos os profissionais da Divisão de Educação, muito obrigada por me terem acolhido e terem permitido que fizesse parte do vosso dia-a-dia profissional. Muito obrigada!

O último agradecimento é em honra da memória da minha avó, também ela tornou tudo isto possível, mesmo não estando comigo fisicamente. Obrigada avó, tu irias celebrar muito esta conquista! É à minha avó que dedico este relatório e todo este percurso!

A todos vós o meu muito obrigada!

## RESUMO

O presente relatório intitulado “A regulação local da educação: um estudo sobre a intervenção intermunicipal e municipal”, insere-se no âmbito do ciclo de estudos conducente ao grau de Mestre em Educação e Formação, na área de especialidade de Organização e Gestão da Educação e da Formação, do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

O estágio curricular foi desenvolvido na Divisão da Educação da Câmara Municipal da Lourinhã (CML) e teve como objetivos: a) proceder a uma caracterização e análise da estrutura organizacional do local de estágio; b) concretizar uma pequena investigação sobre a intervenção intermunicipal e municipal na educação; c) desenvolver competências como profissional de educação e formação.

A metodologia utilizada no presente relatório de estágio aproxima-se de um estudo etnográfico, de cariz qualitativo, com recurso à pesquisa documental, observação participante e entrevistas semidiretivas.

Os resultados da investigação apontam para a existência de uma intervenção concertada na área educativa ao nível intermunicipal e municipal, com a existência de uma política educativa local e com uma intervenção intermunicipal cada vez mais expressiva no território “Oestino”, através da descentralização de competências. Os resultados, de acordo com a literatura, apontam ainda para uma estrutura organizacional, da CML, com um elevado grau de complexidade, formalização e centralização, o que remete para uma organização com características predominantemente burocráticas.

Esta experiência constituiu uma etapa importante para consolidação de competências teóricas adquiridas em contexto académico, bem como de competências sociais e profissionais.

**Palavras-chave:** Regulação Local da Educação; Comunidade Intermunicipal; Descentralização da Educação.

## ABSTRACT

This report entitled “The local regulation of education: a study on intermunicipal and municipal intervention”, falls within the scope of the study cycle of leading to the degree of Masters in Education and Training, in the area of Organization and Management of Education and Training, from the Education Institute of The University of Lisbon.

The curricular internship was developed in the Education Division (DE) of Municipality of Lourinhã (CML) and its objectives were: a) to characterize and analyze the organizational structure of the internship location; b) carry out a small investigation on intermunicipal and municipal intervention in education; c) develop skills as an education and training professional.

The methodology used in this internship report is similar to an ethnographic study, of a qualitative nature, using documentary research, participant observation and semi-structured interviews.

The results of the investigation point to the existence of a concerted intervention in the educational area at the intermunicipal and municipal level, with the existence of a local educational policy and with an increasingly expressive intermunicipal intervention in the “Oestino” territory, through the decentralization of competences. The results, according to the literature, also point to an organizational structure, from CML, with a high degree of complexity, formalization and centralization, which refers to an organization of the bureaucratic type.

This experience was an important step toward consolidating theoretical skills acquired in an academic context, as well as social and professional skills.

**Keywords:** Local Education Regulation; Intermunicipal Community; Decentralization of Education.

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS .....	ii
RESUMO .....	iii
ABSTRACT .....	iv
LISTA DE SIGLAS .....	vii
INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO 1 – Apresentação e Análise da Organização.....	9
1. Conceitos para a caracterização e análise da organização .....	9
<b>1.1.</b> Organização .....	9
<b>1.2.</b> Estrutura organizacional .....	10
2. Nota metodológica .....	15
3. Caracterização da Câmara Municipal da Lourinhã – Divisão da Educação .....	19
<b>3.1.</b> Dados sociodemográficos do concelho da Lourinhã .....	19
<b>3.2.</b> Breve apresentação da Câmara Municipal da Lourinhã .....	21
<b>3.3.</b> Caracterização da Divisão de Educação .....	22
4. Análise da estrutura organizacional .....	28
CAPÍTULO 2 – Projeto de Investigação .....	35
1. Campo de Estudo: a descentralização da educação em Portugal e a criação das comunidades intermunicipais .....	35
<b>1.1.</b> Aspetos centrais sobre a descentralização da educação em Portugal desde a LBSE .....	36
<b>1.2.</b> Breve enquadramento sobre o associativismo municipal em Portugal.....	44
2. Quadro teórico.....	49
<b>2.1.</b> Política pública como ação pública .....	50
<b>2.2.</b> Regulação.....	52
3. Problemática.....	58
4. Metodologia .....	64
5. Apresentação e Análise dos Resultados .....	67
<b>5.1.</b> Caracterização da intervenção da Câmara Municipal da Lourinhã na provisão local da educação .....	67
<b>5.1.1.</b> Carta Educativa.....	69
<b>5.1.2.</b> Programa Estratégico Educativo Municipal (EELo).....	71
<b>5.1.3.</b> Programa Aluno ao Centro - Lourinhã .....	76
<b>5.2.</b> Papel da Comunidade Intermunicipal do Oeste.....	81
6. Síntese conclusiva do projeto de investigação .....	91

CAPÍTULO 3 – Atividades de Estágio .....	96
1. Atividades desenvolvidas .....	96
<b>1.1.</b> Atividade de integração .....	97
<b>1.2.</b> Tarefas técnicas/educativas .....	98
<b>1.3.</b> Tarefas de concepção/gestão operacional .....	105
2. Reflexão .....	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	112

## LISTA DE SIGLAS

AE – Agrupamentos de Escolas

AM – Áreas Metropolitanas

CEB - Ciclo do Ensino Básico

CML – Câmara Municipal da Lourinhã

CIM – Comunidade intermunicipal

DE – Divisão de Educação

EB – Ensino básico

EELO - Programa Estratégico Educativo Municipal

ES – Ensino Secundário

ITI – Investimentos Territoriais Integrados

JI – Jardim de infância

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

OesteCIM – Comunidade intermunicipal do Oeste

PDCT – Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial para a Região Oeste

PEM – Projeto Educativo Municipal

PIICIE – Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar

PPFL - Programa de Promoção da Fluência da Leitura

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

UMA – Unidade Multidisciplinar de Apoio

## INTRODUÇÃO

O presente relatório de estágio foi realizado no âmbito do Mestrado em Educação e Formação do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, na área de especialidade de Organização e Gestão da Educação e da Formação do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Este relatório resulta do trabalho desenvolvido no período de estágio concretizado na Divisão da Educação (DE) da Câmara Municipal da Lourinhã (CML). Iniciou-se em setembro de 2019 e prolongou-se até ao mês de junho de 2020, desenvolvendo-se num total de dezasseis horas e trinta minutos semanais.

Neste ciclo de estudos, a modalidade de estágio visa, a partir da participação em contextos profissionais, mobilizar, integrar e utilizar os conhecimentos teóricos e práticos adquiridos durante o ciclo de estudos frequentado e durante o período de estágio.

A escolha da CML, como local de estágio, resultou de dois fatores. Em primeiro lugar, por motivos pessoais. Pretendia realizar estágio numa autarquia e compreender o trabalho concretizado neste nível da administração educativa com as comunidades que servem. O interesse pela área da administração e gestão educacional e das políticas educativas fez com que, desde o meu percurso no 1º ciclo de estudos, quisesse estar em contacto com a realidade educacional vivida numa autarquia, de forma a ter oportunidade para aprofundar os conhecimentos adquiridos durante o meu percurso académico. Acresce, ainda, o facto de ter feito a minha escolaridade não superior neste concelho.

Em segundo lugar, atendendo às mudanças em curso no contexto português no que refere à crescente importância do local como lugar de construção de políticas educativas. Nesse sentido, torna-se importante estudar a temática da intervenção das autarquias na educação, procurando compreender as alterações que vêm ocorrendo, designadamente atendendo à transferência de competências para as autarquias em matéria de educação.

A estrutura do presente relatório apresenta-se subdividida em quatro capítulos organizados por fases de trabalho realizado: o primeiro corresponde à apresentação e análise da organização; o segundo ao próprio projeto de investigação desenvolvido, que se traduz num pequeno estudo exploratório sobre a intervenção municipal e intermunicipal na educação; no terceiro capítulo constam as sínteses reflexivas das principais atividades realizadas durante o período de estágio; o relatório termina com as considerações finais sobre o trabalho concretizado.

## **CAPÍTULO 1 – Apresentação e Análise da Organização**

Este primeiro capítulo é dedicado à contextualização e caracterização do local de realização do estágio, a Câmara Municipal da Lourinhã (CML), mais concretamente na Divisão da Educação (DE). O presente capítulo subdivide-se em três momentos: primeiramente são apresentados os conceitos teóricos mobilizados para caracterizar o local de estágio; num segundo momento, descrevem-se os instrumentos e as técnicas de recolha de dados utilizadas; por último, apresenta-se uma caracterização e análise compreensiva da estrutura organizacional do Município e da DE.

### **1. Conceitos para a caracterização e análise da organização**

A caracterização DE da CML centra-se, no presente relatório, nos conceitos de organização e de estrutura organizacional, de forma a que seja possível compreender como funciona a área educativa do município.

#### **1.1. Organização**

“As organizações são muitas coisas ao mesmo tempo! Elas são complexas e têm muitas facetas. Elas são paradoxais” (Morgan, 2006, p.19).

Uma organização é, como refere Bilhim (2006), “uma entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas, que funciona numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objetivos” (Bilhim, 2006, p.21).

De acordo com Bilhim (2006) para que uma organização funcione é de primordial importância a existência de uma gestão formal e a existência de pessoas que interagem entre si. Só desta forma estamos perante uma organização, que é composta por pessoas e por relações entre as mesmas, assim como é composta por diferentes funções, por uma estrutura hierárquica e por fronteiras delimitadas.

Schein (1986) define organização enquanto “coordenação racional de atividades de um certo número de pessoas tendo em vista a realização de um objetivo ou intenção explícita e comum, através de uma divisão do trabalho e funções, de uma hierarquia de autoridade e de responsabilidade” (Schein, 1986, cit. por Santos 2008, p.12).

Importa compreender que as organizações possuem duas estruturas, uma formal e outra informal, que concorrem para uma melhor compreensão dos fenómenos organizacionais. A estrutura formal, segundo Jones (2020), citado por Schultz (2016), remete para um sistema formal de tarefas e autoridade que controla a coordenação e gestão de recursos

com vista a alcançar os objetivos definidos. Por outro lado, a estrutura informal diz respeito aos relacionamentos existentes na organização, que não se decompõem nos organogramas, nem nos documentos, surgindo nas organizações enquanto necessidade de socialização das pessoas, podendo se representada enquanto “rede intraorganizacional (...) constituindo como que uma rede de formada, neste caso, por pessoas (...) que se conectam e se relacionam por diversos meios” (Schultz, 2016, p.114).

## 1.2. Estrutura organizacional

A estrutura organizacional refere-se, de acordo com Bilhim (2006), às relações formais desenhadas nos organogramas e às obrigações de cada membro da organização que constam nas suas funções. Para Bilhim (2006):

“A estrutura organizacional constitui um conjunto de variáveis complexas, sobre as quais os administradores e gestores fazem escolhas e tomam decisões. Define, pois, a forma como as tarefas devem estar destinadas, especifica quem depende de quem e estabelece os mecanismos formais de coordenação e controlo” (Bilhim, 2006, p.23).

Mintzberg (1995) refere-se à estrutura organizacional como o total dos meios utilizados para dividir o trabalho em tarefas, assegurando que exista coordenação entre as mesmas. A estrutura de organização pressupõe a necessidade de existência de mecanismos de coordenação das ações que são elementos fundamentais da estrutura.

Analisando a estrutura organizacional sob o olhar de Bilhim (1996), as principais componentes da estrutura são a complexidade, formalização e centralização.

A complexidade refere-se aos níveis de “diferenciação existentes numa organização” (Bilhim, 1996, p.117), engloba os múltiplos graus de especialização, a divisão de trabalho existente na organização, os níveis hierárquicos e as subunidades da organização. Pode-se falar em três níveis de diferenciação: horizontal, vertical/hierárquica ou espacial.

Segundo Bilhim (1996), a diferenciação horizontal engloba o nível de separação entre unidades/departamentos, estando associada à divisão das tarefas pelos membros da organização. Por conseguinte, quanto maior o número de departamentos existente mais complexa se torna a organização, o que significa que quanto maior for a diferenciação horizontal maior é a heterogeneidade, tendo consequências, por exemplo, ao nível da dificuldade de comunicação e de coordenação na organização. Na perspectiva de outros autores citados por Bilhim (1996), como Hage (1980), a diferenciação horizontal traduz-

se numa especialização na organização por parte dos membros, na medida em que existindo mais unidades ou departamentos é necessária mais formação para as especialidades.

A diferenciação vertical ou hierárquica, de acordo com Bilhim (1996) “refere-se à profundidade da estrutura organizacional que é medida através do número de níveis hierárquicos existentes, desde o topo aos níveis mais baixos da organização” (Bilhim, 1996, p.122). A dimensão vertical pode ser medida, de acordo com o mesmo autor, pela contagem do número de posições existentes na organização entre o executivo principal e os empregados que exercem na produção. Desta forma, é possível depreender que “todos os critérios de medida da dimensão vertical, que se baseiam nos níveis hierárquicos” (Bilhim, 1996, p.122), ou seja, a autoridade e a hierarquia estão correlacionadas, sendo a primeira distribuída de acordo com o nível hierárquico de cada um. A diferenciação vertical está também relacionada com o tamanho da organização, i.e., o mesmo autor supracitado refere que, quanto maior a organização maior a diferenciação vertical e quanto maior essa diferenciação maior se torna a dificuldade de controlar, coordenar e comunicar na organização, bem como quanto mais níveis hierárquicos existirem mais difícil se torna a comunicação entre o topo e a base da organização.

A diferenciação espacial, o terceiro elemento da complexidade, corresponde, segundo Bilhim (1996) a uma extensão ou diferenciação vertical ou horizontal. Este último aspeto da complexidade diz respeito à dispersão geográfica da organização, dos centros de poder, das tarefas, significando que, quanto mais dispersos os polos da organização mais complexa a mesma se torna, o que significa que mais difícil se torna a tanto a coordenação como a comunicação e o controlo. A complexidade de uma organização traduz-se assim numa correlação inversa entre controlo, comunicação e coordenação, quanto maior a complexidade menor é o controlo, coordenação e comunicação na organização.

A segunda componente da estrutura organizacional corresponde à formalização existente numa organização e que segundo Bilhim (1996) diz respeito “ao grau de standardização de cada tarefa na organização” (Bilhim, 1996, p.124). A existência de um elevado grau de formalização numa organização corresponde à presença de normas que regem o comportamento dos seus membros.

A centralização corresponde à terceira componente da estrutura organizacional e “refere-se à distribuição de poder nas organizações (...) a concentração ou dispersão de poder

dentro das organizações (...)” (Bilhim, 1996, p. 130). Quanto maior for a centralização mais no topo da organização está localizado o poder de autoridade, sendo que, quanto maior a participação de grupos na organização menor será a centralização. Se existir numa organização com maior centralização então estamos perante uma autoridade mais concentrada nos níveis mais elevados da hierarquia, se estivermos perante uma descentralização dentro da organização, isto significa que a tomada de decisão parte do nível mais baixo da hierarquia, “caso as mesmas sejam delegadas para níveis mais baixos, será considerada descentralizada” (Van de Ven e Ferry, 1980, cit. por Bilhim, 1996, p. 130). A descentralização, remete para a delegação de autoridade em hierarquias mais baixas, mantendo no topo as principais decisões, o que corresponde a diferentes níveis de descentralização de acordo com Mintzberg (1995).

Segundo Mintzberg (1995), o primeiro nível corresponde à descentralização vertical que se caracteriza pela “dispersão do poder formal no sentido descendente dentro da linha hierárquica” (idem, p.213). O segundo nível, descentralização horizontal corresponde ao poder de decisão que se traduz na “passagem do controlo dos processos de decisão para as pessoas situadas fora da linha hierárquica, i. e., que não ocupam posições de chefia” (idem, p.213). A dispersão física dos serviços, “embora seja encarada como descentralização, nada tem a ver com a tomada de decisão” (idem, p.214). Não obstante a importância da diferença entre delegação e descentralização, como refere o autor supracitado, a delegação corresponde a um contínuo de responsabilidade após a delegação da tarefa, no caso da descentralização fala-se de uma passagem da responsabilidade para os níveis mais baixos.

As organizações apresentam estruturas diversificadas mesmo que estejam alinhadas para um mesmo objetivo. Segundo os estudos desenvolvidos por Burns e Stalker, citados por Bilhim (2006), podem caracterizar-se as estruturas de uma organização através da utilização de duas tipologias opostas. Por um lado existem organizações mecânicas e por outro lado temos organizações orgânicas.

Uma estrutura mecanicista é, segundo Bilhim (2006), altamente especializada, com uma hierarquia estruturada e com uma alta formalização, bem como uma direção e comunicação centralizadas, estando estas características inerentes a organizações que se caracterizam por uma elevada divisão funcional do trabalho, bem como uma especialização em cada tarefa, sendo que a coordenação é exercida através da utilização da hierarquia formal existente na pirâmide organizacional.

Em estruturas mecanicistas, como refere Bilhim (2006), existe tendência para que os comportamentos sejam dirigidos através das normas, bem como as decisões são num grande número de vezes impostas pelos superiores ou seja, existem regras definidas, através da regulamentação existente, assim como existe poder formal identificável, de acordo com a linha hierárquica organizacional.

A estrutura mecânica é caracterizada pela existência de uma elevada complexidade, como refere Bilhim (2006), especialmente ao nível da diferenciação horizontal, pela existência de elevada formalização e uma elevada centralização. Isto coaduna-se com uma “pirâmide militar” (idem, p.154), com a existência de rigidez. Neste tipo de organizações a comunicação tende a ser exercida de forma vertical, estando definidos os direitos e deveres de cada funcionário e a forma como devem proceder.

Uma organização orgânica, ao contrário da anterior, traduz-se numa descentralização da tomada de decisão, assim como num ambiente mais informal, onde a comunicação se realiza em canais mais horizontais, estando a divisão do trabalho realizada de forma mais aberta, o que pressupõe a possibilidade de ajustamentos, como refere Bilhim (2006).

Organizações com uma estrutura orgânica são caracterizadas pela existência de uma baixa complexidade e formalização, assim como pela existência de uma baixa centralização. Como refere Bilhim (2006), estas organizações possuem uma rede de informação alargada, prevalecendo uma comunicação descendente, ascendente e lateral, o que demonstra a existência de uma autoridade de decisão descentralizada. Neste tipo de organizações existe colaboração horizontal entre os funcionários, não existindo de forma tão imposta regras e regulamentos relativos ao comportamento e funções.

De acordo com Mintzberg (1995), cada organização é composta por cinco elementos básicos da sua estrutura: o centro operacional, o vértice estratégico, a tecnoestrutura, a linha hierárquica e o pessoal de apoio. Na base da estrutura da organização encontra-se o centro operacional, onde é executado o trabalho básico pelos operacionais, que corresponde a “atividades de input, de processamento, de output, e de apoio direto, associadas com a produção dos produtos ou dos serviços” (idem, p.39). O vértice estratégico é constituído pelos gestores de alto nível que possuem toda a responsabilidade inerente à organização, tendo como função, como refere Bilhim (2006), assegurar que a organização cumpra a sua missão de forma eficaz. A tecnoestrutura é composta pelos analistas, cuja função é a de apoio e de standardização do trabalho dos outros, podendo

“conceber, planejar ou assegurar a formação dos operacionais, mas não executam o trabalho propriamente dito” (Mintzberg, 1995, p.49). A linha hierárquica é constituída pelos gestores que se situam mais em baixo na estrutura da organização ligando o vértice estratégico ao centro operacional, através da cadeia de comando. O pessoal de apoio tem como função o apoio indireto ao funcionamento do centro operacional, traduzindo-se nas unidades/departamentos especializados que existem numa organização.

Mintzberg (1995) apresenta cinco mecanismos de coordenação que permitem analisar os modos de coordenação do trabalho numa organização, o que se traduz em elementos fundamentais da estrutura organizacional. O primeiro mecanismo é o ajustamento mútuo, que pressupõe uma coordenação pela comunicação informal, estando o controlo do trabalho a cargo dos funcionários, uma adaptação às necessidades existentes. O mecanismo de supervisão direta, ao contrário do primeiro apresentado, pressupõe a existência de alguém responsável pelo trabalho dos demais, que transmite instruções para a realização das funções, bem como é demarcada a divisão do trabalho.

Por outro lado, Mintzberg (1995) refere também que o trabalho pode ser coordenado por outros meios, como a standardização, que mais não é do que a existência de um programa claro das tarefas que cada funcionário deve cumprir. A standardização dos processos de trabalho é outro dos mecanismos utilizados para a coordenação do trabalho, traduzindo-se numa especificidade do trabalho a realizar, que está programado, não sendo necessária supervisão nem comunicação informal. O penúltimo mecanismo defendido por Mintzberg (1995) é a standardização dos resultados, cujo modo de coordenação se foca no resultado a atingir, que é conhecido previamente pelo funcionário. Por último, é possível coordenar o trabalho numa organização através da standardização das qualificações. Neste mecanismo não existe supervisão direta, contudo, existe uma exigência de qualificações e conhecimento que por si só coordena o trabalho a realizar, existindo uma coordenação e controlo indiretos pois, através da formação que possuem os funcionários sabem qual a sua função.

Existem cinco configurações estruturais, de acordo com Mintzberg (1995), são elas: a estrutura simples, a burocracia mecanicista, burocracia profissional, estrutura divisionada e a adhocracia.

A estrutura simples pressupõe que exista maior poder exercido pelo vértice estratégico, através da supervisão direta. Quando a tecnoestrutura é o elemento da estrutura com mais

força na organização, então o mecanismo de controlo é a standardização dos processos de trabalho e estamos perante uma configuração da estrutura organizacional de burocracia mecanicista. A burocracia profissional é uma configuração estrutural quando o elemento-chave é o centro operacional, existindo uma standardização das qualificações como mecanismo de coordenação da organização. Uma estrutura divisionada pressupõe que a linha hierárquica seja a parte mais significante da organização, assim como o mecanismo de coordenação é a standardização dos resultados. A força exercida pelo pessoal de apoio, através do mecanismo de ajustamento mútuo, coloca a estrutura da organização perante uma adhocracia (idem).

Importa analisar uma organização através da sua estrutura organizacional, pois permite um olhar para a organização como um todo, englobando as diversas componentes da organização que moldam o seu funcionamento e os comportamentos organizacionais.

## **2. Nota metodológica**

Para a caracterização e análise do local de estágio, foi utilizada a abordagem geral de carácter qualitativo, descritivo, com um *design* próximo do estudo etnográfico, pois o presente trabalho pressupõe a compreensão do que “fazem as pessoas, como se comportam, como interatuam. (...) descobrir as suas crenças, valores, perspetivas, motivações” (Woods, 1989:18, citado por Amado, 2013, p.145). Neste tipo de investigação não existe a manipulação deliberada por parte do investigador. Afonso (2005) identifica o foco dos estudos descritivos nas narrativas ou descrições de factos/situações que ocorrem e que o investigador observa diretamente, devendo ser “(...) identificados e caracterizados através de material empírico” (Afonso, 2005, p.43).

A presença do investigador por um período mais alargado no local de investigação, como refere Afonso (2005), é característica marcante do estudo etnográfico, sendo no caso concreto do estágio curricular desenvolvido no município a presença do investigador como um “*insider*”, devido ao facto de existir um envolvimento direto no contexto organizacional e social. Tratando-se nesta posição de “plena assunção de um papel específico no contexto de ação onde se desenvolve o trabalho empírico” (Afonso, 2005, p.67).

Foram utilizadas diversas técnicas de recolha de dados, nomeadamente a pesquisa documental, a observação não-estruturada, o diário de campo e a entrevista semiestruturada.

Na recolha da informação empírica foi valorizada a pesquisa documental que consiste “na utilização da informação existente em documentos anteriormente elaborados, com o objetivo de obter dados relevantes para responder às questões de investigação” (Afonso, 2005, p.88). Por ser uma técnica de recolha de dados não interventiva permite uma abordagem não reativa, como refere Afonso (2005), dessa forma possibilitou a compreensão dos projetos em desenvolvimento pelo Município, compreensão da estrutura formal da CML, das tarefas e das competências que este organismo atualmente possui, bem como compreender a rede escolar do concelho da Lourinhã.

De acordo com Bogdan e Biklen (1994), o investigador ao realizar uma análise documental procura como a organização em estudo é definida/entendida pelas pessoas que intervêm na mesma, remetendo para a literatura oficial existente, podendo os documentos consultados dividirem-se em documentos oficiais, como documentos internos e em documentos públicos, conforme consta na tabela 1.

<b>Documentos Oficiais</b>	Base de dados sobre a população escolar, 2020 Relatório de balanço do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã, 2019 Diagnóstico Municipal Programa Aluno ao Centro - Lourinhã Programa Estratégico Educativo da Lourinhã 2020-2025
<b>Documentos Públicos</b>	Carta Educativa do Município da Lourinhã, 2015 Planos de ação dos Agrupamentos de Escolas da Lourinhã no combate à indisciplina Projetos educativos dos Agrupamentos de Escolas da Lourinhã Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar - PIICIE Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial para a Região Oeste - PDCT Contrato 195/2009 de 23 de julho Despacho n.º 3252/2015 de 30 de março Despacho n.º 12479/2019 de 30 de dezembro
<b>Documentos Privados</b>	"Programa Aluno ao Centro - Lourinhã" - Documento de apoio à implementação do programa, 2018 Dossier de Candidatura ao pacto para o desenvolvimento e coesão territorial para a região oeste (PDCT)

Tabela 1- Documentos analisados Fonte: Elaboração própria

Os documentos analisados, tal como referido, dividem-se em três categorias, segundo Afonso (2005): os documentos oficiais, que se encontram nos arquivos de um departamento, que são por exemplo, projetos educativos, relatórios, dados estatísticos, os

documentos públicos caracterizam-se essencialmente por serem documentos de imprensa, ou referentes a concursos públicos. Na categoria de documentação privada incluem-se, segundo Afonso (2005), documentos de acesso restrito.

A observação constitui “uma técnica de recolha de dados particularmente útil e fidedigna, na medida em que a informação obtida não se encontra condicionada pelas opiniões e pontos de vista dos sujeitos” (Afonso, 2005, p. 91). O mesmo autor distingue duas abordagens referentes a esta técnica de recolha de dados: a observação estruturada e a observação não estruturada. Para a presente investigação foi utilizada a técnica de observação não estruturada que, tal como refere Afonso (2005), carece de planeamento estratégico definido, consistindo na elaboração de diversos tipos de textos que constituem o conjunto dos registos de observação, tendo pessoalmente optado pelo registo em formato de diário de campo. A utilização desta técnica é mais recorrente quando “o investigador quer descrever e compreender o modo como as pessoas vivem, trabalham e se relacionam num determinado contexto social, (implicando) que o investigador se insira na situação (...) e observe o próprio contexto, os padrões das relações entre as pessoas, o modo como reagem aos eventos que ocorrem” (Cozby, 1989, p. 48, citado por Afonso, 2005, p. 92). Desta forma, através da carga horária semanal disponível para estar no local de estágio, houve oportunidade para serem vivenciadas e presenciadas diversas situações que permitiram a compreensão sobre a forma de organização do trabalho e a organização/funcionamento da CML, através de uma atitude observadora e participante em simultâneo.

O diário de campo constitui-se como outra das técnicas de recolha de dados utilizada no presente trabalho, enquanto “(...) registo reflexivo de experiências (pessoais e profissionais) e de observações ao longo de um determinado período. Inclui opiniões, sentimentos, interpretações, etc.” (Bolívar e colaboradores, 2001, p.183, citados por Amado, 2013, p. 278). Esta técnica, pode assim ser, como referem Bolívar e colaboradores (2001) citados por Amado (2013), uma metodologia simultaneamente importante para documentar e para aprender através da experiência. No decorrer do estágio o diário de campo foi a técnica escolhida como forma de relatar as aprendizagens e as atividades realizadas desde o início (Ver Anexo 7).

