

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



**Os processos de regulação educativa no Programa Alimentar:  
um estudo de caso na autarquia de Cascais**

Mariana Buco Martins dos Santos

Orientado pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Clara Freire da Cruz

MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Área de especialização Administração Educacional

Relatório de Estágio

2015

## AGRADECIMENTOS

Agradeço-vos, Mãe, Pai, Marta e Gonçalo, pelo incentivo e por acreditarem em mim e no sucesso desta etapa académica.

A ti, Cátia, pela tua companhia durante o estágio na Câmara Municipal de Cascais e em todo o processo de escrita deste Relatório. A partilha desses momentos, com muita amizade e entejuda, tornou esta experiência ainda mais rica.

A vocês, minhas queridas amigas e colegas Carlota, Filipa, Sara, Cátia e Lídia, pelo vosso apoio e amizade ao longo destes seis anos.

À Professora Doutora Clara Freire da Cruz, pelo constante apoio e orientação científica, mas sobretudo, pelo carinho, encorajamento e tranquilidade que transmitiu, no decorrer do estágio e da redação deste Relatório.

À Divisão de Intervenção Educativa da Câmara Municipal de Cascais, pela oportunidade de um estágio curricular enriquecedor. E finalmente, à equipa do Núcleo de Ação Social Escolar que me acolheu desde o primeiro dia. Um agradecimento muito especial à Ana Alice, à Ana Paula, à Bárbara, à Helena, à Rosário e à Sílvia, pelos ensinamentos, pelo carinho e pelo companheirismo e, por fim, pelo excelente exemplo de uma verdadeira equipa de trabalho.

*Ao meu Avô*

## RESUMO

O presente relatório de estágio “Os processos de regulação educativa no Programa Alimentar: um estudo de caso na autarquia de Cascais” relata e analisa o trabalho desenvolvido no âmbito do estágio curricular do Mestrado em Administração Educacional, no Núcleo de Ação Social Escolar.

O relatório analisa as políticas de descentralização e de territorialização da Educação em Portugal e a crescente intervenção municipal em matéria educacional. Caracteriza a instituição de acolhimento e a sua intervenção no domínio educativo, mais especificamente, em três vertentes: a comparticipação das refeições escolares, o fornecimento das refeições escolares e a gestão dos refeitórios e cozinhas escolares. Descreve e comenta, analiticamente, as atividades de estágio em duas áreas de intervenção: o Programa Alimentar e os Auxílios Económicos.

Por último, o relatório apresenta uma investigação de pequena escala sobre os processos de regulação do Programa Alimentar na autarquia de Cascais. O estudo permite um conhecimento aprofundado sobre as estratégias que a autarquia desenvolve para a consecução e regulação eficaz e eficiente das competências educacionais em questão. Os resultados da investigação permitem compreender o dinamismo da ação autárquica e referenciam indícios de uma ação propiciadora da política educativa local.

**Palavras-chave:** Descentralização, municípios, regulação em educação, programa alimentar.

## **ABSTRACT**

The report "The educational regulatory processes in the Food Programme: a case study in the Municipality of Cascais" describes and analyzes the work undertaken during the academic internship period for the Master's Degree in Educational Administration, at the School Social Action Department.

The report analyzes the policies of educational decentralization and territorialization in Portugal and the growing municipal intervention in educational matters. It contextualizes the internship host institution and outlines its intervention in the educational field, on three areas: the subsidization of school meals; the provision of school meals; and the management of school canteens and kitchens. Moreover, it describes and analytically comments on the internship activities in two distinct areas: the Food Programme and the Economic Aid.

Finally, this report presents a small-scale research on Food Programme's regulatory processes in the Municipality of Cascais and it allows an in-depth knowledge on the strategies developed in order to achieve an effective and efficient regulation of educational competencies addressed. The research results allow the understanding of the dynamic action of municipal services and points out the evidences of an intervention which promotes a local educational policy.

**Keywords:** Decentralization, municipalities, educational regulation, food program.

# ÍNDICE GERAL

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	i
<b>RESUMO</b> .....	iii
<b>ABSTRACT</b> .....	iv
<b>ÍNDICE de FIGURAS</b> .....	viii
<b>ÍNDICE de GRÁFICOS</b> .....	viii
<b>ÍNDICE de QUADROS</b> .....	viii
<b>ÍNDICE de ANEXOS (CD-ROM)</b> .....	ix
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I – Enquadramento Teórico: Descentralização e Intervenção Municipal em Educação</b> .....	4
1. <u>Políticas de Descentralização e de Territorialização da Educação: processos de Regulação</u> .....	6
2. <u>Intervenção Municipal em Educação</u> .....	11
<b>CAPÍTULO II – Enquadramento Institucional: O Núcleo de Ação Social Escolar da Câmara Municipal de Cascais</b> .....	17
1. <u>Procedimentos metodológicos utilizados para a caracterização da Câmara Municipal de Cascais</u> .....	18
1.1 Pesquisa documental .....	19
1.2 Observação participante e notas de campo .....	20
1.3 Entrevista semiestruturada .....	21
1.4 Análise de conteúdo .....	22
2. <u>Caracterização do concelho de Cascais</u> .....	23
2.1 Caracterização geográfica .....	23
2.2 Caracterização demográfica .....	23
2.3 Caracterização do território educativo .....	25

3. <u>Caracterização do contexto institucional: a Câmara Municipal de Cascais</u> .....	27
3.1 Organização e funcionamento do Departamento de Educação e Desporto ..	27
3.2 Enquadramento legal da intervenção do Núcleo de Ação Social Escolar ....	29
3.2.1 O Programa Alimentar .....	30
<b>CAPÍTULO III – Estágio: Apresentação e descrição das atividades</b> .....	33
1. <u>Atividades integradas na área de intervenção: Programa Alimentar</u> .....	38
1.1 Gestão administrativa .....	38
1.1.1 Organização da remessa de ofícios de cobrança das refeições escolares .....	38
1.1.2 Organização do arquivo do NASE .....	38
1.2 Supervisão e controlo .....	39
1.2.1 Formação para Colaboradores do Refeitório .....	39
a) Redação do texto de divulgação da Ação de Formação .....	40
b) Divulgação da Ação de Formação .....	40
c) Levantamento de interessados na Ação de Formação .....	40
1.2.2 Ações de monitorização.....	41
d) Visitas periódicas aos refeitórios e cozinhas escolares .....	41
e) Lista de Verificação de Boas Práticas .....	43
f) Participação nas reuniões periódicas com os parceiros fornecedores .....	43
g) Participação nas auditorias externas preconizadas pela empresa auditora.....	45
1.2.3 Projeto de Educação Alimentar .....	46
h) Diagnóstico de Necessidades .....	47
i) Planificação do Projeto .....	48
j) Implementação do Projeto.....	49
k) Avaliação do Projeto .....	51

2. <u>Atividades integradas na área de intervenção: Auxílios Económicos</u> .....	52
2.1 Bancos de Livros Escolares .....	52
2.1.1 Contacto com os Agrupamentos de Escola .....	52
2.1.2 Reunião com o Centro Comunitário de Carcavelos .....	53
2.2 Levantamento sobre o fornecimento de almoços durante a interrupção letiva do Natal (2.º e 3.º CEB e Ensino Secundário) .....	54
2.2.1 Contacto com as escolas sede .....	55
<b>CAPÍTULO IV – Projeto de Investigação: Os processos de regulação educativa no Programa Alimentar: um estudo de caso na autarquia de Cascais</b> .....	56
1. <u>Apresentação e contextualização do tema</u> .....	58
2. <u>Questão e objetivos de investigação e dimensões de análise</u> .....	59
2.1 Questão e objetivos de investigação .....	59
2.2 Dimensões e categorias de análise .....	60
3. <u>Procedimentos metodológicos</u> .....	61
4. <u>Apresentação dos resultados de investigação</u> .....	63
4.1 A Construção do Programa Alimentar .....	63
4.2 A Regulação do Programa Alimentar .....	74
4.3 A Perspetiva dos Atores Locais .....	80
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	87
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	90
<b>ANEXOS</b>	

## ÍNDICE de FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do Relatório de Estágio .....	2
Figura 2 – Técnicas de recolha e análise de dados .....	19
Figura 3 – Atores locais entrevistados .....	22
Figura 4 - Organização das freguesias do concelho de Cascais .....	23
Figura 5 - Organização do Departamento de Educação e Desporto da CMC .....	28
Figura 6 - Núcleos que integram a DIED-CMC .....	29
Figura 7 - Modalidades integradas na ASE (DL n.º 399-A/84) .....	30
Figura 8 – Áreas de atuação do Programa Alimentar .....	63
Figura 9 – IPSS parceiras no Programa Alimentar .....	67
Figura 10 – Rede de atores envolvidos no Programa Alimentar e interação que estabelecem entre si .....	72
Figura 11 - Modalidades que integram a supervisão direta que a autarquia concretiza no âmbito do Programa Alimentar .....	76
Figura 12 – Parceiros auditores .....	78

## ÍNDICE de GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição da população cascalense por grandes grupos etários .....	24
Gráfico 2 - Distribuição da população por freguesia .....	24
Gráfico 3 - Nível de escolaridade da população no concelho de Cascais .....	25
Gráfico 4 - Organização da rede escolar pública do concelho, no ano letivo 2013/2014 .....	26

## ÍNDICE de QUADROS

Quadro 1 - Competências educacionais dos municípios portugueses .....	13
Quadro 2 – Quadro descritivo das atividades de estágio .....	36
Quadro 3 - Cronograma das atividades de estágio .....	37
Quadro 4 – Dimensões e categorias de análise do projeto de investigação .....	60
Quadro 5 - Distribuição da população escolar do JI e EB1 da rede pública do concelho por escalão de ASE, no ano letivo 2013/2014 .....	65

## **ÍNDICE de ANEXOS (CD-ROM)**

- Anexo I – Organização da rede escolar do concelho de Cascais
- Anexo II – Lista de Verificação de Boas Práticas (1.ª versão)
- Anexo III – Lista de Verificação de Boas Práticas (versão atualizada)
- Anexo IV – Plano do Projeto de Educação Alimentar
- Anexo V – Relatório do Projeto de Educação Alimentar
- Anexo VI – Tabela de Bancos de Livros Escolares
- Anexo VII - Reunião Centro Comunitário de Carcavelos
- Anexo VIII – Tabela sobre o Fornecimento das Refeições Escolares na interrupção letiva do Natal
- Anexo IX – Notas de Campo
- Anexo X – Guião das Entrevistas
- Anexo XI – Transcrição da Entrevista à chefe de divisão da DIED
- Anexo XII – Transcrição da Entrevista à coordenadora do NASE
- Anexo XIII – Transcrição da Entrevista à técnica superior responsável pelo Sistema de Gestão de Refeições
- Anexo XIV – Transcrição da Entrevista à gestora de unidade da empresa fornecedora
- Anexo XV – Transcrição da Entrevista à representante da IPSS A
- Anexo XVI – Transcrição da Entrevista à educadora de infância
- Anexo XVII – Transcrição da Entrevista à professora
- Anexo XVIII – Transcrição da Entrevista à encarregada de educação A
- Anexo XIX – Transcrição da Entrevista à encarregada de educação B
- Anexo XX – Categorização das Entrevistas

## INTRODUÇÃO

---

A Administração Educacional, enquanto área disciplinar das Ciências da Educação representa, ao longo de todo o percurso académico, a área de estudo mais desafiante. O particular interesse pelas questões da administração da educação por parte do município e pelos processos de regulação educativa, é consolidado durante o primeiro ano do Mestrado em Administração Educacional, interesse que consequentemente influencia a escolha do tipo de instituição para o desenvolvimento do estágio curricular e do tema a estudar no projeto de investigação.

O estágio curricular decorre no Núcleo de Ação Social Escolar (NASE), integrado no Departamento de Educação e Desporto (DED) da Câmara Municipal de Cascais (CMC), entre setembro de 2013 e junho de 2014. A escolha da instituição para a realização do estágio é motivada pelo facto de ter realizado o percurso escolar no território educativo de Cascais para além da participação em algumas iniciativas educacionais promovidas pela autarquia. Este contacto com as iniciativas camarárias de Cascais, embora numa fase muito inicial do percurso escolar, propicia, já no percurso académico, o desenvolvimento da imagem de uma autarquia ativa e empenhada em fortalecer o território educativo em que operacionaliza a sua intervenção.

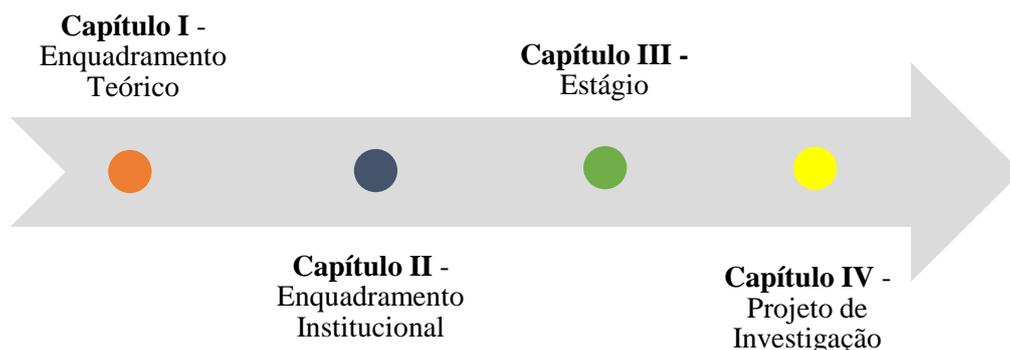
As atividades de estágio centram-se, maioritariamente, na intervenção do município em algumas áreas de atuação inseridas no Programa Alimentar (PA), nomeadamente na comparticipação das próprias refeições escolares, no fornecimento das refeições, e na gestão dos refeitórios e cozinhas dos jardins-de-infância e escolas básicas com 1.º ciclo da rede pública, bem como em projetos orientados para a Educação Alimentar. O estágio possibilita a transposição dos conhecimentos teóricos adquiridos ao longo do percurso académico, para a realidade educacional do concelho de Cascais. Embora esta participação se centre apenas em quatro vertentes de intervenção dos municípios na Educação, o estágio permite, de uma forma geral, uma aproximação ao trabalho desenvolvido por um técnico superior de educação numa autarquia local.

Uma maior participação em atividades relacionadas com o Programa Alimentar influencia, positivamente, a definição do tema de estudo do projeto de investigação. Tal como no estágio curricular, o tema do projeto remete para as competências municipais

em questão, assentando, no entanto, num objeto mais específico - os processos de regulação educativa inerentes à operacionalização do Programa Alimentar.

Todo o trabalho desenvolvido culmina neste relatório de estágio que se encontra estruturado em quatro capítulos, conforme consta na Figura 1.

**Figura 1** – Estrutura do Relatório de Estágio



❖ **Capítulo I – *Enquadramento Teórico: Descentralização e Intervenção Municipal em Educação***

Apresenta o levantamento do quadro teórico e concetual em que assenta o trabalho. O *Enquadramento Teórico* deste relatório destina-se a contextualizar as políticas de descentralização e de territorialização da educação em Portugal, as alterações nos modos e processos de regulação educativa e a crescente intervenção municipal na educação. A pesquisa e leitura bibliográfica permitem a construção de um quadro teórico que conduz e enquadra o trabalho desenvolvido no decorrer do estágio e durante o projeto de investigação.

