

# A autarquia na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar em Portugal

José María Fernández Batanero  
& Adélia Maria Sobreiro Abreu da Silva

---

## Resumo

O presente artigo emerge de um estudo mais amplo que corresponde a um trabalho de investigação realizado no âmbito de uma tese de doutoramento cujo título é A autarquia na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar: percursos e dinâmicas num contexto para a diversidade. O objetivo principal da investigação foi identificar esses mesmos percursos e dinâmicas face à diversidade de contextos e às possibilidades locais e a sua finalidade foi a obtenção de informação sobre o modo como a autarquia foi desenvolvendo a sua intervenção numa correspondência com as competências que têm sido atribuídas nesse domínio. Quanto à sua natureza é de cariz essencialmente qualitativo, no âmbito da estratégia de um estudo de caso. Como técnicas de recolha de dados foram utilizadas observações, entrevistas e na pesquisa documental de materiais escritos produzidos, quer a nível oficial, quer a nível da autarquia. Concluiu-se que a autarquia foi adquirindo um aumento gradual dos seus poderes locais no que concerne à expansão e ao desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. A identificação de dinâmicas participativas, assumidas numa prática continuada e construtiva, apresentam características para a diversidade quanto à natureza, objetivos, empenhamento, poder e intervenção dos diversos atores envolvidos.

---

## Palavras-chave

autarquia; educação pré-escolar; rede pública

## **Autarky in the expansion and development of the public preschool education network in Portugal**

**Abstract:** This article emerges from a larger study that corresponds to a research paper as thesis, titled The autarky in the expansion and development of the public preschool education: routes and dynamics in a context for diversity. The study dealt with the issue of roads and dynamics from autarky to the necessity of universalize public preschool education, in a context of diversity. The approach to preschool education is faced with a new reality in the Portuguese education system, which has suffered in the last three decades, periods of oscillations and controversies regarding the role of autarchies in their expansion and development. Policy decisions in this area are not always considered as priority the expansion of preschool education as well be in different positions on education or prospects and interests of other social groups. The main objective of the research was to identify those routes and dynamic, given the diversity of contexts and the local possibilities. Also, our focus was on obtaining information on autarky was developing his speech as the powers were conferred in that domain. The research design is a case study of descriptive and interpretive, qualitative methodology following. As data collection technique were used observation, interviews and documentary analysis of materials produced in the framework of the local administration. Among the conclusions, we highlighted that autarky was acquiring a gradual increase local powers with regard to the expansion and development of the public preschool education. Identification of participatory development, developed in a continuous practice and constructive features to represent diversity in relation to the nature, objectives and interventions of the various actors involved. Regarding human resources as a contribution to the functionality of the educational facilities in the public preschool, these are one of the major areas of intervention of the local administration. Another conclusion of our study is in relation to the role less centralized, regulatory and compensatory Portuguese State, in relation to preschool education and skills of the autarchies added.

**Keywords :** municipality; preschool education; public education

## L'autarcie au sein de l'expansion et du développement du réseau public de l'éducation préscolaire au Portugal

**Résumé:** Cet article émerge d'une étude plus large qui correspond à un travail de recherche effectué dans le cadre d'une thèse de doctorat ayant pour titre L'autarcie au sein de l'expansion et du développement du réseau public de l'éducation préscolaire: parcours et dynamique dans un contexte en faveur de la diversité. L'objectif principal de la recherche était d'identifier ces parcours et dynamiques devant une diversité de contextes et possibilités locales. Ainsi, notre but était d'obtenir des informations sur la façon dont l'autarcie s'est développé selon les compétences qui lui étaient attribuées dans ce domaine. Le modèle de recherche est une étude de cas à caractère descriptif et interprétatif, suivant une méthodologie qualitative. L'observation, les entretiens et les analyses documentaires de matériaux élaborés dans le cadre de l'administration locale ont été utilisés comme technique de collecte de données. Il a été conclu que l'autarcie a acquis une augmentation graduelle de ses pouvoirs locaux concernant l'expansion et le développement du réseau public de l'éducation préscolaire. L'identification des dynamiques participatives, développées dans une pratique continue et constructive, représentent des caractéristiques de diversité en ce qui concerne la nature, les objectifs, et l'intervention des différents acteurs impliqués.

**Mots-clés :** autarcie; éducation préscolaire; réseau public d'éducation

## La autarquía en la expansión y desarrollo de la red pública de la educación pre-escolar en Portugal

**Resumen:** El presente artículo emerge de un estudio más amplio que corresponde a un trabajo de investigación en forma de tesis doctoral, cuyo título es La autarquía en la expansión y desarrollo de la red pública de la educación pre-escolar: recorridos y dinámicas en un contexto para la diversidad. El objetivo principal de la investigación fue identificar esos recorridos y dinámicas, ante la diversidad de contextos y las posibilidades locales. Así mismo, nuestro objetivo se centraba en la obtención de información sobre cómo la autarquía fue desarrollando su intervención según las competencias que le fueron atribuidas en ese dominio. El diseño de investigación es un estudio de casos de carácter descriptivo e interpretativo, siguiendo la metodología cualitativa. Como técnica de recogida de datos se ha utilizado la observación, entrevistas y análisis documental de materiales producidos en el marco de la administración local. Entre las conclusiones destacamos que la autarquía fue adquiriendo un aumento gradual de sus poderes locales en lo concerniente a la expansión y al desarrollo de la red pública de la educación pre-escolar. La identificación de dinámicas participativas, desarrolladas en una práctica continuada y constructiva, representan características para la diversidad en relación a la naturaleza, objetivos e intervención de los diversos actores que intervienen.

**Palabras Claves :** Autarquía; educación preescolar; red pública de educación

## **Introdução**

O presente artigo decorre de uma investigação, cuja temática, enquadrada na área das políticas educativas, incidiu na problemática dos percursos e das dinâmicas da autarquia face à necessidade de universalizar a rede pública da educação pré-escolar, num contexto para a diversidade, no período compreendido entre 1974 e 2010. Trata-se de um estudo descritivo e interpretativo, numa perspectiva sincrónica e diacrónica, da intervenção da autarquia na rede pública da educação pré-escolar em Portugal.

Sublinhamos que embora a terminologia hoje aplicada se prenda mais com educação de infância do que em educação pré-escolar (Vasconcelos, 2006), a nossa opção em adotar educação pré-escolar prende-se com a delimitação do nosso objecto de estudo, em que a rede pública de educação pré-escolar se circunscreve a uma concepção mais restrita da educação de infância, quando falamos das crianças cujas idades são compreendidas entre os 3 e os 6 anos.