A entrevista enquanto “(...) um dos meios mais poderosos para se chegar ao entendimento dos seres humanos e para a obtenção de informações” (Amado, 2013, p.207), foi outra técnica escolhida com o objetivo de recolher a informação da forma mais pura e “recolher

dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 134).

Foram realizadas duas entrevistas semidiretivas, por ser o método que melhor se adequa a este estudo, permitindo que através da utilização de um guião desenhado previamente, exista alguma liberdade de resposta por parte dos entrevistados, como refere Amado (2013), permitindo uma seleção do conteúdo mais relevante de abordar na ótica do entrevistado. Tal como refere Afonso (2005), este método deriva de um plano prévio, um guião, construído “(...) a partir das questões de pesquisa e eixos de análise do projeto de investigação. A sua estrutura típica tem um carácter matricial, em que a substância da entrevista é organizada por objetivos, questões e itens ou tópicos” (Afonso, 2005, p.99).

A realização de entrevistas semidiretivas teve como propósito o desenvolvimento da pequena investigação, apresentada mais à frente, mas também a recolha de dados para a caracterização e análise organizacional da CML e da DE, cujos entrevistados foram o Vereador da Educação da CML (Guião da entrevista, Anexo 1, p.3), no dia 11 de maio de 2020, com uma duração total de uma hora, com recurso à gravação de áudio e a segunda entrevista foi realizada ao primeiro secretário da OesteCIM (Guião da Entrevista, Anexo 4, p.50), que data de quatro de maio de 2020, com uma duração total de 51 minutos.

Num último momento foram utilizados alguns procedimentos para a análise dos dados recolhidos através das entrevistas realizadas, que são, como refere Amado (2013) fulcrais na investigação, tendo utilizado neste estudo a técnica de análise de conteúdo, por ser uma técnica que permite que sejam feitas inferências interpretativas sobre os dados. Primeiramente foi realizada uma transcrição das entrevistas realizadas (Anexos 2 e 5), posteriormente realizou-se a análise de conteúdo (Anexos 3 e 6) com base nos objetivos das entrevistas, construindo grelhas de análise com a respetiva categorização, que consiste no “processo pelo qual os dados brutos são transformados e agregados em unidades que permitem uma descrição exata das características relevantes do conteúdo” (Holsti, 1969, citado por Amado, 2013, p.312).

### 3. Caracterização da Câmara Municipal da Lourinhã – Divisão da Educação

Para apresentar uma caracterização do local de estágio torna-se relevante fazer primeiramente uma descrição detalhada das principais características do concelho, seguindo-se uma breve caracterização da CML, apresentando-se o atual organograma e far-se-á uma caracterização da Divisão de Educação, enquanto local efetivo da realização do estágio.

#### 3.1. Dados sociodemográficos do concelho da Lourinhã

O Município da Lourinhã integra um conjunto de 12 municípios da Região Oeste (Carta Educativa, 2015). Em termos geográficos, o concelho da Lourinhã é caracterizado pela sua localização ao longo de uma faixa litoral de 12 km de extensão, sendo 80% do seu território uma área predominantemente agrícola. Possui uma área de aproximadamente 146 km<sup>2</sup> e divide-se em oito freguesias (figura 1), de acordo com a Carta Educativa (2015).

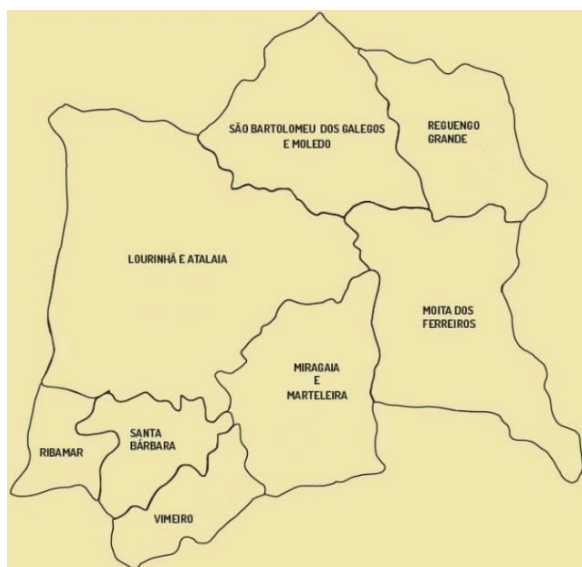


Figura 1 - Freguesias do Concelho da Lourinhã.

Fonte: Facebook Município da Lourinhã, consultado a 22 de abril de 2020.

O concelho da Lourinhã possui cerca de 25 735 habitantes, com base nos dados disponibilizados pelos censos mais recentes, datados de 2011. Se observada a pirâmide etária da população do concelho constata-se uma tendência de envelhecimento da população, com um índice de envelhecimento fixado aproximadamente em 144,4 (Programa Estratégico Educativo, 2020).

Considerando a natalidade enquanto indicador de sustentabilidade demográfico de um território, importa compreender a evolução da taxa de natalidade no concelho. A taxa

bruta de natalidade é marcada pela instabilidade, ou seja, denotam-se alguns aumentos ao longo dos anos, seguidos de decréscimos, sendo a variação da taxa bruta de natalidade não muito significativa. No ano de informação censitária (2011) a natalidade estava fixada nos 9,2%, sendo que no ano mais recente de dados disponíveis (2018) a taxa estava fixada nos 8,3% (PORDATA, 2020).

O maior número de população empregada fixa-se no setor terciário, seguindo-se o setor secundário e, em último, o setor primário, sendo o concelho da Lourinhã um dos concelhos do país com mais população empregada no setor primário, de acordo com os Censos de 2011.

No que diz respeito à escolaridade e alfabetização da população residente, de acordo com os resultados dos Censos mais recentes datados de 2011, o concelho da Lourinhã apresenta uma taxa de 13,5% de população residente sem nenhum nível de escolarização, sendo que a taxa de analfabetismo no concelho regista uma evolução positiva nos últimos anos, de acordo com os dados do Programa Estratégico Educativo da Lourinhã (2020). O nível de ensino que apresenta a maior taxa de escolarização é o 1º Ciclo do Ensino Básico (CEB), com 29,5%, seguindo-se o 3º CEB que detém uma taxa de 18,6%. O 2ºCEB e Ensino Secundário (ES) detém as taxas mais baixas comparativamente aos outros ciclos, respetivamente 14,1% e 14,6%. (PORDATA, 2020). É ainda uma preocupação no concelho a taxa de abandono escolar, que regista ainda valores superiores à média nacional, que responde a 2,44% (Programa Estratégico Educativo, 2020).

Conforme consta do Programa Estratégico Educativo (2020), o concelho possui um importante património natural, paleontológico, histórico e cultural que constituem ferramentas importantes para o desenvolvimento do trabalho com os Agrupamentos de Escolas (AE) e para a construção de projetos educativos de escola que comportem as especificidades locais.

A rede educativa do concelho é constituída por dois AE, estando a oferta educativa pública disponível desde o ensino pré-escolar ao ensino secundário (figura 2). Os estabelecimentos de educação do ensino pré-escolar, jardim de infância (JI), da rede pública são um total de dois, existindo ainda três da rede privada, IPSS.

Existem, no concelho, nove estabelecimentos de ensino básico do 1º ciclo (EB1) que também constituem valência de JI, existindo ainda cinco estabelecimento que apenas

ministram o ensino básico do 1º ciclo e o concelho conta ainda com um estabelecimento de ensino denominado de “escola básica integrada” que contempla desde o JI ao 3º CEB. Os estabelecimentos de ensino de 2º e 3º ciclos (EB 2,3) são dois, distribuídos por cada um dos AE, estando presentes em duas freguesias do concelho. O ES possui um estabelecimento de ensino que se encontra localizado na vila da Lourinhã, no AE da Lourinhã.

Estabelecimentos escolares da rede pública

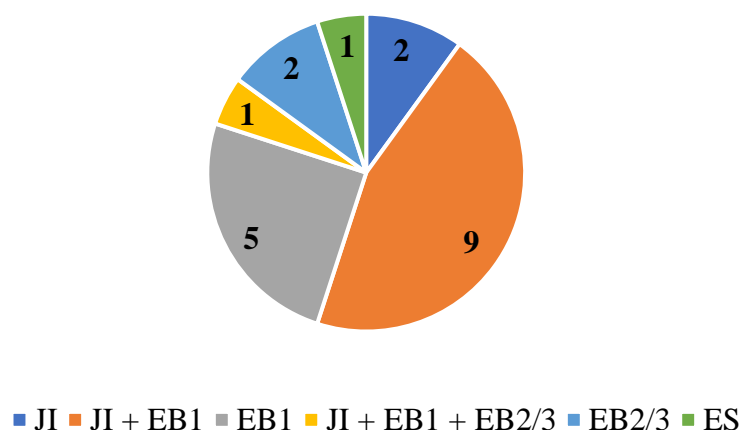


Figura 2 – Rede educativa pública do concelho

Fonte: Elaboração própria

### 3.2. Breve apresentação da Câmara Municipal da Lourinhã

A CML organiza-se segundo o modelo de estrutura hierarquizada flexível, tendo sido no final do ano de 2019 alvo de uma reestruturação, que se reflete apenas em 2020, devido à política de descentralização nas diferentes áreas de atuação que conferiu mais competências ao Município, mas também devido ao facto de a estrutura orgânica com um menor número de dirigentes não estar ajustada às competências que possuem (Despacho n.º 12479/2019).

De acordo com o organograma da CML (figura 3) em vigor, a estrutura interna dos serviços é composta por 15 unidades orgânicas, duas equipas de projeto e quatro subunidades orgânicas, o que se traduz num organograma complexo, com diversas Divisões e Coordenações.

As divisões elencadas na figura 3 são dirigidas por uma chefia de divisão municipal, que tem como responsabilidade direta as tarefas desenvolvidas na sua divisão. As

coordenações existentes na CML têm um coordenador subjacente, também responsável pelas atividades que são realizadas e responsável também pelas tomadas de decisão.

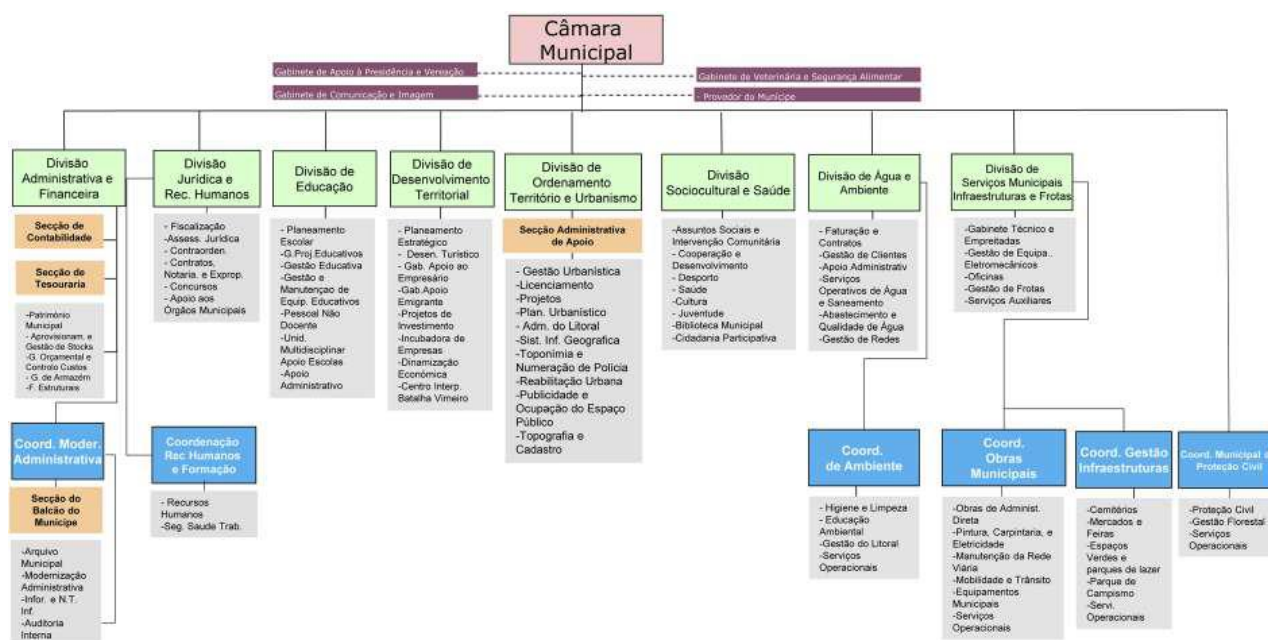


Figura 3 – Organograma dos Serviços da Câmara Municipal da Lourinhã

Fonte: Despacho n.º 12479/2019

Importa caracterizar a Divisão da Educação, sendo este o local específico da realização do estágio, através de uma descrição deste serviço da CML.

### 3.3. Caracterização da Divisão de Educação

À Divisão da Educação (DE) compete “garantir a igualdade de acesso à educação e ensino de todas crianças e jovens do Município em idade escolar, bem como o acesso a formas de educação formal e/ou informal, a todos os munícipes” (Despacho n.º 12479/2019, artigo 16º).

A DE surge de uma alteração à estrutura orgânica da CML, sendo que do ano de 2015 a 2019 esta unidade estava constituída como uma “Coordenação”, onde a diferença reside nos cargos de direção. Esta alteração deveu-se ao facto de a estrutura orgânica já não estar adequadas às necessidades atuais, conforme consta no Despacho n.º 12479/2019, sendo que a estrutura anteriormente existente se deveu à necessidade de redução de gastos na administração pública, derivada da crise económica de 2008, conforme explicou o Vereador da Educação em conversa informal, mas também devido ao aumento de competências ao longo dos últimos anos:

“Nós procurámos, não tínhamos uma Divisão de Educação e passámos a ter, isto pela dimensão que agora tem, não só em termos do próprio do número de recursos humanos, mas também, ao nível daquilo que são infraestruturas com as quais passamos a ter responsabilidades neste caso concreto recebemos mais duas (...) agora passámos a Divisão, porque de facto, a dimensão ao nível educacional e no concelho obriga a isso, com obviamente a intervenção que temos, mas é importante para isso, porque sempre temos dado importância à educação” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.6).

A DE possui diversas áreas funcionais, de acordo com o Despacho n.º 12479/2019, nomeadamente o planeamento escolar, a gestão de projetos educativos, a gestão educativa, a gestão e manutenção de equipamentos educativos, a área do pessoal não-docente, a unidade multidisciplinar de apoio às escolas (UMA) e o apoio administrativo. Na área do planeamento escolar a DE possui as seguintes competências:

- a) Promover o desenvolvimento qualitativo do sistema de educação e ensino nas áreas e níveis de responsabilidade municipal, em conformidade com as necessidades de desenvolvimento;
- b) Proceder ao levantamento de dados e estudo da população escolar, para, em colaboração com a entidade ministerial competente, proceder à elaboração dos mapas de ordenação da rede escolar;
- c) Execução das políticas da educação na sua área de competência;
- d) Assegurar as competências municipais no âmbito do Conselho Municipal de Educação;
- e) Participar com as estruturas da comunidade educativa concelhia em comissões, conselhos ou outros grupos constituídos para apreciar e colaborar em matérias da área da educação e ensino;
- f) Proceder ao acompanhamento e atualização da Carta Educativa, promover à sua revisão e monitorização em articulação com os serviços/entidades com competência sobre esta matéria;
- g) Acompanhar o processo da Rede de Bibliotecas Escolares, em articulação com a Biblioteca Municipal;
- h) Analisar e avaliar a informação relativa ao desempenho escolar dos alunos;
- i) Definir anualmente, em articulação com os agrupamentos de escolas as Ofertas Qualificantes — Cursos de Educação Formação (CEF) e Cursos Profissionais” (Despacho n.º 12470/2019, artigo 16).

Na área de gestão dos projetos educativos compete à DE:

- a) Elaborar e desenvolver com os demais agentes educativos o Projeto Educativo Municipal;
- b) Colaborar com a comunidade educativa, em projetos e iniciativas que potenciem a função social da escola, promoção da qualidade das aprendizagens, combate ao absentismo e abandono escolar;
- c) Colaborar na elaboração dos projetos educativos das escolas e apoiar a operacionalização dos respetivos planos de atividades, privilegiando a articulação com os projetos/ações desenvolvidas pela Câmara Municipal;
- d) Desenvolver projetos socioeducativos, sociopedagógicos e socioculturais;
- e) Promover e desenvolver o projeto de voluntariado;
- f) Organizar ações ao nível social, que estimulem o relacionamento interpessoal e convívio entre Municípes, de uma forma educativa;
- g) Dinamizar em conjunto com outros serviços da Câmara Municipal, ações que promovam a educação ambiental junto da comunidade escolar;
- h) Promover projetos no âmbito da educação formal e não formal;
- i) Propor e promover a celebração de protocolos com instituições públicas, particulares, associações e outras entidades consideradas de interesse na promoção da educação do concelho;
- j) Elaborar e concretizar projetos e ações no âmbito da promoção da saúde escolar;
- k) Apoiar projetos de investigação centrados nos produtos e potencialidades do concelho, cujos trabalhos se desenvolvam em prol do desenvolvimento do concelho” (Despacho n.º 12479/2019, Artigo 16º).

Na área da gestão educativa as competências passam por:

- a) Assegurar e implementar a ação social escolar, de acordo com a lei vigente;
- b) Atribuir bolsas de estudo aos alunos com poucos recursos financeiros, matriculados no ensino superior;
- c) Propor e desenvolver ações de cariz social;
- d) Providenciar o serviço de refeições escolares às crianças e alunos do concelho;

- e) Analisar e propor as correções excepcionais dos apoios socioeconómicos, decorrentes de alterações socioeconómicas ou outras que possam inviabilizar a igualdade de acesso à escola;
- f) Promover, desenvolver estudos, análises e levantamentos relevantes da área geográfica do Município, tendo em vista a elaboração do plano anual da rede de transportes escolares;
- g) Promover a eficaz gestão da atribuição de passes escolar;
- h) Definir e implementar os circuitos especiais de transporte;
- i) Gerir a cedência de viaturas municipais pesadas e ligeiras de passageiros afetas aos transportes escolares;
- j) Promover e implementar medidas de apoio à família que garantam uma escola a tempo inteiro” (Despacho n.º 12479/2019, artigo 16º).

Na área de gestão e manutenção de equipamentos educativos compete a esta divisão as competências de:

- “a) Proceder ao levantamento das necessidades de construção de equipamentos de educação e ensino e colaborar com as demais divisões/coordenações municipais, no processo de planeamento das estruturas educativas do concelho, bem como, na elaboração dos respetivos projetos e no acompanhamento das obras;
- b) Efetuar o levantamento e manter atualizado o inventário dos estabelecimentos de educação e ensino existentes no concelho;
- c) Sinalizar a necessidade de manutenção e conservação dos equipamentos educativos, parques infantis e logradouros, em articulação com os serviços municipais e autarquias locais;
- d) Propor e proceder ao apetrechamento de mobiliário escolar, equipamentos e material didático/pedagógico;
- e) Garantir o bom funcionamento de todos os refeitórios escolares da responsabilidade da Câmara Municipal;
- f) Definir as normas de utilização dos equipamentos;
- g) Efetuar a transferência de bens móveis entre escolas em articulação com a unidade orgânica responsável pela gestão do património municipal;
- h) Proceder à manutenção e conservação dos equipamentos educativos em articulação com a unidade orgânica responsável pela gestão e manutenção das infraestruturas municipais” (Despacho n.º 12479/2019, artigo 16º).

Na área funcional de pessoal não docente as competências ocorrem ao nível de:

- “a) Realizar diagnósticos das necessidades de recursos humanos não docentes, bem como elaborar propostas para o seu recrutamento;
- b) Assegurar a afetação, gestão e controlo dos recursos humanos não docentes nos estabelecimentos de educação e ensino da rede pública e dos serviços de apoio à família em articulação com a Coordenação de recursos Humanos;
- c) Gerir o processo de ausências dos trabalhadores não docentes de forma a garantir o normal funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino da rede pública e dos serviços de apoio à família.
- d) Assegurar o acompanhamento dos recursos humanos não docentes para conhecer as suas necessidades e promover a adequada formação em articulação com os Agrupamentos de Escolas e os recursos humanos”  
(Despacho n.º 12479/2019, artigo 16º).

Na área da UMA as competências resumem-se em:

- “a) Promover e desenvolver um serviço integrado de apoio à criança, jovem e à família;
- b) Promover atividades que visem mobilizar os diversos agentes educativos, com vista ao desenvolvimento e melhoria das respostas educativas;
- c) Efetuar um trabalho de grande proximidade com a comunidade escolar, em cooperação permanente com os elementos que a integram;
- d) Promover e dinamizar iniciativas que permitam a partilha de boas práticas e reflexão no âmbito da promoção do sucesso escolar;
- e) Promover a integração dos alunos na comunidade escolar através do reforço das relações interpessoais, capacitando-os para o exercício de uma cidadania plena;
- f) Apoiar os alunos no processo de desenvolvimento de competências pessoais, sociais e cognitivas;
- g) Identificar e propor a implementação de estratégias promotoras da aprendizagem e de envolvimento nas atividades realizadas em contexto escolar;
- h) Dinamizar iniciativas que promovam o envolvimento familiar no acompanhamento do percurso escolar dos alunos;
- i) Fomentar a integração dos alunos e respetivas famílias na comunidade escolar;

- j) Apoiar o corpo docente e alunos na incorporação de TIC no processo ensino -aprendizagem;
- k) Cooperar na implementação das estratégias que potenciem a utilização dos recursos informáticos/digitais por parte dos docentes em contexto letivo, através da exploração de situações reais;
- l) Dinamizar ações que permitam dotar a comunidade educativa de competências digitais facilitadoras do processo de ensino -aprendizagem;
- m) Elaborar conteúdos estruturados nas temáticas abordadas com maior relevância” (Despacho n.º 12479/2019, artigo 16º).

O apoio administrativo é a área que tem como competências associadas:

- “a) Prestar o apoio administrativo que se mostre necessário ao bom funcionamento da Divisão e dos seus serviços;
- b) Executar as tarefas inerentes à receção, registo, classificação, distribuição e expedição de correspondência e outros documentos dentro do prazo respetivo;
- c) Elaborar o expediente interno e externo da Divisão;
- d) Promover, sob a orientação do Chefe da Divisão, a divulgação das normas internas e demais diretivas de carácter genérico;
- e) Assegurar o serviço atendimento da Divisão;
- f) Executar os serviços administrativos de carácter geral;
- g) Executar e manter devidamente atualizados os registos da informação, suportes informáticos e outros próprios da Divisão;
- h) Propor a inutilização de documentos nos prazos estabelecidos por lei;
- i) Promover a consulta a outros serviços da Câmara Municipal, sempre que tal se mostre necessário;
- j) Receber e prestar esclarecimentos aos munícipes sobre o andamento e despacho dos seus requerimentos ou processos” (Despacho n.º 12479/2019, artigo 16º).

Relativamente à organização do gabinete da DE, este é composto por três salas num mesmo espaço, e conta ainda com uma sala num edifício à parte, onde trabalha a equipa de animação sociocultural. No gabinete da DE, na sala ampla, existem três técnicos superiores e ainda um funcionário responsável pela área administrativa. Neste espaço existe ainda uma mesa onde estão os técnicos superiores que compõem a UMA, responsável pela dinamização do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã. Numa outra

sala, com acesso direto a este espaço amplo existe o gabinete da Chefe de Divisão e um gabinete de apoio administrativo na área dos transportes e da faturação:

“Pude (...) refletir sobre o funcionamento da Divisão de Educação, onde a Chefe de Divisão da Educação trabalha de porta aberta no seu gabinete, sempre a responder a e-mails e a despachar processos e sempre que necessita de verificar algo com algum dos colegas de gabinete chama-os para o seu gabinete, sendo que quando é necessário tratar de algum assunto que requer algum tipo de privacidade a porta do gabinete é fechada. Sendo este um gabinete amplo é dividido em três espaços, onde na zona mais ampla onde estão todos os técnicos superiores, o gabinete da chefe e ainda o gabinete onde estão as colegas que tratam dos transportes e de documentação relativa à faturação, isto tudo situa-se no mesmo espaço com apenas uma parede que separa um pequeno corredor, de forma a que sempre que alguém necessita de verificar alguma informação com outro colega é rápida a articulação, que acontece muitas vezes” (Diário de Campo, Anexo 7, pp.101-102).

No total a DE é composta 247 funcionários, onde se incluem os funcionários que estão nos gabinetes da DE, mas também os funcionários que exercem outras funções que carecem de permanência no gabinete, como os assistentes operacionais, que foi uma competência aceite pelo Município, conforme consta no mapa de pessoal disponível no portal da Autarquia.

#### **4. Análise da estrutura organizacional**

Após a caracterização da CML e da DE, neste ponto será analisada a estrutura organizacional da CML, segundo o seu nível de complexidade, formalização e centralização.

Para iniciar a análise organizacional do local de estágio, considera-se oportuno iniciar-se a mesma através das características organizacionais que Bilhim (1996) refere como de primordial importância ao realizar-se uma abordagem à estrutura de uma organização, a saber a complexidade, formalização e centralização.

A complexidade, tal como referido anteriormente, remete para os níveis de diferenciação existentes numa organização, que são horizontal, vertical e espacial.

Uma organização do Estado Português, como a CML, pressupõe um grau de complexidade mais elevado, tendo em conta que “há uma forte tendência para que as organizações se tornem mais complexas à medida que as suas próprias atividades e a envolvente externa que as cerca se tornam mais complexas” (Bilhim, 1996, p.117).

Partindo da estrutura organizacional da CML, se analisada a partir da diferenciação horizontal é possível de constatar, através do organograma, a existência de uma separação horizontal de departamentos, o que remete para um maior grau de complexidade organizacional. “Quanto maior for o número de unidades, maior será a complexidade de uma organização” (Bilhim, 1996, p. 118). O mesmo autor ressalva para a dificuldade de coordenação e comunicação que existe quando é maior a diferenciação horizontal.

Uma organização com maior departamentação, como refere Bilhim (1996), enquanto modo de coordenação das atividades realizadas, executa tarefas mais especializadas em cada departamento e com foco somente na sua área de especialização. Esta aceção traduz a estrutura da CML, que se encontra dividida em várias unidades e subunidades, cujo foco é a área de atuação de cada departamento, que possui tarefas particulares, exigindo formação específica dos funcionários.

A alteração da estrutura organizacional da CML no presente ano reflete-se na perspetiva de Bertero (1976), que refere que a alteração da estrutura organizacional tornando-a mais achatada, com menos níveis hierárquicos, ocorre essencialmente devido às pressões para redução de custos. Esta definição do referido autor demonstra o que era a estrutura organizacional do Município anterior a 2020, sendo que com a alteração no presente ano, através da possibilidade emitida pela Administração Central de existir maior contratação pública, torna esta organização mais complexa também devido ao processo de descentralização de competências que concedeu ao Municípios mais responsabilidades e tarefas. Existe assim na estrutura organizacional do Município atualmente uma maior departamentalização, como refere Bilhim (1996).

A DE pode ser analisada a partir da diferenciação horizontal, com foco na teoria axiomática de Hage, citado por Bilhim (1996). Para o referido autor, este tipo de diferenciação pode ser analisado sob o prisma da especialização do funcionário, o que torna mais complexa a organização tendo em consideração que os postos de trabalho são mais específicos. A teoria de Hage pode ser mobilizada na análise da DE, no sentido em que existem diversos funcionários que se inserem na categoria de técnico superior, pelo

que o grau de complexidade dessas carreiras é maior, exigindo maior grau de formação e maior especificidade da mesma.

A diferenciação vertical por sua vez, refere-se à profundidade da estrutura organizacional que é mensurada através do número de níveis hierárquicos existentes, desde o topo da organização até aos níveis mais baixos. Para aferir a dimensão vertical, Bilhim (1996) sugere que os critérios utilizados se baseiam nos níveis hierárquicos, tendo em conta a autoridade existente pois, considera-se que, quanto mais alto o nível na hierarquia, maior será a autoridade. É possível de verificar, através do organograma, que a CML é bastante complexa ao nível da diferenciação vertical pois existe uma linha hierárquica desde o gabinete de apoio à presidência e vereação, até às unidades mais baixas que possuem chefes de divisão e de coordenação, pelo que existe um grande número de níveis hierárquicos pois, cada departamento possui direções intermédias.