O capítulo encontra-se organizado em dois subcapítulos: 1. *Políticas de Descentralização e de Territorialização da Educação: processos de Regulação*; e 2. *Intervenção Municipal em Educação*.

❖ **Capítulo II – *Enquadramento Institucional: O Núcleo de Ação Social Escolar da Câmara Municipal de Cascais***

Apresenta e contextualiza os procedimentos metodológicos utilizados para conhecer a instituição de acolhimento do estágio e sua ação bem como para desenvolver o projeto de investigação. Seguidamente, caracteriza o território de Cascais na sua

vertente geográfica, demográfica e educacional. Por último, contextualiza a instituição onde decorre o estágio curricular, partindo de uma organização mais ampla da autarquia, passando pelo enquadramento do Departamento de Educação e Desporto e convergindo na atuação do Núcleo de Ação Social Escolar.

❖ **Capítulo III – O Estágio: Apresentação e descrição das atividades**

Apresenta e descreve as tarefas desenvolvidas enquanto estagiária, organizadas de acordo com duas áreas de intervenção e correspondentes aos seguintes subcapítulos: 1. *Atividades relacionadas com a área de intervenção: Programa Alimentar* e 2. *Atividades relacionadas com a área de intervenção: Auxílios Económicos*.

❖ **Capítulo IV – Projeto de Investigação: Os processos de regulação educativa no Programa Alimentar: um estudo de caso na autarquia de Cascais**

Enquadra e descreve o projeto de investigação desenvolvido neste relatório de estágio. Primeiramente apresenta e contextualiza o tema, bem como o paradigma e o *design* de investigação. Segue-se a explicitação da questão de investigação e dos objetivos e dimensões de análise, assim como do quadro metodológico utilizado na recolha e tratamento dos dados. O capítulo encerra com a apresentação e discussão dos resultados obtidos com o estudo, atendendo ao quadro teórico e concetual expresso no Capítulo I deste relatório.

A terminar são apresentadas as *Considerações Finais* que englobam uma retrospectiva do trabalho desempenhado durante o período de estágio dando ênfase ao seu forte contributo para o desenvolvimento pessoal e profissional, e uma sintetização das conclusões resultantes do projeto de investigação.

# **CAPÍTULO I**

---

## **ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

## Descentralização e Intervenção Municipal em Educação

---

O presente capítulo - *Enquadramento Teórico* - introduz e contextualiza o objeto de estudo no presente relatório de estágio, recorrendo a um levantamento de conceitos teóricos considerados de referência – *descentralização e territorialização da educação, regulação e intervenção municipal em educação*. A pesquisa bibliográfica e a produção de fichas de leitura permitem a construção do quadro teórico e concetual que conduz o trabalho desenvolvido durante o período de estágio, bem como o projeto de investigação que assenta nos processos de regulação local do Programa Alimentar.

No primeiro subcapítulo - 1. *Políticas de Descentralização e de Territorialização da Educação: processos de Regulação* – tornou-se impreterível analisar o conceito de *política pública* para contextualizar as políticas de descentralização e de territorialização da educação, em Portugal. Analisam-se, de seguida, os novos modos e processos de regulação educativa, nomeadamente os conceitos de *multirregulação e microrregulação local*.

No segundo subcapítulo - 2. *Intervenção Municipal em Educação* – contextualiza-se historicamente a evolução da intervenção dos municípios portugueses no domínio educativo. Concedendo especial ênfase a uma competência legal em particular - o serviço de alimentação escolar - enquadra-se a abertura da prestação do serviço público a entidades externas, bem como os motivos pelos quais esta modalidade se tem vindo a afirmar presentemente nas políticas municipais.

## **1. Políticas de Descentralização e de Territorialização da Educação: processos de Regulação**

A elucidação do conceito de *política pública* viabiliza o desenvolvimento de outros conceitos-chave essenciais neste relatório, tais como a *descentralização* e a *territorialização* enquanto processos políticos de reorganização do papel do Estado e na Educação e da alteração dos seus modos de *regulação* na Educação. Com base no contributo de Thoening (2004), política pública “designa as intervenções de uma autoridade investida de um poder público e de legitimidade governamental sobre um domínio específico da sociedade ou do território” (Cruz, 2012: 18, citando Thoening, 2004: 326). Segundo Muller (2000), “as políticas públicas constituem, assim, um nível privilegiado de interpretação específica da atividade política, onde o que está em causa não é a capacidade do Estado impor uma ordem política global, mas sim de resolver problemas” (Barroso, 2006a: 11-12, citando Muller, 2000: 191).

O enquadramento histórico das políticas públicas educativas é caracterizado por um período evolutivo do qual emerge uma transformação da Administração Pública, que culminou na descentralização dos poderes centrais, na recomposição do papel do Estado e na redefinição dos modos de regulação, nomeadamente educativa. Cruz (2012) reflete, na sua Tese de Doutoramento, sobre os momentos mais estruturantes da história da análise das políticas públicas educativas, debruçando-se sobre o intervalo entre o final da década de 1960 e o início de 1970 como uma primeira etapa da transformação das políticas educativas (Cruz, 2012: 39-40, citando Duran, 2004: 236-238). Partindo da sua análise, este período foi assinalado por uma descredibilização do *Estado-Providência*. Face à progressiva fragilização da conceção de Estado que imperava, verificou-se uma quebra no consenso social em que se baseava o “Estado Educador” (Barroso, 2013: 16). Revelando-se incapazes de dar resposta aos problemas do sistema educativo, as autoridades centrais tenderam a abdicar de parte das funções administrativas, redistribuindo competências e estabelecendo compromissos locais, segundo os princípios de uma “nova gestão pública” (CNE, 2012: 232; Cruz, 2012: 40). Esta transformação conduziu à “emergência de um Estado regulador que intervém mais indiretamente que diretamente [e] (...) que age mais em interação com os atores não estatais do que com os estatais”, transformando, assim, as políticas públicas (Cruz, 2012: 40, citando Hassenteufel, 2008: 15-16) e o papel do Estado, na sua função de prestador do serviço público (Barroso, 2013: 17). O seu papel enquanto interventor

direto é diminuído, dando lugar ao de “garante da coesão nacional e da equidade da oferta educativa” (Barroso, 2013: 17).

Simultaneamente, fenómenos como a globalização e a integração europeia são apontados por Cruz (2012: 43) como estruturantes de um segundo momento da transformação das políticas educativas. Corroborando esta ideia, o Conselho Nacional de Educação, na sua obra *Estado da Educação* (2012), defende que, nas últimas décadas, se tem vindo a verificar uma crescente “transnacionalização das políticas educativas, impulsionadas por poderosas organizações internacionais” (CNE, 2012: 231). Consequentemente, a descentralização e a territorialização das políticas educativas ganharam importância na agenda científica nacional e internacional (Cruz, 2012: 41; CNE, 2012: 230), tendo-se assinalado um aumento do número de estudos centrados no tema.

Na ótica de Pinhal (2012), descentralização significa a transferência “[d]o poder de decisão para instâncias regionais ou locais e [implica] diretamente os principais interessados no sucesso do sistema (...) nomeadamente as escolas, os pais e as autarquias locais” (Pinhal, 2012: 24). No caso português, esta intenção é expressa na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), onde diz que este “(...) organiza-se de forma a descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido comunitário e níveis de decisão eficientes” (LBSE, 1986, Artigo 3.º, alínea g).

Barroso (2013), apoiando-se no contributo de outros autores para discutir a distância entre as lógicas descentralizadoras e a ação política do Estado, defende que a descentralização enquanto processo administrativo “constitui um processo de «auto-limitação», totalmente decidido e controlado pelo Estado” (Barroso, 2013: 20). Na visão do autor, o Estado, face ao aumento dos problemas sociais e à diminuição da sua capacidade interventiva, “(...) devolve as «táticas» mas conserva as «estratégias»” (Barroso, 2013: 20). Destaca, por isso, que a defesa das políticas de descentralização dos poderes centrais procura a consecução dos seguintes objetivos: “aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica” (Barroso, 2013: 17).

Nesta lógica argumentativa, vários autores consideram ser mais adequado falar de territorialização das políticas públicas e da administração da educação, para discutir “as diversas e bastante diferentes modalidades de incremento da intervenção local em matéria educativa” (Pinhal, 2014: 8).

Segundo Barroso (2005a), o conceito de territorialização, embora difuso, significa

“(…) uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política” (Barroso, 2005a: 140).

O autor defende que a territorialização das políticas educativas não deve ser reduzida à sua dimensão jurídico-administrativa, nem tão pouco a uma premissa de modernização da Administração Pública, dada a complexidade da relação política gerada entre as instâncias central e local (Barroso, 2005a: 140). Ora, assumindo-se como mais do que um processo técnico e administrativo com vista à garantia da administração da educação, a descentralização e a territorialização revelam-se “formas políticas de organização do Estado” (Cruz, 2012: 41).

Na perspetiva de Pinhal (2012: 271-272), a territorialização deve representar a existência de políticas educativas de território que não coloquem em causa o papel do Estado enquanto instância reguladora da coesão nacional, mas que integrem em parceria as comunidades locais. Assentes neste tipo de ação que Pinhal (2012) denomina de “territorialização de base comunitária”, o local será capaz de produzir políticas próprias, dentro dos limites da lei, marcadas por uma conceção e execução autónomas (Pinhal, 2012: 273; 2014: 10). O autor afirma, noutro trabalho, que “(…) os órgãos das autarquias locais são as verdadeiras charneiras do desenvolvimento local” (Pinhal, 2003: 15). Nesse sentido, Louro e Aires Fernandes (2004) afirmam que se registam atualmente tentativas da parte destes órgãos em definir políticas educativas próprias e de construir dinâmicas relevantes em colaboração com outros parceiros educativos (Louro & Aires Fernandes, 2004: 277). Cabe, por isso, ao Estado, outrora no centro das políticas educativas, um papel mais sólido ao nível da regulação e do controlo (Cruz, 2012: 40), cujas funções passam a ser as de negociação, financiamento e avaliação dos resultados do sistema educativo (Louro & Aires Fernandes, 2004: 275).

No mesmo seguimento, Sousa Fernandes (2000) argumenta que “O desenvolvimento de formas locais de colaboração e de permuta já em curso diretamente entre escolas e municípios (...) constitui um caminho a percorrer para a construção de uma política educativa local e para uma relação mais equilibrada com a administração” (Sousa Fernandes, 2000: 36). Face a esta complexidade de relações, é imperativo perspetivar a política educativa como ação pública local multirregulada (Barroso, 2013: 24). Esta premissa inspirou o autor a desenvolver o conceito de “ordem educativa territorial”, na qual são contemplados os vários níveis de ação pública e os diversos atores educativos. Ultrapassando as barreiras entre o transnacional, o nacional e o local, o autor considera que seja fundamental articular “(...) diferentes saberes, poderes e legitimidades” (Barroso, 2013: 24).

A descentralização e a territorialização representam, neste estudo, medidas potenciadoras do território educativo como um espaço onde se presencia uma multiplicidade de níveis de regulação. Barroso (2006a) referencia o conceito de regulação como polissémico, dizendo respeito “(...) aos modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores”, mas também “(...) aos modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam” (Barroso, 2006a: 12). Segundo o mesmo, a elucidação do conceito de regulação torna-se mais evidente com o desenvolvimento da teoria dos sistemas. A regulação passa a ser vista como fundamental para o equilíbrio de um sistema, já que permite identificar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir ordens aos órgãos executores (Barroso, 2005b: 728). A regulação dos sistemas sociais é definida por Bauby (2002) como o “modo de ajustamento (...) de uma pluralidade de ações e seus efeitos que permitem assegurar o equilíbrio dinâmico de sistemas instáveis (...). [Esta] resulta do facto de que as regras não podem prever tudo e por isso devem ser interpretadas (...)” (Barroso, 2005b: 730, citando Bauby, 2002: 15).

A ideia de que as políticas públicas devem ser restringidas aos espaços nacionais é excluída, dando lugar a uma abertura das mesmas a escalas como o transnacional e o local (Cruz, 2012: 26, citando Hassenteufel, 2008: 18). Estas três escalas, embora diferentes, mas complementares, representam os espaços de regulação das políticas públicas em educação. É neste contexto que Barroso (2006b) refere que a regulação do sistema educativo resulta principalmente de uma “regulação das regulações” (Barroso,

2006b: 64), fazendo sentido recorrer ao termo multirregulação, dada a diversidade de níveis de regulação e controlo que se evidenciam no sistema educativo nacional.

Face às normas nacionais, Barroso (2006b) refere que os atores educativos locais procedem “a um complexo jogo de estratégias, negociações e ações (...), pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente” (Barroso, 2006b: 56). O município é, então, perspetivado pela administração central como uma instância que regula o território educativo local sob o controlo central (Cruz, 2012: 42). A este processo, resultante da interação e compromisso entre os vários atores, Barroso (2006b) denomina de microrregulação local, comprovando desta forma, que a regulação do sistema educativo implica um “complexo sistema de coordenações com diferentes níveis, finalidades, processos e atores, interagindo entre si (...) segundo racionalidades, lógicas, interesses e estratégias distintas” (Barroso, 2006b: 60).

Atendendo a esta diversidade de espaços de microrregulação local, o autor defende que é esta que cria “(...) as possibilidades e potencialidades da territorialização das políticas educativas” (Barroso, 2013: 24). Neste contexto, destaca o reconhecimento de alguns processos de regulação local, formais e informais, como é o caso dos TEIP ou dos Conselhos Municipais de Educação, numa lógica de participação local descentralizada e autónoma (Barroso, 2006b: 59).

A evolução da intervenção dos municípios portugueses em educação concedeu-lhes, por isso, o reconhecimento como instâncias detentoras de um papel preponderante “no movimento de territorialização das decisões públicas” (Pinhal, 2012: 21) e como espaços intermédios de regulação educativa (Barroso & Dutercq, 2005: 36).

## **2. Intervenção Municipal em Educação**

As autarquias locais portuguesas “são pessoas coletivas públicas de população e território, dotadas de autonomia administrativa e financeira relativamente ao poder central”, que têm como responsabilidade a satisfação de necessidades públicas e a intervenção num vasto conjunto de atribuições (Pinhal, 2006: 102-103). O atual enquadramento do município, enquanto instância de poder local, foi validado, de acordo com Neto-Mendes (2007: 3), pela instauração do regime democrático, pela aprovação da Constituição de 1976 e, ainda, pela Lei das Finanças Locais. Estes instrumentos atribuíram aos municípios a legitimidade para intervirem no “desenvolvimento local e na definição de boa parte do quadro de vida das populações” (Pinhal, 2012: 21).

Impulsionada pela Lei de Bases do Sistema Educativo, em conformidade com os diplomas anteriores, os últimos trinta e cinco anos registaram uma grande evolução ao nível da participação das autarquias em Educação (Sousa Fernandes, 1996: 117). O quadro legal ditou o caminho da reforma educativa, no sentido em que previa a desconcentração do Ministério da Educação, a descentralização das estruturas educativas e a participação da comunidade local nos estabelecimentos de educação e ensino da rede pública (Pinhal, 2012: 29). Todavia, a intervenção dos vários níveis de administração da educação só foi regulamentada numa fase posterior à publicação da LBSE.

É no final dos anos 90, através do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que, de acordo com o autor, se estabelecem algumas iniciativas que poderiam alterar o panorama em questão (Pinhal, 2003: 9; 2012: 32). Em 1999, regista-se um aumento do leque de competências autárquicas e consolidam-se competências já atribuídas anteriormente.