Apresentamos assim uma sinopse do estudo, cujos procedimentos utilizados são do âmbito da metodologia de investigação, na área das ciências sociais. Daremos também relevância a algumas conclusões decorrentes do processo de análise, interpretação e discussão dos resultados no que concerne a um dos temas do estudo: a autarquia e a metodologia nas intervenções face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar.

### **1. Delimitação do estudo e definição da problemática**

O enfoque dado à educação pré-escolar prende-se com uma nova realidade no sistema educativo português<sup>1</sup>, que tem sofrido nas últimas três décadas, períodos de oscilações e controvérsias e o papel das autarquias<sup>2</sup> na sua expansão e desenvolvimento.

Mercê das suas funções e evolução histórica, as decisões políticas neste domínio nem sempre consideraram como prioritário a expansão da educação pré-escolar, quer por diferentes posições perante a educação de infância, quer por perspectivas e interesses de outros grupos sociais. Tendo emergido uma nova preocupação política a partir de 1974, com o início de profundas mudanças sociais e culturais, surgem condições em que é revalorizada a educação de infância com as primeiras experiências públicas de educação pré-escolar. É a partir dessa época que se foram desenhando políticas de expansão (Vasconcelos, 2006).

No início da década de noventa é novamente desvalorizada por parte das entidades governamentais, ganhando novo fôlego a partir de 1997. Inicia-se uma nova fase de redefinição política para o sector, através de uma ampliação da

concertação entre o Estado e a Sociedade Civil, de acordo com um conjunto de medidas estabelecidas no âmbito do programa de expansão e desenvolvimento para a educação pré-escolar, em que nele intervêm vários parceiros, entre os quais as autarquias.

Estes organismos do poder local (Município e Juntas de Freguesia)<sup>3</sup> têm tido um papel muito importante na expansão e no desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, com competências legais em vários domínios que vão desde a construção, remodelação, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar<sup>4</sup>, passando pela ação social e ultrapassando em determinadas circunstâncias as próprias competências legais (exemplo dos transportes escolares e o apoio a projetos). Posteriormente, em 1997, o papel de autarquia vê-se alargado com a componente de apoio à família, que inclui a animação sócio-educativa e o serviço de refeições, assegurando a gestão de refeitórios e as atividades do prolongamento de horários. Procurando atender à diversidade dos contextos familiares, emerge uma diversidade organizativa e funcional nas diversas modalidades de atendimento à infância, nas quais se inclui ainda a animação infantil e comunitária e a educação pré-escolar itinerante.

As dificuldades sentidas por parte das autarquias face à necessidade de respostas diferenciadas, numa perspetiva de igualdade de oportunidades e num quadro de educação para todos, prendem-se também com as características históricas da sua origem. Mergulhados num país centralizado como o nosso, muitos têm sido os obstáculos, nomeadamente no que concerne a recursos financeiros, que permitem a construção dos equipamentos educativos, para além da gestão e a afetação de recursos humanos, que tais alterações vêm suscitar. É só em 1984 que se concretiza a transferência de novas atribuições educativas para as câmaras municipais, as quais se centraram em financiamentos para a educação pré-escolar, embora na maioria das situações se tenha iniciado esse esforço, por pressão dos seus munícipes e eleitos locais. As dificuldades têm feito com que os diferentes organismos: direções regionais, jardins de infância e órgãos locais se reúnam no sentido de minimizar os desequilíbrios existentes entre o que é pedido (diferentes papéis, encargos e partilha de responsabilidades) e a necessidade de respostas diversificadas, face às múltiplas realidades existentes.

Relacionando a evolução da educação pré-escolar em Portugal e as competências acrescidas das autarquias, verificamos que o Estado tem tido um papel menos centralizador e mais regulador e compensatório, com atenção especial para as zonas mais carenciadas e desfavorecidas. Neste sentido, Baixinho (2011, p. 82):

A colaboração entre o Poder Central e a Administração Local, emergem (...) com o surgimento de algumas políticas, tais como, a Lei-Quadro da educação

pré-escolar, o novo regime de autonomia, administração e gestão escolar, a possibilidade de criação dos conselhos locais de educação e a elaboração das cartas educativas. Na realidade, o Poder Local passa a intervir cada vez mais na acção educativa ao liderar e planejar políticas educativas locais mais ou menos explícitas, ao apoiar os estabelecimentos de ensino, ao implementar ou coadjuvar a concretização de diversos projectos de parceria, ao investir em técnicos, equipamentos e infra-estruturas.

Com as medidas promovidas pela Lei-quadro<sup>5</sup>, esse papel é revisto na dinâmica criada pela organização da componente de apoio à família, no jardim de infância da rede pública, mas essa lei consagra ainda a tutela pedagógica única por parte do Ministério da Educação – garantir que todas as crianças tenham uma educação de qualidade, independentemente da sua origem sócio-económica.

A participação da autarquia surge então como uma realidade que se impõe com grande acuidade. Sem ela seria certamente dificultada a resposta de atendimento às exigências locais.

A partilha de tarefas só tem sentido em função da divisão de responsabilidades e de ações entre o poder central e o poder local. Estas duas organizações são os primeiros promotores na concretização de respostas sociais e educativas que proporcionarão às crianças os ambientes que conseqüentemente se tornam fundamentais para o seu crescimento e desenvolvimento. Tomamos o conceito de espaço não o de sala de atividades mas o espaço como “um espaço de vida, no qual a vida acontece e se desenvolve: é um conjunto completo” (Battini, 1982, p. 24) citado por Zabalza (1998, p. 231).

## **2. Justificação da relevância do estudo**

Os estudos sobre a problemática da participação do poder local na construção da educação pré-escolar pública, em Portugal são praticamente inexistentes. Os temas maioritariamente abordados em trabalhos de investigação inserem-se na temática da escola e do local, cujos conteúdos se configuram às políticas municipais e à sua articulação com as escolas, numa perspectiva da construção local da educação (Fernandes, 1997, 1999; Pinhal & Viseu, 2001; Prata, 2003, 2009).

Sabemos que as realidades do nosso país são muito díspares e que cada contexto se caracteriza por lógicas de ação muito diferenciadas, bem como diferentes graus de sensibilidade e competências em matéria educativa que se traduzem numa maior ou menor capacidade de iniciativa, investimento e dinamização de toda a ação desenvolvida (Prata, 2003).