“Quanto mais complexa e heterogénea for a estrutura da organização e mais separados forem os departamentos, maior necessidade tem a organização de coordenar e controlar as suas atividades para atuar como um todo consistente e, assim atingir os seus objetivos” (Bilhim, 1996, p.123). Partindo desta definição, a CML pode ser analisada desta forma pois, a sua estrutura pressupõe uma coordenação mais complexa, para que os seus objetivos sejam cumpridos.

A diferenciação espacial “pode ser entendida como uma extensão ou uma forma de diferenciação vertical ou horizontal” (Bilhim, 1996, p.123), o que se pode traduzir numa dispersão geográfica do material de trabalho e dos recursos humanos da organização. Existe na CML uma estrutura de serviços descentralizada, encontrando-se áreas específicas de uma divisão deslocalizadas, sendo que quando mais dispersas geograficamente estiverem as unidades mais complexa se torna a organização, o que resulta numa dificuldade de comunicação e de controlo.

A complexidade da CML pode dizer-se ser alta, especialmente quando o foco é a diferenciação vertical.

O grau de formalização existente numa organização, segundo Bilhim (1996) corresponde “ao grau de standardização de cada tarefa na organização, ou seja, como, quando e por quem as tarefas deverão ser efetuadas” (Bilhim, 1996, p.124). No caso específico da CML, enquanto organismo do Estado Português, pode denotar-se a existência de um elevado grau de formalização, onde existem procedimentos standardizados, e

justificação de faltas, de entrega de documentos necessários, de regulação do próprio trabalho, de normas emanadas da Administração Central. Segundo Hage, citado por Bilhim (1996) a formalização é medida através das tarefas codificadas dentro da organização, o que se traduz em normas, regras, procedimentos, podendo enquadrar-se a CML nesta aceção de formalização pois, existem diversas normas e procedimentos relativos à apresentação de tarefas, nomeadamente a forma de apresentação dos documentos segue um padrão que é obrigatório, tendo de ser realizado pedido de criação do modelo de documento que se pretende usar aos superiores, responsáveis por essa tarefa.

As responsabilidades de cada departamento na CML, as competências de cada cargo ou departamento estão todas regulamentadas em despachos no Diário da República, sendo que cada procedimento existente na organização segue os procedimentos da administração pública fixados pela administração central e legislação correspondente.

“(…) pude compreender que existem diversas normas e regulamentos para todas as atividades realizadas. As normas existentes emanam dos órgãos hierárquicos superiores, por exemplo as normas para a redação de um e-mail, os tipos de letras, as imagens do município a utilizar, sendo que além dessas normas, existem normas que são definidas também pela chefia direta, sendo que existe uma articulação da chefia direta com o Vereador e os órgãos máximos, que reúnem diversas vezes para discussão de assuntos e projetos”(Diário de Campo, Anexo 7, p. 30).

Também as regras de funcionamento dos serviços são comunicadas internamente aos funcionários, sendo que quando necessário são enviados avisos, reforçando a atenção das pessoas relativamente a comportamentos e/ou situações. Pode constatar-se que a CML é uma organização com um grau de formalização elevado devido ao seu estatuto de entidade administrativa estatal, sendo que através da observação pude constatar esta formalização através dos processos burocráticos que existem para a realização de tarefas, bem como, toda a regulamentação existente, sendo que todos os processos são compostos por procedimentos estandardizados que necessitam de ser cumpridos ao detalhe.

A centralização pode ser definida enquanto “distribuição de poder nas organizações, sendo, por isso, um dos melhores meios de resumir toda a noção de estrutura” (Bilhim, 1996, p.130). A ênfase desta característica organizacional é na distribuição de poder,

sendo que quanto maior a centralização, mais centrada no topo hierárquico da organização está a autoridade.

A CML pode enquadrar-se no olhar teórico de Mintzberg (1995), descentralização vertical, onde existe um seguimento da linha hierárquica existente pois, as tomadas de decisão do chefe de divisão, no caso da DE, é validada pelo nível hierárquico superior ao seu, neste caso corresponde ao Vereador (da educação). Apesar da centralização existente, pode-se verificar que as decisões são tomadas conjuntamente, tendo em consideração a estrutura hierárquica existente.

Pode considerar-se após a análise realizada que o nível de complexidade da CML é elevado. Quanto à formalização, esta organização possui um elevado grau de formalização, através de normas existentes e de procedimentos, constatando-se também que a centralização é elevada, estando o poder centrado no topo da hierarquia, existindo uma descentralização vertical, o que pressupõe que as decisões podem ser tomadas por quem estiver situado na linha hierárquica, sendo que as decisões não pressupõem a participação dos recursos humanos existentes, ou seja, a base da organização.

“(…) tudo o que contenha imagens necessita de ser validado pela área da comunicação e imagem, o que demonstra o processo que existe na organização para a tomada de decisão nestes aspetos que refletem a imagem da organização, mas também noutros aspetos relativos a documentação, que requerem uma validação da chefia direta ou de órgãos superiores” (Diário de campo, anexo 7, p.109).

De acordo com o olhar teórico de Burns e Stalker, segundo Bilhim (2006), o tipo de estrutura organizacional mecanicista é mais próximo ao funcionamento da CML, mais concretamente da Divisão da Educação. Pode aferir-se que a burocracia mecanicista se assemelha ao mais adequado para analisar este serviço pois existem “procedimentos muito formalizados no centro operacional, uma proliferação de regras, regulamentos e uma comunicação formalizada em toda a organização, unidades muito grandes ao nível operacional, o agrupamento das tarefas baseado nas funções, uma centralização relativamente importante dos poderes de decisão, uma estrutura administrativa elaborada e uma distinção nítida entre os operacionais e os funcionais” (Mintzberg, 1995, p. 346). Existe uma divisão funcional do trabalho, onde cada funcionário possui uma área de competências da divisão à sua responsabilidade, existindo uma hierarquia formal para a

coordenação pois, existem chefias intermédias o que se traduz em hierarquias formais, com poder definido através de regulamentos e cargos fixados, sendo as decisões impostas pelos superiores hierárquicos, desde chefias diretas a vereadores e ao presidente, o que demonstra a centralização da organização. Analisando a CML a partir deste olhar teórico pressupõe que este seja uma organização com um elevado grau de complexidade, formalização e centralização.

Analisando a estrutura da CML com base no olhar teórico de Mintzberg (1995), os cinco mecanismos de coordenação que explicitam a forma de coordenação do trabalho das organizações, no caso concreto da DE pode considerar-se o mecanismo de supervisão direta o mais próximo ao existente para coordenar as funções e as pessoas.

A análise da DE com base no mecanismo de coordenação da supervisão direta prende-se com o facto de existir uma supervisão direta através da chefia intermédia que possui “responsabilidade pelo trabalho dos outros” (Mintzberg, 1995, p.21). O trabalho do dirigente intermédio segue o olhar teórico de Mintzberg (1995), na medida em que o seu trabalho é de controlo e de transmissão de instruções à equipa. Estando diretamente ligado à escola teórica dos “princípios de direção” (idem, p.27), ligado à autoridade formal e supervisão direta.

Esta supervisão direta, pode ser entendida como o estabelecimento de objetivos pela chefia para cada funcionário como consta no meu diário de campo:

“Os relatórios trimestrais da equipa são uma das formas de verificar se os objetivos definidos para cada pessoa, pela chefia direta, foram cumpridos e se o objetivo da equipa foi cumprido pois, os colegas têm relatórios de equipa e individuais, sendo que cada funcionário que compõe a DE dispõe de um conjunto de objetivos que são definidos pela chefia que devem ser cumpridos” (Diário de Campo, Anexo 7, p.122)

Através da observação não-participante consegui compreender o papel da chefia no departamento da DE, onde as normas emanam das chefias diretas, que advém hierarquicamente de normas existentes e de superiores hierárquicos situados mais no topo da organização, pelo que existe uma distribuição do poder exercido de forma vertical (*top-down*), mas que mantém a comunicação entre a chefia e toda a equipa.

“Neste dia através de conversas informais e da observação pude compreender que as normas existentes emanam dos órgãos hierárquicos superiores, por exemplo as normas para a redação de um e-mail, os tipos de letras, as imagens do município a utilizar, sendo que além dessas normas existem normas que são definidas também pela chefia direta, sendo que existe uma articulação da chefia direta com o Vereador e os órgãos máximos, que reúnem diversas vezes para discussão de assuntos e projetos” (Diário de Campo, Anexo 7, p.130).

Através da análise da estrutura organizacional é possível concluir que a organização da DE se associa à ideia de organização formal, pela existência de regras e procedimentos claros, tal como toda a estrutura da CML. Através da observação da dinâmica existente na DE, pude constatar que, por um lado existe um elevado grau de complexidade, formalização e centralização, e por outro lado existe um trabalho de equipa, de partilha, entre a equipa da DE, apesar da organização ser uma organização do tipo burocrático.

“Esta preocupação em transmitir o que aconteceu na reunião demonstra a importância da comunicação para que se compreenda todas as ações que estão a ser feitas e as diferenças de atuação dos 12 municípios que compõem a região Oeste, demonstrando a relação que existe entre a coordenadora do projeto e a UMA, no sentido em que existe sempre uma relação de apoio e muita comunicação sobre o que acontece em reuniões onde estes não estão presentes” (Diário de Campo, Anexo 7, p.108).

Tal como referem Blau e Scott (1970), citados por Schultz (2016, p.23), os estudos organizacionais comportam uma dimensão formal e informal das organizações em estudo, não sendo por isso possível o estudo da natureza de uma organização formal sem investigar “as redes de relações informais e as normas extraoficiais, assim como a hierarquia formal de autoridade e as regras oficiais”.

Segundo Morgan (2006) “as organizações são muitas coisas ao mesmo tempo! Elas são complexas e têm muitas facetas. Elas são paradoxais” (p.19). Nesse sentido, a análise foi conduzida pelos conceitos de estrutura organizacional, permitindo concluir-se que a CML é uma organização que possui diversas regras, regulamentos, procedimentos standardizados para a realização de determinadas tarefas, contudo ela só existe desta forma pelas relações que existem no seio da mesma. A formalização, característica desta

organização formal em estudo, tal como refere Schultz (2016), está geralmente associada a um conjunto de regras e procedimentos que são característicos por vezes da existência de alguma perda de tempo, o que também se traduz naquilo que acontece na DE pois, existem muitos procedimentos a cumprir até à conclusão de uma tarefa, que por vezes necessitam de validação de diversos superiores, o que se traduz em algum tempo que se perde, contudo, se o olhar teórico adotado tivesse sido o clima organizacional, os resultados obtidos seriam diferentes, possibilitando o olhar para outra faceta da organização, como refere Morgan (2006).

Em suma, pode concluir-se que estamos perante uma organização, que de acordo com a literatura funciona com base numa estrutura mecanicista, onde existe uma clara divisão do trabalho e das responsabilidades, existindo centros de tomada de decisão, como refere Schultz (2016) e um organograma bem definido.

## **CAPÍTULO 2 – Projeto de Investigação**

No presente capítulo consta a apresentação do projeto de investigação realizado, com o objetivo de compreender o papel da comunidade intermunicipal (CIM) no desenvolvimento de uma política educativa local. Neste segundo capítulo são apresentados os conceitos mobilizados para a análise da atuação do município e da CIM na provisão local da educação. Segue-se a apresentação da metodologia utilizada para a recolha de dados, a apresentação dos dados e, por último, as considerações finais.

### **1. Campo de Estudo: a descentralização da educação em Portugal e a criação das comunidades intermunicipais**

Numa perspetiva de entender o papel da CIM no sistema educativo do concelho da Lourinhã, e o papel que tem na produção de políticas educativas próprias, bem como o papel da CML na educação, importa compreender o processo de descentralização da educação em Portugal desde a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986. Assim, recorrendo a uma leitura do enquadramento quadro jurídico e normativo sobre o tema, este ponto começa por apresentar as principais iniciativas legislativas das autoridades públicas relativas à descentralização da educação, identificando as competências que foram sendo transferidas para os municípios. No segundo ponto, são apresentadas as medidas que visaram a criação de associações de municípios e que conduziram à criação das CIM.

### 1.1. Aspetos centrais sobre a descentralização da educação em Portugal desde a LBSE

As autarquias portuguesas caracterizam-se por serem pessoas coletivas públicas de população e território, detentoras de autonomia administrativa e financeira relativamente à administração central, estando sujeitas a uma tutela de legalidade, como refere Pinhal (2006), ou seja, estão sujeitas a um controlo de procedimentos da gestão autárquica. Consideram-se na categoria de autarquias, os municípios, juntas de freguesia e regiões administrativas, sendo os municípios considerados na literatura, de acordo com Pinhal (2006), enquanto autarquias de maior dimensão e com maior capacidade de intervenção em diversas atribuições, diferindo assim das juntas de freguesia.

A intervenção dos municípios em matéria educativa é reconhecida como uma atribuição recente pois, decorre do aumento de autonomia local, configurada na legislação da República Portuguesa após a revolução de 1974. Até então, a educação enquanto competências dos municípios só estava preconizada na “construção, conservação e manutenção das escolas primárias, mas ainda assim com subsídios provenientes, caso a caso, do governo central” (Pinhal, 2006, p.103).

Assim, podemos identificar três períodos evolutivos no sentido de caminharmos para a descentralização administrativa, segundo a linha defendida por Fernandes (2000), são eles: o período de 1974 a 1986, onde o município é entendido como um contribuinte do sistema educativo; o período de 1986 a 1996 onde existe um reconhecimento de competências educativas próprias nos municípios; a partir de 1996 é um período de algum reconhecimento da natureza pública da intervenção dos municípios em matéria de educação. E podemos considerar neste estudo um período mais atual, um quarto período, onde se verifica um aumento da transferência de competências, podendo estreitar esse período a partir de 2006 à atualidade.

Após 1974 e até 1986 foi iniciado um processo de transferência de competências para os municípios. Este fenómeno inscreveu-se num processo mais amplo, de recomposição do papel do Estado na educação, “com a adoção de medidas de desconcentração e de descentralização administrativa”, em linha com o que se veio a suceder noutros países, designadamente no espaço europeu (Barroso, 2016, p. 23).

De facto, foi com a instituição da democracia, através da Constituição da República Portuguesa (CRP), como refere Machado (2014), que se assiste em Portugal à

descentralização da administração, onde também as autarquias locais são integradas. Neste período, na organização democrática do Estado, como consta na CRP o Estado é unitário e “(...) respeita a sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (CRP artigo 6.º).

O ano de 1984 é marcado por uma nova descentralização de competências na administração educativa. O Decreto-Lei n.º 77/84 de 8 de março, representa a distribuição de competências relativas aos investimentos em educação, entre a administração central, regional e local, criando-se para o efeito os contratos-tipo para o exercício das competências. Afiguram-se nesta altura como competências a exercer pelas autarquias, investimentos na construção e manutenção de equipamentos escolares e residências para estudantes, bem como os transportes escolares, ação social e ocupação de tempos livres ao nível do ensino pré-escolar e ensino básico, afigurando-se desta forma uma transferência “encargos financeiros atribuídos às autarquias locais” (Fernandes, 2000, p.35).

O Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, veio regular a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares. A publicação deste diploma legal decorre do facto de se estabelecer a primeira área de atuação da administração central que é descentralizada, através do reforço da descentralização com a atribuição de mais competências às autarquias, consagrado no Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, anteriormente referenciado. Ainda em 1984 são regulamentadas, pelo Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, as normas relativas à transferência de competências para os municípios em matéria de ação social escolar, nomeadamente refeitórios escolares e auxílios económicos referentes ao pré-escolar e primeiro ciclo.

O segundo período de evolução da intervenção autárquica é compreendido por um período de 10 anos, mais concretamente de 1986 a 1996. A publicação a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) em 1986 abre uma fase de reconhecimento da autarquia em matéria de administração e gestão do sistema educativo, à qual se sucedem outras iniciativas jurídicas que vão conferindo mais competências às autarquias.

Neste segundo período de evolução da intervenção autárquica é publicada a LBSE, datada de 1986, surge, como referem Pinhal e Viseu (2001), um novo regime de administração

e gestão escolar, que advém no momento da reforma do sistema educativo. Até que esse regime fosse implementado foram tomadas algumas medidas, cujo objetivo era aproximar as autarquias locais, mais concretamente os municípios, da administração e gestão da educação. A publicação da LBSE de 1986 constitui assim um marco importante para o sistema educativo nacional que passa a reconhecer o papel dos municípios em matéria educativa, sendo o primeiro documento que prevê esta transferência de competências da administração central para outras instâncias intermédias.

“A LBSE de 1986 abriu uma nova fase no reconhecimento da autarquia como agente educativo. Em várias disposições conferiu-lhe competências para criação de estabelecimentos ou desenvolvimento de acções educativas na educação pré-escolar, na educação especial, na educação recorrente e de adultos e na formação profissional” (Fernandes, 2000, p.35).

A LBSE datada de 1986 vem preconizar a importância da existência dos diferentes níveis de administração, estabelecendo níveis de atuação da administração central e estabelece, como refere Machado (2014, p.40), que seja criado “em cada região um departamento regional de educação”. A opção da descentralização da administração torna-se desta forma importante para que se crie uma estrutura participativa, através da incorporação dos cidadãos na vida política e social, ou seja representativa de uma democracia.

“Foi a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro) que impôs uma nova orientação, ao consignar como princípios organizativos do sistema a descentralização das estruturas e das acções educativas, ‘de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes’ (artº 3º, alínea g), bem como o desenvolvimento do espírito e da prática democráticos, ‘através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema educativo e na experiência pedagógica quotidiana’ (artº 3º, alínea l)” (Pinhal & Viseu, 2001, p.1).

O Decreto-Lei n.º 31/87, de 9 de julho, prevê a representatividade dos municípios no Conselho Nacional de Educação, com parceiros sociais, o que demonstra um maior dinamismo e partilha. Em 1989, através do Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro, que prevê uma maior aceleração da modernização da educação, prevendo assim, uma

“multiplicação acelerada da oferta de formação profissional e profissionalizante, pelo apoio à implementação de uma rede de escolas profissionais, de iniciativa eminentemente local, com aproveitamento articulado dos recursos disponíveis nos vários departamentos do Estado” (Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro), prevendo-se para o efeito a criação de contratos-programa, para o desenvolvimento destas escolas.

Em 1991 o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, surge a experiência pedagógica de um novo regime de direção e gestão escolar, onde os municípios passam a participar, concretizando os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária.

O terceiro período que Fernandes (2000) descreve, está definido no pós-1996, que se configura como o período de desenvolvimento legislativo relativo à transferência de competências para a administração local, onde se regista um maior envolvimento das autarquias portuguesas na área educativa, que vem sendo alterado até à atualidade.

No ano de 1997 surge o Decreto-Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, denominado de Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, que prevê, no artigo 6º do capítulo II, a participação das autarquias na educação, para a concretização dos objetivos da educação previstos neste diploma legal. Também nesta década o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, ensino básico e secundário, bem como dos agrupamentos de escola. Neste decreto-lei é preconizada a maior autonomia das escolas, estando consideradas as dimensões central, regional e local da administração, prevendo-se assim a assunção de novas competências pelo poder local “com adequados meios, quer ainda na constituição de parcerias socioeducativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil” (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 março do Ministério da Educação, 1998).

A Constituição da República Portuguesa de 1976, a LBSE de 1986 e várias disposições normativas posteriores, como o Decreto-lei 115-A/98, de 4 de maio, emanaram no sentido de alterar o papel do Estado, passando a existir um regime democrático descentralizado, como refere Formosinho (1999), citado por Fernandes (2000).

A partir de 1999 foram definidos os quadros de transferência de competências pra as autarquias locais, nomeadamente através da publicação do Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que veio estabelecer o quadro e transferência de atribuições e competências

para as autarquias locais, definindo a descentralização de poderes através da transferência de atribuições e competências para as autarquias, de forma a reforçar a coesão nacional, bem como prevê o princípio da subsidiariedade para a existência de uma descentralização administrativa consolidada. Neste Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, é ainda preconizada a importância da coordenação da intervenção entre a administração central e local, prevendo-se parcerias de forma a dar prossecução às políticas públicas. Ainda no ano de 1999 surge o Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias, mais concretamente assembleia de freguesia e a junta de freguesia e a assembleia municipal e a câmara municipal.

No ano de 2003 o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, veio ressaltar a importância da educação e da participação das autarquias em matéria educativa, sendo objeto desta legislação a regulamentação dos conselhos municipais de educação e é aprovado o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais. O presente diploma regulamentou competências na área dos investimentos por parte dos municípios, nos domínios de 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. É de referir o reconhecimento aquando da publicação do referido diploma da importância da descentralizando, estando referenciado que o aumento de competências pelas autarquias “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 corresponsabilização entre ambos quanto aos resultados deste” (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, 2003).

A partir do ano de 2006, é considerado neste estudo um quarto período evolutivo da descentralização da educação, por terem passado 10 anos de um quadro normativo e se iniciar mais um período de evolução no quadro da descentralização.

Em 2008 a publicação do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, previa um aprofundamento da descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes, pelo que a publicação deste decreto veio preconizar uma transferência

efetiva de competências para os órgãos dos municípios em matéria de educação, nomeadamente referente à educação pré-escolar e ensino básico. São transferidas para os municípios as atribuições e competências em matéria de educação em diversas áreas: pessoal não-docente (pré-escolar e ensino básico); componente de apoio à família (CAF); atividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo (AEC); gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; e transportes escolares para os alunos do 3º ciclo.

Após as alterações efetuadas em 2008, é no ano de 2013 que é publicado o Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que “estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico” (Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro da Assembleia da República, 2013). Em 2015, com o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, é estabelecido o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais, pelo que, neste momento, a questão da efetivação da descentralização de competências, como pilar da reforma do Estado, é uma preocupação do governo.

“A opção do XIX Governo Constitucional passa por implementar a descentralização, em particular, nas áreas sociais, de forma progressiva e faseada, através de projetos-piloto, por contratualização com municípios com características territoriais e sociodemográficas diversas” (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro da Presidência do Conselho de Ministros, 2015).

A delegação de competências, proposta a partir de 2015, é configurada em contratos interadministrativos. As competências a delegar nos municípios e entidades intermunicipais são:

“a) No âmbito da gestão escolar e das práticas educativas: i) Definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa; ii) Gestão do calendário escolar; iii) Gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos; iv) Gestão da orientação escolar; v) Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de

estabelecimento de ensino; vi) Gestão dos processos de ação social escolar;

b) No âmbito da gestão curricular e pedagógica: i) Definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho; ii) Definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas; iii) Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas; c) No âmbito da gestão dos recursos humanos: i) Recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente; ii) Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local;

d) A gestão orçamental e de recursos financeiros; e) No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário: i) Construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares; ii) Seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico” (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro da Presidência do Conselho de Ministros, 2015).

Através do Decreto-Lei supracitado, são referidas como expectáveis vantagens por parte da administração educativa, como refere Barroso (2018), ganhos de eficiência e eficácia, uma promoção da coesão territorial, maior qualidade nos serviços que são prestados, uma maior racionalização dos recursos disponíveis e uma responsabilidade política mais próxima e mais eficaz na resolução de problemas.

Em 2018 assistiu-se à notoriedade do caminhar para a descentralização, tendo o Decreto-Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, se constituído como uma lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Esta transferência prevê diversas fases, que iniciaram no ano de 2018, findando em 2021, procedendo-se da seguinte forma:

“(…) 2 - A transferência das novas competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais é efetuada em 2019, admitindo-se a sua concretização gradual nos seguintes termos:

a) Até 15 de setembro de 2018, as autarquias locais e entidades intermunicipais que não pretendam a transferência das competências no ano

de 2019 comunicam esse facto à Direção-Geral das Autarquias Locais, após prévia deliberação dos seus órgãos deliberativos nesse sentido;

b) Até 30 de junho de 2019, as autarquias locais e entidades intermunicipais que não pretendam a transferência das competências no ano de 2020 devem observar o procedimento referido na alínea anterior.

3 - Todas as competências previstas na presente lei consideram-se transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 40.º” (Decreto-Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto da Assembleia da República, 2018).

Ainda no seguimento do quadro de transferência de competências, existe um Fundo de Descentralização, que visa o reforço do financiamento local, considerado fundamental para a prossecução do processo de descentralização, alocando fundos para as autarquias e entidades intermunicipais, no sentido de munir estes órgãos de recursos financeiros para o desenvolvimento das novas competências delegadas.

No atual contexto educativo e administrativo, o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, instituiu as competências da responsabilidade das autarquias e entidades intermunicipais, estabelecendo-se, para as autarquias, competências de participação em matéria de educação, no planeamento, na gestão e na realização de investimentos, sendo da competência dos órgãos das entidades intermunicipais o planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e da oferta educativa de nível supramunicipal.

No novo quadro das competências das autarquias locais em matéria educativa dá-se lugar a um modelo de administração e gestão do sistema educativo, com o objetivo de respeitar “a integridade do serviço público de educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, bem como a tomada de decisões numa lógica de proximidade” (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 janeiro da Presidência do Conselho de Ministros, 2019). O que se traduz numa descentralização da educação através da participação de diferentes instâncias de poder na prossecução das políticas públicas.

A descentralização administrativa assume-se enquanto “transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para os órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais” (Decreto Lei 75/2013, cf. art. 111º). O Estado é quem concretiza a descentralização, promovendo a transferência progressiva das competências para as autarquias locais, nas áreas de interesse da população das autarquias locais e das entidades intermunicipais, tendo um carácter definitivo e universal, como refere Lima (2015).

A descentralização significa, como refere Machado (2014), o reconhecimento de que a sociedade é cada vez mais complexa, e que existe “incapacidade de os serviços centrais preverem, categorizarem e tipificarem todos os problemas a surgir a nível local e da inadequação de um modelo de resolução dos problemas apenas através da tomada de decisões uniformes para todo o território” (Machado (2014, p.41).

A distribuição do poder e das responsabilidades entre o centro e a periferia, existindo uma participação dos cidadãos, pode ser identificada como a verdadeira descentralização, o que como refere Machado (2014), torna efetivo o equilíbrio de poderes. Os principais objetivos da descentralização, como refere Barroso (2016), a aproximação do local de decisão do local de aplicação das políticas, a preocupação com as especificidades locais, a promoção da participação dos cidadãos na gestão dos serviços, a redução da burocracia estatal e a promoção da inovação pedagógica. Estes objetivos, como refere o mesmo autor, são cumpridos através de uma recomposição do papel do estado, onde este deixa de ser o prestador direto dos serviços, mas passa antes a ser um regulador, o que pressupõe uma modernização da administração pública e a uma nova configuração de relacionamento entre administradores e administrados e ao reforço da democracia local, através de parcerias entre agentes públicos e privados.

O Estado, criando graus intermédios e inferiores, a nível regional, a nível local ou, o que Caupers (1994), citado por Machado (2014, p.42), refere como “extensão periférica da administração central”, que estão integrados na cadeia hierárquica do Estado, onde o poder central é que decide, está a realizar aquilo a que se chama de desconcentração, que difere da descentralização.

## **1.2. Breve enquadramento sobre o associativismo municipal em Portugal**

O associativismo municipal é aqui considerado um processo de descentralização que conheceu em diferentes momentos históricos uma evolução e um entendimento diferente.

Se recuarmos ao primeiro período que Fernandes (2000) refere, podemos identificar o ano de 1981 como um marco para o início do associativismo municipal.

A descentralização administrativa exige o reforço das escalas de gestão local, o associativismo municipal, enquanto tipo de cooperação intermunicipal constituiu-se, pela primeira vez, após a revolução do 25 de abril, através da publicação do Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro. Este diploma legal é o primeiro referente às associações de municípios, que instituiu a cooperação entre entidades territoriais. Surge, desta forma, a associação de municípios, enquanto pessoa coletiva de direito público, criada por acordo de dois ou mais municípios da mesma região, para a realização de interesses comuns, sendo da responsabilidade dos municípios a criação de um modelo associativo adaptado às particularidades de cada território. O associativismo municipal constituiu-se como uma forma de cooperação intermunicipal, visando o reforço da capacidade de gestão dos municípios, podendo identificar-se vantagens ao nível da eficiência e racionalização de recursos, bem como a “uniformização de procedimentos, da criação de economias de escala, da partilha de experiências e boas práticas e, conseqüentemente, a melhor prossecução do interesse público” (DGAL, 2012, p.3).