Dez anos depois, o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, introduz um maior avanço na regulamentação das competências educacionais, embora, na opinião de Pinhal (2003: 9-10), este avanço tenha dependido de algumas competências já regulamentadas, como a elaboração da carta educativa concelhia, a comparticipação na Ação Social Escolar e a realização de um contrato com os municípios que demonstraram interesse na gestão do pessoal não docente do EB e da educação pré-escolar.

O Quadro 1 esquematiza, na página seguinte, o conjunto de competências dos municípios em educação até à data da publicação deste relatório. Recorrendo ao quadro elaborado por Pinhal (2012: 254), procedeu-se a uma adaptação e atualização das competências municipais em educação, com base nos três domínios estabelecidos pelo autor<sup>1</sup>. Sobre estas matérias, o autor deixa a seguinte nota:

“A crescente intervenção municipal na área da educação e da formação não é uma decorrência direta e linear da evolução da legislação sobre a administração do sistema educativo. Antes pelo contrário, a legislação pareceu ir sempre «a reboque» de experiências que, entretanto, os agentes locais, designadamente os municípios, já iam levando a cabo” (Pinhal, 2006: 104).

Pinhal (2012) referencia a capacidade de muitos municípios ultrapassarem as competências que lhes são delegadas e fomentarem iniciativas próprias na área da educação, indo, na opinião de Sousa Fernandes (1996), “bastante mais além dos níveis de ensino que tradicionalmente lhes eram adjudicados” (Sousa Fernandes, 1996: 119). Pinhal (2003) acrescenta ainda que as Câmaras Municipais têm desenvolvido “(...) dinâmicas relevantes e relativamente consistentes (...)” no campo da sua intervenção educativa, seguindo, por isso, um destes dois caminhos: por um lado, operacionalizando as competências à sua responsabilidade, delegadas pelo sistema e com vista a complementar o papel do Estado, no entanto, não descurando as lógicas do sistema educativo nacional; por outro, idealizando políticas educativas próprias, colaborando com outros parceiros locais numa lógica de autonomia face ao sistema nacional (Pinhal, 2003: 13).

---

<sup>1</sup> Organizados por Pinhal (2012: 254) no livro de publicação da sua Tese de Doutoramento.

**Quadro 1 - Competências Educacionais dos Municípios Portugueses**

<b>Domínio</b>	<b>Competências</b>	<b>Fontes Legais</b>
<b>1. Competências associadas com o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de educação e ensino</b>	Assegurar os transportes escolares a alunos a frequentar os 1.º, 2.º e 3.º CEB e Ensino Secundário.	DL n.º 299/84 DL n.º 13/2006 (alterado pela Lei n.º 5/2013 DL n.º 186/2008 DL n.º 176/2012
	Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e que foram deslocados do seu local de residência – ASE	DL n.º 399-A/84
	Comparticipar, no domínio da Ação Social Escolar, as crianças a frequentar os JI e os 1.º, 2.º e 3.º CEB.	DL n.º 399-A/84 DL n.º 144/2008 Lei n.º 75/2013
	Gerir as Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) do 1.º CEB.	DL n.º 144/2008 Despacho n.º 9265-B/2013
	Assegurar a Componente de Apoio à Família (CAF) do 1.º CEB.	DL n.º 144/2008 Despacho n.º 9265-B/2013
	Assegurar as Atividades de Animação e Apoio à Família (AAAF) nos JI.	Despacho n.º 9265-B/2013
<b>2. Competências associadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços</b>	Construir, apetrechar e manter os JI e as escolas com 1.º CEB (manutenção partilhada, em alguns casos, com Juntas de Freguesia, desde 2013).	DL n.º 147/97 DL n.º 7/2003 Lei n.º 75/2013
	Gerir o parque escolar dos 2.º e 3.º CEB.	DL n.º 144/2008
	Assegurar a gestão dos refeitórios dos JI e escolas com 1.º CEB – Ação Social Escolar	DL n.º 399-A/84
	Gerir o pessoal não docente dos JI e dos 1.º, 2.º e 3.º CEB (algumas autarquias contratualizaram apenas alguns níveis de ensino).	DL n.º 144/2008 (alterado pelo DL n.º 224/2009) Lei n.º 75/2013
<b>3. Competências associadas com a conceção e o planeamento do sistema educativo local</b>	Criar Conselhos Municipais de Educação.	DL n.º 7/2003 (alterado pela Lei n.º 41/2003 e pelo DL n.º 6/2012)
	Elaborar a carta educativa do concelho.	DL n.º 7/2003
	Intervir, como parte, na celebração de contratos de autonomia das escolas.	DL n.º 7/2003 Lei n.º 75/2013
	Propor e dar parecer sobre a constituição de agrupamentos de escolas.	DL n.º 7/2003
	Participar nos conselhos gerais de escola.	DL n.º 75/2008
	Implementar o Programa Escola a Tempo Inteiro	Despacho n.º 9265-B/2013

Entre a operacionalização de competências e a construção de políticas educativas próprias, os municípios assumem-se como instâncias de regulação intermédia da educação (Barroso & Dutercq, 2005: 36). As suas intervenções educacionais originam possíveis polos de microrregulação local, pela forma como interpretam as normas reguladoras nacionais e como as transformam na sua aplicação em cada local (Barroso, 2006b: 57). Nesse sentido, Neto-Mendes (2007: 14) adverte para a emergência de um Município-Educador, para destacar o aumento da visibilidade das instâncias de poder local em matéria educacional.

É importante referir que, atualmente, os municípios, com uma intenção clara de desenvolver iniciativas próprias na área da educação, estabelecem relações estreitas com parceiros especializados, visando a melhoria da prestação de determinados serviços públicos que competem aos primeiros. Este tipo de parceria é mais visível em dois domínios, que representam duas das competências educacionais atuais das Câmaras Municipais – a gestão das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) e o fornecimento das refeições escolares. De acordo com Neto-Mendes (2007), os municípios conduzem duas das lógicas que se seguem: 1) subcontratam fornecedores externos, selecionados por si, com quem contratualizam o fornecimento de determinado serviço, recorrendo a organizações com fins lucrativos – orientados por uma lógica de mercado; ou 2) optam por entidades parceiras sem fins lucrativos, para fornecer esse serviço, nomeadamente IPSS, associações de pais, associações culturais, entre outras – orientados por uma lógica comunitária (Neto-Mendes, 2007: 13).

Martins (2007) detetou a emergência destas políticas em alguns dos municípios estudados na sua Tese de Doutoramento. Segundo o autor, frisando o serviço de alimentação escolar que maior importância adquire neste relatório, os municípios procedem a uma “empresarialização de «partes» cada vez maiores dos vários subsistemas educativos” (Martins, 2007: 423-424). Tal procedimento acontece, na opinião de Trüninger et al (2012), numa tentativa de colmatar a falta de recursos do município, abrindo a possibilidade de concessionar a prestação de serviços públicos, competindo aos municípios “o acompanhamento local do funcionamento do serviço bem como a fiscalização do cumprimento de normas aplicáveis” (Trüninger et al, 2012: 19). Os municípios seguem esta via quando acreditam num agente com maior aptidão e recursos, quer humanos, quer financeiros, capaz de desempenhar o serviço público em questão com maior eficácia. Para além de procurar uma maior eficácia no serviço que é

prestado, Rodrigues (2005) refere que a opção por recorrer a uma entidade externa remete ainda para a melhoria da eficiência, o aumento da qualidade dos serviços e uma maior satisfação e participação dos destinatários destes serviços.

Tendo em consideração o envolvimento de múltiplos atores educativos e respetiva regulação e controlo que os mesmos exercem no sistema educativo local, pode-se falar de multirregulação, tal como Barroso (2006b: 64) a caracteriza. Esta ideia é corroborada, por um lado, quando se assiste à regulação que o poder central exerce sobre as instâncias da administração regional, mas principalmente local, e por outro lado, quando se assiste à regulação que os próprios municípios exercem sobre estes parceiros externos de que se faz referência. Os referenciais assumem, neste tema, uma importância fundamental, no sentido em que regulamentam, regulam e controlam a operacionalização e a prestação dos serviços públicos em questão, revelando-se por isso instrumentos de regulação educativa.

Em síntese, as temáticas abordadas informam e conduzem todo o trabalho desenvolvido no relatório de estágio. Esta estruturação do quadro teórico revela-se pertinente, tendo em conta que o estágio se desenvolve no Núcleo de Ação Social Escolar da Câmara Municipal de Cascais e que o objeto do projeto de investigação incide nos processos de regulação do Programa Alimentar.

**CAPÍTULO II**

---

**ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL**

## **O Núcleo de Ação Social Escolar da Câmara Municipal de Cascais**

---

O Capítulo II – *Enquadramento Institucional* - destina-se a caracterizar o contexto e a ação da instituição onde decorreu o estágio curricular do Mestrado. Está organizado em torno de três subcapítulos: 1. *Procedimentos metodológicos utilizados para a caracterização da Câmara Municipal de Cascais*; 2. *Caracterização do concelho de Cascais*; e 3. *Caracterização do contexto institucional: a Câmara Municipal de Cascais*.

No primeiro subcapítulo faz-se o levantamento das técnicas e procedimentos metodológicos utilizados no dia-a-dia do estágio. Este levantamento facilitou a aquisição de competências para pesquisar e estudar as temáticas que compõem o quadro teórico apresentado no Capítulo I. Facilitaram, ainda, o conhecimento aprofundado da atuação da Câmara Municipal de Cascais, mais especificamente do Departamento de Educação e do Núcleo de Ação Social Escolar, em matéria de Programa Alimentar.

No segundo subcapítulo caracteriza-se o concelho de Cascais na sua dimensão geográfica, demográfica e, essencialmente, educativa. Este ponto procura primeiramente contextualizar e enquadrar espacialmente o concelho em questão, bem como a população residente no que diz respeito às faixas etárias e ao seu nível de escolaridade. Apresenta seguidamente, de forma breve, a rede escolar pública do concelho.

Por fim, o terceiro subcapítulo destina-se a caracterizar a Câmara Municipal de Cascais, enquanto instância local que intervém em Educação, focando-se na contextualização legal das competências relacionadas com o Programa Alimentar, operacionalizadas pelo Núcleo de Ação Social Escolar.

## **1. Procedimentos metodológicos utilizados para a caracterização da Câmara Municipal de Cascais**

O percurso investigativo deste relatório de estágio concretiza-se de forma faseada e estruturada, tal como defende Afonso (2014: 48). A escolha da instituição de estágio representa a primeira fase do processo descrito neste capítulo, sendo que a aprovação e aceitação para a realização do estágio curricular marcam o seu início. A revisão bibliográfica e a produção de fichas de leitura de aprofundamento das questões teóricas centrais no presente relatório - a descentralização e a territorialização da Educação e a crescente ação dos municípios no campo educativo - representam exercícios desenvolvidos ao longo de todo o período de estágio.

Simultaneamente, a observação e a análise do contexto de estágio, visando um diagnóstico da instituição - o Núcleo de Ação Social Escolar, marcam a segunda fase deste trabalho. Através da participação no quotidiano da autarquia, mais propriamente nos processos de operacionalização das competências municipais relacionadas com a Ação Social Escolar, acede-se ao acervo documental da instituição e a um conjunto de informações recolhidas através de diferentes técnicas de pesquisa. Para além da pesquisa documental, mobiliza-se a observação participante (notas de campo) e a entrevista semiestruturada. A observação adota um carácter de utilização permanente ao longo do estágio, ao invés da entrevista semiestruturada que é utilizada em momentos específicos do percurso investigativo. A análise de conteúdo revela-se como a técnica de análise de dados mais pertinente, já que permite a categorização dos dados obtidos através das técnicas de recolha de dados.

A investigação enquadra-se numa abordagem qualitativa que se caracteriza por agrupar várias estratégias de investigação utilizadas para a recolha de dados qualitativos complexos, descritivos e detalhados (Bodgan & Biklen, 1994: 16). A abordagem à investigação é feita em função dos indivíduos num contexto natural e representativo do que o investigador pretende estudar. Nesse sentido, o estudo aqui retratado assume contornos naturalistas, mais especificamente do tipo descritivo, uma vez que não se pretende a manipulação dos dados mas sim a obtenção das representações tal como elas se apresentam para os investigados e a descrição das mesmas num formato narrativo (Afonso, 2014: 43). Assenta num estudo de caso, centrando-se este, de acordo com Afonso (2014), “(...) na natureza do objeto e não na opção metodológica”, sendo, por

isso, dado enfoque ao que é “(...) particular, específico e único” (Afonso, 2014: 74). A fim de completar a noção que apresenta de estudo de caso, Afonso (2014) remete para a definição de Bassey (1999) que refere que um estudo de caso em educação circunscreve uma situação singular, focando-se em “(...) facetas interessantes de uma atividade, programa, instituição ou sistema, em contextos naturais (...)” (Afonso, 2014: 74, citando Bassey, 1999: 58).

Neste processo recorre-se, portanto, a um vasto leque de técnicas metodológicas, representadas na Figura 2 e especificadas nas páginas que se seguem.

**Figura 2 – Técnicas de recolha e análise de dados**



### **1.1 Pesquisa documental**

A pesquisa documental, denominada, pelo autor, de pesquisa arquivística, é uma metodologia que permite ao investigador recolher os dados através de processos que não envolvam a recolha direta de informação, junto de sujeitos investigados (Afonso, 2005: 88, citando Lee, 2003: 15). Consiste na utilização de informação que consta em documentos anteriormente elaborados, a fim de responder às questões de investigação enunciadas (Afonso, 2014: 93). O autor distingue a natureza destes documentos, tipificando-os em documentos oficiais, públicos e privados. Os primeiros consistem “num registo da atividade quotidiana da administração educacional” e englobam “toda a documentação dos arquivos das organizações escolares ou educativas” e “registos estatísticos” (Afonso, 2014: 94). Os documentos públicos dizem respeito a todos os arquivos da comunicação social, propaganda política, associativa ou sindical. Finalmente, os privados têm um carácter mais restrito, no sentido em que se referem a documentação arquivística de empresas, partidos políticos, escolas particulares e associações científicas.

No processo investigativo, acede-se a vários documentos que, com base na tipologia de Afonso (2014), podem ser caracterizados como oficiais, uma vez que são cedidos por uma instituição pública educativa, como é o caso da autarquia de Cascais. A consulta destes documentos permite enriquecer o Capítulo II, mais particularmente o subcapítulo 2., bem como os resultados do projeto de investigação, dado que são disponibilizados documentos de variadas índoles, nomeadamente a Carta Educativa do concelho, documentos de planeamento da ação do NASE, apresentações oficiais, documentos estatísticos, caderno de encargos, acordos de colaboração, entre outros<sup>2</sup>.

## **1.2 Observação participante e notas de campo**

Afonso (2014) caracteriza-a como “particularmente útil e fidedigna, na medida em que a informação obtida não se encontra condicionada pelas opiniões e pontos de vista dos sujeitos (...)” (Afonso, 2014: 98). Quanto ao nível de participação do observador, Estrela (1984) apresenta, entre outras, a metodologia de observação participante. Esta corresponde a todos os exercícios de observação em que o observador participa, de alguma forma, na atividade do observado, não descurando do seu papel enquanto observador (Estrela, 1984: 36). O papel de observador participante é adotado em todos os momentos de observação no âmbito do estágio, dado que é assumida uma dupla postura em simultâneo – a de estagiária e a de investigadora.