Partimos das premissas que «a reforma do sistema educativo passa pela aplicação de uma filosofia que envolve não apenas aspetos pedagógicos, curriculares

mas também equipamentos e instalações» e que «a educação pré-escolar abran-ge um período de grande importância no desenvolvimento e formação das crian-ças». Assim, os jardins-de-infância deverão reunir condições para que se estabele-ça uma relação harmoniosa entre a vida familiar da criança e as atividades que neles se desenrolam, quer seja em meio rural quer em meio urbano, levando-a a estabelecer inter-relações com o ambiente sócio-cultural em que se insere. Sa-bemos também, por outro lado, que a criação desses equipamentos de educação pré-escolar da rede pública dependem da iniciativa da autarquia.

Tendo por base estes pressupostos, sabendo que cada pressuposto dirige a atenção para algo que deveria ser examinado dentro da esfera de ação do estu-do (Yin, 1987 citado por Diogo, 1998), consideramos a temática da expansão da rede de educação pré-escolar e o papel das autarquias nesse processo o nosso objeto de pesquisa.

### **3. Metodologia**

Tendo em conta o nosso objeto de estudo e a sua natureza, os objetivos da pesquisa foram o seu fio condutor, na medida em que procurámos entender em profundidade o significado das respostas da autarquia face à expansão e ao de-senvolvimento da rede pública da educação pré-escolar.

Definimos como objetivo geral da investigação: identificar que tipo de per-cursos e de dinâmicas tem a autarquia na universalização da rede pública da educação pré-escolar, face à diversidade de contextos e possibilidades locais.

A abordagem efetuada foi de natureza essencialmente qualitativa, centran-do-se em procedimentos interpretativos e heurísticos de análise e interpreta-ção de dados. A opção metodológica foi o estudo de caso e o local de investiga-ção foi a autarquia de Torres Vedras, inserida nos contextos da região do Oeste e do distrito de Lisboa.

A apresentação e a discussão dos resultados foram sistematizadas na se-quência dos temas que constituíram as dimensões do estudo: (1) a caracteriza-ção da autarquia (2) A autarquia e a rede pública da educação pré-escolar – uma diversidade de modelos de atendimento; (3) a metodologia nas intervenções; (4) a adequação do seu programa; (5) a monitorização da autarquia face à expan-são e ao desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar.

#### **3.1. O desenho da investigação**

Tendo em conta o modo de investigação por nós selecionado, o desenho da nossa investigação foi de acordo com o método de estudo de casos, preconizado por Yin (1984) citado por Boutin & All (1994, p. 170)

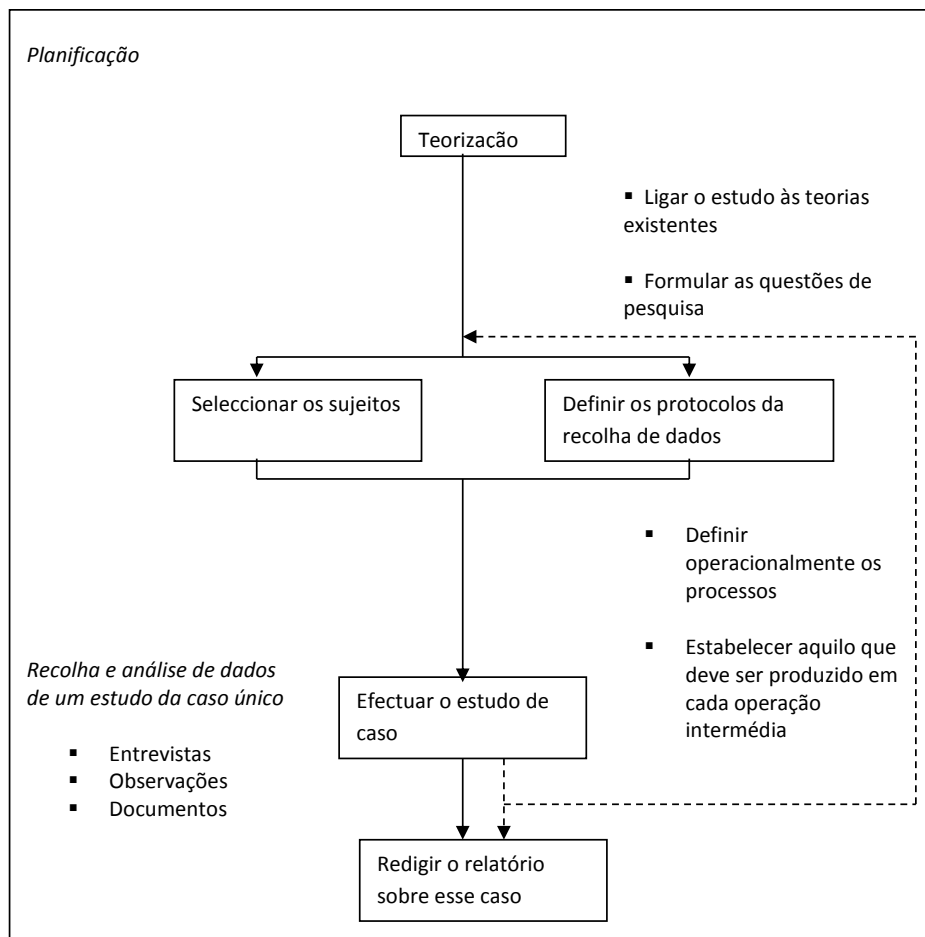


Fig.1. O desenho da investigação adaptado de Yin (1984) cit. por Boutin & al (1994, p. 170).

O desenvolvimento de um estudo desta natureza envolveu processos de seleção de acontecimentos, de relações, informações que foram assumindo contornos definidos à medida que fomos avançando no percurso da investigação. Como técnicas de recolha de dados, e de acordo com Coutinho (2011), foram utilizadas as que podem constituir-se como fontes de informação em estudos qualitativos e que incidiram na realização de observações, entrevistas e na pesquisa documental de materiais escritos produzidos, quer a nível oficial, quer a nível da autarquia:



**Quadro 1. Síntese metodológica do estudo.**

<b>DIMENSÕES/ VARIÁVEIS</b>	<b>POPULAÇÃO/ AMOSTRA</b>	<b>INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS</b>
<i>Contextual (Caracterização da Autarquia)</i>	<i>1 Presidente da Autarquia 1 Vereadora da Educação 1 Técnico /Chefe de Divisão 6 Técnicos da Autarquia 20 Presidentes das Juntas de Freguesia</i>	<i>Observação  Entrevistas</i>
<i>Modelos de Atendimento na Rede Pública da Educação Pré-Escolar</i>	<i>Documentos internos: Carta Educativa Atas de reuniões Registos dos técnicos Material fotográfico Jornal da autarquia Projectos e memórias descritivas dos jardins de infância Regimento interno da autarquia Dados estatísticos</i>	<i>Pesquisa Documental: Documentos Internos</i>
<i>Metodologia nas Intervenções da Autarquia</i>	<i>Documentos externos: Documentos oficiais sobre educação pré-escolar e autarquias Legislação Programas do Governo Carta Educativa da Região Oeste</i>	<i>Documentos Externos</i>
<i>Adequação do Programa da Autarquia</i>		
<i>Monitorização da Rede Pública da Educação Pré-escolar</i>		

Os dados recolhidos através das vinte e seis entrevistas foram codificados e categorizados. Esta tarefa efetuou-se recorrendo a um programa informático designado por NVIVO 9 .