Na vigência do Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março, que “passou a permitir a constituição de associações de municípios representativas dos municípios junto dos órgãos de soberania e da Administração Central. No exercício desta faculdade, foi constituída em 1985 a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)” (DGAL, 2012, p. 4).

No segundo período, referenciado anteriormente, citando Fernandes (2000), compreendido entre 1986 e 1996, além de um reforço da intervenção das autarquias, dá-se uma evolução no quadro das associações de municípios, com a criação das Áreas Metropolitanas (AM).

O ano de 1991 é marcado pelo Decreto-Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, que prevê a criação de duas Áreas Metropolitanas (AM) no país, que se mantêm à data, Lisboa e Porto. Estas AM são pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses das populações da área dos municípios integrantes, que possuem diversas atribuições em articulação com a administração central. O que demonstra o destaque que o associativismo municipal vem conhecendo ao longo dos anos.

Já no terceiro período que Fernandes (2000) definiu, pós-1996, é revogado o Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março, pelo Decreto-Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, que passou a prever, para as associações representativas de municípios e de freguesias, a forma de constituição como pessoas coletivas privadas, adquirindo as associações nacional o estatuto de parceiros do Estado.

A descentralização administrativa, concomitante com a descentralização da educação, exige que se faça um reforço das escalas de gestão local, que podem ser realizadas através da fusão das autarquias locais, por um lado, ou através do reforço da cooperação intermunicipal, como é referido no estudo piloto da DGAL (2012). Nesse sentido, em 2003 foram aprovados os Decretos-Lei n.º 10/2003, de 13 de maio referente às AM e n.º 11/2003, de 13 de maio, referente às CIM que deram origem a um novo regime das comunidades intermunicipais. A primeira lei refere-se ao regime de criação e as atribuições e competências das áreas metropolitanas. A segunda lei define o regime descrição, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos.

“Com a reforma de 2003, que vigorou até 2008, reforçou-se a legitimidade democrática das associações e concretizou-se a norma constitucional que previa a possibilidade de transferência de atribuições pelos municípios e pela Administração Central do Estado para estas associações” (DGAL, 2012, p.7)

O regime de 2003 (Decretos-Lei n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de maio) do associativismo municipal foi revogado no ano de 2008, estando já no quarto período definido neste estudo, que se refere à atualidade administrativa. É o Decreto-Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que decreta o agrupamento das associações em dois tipos: associações de municípios de fins múltiplos (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais) e associações de municípios de fins específicos (associações de município de fins específicos). Através destas alterações a lei define especificidades para cada tipo de associações conforme o artigo 2º do Capítulo I:

“2 - As associações de municípios de fins múltiplos, denominadas comunidades intermunicipais (CIM), são pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível iii (NUTS III) e adotam o nome destas.

3 - Os municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal integram a área metropolitana (AM) de Lisboa e os municípios do Grande Porto e de Entre-Douro e Vouga integram a AM do Porto, as quais são reguladas por diploma próprio.

4 - As associações de municípios de fins específicos são pessoas coletivas de direito privado criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza sectorial, regional ou local” (Decreto-Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto da Assembleia da República, 2008).

Através do Decreto-Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, são definidas as áreas de competências das CIM, que se dividem em: promoção do planeamento e da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios abrangidos; articulação dos investimentos municipais; participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN); planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal. Na área educativa é competência das CIM a articulação das atuações com os municípios e com a administração central, nomeadamente na rede educativa e formativa profissional. Estas comunidades têm ainda a responsabilidade de exercerem as atribuições transferidas pela administração central e o exercício das competências delegadas pelos municípios integrantes das mesmas.

O associativismo municipal visa, do ponto de vista da DGAL (2012), reforçar a capacidade de gestão dos municípios, constituindo-se como um

“corolário de uma reforma administrativa num Estado que, visando aumentar a performance dos governos central e locais, encontra na descentralização administrativa o meio de reorganização dos seus poderes, fortalecendo a eficiência, a gestão, a transparência e, acima de tudo, a democracia” (DGAL, 2012, p.3)

O associativismo municipal altera-se passando-se a referir as associações de municípios como comunidades intermunicipais, mantendo-se na mesmas as associações de municípios de fins específicos.

Tal como referido no ponto anterior, o ano de 2013 é importante ao nível da descentralização da educação, tanto para as autarquias locais como para as entidades intermunicipais.

O Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, além de estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, como referido anteriormente, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, que são a AM e a CIM. Neste período são definidas as áreas geográficas das CIM, bem como as suas atribuições que ao nível da prossecução de fins públicos como:

“a) Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; b) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; c) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN; d) Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal” (Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro da Assembleia da República, 2013).

Estando também definido neste Decreto-Lei supracitado, as áreas de articulação das CIM com os municípios, que se afiguram da seguinte forma:

“a) Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; b) Rede de equipamentos de saúde; c) Rede educativa e de formação profissional; d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; e) Segurança e proteção civil; f) Mobilidade e transportes; g) Redes de equipamentos públicos; h) Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural; i) Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer” (Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro da Assembleia da República, 2013).

Em síntese, o campo de estudo aqui apresentado permitiu mostrar, no plano jurídico e normativo, como têm vindo as autarquias a aumentar as suas competências em matéria educativa, desde 1974 até à atualidade, verificando-se assim um aumento da descentralização de competências para as autarquias locais ao longo dos anos em Portugal. Quanto ao associativismo municipal, também através do plano jurídico e

normativo, foi possível mostrar como se tem vindo a criar condições para a crescente valorização e participação das CIM na educação, através da descentralização de competências, tendo estes organismos vindo a ganhar destaque na área educativa.

Os estudos sobre o associativismo municipal ainda não são em grande quantidade na área da educação, tornando dessa forma relevante o levantamento de alguns estudos existentes, que se aproximem ao campo de estudo aqui apresentado. Nico (2013), realizou um estudo sobre o papel da CIM na descentralização administrativa, em concreto sobre o caso da CIM do Médio Tejo, fazendo referência à reforma da administração, sendo objetivo da autora a compreensão da constituição das CIM enquanto nível intermédio de decisão. Existem ainda outros estudos realizados, na área de Direito e de Gestão Pública. Araújo (2017), apresenta no seu estudo na área da Gestão Pública, o caso da CIM do Tâmega e Sousa, estudando o papel das Comunidades Intermunicipais no contexto da Reforma da Administração Local, utilizando o quadro teórico da descentralização de competências, a cooperação intermunicipal, desconcentração, concentração e as principais mudanças ocorridas na administração local. É também feita uma descrição da evolução do associativismo municipal, aproximando o seu quadro teórico ao aqui utilizado, com um objetivo diferente.

Estes estudos realizados por outros autores demonstram a relevância de se compreender e aprofundar os estudos sobre a evolução do associativismo municipal até ao presente, demonstrando aos leitores como tem vindo o papel das CIM, ao longo dos anos, a ganhar destaque em diversas áreas, nomeadamente na área educativa, aqui em destaque.

## **2. Quadro teórico**

Numa perspetiva de compreender a intervenção das autarquias locais e das CIM num determinado território, este ponto é dedicado à apresentação dos conceitos mobilizado para o projeto de investigação, nomeadamente o entendimento das políticas sob o prisma da ação pública e o conceito de regulação.

## 2.1. Política pública como ação pública

Para uma melhor compreensão do projeto de investigação importa ter em consideração a noção de política pública como ação pública, sendo a discussão deste tema bastante amplo e com diversas ações.

Falamos de política pública, numa perspetiva sociológica e construtivista, como refere Duran (1996) citado por Barroso (2006), “é um processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível dos recursos de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da ação” (idem, p. 11).

Considerando que a adoção do prisma da ação pública altera a perspetiva e o foco da noção de políticas públicas, Carvalho (2015) considera dois grandes planos associados a essa alteração através desta alteração: “o da ampliação dos contextos de ação – e de atores - que são tomados como significativos para a análise das políticas; o da rutura com visões lineares e verticais das políticas públicas e seus processos” (idem, p. 317).

Falamos de políticas públicas como ação pública é falamos de um conjunto coordenado de programas de ação aplicáveis a determinados setores da sociedade.

“As políticas públicas não são obra exclusiva da ação do Estado, nem se podem resumir aos normativos que as definem. Elas são sobretudo uma construção social e dependem da ação dos diversos atores que em diferentes momentos e em diferentes níveis as materializam” (Barroso, 2016, p.23).

Analisar a política pública na esfera da ação pública amplia o cenário das políticas públicas pois, incorpora os diversos atores, as suas representações (quadros cognitivos e normativos), as instituições (regras, rotinas), os processos e os resultados, como refere Carvalho (2015), nas diversas escalas de atuação, “relativizando— não minimizando, nem apagando — o papel do Estado” (Barroso, et al, 2007, p.8). Por outro lado, existem desta forma novas regras, na horizontal, que se traduzem em processos de decisão com uma tipologia *bottom-up*, sendo que a ação pública não deve ser interpretada somente tendo em consideração a hierarquia, mas sim a interdependência que existe pois, como refere Delvaux (2009), uma política não pode ser entendida somente enquanto uma autoridade que define as regras existentes.

De acordo com Commaille (2004) citado por Delvaux (2009), a ação pública pode ser definida sendo:

“(…) tidas em conta, simultaneamente, as ações das instituições públicas e as de uma pluralidade de atores, públicos e privados, provenientes tanto da sociedade civil como da esfera estatal, agindo em conjunto, em múltiplas interdependências, não só ao nível nacional, mas também local e eventualmente supranacional, para produzirem formas de regulação das atividades coletivas” (idem, p.965).

A ação pública implica que seja considerada a existência de uma multiplicidade e diversidade de atores, como refere Delvaux (2009), pois a ação pública não é conduzida unicamente pelo estado, como refere Viseu (2014), devemos olhar para todos os atores envolvidos como importantes no processo de decisão, sendo esta a noção central do conceito de política pública como ação pública, a existência de atores no processo.

Esta abordagem, como defende Carvalho (2015), redimensiona o espaço social e comunicacional das políticas públicas integrando

“atores sociais com autoridade em matéria de políticas públicas, “que se situam em órgãos centrais, regionais ou locais, em organizações locais e que tomam decisões e produzem materiais de carácter legislativo ou normativo no sector educativo), mas também aqueles que, inseridos e/ou agindo em outros contextos sociais organizados (e.g., meios de comunicação social, associações profissionais, sindicais, organizações), participam nos debates públicos sobre as políticas educativas e influenciam o seu percurso” (idem, p.318).

Através da ampliação do cenário dos possíveis intervenientes nas políticas públicas, conforme refere Carvalho (2015), permite constatar que existe uma maior heterogeneidade de atores em interdependência, assim como se pode analisar a política pública enquanto um “conjunto de ações múltiplas, mais ou menos coordenadas num espaço social mais ou menos unificado” (Massardier, 2003, citado por Carvalho, 2015, p.318), o que demonstra a necessidade de revisão sobre a estrutura e a dinâmica das relações.

## 2.2. Regulação

O conceito de regulação é um instrumento para a análise das políticas, estando no domínio educativo associado, como refere Barroso (2005), ao objetivo de fornecer um outro estatuto à intervenção do Estado na condução de políticas públicas, sendo este termo utilizado muitas vezes, para fazer referência ao novo papel regulador do estado, servindo para “demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal” (idem, p.727).

A regulação, defendida por Barroso (2005), como um processo mais flexível na definição dos processos, mas que é mais rígida na avaliação dos resultados, é o oposto do termo “regulamentação”, que se traduz num controlo à priori pelos procedimentos e que dá pouca importância à eficácia, ou seja, aos resultados. Contudo, o conceito de regulação é bastante polissémico, como refere o autor supracitado, tendo diferentes aceções consoante a geografia e os contextos linguísticos e administrativos em que o termo é utilizado.

Regulação é, tal como a política, uma expressão de poder, sendo por isso um processo de ajuste e de arbitragem das múltiplas ações, englobando a regulamentação e o controlo, não se esgotando apenas na formulação de regras, nem na criação de instrumentos de regulação, como refere Barroso (2006).

No caso dos países de tradição administrativa tendencialmente mais centralizada e burocratizada, o conceito de regulação está associado essencialmente ao debate sobre a reforma da administração e sobre a sua modernização, tendendo o termo a ser utilizado, como refere Barroso (2005), para reforçar a imagem do Estado com um papel menos regulador e da existência de uma nova administração pública, substituindo o controlo direto sobre os processos, por um controlo que é realizado à posteriori, com base nos resultados existentes. Desta forma:

“O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados” (Lessard, Brassard & Lusignan, 2002, p. 35, citados por Barroso, 2005, p. 732).

Se nos referirmos a outro contexto linguístico, como o anglo-saxónico, onde existam políticas tendencialmente mais mercantis, o termo regulação surge por oposição ao termo

“desregulação”, com o objetivo de criar uma rutura com os modelos tradicionais de intervenção Estatal no sistema educativo:

“o que está em causa não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais” (Barroso, 2005, p.732-733).

Afonso (2009) refere-se ao termo regulação enquanto “coordenação da ação coletiva indispensável à atribuição de valores numa sociedade” (idem p. 32), sendo que por regulação da educação o referido autor entende

“o conjunto dos dispositivos e procedimentos que, numa determinada sociedade, moldam a provisão coletiva e institucionalizada da ação educativa, em função dos valores sociais dominantes” (idem, p.32).

A teoria da regulação social, como refere Terssac (2003), citado por Viseu (2012), é mobilizada na análise das políticas públicas enquanto processo social, partindo do princípio que as políticas são definidas tendo por base a posição dos atores e as suas interações, visando a análise das regras que emergem da ação coletiva entre estes.

De um ponto de vista mais interpretativo, como refere Barroso (2005), o termo regulação diz respeito a um processo que é constitutivo de qualquer sistema e que possui como principal objetivo assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a sua transformação. O processo de regulação é composto por um lado pela produção de regras que orientam o funcionamento, mas também pelo “(re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras” (idem, p.733).

Esta dupla faceta do termo regulação afigura a existência de dois tipos de regulação, como refere Barroso (2005), que variam consonante o contexto linguístico, como já foi aqui referido. Por um lado, temos a produção de regras, em que estamos perante uma regulação de controlo, que se pode definir pelo conjunto de ações que são “decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém uma certa autoridade” (Maroy e Dupriex, 2000, citados por Barroso, 2006, p.13). Esta aceção demonstra assim o controlo e influência que são exercidos por uma autoridade legítima, com o objetivo de introduzirem regras sobre a forma como os atores se devem comportar.

Por outro lado, temos a regulação autónoma, que corresponde a um processo ativo de produção de regras, mas cujo foco é, como refere Barroso (2006), o reajustamento dessas regras, provocado pela diversidade de estratégias e de ações dos diversos atores envolvidos, significando que é a forma como os atores admitem as regras e as integram. Existindo ainda a regulação conjunta, que não é mais do que o resultado da regulação de controlo e da regulação autónoma, tendo em vista a produção de regras comuns, como refere Reynaud (2003), citado por Barroso (2005).

A evolução da gestão pública produziu, como refere Afonso (2009), estruturas diversificadas de coordenação da ação coletiva, formalizando-se em dois modos antagónicos as complementares de regulação: a regulação burocrática e a regulação mercantil.

O modo de regulação burocrático, é vertical e explícito, caracterizando-se pela existência de estruturas formais de administração pública, sendo essas estruturas responsáveis pela produção de ordenamento jurídico e normativo, pela provisão direta de recursos e pelo exercício do controlo, estando próximo ao tipo de regulação de controlo/normativa, como refere Reynaud (1997), citado por Afonso (2009), tornando-se um paradigma da intervenção do estado para controlo da efetiva aplicação das políticas nacionais de educação, tal como refere Barroso (2015).

Por outro lado, temos o modo de regulação mercantil, também designada de autónoma, de natureza mais horizontal e difusa, concretizando-se através do ajustamento da ação dos atores sociais através de jogos estratégicos de influência recíproca e de mecanismos de ajustamento mútuo, segundo Lindblom (1990), citado por Afonso (2009).

Barroso (2015), refere que a regulação das políticas educativas tem origem em diferentes polos de influência, que se afiguram em diferentes níveis de poder e diferentes instâncias de regulação. Podem considerar-se três níveis de ação social que representam três níveis de regulação existentes: a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação local (Barroso, 2006).

A regulação transnacional diz respeito ao

“conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos

políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como ‘obrigação’ ou ‘legitimação’ para adaptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo” (Barroso, 2006, pp.44-45).

Este nível de regulação resulta dos efeitos da globalização e, muitas vezes, dos sistemas de dependências que os países periféricos possuem, ou da existência de estruturas supranacionais, como a União Europeia, podendo resultar também da existência de diversos programas de cooperação, de investigação, como a OCDE, UNESCO, Banco Mundial, etc., que, muitas vezes, através de diagnósticos propõem aos países soluções utilizadas, como refere Barroso (2006, p.45), como “uma espécie de pronto-a-vestir a que recorrem os especialistas de diferentes países”. Neste contexto assiste-se a um efeito de “contaminação” internacional de conceitos, políticas e medidas, como refere Barroso (2006), através da tendência existente de adoção de soluções que são utilizadas internacionalmente. Walford, citado por Barroso (2006), refere estes fenómenos enquanto mecanismos de empréstimo de políticas educativas (*education policy borrowing*), através da importância crescente das agências internacionais.

A regulação nacional, segundo Barroso (2006), consiste, no modo como o Estado exerce a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando através das normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos atores e os resultados. Em Portugal, como refere Barroso (2006), o sistema público de educação foi construído tendo por base o poder e a autoridade do Estado, conhecendo uma evolução progressiva para um compromisso entre Estado e dos professores (burocracia e profissionalismo) excluindo a comunidade, preservando o papel do Estado, o que criou uma tensão entre “racionalidade administrativa” e “racionalidade pedagógica”, que originou dos modos de regulação. Por um lado, originou uma regulação estatal do tipo burocrático e administrativo, em que a escola é um serviço do Estado e dessa forma é orientada pelos normativos que advém da administração central. Por outro lado, temos uma regulação corporativa do tipo profissional e pedagógico, onde a escola é tida como uma organização profissional, existindo uma certa autonomia pedagógica. O colapso deste regime burocrático-profissional foi expressão da crise do Estado Providência que está, como refere Barroso (2006), na origem de políticas de reestruturação do serviço público, com o objetivo de alterar os modos de regulação do Estado.

Este nível de regulação nacional, através da introdução dos processos de regulação transnacional e do processo de sedimentação normativa, tem como efeito o hibridismo enquanto “sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas, o que reforça o seu carácter ambíguo e compósito” (Barroso, 2006, p.53). Este efeito de hibridismo diz respeito aos modos de regulação, podendo manifestar-se a dois níveis, como refere o autor supracitado: nas relações entre países “pondo em causa a ideia de que estamos em presença de uma aplicação ‘passiva’ pelos países da periferia, dos ‘modelos’ de regulação concebidos e exportados pelo centro” (idem, p.54) e na utilização no mesmo país de “modos de regulação procedentes de ‘modelos’ distintos, em particular no que se refere à oposição ‘regulação pelo estado’, ‘regulação pelo mercado’” (idem, p. 54).

Por fim, o terceiro nível, a regulação local, como refere Barroso (2006), remete para

“um complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários atores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional. (...) pode ser definida como o processo de coordenação da ação pelos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspetiva vertical entre ‘administradores’ e ‘administrados’, quer numa perspetiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra ou inter organizacional)” (idem, pp.56-57).

Os polos de influência da regulação local são diversificadas, podendo situar-se nos serviços da administração desconcentrados ou descentralizados com intervenção direta ao nível local, como nas organizações educativas, como em grupos de interesses. Viseu (2012), citando Reynaud (1989), refere que este nível de regulação traduz bem os processos de regulação autónoma, local e situacional e que se destinam a produzir as ‘regras do jogo’.

Atendendo à multiplicidade de espaços de microrregulação local, como defende Barroso (2006), é considerada a existência neste nível de regulação, de um efeito ‘mosaico’, caracterizado por construção de políticas que raramente atingem a globalidade do sistema educativo e que decorrem de medidas avulsas e locais, aprovadas por derrogações das normas existentes, em muitos casos, como refere Barroso (2003).

O local é assim, de acordo com a perspectiva de Barroso (2013), visto “simultaneamente como um lugar de aplicação, de participação, de interdependência e de concorrência de lógicas tão distintas” (idem, p.14). Na regulação local é importante compreender o local como um espaço público multirregulado, como lugar de decisão e de construção de políticas, como condição para a criação de uma ‘nova ordem educativa local’, através do envolvimento de diversos atores.

Num sistema social complexo, como o sistema educativo, podemos identificar, segundo Barroso (2005), diversas fontes, finalidades e modalidades de regulação, tendo em consideração que existem diversos atores envolvidos e que os mesmos possuem interesses e estratégias diversificadas, sendo que dessa forma a regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, é antes um processo complexo, que resulta mais da aplicação “da regulação das regulações, do que do controlo direto da aplicação de uma regra sobre ação dos ‘regulados’” (idem, p.733).

Atendendo a esta perspectiva, Barroso (2005) defende que, no sistema público educativo, o Estado não é a fonte exclusiva de regulação, embora seja uma fonte essencial, pode não ser a mais decisiva nos resultados, pelo que a diversidade de fontes e modos de regulação, faz com que a coordenação, o equilíbrio ou a transformação do funcionamento do sistema educativo, resultem, essencialmente, da interação dos vários dispositivos reguladores, ao invés da aplicação linear de normas e regras que emanam do da administração central.

Como refere Barroso (2015), desde os finais do século XX que se acentuaram as críticas aos modos de organização burocrática, tendo, dessa forma, se desenvolvido estratégias alternativas, para romper com a burocracia. Os novos modos de regulação, podendo ser designados por pós-burocráticos, caracterizam-se pela diferença em relação ao modelo burocrático que se focava na legitimidade da racionalidade e da lei, enquanto formas de coordenação. Neste modo de regulação pós-burocrático valoriza-se o controlo à posteriori, “contudo, a emergência destas novas formas de regulação pós-burocrática não significa que tenham sido abandonadas as anteriores formas de controlo” (idem, p.35), assistindo-se por isso em Portugal à coexistência da ‘burocracia’ e da ‘pós-burocracia’, na definição e aplicação de políticas de educação e ao surgimento de neo-burocracias, que consistem em melhorar o funcionamento burocrático da administração, derivado do aumento da complexidade e da diversidade do sistema.

Desta forma, através do surgimento de neo-burocracias, emerge como refere Courpasson (2000), citado por Barroso (2015, p.36), “o conceito de “soft burocracia” procura exprimir a emergência de uma centralização política das organizações direcionada para o desenvolvimento de formas descentralizadas de conduzir a sua atividade: as funções e as responsabilidades tornam-se mais descentralizadas, mas as decisões políticas mais centralizadas”.

Como refere Barroso (2015), ao concebermos o local como um espaço multirregulado e a política como ação pública, que resulta diretamente da intervenção de diferentes atores que possuem interesses diferentes e que se situam em níveis de intervenção também eles diferentes, colocamos em causa a visão linear da descentralização que, como demonstrado anteriormente tem caracterizado grande parte dos normativos desde 1974.

“É através desta função de “coordenação das coordenações” que o Estado pode continuar a assegurar, como lhe compete a “manutenção da escola num espaço de justificação política, sem que isso signifique ser o Estado o detentor único da legitimidade dessa justificação” (Derouet, 2003, citado por Barroso, 2015, p.39).

Em síntese, estudar as políticas sob o prisma da ação pública implica compreender a política como o resultado da interação de vários atores, colocados em diversos níveis (incluindo o nível nacional e local). A regulação é um importante conceito chave para compreender o local como um espaço multirregulado onde os diversos atores que o compõem se traduzem em parte importante do processo político da educação.

### **3. Problemática**

O papel das autarquias na educação tem-se vindo a alterar ao longo dos últimos anos, passando estas a ter um papel crescente em matéria de educação, assim como o papel das Comunidades Intermunicipais tem vindo a ser mais demarcado no nosso país, resultante das tendências descentralizadoras, como apresentado anteriormente, através dos sucessivos Decretos-Lei publicados e da alteração dos modos de regulação existentes. Verifica-se atualmente uma transferência de competências e atribuições da Administração Central para a Administração Local, concedendo um novo protagonismo à gestão local da educação.

É possível conceitualizar o racional da transferência de competências da Administração Central para a Administração Local em função de duas lógicas: a lógica da modernização administrativa e a lógica da territorialização.

Por um lado, temos o local como lugar de modernização e inovação, que se desenvolve através do crescimento dos programas educativos e da sua complexificação em termos de organização, que tornaram difícil a renovação e adaptação às necessidades atuais.

Esta ideia de local como lugar de modernização leva a um questionamento acerca do conceito de Estado Nação e de Estado Educador, que anteriormente era uma forma de expressão do papel do Estado na educação, enquanto orientador, provedor e enquanto instância de controlo sobre o funcionamento, como refere Barroso (2013).

Com a evolução da economia e a influência das instâncias políticas supranacionais, o regime que anteriormente existia, burocrático-profissional (racionalidade administrativa e pedagógica), tem vindo a sofrer um fenómeno de erosão. Como consequência, têm vindo a ser introduzidas medidas de reestruturação dos serviços públicos, entre os quais se encontram os processos de descentralização, contratualização, avaliação e a criação de agência independentes, elementos convergentes com a nova gestão pública. (Barroso, 2013).

Como refere Barroso (2013), estas medidas sugerem a introdução de modos de regulação pós-burocráticos, em que o controlo da ação à priori, baseado nas normas, vai sendo progressivamente substituído por um controlo pelos resultados, à posteriori, pelo Estado.

Tal como refere Carvalho (2016) tem-se assistido nos últimos anos a um elevado leque de medidas políticas ao nível das intervenções governamentais ao nível educativo. Estas medidas vão desde a alteração dos modelos de gestão, à introdução de novas relações entre a administração central e as escolas e autarquias, à expansão e consolidação de programas.

Estas intervenções, de acordo com Carvalho (2016) são muitas vezes concretizadas através do recurso a diversos instrumentos das políticas públicas, nomeadamente, a legislação, o projeto, os contratos, as boas práticas e a avaliação.

Os modos de regulação pós burocráticos trazem, segundo Carvalho (2016), maior complexidade pela introdução da regulação pela presença e pela ação combinada de novos instrumentos (contratos, avaliações, projetos, planos de melhoria e boas práticas).

Estes instrumentos, em conjunto suportam, como refere Carvalho (2016), uma regulação que combina o envolvimento voluntário de atores na determinação de regras para o seu desempenho, a monitorização dessas regras e ainda a emergência de novas regras através da monitorização.

Por outro lado, podemos conceitualizar o processo de descentralização como um sinal de um processo de territorialização das políticas educativas.

Ao falarmos da política educativa em Portugal estamos simultaneamente a falar do processo de territorialização, que foi assumido em Portugal a partir da década de 90, segundo Pinhal (2010), tendo sido facilitada pelas práticas autónomas locais, após o 25 de abril de 1974.

A territorialização das políticas educativas “não é uma conquista local, mas sim o efeito de uma política nacional” (Charlot, 1994:27, citado por Pinhal, 2010, p.42). Falar-se de territorialização é igualmente falarmos dos diferentes papéis do Estado no desenvolvimento dos sistemas educativos, de acordo com Pinhal (2010) atualmente o Estado assume um papel de regulador com delegação de poderes, em que regula e controla tanto a montante como a jusante.

Pinhal (2014) refere ainda que:

“A territorialização deve traduzir-se na existência de políticas educativas de território, que sejam coerentes com os processos de desenvolvimento local, o que implica a participação concertada das autoridades locais, das escolas e de todas as outras organizações locais que agem nos domínios da educação e da formação” (idem, p.10)

As medidas de desconcentração da administração central, como refere Pinhal (2014), tornam mais fácil a aproximação dos administradores e administrados, o que faz com que as realidades locais sejam mais bem conhecidas e os problemas conheçam uma resolução mais eficaz à escola local, sendo essa a diferença significativa no quadro da municipalização da educação, em que não estamos perante uma desconcentração administrativa, mas sim de uma descentralização.