Respeitante ao nível de estruturação da observação, Afonso (2014) distingue dois polos. Apesar disso, o mesmo defende que todas as observações são estruturadas, dado que são realizadas em função de objetivos e questões de investigação. Os resultados que advêm das observações assumem, de uma forma geral, o formato de registos escritos pelo investigador, que no caso da observação não-estruturada, designam-se de notas ou diários de campo (Afonso, 2014: 99). Este instrumento pressupõe um “relato quotidiano da atividade do investigador, geralmente com um caráter reflexivo e prospetivo” (Afonso, 2014: 99).

---

<sup>2</sup> A maior parte destes documentos são inseridos como anexos deste relatório ou aconselhados como fonte de consulta.

Bodgan e Biklen (1994) partilham da mesma conceção, quando referem o seguinte:

“as notas de campo consistem em dois tipos de materiais. O primeiro é descritivo, em que a preocupação é a de captar uma imagem por palavras do local, pessoas, ações e conversas observadas. O outro é reflexivo - a parte que apreende mais o ponto de vista do observador” (Bodgan & Biklen, 1994: 152).

Todas as observações realizadas em contexto de estágio são registadas sob o formato de notas de campo<sup>3</sup>. Procura-se transpor a realidade observada para um registo escrito analisando-o posteriormente mediante uma abordagem reflexiva.

### **1.3 Entrevista semiestruturada**

A entrevista é considerada, por Ruquoy (1997: 89), o instrumento mais adequado no estudo de sistemas, representações e valores intrínsecos a um indivíduo. É, por isso, a técnica de recolha de dados mais frequentemente utilizada em investigação naturalista, tal como a apresenta Afonso (2014: 104). Esta consiste, na visão do autor, numa “interação verbal entre o entrevistador e o respondente” e pode ser distinguida, com base no seu grau de estruturação, em entrevista estruturada, não estruturada e semiestruturada (Afonso, 2014: 104). Nesse sentido, recorrendo a esta tipologia, as entrevistas realizadas com o objetivo de obter informações e representações junto da comunidade educativa e da autarquia local, podem ser inseridas no tipo semiestruturado. Estas assumem-se como um formato intermédio entre as entrevistas estruturadas e as entrevistas não estruturadas, uma vez que pressupõem uma organização em torno de objetivos e questões ou tópicos, não sendo, no entanto, essa organização um obstáculo a um discurso livre da parte do respondente.

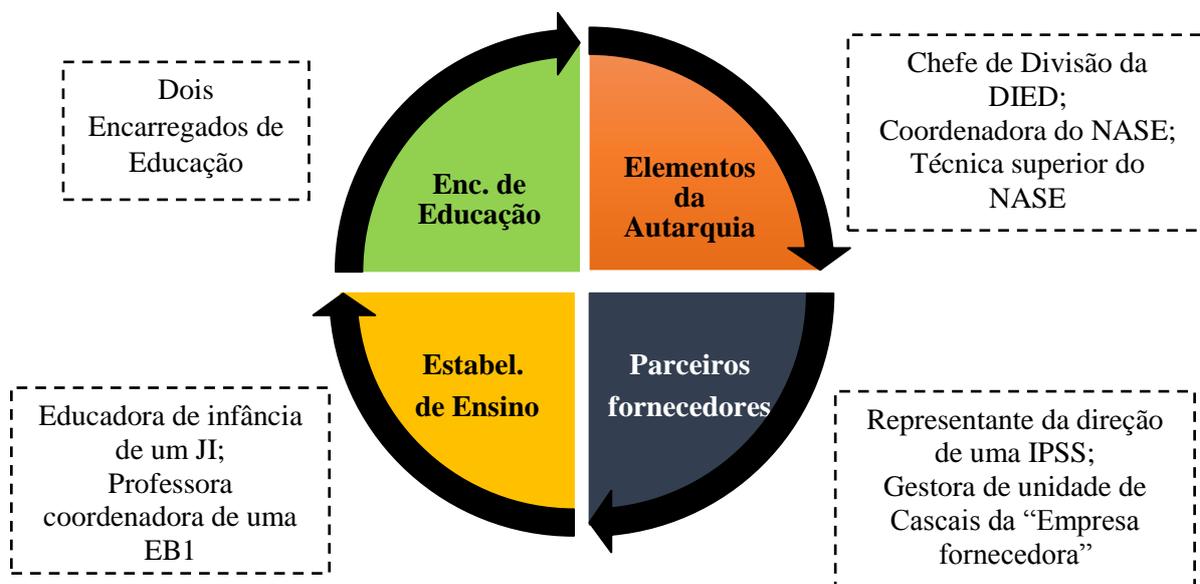
Segundo Afonso (2014), as entrevistas semiestruturadas obedecem “a um guião que deve ser construído a partir das questões de pesquisa e eixos de análise do projeto de investigação” (Afonso, 2014: 106). Esta premissa é levada em consideração, uma vez que é desenvolvido um guião<sup>4</sup> que apoia a recolha de informação no momento de entrevista aos nove intervenientes educativos envolvidos no PA. Estes elementos são apresentados na Figura 3 sendo, numa fase posterior do relatório, justificada a intencionalidade da escolha destes elementos em particular.

---

<sup>3</sup> Consultar Anexo IX - Notas de Campo (CD-ROM).

<sup>4</sup> Consultar Anexo X – Guião de Entrevistas (CD-ROM).

**Figura 3** – Atores locais entrevistados



#### **1.4 Análise de conteúdo**

Terminado o processo de recolha de informações, importa proceder ao seu tratamento e análise. Segundo Afonso (2014), a análise e interpretação de informação qualitativa “(...) é um processo (...) ambíguo, moroso e reflexivo, [construindo-se] e consolida[ndo]-se à medida que os dados vão sendo organizados e trabalhados” (Afonso, 2014: 126). Neste relatório de estágio opta-se por organizar primeiramente os dados recolhidos através da pesquisa documental e da observação participante, sob a forma de notas de campo utilizadas ao longo de todo o processo investigativo. Relativamente à entrevista, as informações obtidas são categorizadas em função de uma grelha de categorização<sup>5</sup>, possibilitando a organização dos dados, visando uma maior profundidade analítica. Por fim, após terem sido categorizados os dados, procede-se à apresentação dos resultados suportada pela fundamentação teórica e concetual expressa no *Capítulo I – Enquadramento Teórico*.

<sup>5</sup> Consultar Anexo XX – Categorização das Entrevistas (CD-ROM).

## **2. Caracterização do concelho de Cascais**

### **2.1 Caracterização geográfica**

O concelho de Cascais situa-se na Área Metropolitana de Lisboa (AML), fazendo fronteira com os concelhos de Sintra e Oeiras. Por exigência da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, as freguesias do concelho sofrem uma reorganização. A Figura 4 demonstra a localização geográfica de cada uma das freguesias anteriormente à reorganização administrativa. Atualmente, as freguesias de Estoril e de Cascais encontram-se agrupadas, criando a União de Freguesias de Cascais e de Estoril. O mesmo acontece com as freguesias de Carcavelos e de Parede, tendo sido criada a União de Freguesias de Carcavelos e de Parede. Quanto às restantes freguesias, São Domingos de Rana e Alcabideche, mantêm a organização que inicialmente detinham, uma vez que preenchem os requisitos estabelecidos pela lei.

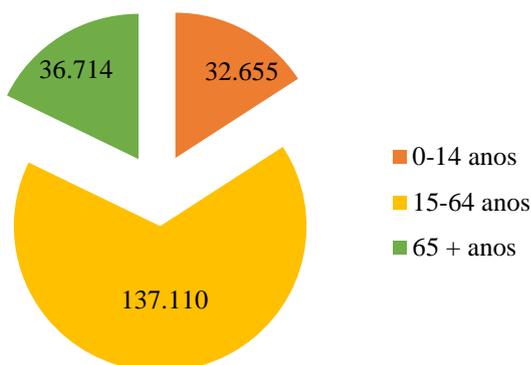
**Figura 4** – Organização das freguesias do concelho de Cascais



### **2.2 Caracterização demográfica**

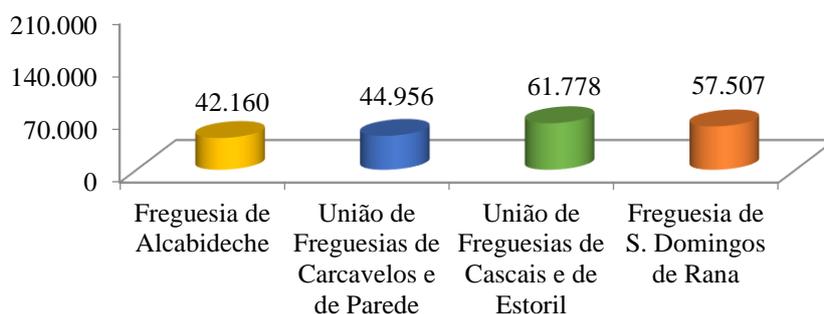
Partindo de dados provenientes dos Censos de 2011, o concelho de Cascais é o 6.º mais populoso do país, com uma população total residente, nesse ano, de 206.479 habitantes. Conforme apresentado no Gráfico 1, a maior parcela da população cascalense insere-se no grupo etário dos 15 aos 64 anos, em número de 137.110 habitantes o que corresponde a 66% da população total. Verifica-se, ainda, que as frações do grupo etário dos 0 aos 14 anos e a dos maiores de 65 anos são representadas, aproximadamente, pelo mesmo valor, assumindo 16 e 18% da população total, respetivamente.

**Gráfico 1** - Distribuição da população cascalense por grandes grupos etários<sup>6</sup>



Os dados disponibilizados pelos Censos 2011 são publicados anteriormente à organização administrativa que contempla as seis freguesias, pelo que a distribuição da população pelo concelho de Cascais é referente a essa mesma organização. No entanto, somam-se os dados das freguesias unificadas, a fim de apresentar uma caracterização demográfica mais real e adequada, tendo em conta a alteração que a Lei n.º 11-A/2013 veio introduzir. Assim sendo, entende-se, pelo Gráfico 2, que atualmente a freguesia que revela o maior número de habitantes é a União de Freguesias de Cascais e de Estoril, com 61.778 habitantes, cerca de 30% da população total residente no concelho; e a que revela menos habitantes, 42.160, é a freguesia de Alcabideche, correspondendo a 20% da população cascalense.

**Gráfico 2** - Distribuição da população por freguesia<sup>7</sup>

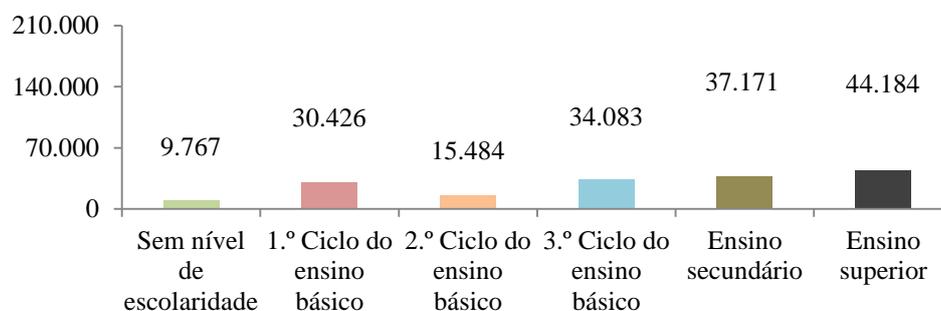


<sup>6</sup> Fonte: Censos de 2011. Consultar: <http://www.pordata.pt/Municipios/Populacao+residente+segundo+os+Censos+total+e+por+grandes+grupos+etarios-22>.

<sup>7</sup> Fonte: Censos de 2011. Consultar: [http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/indicadores/evolucao\\_1970\\_a\\_2011\\_populacao.pdf](http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/indicadores/evolucao_1970_a_2011_populacao.pdf).

No que diz respeito ao nível de escolaridade da população residente no concelho de Cascais, o Gráfico 3 demonstra que os valores mais significativos se referem aos níveis de escolaridade *Ensino Superior* e *Ensino Secundário*, com 44.184 e 37.171 habitantes respetivamente, ou seja, cerca de 21% e 18% da população. De acordo com o III Plano de Desenvolvimento Social de Cascais - 2012-2015 (CMC, 2012: 30), a população de Cascais apresenta níveis de instrução elevados em comparação com outros territórios. Este valor é elevado no contexto da Região de Lisboa, onde a população com o ensino superior apresenta um peso de 17%. Por outro lado, importa salientar que existiam, em 2011, 9.767 pessoas, aproximadamente 5% da população residente, sem qualquer nível de escolaridade.

**Gráfico 3** - Nível de escolaridade da população no concelho de Cascais <sup>8</sup>



### 2.3 Caracterização do território educativo

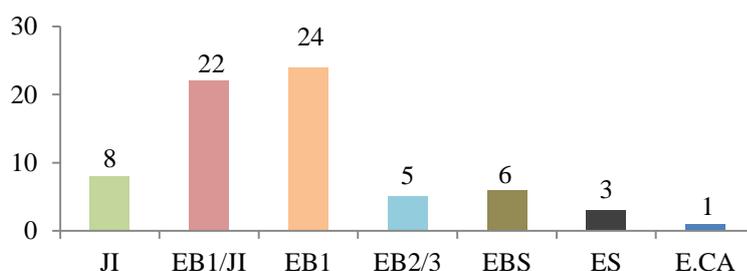
Segundo o documento estatístico referente à rede escolar do ano letivo 2013/2014, cedido pela Divisão de Intervenção Educativa da CMC, frequentavam a rede escolar pública do concelho 20.085 alunos, tendo-se registado, desde o Censos de 2011, um decréscimo de 800 alunos.

O Gráfico que se segue remete para a organização dos estabelecimentos de ensino público de acordo com os vários níveis de ensino, facilitando assim o conhecimento da rede escolar pública do concelho. Com base no Gráfico 4, identificam-se 24 estabelecimentos ao nível do *1.º ciclo do ensino básico*, seguido de 21 estabelecimentos com *1.º ciclo e jardim-de-infância*. Com menos estabelecimentos de ensino destacam-se os níveis de ensino mais avançados, nomeadamente as escolas

<sup>8</sup> Fonte: Censos de 2011. Consultar: <http://www.pordata.pt/Municipios/Populacao+residente+com+15+mais+anos+segundo+os+Censos+total+e+por+nivel+de+escolaridade+completo+mais+elevado-69-258>

básicas e secundárias e as escolas secundárias, com 6 e 3 estabelecimentos no concelho, respetivamente. É importante frisar que existe uma escola privada no concelho que beneficia de um Contrato de Associação com o MEC e cujos apoios são provenientes do poder central, bem como do poder local, neste caso a autarquia de Cascais<sup>9</sup>.

**Gráfico 4** - Organização da rede escolar pública do concelho, no ano letivo 2013/2014



Legenda:

JI – Jardim-de-infância

EB1/JI – Escola básica com 1.º ciclo e Jardim-de-infância

EB1 – Escola básica com 1.º ciclo

EB2/3 – Escola básica com 2.º e 3.º ciclos

EBS – Escola básica e secundária

ES – Escola secundária

E.CA – Escola com Contrato de Associação

Finalizando a caracterização do território educativo cascalense, importa indicar que as escolas representadas no gráfico acima encontram-se distribuídas por 11 Agrupamentos de Escola: Agrupamento de Escolas de Alapraia; Agrupamento de Escolas de Alcabideche; Agrupamento de Escolas de Alvide; Agrupamento de Escolas de Carcavelos; Agrupamento de Escolas de Cascais; Agrupamento de Escolas da Cidadela; Agrupamento de Escolas Frei Gonçalo Azevedo; Agrupamento de Escolas Matilde Rosa Araújo; Agrupamento de Escolas da Parede; Agrupamento de Escolas Ibn Mucana; Agrupamento de Escolas de São João do Estoril; e finalmente, Agrupamento de Escolas Aquilino Ribeiro, que apesar de se localizar no concelho de Oeiras, integra a EB1 de Talaíde, localizada nos limites do concelho de Cascais<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Fonte: Documento estatístico da rede escolar do ano letivo 2013/2014, cedido pela Divisão de Intervenção Educativa da CMC (documento confidencial).