**Quadro 2 - Síntese das entrevistas.**

<b>ENTREVISTAS (N.º)</b>	
Câmara Municipal	9
Juntas de Freguesia	12
Complementares	5
Total	26

A recolha das atas municipais no arquivo da autarquia (quadro 3) foi complementada com a recolha de outros documentos que iam surgindo no âmbito da pesquisa.

**Quadro 3 - Síntese temporal do n.º de atas da câmara municipal de 1975 a 2009.**

PERÍODO DE TEMPO	ATAS CÂMARA MUNICIPAL CONSULTADAS	ATAS CÂMARA MUNICIPAL SELECIONADAS
1975-1985	437	89
1986	34	4
1987-1990	130	33
1991-1995	159	29
1996-2002	255	49
2003-2005	97	27
2006-2009	117	78
<i>Total</i>	<i>1229</i>	<i>309</i>

#### 4. Resultados e discussão

No estudo verificámos que a autarquia assumiu, ao longo de três décadas, um papel importante na expansão e no desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, tendo direccionado o seu olhar para este nível de educação, logo após a primeira lei n.º 5/77, de 1 de fevereiro, que cria o sistema público da educação pré-escolar. Este surge como um dos temas de reunião no executivo da câmara municipal. Esse olhar atento marcou o início de um percurso ainda inexistente em Portugal e ao qual a autarquia marcou o seu ritmo e a sua intervenção. De acordo com Fernandes (1998, p. 7): "com a mudança política efetuada em 1974 e consolidada a constituição de 1976, dá-se o renascimento do município como expressão da democracia local".

O quadro seguinte (quadro 4) apresenta resumidamente essa mesma expansão, considerando que esta representa numericamente os estabelecimentos de educação pré-escolar criados pelas respectivas portarias. De referir que, no ano de 2008 e 2009 não foram publicadas nenhuma portarias de criação.

**Quadro 4. Evolução do n.º de Jardins de Infância de 1979 a 2009, de acordo com as portarias de criação.**

Ano	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Nº JI	2	7	4	8	-	-	7	0	1	0

Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nº JI	-	-	-	-	-	-	-	2	2	1

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nº JI	1	1	0	3	1	2	-	-	-	-

Ano	2009
Nº JI	-

Em 2009/2010<sup>6</sup>, a rede pública da educação pré-escolar, na autarquia em estudo, era constituída por 41 estabelecimentos de educação pré-escolar, com 65 salas de actividades.

**Quadro 5. As intervenções efectuadas pela autarquia na rede pública da educação pré-escolar desde 2006 a 2010. Fonte EFC9**

ESTABELECIMENTO EDUCATIVO	TIPO DE INTERVENÇÃO	SITUAÇÃO FINAL
EB1/JI Carvoeira	Ampliação (+ 1 Lugar)	2 lugares
EB1/JI Santa Cruz	Ampliação (+ 1 Lugar)	2 lugares
EBI/JI Padre Francisco Soares	Ampliação da escola com criação da valência da educação pré-escolar valência	2 lugares
EB1/JI Dois Portos	Ampliação (+ 1 Lugar)	2 lugares
EB1/JI Monte Redondo	Ampliação	1 lugar (+ 1 sala disponível)
EB1/JI Runa	Ampliação (+ 1 Lugar)	2 lugares
EB1/JI Barro	Ampliação + 1 Lugar	2 lugares
Jl Ribeira de Pedrulhos	Novo	1 lugar
Jl Orjariça	Novo	1 lugar (+ 1 sala disponível)

Desde 2006/2007, a autarquia de Torres Vedras tem também desenvolvido um programa de construção de centros escolares, cujos espaços físicos integrados têm as duas valências, sendo que, todos os recursos físicos construídos depois dessa data, até ao ano de 2010 (quadro 5), não estão criados formalmente em Diário da República, uma vez que a última Portaria de criação foi publicada no ano de 2007, a 25 de Janeiro (Portaria 127-A/2007).

Existe assim um vazio legislativo nessa área, sendo que a autarquia continua a construir e a reconstruir a sua rede pública de educação pré-escolar, à medida das suas necessidades e possibilidades locais.

Tirando partido de uma certa indefinição legal em alguns períodos, a autarquia foi assumindo cada vez mais um papel interventivo na construção de uma rede pública de educação pré-escolar, como resposta social e educativa junto da sua população. Esta ação só foi possível com a colaboração de outros agentes locais, o que permitiu que essa mesma intervenção fosse diversificada, de acordo com as necessidades e os contextos locais.

Munidas de uma indiscutível legitimidade democrática e dispondo de um estatuto reconhecido entre as populações, as câmaras municipais, como órgãos executivos dos municípios, têm vindo a tornar-se num interlocutor incontornável no tratamento e tomada de decisão relativos aos assuntos das suas áreas geográficas de influência (Pinhal & Viseu, 2001, p. 178).

A abordagem da metodologia da autarquia face às suas intervenções na rede pública de educação pré-escolar organiza-se em dois pontos: (1) a vontade política como fator determinante nas intervenções e (2) o desenvolvimento dessas intervenções numa simbiose entre a execução e a gestão da autarquia nesse domínio, resultantes das duas categorias do tema em referência.

#### **4.1. A vontade política**

A importância da vontade política, como uma forma plenamente consciente das actividades a desenvolver, sobressai em todo o percurso da expansão e do desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. No sentido lato falamos da vontade política nacional e internacional do setor. Ela marcou o ritmo com avanços, recuos, com maior ou menor valorização desse mesmo percurso. Em sentido restrito falamos da vontade política da autarquia cujo interesse, dedicação, empenho, firmeza, desejo e constância permitiram que a vontade política nacional tivesse visibilidade internacional, garantindo muitas vezes, para além das suas competências legais, o desenvolvimento dessas atividades.

Considerando o termo «política» na sua raiz etimológica como «a arte de governar a cidade», a autarquia de Torres Vedras posicionou-se desde o seu início,

no campo conceptual da palavra, procurando encontrar as melhores soluções sociais e educativas para a sua população, fazendo valer da sua legitimidade democrática.