Os municípios são “dos principais agentes de desenvolvimento local, e o seu papel é fundamental no quadro do paradigma da territorialidade, na medida em que a pequena

escala – a dimensão local – é a privilegiada para desenvolver estratégias adequadas de desenvolvimento” (Bilhim, 2004, p. 88).

Existem medidas de descentralização administrativa que delegam nas autarquias tarefas operacionais e logísticas para o funcionamento do sistema, com base nas políticas e normas nacionais. A territorialização que diz respeito à construção de políticas locais, permite que as comunidades locais, decidam sobre uma parte que afeta a satisfação dos seus interesses e necessidades, “dentro dos limites de intervenção local que tenham sido definidos por lei” (Pinhal, 2014, p.10).

Em ambos os casos falamos de territorialização, sendo que Pinhal (2010) defende que “não correspondem à construção de uma capacidade significativa de decisão autónoma dos níveis locais de administração do sistema” (idem, p. 44).

A descentralização para as autarquias locais poderá corresponder a uma territorialização, como refere Pinhal (2010), de base comunitária, o que implica regulamentar e gerir “no quadro da lei sob a responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos” (Carta Europeia de Autonomia Local, art.º 3, nº1, citado por Pinhal, 2010, p.44).

Na territorialização, “o local assume-se, umas vezes, como quadro de realização contextualizada de políticas nacionais” e, outras vezes, como “quadro de produção de políticas próprias de base comunitária ou de base institucional” (Barroso, 2013, p.19).

De acordo com Barroso (2005a), as grandes finalidades da territorialização são:

“contextualizar e localizar as políticas e a ação educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações; Conciliar interesses públicos (na busca do ‘bem comum’ para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses próprios dos alunos e suas famílias); Fazer com que na definição e execução das políticas educativas, a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar se a uma lógica de implicação; Passar de uma relação de autoridade baseada no controlo ‘vertical’, monopolista e hierárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e ‘horizontalização’ dos controlos (centrais e locais)” (idem, p.141).

A territorialização segundo Barroso (2005a) é uma articulação horizontal entre escolas e outros agentes locais de educação, incluindo as comunidades intermunicipais, com destaque para a autarquia, que tem vindo a deter cada vez mais competências em matéria educativa.

Neste sentido, tendo em conta que as autarquias locais se constituem como atores e mediadores de políticas públicas em educação, torna-se importante compreender neste estudo o papel da regulação no sistema educativo local, partindo da análise do papel das CIM no sistema educativo local, através desta dupla perspetiva de regulação autónoma e regulação de controlo, como anteriormente referidos. A regulação de controlo é aqui entendida como as orientações emanadas da administração central do estado português para a administração local. A regulação autónoma refere-se ao modo como os atores locais, neste caso em estudo, as comunidades intermunicipais e autarquias, entendem e se se apropriam e ajustam as normas e os mecanismos de controlo, tendo por base os seus interesses, estratégias e necessidades locais específicas, que se traduz, como referido anteriormente, na criação de políticas educativas próprias e em projetos educativos locais, de acordo com Barroso (2006).

Podemos dizer que o resultado destas interações, dos tipos de regulação, se traduzem numa multirregulação, que mais não é do que, a interação de diversos dispositivos reguladores, advindo da diversidade de fontes e modos de regulação existentes, como refere Barroso (2005), o que faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento advinha da interação dos diversos dispositivos ao invés da aplicação linear de normas oriundas da regulação de controlo. Também é resultado destas interações a existência de uma política educativa local, que se concretiza através deste “jogo” das regulações, pois advém de uma regulação de controlo, no entanto concretiza-se através da interpretação e ajustamento das normas ao local e as necessidades, a regulação autónoma, mas que na maioria das vezes as normais gerais advêm também da regulação transnacional existindo uma apropriação pela administração central. Portanto, podemos falar assim de multirregulações, e da existência de uma regulação conjunta.

Contudo, as CIM são fruto da regulação de controlo, no sentido em que as normas para a sua constituição advém da administração central do Estado, e as suas ações visam um conjunto de municípios. A atuação da CIM também se reveste de regulação autónoma pois, a sua apropriação do que a legislação emana permite que concretizem projetos e

ações consoante os interesses/necessidades e estratégias locais, interpretando essas mesmas legislações consoante a sua realidade.

Neste estudo é considerado relevante mobilizar também o conceito de regulação transnacional por serem estudados dois organismos intermédios do Estado, o município e a CIM. Ao existirem diversos projetos em curso, que têm como foco a política educativa e que ao longo dos anos têm ganho maior relevância no contexto Português, como o programa de combate ao insucesso escolar, importa compreender que muitas vezes existe um conjunto de normas e instrumentos que são tomados internacionalmente e que são adotados por outros países. A descentralização e a regulação transnacional têm, ao longo dos anos, permitido ao Estado o seu maior envolvimento nas experiências que existem noutros países, permitindo assim que a regulação transnacional induza políticas nacionais, como referem Justino e Batista (2013), através de um efeito de “contaminação”, de conceitos, políticas e medidas, como refere Barroso (2006). Desta forma, programas de apoio, de investigação, por exemplo, que surgem na União Europeia, são muitas vezes adotados por Portugal, que por sua vez se refletem depois numa regulação autónoma, sendo os mesmos ajustados ao nível local, contudo não deixa de ser relevante a compreensão da existência deste nível de regulação transnacional.

Neste quadro, o local é entendido como um espaço público multirregulado, o que significa que o processo de produção e de coordenação de políticas educativas não resulta unicamente de uma ação unidirecional, mas antes de um processo complexo que envolve vários atores e vários tipos de regulação em diferentes níveis. O local emerge assim, como refere Barroso (2013), de um complexo jogo de multirregulações, caracterizado pelo reforço da regulação transnacional, pelo hibridismo da regulação nacional e pelo mosaico da regulação local.

É assim relevante estudar o papel da CIM na regulação do sistema educativo local, mais concretamente no sistema educativo na Lourinhã, no sentido em que esta área ainda está pouco analisada, existindo poucos estudos sobre as CIM, tal como referido anteriormente, o que torna pertinente a temática aqui analisada, especialmente perante um período de aumento da descentralização de competências.

#### 4. Metodologia

Este projeto de investigação segue uma abordagem qualitativa, com um design próximo ao estudo de caso, enquanto estudo que visa conhecer bem uma entidade, e pode ser assumida enquanto “investigação que se assume como particularística, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única ou especial, pelo menos em certos aspetos” (Ponte, 2006, p.2), contribuindo para a compreensão de um fenómeno de interesse.

Como instrumentos de recolha de dados para este projeto de investigação, foram utilizadas diversas técnicas de recolha de dados, como referenciadas no capítulo I, a pesquisa documental, a observação, o diário de campo e as entrevistas semidiretivas, conforme consta na tabela 2.

<b>Objetivos gerais de pesquisa</b>	<b>Técnicas de recolha de dados</b>	<b>Objetivos específicos</b>
Caracterizar a intervenção da CML na provisão local da educação	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pesquisa documental;</li><li>- Observação;</li><li>- Diário de campo;</li><li>- Entrevista ao Vereador da Educação da CML.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Caracterizar a CML;</li><li>- Identificar as principais características diferenciadoras desta Câmara em relação às demais;</li><li>- Identificar as grandes prioridades da Divisão de Educação no Município;</li><li>- Aferir a importância do contrato de execução de competências realizado entre o Ministério da Educação e a CML;</li><li>- Compreender como é entendido o Programa Aluno ao Centro à luz do quadro teórico da descentralização;</li><li>- Compreender o que mudou na atuação da CML após a entrada em vigor da legislação mais recente referente à descentralização;</li></ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compreender se existem políticas educativas locais desenvolvidas;</li> <li>- Compreender se existe o exercício de competências que transcendem a competência legal de atuação em educação;</li> </ul>
<p>Compreender o papel da OesteCIM na regulação local do sistema educativo na Lourinhã</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa documental;</li> <li>- Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM.</li> <li>- Entrevista ao Vereador da Educação da CML.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obter dados sobre a perceção dos participantes acerca da atuação da CIM;</li> <li>- Obter dados sobre a imagem dos participantes acerca da atuação educativa intermunicipal no futuro;</li> <li>- Compreender a perceção dos participantes sobre a relação dos Municípios com as CIM;</li> <li>- Compreender qual a opinião dos entrevistados relativamente ao papel da OesteCIM na educação.</li> <li>- Compreender a perceção dos participantes sobre a relação com a Tutela;</li> <li>- Compreender como os participantes encaram o processo de descentralização da educação.</li> </ul>

Tabela 2 – Objetivos de pesquisa e técnicas de recolha de dados utilizadas

Fonte: Elaboração própria

A pesquisa documental foi utilizada como primeira forma de acesso às informações, podendo dessa forma selecionar a informação com maior relevância para o problema em estudo, conforme descrito no capítulo I. Esta técnica permitiu o acesso a documentos da CML de conhecimento público, mas que em alguns casos ainda não estavam disponíveis para consulta pública, sendo uma “abordagem não reativa em que os dados são obtidos

processos que não envolvem recolha direta de informação a partir dos sujeitos investigados” (Afonso, 2005, p.88).

A observação foi outra das técnicas utilizadas por permitir, durante o período de estágio, compreender como são realizadas as tarefas, tendo assim um acesso direto aos acontecimentos e às informações que ia obtendo de forma informal, sendo também o foco da investigação, esta técnica de acesso à informação “não se encontra condicionada pelas opiniões e pontos de vista dos sujeitos” Afonso (2005, p.91), o que segundo o autor é uma vantagem para o estudo. Esta técnica foi utilizada seguindo uma abordagem não-estruturada. Através da participação em diversas tarefas, como as atividades de intervenção direta com as turmas intervencionadas pela UMA, foi assim possível presenciar, diversas vezes, todo o processo de trabalho da equipa.

Também o diário de campo (ver capítulo I) foi outra das técnicas utilizadas pois, permite tomar nota dos acontecimentos diários, das tarefas realizadas e das aprendizagens realizadas, assim como dificuldades, possibilitando no processo de redação do relatório ter acesso a informações importantes para a investigação.

O diário de campo produzido, foi o resultado da observação ao longo do período de estágio, onde foram registadas as informações recolhidas através da observação, onde se encontram descritas todas as tarefas realizadas, sintetizando sempre a informação recolhida por via formal, através de documentos e informal, através de conversas com os colegas da DE. (Anexo 7)

Para o projeto de investigação foram realizadas duas entrevistas semidiretivas, tendo sido construídos dois guiões de entrevista para dois entrevistados de diferentes organizações, uma das entrevistas foi realizada ao Vereador da Educação da CML e a segunda entrevista foi realizada ao Primeiro Secretário da OesteCIM, que se encontram nos respetivos anexos 1 e 4.

As entrevistas foram realizadas através da plataforma ZOOM devido à situação pandémica de Covid-19 existente à data, tendo sido realizada gravação áudio. Após a realização das entrevistas procedeu-se à transcrição das mesmas (Anexos 2 e 5) e à análise de conteúdo de cada entrevista (Anexos 3 e 6).

Após a transcrição das entrevistas realizou-se, tal como refere Amado (2013), a organização sistemática dos dados. Para a análise dos dados foram criadas “unidades

manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta de aspetos importantes do que deve ser apreendido e a decisão do que vai ser transmitido aos outros” (Bogdan e Biklen, 1994, citados por Amado, 2013, p.299).

A análise de conteúdo das entrevistas (Anexo 3 e 6) pressupõe a organização do conteúdo num sistema de categorias que traduzem as ideias-chave das entrevistas realizadas, sendo esse o primeiro passo para a análise, tendo por base os objetivos previamente definidos para a condução das entrevistas.

## **5. Apresentação e Análise dos Resultados**

Neste ponto procede-se à apresentação e análise dos resultados obtidos com o desenvolvimento deste pequeno projeto de investigação. Este ponto divide-se em dois subpontos. No primeiro ponto é realizada uma caracterização da intervenção da CML na provisão local da educação, através dos dados recolhidos, com o objetivo de demonstrar o que tem sido feito por esta instituição no âmbito educativo. No segundo ponto são apresentados os dados recolhidos sobre a OesteCIM e sobre o seu papel na regulação do sistema educativo na Lourinhã, através da investigação conduzida.

### **5.1. Caracterização da intervenção da Câmara Municipal da Lourinhã na provisão local da educação**

Para o Município da Lourinhã a educação é um dos pilares de atuação que tem vindo a ser desenvolvido através de um crescente número de projetos e iniciativas desenvolvidos ao longo dos anos, que partem das necessidades que são identificadas ao nível local.

Para a caracterização da intervenção da CML em matéria educativa serão mobilizados para análise dois programas/projetos (tabela 3) desenvolvidos pelo Município, que são tomados neste estudo enquanto evidência do início do desenvolvimento de uma política educativa local, estando a atuação para além das competências legais deste órgão.

<b>Programa Estratégico Educativo da Lourinhã (EELo)</b>	
<b>Data de criação</b>	2019
<b>Período de implementação</b>	2020-2025
<b>Público-alvo</b>	Comunidade escolar (alunos, docentes, não docentes e pais /encarregados de educação) e comunidade em geral.

<b>Objetivos</b>	“Promover e consolidar o papel da educação no desenvolvimento sustentável, competitivo e coeso do território” (Programa Estratégico Educativo da Lourinhã, 2020).	
<b>Ações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adesão à rede internacional de cidades (territórios) educadoras</li> <li>- Programa de Apoio à Família “Tempo+”</li> <li>- Programa de Ocupação de Tempos Livres “Férias Ativas”</li> <li>- Programa Aluno ao Centro - Lourinhã</li> <li>- Programa "Desafia-te"</li> <li>- Programa "Pegadas para o futuro" - orientação vocacional</li> <li>- Programa "Sempre a aprender" - aprendizagem ao longo da vida</li> <li>- Oficinas de Arte &amp; Literatura</li> <li>- Programa "+Contigo" - promoção da saúde mental</li> <li>- Programa "+ Saúde" - promoção da saúde e hábitos saudáveis</li> <li>- “O meu concelho” - Guia de suporte às iniciativas educativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa “Eu cidadão” - capacitação para a cidadania e vida ativa</li> <li>- Laboratório Cívico da Lourinhã</li> <li>- Concurso “Os sabichões da Lourinhã”</li> <li>- Programa “Nós comunidade” - valorização da diversidade e multiculturalidade</li> <li>- Programa “Partilhas” – promoção de laços intergeracionais</li> <li>- Programa "Ciência fora de portas" - promoção do conhecimento científico</li> <li>- Programa "Guardiões do planeta" - sensibilização e prevenção</li> <li>- Programa "Hora de arregaçar as mangas" - ativação e mobilização</li> <li>- Concelho Eco-escolas.</li> </ul>
<b>Programa Aluno ao Centro - Lourinhã</b>		
<b>Data de criação</b>	2015 - Com a assinatura do PDCT	
<b>Período de implementação</b>	Está dividido em fases: <b>1ª fase 2017-2019</b> <b>2ª fase 2019-2021</b>	
<b>Público-alvo</b>	Comunidade escolar (alunos, docentes, não docentes e pais /encarregados de educação) e comunidade em geral.	
<b>Objetivos</b>	“Promover o sucesso escolar no concelho da Lourinhã através da implementação de estratégias diferenciadoras e inovadoras com vista à melhoria do sucesso educativo dos alunos, à prevenção do abandono escolar e ao reforço da qualidade e eficiência do sistema de educação” (Relatório do Programa Aluno ao Centro - Lourinhã 1ª fase, 2020).	
<b>Ações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encontros de educação na Lourinhã</li> <li>- Academia Up!</li> <li>- Programa integrar+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RISE3 - Recursos Inovadores para o Sucesso Educativo</li> <li>- Saber+ Participar+.</li> <li>- Ações de cooperação e partilha de boas práticas.</li> </ul>

Tabela 3 – Programas/Projetos em análise

Fonte: Elaboração própria

A carta educativa, enquanto instrumento de orientação da gestão do sistema educativo do concelho foi elaborada em 2015, consistindo num:

“modelo que procura apostar na subsidiariedade entre a atuação centralizada do Ministério da Educação e a atuação autónoma do Poder Local, em moldes que se pretendem mais eficientes e eficazes, no que respeita à partilha de competências na área da educação, regulando os conselhos municipais de educação e a elaboração e efeitos da carta educativa” (Carta Educativa da Lourinhã, 2015).

Além de todas as competências descentralizadas por lei para as autarquias, diversos estudos, como refere Pinhal (2012), demonstram que muitas vezes a atuação dos Municípios vai além das competências delegadas, assim como refere também o Vereador da Educação:

“Isso sempre fizemos, não diria tanto projetos, mas ações concretas já exemplifiquei aqui algumas coisas que nós fazemos e que continuamos a fazer e que se formos olhar para aquilo que está nos decretos, temos que dar razão aqueles que dizem “bom isso não é papel da Câmara”, mas nesse aspeto também nós temos, pronto foi uma cultura que se instalou em nós, no Município e na prioridade que damos à Educação... portanto tudo aquilo que é o caminho que temos vindo a percorrer e a consolidação desse caminho vai-nos dar com maior à vontade o lançamento de outros projetos, porque já há alguma solidez na relação, naquilo que é a aproximação àquilo que é o papel da Câmara, àquilo que é o papel dos agrupamentos...aquilo que é o papel dos professores, e isto tudo trabalhado permite depois avançar na construção e avançar noutros projetos” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.20).

Considerando relevante analisar o que tem sido desenvolvido tendo por base as necessidades/pontos fracos identificados na carta educativa, será realizada uma análise a este instrumento.

### **5.1.1. Carta Educativa**

Analisando a carta educativa do Município, datada de 2015, é visível a existência de pontos fortes, que são um fator importante para o concelho, nomeadamente a existência de jardins de infância e escolas de primeiro ciclo em quase todas as freguesias do concelho, de acordo com a divisão de freguesias que existia anteriormente. Este é um ponto forte pois o concelho da Lourinhã possui muitas descontinuidades geográficas, pelo que se torna importante a existência de estabelecimentos de ensino, nos primeiros níveis

de educação mais próximos das freguesias de residência da população, facilitando o acesso à educação.

Os pontos fracos identificados na carta educativa, como por exemplo: “taxa de retenção no Ensino Básico acima das médias nacional e do Oeste”, “baixas taxas de escolarização no Ensino Básico, historicamente cerca de 10% abaixo das médias nacional e da região Oeste”, “baixas taxas de escolarização no Ensino Secundário, historicamente cerca de 30% abaixo das médias nacional e da região Oeste” (Carta Educativa da Lourinhã, 2015), revelam que a atuação do Município no combate do insucesso escolar está a ser uma preocupação na sua agenda de atuação pois, após identificação dos problemas na carta educativa, o Município constituiu uma equipa multidisciplinar de apoio (UMA) através da criação do “Programa Aluno ao Centro – Lourinhã”, sendo uma evidência da prossecução da resposta a este ponto fraco identificado, com uma atuação com foco neste problema, canalizando recursos para a sua intervenção junto do 1º CEB e do 2º ciclo CEB “trabalhar com o 1º ciclo e com o 5º ano por ser um ano de transição, constando ser um dos mais difíceis de adaptação pela diferença na carga curricular, deixando-se o 3º ciclo” (Diário de Campo, Anexo 7 p. 102), com maior foco nos anos escolares onde a retenção dos alunos é maior e que foi também identificado na Carta Educativa.

A preocupação do Município pela educação dos seus cidadãos é também notória, no sentido em que nos últimos anos tem sido realizado um investimento económico na melhoria e requalificação de equipamentos e instalações escolares, nomeadamente através da construção de uma nova escola para o 2º e 3º ciclos do Ensino Básico, reabilitação de um polidesportivo, e diversas obras de requalificação e ampliação de instalações escolares, podendo concluir-se que está a ser feito um trabalho de resposta aos pontos fracos identificados pelo Município na Carta Educativa de 2015.

“Então nós temos feito essa aposta de... como eu há pouco dizia, de como foi primeiro com os computadores depois passámos para os quadros interativos e vamos tentar consolidar todo esse trabalho, todas as remodelações de escolas que temos estado a fazer quando é a sua reabertura estão todas equipadas já com quadros interativos e com uma dignificação maior do espaço, não só a da sala de aula, mas tudo aquilo que são espaços... como a biblioteca dizia há pouco, lazer e também para momentos em que as crianças gostam de estar a conversar uns com os outros de forma mais calma, isso

também é importante...” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.22).

Assim como têm sido realizados investimentos na área das tecnologias, com o apetrechamento das escolas com equipamentos tecnológicos, nomeadamente quadros interativos, que constavam na candidatura realizada pela CML Programa Aluno ao Centro – Lourinhã “(...) dotar os estabelecimentos de educação e ensino com equipamentos informáticos e aumentar as competências técnicas dos alunos na utilização das ferramentas informáticas” (Documento de Suporte à Candidatura-Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial para a Região Oeste, 2015, p.2013).

A carta educativa do Município da Lourinhã (2015), apesar de ainda não estar disponível para consulta pública, visa assegurar o ordenamento da rede educativa e assegurar as ofertas educativas às necessidades da população local. Neste instrumento consta a análise realizada sobre o número de estudantes no concelho, sobre a rede escolar, relativamente às infraestruturas, às condições dos estabelecimentos e taxas de ocupação, indo esta análise desde o ensino pré-escolar aos cursos de EFA, existindo ainda um diagnóstico estratégico, com visão até 2021, permitindo obter uma visão sobre a educação e a rede escolar no concelho.

### **5.1.2. Programa Estratégico Educativo Municipal (EELo)**

O processo de descentralização de competências tem permitido, nas últimas décadas, que as autarquias assumam novas responsabilidades em matéria de educação, permitindo que o local se assuma, muitas vezes, enquanto lugar de modernização e de construção de políticas, como refere Barroso (2013).

No ano de 2019 foi apresentado pelo Município, à comunidade, o EELo, que se afigura, enquanto matriz orientadora da intervenção municipal na componente educativa, sendo esta estratégia criada pelo Município fruto da materialização do projeto educativo municipal, referido pelo Vereador da Educação enquanto preocupação atual (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2).

No presente ano o Município apresentou a versão final do programa estratégico educativo municipal (EELo), uma das suas competências de acordo com a legislação em vigor, estando definido o período de implementação do mesmo definido pelo Município para os anos de 2020 a 2025.

Segundo o artigo 2º do Decreto Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro, a delegação de competências acontece através da celebração de contratos interadministrativos, sendo que o artigo 8º do Decreto Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro, refere o plano estratégico educativo municipal enquanto competência delegável nos municípios e entidades intermunicipais, sendo também da competência destas entidades a definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar em colaboração com as escolas, que se concretiza neste Município no Programa Aluno ao Centro - Lourinhã.

A elaboração do programa estratégico educativo municipal, partiu de um levantamento de pontos fortes e fracos, sendo os pontos fortes “localização estratégica, riqueza de recursos locais, rede escolar e oferta formativa abrangente, boa relação entre agentes educativos, associativismo local forte, tecido empresarial diversificado, diversidade de iniciativas socioeducativas no concelho” (Apresentação EELo, 2020), enquanto os pontos fracos se resumem num “nível de escolaridade da população residente baixo, abrandamento do crescimento populacional, taxa de retenção e desistência no ensino básico elevada, evolução desfavorável da taxa de abandono escolar, rendimento das famílias e poder de compra baixos, população desfavorecida: elevado n.º de pensionistas e beneficiários de subsídio de desemprego e RSI” (Apresentação EELo, 2020). A elaboração deste plano contou com a participação da comunidade educativa em geral, nomeadamente as associações de pais, as instituições de educação existentes no concelho, os professores e diretores dos AE e alguns alunos do concelho. Todos os que participaram nas reuniões foram auscultados, de forma a participarem nas decisões e a fornecerem ideias para a prossecução do plano no âmbito educativo no concelho, o que demonstra a preocupação em articular as ações com a comunidade, criando assim uma maior aproximação de todos os agentes educativos e ajustando as ações às necessidades locais.

“Esta reunião foi o mote inicial para a criação de propostas de atividades tendo assim por base as necessidades identificadas pela comunidade (associações de pais, diretores de agrupamentos de escola, professores, auxiliares, alunos, associação que trabalham na área da educação no concelho, presidentes das juntas de freguesia e técnicos da área educativa da CML). O trabalho realizado na reunião seguiu a metodologia de projeto, na medida em que foram criados grupos de trabalho, com pessoas de diferentes áreas, após a seleção das competências que cada grupo trabalharia, deu-se a construção das atividades que poderiam ser desenvolvidas para cada

competência, seguindo-se um plano de ação onde constava o público-alvo, a descrição das atividades, o local da atividade e os recursos necessários para o seu desenvolvimento” (Diário de Campo, Anexo 7, p.112).

O princípio da construção da estratégica educativa da Lourinhã é “fazer de todos para todos e com todos” (Câmara Municipal da Lourinhã, 2020). O princípio da cidadania ativa é o mote utilizado pela CML para envolver os cidadãos “no sentido de recolher ideias e opiniões sobre o que deve ser a intervenção do Município da Lourinhã na preparação dos seus cidadãos no e para o séc. XXI” (Câmara Municipal da Lourinhã, 2020).

O Plano Estratégico Educativo Municipal, é aqui entendido, enquanto expressão do desenvolvimento de uma política educativa local, que mobiliza as potencialidades da região e as potencialidades dos processos de participação ativa da comunidade. É subentendido a criação do EELO enquanto instrumento de política educativa local, revelando a preocupação do Município da Lourinhã em cumprir a competência de gestão escolar e práticas educativas, através da criação de medidas complementares e de elevação da oferta educativa do concelho, tendo assim como orientações estratégicas, a promoção da educação não formal e a aprendizagem ao longo da vida, potenciando o reforço das competências, sendo a visão deste plano a aposta na educação como uma “ferramenta chave para o desenvolvimento de uma comunidade proativa e consciente do seu papel local e global” (Apresentação EELO, 2020), com a missão de “construir um território educativo que aposta na capacitação dos cidadãos através de uma abordagem integradora, focada no seu desenvolvimento enquanto indivíduos conscientes, responsáveis e resilientes, e membros de uma comunidade local e global sustentável e inclusiva” (Apresentação EELO, 2020). Existem três eixos deste plano, cujo foco é o cidadão e as competências essenciais para o século XXI,

“(…) estando previstas atividades de consciencialização, atividades relacionadas com o ambiente, sendo os objetivos a promoção de competências pessoais, que sejam um contributo para tornar os cidadãos mais resilientes saudáveis e autónomos, reforço de competências de relacionamento interpessoal e pertença à comunidade e por fim, é ainda objetivo deste projeto a consciencialização e responsabilização para a sustentabilidade” (Diário de Campo, Anexo 7, pp. 134-135).

Por um lado, existem no EELo iniciativas novas, a serem desenvolvidas pelo Município, como:

“a adesão à rede internacional de cidades (territórios) educadoras, o programa “Desafia-te”, o programa “Pegadas para o futuro – orientação vocacional”, “O meu concelho– Guia de suporte às iniciativas educativas”, o “Programa Eu cidadão – capacitação para a cidadania e vida ativa”, o “Laboratório Cívico da Lourinhã”, o “Concurso os sabichões”, o programa “Guardiões do planeta” – sensibilização e prevenção”, o programa “Hora de arregçar as mangas –ativação e mobilização”, o “Concelho Eco-escolas” que vai ser alargado a todas as escolas do concelho”(Diário de Campo, Anexo 7, p.135).

<b>Iniciativas socioeducativas da Divisão de Educação</b>	Atividades de Animação e Apoio à Família (AAAF)
	Componente de Apoio à Família (CAF)
	Projeto “A mala encantada”
	Cursos socioeducativos – Projeto “Viver a aprender”
	Rastreio visual e auditivo
	Programa “Fruta Escolar”
	Partilha de Saberes
	Colónias de férias
	Colónias de férias sociais
	Colónias de férias “Agarra o Verão”
	Programa Municipal de Desenvolvimento da Natação “Nadar é Fixe”
	Bolsas de Estudo para alunos do Ensino Superior
	Dia Mundial da Criança
	Projeto “Escola Saudável”
	Projeto “+ Contigo”
Concursos de Natal	

Tabela 4 – Iniciativas socioeducativas do serviço de educação da autarquia. Fonte: Programa EELo (2020).