<sup>10</sup> Consultar Anexo I – Organização da rede escolar do concelho de Cascais (CD-ROM).

### **3. Caracterização do contexto institucional: a Câmara Municipal de Cascais**

A organização interna da Câmara Municipal de Cascais (CMC) adota um modelo de estrutura hierárquica, ao abrigo do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, aprovado pelo Despacho n.º 16338/2012, de 21 de dezembro. Constituída por unidades orgânicas nucleares (Direções e Departamentos Municipais), unidades orgânicas flexíveis (Divisões e Unidades) e gabinetes sem equiparação a cargo de dirigente<sup>11</sup>.

A intervenção das várias unidades da Câmara Municipal na sua dimensão social é orientada por um conjunto de indicadores. Expressos no III Plano de Desenvolvimento Social de Cascais - 2012-2015 (CMC, 2012: 59), a autarquia estipulou um conjunto de objetivos e ações que prevê cumprir entre 2012 e 2015<sup>12</sup>. Através de diversas ações em áreas como a saúde, a educação, a habitação, entre outras, a autarquia procura uma valorização e incremento de quatro dimensões: “Igualdade de direitos e não discriminação; Dignidade e reconhecimento; Autonomia e desenvolvimento pessoal; Participação e envolvimento da sociedade civil”, fomentando assim um concelho “inclusivo, solidário, equitativo, saudável, participativo, inovador e aprendizante” (CMC, 2012: 55, 59).

Uma vez que o estágio curricular se realiza no Departamento de Educação e Desporto (DED), mais especificamente na Divisão de Intervenção Educativa (DIED), justifica-se o enfoque neste Departamento e na Educação.

#### **3.1 Organização e funcionamento do Departamento de Educação e Desporto**

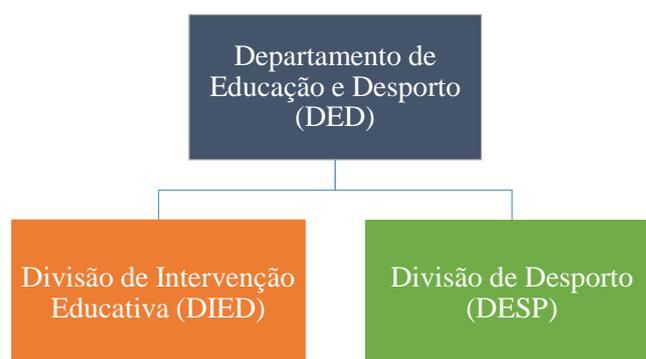
O Departamento de Educação e Desporto pertence atualmente à Direção Municipal de Coesão e Capacitação Social (DMCC) e integra duas Divisões, nomeadamente a Divisão de Intervenção Educativa (DIED) e a Divisão de Desporto (DESP), tal como se pode verificar pela Figura 5.

---

<sup>11</sup> Consultar Organigrama da Câmara Municipal de Cascais, disponibilizado em: [http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/rosm\\_finaldelfim\\_2.pdf](http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/rosm_finaldelfim_2.pdf).

<sup>12</sup> Consultar III Plano de Desenvolvimento Social 2012-2015 (CMC), disponibilizado em: [http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/plano\\_de\\_desenvolvimento\\_social\\_de\\_cascais\\_2012-2015.pdf](http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/plano_de_desenvolvimento_social_de_cascais_2012-2015.pdf) (p. 66).

**Figura 5** - Organização do Departamento de Educação e Desporto da CMC



A DIED é constituída por uma equipa multidisciplinar, formada por 36 técnicos e chefiada por um dirigente intermédio (e integra, ainda, 60 assistentes operacionais dos JI da rede pública do concelho)<sup>13</sup>. A divisão baseia a sua intervenção em valores como a corresponsabilidade, a parceria, a coesão, a transparência e a sustentabilidade, valores que conduzem os três eixos de intervenção da mesma: o Meio Escolar; o Tempo Livre e Lazer na infância; e o Desenvolvimento Local. Assente em pressupostos estratégicos, é referido, nos documentos facultados pela DIED, que a sua visão passa por desenvolver e propiciar “Uma comunidade educativa que responda aos seus interesses e necessidades” e, ainda, que a sua missão assenta em “Promover condições para o desenvolvimento sustentado na comunidade educativa”. Esta intenção encontra-se em conformidade com a Carta Educativa do concelho de Cascais, datada de outubro de 2003<sup>14</sup>, com a própria ação da autarquia<sup>15</sup> e, ainda, com a visão do atual autarca em matéria educacional:

“A Educação é hoje reconhecida como um dos principais fatores de progresso das sociedades modernas (...). É um fator estratégico para o desenvolvimento sustentável que defendemos para o Concelho, assumimos as competências que decorrem do quadro legal em vigor mas também outras [e] Fazemo-lo, envolvendo sempre que possível, os diferentes atores e agentes educativos, estabelecendo parcerias de confiança” (Site oficial da Câmara Municipal de Cascais<sup>16</sup>).

<sup>13</sup> Fonte: documentos fornecidos pela DIED.

<sup>14</sup> Consultar Carta Educativa do concelho de Cascais (2003), disponibilizada em: [http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/carta\\_da\\_educacao\\_versao\\_reduzida.pdf](http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/carta_da_educacao_versao_reduzida.pdf).

<sup>15</sup> A Semana da Educação aconteceu em outubro de 2014, como iniciativa da Câmara Municipal de Cascais, com o intuito de debater a responsabilidade dos municípios no compromisso com a educação, intenção expressa no Programa Aproximar Educação (PAE) – Contrato de Educação e Formação Municipal. Este documento coloca na ordem do dia a celebração de um contrato entre o MEC e as Câmaras Municipais portuguesas interessadas, que pressupõe a participação das CM num projeto, cuja fase inicial seria piloto - a iniciar no ano letivo 2014/2015. Encontra-se disponibilizado em: [http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM\\_Doc/Mid\\_115/Doc\\_8762/Anexos/Memorando\\_de\\_Trabalho\\_-\\_PAE\\_-\\_Contrato\\_Educacao\\_e\\_Formacao\\_Municipal.pdf](http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_115/Doc_8762/Anexos/Memorando_de_Trabalho_-_PAE_-_Contrato_Educacao_e_Formacao_Municipal.pdf)

<sup>16</sup> Fonte: <http://www.cm-cascais.pt/area/educacao-0>.

Quanto à sua estrutura orgânica, a DIED compreende sete núcleos, uma equipa de apoio administrativo e um núcleo de apoio à chefe de divisão, todos eles organizados em equipas funcionais lideradas por uma gestão informal. Na Figura 6 identificam-se os núcleos referidos com as respetivas incumbências, com principal destaque para o Núcleo de Ação Social Escolar (NASE), o local onde se desenvolve o estágio.

**Figura 6** - Núcleos que integram a DIED-CMC



### 3.2 Enquadramento legal da intervenção do Núcleo de Ação Social Escolar

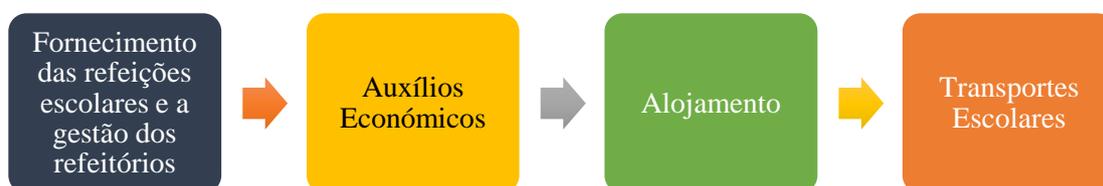
O estágio curricular realiza-se no Núcleo de Ação Social Escolar, cujas responsabilidades são assegurar a gestão dos Auxílios Económicos, do Programa Alimentar e dos Transportes Escolares, tal como descrito na Figura 6. Até à data de apresentação deste relatório de estágio, o NASE incluía, na sua equipa, uma coordenadora de núcleo, duas técnicas superiores, duas assistentes técnicas e uma jovem participante do Programa Ocupação de Jovens<sup>17</sup>, que trabalham em função do cumprimento de um objetivo estratégico: a “Equidade no acesso à educação”. A ação do NASE respeita, por isso, essa premissa na concretização das competências relacionadas com a Ação Social Escolar, nomeadamente a gestão do Programa Alimentar (engloba a

<sup>17</sup> O Programa Ocupação de Jovens (POJ) é um programa desenvolvido pela Divisão de Promoção de Emprego da CMC, destinado a jovens entre os 18 e os 25 anos, que envolve a integração do jovem (durante 9 meses) num serviço da autarquia, no desempenho de funções administrativas.

comparticipação das refeições escolares, o fornecimento das refeições e a gestão dos refeitórios e cozinhas escolares), a gestão dos Auxílios Económicos e a gestão dos Transportes Escolares. Dado que as atividades de estágio remetem essencialmente para as competências do Programa Alimentar e que o projeto de investigação tem como tema a construção e a regulação destas competências, justifica-se o enfoque no enquadramento legal das mesmas. No entanto, assume-se impreterível contextualizar a Ação Social Escolar enquanto dimensão de intervenção das autarquias portuguesas em Educação, já que o Programa Alimentar é abrangido pela mesma.

A Ação Social Escolar representa uma das mais antigas competências municipais em matéria de Educação, assumindo-se como responsabilidade dos municípios desde 1984. Com base no normativo que regula a intervenção dos municípios em Ação Social Escolar (DL n.º 399-A/84, de 28 de dezembro)<sup>18</sup>, enquanto apoio e complemento educativo expresso na LBSE, constata-se que a ASE integra quatro modalidades, apresentadas na Figura 7:

**Figura 7** - Modalidades integradas na ASE (DL n.º 399-A/84)



### 3.2.1 O Programa Alimentar

O Programa Alimentar representa neste relatório o objeto central de estudo, sendo-lhe, por isso, atribuído principal destaque. Embora não seja essa a designação que os normativos legais atribuem, a Câmara Municipal de Cascais considera a comparticipação das refeições, o fornecimento das refeições escolares e, ainda, a gestão dos refeitórios e cozinhas escolares uma só competência denominada, pela autarquia e pelos seus técnicos, de Programa Alimentar. A operacionalização das três vertentes não

---

<sup>18</sup> Estas matérias foram consolidadas nos anos que se seguiram pelos Decreto-Lei n.º 35/90, de 25 de janeiro e Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho; e pela Lei n.º 75/2013, de 13 de setembro.

deve, por isso, ser dissociada e, como tal, sempre que referido o Programa Alimentar no presente relatório encontram-se intrinsecamente vincadas as três vertentes.

A partir da publicação do Despacho n.º 22251/2005, de 30 de setembro, passam a usufruir de refeições comparticipadas pelos municípios todas as crianças a frequentar a educação pré-escolar e o 1.º CEB da rede pública, carenciadas ou não – Programa de Generalização das Refeições Escolares. Expresso no DL n.º 55/2009, o objetivo do Estado relativamente aos apoios alimentares é o de promover o “sucesso escolar e educativo, o desenvolvimento equilibrado e a promoção da saúde das crianças (...) que frequentam a educação pré-escolar e o ensino básico” (Art. 14.º, DL n.º 55/2009, de 2 de março).

O nível da comparticipação das refeições escolares pelas autarquias é regulamentado por uma tabela, definida pelo Estado, que estabelece dois escalões. Com base nos rendimentos das famílias (Art. 10.º, DL n.º 55/2009, de 2 de março), é comparticipada, aos alunos a beneficiar do escalão A, a totalidade do preço da refeição, enquanto que aos alunos a beneficiar do escalão B é comparticipado metade do preço. Os restantes alunos, considerados não carenciados (escalão C), beneficiam do acesso às refeições escolares consoante uma tabela de preços, sendo que a diferença entre o preço da refeição pago pelos utentes e o custo da mesma em refeitórios adjudicados a empresas de restauração coletiva é assegurada pelos municípios (Art. 3.º, nr.º 4, Despacho n.º 18987/2009).

À margem da comparticipação das refeições escolares, os municípios são igualmente responsáveis por garantir o fornecimento das refeições e por criar, manter e administrar os refeitórios escolares dos JI e das escolas com 1.º CEB da rede pública do concelho, conforme consagrado no Decreto-Lei n.º 399-A/84. Seguindo as orientações reguladoras definidas pela Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular (atualmente designada por Direção-Geral de Educação) e pela Direção-Geral de Saúde, os municípios devem empenhar-se na criação de ementas saudáveis e de qualidade, adaptadas aos seus destinatários. Comprometendo-se a louvar os princípios definidos pelo poder central, assim como pelas instâncias supranacionais competentes, os municípios devem garantir que os refeitórios escolares são alvo de inspeções sanitárias periódicas, pelo menos uma vez por ano letivo.

Segundo Pinhal (2012: 315), os municípios ficam encarregues de uma competência anteriormente atribuída à administração central que exigia instalações e equipamentos dos quais as instâncias locais não dispunham. Numa tentativa de colmatar a falta de recursos, abre-se a possibilidade de “concessionar o serviço de fornecimento de refeições (...)”, competindo aos municípios “o acompanhamento local do funcionamento do serviço bem como a fiscalização do cumprimento de normas aplicáveis” (Trüninger et al, 2012: 19). Os municípios, por acreditarem num agente com maior aptidão e recursos, quer humanos, quer financeiros, capaz de desempenhar o serviço público em questão com maior eficácia, optam por esta via.

A descrição das competências legais do NASE e, mais especificamente, o enquadramento do Programa Alimentar suportam o entendimento das atividades descritas no *Capítulo III – Estágio*, decorridas neste mesmo núcleo, bem como o argumento defendido no *Capítulo IV - Projeto de Investigação*.

## **CAPÍTULO III**

---

### **ESTÁGIO**

## **Apresentação e descrição das atividades**

---

O *Capítulo III – Estágio* apresenta e descreve as atividades desenvolvidas durante o período de estágio curricular na Câmara Municipal de Cascais<sup>19</sup>. O estágio representou uma jornada rica em aprendizagens profissionais e pessoais, tendo permitido uma transposição dos conhecimentos teóricos adquiridos no meu percurso académico para a realidade educativa do território de Cascais.

Os objetivos que se seguem foram previamente estabelecidos no início do estágio e orientaram a minha prestação enquanto estagiária no Núcleo de Ação Social Escolar:

- ❖ Desenvolver conhecimento numa organização com fins educativos, nos seguintes domínios: contexto político e administrativo em que exerce a sua atividade; princípios, regras e modalidades de funcionamento; modos de organização e gestão; e interação com a comunidade e entidades educativas locais.
- ❖ Experienciar o exercício de funções laborais na área da administração local da educação, através da participação em diferentes atividades.
- ❖ Ser responsável, profissional e cumprir a pontualidade e assiduidade inerente às minhas funções enquanto estagiária.