"As Organizações Populares, desenvolvidas no decorrer do atual processo revolucionário, aparecem como direito natural do povo participar e fazer-se ouvir na resolução dos problemas que o afetam. No nosso concelho esse Movimento, de certo modo espontâneo e promotor do avanço do processo democrático, estende-se pela quase totalidade das povoações, tendo ainda o grande mérito de estar ligado a uma dinamização que se projeta em obras de primeira necessidade". (A45CM-75/F34F).

Essa vontade política define a metodologia das intervenções, apresentando métodos de trabalho diferenciados mas com uma preocupação de continuidade nessas mesmas intervenções, procurando traçar um percurso que satisfaça, em cada momento, as necessidades das populações e assumindo que a educação é um assunto de todos.

"Até porque eu acho que há um grande empenho do nosso presidente da câmara e isso faz com que de alguma forma os outros também se empenhem, quero dizer. Ele mesmo puxa por eles se for o caso. Pelo menos eu sinto isso. Acho que há um grande empenho por parte do presidente na área da educação" (EPP7:14).

Verificamos que essa metodologia tem o seu enfoque nos aspetos processuais, regulados pelas interações entre as pessoas e as estruturas.

"Mas efetivamente a câmara municipal de Torres Vedras tem assumido um papel importantíssimo ao nível da educação. Penso pioneiro, porque tomou as rédeas. Digamos que é um mini Ministério de Educação. Não sei se é um super mini Ministério da Educação, porque efetivamente conseguem gerir muitas das vezes sem recursos ou recursos atrasados, conseguem gerir muito bem esta situação" (EPJAC3:3).

Essa vontade política define um rumo na trajetória definida pelos pensamentos e pelas ideias dos autarcas, e é ela que, de forma consciente e plena, imprime a capacidade de decisão e de ação, marcando as características do desempenho da autarquia ao longo do tempo.

"E isso é uma matriz daquilo que temos vindo a pensar. É uma matriz deste mandato. É uma matriz digamos já herdada de mandatos anteriores e que para nós foi importante. Por outro lado também dentro desta lógica acabamos por estabelecer prioridades que nos têm levado à construção de novos equipamentos escolares e novas respostas e melhores respostas à volta da cidade, deixando praticamente a cidade para último" (EPRCM8:2-3).

Todavia, face aos entrevistados, foi unânime que a educação é uma prioridade da autarquia no que concerne aos aspetos estruturais que se prendem com os equipamentos e edifícios.

"Foi um grande investimento da nossa parte por opção política de renovar ou de reinventar os espaços para o 1º ciclo. Essa é sem dúvida. O facto, mas a experiência também nos diz que o facto de fazermos tudo de novo não é mais caro do que adaptarmos instalações antigas. O adaptarmos um edifício antigo às necessidades dos dias de hoje é quase, não é um capricho mas é quase uma vontade própria de manter uma memória e fazer uma ligação entre o antigo e o novo, do que uma questão económica. Hoje ficamos rigorosamente ao mesmo preço. O metro quadrado custa-nos o mesmo." (EPRCM8:5)

Aparece também interligada na influência dos diversos atores envolvidos, nomeadamente pais, educadores, agrupamento de escolas e outras entidades, num posicionamento que se pretende que seja de acordo mútuo.

"Através de partilhas de protocolos. Temos protocolos de parceria com os diversos agrupamentos e portanto as nossas partilhas, as nossas reuniões, partilhas de opiniões, de metodologia a adotar é sempre com os agrupamentos de escolas, porque eles têm a tutela pedagógica de tudo, e, portanto, conversamos sempre com eles para saber do que é que os meninos mais necessitam" (EFS5:4).

Verificamos ainda que a vontade política da autarquia de Torres Vedras sobrepõe-se às ideologias partidárias, não sendo condicionada por estas, posicionando-se num campo de acordo mútuo em prol da educação.

"Felizmente nunca puseram a política à frente disso. Às vezes até digo que os da oposição ganham mais com isso. Mas não. Tanto faz seja da oposição ou não é igual para todos" (EPJSDC9: 11).

Também as educadoras, cujas formações são diversificadas, têm solicitações diferenciadas que permitem uma pluralidade de aprendizagens face aos contextos dos jardins-de-infância e permitem que a autarquia se vá ajustando sobretudo nos âmbitos estrutural e funcional.

"Quando assim não é, eu acho também que aí as educadoras têm tido um papel importante que é o de adequar sempre e depois cada educadora é uma educadora e nós, é engraçado, porque as educadoras depois têm um conjunto de formações completamente, não digo díspares, mas diferentes" (EFC9:12).

Em síntese, verificamos que a vontade política da autarquia, no que concerne à metodologia das suas intervenções, ao longo de todo este percurso, assume quatro dimensões: a física, a funcional, a relacional e a temporal.

Essas dimensões foram colocando questões que, na sua resolução, contribuíram para que a rede pública da educação pré-escolar, situada num paradigma entre a expansão e o desenvolvimento, apresentasse em cada momento, uma estrutura conceptual e estratégica na resolução dos problemas (Fig.2).

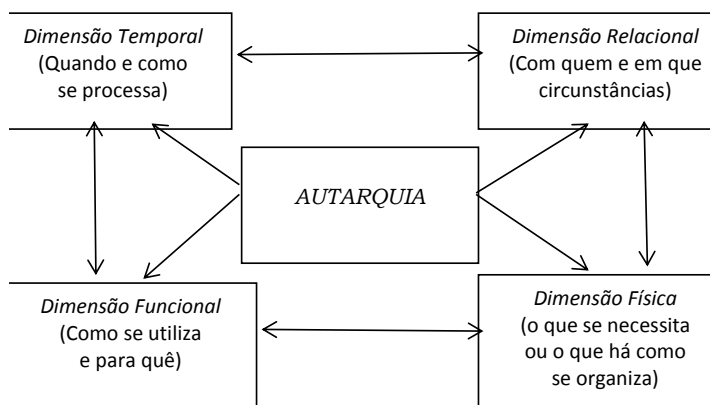


Fig. 2. A vontade política – questões e dimensões.

#### 4. 2. O Desenvolvimento das Intervenções – uma simbiose entre o executar e o gerir

O conceito da participação da autarquia na expansão e no desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar define a sua estratégia e conduta face à metodologia das suas intervenções.

" ...Que o Executivo reitere propósitos de empenhamento na continuação das ações conjugadas da autarquia, do estado e de outras entidades, tendo em vista a progressiva cobertura do município por instituições de educação pré-escolar, (...) (A32CM-80/F166V).