Por outro lado, este plano estratégico conta com atividades já em desenvolvimento pelo Município (tabela 4), e que são entendidas enquanto ações que se decompõem, no entendimento do Município, no projeto educativo. As iniciativas/ações já desenvolvidas pelo Município no seu plano de atividades, continuarão a fazer parte da atuação da CML, integrando-as no EELo, de uma forma mais concertada, não descorando o que tem sido o trabalho feito até ao momento, mas reforçando essas iniciativas já existentes que referi anteriormente, através de um trabalho conjunto da CML com os AE, com as instituições educativas do concelho e com as juntas de freguesia.

Para o Vereador da Educação, atualmente não existe ainda um “verdadeiro” projeto educativo no Município:

“Há um (objetivo da Divisão de Educação) que nós temos, tenho que assumir um bocadinho, que é construir um verdadeiro projeto educativo, de concelho, isso é uma coisa que eu acho extremamente importante e isto porque, se calhar digo agora, não tenho qualquer problema... isto conseguir-se-á mais e melhor se houver um único Agrupamento, e não tem a ver com questões de relação, tem a ver com questões que às vezes são dificuldades que se criam, até às próprias famílias (...)” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.12).

Esta visão do Vereador demonstra o processo pelo qual, na sua opinião, o Município e o concelho terão de cruzar para que se possa construir um projeto educativo que seja agregador, que é a modificação da configuração da rede educativa, passando a existir apenas um AE. Sendo que neste projeto de investigação o EELo é considerado o caminhar para a existência de um projeto educativo municipal concertado pois, é um documento estruturante onde se decompõem todas as ações que até ao momento estavam um pouco avulsas.

O conjunto de iniciativas e projetos que são desenvolvidos pelo Município, podendo constatar-se algumas dessas ações/projetos na tabela 4, indicam, neste estudo, a existência de uma política educativa local, embora não exista um documento agregador enquanto projeto educativo, existe um levantamento de necessidades realizado pela CM e uma resposta concertada àquilo que são as necessidades locais, onde são englobados nas tomadas de decisões parceiros e a comunidade em geral, acrescentando ao território valor na sua missão educativa.

### 5.1.3. Programa Aluno ao Centro - Lourinhã

A intervenção do Município na educação é caracterizada pela criação do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã, enquanto programa de promoção do sucesso escolar, concertado à escala intermunicipal através do Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Região Oeste (PDCT), que está também atualmente coadunado no EELo, no sentido em que desenvolve diversas atividades dirigidas à comunidade escolar com o apoio dos AEs do concelho.

“O Plano integrado e inovador de combate ao insucesso escolar da Região Oeste - Aluno ao Centro, tem como objetivo promover um maior e melhor acompanhamento dos alunos da Região Oeste tendo em vista o reforço da igualdade no acesso ao ensino, a melhoria do sucesso educativo dos alunos e da qualidade e eficiência do sistema de educação” (OesteCIM, 2020).

O programa Aluno ao Centro – Lourinhã tem como objetivos o “combate ao insucesso escolar e abandono escolar melhorar o sucesso escolar, favorecer a proximidade das famílias ao contexto escolar e atualizar e adequar as abordagens educativas” (Câmara Municipal da Lourinhã, 2020).

“Agora que tem uma substância e um conteúdo, que nós trabalhámos aqui, nós não canalizamos nenhum dinheiro para visitas de estudo, foi muito mais para a intervenção direta com os alunos, com os professores, com formação no âmbito de novas temáticas, que eram importantes para os professores, com esta proximidade dos técnicos com o grupo de alunos e com os professores e é por aí, que ele vale também, do ponto de vista. E felizmente na Lourinhã os professores têm tido essa perceção, tiveram logo desde o início e está a correr bem, agora temos de encontrar aqui mais gente para poder expandir” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.17).

Este projeto surge no âmbito de uma candidatura ao Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) da Região Oeste, tendo sido celebrado em agosto de 2015, pela OesteCIM, que é o promotor desta candidatura da CML. O projeto Aluno ao Centro – Lourinhã foi o projeto apresentado pelo Município, sendo que esta candidatura prevê, ainda, ações intermunicipais que todos os 12 municípios do Oeste devem desenvolver, sendo, por isso, uma condição deste programa a sua articulação com as ações intermunicipais integradas no Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso

Escolar da Região Oeste (PIICIEO), conforme consta no "Programa Aluno ao Centro - Lourinhã" - Documento de apoio à implementação do programa, (2018).

Este projeto municipal está alinhado com o PIICIEO, enquanto plano intermunicipal e corresponde ao elemento integrador das diferentes metodologias utilizadas pelos 12 municípios da região Oeste, que têm na base as dinâmicas necessárias para cada território na área educativa.

“Prevê-se assim que através de uma abordagem integrada à escala regional, construída com base em abordagens multissetoriais locais construídas em torno de diferentes contextos e metodologias adaptadas, se garanta o apoio a intervenções específicas dirigidas à qualidade e eficiência do sistema de educação/formação, o apoio a iniciativas que promovam a criatividade, a aprendizagem experimental e uma progressiva aproximação da escola ao seu meio envolvente. Assim, atendendo às dinâmicas diferenciadas dos doze municípios na área da educação, este plano é o elemento integrador de diferentes metodologias a aplicar às realidades distintas presentes no Oeste” (Documento de Suporte à Candidatura-Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Região Oeste, 2015, p.189).

A estratégia do Programa Aluno ao Centro - Lourinhã, pressupõe que em 2023 o concelho da Lourinhã, seja visto como um “concelho que aposta na educação e na valorização do capital humano, mobilizado para os desafios da competitividade, potenciador de um novo ciclo de desenvolvimento mais produtivo, qualificado e inclusivo” (Câmara Municipal da Lourinhã, 2020). Conforme os dados que constam da revisão da Carta Educativa, é considerado relevante a implementação de estratégias diferenciadoras e inovadoras com vista à inversão do fenómeno de abandono e insucesso escolar, através da promoção do desenvolvimento de competências relacionadas com a criatividade, qualidade, inovação e empreendedorismo em todos os ciclos de ensino, conforme consta no Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Região Oeste (2014).

O Plano de Ação do Investimento Territorial Integrado (ITI) da Região Oeste divide-se em três eixos, que se radicam nos eixos e medidas da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT), sendo eles, o eixo do reforço da sustentabilidade, o eixo do reforço da inclusão social e emprego e o eixo da sociedade digital. O Programa Aluno ao Centro situa-se no eixo dois, na medida 2.1 “Programa + Talento e

competência”, na prioridade de investimento 10.1. “Redução e prevenção do abandono escolar precoce e promoção da igualdade de acesso a um ensino infantil, primário e secundário de boa qualidade, incluindo percursos de aprendizagem formais, não formais e informais para a reintegração do ensino e na formação” e, em particular, da tipologia de operação “Medidas educativas orientadas para a promoção da inclusão, do sucesso educativo e para a prevenção do abandono escolar” (alínea d), artigo 30º da Portaria n.º 60-C/2015, de 2 de março). É pretendido com este investimento promover a melhoria do sucesso educativo dos alunos, reduzindo as saídas precoces do sistema educativo, combatendo o insucesso escolar dos alunos, reduzindo as saídas precoces do sistema educativo, combatendo o insucesso escolar e reforçando as medidas que promovem a equidade no acesso educativo à educação básica e secundária, conforme consta no Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Região Oeste (2014).

A construção do Plano de Ação do Programa Aluno ao Centro - Lourinhã, fez-se através de um trabalho em proximidade com os agentes do território, nomeadamente os AE e a comunidade escolar, tendo sido constituída uma equipa, Unidade Multidisciplinar de Apoio (UMA), destinada à elaboração e execução do plano de atividades, tendo sido também criado um grupo de trabalho, composto pelos Diretores dos AE e pela equipa afeta ao projeto, para dar continuidade ao plano e realizar os reajustamentos necessários em cada ano-letivo.

“Do Aluno ao Centro, ok. Pronto, eu acho que é um programa muito bom, que permitiu uma coisa que é estarem, podermos por essa via ter técnicos especializados em diferentes áreas, como as TIC, como a psicologia, a questão social nas escolas para conversar com os alunos, para falar com os professores e dinamizar ali algumas situações novas, levando a que os alunos assumam de outra forma os conhecimentos, interiorizem... não queria dizer aqui de forma mais lúdica... mas de uma forma... não tão taxativa daquilo que é o método expositivo, que está perfeitamente já ultrapassado, em que estas ferramentas nos permitem já ganhar por aí a atenção dos alunos e neste aspeto tem um risco ou para nós tinha um risco que é, isto normalmente são projetos que eu desegno por cogumelos, crescem e acabam, dois anos, três anos...isso foi uma condição que impus, que foi, para mim este projeto só faz sentido se, nós Autarquia lhe quisermos dar continuidade independentemente

de estar ou não estar a ser apoiado” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, pp.16-17)

No âmbito do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã, a UMA que trabalha diariamente no desenvolvimento de ações, define anualmente o seu plano de ação/plano de atividades, calendarizando as ações em conjunto com o Vereador da Educação, a Chefe de Divisão e a Coordenadora do projeto e com os AE. Foram criadas as áreas de atuação do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã com base no diagnóstico que realizaram e através da monitorização do programa, pelo que os programas que são desenvolvidos pela equipa podem ser considerados uma “(O Programa Aluno ao Centro) Ajuda a descentralização, se queres que te diga assim... Porque isto obriga a relações de proximidade (...)” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, p.17), sendo que é realizado um trabalho de proximidade com os alunos, famílias, comunidade educativa no geral e pessoal docente e não docente.

O Programa Aluno ao Centro – Lourinhã está no presente na sua segunda fase de desenvolvimento, sendo que na visão do atual Vereador da Educação, existiram algumas alterações neste projeto, de forma a que o mesmo desse resposta aos objetivos definidos

“Olha, o Programa Aluno ao Centro... quando eu cheguei, nesta segunda minha segunda vinda para a Autarquia já estava iniciado. No meu ponto de vista tinha ali algumas deformações, posso-te confessar isso, quando fiz uma primeira reunião na OesteCIM e percebi que havia 200 mil euros para visitas de estudo e dizer-me que isto era promoção do sucesso eu disse, treta, isso não é nada coisa nenhuma! E atenção, e isto não é estar contra a visitas de estudo, agora isto, disponibilizar um montante destes para visitas de estudo, desculpa! É excessivo! Porque primeiro é aquilo que eu há um bocadinho falava, que era a consolidação ao nível da relação, da forma de ser e de estar no pré-escolar e no primeiro ciclo, já no 1º ciclo com o aprofundar e consolidar os conhecimentos que são necessários para que ele parta para a sua vida académica bem formado, com um saber que lhe permite ultrapassar as outras barreiras que vêm sendo cada vez mais exigentes digamos, com outra, com outra necessidade de empenho da parte deles, que alguns nem sabem o que é isso e depois têm dificuldade, dificuldade em gerir, o estudo os momentos de estudo” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, p.16).

O Programa Aluno ao Centro – Lourinhã trabalha com um plano de atividades definido, onde constam também as turmas que serão intervencionadas pela UMA pois, o universo escolar do concelho é bastante extenso pelo que, tal como refere o Vereador da Educação,

“(…) outra coisa que eu me apercebi é que a ideia, que havia ao nível da Oeste CIM, é que era para toda a gente! E isto não se podem começar projetos para toda a gente, tem de se começar de forma gradual, tem de se começar com grupos de turma, ir ganhando também quer, os alunos, quer os professores, também para a causa. A tal história, não é? Porque assim eles têm, vão assimilando mais capacidades para ir trabalhando com a diversidade que é o grupo turma, porque as turmas são cada vez mais heterogéneas os níveis de chegada são muito diferentes e aí está outra vez, se nós não trabalharmos e não os aproximarmos todos no pré-escolar, e depois no 1º ciclo eles vão continuar desequilibrados para o resto da sua vida académica, e estamos a falar da vida escolar até ao secundário e continuar…” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, p.17).

Sendo o número de alunos bastante elevado para a intervenção da UMA que conta com apenas cinco elementos, anualmente são selecionadas as turmas a serem intervencionadas pela equipa, sendo que essa escolha da turma advém de um trabalho conjunto da equipa da CML com os AE, denominado por “grupo de trabalho”. Esta proximidade e envolvimento dos AE nas tomadas de decisão ao nível da calendarização e definição de turmas intervencionadas, demonstra também o trabalho de proximidade com os agentes educativos do território que tem vindo a ser estabelecida pelo Município.

“aí que estamos a investir, que temos de trabalhar, temos conseguido já dar uns passos, tudo aquilo que se faz é também concertado com as direções dos agrupamentos, com um ou outro professor que seja designado pelas direções dos agrupamentos, portanto procuramos avaliar as necessidades e naquilo que é o nosso papel dar a nossa resposta, por parte das escolas – façam o favor de dar o trabalho!” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.20).

Em suma, entende-se neste estudo que o Programa Aluno ao Centro é atualmente a ideia mais próxima à existência de um projeto educativo local no Município em estudo. Um projeto educativo local deve, segundo Almeida (2014) estar integrado numa estratégia de afirmação da identidade dos territórios educativos e assumindo-se como instrumento

inspirador e catalisador da ação educativa e mobilizar das políticas educativas locais” (idem, p.27).

Este projeto revela a preocupação do Município com as necessidades locais, apostando assim numa intervenção concertada, sendo a mobilização para o projeto de agentes locais um aspeto relevante que fomenta o aproveitamento das potencialidades da comunidade

## 5.2. Papel da Comunidade Intermunicipal do Oeste

Data de 1987 a primeira Associação de municípios do Oeste (AMO), através do regulamentado no Decreto Lei nº11/2003 de 13 de maio, esta associação adaptou os seus estatutos tornando-se uma pessoa coletiva de direito público. No ano de 2008 deu-se uma nova mudança, através do Decreto Lei nº45/2008 de 27 de agosto, no regime jurídico do associativismo municipal, pelo que esta associação se altera para “Comunidade Intermunicipal do Oeste” (OesteCIM).

As comunidades intermunicipais possuem diversas atribuições, nomeadamente a articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal, sendo que “cabe às comunidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central” (Decreto Lei n.º 75/2013, artigo 81º), nomeadamente no que se refere à rede educativa e de formação profissional.

Conforme refere o Primeiro Secretário da OesteCIM,

“Antes de falarem das CIM, o que é que aparecia? Até há uns anos atrás a CIM aparecia muito como... aquele instrumento que era obrigatório perante a comissão europeia no quadro dos fundos comunitários. Haver uma entidade intermédia que fizesse... o papel de intermediário dos fundos comunitários antes de chegar às Câmaras, porque era obrigatório perante a comissão europeia... que nós tivéssemos entidades intermédias, que o dinheiro não viesse diretamente das CCDR's, que são as entidades gestoras dos fundos regionais, diretamente para as Câmaras Municipais, para os destinatários... então criou-se aquilo a que se chamou uma Associação de Municípios... ou seja as Associações de Municípios... que tinham um papel um bocadinho de... recebe o dinheiro, coloca o dinheiro nas Câmaras e valida se o dinheiro está certo e depois... manda os papeis, era um papel burocrático” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.52).

“Cabe às comunidades intermunicipais exercer as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram, nos termos da presente lei” (Decreto Lei n.º 75/2013, artigo 81º), sendo que este organismo tinha até aqui um papel muito administrativo, “mas era um papel que era necessário como entidade, como uma entidade que supervisionada... uma entidade intermédia dos fundos comunitários antes de chegar às Câmaras e antes de chegar à CCCR, era aquele controle intermédio” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.53)

O associativismo municipal pode caracterizar-se enquanto:

“tipo de cooperação intermunicipal, constitui, em primeiro lugar, um meio de criação de pessoas jurídicas, privadas e/ou públicas, que visam reforçar a capacidade de gestão dos municípios com vantagens ao nível da eficiência, da racionalização dos recursos, da uniformização de procedimentos, da criação de economias de escala, da partilha de experiências e de boas práticas e, conseqüentemente, a melhor prossecução do interesse público” (DGAL, 2012, p.3).

A recomposição do papel do Estado, como refere Barroso (2006), é visível através da tentativa de o Estado continuar a assegurar um papel relevante na definição, condução e execução das políticas e da ação pública, mas por outro lado, o Estado vê-se obrigado a partilhar esse papel que possui com outras entidades e atores com expressão em diferentes lugares.

O papel que a OesteCIM possuía até há pouco tempo, era na visão do então Vereador da Educação da CML, um papel burocrático, com pouco impacto no sistema educativo na Lourinhã,

“A OesteCIM acho que está agora a despertar, as Comunidades Intermunicipais, até há uns tempos tinham muito a ver com o centralizar ali, digamos, o saber de fazer candidaturas, de captar projetos e de apresentar projetos à Europa à Comunidade Europeia essas situações todas e deixava o social, a educação e a saúde... estas três ainda não estão todas consolidadas, estão agora a começar... portanto o Covid foi um agitar (...)” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, p.23).

A reforma administrativa do Estado permitiu o aumento do poder da administração central e local, sendo a descentralização uma forma de organização do poder, reforçando a gestão local. Como refere a DGAL (2012), no seu estudo piloto, a descentralização exige que se reforce a gestão local através ou da fusão de autarquias locais ou do reforço da cooperação intermunicipal através do associativismo ou da partilha de serviços, designadamente serviços intermunicipalizados.

“Os presidentes de Câmara dão competências à CIM para a CIM fazer aquilo, o que quer dizer que na verdade isto é possível do ponto de vista legal, a CIM vai assumindo funções, que não quer dizer que a CIM do lado de Leiria o faça, pelo contrário, a CIM Oeste está a ser estudada por vários organismos da academia e não só, porque assume funções de uma dimensão totalmente diferente que assumem outras CIM’s” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.55).

As CIM são o órgão que articula entre os municípios e os serviços da Administração Central, sendo que dão continuidade às atribuições transferidas pela Administração Central, ou seja, são uma entidade que não é o Estado, mas que está entre o Estado e as autarquias, que detêm uma posição superior à dos municípios.

“Olha, eu acho que, de acordo até em termos com a legislação, ela está (a OesteCIM), irá ficar, ainda não está, irá ficar, num patamar intermédio, isto é, se quisermos na hierarquia, haverá o Governo, haverá as Comunidades Intermunicipais, que o que é expectável é que chegue à regionalização, não é? E depois haverá os municípios, e isso conduzirá aquilo que eu dizia anteriormente que é um trabalho consistente em relação a um todo território, sem competição entre os diferentes municípios e na consolidação dos maiores valores que aquele território pode oferecer, pela diversidade que cada município tem e, portanto, eu vejo que é esse que o patamar que a Comunidade Intermunicipal vai desempenhar” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, p.25).

O papel desta CIM é visto pelo Primeiro Secretário da OesteCIM como um papel cada vez mais relevante para a região, afigurando-se este organismo como um organismo sub-regional:

“(…) é as CIM’s que estão a fazer políticas sub-regionais de apoio às famílias, de apoio às empresas, da compra centralizada, etc... Mais uma vez se percebe que serão as CIM’s que têm que ser o organismo sub-regional, com a descentralização isso já estava a acontecer, com os diplomas da descentralização, com os vários diplomas da descentralização isso já estava a acontecer” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.68).

A OesteCIM possui uma estrutura orgânica que comporta cerca de 70 pessoas, uma estrutura musculada, tal como refere o Primeiro Secretário desta CIM, sendo uma expressão na regulação local da educação, traduzindo-se na descentralização democrática da Administração Pública, configurada no Decreto Lei nº21/2019 de 30 de janeiro. Através do novo quadro de competências da autarquias locais e entidades intermunicipais consagra-se um modelo de administração e gestão da educação que se traduz também numa equidade territorial e numa solidariedade intermunicipal no planeamento das ofertas educativas e formativas,

“Por outro lado, temos a política de educação, a política de educação a CIM já assume, mesmo antes de mim, a questão das qualificações, ou seja, a questão das qualificações já somos nós que negociamos com a ANQEP e a DGESTE, o número, o tipo de formação que vai haver na região” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.57).

Esta negociação da oferta formativa acontece através de reuniões de conciliação com o Ministério da Educação, onde este organismo sub-regional tem o papel de justificar os interesses para que existam na região determinados cursos de formação, estabelecendo aqui uma relação mais próxima de negociação com a Tutela Administrativa.

A CIM é também ela responsável pela afetação de recursos e numa tomada de decisões que se aproxima do local de aplicação. Nos últimos anos, principalmente nos dois últimos anos como é referido pelo Primeiro Secretário da OesteCIM e pelo Vereador da Educação da CML nas entrevistas (Anexos 2 e 5 respetivamente), a OesteCIM ganhou algum protagonismo, tendo então conseguido esse mesmo protagonismo com o maior desenvolvimento de projetos, de iniciativas e com a crescente articulação com os municípios do Oeste.

“Nós já conseguimos tudo o que são compras públicas centralizadas, como tu sabes, há dois anos tens ouvido falar mais da CIM a CIM assume um papel

muito mais estruturante, tudo o que é políticas públicas de compras públicas, por exemplo para as viaturas, para a água, para a luz, tudo o que e matérias transversais, a CIM tem assumido o papel de compras públicas centralizadas. O que é que ganhamos com isto? Ganhamos um preço muito mais barato, certo? Porque temos mais capacidade de negociação com os fornecedores. Por outro lado, libertamos os processos administrativos da CM, onde apenas lhes damos os recursos que eles precisam” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.54).

Assim, através do novo quadro de competências, suprarreferido a CIM do Oeste ganha destaque ao financiar projetos educativos de valor para os municípios que a integram, no sentido em que permite o desenvolvimento de projetos adequados à realidade de cada território, nos moldes definidos pela CIM, sendo o caso do “Programa Aluno ao Centro”, que possui objetivos e atividades necessários para o desenvolvimento do sistema educativo local de cada município, com base nas especificidades locais, importantes para cada território prosseguir a sua missão no âmbito educativo e formativo, mas também existem linhas orientadoras e objetivos definidos pela CIM, nomeadamente as ações intermunicipais, que são iguais em todos os municípios integrantes, sendo esta entidade a promotora da candidatura dos municípios ao PDCT.

Existem ainda outros projetos/ações na área educativa desenvolvidos por esta CIM, estando neste momento a OesteCIM responsável pela distribuição de recursos tecnológicos para os alunos que estão a ter aulas à distância,

“(…) nós sabemos hoje que obviamente o sucesso escolar e a literacia é fundamental para termos um país competitivo e para termos cada vez mais capacidade de nos afirmarmos nacionalmente e internacionalmente e temos aqui algum nivelamento de oportunidades e um valor social para todos e por isso as Câmaras Municipais e nós estamos a fornecer computadores, acesso à internet independentemente de quem seja, se tiver dificuldades a ideia é nós levarmos a escola virtual para que haja igualdade de acesso à informação, igualdade de acesso à educação para todos” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.60).

Neste ano de 2020, foi o ano de arranque do projeto desenvolvido pela CIM Oeste, designado por “OY Games”, que se insere no Programa Aluno ao Centro, sendo uma

vertente de combate ao insucesso escolar, como refere o Primeiro Secretário da OesteCIM,

“OY Games, do Oeste, que era os miúdos todos, das escolas todas, irem fazer campeonatos entre si e depois um campeonato regional, estava a ser patrocinado pelo jornal “A Bola”, porque depois ao mesmo tempo tínhamos os miúdos que eram jornalistas, os jornalistas depois faziam o acompanhamento, cobertura dos jogos e numa plataformas do jornal a bola mandavam para lá o relato dos jogos e depois havia jornalistas do jornal “A Bola” que iriam ajudar os miúdos a fazer na net e iria ser publicado no jornal “Bola Kids”, os relatos dos jogos. Ou seja, por um lado, imprimíamos a questão do desporto nas escolas e como uma questão que para nós é muito importante, por outro lado, fomentávamos a questão da língua portuguesa, da questão da expressão” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.63).

Este projeto desenvolvido pela OesteCIM considera o desporto como um fator de aumento do sucesso escolar, tendo como pilares a ajuda no desenvolvimento cognitivo das crianças, a redução da ansiedade, o aumento da capacidade de concentração e autoestima, o fomento da disciplina, regras e controlo emocional, o reforço do espírito de equipa e laços de amizade e a promoção de recordações, (OesteCIM, 2020). Neste momento este projeto está em pausa devido à Pandemia de COVID-19, pelo que apenas aconteceu a apresentação do projeto a todos os municípios, numa ação conjunta, que contou com a presença de diversas turmas dos AE de cada município.

Ao nível da formação, também durante o período da Pandemia de Covid-19, a CIM do Oeste lançou uma plataforma de formação, designada por “Academia do Oeste”, onde são ministrados diversos cursos de formação, com o conceito de ser uma “plataforma de gestão de conteúdos que permite assegurar a harmonização das políticas de formação e desenvolvimento de competências entre todos os municípios da Região, de modo a capacitar os recursos humanos e contribuir para o seu progresso e bem-estar” (OesteCIM, 2020).

Esta CIM tem ainda um papel bem definido, que foi mais bem consolidado no último ano (2019), que diz respeito aos transportes escolares, sendo atualmente a CIM a autoridade de transportes da Região Oeste, com um papel claramente definido, como referem os dois entrevistados:

“Eu vejo as Comunidades com um papel muito importante, estão a fazer um papel ao nível dos transportes escolares que me parece interessante... que pode conduzir à criação, digamos de uma rede de transportes... diria que... quase que exclusiva, de quase todo este território Oeste, que é importante, mas também foi fruto da tal aprendizagem que se fez quer dizer, quando os Presidentes de Câmara tiveram noção do que é que custa o transporte das crianças, e da importância que tem melhorar esse transporte para as crianças começaram a ter mais atenção e começaram nesta procura de formas que, fazendo economia de escala, que é um dos papéis que a Comunidade Intermunicipal pode ter (...)” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, p.24).

“Nós consideramos, no âmbito da OesteCIM, e eu em particular considero que, o acesso à mobilidade deve ser universal, e não deve ser para quem tem dinheiro, porque na verdade muitos de vós, de nós todos estudantes passamos por estas dificuldades. Por isso hoje, aquilo o papel que a OesteCIM faz, enquanto autoridade de transportes é relevante também nessa matéria” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.64).

Outra das competências que atualmente a OesteCIM possui e que está em desenvolvimento, diz respeito à captação de investimento para a região Oeste,

“(...) captação de investimento, quem é responsável na Administração Central pela captação de investimento é o AICEP principalmente o AICEP captação de investimento estrangeiro, o que é que foi definido para as CIM’s? Descentralizando para as CIM’s, mais uma vez as Câmaras Municipais e as Assembleias tiveram todas de dizer “sim senhora” concordavam que essa matéria fosse para a CIM. A CIM o que é que fez? Construiu-se um espaço empresa e neste momento tem uma ligação com o AICEP, que é a única CIM que tem um espaço empresa, uma ligação do AICEP, onde nós temos a padronização de todo o nosso território e os investimentos que poderiam ser objeto, ou seja poderíamos receber, avaliando as medidas que nós temos e avaliando o território que nós temos, mais do que isso, assumimos como um elemento facilitador do investidor (...)” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.56).

Ainda durante o período da Pandemia de Covid-19, a OesteCIM demonstrou o seu empenho em lançar diversos projetos relevantes para valorizar o potencial da região Oeste, tendo sido criado na área social uma linha de apoio às famílias e empresas da região com o apoio da Deloitte e da Universidade NOVA de Lisboa:

“Criámos uma estrutura onde todo esse trabalho vai ser feito por esta equipa, onde vai ter uma linha de apoio e um e-mail para enviar os documento daquilo que são necessários fazer, daquilo que é preciso fazer, um documento quase preenchido para as pessoas puderem ir e dizer “olha posso ter acesso à moratória do banco, a reestruturação do crédito, vou tentar fazer uma reestruturação das minhas dívidas, tenho um crédito bancário, tenho um crédito automóvel”, por isso, esse é o nosso apoio às nossas famílias! (...) Para as empresas igual! Para as empresas, as empresas têm dificuldades e querem fazer candidaturas, querem apoiar, querem fazer moratórias aos bancos, ou seja, querem pedir adiamentos de pagamentos de dívidas, etc... Nós também com essa equipa especializada vamos apoiar as nossas empresas (...)” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.66).