A preparação para o começo do estágio passou pela realização de uma primeira reunião com a coordenadora do Núcleo de Ação Social Escolar. Fui informada sobre a intervenção do núcleo em matéria de Ação Social Escolar e quanto à área em que seria integrada: o Programa Alimentar. O estágio iniciou-se no dia 30 de setembro de 2013 e terminou no dia 11 de junho de 2014.

As primeiras semanas de estágio começaram com uma observação atenta do que é feito pela equipa do NASE e, de seguida, comecei a participar em ações que integram o leque de responsabilidades da autarquia em matéria de ASE, conforme descrito de seguida.

---

<sup>19</sup> Neste Capítulo, em particular, recorre-se à primeira pessoa do singular para descrever as atividades nas quais a investigadora (embora assumindo o papel de estagiária neste contexto) participou durante o estágio no NASE.

As atividades de estágio estão organizadas de acordo com as duas áreas de intervenção a que dizem respeito: 1. *Programa Alimentar* e 2. *Auxílios Económicos*. A generalidade das atividades desenvolvidas estão associadas com a área de intervenção do Programa Alimentar, levando a que as atividades relacionadas com a área de intervenção dos Auxílios Económicos assumam, neste Capítulo, um caráter mais paralelo. Embora estas atividades sejam menos frequentes, representaram igualmente momentos de aprendizagem e propiciaram um maior conhecimento em matéria de administração municipal da educação.

No que se refere às *Atividades integradas na área de intervenção: Programa Alimentar*, estas anexam duas subcategorias 1.1 *Gestão administrativa* e 1.2 *Supervisão e controlo*. Esta subcategorização pretende agrupar as atividades por domínios de intervenção. No caso da subcategoria Gestão administrativa, as atividades que esta engloba remetem para trabalhos de cariz administrativo, paralelos a toda a intervenção educacional da CMC em matéria de ASE. Já respeitante à subcategoria Supervisão e controlo, esta reúne todas as atividades de estágio que representem um processo ou instrumento de supervisão e controlo exercido ou utilizado pelo NASE, na gestão do Programa Alimentar.

O Quadro 2 apresenta a categorização de todo o trabalho realizado enquanto estagiária durante o percurso no NASE. Esta categorização advém da análise de conteúdo das notas de campo elaboradas durante todo o percurso de estágio, tal como é referido no subcapítulo 1 do Capítulo II.

**Quadro 2 – Quadro descritivo das atividades de estágio**

<b>Dimensões</b>	<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>	
<b>1. Atividades integradas na área de intervenção: Programa Alimentar</b>	1.1 Gestão administrativa	1.1.1 Organização da remessa de ofícios de cobrança das refeições escolares	
		1.1.2 Organização do arquivo do NASE	
	1.2 Mecanismos de regulação	1.2.1 Formação para Colaboradores de Refeitório	a) Redação do texto de divulgação da Ação de Formação
			b) Divulgação da Ação de Formação
			c) Levantamento de interessados na Ação de Formação
		1.2.2 Ações de monitorização	d) Visitas periódicas aos refeitórios e cozinhas escolares
			e) Lista de Verificação de Boas Práticas
			f) Participação nas reuniões periódicas com os parceiros fornecedores
			g) Participação nas auditorias externas preconizadas pela empresa auditora
		1.2.3 Projeto de Educação Alimentar	h) Diagnóstico de Necessidades
			i) Planificação do Projeto
j) Implementação do Projeto			
k) Avaliação do Projeto			
<b>2. Atividades integradas na área de intervenção: Auxílios Económicos</b>	2.1 Bancos de Livros Escolares	2.1.1 Contacto com os Agrupamentos de Escola	
		2.1.2 Reunião com o Centro Comunitário de Carcavelos	
	2.2 Levantamento sobre o fornecimento de almoços durante a interrupção letiva do Natal (2.º e 3.º CEB e Ensino Secundário)	2.2.1 Contacto com as escolas sede	

As atividades enunciadas no Quadro 2 ocorreram em fases distintas e apresentaram uma periodicidade diferente. Por esse motivo, apresenta-se no Quadro 3 uma calendarização de todas as atividades desenvolvidas durante o estágio curricular.

**Quadro 3 - Cronograma das Atividades de Estágio**

Atividades			Período de Estágio							
			Out.	Nov.	Dez.	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.
1.1	1.1.1									
	1.1.2									
1.2	1.2.1	a)								
		b)								
		c)								
	1.2.2	d)								
		e)								
		f)								
		g)								
	1.2.3	h)								
		i)								
		j)								
		k)								
2.1	2.1.1									
	2.1.2									
2.2	2.2.1									

Os subcapítulos que se seguem descrevem pormenorizadamente o meu contributo nas várias atividades em que colaborei, recorrendo às notas de campo semanais redigidas durante este período.

## **1. Atividades integradas na área de intervenção: Programa Alimentar**

### **1.1 Gestão administrativa**

**Contextualização:** paralelamente à gestão dos refeitórios escolares e à gestão da comparticipação dos subsídios alimentares, a equipa do NASE desenvolve várias tarefas de índole administrativa. Algumas destas tarefas são aqui descritas, pois participei nas mesmas.

#### **1.1.1 Organização da remessa de ofícios de cobrança das refeições escolares**

**Descrição da etapa:** a emissão de ofícios de pedido de pagamento das refeições escolares, aos encarregados de educação, faz parte do leque de tarefas da equipa do NASE. Mensalmente a equipa atualiza e verifica os dados referentes aos almoços de cada criança, nomeadamente o saldo de almoços, o valor necessário para pagamento e as informações de entrada no Sistema de Gestão de Refeições (*username* e *password*).

A minha participação nesta tarefa prolongou-se por todo o período de estágio, tendo começado no mês de dezembro de 2013. Como não tinha acesso autenticado ao SGR, não podia confirmar os dados ou emitir e imprimir os ofícios, por isso a minha participação passou por organizar os envelopes e confirmar se continham os documentos já referidos (Notas de Campo: 58).

**Balanco da atividade:** a não conformidade dos dados no SGR causou alguns inconvenientes neste processo de emissão das cartas, no entanto, cabia às técnicas do NASE remeter as irregularidades para a empresa que gere a plataforma informática para que as corrigissem. Em algumas situações, essas irregularidades eram ignoradas e numa nova fase de envio das cartas voltávamos a deparar-nos com os mesmos erros. Apesar de tudo, a equipa esforçava-se para solucionar estas questões e em exercer alguma pressão na empresa para que fossem mais cautelosos.

**Aprendizagens desenvolvidas:** permitiu aperfeiçoar a capacidade de organização.

#### **1.1.2 Organização do arquivo do NASE**

**Descrição da etapa:** esta tarefa foi exclusivamente desempenhada num dia do mês de março de 2014, uma vez que o NASE por norma não organiza o arquivo durante o período letivo. Uma vez que não tinha nenhuma visita agendada e nenhuma tarefa prioritária, sugeri apoiar a técnica nesse processo.

**Balanco da atividade:** A tarefa em si permitiu compreender a logística dos arquivos camarários. Pelo que pude constatar, o NASE arquiva temporariamente (arquivo corrente) cópias de todos os documentos importantes relacionados com a sua intervenção. Ao deixar de ser de utilização corrente, os documentos são enviados para o arquivo-geral (arquivo intermédio) da Câmara Municipal de Cascais, ali permanecendo durante o prazo estabelecido por lei para serem utilizados, ocasionalmente, em virtude do seu interesse administrativo.

Perdida a utilidade administrativa, e se considerados de conservação permanente, são transferidos para o arquivo definitivo.

**Aprendizagens desenvolvidas:** permitiu aperfeiçoar a minha capacidade de trabalhar em equipa, tendo em conta que a tarefa foi partilhada. Foi necessário igualmente uma organização pessoal, uma vez que lidávamos com dezenas de cópias de ofícios.

## 1.2 Mecanismos de regulação

**Contextualização:** este segmento descreve a minha participação nos mecanismos de supervisão e de controlo utilizados pelo NASE na prestação do serviço de alimentação escolar, providenciado pela empresa fornecedora e pelas IPSS parceiras.

### 1.2.1 Formação para Colaboradores do Refeitório

A *Formação para a Qualificação dos Colaboradores do Refeitório* foi uma ação de formação desenvolvida pela CMC em parceria com uma empresa, cujo objetivo era sensibilizar as assistentes operacionais (do quadro da câmara) para a importância de uma alimentação saudável em contexto escolar, assim como permitir às mesmas a identificação de estratégias eficazes na abordagem com as crianças, durante o período do almoço. A primeira sessão desta ação ocorreu no mês de dezembro, sendo que se repetiu no mês de janeiro devido ao elevado número de inscrições na primeira (Notas de Campo: 8).

A minha participação nesta atividade passou por três etapas: pela a) *Redação do texto de divulgação da Ação de Formação*; pela b) *Divulgação da Ação de Formação*; e pelo c) *Levantamento de interessados na Ação de Formação*.

a) Redação do texto de divulgação da Ação de Formação

**Descrição da etapa:** Foi-me solicitado por uma técnica superior do NASE a redação do texto de divulgação da *Formação para a Qualificação dos Colaboradores do Refeitório*. Para tal, questionei a mesma sobre as informações inerentes à formação, para que pudessem constar no texto de divulgação, nomeadamente o local, a hora e os procedimentos para inscrição. Assim que terminei esta breve tarefa, entreguei o documento à técnica para que o texto fosse posteriormente anexado ao plano de formação e enviado para as sedes dos Agrupamentos de Escolas do concelho de Cascais (Notas de Campo: 8).

**Balço da atividade:** o grau de dificuldade da redação do texto de divulgação não era elevado, no entanto, exigia uma escrita formal, mas simples, e a integração de todas as informações necessárias para que as assistentes operacionais que colaboram na hora de almoço se inscrevessem na ação de formação.

**Aprendizagens desenvolvidas:** permitiu aperfeiçoar a capacidade de síntese e de objetividade.

b) Divulgação da Ação de Formação

**Descrição da etapa:** Dois meses após a redação do texto de divulgação (em dezembro de 2013), fui chamada a participar na divulgação da ação de formação. Por esta altura, a divulgação por escrito da ação de formação ainda não tinha sido aprovada pelas chefias e, face a isso, a equipa do NASE procedeu à divulgação da ação de formação via telefónica, junto das sedes dos AE (Notas de Campo: 29).

**Balço da atividade:** a divulgação da ação de formação foi atrasada por algumas questões burocráticas o que levou a que o NASE tivesse que procurar uma solução. Apesar de ter sido um processo moroso, tendo em conta que existem onze agrupamentos de escolas no concelho e terem sido contactadas todas as sedes, permitiu-me comunicar com a realidade educativa cascalense num registo mais informal.

**Aprendizagens desenvolvidas:** permitiu aperfeiçoar a capacidade de expressão oral e de comunicação, bem como de objetividade, especialmente porque era necessário repetir as mesmas informações várias vezes.

### c) Levantamento de interessados na Ação de Formação

**Descrição da etapa:** Alguns dias depois da divulgação telefónica, pude participar ainda no levantamento de participantes interessados em inscrever-se na *Formação para Colaboradores do Refeitório*. Em colaboração com a coordenadora do NASE, elaborámos uma lista dos estabelecimentos de ensino que pretendíamos contactar e fomos revezando para estabelecer esse contacto (Notas de Campo: 31). À medida que contactávamos as sedes dos agrupamentos de escolas do concelho, registávamos o número de assistentes operacionais do quadro da CMC<sup>20</sup> que estariam interessadas e teriam disponibilidade para participar na formação.

**Balço da atividade:** a atividade em si causou alguma ansiedade à equipa do NASE, devido ao atraso na divulgação e ainda ao escasso número de interessados. Face a isto, a coordenadora pensou em adiar a Ação de Formação, no entanto, assim que as inscrições foram chegando ao *e-mail* da Gestão de Refeições, a equipa ficou aliviada porque se ultrapassaram todas as expectativas, tendo sido até necessário repetir a Ação de Formação em janeiro de 2014. Infelizmente, não pude estar presente nos dias em que a formação ocorreu.

**Aprendizagens desenvolvidas:** permitiu aperfeiçoar a capacidade de trabalhar em equipa, a de organização e ainda de sintetização.

#### 1.2.2 Ações de monitorização

### d) Visitas periódicas aos refeitórios e cozinhas escolares

Durante todo o ano letivo, a equipa de monitorização do NASE tem como função visitar periodicamente os refeitórios e cozinhas escolares dos jardins-de-infância e escolas básicas com 1.º ciclo da rede pública do concelho de Cascais. Na primeira semana de estágio fui convidada pela coordenadora do NASE para a acompanhar numa visita à EB1 de S. João do Estoril, na hora de almoço das crianças. Esta foi a primeira visita, entre muitas outras, que decorreram ao longo do estágio.

Aquando destas visitas é aplicada a *Lista de Verificação* – instrumento descrito na atividade e) – e observados determinados aspetos relacionados com as condições higiénico-sanitárias das instalações, equipamentos e instrumentos da cozinha e do

---

<sup>20</sup> A CMC não incluiu as colaboradoras da cozinha nesta Ação de Formação uma vez que cabe à empresa responsável pelo fornecimento dos almoços escolares gerir e assegurar formação aos seus técnicos.

refeitório, bem como com a qualidade e quantidade do que é servido durante os almoços escolares.

**Descrição da etapa:** entre os meses de setembro de 2013 e junho de 2014, pude realizar várias visitas às cozinhas e refeitórios escolares. Esta foi a atividade mais constante de todo o estágio e aquela que me propiciou um maior conhecimento da realidade educativa cascalense. A constante presença nos espaços escolares possibilitou o estabelecimento de uma relação mais próxima com as colaboradoras da cozinha, mas especialmente com a gestora de unidade e a nutricionista que a acompanhava.

Foi a partir do mês de outubro de 2013 que, em conjunto com a nutricionista, comecei, de forma mais independente, a visitar os estabelecimentos de ensino. Ambas procedíamos ao objetivo acima explicitado e redigíamos, cada uma, um relatório independente. Tal acontecia porque, tendo em consideração a minha formação académica, seria mais prudente concentrar-me nas questões educativas e nas práticas de incentivo da alimentação saudável, enquanto que tendo em consideração a formação académica da nutricionista, fazia maior sentido ela concentrar-se na qualidade das refeições e no cumprimento das normas de higiene e segurança alimentar durante a preparação, confeção e fornecimento do almoço.

**Balanco da atividade:** esta atividade representou a principal fonte de aprendizagem durante todo o estágio. A transposição da teoria para a prática foi muito visível neste processo de controlo do serviço prestado pela empresa fornecedora dos almoços escolares. A colaboração com a nutricionista permitiu-me aprender sobre as questões da higiene e segurança alimentar e foi interessante desenvolver este trabalho em parceria. As visitas periódicas possibilitaram ainda uma análise das práticas das educadoras de infância e dos professores titulares durante o período de almoço e ainda a “relação” difícil que as crianças têm com determinados pratos ou ingredientes.

**Aprendizagens desenvolvidas:** o trabalho em equipa foi a competência mais desenvolvida durante esta atividade. No entanto, o facto de ter que observar com detalhe todos os pormenores durante os almoços escolares e ter que sintetizar essas informações num relatório desenvolveu igualmente a capacidade de objetividade, de organização e de estruturação.