Verificamos que a vontade política era operacionalizada em cada deliberação da autarquia que, segundo o seu significado, assumia a relação entre a execução e a gestão das actividades, fossem elas de características físicas, humanas, financeiras.

"A Câmara em reunião de 28/08/2007, deliberou assegurar o prolongamento de todos os jardins-de-infância relativamente ao serviço de almoço

e atividades de prolongamento de horário a todas as crianças da Educação Pré-escolar da Rede Pública do concelho, assumindo todos os encargos daí advenientes” (A26CM07/P28).

Verificamos também que as intervenções se desenvolvem em duas vertentes: uma pela lei e outra pela prática.

“Como solução de recurso, e ainda que o assunto não caiba diretamente na responsabilidade da Câmara, propôs, com o que a Câmara deliberou concordar, a concessão de um subsídio de três mil escudos mensais por jardim de infância, com referência a nove freguesias, a fim de ser entregue às Juntas de Freguesia respetivas, subsídio esse do valor, referente ao ano em curso de cinquenta e quatro mil escudos” (A30CM/F142F).

Pela lei, quando o papel executivo da autarquia se rege pelo enquadramento legal dos programas (políticas educativas e normativos legais). Como verificámos, ultrapassam muitas vezes esse mesmo enquadramento legal, face à diversidade das respostas necessárias, que decorrem das experiências nos diversos momentos e das práticas desenvolvidas no quotidiano – a vertente prática.

“Das parcerias. Eles (as associações) foram os grandes parceiros nos serviços das refeições, nos serviços de nos dar espaços alternativos para podermos fazer os prolongamentos de horários. Porque uma das coisas, a nossa preocupação, eu também como educadora e o Jorge como sensível à educação, queríamos que as coisas surgissem mas com boas condições. Não queríamos que as pessoas almoçassem no mesmo espaço da sala. Que fizessem o prolongamento no mesmo espaço da sala. Nem pensar.” (ECHF4:5)

As intervenções da autarquia ao longo do período deste estudo, contemplaram aspetos estruturais e processuais. Podemos agrupar os aspetos estruturais em três dimensões: (1) espaço-materiais, (2) pessoais – sociais e (3) aspectos de planificação. Todos estes aspetos de intervenção se balanceiam entre a execução e a gestão, como que numa simbiose, em que estes dois elementos se complementam e criam o modelo de ação autárquica, conferindo-lhe uma característica pessoal.

“Também vai muito do cunho pessoal de cada um. Das lideranças no fundo. Das equipas que se lideram. Eu costumo dizer até para me ouvir, para me convencer, para me ir lembrando de que a câmara municipal não começa quando nós cá chegamos nem acaba quando nós de cá saímos” (EPRCM8:16).

Relativamente aos aspetos espaço-materiais podemos verificar que a autarquia de Torres Vedras, desde 1977, procurou desenvolver a sua ação executiva nessa dimensão, que incluiu a construção, ampliação, requalificação de espaços para salas de jardim de infância. O apetrechamento dos espaços para a educação



pré-escolar, quer interiores, quer exteriores, com os materiais lúdicos, didáticos e informáticos necessários, foram também alvo de melhoria da sua qualidade face às solicitações da procura e à evolução das próprias ofertas de mercado, bem como à regulamentação que foi emergindo<sup>7</sup>.

“Esta construção [da Escola Básica 1º ciclo e Jardim de Infância - Casal da Ouressa - freguesia da Ventosa] pretende dar resposta ao programa definido pelo requerente e simultaneamente proporcionar ao aluno a oportunidade de desfrutar da escola de uma forma mais completa, propondo-lhes ambientes caracterizados mas relativamente indefinidos a fim de o adotar às novas metodologias/conceito de ensino” (A32CM07/P18).

Essa execução nas construções, nos equipamentos e no financiamento foi e é acompanhada numa gestão racional dos recursos existentes ou criados, na qual a autarquia tem um papel de evidência (Fig. 3).



Fig. 3. Dimensão espaço-materiais.

A necessidade de otimizar os recursos canalizam muitas vezes a autarquia a recorrer a ajudas externas, numa perspetiva colaborativa, quer pela ajuda financeira, quer pelo chamar a si as potencialidades e qualificações existentes na sua área.

“...tendo o Sr. Presidente informado que tomou a iniciativa de convidar alguns arquitetos a desenvolver projetos de forma quase gratuita. Estão nesta situação as escolas do Outeiro da Cabeça e do Sobreiro Curvo e o que está agora em análise foi elaborado pela arquiteta Ana Timóteo” (A32CM07/P18).

Nos aspetos pessoais – sociais esta ação executiva passa pela contratação atualmente do pessoal de apoio ao funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e toda a gestão decorrente deste processo, bem como a articulação com os agrupamentos de escolas.

O serviço de apoio à família veio revitalizar as associações locais, as quais são chamadas a colaborar, quer na confeção e/ou fornecimento de refeições, quer na cedência de espaços para as atividades dos prolongamentos dos horários.

Todavia, a autarquia deparou-se, no início (1998) com o problema de que grande parte dos recursos físicos que dispunha, não satisfaziam os requisitos para que o serviço de apoio à família se pudesse implementar, em todos os jardins-de-infância do concelho.

A comunidade local é então muitas vezes envolvida na dinamização de projetos locais, em que a desconcentração e descentralização de competências, que acarretam consigo as necessárias contrapartidas financeiras, promovem a necessidade de afetação de recursos humanos e materiais. Citamos como exemplos, as pessoas que apoiam os serviços e que são contratadas localmente pelas juntas de freguesia ou a aquisição de carrinhas, para o transporte das crianças.

“Cada vez transportamos mais gente. E para isso, para nós é impossível organizarmos essa rede digamos capilar de transportes. As juntas de freguesia são a única hipótese que temos. Temos que beneficiar as juntas para o efeito com carinhas e com o suporte do custo do gasóleo mas são eles que têm essa lida de ir buscar, de ir pôr, de ir levar e de tratar de tudo isso.” (EPRCM8:12)

Também a função das instituições de solidariedade social, no seu conjunto, estabelece uma rede social e educativa, em que as tarefas de cada um desses agentes movimentam os lugares, dando-lhe vitalidade e encontrando respostas de maior proximidade: “Relativamente às transferências para as Juntas de freguesia, considerou que é uma política do Sr. Presidente, da qual está a colher frutos” (A12CM07/P3).