Ainda com o objetivo de unir esforços e valências dos 12 municípios que compõem a OesteCIM está a construir um projeto com o objetivo de promover os produtos e serviços que a região Oeste tem,

“(...) estamos agora a construir um projeto interessante que é o MarketPlace do Oeste, onde queremos construir uma plataforma, que daqui a duas semanas será construída. Uma plataforma onde as empresas do Oeste todas, vão mostrar aquilo que querem, têm para vender e depois dentro do Oeste ou fora do Oeste, aquilo que as pessoas, as empresas querem comprar, para quê? Para que o investimento, aquilo que seja a oferta do Oeste seja primeiramente adquirido em relação em vez de nós estarmos a comprar fora, ou à China, ou a Lisboa ou a outra coisa qualquer. Fazendo o quê? Imprimindo valor a criar para dentro da região, maximizando a possibilidade de criação de emprego e aumento aqui as cadeiras de valor das nossas empresas “Oestinas”, que é aquilo que nos interessa a nós (...)” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.65).

A OesteCIM integra 12 municípios da região Oeste, que desde então reúnem esforços de trabalho conjunto com vista à obtenção de um território que seja um exemplo nacional em matéria de desenvolvimento e de qualidade de vida da população, na realização de ações partilhadas e troca de experiências.

“(…) quando a CIM estiver a funcionar nesta linha, tem um papel importante, de exigir, de afrontar o Poder Central, no sentido de o levar a entender as reais necessidades que aquele território tem, e criar condições, ser parceiro, também, e não ser contravapor, ser parceiro na concretização dos métodos para ultrapassar aquelas dificuldades” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, p.26).

Na visão do Vereador da Educação da CML o grande papel da CIM do Oeste é o de criar valor para os territórios “Oestinos”,

“Agora, se eu consigo ter aqui um polo de atração, como é os dinossauros, quem vem aqui também vai a Óbidos, também vai a Peniche, ver outras coisas, também vai às Caldas ver outras coisas, pode ir a Torres ver outras coisas, e é esta sinergia entre os valores que cada território tem, que a Comunidade Intermunicipal tem que saber criar, não tem que se... os municípios que estão na Comunidade não têm que ser concorrenciais para quê?” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, p.25).

Estes 12 municípios que integram a OesteCIM trabalham de forma concertada, tal como é referido pelo Vereador da Educação da CML,

“Os 12 presidentes de Câmara já estão a olhar de uma forma muito mais cuidada para isto e daí também a questão social têm-se criado aqui muitas situações para resolver questões do foro social, no território que parece também muito importante, há a questão da saúde, agora já... também a discussão daquilo que é mais profunda, de um outro hospital para o Oeste, porque... há que quebrar muito aquelas rivalidades (...)” (Entrevista ao Vereador da Educação da CML, Anexo 2, pp.24-25).

Esta relação da OesteCIM com os municípios, é tal como refere o Primeiro Secretário da OesteCIM, uma relação de proximidade que permite a concretização dos objetivos estabelecidos, sendo que quando se refere a CIM como uma nova estrutura sub-regional,

é referido pelo Primeiro Secretário que este poder secular que é afrontado, o poder autárquico, causa algum desconforto, sendo que a relação deste organismo com os municípios é uma relação de proximidade,

“Depois há outra coisa que é importante para que a CIM tenha este papel, que são os 12 presidentes de Câmara e eu temos uma relação muito próxima e isso faz com que as coisas corram bem, independentemente de presidentes de Câmara de partidos diferentes eles trabalham muito bem em equipa e são leais uns com os outros e há uma unidade única na CIM e isso faz com que também aconteça e que seja possível termos a questão de políticas que sejam coerentes (...)” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.70).

Esta CIM é dotada de autonomia administrativa e financeira no seu âmbito geográfico, pelo que articula os seus “investimentos municipais de interesse supramunicipal” (OesteCIM, 2020). Existe assim uma coordenação das atuações entre os municípios e a Administração Central realizada pela CIM, com um apoio permanente às autarquias locais.

Os princípios que orientam o funcionamento da CIM pautam-se pela unidade e eficácia da ação, aproximação dos serviços aos cidadãos, desburocratização, racionalização dos meios e uma administração aberta à participação dos municípios, bem como uma melhoria dos serviços prestados e uma eficiente afetação de recursos, como consta no Regulamento nº 425/2018, para que se efetive este processo de eficácia o Primeiro Secretário da OesteCIM considera necessário que sejam tomadas algumas medidas de descentralização relevantes para um trabalho mais concertado à escala regional e local.

“O meu segundo passo para os serviços partilhados é termos uns serviços partilhados de recursos humanos, aquelas funções naturalmente burocráticas como, férias, faltas e licenças, quer na área do pessoal, na área da gestão de pessoas, férias, faltas e licenças, processamentos e vencimentos, será uma segunda fase que nós temos agora que conseguir implementar, que é termos a capacidade de implementar políticas públicas também na área de recursos humanos, para quê?” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.54).

O Primeiro Secretário da OesteCIM explica ainda a sua visão acerca dos ganhos de eficiência com a desburocratização que se cria através da existência de serviços partilhados que são geridos pela CIM ao nível dos 12 municípios que a integram,

“(…) em 2014, nas Direções Gerais, foram retiradas por despacho político pelo 1º Ministro, competências de recursos humanos e financeira às Direções Gerais e foram colocadas todas na Secretaria Geral (…) pusemos, no Ministério da Economia, pusemos tudo nas Secretarias Gerais, eles trabalham para todas as Direções Gerais, para 21 DG, é a mesma coisa que a CIM nestas funções de staff enquanto serviços partilhados trabalhar para as 12 Autarquias. Libertávamos as pessoas, claro que isto vai criar dor, imagina eu falar disto, numa estrutura aos dirigentes todos dos recursos humanos e financeiros ou de contratação pública, das Câmaras Municipais, eles ficam completamente chocados, mas isto chama-se reforma do Estado e eficiência, é aumentar a eficiência do Estado” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, pp.54-55).

A relação deste organismo com a Tutela Administrativa é uma relação de negociação com a Administração Central do Estado, como refere o Primeiro Secretário da OesteCIM, onde são negociadas as ofertas e apresentadas justificações para a necessidade de determinados investimentos, sendo notória a importância que este organismo tem vindo a adquirir ao longo dos anos, realizando atualmente mais investimentos e desenvolvendo mais projetos direcionados para os municípios que o integram.

## **6. Síntese conclusiva do projeto de investigação**

A intervenção da CML tem vindo a consolidar-se ao longo dos anos, com a aceitação do normativo de transferência de competências em 2009, caminhando para a construção de uma “verdadeira” política educativa local. Para o atual Vereador da Educação

“Ainda não chegámos aí... no meio de isto tudo falta ainda concretizar isso. Isso vai concretizar-se, temos uma coisa que é, esta relação com a educação é diferente e é muito mais sólida que em outros lados” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.10).

O processo de descentralização de competências permitiu uma intervenção do Município em diversas valências na área educativa que até então não eram da responsabilidade deste organismo.

“(…) foi um paradigma que mudou o Município deixou de ser aquele agente auxiliar, que respondia aos pedidos que a escola fez para ser um parceiro, naquilo que é a construção, a valorização das coisas, uma reflexão sobre determinadas situações, e neste aspeto, logo desde 2009 com a verbalização nossa por parte do contrato de execução isso deu para perceber. O simples facto de os professores do primeiro ciclo estarem sempre com um assistente operacional ajudou imenso, facilitou imenso a questão depois, de aquilo que era transferir equipamentos para as escolas, dotá-las de determinadas coisas, mudou, mudou na Câmara” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.19).

Consideramos a existência de um projeto educativo local que se tem vindo a consolidar ao longo dos últimos anos, sendo expressão desse projeto educativo a existência do Programa Aluno ao Centro, com foco no combate ao insucesso escolar e o EELo (ver tabela 3), que envolveu toda a comunidade educativa no ano de 2019, como forma de auscultar todos os intervenientes na área educativa no concelho, criando uma estratégia de atuação tendo em consideração as necessidades de intervenção identificadas no território em matéria educativa.

“tudo aquilo que se faz é também concertado com as direções dos agrupamentos, com um ou outro professor que sejam designados pelas direções dos agrupamentos, portanto procuramos avaliar as necessidades e naquilo que é o nosso papel dar a nossa resposta (…)” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.20).

Outro dos objetivos do presente estudo era compreender o papel da OesteCIM no sistema educativo na Lourinhã e o papel que este organismo tem na produção de políticas educativas próprias. Consideramos que este organismo do Estado tem vindo a consolidar a sua atuação na área educativa, sendo visível a presença da CIM Oeste em diversos projetos desenvolvidos nos últimos anos.

O Programa Aluno ao Centro - Lourinhã tem como promotor a OesteCIM, o que demonstra o papel deste organismo, que se baseia essencialmente na afetação de recursos, nomeadamente financeiros. Na visão do Vereador da Educação da CML, este organismo ainda não tem um papel muito definido

“(…) a OesteCIM acho que está agora a despertar, as Comunidades Intermunicipais, até há uns tempos tinham muito a ver com o centralizar ali, digamos o saber de fazer candidaturas, de captar projetos e de apresentar projetos à Europa à Comunidade Europeia (…)” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.23).

É de salientar os projetos desenvolvidos por esta CIM, nomeadamente relacionando a educação e o ambiente, que envolve os 12 municípios do Oeste, através da criação de uma mascote com o objetivo de consciencializar sobre as alterações climáticas.

“A “Maria” é a mascote que de alguma forma representa aquele que as Oeste CIM ou que as crianças do Oeste sentem e devem imprimir para que toda a gente tenha aqui um papel importante no combate às alterações climáticas” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, Anexo 5, p.63).

Outro dos projetos iniciados no ano de 2020 por esta CIM foi um projeto que englobou a área da educação e do desporto, o projeto OY Games do Oeste. No entanto, é de salientar o papel deste organismo ao nível dos 12 municípios, não sendo um trabalho desenvolvido em específico para cada Município, mas sim projetos educativos que englobem os 12 municípios que compõem a região do Oeste.

Ao nível da produção de políticas educativas, este organismo, na opinião do Vereador da Educação, situa-se entre o Poder Central e Local, “irá ficar, ainda não está, irá ficar, num patamar intermédio, isto é, se quisermos na hierarquia, haverá o Governo, haverá as Comunidades Intermunicipais, que o que é expectável é que chegue à regionalização” (Entrevista ao Vereador da Educação, Anexo 2, p.25).

Para o Primeiro Secretário da OesteCIM, a produção de políticas educativas ao nível da CIM Oeste ainda não está a ser assumida, apesar de estarem a caminhar nesse sentido.

“A CIM assume e deve assumir claramente, não está a fazê-lo ainda porque está a assumi-lo ainda de uma forma muito, muito ténue, não que os outros já tenham feito, pelo contrário, mas termos a capacidade para implementar uma política educativa, direi efetiva (…)” (Entrevista ao Primeiro Secretário da OesteCIM, anexo 5, p.61).

Em suma, podemos assumir neste estudo o papel relevante que a Câmara Municipal da Lourinhã tem na área educativa, apostando em diversas iniciativas que se decompõem

nos projetos educativos existentes, assumindo uma clara posição na educação, apesar de não existir para o Vereador da Educação ainda uma política educativa local concertada no território. Ao nível da OesteCIM, este organismo tem vindo nos últimos anos a assumir uma clara posição, através da criação de projetos e de iniciativas na área educativa, que revelam a posição da CIM, mas revelam também, na nossa perspetiva, um aumento da intervenção deste organismo na educação. Apesar de ainda não ter um papel muito demarcado ao nível do sistema educativo na Lourinhã, a CIM tem vindo a canalizar os seus recursos ao nível do Programa Aluno ao Centro enquanto promotor da candidatura a este projeto.

Em síntese, importa assim compreender que o processo de descentralização tem vindo a aproximar as decisões do local, tendo este ganho mais destaque nos últimos anos na área da educação, bem como as CIM têm ganho mais competências. Considera-se neste estudo a existência de uma política educativa local no Município da Lourinhã que se traduz numa interpretação das normas advindas da administração central do Estado (regulação autónoma), para que sejam trabalhadas as áreas com maior necessidades no território, sendo aqui considerado o Programa Aluno ao Centro uma expressão da construção de uma política educativa local, onde este foi sendo adaptado consoante as necessidades locais, tanto dos alunos como dos docentes e não docentes.

Pode também concluir-se que este processo de descentralização que vem ocorrendo e que não está terminado, sendo dessa forma um processo, tem permitido que a CIM do Oeste se afirme e desenvolva com maior relevância projetos e ações que potenciem a região Oeste e uma maior articulação entre os 12 municípios envolvidos, verificando-se que estes dois últimos anos foram cruciais para o crescimento da intervenção e investimento desta CIM em matéria educativa e em matéria social, que também essa intervenção advém da regulação de controlo, tendo sido fornecido maior poder a este organismo através de normas da administração central, mas também de uma regulação autónoma, onde existe uma reinterpretação das normas ao nível local. É aqui também considerada a existência de uma multirregulação, pois estamos perante o local enquanto local de participação, de interdependência e de concorrência de lógicas distintas, como refere Barroso (2013), onde os atores locais são também eles envolvidos.

O processo de descentralização da educação, como refere Barroso (2018), produziu ganhos de eficiência e eficácia, com uma promoção da coesão territorial e uma maior racionalização dos recursos existentes, estando a responsabilidade política mais próxima,

o que se torna mais eficaz na resolução dos problemas locais. O Conselho Nacional de Educação (CNE), no seu estudo, refere ainda que “as comunidades locais podem reforçar esta autonomia criando dinâmicas territoriais que favoreçam as aprendizagens de todos os cidadãos ao longo da sua vida (...) e que apoiem as escolas na sua missão específica” (CNE, 2007, citado por Barroso, 2018, p.10). Esta ideia defendida pelo CNE, pode ser considerada neste estudo, na visão do que está a ser tomado no território em causa, onde são criadas dinâmicas territoriais consoante as linhas orientadoras, mas que ganham especificidade local e regional, com a articulação entre a OesteCIM e a CML.

Considera-se que o papel do Estado regulador é um papel demarcado na definição das grandes orientações, contudo o ajustamento destes organismos (CM e CIM) e a construção das suas políticas educativas locais, permitem uma articulação relevante para o panorama do sistema educativo nacional e local.

A construção de políticas educativas e/ou projetos educativos locais tem possibilitado as regiões de desenvolverem as suas políticas consoante as suas necessidades locais, articulando esforços e descentalizando competências, que permitem uma gestão mais articulada, ao nível dos investimentos e dos projetos.

Tal como refere Barroso (2013, p. 19) o local assume-se hoje enquanto “(...) complexo jogo de multirregulações caracterizado pelo reforço da regulação transnacional, o hibridismo da regulação nacional, o alargamento da regulação intermédia (desconcentração e descentralização)”, podendo identificar neste estudo esta multirregulação, pela existência de diversos atores/instâncias que intervêm na área educativa, sendo o caso do Programa Aluno ao Centro, que advém do programa de combate ao insucesso escolar criado pelo XXI Governo Institucional, uma aposta na autonomia e no poder local, valorizando os territórios e as especificidades.

Estamos perante um processo de descentralização, que tem vindo a permitir uma articulação entre as diversas entidades e agentes do território, relevantes para a discussão e as tomadas de decisão em matéria de educação, podendo afirmar-se que a CIM Oeste está a ganhar maior destaque na região, estando a sua intervenção, enquanto organismo intermédio de poder, a passar por uma fase de maior articulação com os municípios e de maior investimento na educação e nos projetos educativos. A CML tem também, nos últimos anos investido mais na educação, e em projetos com impacto e valor, como o Programa Aluno ao Centro, estando alinhados com as competências descentralizadas nos últimos anos para os municípios e apostando em criar um “verdadeiro projeto educativo

municipal”, como refere o Vereador da Educação, sendo que a intervenção deste Município deixa constatar o local, adotando a visão de Barroso (2013, p.21), enquanto “um local de construção de políticas públicas, submetido à influência de diferentes polos de regulação, nacionais, supranacionais e infranacionais” (idem, p.21).

Nesta investigação entende-se o território educativo em estudo mais próximo da lógica de descentralização administrativa, por estarmos perante um processo de transferência de competências da administração central do Estado para as autarquias, conservando o Estado as estratégias (legislação), mas devolvendo as “táticas”, “ao mesmo tempo que substitui um controlo direto, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controlo remoto, baseado nos resultados” (Barroso, 2013, p.20).

### **CAPÍTULO 3 – Atividades de Estágio**

No presente capítulo são descritas e analisadas as principais atividades desenvolvidas durante o estágio curricular que decorreu na DE da CML. O estágio decorreu entre setembro de 2019 e junho de 2020, com um horário estabelecido de terça-feira a quinta-feira, das 9h30 às 16h30, com um total de 16h30 semanais de trabalho. Durante o estágio a integração foi realizada na UMA, responsável pela dinamização do “Programa Aluno ao Centro – Lourinhã”.

Este capítulo está organizado em duas partes. Numa primeira parte é realizado um enquadramento de todas as atividades desenvolvidas durante o período de estágio, utilizando como critério a tipologia das atividades do gestor de Morgan, Hall & Mackay (1983), citados por Barroso (2005).

Numa segunda parte, é apresentada uma análise das atividades mais desenvolvidas durante o período de estágio, seguindo a mesma tipologia enunciada anteriormente. Num último momento é realizada uma reflexão final, mencionando os aspetos positivos, as aprendizagens, as dificuldades sentidas e as formas utilizadas para ultrapassar essas mesmas dificuldades durante o período de estágio na DE.

#### **1. Atividades desenvolvidas**

O estágio de natureza curricular realizado na Divisão da Educação, permitiu um contacto próximo com a realidade profissional, complementando a formação obtida durante os dois

ciclos de estudos, licenciatura e mestrado, ao realizar diversas atividades. Neste ponto será feita uma descrição das atividades desenvolvidas ao longo do período de estágio na DE, seguindo a tipologia de Morgan, Hall & Mackay (1983).

A tipologia das tarefas de Morgan, Hall & Mackay (1983), citados por Barroso (2005), divide as tarefas dos gestores em quatro grandes grupos: tarefas técnicas, tarefas de conceção, tarefas de relações humanas e tarefas de gestão externa/ relação com a comunidade.

Tendo em consideração as diferentes tarefas que tive oportunidade de desenvolver, considero que a tipologia mais próxima ao trabalho que desenvolvi se baseia nas tarefas técnicas/educativas e tarefas de conceção, por ter realizado diversas tarefas de apoio à UMA na sua intervenção diária com a comunidade escolar.

As tarefas técnicas consistem em tarefas de identificação e definição de metas e objetivos, atribuições de responsabilidades, determinação de políticas, definição de regras e normas de conduta e controlo do orçamento em geral. As tarefas de conceção prendem-se com o desempenho, pelo gestor, de tarefas de planificação, organização, coordenação e controlo, delegação de responsabilidades, definição de critérios e instrumentos de avaliação. As tarefas de relações humanas, são focadas na resolução de conflitos, motivação dos membros da equipa, assegurar a divulgação das notícias, atividades e acontecimentos de interesse da organização. Por último, as tarefas de gestão externa/relação com a comunidade, dizem respeito a tarefas de prestação de contas ao conselho e às autoridades locais, regionais e centrais, (através de reuniões, apresentações de relatório, etc.), famílias e comunidade em geral; estabelecer comunicações com empregadores e organismos externos.

### **1.1. Atividade de integração**

A primeira tarefa que realizei foi de consulta e análise de legislação e de documentos relativos à atividade que é desenvolvida no projeto do Município “Aluno ao Centro - Lourinhã”, fornecida pela Chefe de Divisão, tendo ainda tido a oportunidade de participar na reunião entre a equipa afeta ao projeto (UMA), o Vereador da Educação e a Chefe de Divisão, podendo assim compreender as linhas definidas para dar início ao projeto no presente ano-letivo 2019/2020. Após esta reunião defini como objetivo compreender o que era realizado neste projeto que não tinha conhecimento da sua existência, sendo um projeto que possuía uma equipa a desempenhar funções direcionadas para o combate ao

insucesso escolar, tendo proposto à minha orientadora de estágio na CML a integração neste projeto, que após discussão com a chefia e com o Vereador aceitou a minha proposta.

O início do estágio coincidiu com o período de planeamento e calendarização das atividades a serem dinamizadas pela UMA, o que permitiu a minha integração nas atividades do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã de forma mais facilitada, traduzindo-se num bom acolhimento por parte da equipa afeta a este projeto.

Seguindo a tipologia de Morgan, Hall e Mackay (1983), como referido anteriormente, apresentarei as atividades desenvolvidas que se inserem nessa tipologia.

## **1.2. Tarefas técnicas/ educativas**

### **Participação em reuniões**

Nos primeiros dias de estágio tive oportunidade de analisar o diagnóstico municipal realizado, que disponibilizado pela equipa, e participar em diversas reuniões importantes para dar início a um novo ano-letivo do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã, que me permitiram compreender como as mesmas são planeadas, como são agendadas, qual o grau de formalização existente e também compreender melhor as perceções que os agentes educativos têm acerca do Programa Aluno ao Centro, e acerca das atividades a realizar pela equipa no decorrer no ano-letivo. Estas reuniões são reuniões muito específicas e que servem também para validação do cronograma e das atividades propostas pela equipa, para desenvolver durante o ano-letivo, sendo as mesmas realizadas com o Vereador da Educação, com a Chefe de Divisão e com a coordenadora do projeto (técnica superior da DE), bem como com o grupo de trabalho, que é composto pela UMA e pelos diretores dos AE, onde o Programa Aluno ao Centro – Lourinhã é apresentado e discutido.

Nestas reuniões são feitas sugestões pela equipa, nomeadamente de datas de trabalho, do número de turmas a serem intervencionadas pela equipa, dos horários para intervenção com as turmas, de atividades que a equipa planeou trabalhar durante este ano-letivo. Tudo o que é discutido em grupo de trabalho pressupõe uma data de resposta por partes dos AE, o que significa que estes podem aceitar ou sugerir modificações. Após esta reunião ficaram agendadas outras, para que o grupo de trabalho possa alinhar estratégias, nomeadamente quais as turmas que serão intervencionadas e quais os horários. Tudo isto

requer bastante tempo, agilidade, planeamento pois, ao serem alteradas turmas e horários todo o cronograma de atividades é alterado, sendo que o objetivo da equipa era em outubro iniciar as atividades com as turmas. Estas reuniões demonstram o grau de formalização e de burocracias que um município necessita/utiliza para a realização de atividades.

**Competências desenvolvidas:** A minha participação nas reuniões é importante para que possa compreender como funcionam os processos de decisão e de negociação em reuniões, bem como ao participar nestas reuniões consegui analisar as burocracias que existem na Administração Pública para qualquer processo que se queira instruir. Tive ainda oportunidade de conhecer melhor o projeto, quais as linhas orientadoras que estavam definidas, assim como conhecer os intervenientes no mesmo.

### **Planeamento das jornadas da educação 2020**

A principal atividade desenvolvida durante o período de estágio foi a preparação das jornadas da educação. A UMA colocou à minha responsabilidade o trabalho de pesquisa de possíveis oradores, especialistas das áreas a trabalhar no evento, bem como a pesquisa de temas a abordar de acordo com o grande tema previamente definido como sendo o “Perfil do Aluno e do Trabalhador do século XXI”.

É da responsabilidade da equipa do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã a preparação das jornadas da educação, nomeadamente a definição das temáticas a abordar, a escolha e o contacto com os oradores, assim como a definição de horários, datas, local, tempo de duração total em dias. Como esta atividade é realizada de dois em dois anos, foi-me atribuída esta tarefa, no sentido de estruturar temáticas a abordar, propor oradores e apresentar a pesquisa realizada à equipa.

Ao longo das primeiras semanas de trabalho, incidindo na preparação das jornadas da educação, realizei algumas pesquisas sobre eventos semelhantes que são realizados em diversos municípios, de forma a possuir uma linha orientadora para organizar a minha pesquisa. Comecei também por analisar o programa das jornadas da educação do ano de 2018, de forma a compreender como foi pensado e organizado o evento, quantos painéis existiam, que temáticas foram abordadas, com o cuidado de não repetir oradores e de construir um modelo de organização diferenciado, pois uma das inquietações da equipa

era o excesso de eventos teóricos, devendo por isso construir-se um modelo de evento que englobasse a teoria e a prática, de forma a envolver mais os participantes, que através do levantamento de necessidades de formação dos docentes e auxiliares de educação sobre temáticas que gostariam de ver abordadas também referiram a necessidade de existirem mais eventos práticos, tendo por isso decorrido algumas reuniões para discussão das jornadas e compreender de que forma seria mais produtivo e inovador organizar as mesmas.

Competências desenvolvidas: Através da realização desta atividade, que se desenvolveu em diversos momentos ao longo dos diversos meses, desenvolvi competências de autonomia, reflexão e responsabilidade, uma vez que os resultados das minhas pesquisas eram apresentados à equipa, assim como seriam posteriormente apresentados nos relatórios trimestrais da equipa e na reunião com a Coordenadora do Projeto, bem como com a Chefe de Divisão, com o Vereador da Educação e com a empresa consultora do projeto. Ao realizar estas pesquisas e me ser dada total autonomia, desenvolvi também espírito crítico e sentido de organização pois, construí diversas versões das minhas propostas para a equipa, com o objetivo de construir um documento unificador das pesquisas e conciso, com os contactos dos oradores e com temas já abordados pelos mesmos.

### **Participação na organização de materiais do PPFL**

Através das intervenções da equipa no ano-letivo anterior e através das necessidades identificadas, no presente ano-letivo a CML aposta numa estratégia de atuação concertada no âmbito da promoção de competências de leitura dos alunos do 1º ciclo, tendo para o efeito adquirido o Programa de promoção da fluência da leitura (PPFL). Esta foi também uma atividade que fez parte do meu trabalho, tendo como tarefa o apoio à técnica da equipa do Programa Aluno ao Centro - Lourinhã responsável por esta área de intervenção.

Ao longo dos primeiros meses de estágio auxiliiei na preparação do documento agregador para entregar aos docentes de 1º ciclo (CEB) das turmas intervencionadas. A minha responsabilidade passou pela criação uma capa e organizar todo o documento que tínhamos rececionado de forma a que o mesmo tivesse uma linha orientadora, sendo assim de fácil compreensão para os docentes, de forma a que a sua implementação fosse mais facilitada. Como a aplicação deste programa pressupõe que exista previamente uma

formação dos docentes com a entidade externas responsável pelo PPFL, auxiliiei a equipa na preparação desta formação, construindo a capa a entregar aos formandos, assim como organizei um resumo da formação anterior pois, as atividades e formações desenvolvidas pelo Programa Aluno ao Centro – Lourinhã possuem um continuum, de forma a que todas as ações estejam interligadas e para que permitam o desenvolvimento dos docentes e dos alunos.

Para a implementação deste programa procedeu-se à avaliação da fluência da leitura dos alunos de 2º ano das turmas intervencionadas, através de um teste muito específico desenvolvido pelas especialistas que criaram o PPFL. Na avaliação da leitura dei apoio à colega da equipa responsável por esta área, realizando as avaliações da leitura de alguns alunos, de forma a aferir a intervenção necessária para estas turmas, bem como para que se possa fazer uma avaliação final e comparar a evolução após a aplicação do programa. Fiz também parte das minhas tarefas o respetivo registo da leitura e o lançamento dos respetivos dados numa base de dados em excel desenvolvida pelos autores do PPFL, de forma a que possa ser feita uma avaliação sobre as escolas onde o respetivo nível de fluência leitora é abaixo do fixado para a faixa etária escolar a que o programa está destinado.

Competências desenvolvidas: Esta atividade permitiu-me compreender a resposta que o Município dá ao desenvolvimento da fluência leitora, através da aquisição de um programa específico, bem como através da intervenção semanal da equipa no desenvolvimento da aplicação deste mesmo projeto. Desta forma aprofundei conhecimentos de tratamento de dados em excel, bem como a construção de gráficos. Com a participação nesta atividade desenvolvi competências de responsabilidade, comunicação, capacidade de responder aos desafios autonomamente, permitindo-me também possuir um maior conhecimento sobre o processo de desenvolvimento da leitura, bem como conhecer melhor a realidade educativa do concelho.