#### e) Lista de Verificação de Boas Práticas

Com o objetivo de supervisionar e controlar o serviço prestado pela empresa fornecedora dos almoços escolares, o NASE construiu uma lista de verificação de boas práticas, composta por vários *itens*<sup>21</sup>. Durante as visitas periódicas às cozinhas e refeitórios escolares - atividade descrita na atividade d) - a equipa de monitorização preenche essa lista de verificação para cada visita, com base nas observações realizadas durante as mesmas. A necessidade de atualização deste documento determinou a minha participação nesta atividade.

**Descrição da etapa:** Inicialmente, procurei reorganizar a estrutura da atual lista, consoante os vários grupos de *itens*. Todavia, devido aos meus escassos conhecimentos sobre a matéria, considerei prudente aceder primeiramente a outros documentos semelhantes. Assim, tendo como referência estes documentos e com base nas minhas observações no momento das visitas, procedi à atualização da lista de verificação.

Pouco tempo depois de ser aprovada, a lista de verificação<sup>22</sup> começou a ser implementada pela equipa de monitorização.

**Balanco da atividade:** a lista de verificação representou durante todo o estágio o procedimento de controlo escrito mais utilizado pela equipa do NASE. Senti-me bastante útil a desenvolver esse trabalho. A entajuda entre os técnicos do NASE facilitou o desenvolvimento do processo e enriqueceu a própria lista.

**Aprendizagens desenvolvidas:** possibilitou consolidar a minha capacidade de estruturação e organização de conteúdos, bem como de sintetização, uma vez que a lista não poderia ser extensa, o que poderia retirar todo o carácter prático a este instrumento. Mais uma vez, a colaboração em equipa e a entajuda foram duas competências sociais que foram estimuladas nesta atividade.

#### f) Participação nas reuniões periódicas com os parceiros fornecedores

A equipa do NASE tem como procedimento reunir periodicamente com os parceiros do Programa Alimentar, nomeadamente com os representantes da empresa vencedora do

<sup>21</sup> Consultar Anexo II – Lista de Verificação de Boas Práticas (1.ª versão) (CD-ROM).

<sup>22</sup> Consultar Anexo III - Lista de Verificação de Boas Práticas (versão atualizada) (CD-ROM).

concurso internacional e responsável pelo fornecimento dos almoços escolares nos JI e EB1 do concelho, bem como com os representantes das IPSS que colaboram igualmente neste processo, embora a uma escala menor.

**Descrição da etapa:** uma vez que não se justificou a marcação de reuniões periódicas com as IPSS, tive, apenas, a oportunidade de assistir às reuniões com a empresa. Durante o período de estágio, ocorreram três reuniões deste tipo, nomeadamente em janeiro, abril e junho de 2014. Geralmente estavam presentes as partes interessadas: a equipa do NASE (a coordenadora do NASE, um elemento da equipa de monitorização do PA, a nutricionista e eu) e os representantes da empresa (a nutricionista da unidade de Cascais, a gestora da unidade de Cascais e a nutricionista estagiária que acompanhava ambas as técnicas).

Estes encontros incidiam normalmente sobre os principais problemas detetados pela equipa de monitorização do PA nas visitas aos refeitórios e cozinhas escolares, visitas descritas na atividade d). A equipa reportava à empresa as principais falhas para que se empenhassem na melhoria das mesmas com urgência, uma vez que estava em questão as condições higiénico-sanitárias das instalações ou até mesmo a qualidade das refeições servidas (Notas de Campo: 97).

Na última reunião em que participei, no dia 11 de junho, os assuntos debatidos passaram principalmente pelas avaliações provenientes das auditorias realizadas às cozinhas dos estabelecimentos de ensino do concelho de Cascais (atividade descrita na atividade g), das quais surgiram vários pontos menos positivos necessários de ser corrigidos pela empresa. Foram abordados vários assuntos e apresentadas, pela empresa, as respetivas soluções, sejam elas ações de formação para as suas colaboradoras sobre a higiene pessoal durante o serviço e a higienização das instalações, ou até medidas sancionatórias para algumas das colaboradoras, medidas expressas num Plano de Desenvolvimento e Melhoria, entregue aos elementos do NASE.

**Balanço da atividade:** as reuniões periódicas representaram momentos muito claros de monitorização da atividade dos parceiros da CMC. Assumiam uma informalidade já frequente, dada a proximidade na relação estabelecida entre a equipa do NASE e especialmente a gestora de unidade. O principal intuito da autarquia passava pela resolução de problemas e pela melhoria do serviço alimentar, à responsabilidade da empresa fornecedora. O procedimento de reunir com os parceiros assume uma intenção explícita de orientar a ação dos parceiros em função dos padrões de qualidade que lhes exige.

**Aprendizagens desenvolvidas:** consolidou a minha capacidade oral e comunicativa, assim como a de argumentação, uma vez que teria que reproduzir alguns dos aspetos menos positivos que detetei aquando das visitas periódicas aos refeitórios e cozinhas escolares. O facto de estas reuniões envolverem a presença de um elevado número de pessoas desenvolveu ainda o respeito e a colaboração entre os elementos da equipa do NASE, especialmente porque estas reuniões eram preparadas previamente entre a equipa interna.

- g) Participação nas auditorias externas preconizadas pela empresa auditora

Também a realização de auditorias preconizadas por uma entidade externa à autarquia representa uma intenção de controlar a intervenção dos atores envolvidos no PA. Estas auditorias fazem parte do procedimento habitual durante cada ano letivo, ocorrendo de uma forma geral, uma vez em cada período letivo. No entanto, devido a alguns atrasos burocráticos, as auditorias ocorreram somente nos 2.º e 3.º períodos, sendo que apenas pude participar em algumas auditorias do 2.º. Após ter afirmado o meu interesse à coordenadora do NASE em assistir a estas auditorias, fui informada da calendarização das mesmas, para que estivesse presente numa lógica de representação da autarquia nesses momentos. Optei por duas auditorias, nomeadamente a auditoria externa ao JI da Parede e à EB1/JI de S. Pedro do Estoril (Notas de Campo: 77).

**Descrição da etapa:** a minha presença nestas duas auditorias passou principalmente por uma representação da equipa do NASE e pela observação e apuramento dos procedimentos aplicados durante este processo. Após uma pequena introdução sobre o intuito da sua presença, a técnica auditora procedeu à inspeção das instalações e dos espaços de arrumação (Notas de Campo: 77-78). Posteriormente às auditorias, a técnica

registou as considerações obtidas pelas inspeções às cozinhas e refeitórios escolares e elaborou um complexo e minucioso relatório de auditoria, ao qual me foi cedido o acesso pelo NASE.

O meu papel tornou-se mais ativo apenas nos momentos em que me foram reportadas algumas anomalias ou danos nos equipamentos. Coube-me reencaminhar estas informações para o Núcleo responsável pelos equipamentos escolares para futura reparação ou substituição. Coube-me ainda redigir um relatório para entrega à coordenadora do NASE, sobre que aspetos observei. A coordenadora pretendia com este relatório absorver as práticas desempenhadas pela técnica auditora para que, futuramente, a equipa de monitorização do PA as pudesse implementar aquando das suas visitas periódicas às escolas.

**Balço da atividade:** ter presenciado as auditorias por parte de uma entidade externa possibilitou-me uma visão mais completa de quais devem ser os procedimentos de inspeção higiénico-sanitária. Estas aprendizagens deram-me uma maior segurança e facilidade em realizar as visitas periódicas com a equipa de monitorização, tornando-me mais competente para desempenhar as funções que desempenhei durante o estágio curricular. Para além das aprendizagens e das noções que adquiri, considero que o maior benefício da minha participação nestas auditorias passou pelo voto de confiança concedido pela coordenadora do NASE. Embora me apresentasse sempre como estagiária da DIED, a equipa confiou em mim para representar a autarquia nestas duas auditorias e para observar e descrever, posteriormente, a intervenção da técnica auditora durante esse processo.

**Aprendizagens desenvolvidas:** estimulou principalmente a minha capacidade de observar detalhada e minuciosamente todo o processo de auditoria. Desenvolveu o sentido profissional.

### 1.2.3 Projeto de Educação Alimentar

Tal como aconteceu em anos anteriores, a CMC desenvolveu projetos promotores de uma alimentação saudável e diversificada, envolvendo alguns parceiros, nomeadamente *chef's* de renome. É nesta lógica que surge o Projeto de Educação Alimentar.

Durante as visitas periódicas aos refeitórios escolares dos JI e das EB1 da rede pública do concelho a equipa de monitorização detetou algumas falhas no que diz respeito à

alimentação das crianças. Um deles remetia para o facto de se verificarem carências quanto ao consumo de hortícolas durante os almoços escolares. Devido ao elevado número de crianças a almoçar diariamente, a equipa educativa e as colaboradoras da cozinha não conseguem dar resposta a este problema. Desta forma, foi-me sugerido, enquanto estagiária licenciada em Ciências da Educação, a colaboração com a nutricionista da CMC. Com a nossa colaboração previa-se que fosse desenvolvido um conjunto de atividades que procurasse colmatar esta necessidade detetada pelo município, nas escolas do concelho.

A primeira etapa desta atividade consistiu, então, numa reunião inicial com a coordenadora do NASE, ocorrida no dia 20 de janeiro de 2014 (Notas de Campo: 43). Foi discutida, na reunião, a participação de cada uma das estagiárias, sendo que ficou definido que o contributo da nutricionista seria mais ao nível dos conteúdos relacionados com uma alimentação saudável e diversificada em matéria de consumo de hortícolas, na sopa e no prato; e que o meu, enquanto especialista em educação, mais especificamente, em práticas de educação não-formal, como as que me refiro posteriormente, seria mais ao nível da construção das atividades lúdico-pedagógicas a integrar no projeto, bem como a sua adaptação ao público-alvo em questão (crianças dos 3 aos 6 anos). Definiu-se, ainda, que o projeto apenas agregaria, numa fase inicial, os JI que não se encontrassem integrados numa EB1, nomeadamente os JI de Birre, de Bicesse, da Parede, de Carcavelos, de Alcabideche, da Torre, de Murches e de Alcoitão, no total oito.

Definidos, na reunião inicial, os traços mais gerais do projeto, dei início, em parceria com a nutricionista, à fase que se segue nesta descrição – o Diagnóstico de Necessidades.

#### h) Diagnóstico de Necessidades

**Descrição da etapa:** A fim de tomar conhecimento relativamente ao interesse da coordenação dos Jardins-de-Infância da rede pública do concelho face ao Projeto de Educação Alimentar, contactei, com autorização prévia da coordenadora do NASE, a coordenação dos oito JI (Notas de Campo: 48). Este contacto foi iniciado no dia 3 de fevereiro de 2014, no qual procurei primeiramente apresentar-me enquanto estagiária da Câmara Municipal de Cascais e, de seguida, dar a conhecer os objetivos do projeto, embora ainda não traçados com grande precisão.

A reação inicial da maioria dos membros da coordenação dos JI foi idêntica. Os procedimentos burocráticos exigem que sejam reportadas à coordenação da sede dos AE ao qual pertence o JI, todas as iniciativas externas ao Agrupamento, para posteriormente ser autorizada a nossa presença e a implementação do projeto. Respeitando a hierarquia e a burocracia inerente, aguardei então a autorização da sede. No caso dos JI com os quais não conseguimos contactar telefonicamente, a estratégia foi outra. No dia 21 de fevereiro, acompanhada de uma das técnicas do NASE, visitei alguns JI para divulgar o projeto de Educação Alimentar (Notas de Campo: 60).

**Balanco da atividade:** a fase de diagnóstico permitiu um primeiro contacto mais próximo, embora informal, com o território educativo de Cascais. Possibilitou ainda a consolidação de conteúdos teóricos abordados na Licenciatura e no Mestrado relativos à burocratização do sistema de ensino português e à hierarquização da tomada de decisão nos Agrupamentos de Escolas. O impedimento dos JI em aceitarem de imediato a sua participação no Projeto ressaltou estas duas questões, o que me permitiu fazer uma ponte entre a teoria e a realidade local.

**Aprendizagens desenvolvidas:** a sessão de divulgação presencial e os contactos telefónicos com os JI permitiram-me desenvolver competências como a comunicação interpessoal, a autonomia e a responsabilidade.

#### i) Planificação do Projeto

A fase de planificação teve início no mês janeiro de 2014, no qual me reuni com a nutricionista com o intuito de definir os objetivos gerais e específicos, com maior precisão, bem como uma matriz para as sessões (Notas de Campo: 46-47).

Dedicámo-nos, por isso, a redigir um plano do Projeto de Educação Alimentar<sup>23</sup>, com o objetivo de expor o que tínhamos idealizado para o projeto e de este ser aprovado pelos superiores hierárquicos, nomeadamente a chefe da Divisão de Intervenção Educativa e o diretor do Departamento de Educação. O plano integrava, então, um conjunto de objetivos específicos, tendo por base o objetivo geral que nos guiaria durante toda a nossa intervenção: incentivar o consumo de hortícolas entre as crianças.

---

<sup>23</sup> Consultar Anexo IV – Plano do Projeto de Educação Alimentar (CD-ROM).

Estabelecemos a matriz das atividades que, embora tenha sofrido pequenas reformulações no período decorrido entre a planificação e a implementação do projeto, ficou desde então delineada. Procurámos desenvolver duas sessões completas e ricas em atividades lúdico-pedagógicas, com uma duração de 45 minutos cada. Cada grupo de crianças usufruiria de duas sessões, que ocorreriam, na sua maioria, num espaço de duas semanas. Esta proximidade temporal previa a consolidação das aprendizagens sobre o consumo de hortícolas, especialmente sobre aqueles que integram a salada e compõem a sopa servida durante os almoços escolares, nomeadamente a alface, a cenoura, o tomate, a *courgette*, a abóbora, os brócolos e a couve-flor.

O processo de organização dos recursos necessários para o projeto foi recorrente durante todo o período de implementação do projeto, tal como é descrito na etapa seguinte – Implementação do Projeto de Educação Alimentar.

**Balanco da atividade:** a fase de planificação revelou-se um processo moroso, isto porque o relatório foi sendo constantemente completado e corrigido. Foi necessário aplicar as atividades num registo experimental, perceber se faltavam recursos, se podíamos evitar gastar ou rentabilizar esses recursos, alterando a atividade em determinado pormenor, entre outros aspetos. O que de menos positivo esta fase teve passou pela falta de colaboração dos estabelecimentos de ensino relativamente à disponibilização de recursos já existentes nos mesmos.

**Aprendizagens desenvolvidas:** as competências desenvolvidas passaram principalmente pelo trabalho em equipa com a nutricionista. Foi necessário estimular a minha capacidade de flexibilidade e de resolução de problemas, uma vez que não pudemos contar, de uma forma geral, com a colaboração dos agentes educativos.

#### j) Implementação do Projeto

Recebido o *feedback* positivo da chefe de divisão e do diretor, bem como a autorização da coordenação dos Agrupamentos de Escolas que integram os JI que participaram no projeto, demos início à fase de implementação do mesmo<sup>24</sup>. Esta decorreu entre o mês de fevereiro e o mês de junho de 2014.

---

<sup>24</sup> À exceção do JI de Carcavelos.

A primeira sessão decorreu no JI de Birre (Notas de Campo: 62) e fomos acompanhadas de uma técnica superior da DIED. Nas sessões seguintes fomos ocasionalmente acompanhadas da mesma técnica, mas de uma forma geral, o projeto era aplicado por mim e pela nutricionista.