A terceira dimensão corresponde aos aspectos de planificação. A forma como a autarquia age depende de como planifica as suas intervenções. Nos diversos momentos foi identificada a existência de planos de ação, que incidiram desde o campo das necessidades de intervenção dos edifícios, com a definição de áreas de urgente intervenção, ao campo dos recursos humanos, com a elaboração de planos de formação.

“Nesse caso, nesse aspeto, o trabalho que foi feito a nível da Carta Educativa posso dizer que foi quase perfeito, nessa perspetiva, em termos futuros. Começando já a contar desde há dois ou três anos, a perspetiva é boa nesse sentido para as famílias aqui do concelho” (EM2:11).

As intervenções, no que concerne aos aspetos processuais, privilegiam-se nas parcerias e nos protocolos com delegação de competências, nomeadamente do município para as juntas de freguesia e associações locais: "Relativamente às transferências para as Juntas de freguesia, considerou que é uma política do Sr. Presidente, da qual está a colher frutos" (A12CM07/P3).

Sublinhamos a questão dos horários de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar, em que a autarquia assume um papel colaborativo e organizativo face à componente não lectiva dos estabelecimentos de educação pré-escolar, de acordo com as necessidades locais e atendendo às diversidades e características dos contextos, deixando os horários de funcionamento para as instituições educativas e para as famílias.

"Os horários, sei que vão mudando, consoante as necessidades dos encarregados de educação. Se num determinado jardim não estivesse previsto haver serviço de apoio à família porque não há inscritos. De repente há meninos que precisam. Abre-se o serviço de apoio à família." (EFS5:5)

Estes aspectos processuais dizem respeito sobretudo às interações entre as pessoas e entre estas e os materiais, sustentados numa gestão administrativo-financeira (Fig. 4).

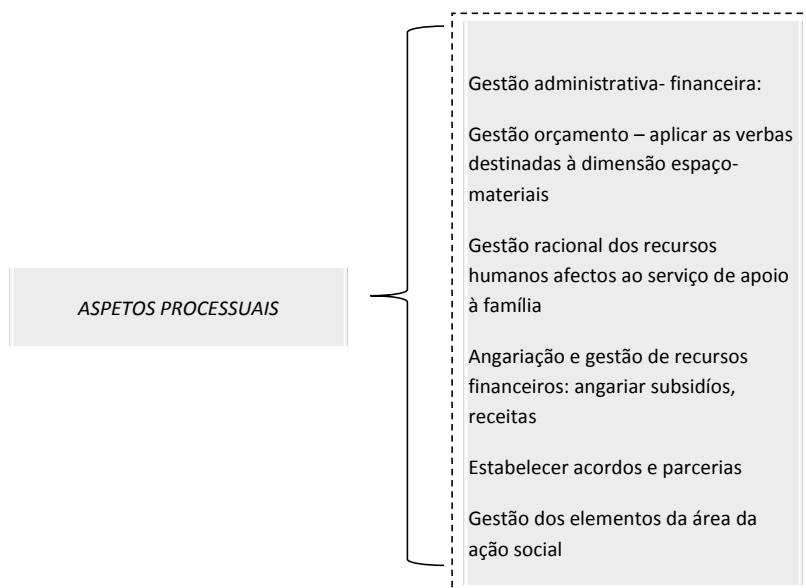


Fig. 4. Aspetos processuais nas intervenções da autarquia.

## 5. Conclusões

Ao longo do estudo verificamos que a autarquia foi tendo um aumento gradual dos seus poderes locais no que concerne à expansão e ao desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. Como expressão da democracia local, o renascimento da autarquia dá-se com a mudança política ocorrida em 1974 e a aprovação da Constituição da República de 1976 que, no n.º e do artigo 237, consagrou as autarquias locais como parte integrante da organização do Estado, definindo-as como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (Prata, 2009).

Também verificamos, à medida que se caminha no tempo, que a expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar foi um processo gradual e de adaptação, resultante de sucessivas intervenções e dos contributos de aprendizagens contínuas, resultantes da participação da autarquia. Essa participação permitiu ainda que se concretizassem objetivos nacionais e internacionais.

O papel político da autarquia surge-nos como administrador local, sendo que as suas intervenções desde a criação ao desenvolvimento de uma rede pública de educação pré-escolar não são ações individuais mas representam de acordo com Zabalza (1998, p. 96) “o sentido unificador de um pensamento solidário coletivo”. A sua execução e a sua gestão não são efetuadas por um único indivíduo mas sim por um conjunto de indivíduos, cujas competências específicas e diferenciadas, funcionam em prol de objetivos comuns: apostar na quantidade e na qualidade dos serviços para a infância em idade pré-escolar, dando ao mesmo tempo uma dimensão cultural, social e educativa a uma região concelhia em evolução e crescimento e marcando a sua posição quer no contexto regional, quer distrital. A autarquia, de acordo com Pinhal&Viseu (2001, p. 178) tem vindo a tornar-se “interlocutor incontornável no tratamento e tomada de decisão relativos aos assuntos da sua aérea geográfica de influência”. Essa tomada de decisão implica a criação de modelos de intervenção de cariz colaborativo e participativo que se operacionalizam em dois tipos de respostas: uma face à administração central e outra face às solicitações locais (Fig. 5).

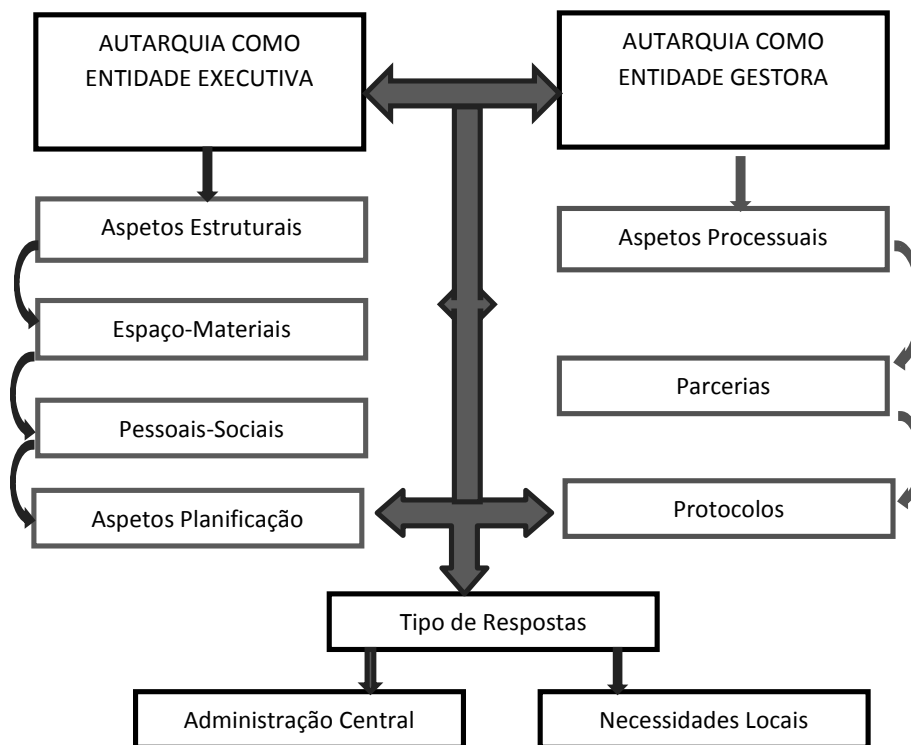


Fig. 5. As intervenções da autarquia face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar

As dinâmicas participativas desenvolvidas pela autarquia nos diversos percursos entrecruzaram-se maioritariamente em situações de: instalação de uma rede educativa e de um serviço de apoio à família, diversificado; a colaboração na resolução de problemas associados a carências de funcionamento e organização das diversas modalidades de educação pré-escolar; à elaboração de uma rede de transportes que sustenta a frequência das crianças; o apoio a projetos educativos e curriculares e ainda o apoio na vertente da ação social.

Os hábitos de participação pública vão sendo um modo de vida, realizando-se nas interações do quotidiano e nos modos como se decidem, se organizam, se realizam e negociam as relações entre as pessoas. A construção de um modelo sistémico de intervenção da autarquia deverá contemplar um conjunto de elementos em interação dinâmica e organizado em função de determinada finalidade considerando que “as obras e obras-em-processo criam maneiras participadas e negociadas de pensar em grupo” (Bruner, 1996, p. 44).

Foi visível que a participação foi uma prática que se foi construindo e que apresentou diversas características quanto à sua natureza, aos seus objetivos, ao empenhamento, ao poder e à intervenção dos sujeitos intervenientes. Quanto à sua natureza, a participação apresentou-se como espontânea/ informal, derivando das iniciativas pessoais e em momentos ocasionais do quotidiano; formalizada quando é instituída pelos sujeitos. As parcerias que se foram estabelecendo ao longo de todos os percursos afirmaram-se como estratégias participativas da autarquia no âmbito da descentralização/ desconcentração da sua administração e gestão face ao desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar.

Essa gestão participativa exige, como diz Friedberg (1993), o exercício de uma liderança empreendedora (capaz de fazer o diagnóstico, dar o impulso inicial, criar a rutura com a situação anterior, gerir e animar o processo de mudança e introduzir-lhe as correções necessárias); e uma participação efetiva dos atores interessados (capazes de assegurar a mobilização das suas ideias, dos seus saberes, da sua experiência, das suas soluções).

### Notas

<sup>1</sup> Lei n.º 46/86, de 14 de outubro.

<sup>2</sup> A Constituição da República Portuguesa (2007), no art.º 235, define que "a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais" (ponto1) sendo que "no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (art.º 236, ponto 1)".

<sup>3</sup> Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 4/2002 de 6 de fevereiro e n.º 9/2002 de 5 de Março, estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios (Câmara Municipal e Assembleia Municipal) e das freguesias (Junta de Freguesia e Assembleia de Freguesia).

<sup>4</sup> Os jardins de infância foram criados com os Estatutos de 1979 (Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de dezembro) e a sua legalidade é formalizada, pelas Portarias de Criação (Decreto-lei n.º 542/79, art.º 4º).

<sup>5</sup> Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro.

<sup>6</sup> Volume III, Anexo VI.

<sup>7</sup> Legislação sobre normas de equipamento e material (Despacho conjunto n.º 258/97, de 21 de agosto).

### Referências Bibliográficas

- Baixinho, A. (2011). Educação e autarquias. Lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais. *Revista Lusófona de Educação*, 18, 81-95.
- Bardin, L. (1994). *Análise de Conteúdo*. (Reto & Pinheiro, trd. 1977). Lisboa: Edições 70.

- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Boutin, G. & All (1994). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Bruner, J. (1996). *Cultura da Educação*. Lisboa: Edições 70.
- Carmo, H. & Ferreira, M. (1998). *Metodologia da Investigação: guia para a auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Coutinho, C. (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.
- Diogo, J. (1998). *Parceria Escola-Família: a caminho de uma educação participada*. Porto: Porto Editora.
- Fernandes, A. S. (1997). *Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização*. Braga: Universidade do Minho.
- Fernandes, A. S. (1998). *Os Municípios Portugueses e a Educação: entre os fantasmas do passado e os desafios do futuro*. Documento policopiado.
- Fernandes, A. S. (1999). Municípios e escolas: entre as representações do passado e os desafios do presente e descentralização educativa e projecto de regionalização. In Formosinho, J & Fernandes, A (coords.), *Comunidades educativas. Novos Desafios à Educação Básica* (pp. 35-46). Braga: Livraria Minho.
- Formosinho, J. (1997). O contexto organizacional da expansão da educação pré-escolar. *Inovação*, 10, 21-37.
- Friedberg, E. (1993). *O poder e a regra*. Lisboa: Instituto Piaget.
- 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.
- Prata, M. M. (2003). *À Procura de um sentido(s) na intervenção em educação*. Município da Golegã: Pelouro da Educação.
- Prata, M. (2009). *Lideranças emergentes ao nível da política local*. Um estudo de caso numa autarquia do Ribatejo. Tese de Doutoramento. Universidade Minho.
- Vasconcelos, T. (2006). Trabalho de projecto em Educação de Infância: limites e possibilidades, in *3º encontro de educadores de infância e professores do 1º ciclo*. Porto: Areal Editores.

Vasconcelos, T. (2009). *A Educação de Infância no Cruzamento de Fronteiras*. Educação Hoje. Texto.

Zabalza, M. (1998). *Qualidade em Educação Infantil*. Porto Alegre: Artmed.

**José M<sup>a</sup> Fernández Batanero**

Professor da Universidade de Sevilha (Espanha) e avaliador da Agência Nacional de Avaliação e Prospectiva (ANEP), Ministério da Educação e Ciência da Espanha. Linha de pesquisa: atenção à diversidade e educação.  
batanero@us.es

**Adélia Maria Sobreiro Abreu da Silva**

Técnica Superior na Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares - Ministério da Educação e Ciência (Portugal). Área de trabalho: planeamento e gestão da rede escolar.  
amsasilva@hotmail.com

Data de Submissão: Setembro de 2012

Data de Avaliação: Dezembro de 2012

Data de Publicação: Março de 2013