Ao estar em contacto com os alunos e com as suas necessidades ao nível da leitura, permitiu-me compreender a importância deste investimento por parte da CML, incluído no Programa Aluno ao Centro – Lourinhã, pois, preparar as crianças e dota-las de capacidades e conhecimentos inerentes ao seu nível de estudos é fulcral para que tenham maior sucesso nos próximos anos escolares pois, a leitura está relacionada com todo o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, que fiquei também a compreender através da participação nestas atividades.

### **Apoio na construção do Guia da Leitura**

No seguimento da aplicação do PPFL, incluído na área da promoção da fluência da leitura, o guia da leitura foi também uma atividade na qual estive envolvida durante algum tempo. A atividade consistiu na construção de um guia para os educadores/professores e para as famílias, com o objetivo de sensibilizar para a importância da leitura e fornecer estratégias para que se desenvolva um hábito leitor nas crianças, bem como munir de exemplos práticos para desenvolver a leitura das crianças. A minha participação consistiu na pesquisa de atividades para incluir neste guia, de forma a tornar o mesmo uma ferramenta útil para quem o utiliza e criar uma interligação teoria – prática pois, por vezes as famílias não sabem como desenvolver a leitura de forma lúdica.

A realização desta atividade passou pela organização de um documento estruturado composto por pesquisas teóricas e técnicas coerentes, realizadas pela equipa, bem como a construção de gráficos e tabelas foram da minha responsabilidade. Foi-me dada a responsabilidade de transformar uma história para crianças do pré-escolar em instruções gerais e em sugestões de atividades mais claras para as famílias e docentes, bem como desenvolver um conjunto de 30 atividades para que sejam realizadas mensalmente pelas famílias/educadores.

Competências desenvolvidas: Através da minha participação nesta atividade adquiri competências de tratamento de dados, seleção de informação relevante, bem como competências pessoais, tendo compreendido a importância que tem fomentar a leitura em idades mais precoces, criando uma consciência nas famílias nesta área pois, os níveis de leitura por vezes são tão baixos que é necessário a criação de mecanismos de trabalho com as pessoas para que se desenvolvam estes níveis que estão interligados com o insucesso escolar.

### **Participação nas sessões com os alunos/turmas intervencionadas pelo Programa Aluno ao Centro - Lourinhã**

A atividades realizadas pela equipa no âmbito das turmas intervencionadas fizeram parte das atividades em que participei durante o período de estágio, onde acompanhei e dei apoio na dinamização das mesmas, permitindo-me conhecer as realidades escolares do concelho, tal como as várias situações onde é necessária a intervenção do Município em

matéria educativa. Nomeadamente situações de insucesso escolar que requerem uma resposta mais focalizada e por isso as turmas são selecionadas tendo por base as necessidades que os Agrupamentos de Escola identificam, ou seja, turmas com um nível de sucesso escolar mais baixo são as turmas onde a UMA intervém, ou turmas que os Diretores considerem que necessitam de algum apoio. As atividades desenvolvidas pela equipa com as turmas são atividades em diversas áreas, sendo que eu apoiei a equipa somente com as turmas de 5º ano de escolaridade, área dos métodos e técnicas de estudo e na área do software ensino-aprendizagem.

Estas atividades que são desenvolvidas pela equipa são atividades com uma componente teórico-prática, onde são realizadas atividades por exemplo sobre como realizar resumos para estudar, mas também atividades mais teóricas onde se explica a utilização de algumas plataformas online que potenciam a aprendizagem dos alunos através das tecnologias digitais.

Competências desenvolvidas: A participação nas atividades com os alunos permitiram-me compreender a dinâmica da iniciativa, que se desenvolve entre prática e teórica, bem como compreender quais os métodos que mais cativam a atenção dos alunos, como se preparam as sessões, o que é necessário ter em conta para cada sessão como se fazem os registos diários das mesmas e a importância da existência de folhas de presenças, como forma de demonstrar evidências do decorrer das atividades.

Consegui compreender com o envolvimento nestas atividades que existe efetivamente um trabalho de proximidade realizado com as escolas, com os professores e com os alunos, que surge das necessidades identificadas localmente, o que se traduz num planeamento mais concertado e rigoroso, com resposta aos problemas existentes, que ao longo do tempo pude constatar ter impacto nos alunos pois, referente ao comportamento em sala de aula, em algumas turmas que acompanhei verifiquei que há uma melhoria comportamental e de postura em sala de aula, bem como o envolvimento nas atividades vai sendo maior.

### **Participação e apoio nas conferências/formações**

É da responsabilidade da equipa do Programa Aluno ao Centro a dinamização de conferências mensais referentes às temáticas definidas no plano de ação que é

desenvolvido todos os anos-letivos. A equipa desenvolve a definição das temáticas, a contratação dos respetivos oradores e a preparação dos materiais necessários para as conferências. Desta forma a minha inclusão na equipa pressupõe um apoio nesta área.

Com o desenvolvimento de conferências para a comunidade educativa e para a população do concelho em geral existe uma necessidade de se distribuírem pastas aos participantes, folhetos sobre a temática a abordar, questionários e certificados, pelo que mensalmente é necessário criarem-se as pastas e organizarem-se todos os documentos para a entrega no dia, assim como tratar do processo de inscrição. O que me apercebi ao participar neste processo de apoiar na organização das conferências é que existe uma grande participação/adesão da comunidade educativa do concelho, pelo que o número de vagas é limitado. A equipa concede prioridade a todos os interessados das turmas intervencionadas pela equipa (pais e professores), o que releva uma coesão do Programa pois, a prioridade são sempre as turmas intervencionadas, por serem o “alvo” principal de intervenção.

Ao longo dos diversos meses a minha participação nas atividades referentes às conferências coadunaram-se no apoio à equipa na preparação e organização dos materiais a entregar aos participantes, nomeadamente a dobragem de pastas, a organização dos documentos a colocar nas pastas, a colocação de carimbo branco nos certificados de participação, bem como a recolha de questionários. O apoio nestas atividades também se reflete na organização do espaço a utilizar para receção dos participantes e a receção dos mesmos. Também durante este período tive oportunidade de participar em formações que foram ministradas por entidades externas ao serviço da UMA, nomeadamente na área do *snoezelen*, que foi a primeira formação em que estive inserida.

Competências desenvolvidas: Através da participação nas conferências e formações desenvolvi competências de comunicação, organização de informação e de documentação, sendo um processo importante para compreender como é desenvolvido um processo de contratação e as etapas importantes até ao momento de realização das conferências.

Também as tarefas de apoio administrativo foram algumas das atividades que realizei para apoiar a equipa no desenvolvimento das tarefas. A organização dos documentos necessários, nomeadamente dobragem de minilivros que são materiais a distribuir pelos alunos, professores e pelos encarregados de educação, agrafar documentos, ou seja,

tarefas que a equipa tem de realizar, mas que por vezes me atribui como tarefa de forma a terem oportunidade de avançar com outros processos mais urgentes.

### 1.3. Tarefas de conceção/gestão operacional

#### **Atividades de tratamento de dados estatísticos**

As atividades relativas ao tratamento de dados e à construção de questionários resumem grande parte do trabalho realizado durante o período de estágio pois, a atividade do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã pressupõe o trabalho com base em análises de necessidades e com base na avaliação das sessões que decorrem pois, funciona em prol da educação e da aproximação da escola e da família, pelo que os questionários são muito relevantes para o trabalho da equipa.

Com a realização de diversas conferências pela equipa é necessário que as mesmas sejam avaliadas, nomeadamente ao nível do tema, mas também do espaço e do formador, o que requer posteriormente um trabalho de tratamento de dados. Nesta atividade além da construção de alguns questionários, utilizando para o efeito a escala de Likert, e a preocupação com a validade e confiabilidade na elaboração das questões, de forma a que as mesmas conferissem a realidade do que se pretende medir, como refere Carvalho (2016). O tratamento estatístico dos dados recolhidos através dos questionários em software excel foi também grande parte do meu trabalho, mobilizando os conhecimentos adquiridos durante o percurso académico. Os questionários eram parte da minha função, nomeadamente o lançamento de dados em excel e construção dos respetivos gráficos, de forma a que a equipa pudesse demonstrar evidências de que as temáticas abordadas são importantes, utilizando assim a avaliação global da formação ou conferência como indicador primordial. Também através destes questionários é realizado um levantamento de temas que são considerados relevantes, de forma a que o plano de ação do ano-letivo seguinte siga as necessidades que o público-alvo identifica.

Competências desenvolvidas: A realização desta atividade além de me permitir compreender qual o público-alvo que mais se envolve e interessa pelas atividades realizadas pela equipa, conhecer os hábitos de estudo dos estudantes das turmas intervencionadas, permitindo-me em simultâneo desenvolver competências de trabalho

com o *software* excel, bem como competências técnicas de construção de questionários. Através destas atividades também desenvolvi conhecimentos acerca dos procedimentos necessários para a construção de questionários e a sua validação junto dos superiores responsáveis pois, quando se constrói um modelo existe um longo processo de validação pelos responsáveis até que o mesmo possa ser utilizado.

## **2. Reflexão**

As diversas atividades que tive oportunidade de integrar durante o período de estágio constituíram-se como uma oportunidade única para compreender como é desenvolvido o trabalho na área educativa por um município e quais as responsabilidades inerentes a esse mesmo exercício de atividade nesta área.

O período que estive integrada no Programa Aluno ao Centro – Lourinhã permitiu-me ter um conhecimento mais aprofundado sobre a importância dos projetos para o desenvolvimento local, bem como a importância do envolvimento de parceiros e da comunidade educativa, permitindo uma aproximação de todos os intervenientes na área educativa, culminando para o sucesso das políticas educativas.

É notório, pelas principais atividades que desenvolvi no período de estágio, mencionadas anteriormente e pelo diário de campo (Anexo 7), que o trabalho realizado na Divisão da Educação da CML é um trabalho que envolve bastante burocracia burocrático, e que requer o desenvolvimento de um conjunto de ações, no âmbito do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã, que motivem o público-alvo das intervenções, para que o objetivo geral seja cumprido, o combate ao insucesso escolar, ou a promoção do sucesso escolar.

Este contacto com a realidade profissional num município permitiu-me desenvolver um conjunto de competências e aprendizagens, que tornaram o olhar para a área educativa diferente, no sentido em que, compreendi como funcionam os processos que são necessários para desenvolver uma qualquer ação que não esteja ainda contemplada no plano de ação, compreendi a necessidade de utilizar sistemas partilhados para trabalho em equipa e adquiri diversas competências que além de serem competências profissionais são também competências pessoais, essenciais para o desempenho de qualquer função.

As competências que posso identificar como fundamentais, que adquiri com este percurso formativo, foram de natureza comunicativa ou seja, comunicar com público, comunicar

com uma equipa, competências de resiliência, espírito crítico pois, quando é realizado algum documento, por exemplo um *flyer*, antes de o mesmo seguir para a área da comunicação é validado internamente na equipa, pelo que é necessário que olhemos para o material e o saibamos criticar construtivamente para que o produto final seja excelente e que para quem o recebe seja de fácil leitura e compreensão. Considero que a possibilidade de construir e apoiar na construção de questionários, enquanto

Outra aprendizagem foi compreender como está organizado o sistema educativo local, assim como compreender a importância das análises de necessidades que são realizadas, como forma de implementar as políticas educativas de forma adequada às necessidades locais. Das aprendizagens efetuadas ao longo do período de estágio, considero que aprendi como são desempenhadas as funções de um técnico superior de educação, ao observar os procedimentos utilizados e as diversas tarefas que um técnico superior acumula no exercício da sua função, assim como compreendi como o processo de tomada de decisão funciona para a realização das tarefas, a necessidade de consulta do superior para validação das tarefas.

Os aspetos mais positivos deste período de estágio foi a possibilidade de trabalhar em equipa, de forma coesa, com técnicos superiores que desempenham um trabalho com imensa qualidade e que agilizam os seus esforços de forma a produzirem os resultados desejados e com uma mensagem sempre muito importante por detrás do seu trabalho, chegar a todos os públicos do concelho, através das intervenções diretas com alunos, como com intervenções com famílias e com a comunidade em geral, como conferências, que têm cada vez mais, captado a atenção de diversos públicos, fazendo com que as salas de conferência tenham lotação esgotada.

Outro dos diversos aspetos positivos que posso retirar deste estágio curricular foi a possibilidade de compreender como um município de pequena dimensão se preocupa com a área educativa, desenvolvendo diversos projetos, assim como compreender o papel dos intervenientes na área educativa, como o Vereador da área da educação, como a chefe de divisão da educação, tendo tido oportunidade de mobilizar os conhecimentos teóricos adquiridos durante o meu percurso académico, como forma de auxiliar a equipa em algumas tarefas, nomeadamente no tratamento estatístico e construção de questionários, mas também através da utilização de bibliografia na área da psicologia da aprendizagem para a construção de atividades para as crianças.

Confesso que o maior desafio do estágio curricular foi não ter acesso à rede interna da CML, assim como à partilha da área educativa pois, devido aos constrangimentos de falta de recursos informáticos, não existiu a possibilidade de possuir um computador da instituição, dessa forma, utilizando o meu computador pessoal não tinha acesso à partilha, o que fez com que não pudesse participar em mais atividades. Este constrangimento tornou-se um desafio no sentido em que, para ultrapassar esse desafio os colegas da equipa necessitavam de me enviar os documentos, onde necessitavam do meu apoio, por e-mail e eu não conseguia de forma tão fácil compreender como estavam organizados os processos e consultar documentos. Contudo, foi também um desafio superado pois, com a boa vontade de todos e com o espírito de equipa existente na Divisão de Educação, fui sempre incluída em atividades que a UMA desenvolvia, assim como sempre que necessitavam de algum documento, era-me enviado o modelo por e-mail e era requisitado o router portátil de internet para que eu pudesse trabalhar.

A situação epidémica que o país atravessou fez com que o meu período de estágio fosse interrompido por decisão da CML, através da suspensão do estágio, contudo propus a continuação do meu estágio em regime de teletrabalho, de forma a poder continuar a realizar tarefas e a participar nas atividades para os alunos, encarregados de educação e professores, que passaram a ser realizadas pela equipa através da criação de documentos e vídeos que eram partilhados num grupo criado para o efeito, no entanto não foi aceite a minha proposta de continuar o estágio neste regime...

Considero este período de estágio fundamental para compreender como é desenvolvido o trabalho de um técnico superior, para colocar em prática algumas competências académicas desenvolvidas e como forma de mobilizar conteúdos adquiridos, mas também como forma de adquirir experiência enquanto profissional da área de Educação e Formação, nesse sentido considero que desenvolvi um conjunto de competências que são uma mais-valia a nível pessoal e profissional e consegui cumprir o meu objetivo de compreender como é desenvolvido o trabalho na área educativa num município.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como forma de encerrar o presente relatório considero pertinente a realização de uma introspeção sobre todo o trabalho realizado durante o período de nove meses, que foi ocupado pelo estágio na DE da CML e pela produção do presente relatório.

Relativamente à realização do estágio curricular, considero que foi um período difícil porque fui desafiada a sair da minha zona de conforto, não tendo conseguido desenvolver tantas tarefas neste período como ambicionava enquanto técnica superior.

Considero que este foi um período essencial para a aprendizagem uma vez que houve lugar à integração num contexto profissional, a possibilidade de participar em atividades, de compreender o funcionamento da área educativa num Município, todo o quotidiano, os processos necessários, todas as burocracias inerentes à área educativa.

Esta experiência permitiu-me ainda olhar para o trabalho realizado no Município sob um prisma diferente, uma vez que o meu objetivo era também investigar e compreender como funcionava a área educativa no concelho, pelo que esta experiência me permitiu encarar a organização também através do olhar teórico ao envolver-me nas atividades que eram realizadas no dia-a-dia na DE e compreender como tem evoluído ao longo dos últimos anos a área educativa impulsionada pelo aumento de competências que a CML passou a ter à sua responsabilidade.

Todas as tarefas que desempenhei durante este período, mesmo que algumas fossem pouco complexas, todas elas tinham um continuum, o que permitiu que a minha experiência fosse mais relevante, no sentido em que estava envolvida em pequenas tarefas que eram o culminar de todo o projeto do Aluno ao Centro – Lourinhã, dessa forma consegui compreender as dinâmicas e cumprir todas as tarefas que me eram atribuídas, procurando aprender sempre mais. Apesar de considerar que não tive muitas tarefas para desempenhar, considero que a minha envolvência na preparação das Jornadas da Educação foi o momento onde senti maior à vontade, responsabilidade e foi uma tarefa bastante enriquecedora que acabou por ocupar quase todos os meses do meu estágio, com os ajustamentos necessários, com as alterações e com as pesquisas que necessitam de ser realizadas.

O desenvolvimento do pequeno projeto de investigação com o objetivo de compreender a intervenção municipal e intermunicipal na educação no concelho da Lourinhã, captando fenómenos de regulação local com sinais do desenvolvimento de uma política educativa

local. Tendo por base a análise e interpretação dos resultados obtidos, é possível apresentar o Município da Lourinhã enquanto Município que tem vindo desde o ano de 2009 a aceitar o processo de transferência de competências atribuídas pela via da descentralização da Administração Central do Estado, tendo no presente aceite todas as competências de índole educativa, sendo que a intervenção desta autarquia ultrapassa as competências exigidas por lei, muitas vezes concretizando-se através da criação de novas ações na área educativa.

É aqui entendido que a CML desenvolve uma política educativa local, considerando que a sua ação pública é definida em função das políticas educativas nacionais. O Programa Aluno ao Centro – Lourinhã é tomado em primeira instância neste estudo como uma expressão desse mesmo desenvolvimento de uma política educativa local, sendo que as orientações para o combate ao insucesso escolar advêm da regulação de controlo, com diretrizes da Administração Central, claras nas posições que devem ser tomadas nesta matéria educativa, com o PIICIE, considera-se a existência de uma regulação autónoma, que é uma expressão do aumento da intervenção local, como refere Pinhal (2014), no sentido em que o Programa Aluno ao Centro – Lourinhã, é entendido neste projeto de investigação enquanto adaptação às características e necessidades locais, intervindo este em áreas consideradas para o Município como de maior relevância para a comunidade educativa, através de uma aposta na capacitação, de alunos, docentes e não-docentes. Apesar de existirem linhas orientadoras da Administração Central e orientações comuns aos diversos municípios da região Oeste, a CML criou as suas estratégias de trabalho e deu maior enfoque às necessidades locais, com o objetivo comum de combater o insucesso escolar, mas através de ações concertadas ao nível local.

Portanto, podemos de acordo com o quadro teórico do presente trabalho, apontar para a coexistência de dois modos de regulação, ao nível da atuação dos dois organismos em estudo, a autarquia e a CIM. Temos por um lado uma regulação institucional, normativa e de controlo e temos por outro lado, uma regulação situacional, ativa e autónoma pois, não obstante à intervenção destes dois organismos se pautar pela coordenação, seguindo as regras e normas institucionais, por outro lado existe alguma autonomia, derivada dos processos de descentralização de competências, existindo um reajustamento das suas ações consoante as necessidades do território e com o envolvimento de diversos atores.

Desta investigação conduzida, pode ser concluído que a atuação da OesteCIM tem vindo nos últimos anos a solidificar-se pois, esta tem ganho maior protagonismo, investindo em

projetos de índole educativa para toda a região Oeste, sendo visível através das entrevistas realizadas que a relação deste organismo com o Município da Lourinhã é uma relação de proximidade, bem como com todos os Municípios do Oeste, sendo que são concretizadas ações ao nível regional, que são relevantes para o território.

Como forma de finalizar, pode ser feito um balanço positivo de todo este período de aprendizagem, onde tive oportunidade de compreender o grande fluxo de trabalho que uma autarquia tem na área educativa e as responsabilidades inerentes a esse mesmo trabalho. Pude compreender como o processo de descentralização afeta, de forma positiva, as ofertas e as iniciativas que a CML desenvolve no seu território educativo, existindo uma maior articulação com a OesteCIM ao nível de contratos interadministrativos, que possibilitam a dinamização de projetos relevante para o sistema educativo na Lourinhã, tendo adquirido também diversas competências pessoais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação*. Porto: ASA.
- Afonso, N. (2009). *Elementos de Política da Educação*. Universidade de Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- Almeida, V. (2014). Projetos educativos municipais e promoção do sucesso educativo. In J. Machado e J. M. Alves (coord). *Município, Educação e Território - A Administração local da Educação e da Formação* (pp. 25-31). Porto: Universidade Católica do Porto.
- Amado, J. (2013). *Manual de investigação qualitativa em educação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas públicas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: J. Barroso (organização). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. (pp. 19-48). Porto: Edições ASA.
- Barroso, J. (2005). Do projeto educativo de escola a um projeto local de educação. In *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, pp. 123-144.
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: EDUCA.
- Barroso, J. (2006). Introdução: A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. Barroso (organização). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores* (pp.9-39). Lisboa: EDUCA.
- Barroso, J. (2006). Capítulo I – O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (organização). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores* (pp.41-70). Lisboa: EDUCA.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas. A Escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 12/13, 13-25.
- Barroso, J. (2015). Estado e Regulação da Educação. Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano. *Atas do I Seminário Internacional. Vol. 1 – Conferências e*

*Intervenções* (pp.31-41). Porto: Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Educação e Psicologia.

Barroso, J. (2016). A administração local da educação: da descentralização à territorialização das políticas educativas. In M. Miguéns (coord). *Processos de descentralização em educação* (pp. 22-36). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Barroso, J. (2018). Descentralização, territorialização e regulação sociocomunitária da educação. *Revista da Administração e Emprego Público*, nº 4, 7-29.

Bertero, C. (1976). Mudança Organizacional e processo decisório. *Revista de Administração de empresas*, v.16, n.º 2, 29-40.

Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). Investigação qualitativa em Educação: fundamentos, métodos e técnicas. In: *Investigação qualitativa em educação*. Portugal: Porto Editora, pp. 15-80.

Carvalho, L. (1992). *Clima de Escola e Estabilidade dos Professores*. Lisboa: EDUCA.

Carvalho, L. (2016). *Sebenta de Apoio - Metodologias e técnicas de investigação*. Universidade Aberta. Disponível em:

Carvalho, L. (2015). As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: Esboço de uma perspetiva de análise e inventário de estudos. *Currículo sem Fronteiras*, v. 15, n.º 2, 314-333.

Carvalho, L. (2016). Políticas educativas e governação das escolas. In J. Machado e J. M. Alves (orgs). *Professores e escola: Conhecimento, formação e ação*, (pp. 8-30). Porto: Universidade Católica do Porto.

Delvaux, B. (2009). Qual é o papel do conhecimento na acção pública? *Educação e Sociedade, Campinas*, 30/109, 959-985.

DGAL. (2012). *Estudo-piloto comunidades intermunicipais: Modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos*.

Fernandes, A. (2000). Municípios e escolas: Normalização e contratualização da Política Educativa Local. In Machado, J., Formosinho, J., Fernandes, A. S. (Coord). *Autonomia*,

*Contratualização e Município*. Braga: Centro de Formação de Associações de Escolas Braga/Sul, pp. 35-46.

Justino, D. & Batista, S. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. *Educação, Temas e Problemas. A Escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 12/13, 41-60.

Machado, J. (2014). Descentralização e Administração Local: Os municípios e a educação. In J. Machado e J. M. Alves (coord). *Município, Educação e Território - A Administração local da Educação e da Formação* (pp. 39-56). Porto: Universidade Católica do Porto.

Miguéns, M. (2016). Nota Prévia. In M. Miguéns (coord). *Processos de descentralização em educação* (pp. 7-13). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Morgan, G. (2006). *Imagens da Organização*. (G. G. Goldschmidt., Trad.) São Paulo: Editora Atla.

Pinhal, J. & Viseu, S. (2001). A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão. *Relatório sectorial 6, inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do Continente*. Lisboa: Centros de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

Pinhal, J. (2010). A Construção do Sistema Educativo Local. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*. 7/8, 43-51.

Pinhal, J. (2014). Regulação da educação: Os municípios e o Estado. In J. Machado e J. M. Alves (coord). *Município, Educação e Território - A Administração local da Educação e da Formação* (pp. 8-14). Porto: Universidade Católica do Porto.

Ponte, J. (2006). Estudos de caso em educação matemática. *Bolema*, 25, 105-132.

Santos, A. (2008). A gestão e o gestor. In *Gestão estratégica: conceitos, modelos e instrumentos*. Escolar Editora. Disponível em: <http://books.google.pt/books?id=63U8axvG8V0C&pg> .

Schultz, G. (2016). Introdução à gestão das organizações. Porto Alegre: Editora da UFRGS. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad103.pdf> .

Viseu, S. (2012). *Políticas públicas de ciência e a regulação da investigação educacional. Estruturas e redes de investigadores*. Dissertação de doutoramento. Universidade de Lisboa: Instituto de Educação.

Viseu, S. (2014). Revisitando o debate sobre o público e o privado em educação: da dicotomia à complexidade das políticas públicas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. 22 (85), 899-916.

### **Legislação Consultada:**

Constituição da República Portuguesa Decreto de aprovação da Constituição. Diário da República n.º 86/1976 - Série I de 1976-04-10. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro. Diário da República n.º 212/1981 – I Série. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março. Diário da República n.º 57/1984 – I Série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março. Diário da República n.º /1984 – I Série. Lisboa:

Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro. Diário da República n.º 206/1984 – I Série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna das Finanças e do Plano, da Educação e do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro. Diário da República n.º 299/1984 – I Série 1º Suplemento. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da Administração Interna, dos Negócios Estrangeiros, da Justiça, das Finanças e do Plano e da Educação.

Decreto-Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Diário da República n.º 237/1986 – I Série. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 31/87, de 9 de julho. Diário da República n.º 155/1987 - Série I. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro. Diário da República n.º 18/1989 – I Série. Lisboa: Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio. Diário da República n.º 107/1991 – I Série A. Lisboa: Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 44/91, de 2 de agosto. Diário de República n.º 176/1991 – I Série A. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro. Diário da República n.º 34/1997 – I Série A. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 155-A/98, de 4 de maio. Diário da República n.º 102/1998 – I Série A. Lisboa: Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 54/98, de 18 de agosto. Diário da República n.º 189/1998 – I Série A. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Diário da República n.º 215/1999 – I Série A. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Diário da República n.º 219/1999 – I Série A. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Diário da República n.º 12/2003 – I Série A. Lisboa: Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Decreto-Lei n.º 10/2003, de 13 de maio. Diário da República n.º 110/2003 – I Série A. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 11/2003, de 13 de maio. Diário da República n.º 110/2003 – I Série A. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho. Diário da República n.º 144/2008 – I Série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto. Diário da República n.º 165/2008 – I Série. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diário da República n.º 176/2013 – I Série. Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Diário da República n.º 30/2015 – I Série.  
Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto. Diário da República n.º 157/2018 - I Série.  
Lisboa: Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Diário da República n.º 21/2019 – I Série.  
Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Despacho n.º 12479/2019, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 250/2019 – II Série.  
Lourinhã: Município da Lourinhã.

### **Páginas Web:**

Facebook oficial da Câmara Municipal da Lourinhã. Disponível em: <https://pt-pt.facebook.com/municipiodalourinha/>

Site oficial da Câmara Municipal da Lourinhã. Disponível em: <http://cm-lourinha.pt>

Site oficial da Comunidade Intermunicipal do Oeste. Disponível em: <http://www.oestecim.pt>

### **Outros documentos:**

Base de dados sobre a população escolar, 2020.

Carta Educativa do Município da Lourinhã, 2015.

Diagnóstico Municipal Programa Aluno ao Centro - Lourinhã

Dossier de Candidatura ao pacto para o desenvolvimento e coesão territorial para a região oeste (PDCT)

Mapa de Pessoal, 2019. Disponível em: <http://www.cm-lourinha.pt/Mapas-de-Pessoal>

Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial para a Região Oeste - ITI – PDCT, 2015.

Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar – PIICIE, 2016.

Planos de ação dos Agrupamentos de Escolas da Lourinhã no combate à indisciplina

"Programa Aluno ao Centro - Lourinhã" - Documento de apoio à implementação do programa, 2018

Programa Estratégico Educativo da Lourinhã 2020-2025, 2020.

Projetos educativos dos Agrupamentos de Escolas da Lourinhã

Relatório de balanço do Programa Aluno ao Centro – Lourinhã, 2019