Conforme planeado, desenvolvemos em cada JI duas sessões distintas, que no caso de alguns JI foram repetidas já que albergavam mais do que uma “sala”. Estas sessões eram espaçadas por uma semana, porque pretendíamos que as aprendizagens fossem consolidadas pelas educadoras e até pelos pais, em casa. Cada sessão integrava várias atividades, compostas por uma parte de exposição oral com recurso a imagens ilustrativas e por uma parte que envolvia a participação das crianças, como foi o caso das atividades “Vamos fazer uma sopinha!” e “Mãos à horta!”<sup>25</sup>.

Durante o período de implementação do projeto, procedemos paralelamente, à observação e acompanhamento do fornecimento das refeições nos refeitórios escolares com um duplo objetivo: fiscalizar o fornecimento das refeições por parte da empresa responsável e consolidar a importância do consumo de hortícolas durante as refeições escolares.

**Balanco da atividade:** de uma forma geral, as sessões nos JI correram da melhor forma e implementámos todas as atividades que estavam planificadas. É importante destacar que as educadoras de infância mostraram-se muito recetivas à nossa presença, colaboraram durante as sessões, numa tentativa de reforçar os conteúdos abordados. Podiam ter colaborado mais com vista à rentabilização de recursos, no entanto constatámos que se verifica, principalmente nos JI, uma grande falta de recursos básicos à aprendizagem. Finalmente, a recetividade das crianças foi a melhor, participaram conforme esperado por nós e comprometeram-se a cuidar da plantação de cenoura e alface que fez parte da atividade “Mãos à horta!”. Pudemos observar nos almoços escolares algumas mudanças nos hábitos das crianças. O JI de Alcabideche representou um dos exemplos de sucesso. A educadora coordenadora informou-nos de que as crianças tinham alguma dificuldade em consumir determinados hortícolas, dificuldade que foi ultrapassada uma vez que associavam esse consumo ao divertimento que se gerou nas sessões do Projeto de Educação Alimentar (Notas de Campo: 75).

<sup>25</sup> Consultar Anexo V – Relatório do Projeto de Educação Alimentar (p. 5) (CD-ROM).

**Aprendizagens desenvolvidas:** o trabalho em equipa foi bastante desenvolvido durante as sessões do projeto. Foi necessário coordenar as minhas intervenções com as da nutricionista, bem como com as intervenções das educadoras que aproveitavam positivamente os momentos oportunos para estimular as crianças. A organização dos recursos de sessão para sessão exigia muita responsabilidade da minha parte, uma vez que chegámos a ter quatro sessões por semana e os recursos eram diferentes consoante a sessão. Destaco ainda o facto de ter desenvolvido as competências comunicativas.

#### k) Avaliação do Projeto

Embora não se possa analisar o impacto de um projeto depois de tão pouco tempo decorrido desde a sua implementação, pudemos sim verificar alguns resultados após as atividades, que foram comprovados posteriormente por algumas das educadoras de infância com as quais fomos contactando após a implementação do projeto. Esses resultados são expressos no Relatório do Projeto de Educação Alimentar<sup>26</sup>.

**Balço da atividade:** a fase de avaliação permitiu analisar o que poderia ser completado em termos de atividades e recursos, visando uma continuidade do projeto no futuro, numa versão melhorada.

**Aprendizagens desenvolvidas:** o relatório de avaliação foi elaborado por mim, tendo por isso desenvolvido a capacidade de sintetização e objetividade, bem como a opção por um discurso formal.

---

<sup>26</sup> Consultar Anexo V – Relatório do Projeto de Educação Alimentar (p. 7) (CD-ROM).

## **2. Participação em atividades integradas na área de intervenção: Auxílios Económicos**

### **2.1 Bancos de Livros Escolares**

**Contextualização:** Conforme previsto no Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, compete às autarquias portuguesas a atribuição de auxílios económicos a alunos a frequentar o 1.º ciclo do Ensino Básico que usufruam do escalão A ou B do Serviço de Ação Social Escolar, nomeadamente para a aquisição de manuais e materiais escolares. No entanto, a Câmara Municipal de Cascais, ao invés de conceder a verba às famílias mais carenciadas, pretendia firmar uma colaboração com entidades que já efetuam o empréstimo de livros escolares a alunos de 1.º CEB. Esta colaboração iria permitir que fossem cedidos livros escolares aos alunos do 1.º CEB a beneficiar de escalão A e B do SASE, o que consequentemente implicaria uma redução da despesa para a autarquia.

#### **2.1.1 Contacto com os Agrupamentos de Escola**

**Descrição da etapa:** A coordenadora do NASE atribuiu-me a tarefa de contactar telefonicamente todas as sedes dos Agrupamentos de Escola do concelho de Cascais a fim de tomar conhecimento sobre os Bancos de Livros Escolares (BLE) que tivessem criado. Assim, procedi a este contacto e à medida que ia questionando os gestores de escola, elaborava uma tabela sintetizada<sup>27</sup> para ceder à coordenadora do NASE (Notas de Campo: 7).

Como seria de esperar, os gestores escolares apressaram-se a relembrar-me que a cedência de livros a alunos de 1.º CEB não compete aos AE, mas sim à autarquia. Face a isto, procurei saber se tinham conhecimento de que entidade geria o BLE para o 1.º CEB. Alguns gestores reencaminharam a minha chamada para o serviço de ASE do agrupamento para que as informações fossem as mais adequadas e corretas. Desta forma, pude contactar com docentes responsáveis pelo SASE, que me informaram sobre algumas entidades responsáveis por estes BLE. Dentro desta listagem foi destacado o Centro Comunitário de Carcavelos (CCC), o ATL da Galiza, a Associação de Pais da Alapraia, entre outras.

---

<sup>27</sup> Consultar Anexo VI – Tabela de Bancos de Livros Escolares (CD-ROM).

**Balço da atividade:** esta tarefa implicou o primeiro contacto mais aprofundado com a realidade educativa cascalense. Os contactos telefónicos com as escolas sede dos AE possibilitaram conhecer os gestores escolares e compreender a logística dos bancos de livros escolares.

**Aprendizagens desenvolvidas:** estimulou a minha capacidade de responsabilidade e autonomia, assim como de sintetização de conteúdos.

### 2.1.2 Reunião com o Centro Comunitário de Carcavelos

**Descrição da etapa:** após o levantamento explicitado na atividade anterior, a coordenadora do NASE atribuiu-me uma nova tarefa: a de contactar o Centro Comunitário de Carcavelos (CCC) para uma reunião, a fim de conhecer melhor o BLE do Centro e a sua participação neste processo. Previamente a desempenhar esta função, considerei pertinente informar-me melhor sobre os bancos de livros escolares e o que os normativos legais em vigor expressam quanto a esta ação. Assim, procedi à leitura do Despacho n.º 11886-A/2012 e questioneei a coordenadora do NASE sobre que tipo de informações pretendiam obter nesta reunião (Notas de Campo: 9). Redigi, no mesmo dia, um guião com algumas questões que queria colocar na reunião.

Já preparada para a reunião, contactei o CCC e agendei com o responsável uma reunião, que ocorreu no dia 24 de outubro de 2013 (Notas de Campo: 9).

No dia da reunião, encontrámo-nos no próprio Centro Comunitário. Apresentei-me como estagiária do DED e salientei quais os objetivos do nosso encontro. O responsável apresentou-se, de igual forma, como voluntário que deu início ao Banco no ano letivo anterior, isto é, no ano escolar de 2012/2013. Coloquei-lhe algumas questões, nomeadamente como está organizado o banco e a quem se destina, dando assim continuidade à listagem de questões que pretendia colocar<sup>28</sup>.

Terminada a reunião, regressei às instalações do DED e reporteii à coordenadora do NASE as conclusões a que cheguei durante a reunião. Com base no que me foi dito pelo responsável, reutilizar livros escolares do 1.º CEB torna-se mais difícil que reutilizar livros respeitantes a outros níveis de ensino, isto porque os primeiros integram geralmente fichas de avaliação e de preenchimento por parte dos alunos, tornando os

---

<sup>28</sup> Consultar Anexo VII – Reunião Centro Comunitário de Carcavelos (CD-ROM).

livros inutilizáveis no futuro. No entanto, o BLE do CCC procura emprestar estes livros a famílias carenciadas que se mostram interessadas, embora em pequenas quantidades.

**Balanco da atividade:** esta tarefa revelou-se a primeira tarefa de estágio em que a equipa do NASE depositou em mim um elevado grau de confiança. Esta tarefa envolvia ter que conduzir autonomamente uma reunião, em nome da CMC, enquanto estagiária. Tive que ser ponderada e objetiva, sem criar grandes expectativas, já sabendo que a parceria com o CCC não iria ser desenvolvida, tendo em conta as informações que me foram cedidas pelo NASE. Apesar de me ter sentido ligeiramente assoberbada, o facto de me terem colocado tão cedo nesta posição permitiu-me ganhar responsabilidade e maior confiança.

**Aprendizagens desenvolvidas:** estimulou a minha capacidade de responsabilidade e autonomia.

## **2.2 Levantamento sobre o fornecimento de almoços durante a interrupção letiva do Natal (2.º e 3.º CEB e Ensino Secundário)**

**Contextualização:** De acordo com o Decreto-Lei n.º 55/2009, compete às Direções Regionais de Educação (DRE – atualmente designada por Direção-Geral dos Estabelecimentos de

Ensino - DGEstE) fornecer e gerir os almoços escolares respeitantes aos alunos do 2.º e 3.º CEB e do Ensino Secundário. Durante as interrupções letivas, os estabelecimentos de ensino, sob orientação da DGEstE, reorganizam o serviço de almoços escolares numa lógica de rentabilização de recursos. Desta forma, apenas alguns estabelecimentos servem almoços e os alunos dos restantes estabelecimentos vão almoçar ao refeitório mais próximo. Posto isto, a autarquia de Cascais pretendia obter informações sobre quais os estabelecimentos de ensino que iriam fornecer almoços escolares durante a interrupção letiva do Natal (Notas de Campo: 29). Foi-me então atribuída essa função pela coordenadora do NASE.

### 2.2.1 Contacto com as escolas sede

**Descrição da etapa:** Tal como na atividade 2.1.1, contactei via telefónica todas as escolas sede dos Agrupamentos de Cascais (Notas de Campo: 29). Mais uma vez, à medida que ia estabelecendo estes contactos elaborei uma tabela para integrar as informações que recolhi<sup>29</sup>.

**Balço da atividade:** esta tarefa ocupou pouco tempo, apesar de ser mais exaustiva.

No entanto, através da tabela que criei, pude sintetizar no momento as informações que me iam sendo cedidas e registá-las para que posteriormente pudesse reportar.

**Aprendizagens desenvolvidas:** desenvolveu a minha capacidade de sintetização e objetividade.

---

<sup>29</sup> Consultar Anexo VIII – Tabela sobre o Fornecimento das Refeições Escolares na interrupção letiva do Natal (CD-ROM).

## **CAPÍTULO IV**

---

### **PROJETO de INVESTIGAÇÃO**

## **Os processos de regulação educativa no Programa Alimentar: um estudo de caso na autarquia de Cascais**

---

O Capítulo IV assenta na descrição e análise de todo o trabalho desenvolvido no âmbito do projeto de investigação. Neste capítulo procura-se identificar e analisar os processos de regulação educativa no Programa Alimentar, operacionalizado pela autarquia de Cascais nos Jardins-de-infância e Escolas Básicas com 1.º Ciclo da rede pública do concelho. A escolha desta temática é fortemente influenciada pelo especial interesse na intervenção, tão particular, que Cascais desenvolve nesta matéria ao assumir uma intenção clara de ultrapassar as competências que legalmente lhe são atribuídas.

Este capítulo encontra-se dividido em quatro subcapítulos, nomeadamente:

1. *Apresentação e contextualização do tema* - Enquadra o tema do projeto de investigação nos argumentos teóricos e conceituais analisados no *Capítulo I – Enquadramento Teórico*.
2. *Questão e objetivos de investigação e dimensões de análise* - Apresenta a questão e os objetivos de investigação e dimensões e categorias de análise que conduziram todo o projeto de investigação desenvolvido e apresentado neste relatório de estágio.
3. *Procedimentos e técnicas metodológicas* - Descreve cada uma das técnicas de recolha e análise de dados utilizadas, permitindo justificar as opções tomadas no processo investigativo. Este subcapítulo divide-se em 3.1 *Entrevista semiestruturada*; 3.2 *Observação participante e notas de campo*; 3.3 *Pesquisa documental*; e, por fim, 3.4 *Análise de conteúdo*.
4. *Apresentação e discussão dos resultados de investigação* – Apresenta e analisa os resultados obtidos no projeto, em função dos objetivos previamente delineados. Pretende-se responder às questões de análise enunciadas e apresentar as principais conclusões.

## **1. Apresentação e contextualização do tema**

É no quadro teórico e concetual da Administração Educacional que se insere o projeto de investigação desenvolvido no presente relatório de estágio. Este assenta na intervenção da Câmara Municipal de Cascais numa área de ação que legalmente lhe compete desde meados da década de 80 – o Programa Alimentar (Decreto-Lei n.º 399-A/84).

O tema central neste projeto passa pela emergência de matrizes de política educativa local, baseadas numa estratégia própria e numa intervenção que é conduzida pelo conjunto de particularidades do território educativo em que o município concretiza a sua ação (Louro & Aires Fernandes, 2004; Martins, 2007). A Câmara Municipal de Cascais representa o exemplo de uma instância local que procura não só responder às competências que lhe foram atribuídas mas ultrapassá-las. O estágio curricular realizado no Núcleo de Ação Social Escolar possibilita uma análise da forma como a autarquia em estudo concretiza este processo, movida pela intenção de melhorar a eficácia e a eficiência de um serviço público como o fornecimento de refeições e a gestão de refeitórios escolares. É com vista à melhoria que a autarquia envolve um conjunto de intervenientes que colaboram em função do projeto educativo local. Adota, por isso, o papel de interlocutor e gestor dos vários modos de regulação que sobressaem desta rede de relações no espaço educativo de Cascais.

Procura-se, assim, descrever e analisar a intervenção da Câmara Municipal de Cascais ao nível do Programa Alimentar nos Jardins-de-infância e Escolas Básicas com 1.º Ciclo da rede pública do concelho. O estudo contempla três dimensões de análise que se interligam. As dimensões em questão remetem para a construção do Programa Alimentar e para a sua regulação, concretizada através de um conjunto de instrumentos e mecanismos implementados pelo NASE, bem como para a perspetiva dos vários atores locais que integram esta rede.

## **2. Questão e objetivos de investigação e dimensões de análise**

### **2.1 Questão e objetivos de investigação**

A interrogação «*Como é operacionalizado e regulado, pela Câmara Municipal de Cascais, o Programa Alimentar nos Jardins-de-infância e Escolas Básicas com 1.º Ciclo da rede pública do concelho?*» - representa o ponto de partida deste projeto de investigação. Com base no conjunto de opções metodológicas e teóricas, emergem os seguintes objetivos de estudo:

- a) Descrever o processo de construção do Programa Alimentar no concelho de Cascais.
- b) Identificar, descrever e analisar os mecanismos e instrumentos de supervisão e controlo que a autarquia de Cascais utiliza para assegurar o funcionamento do PA.
- c) Referenciar e analisar a perspetiva dos vários atores educativos envolvidos no Programa Alimentar.

### **2.2 Dimensões e categorias de análise**

As três dimensões que estruturam o trabalho apresentado: a *Construção do Programa Alimentar*; a *Regulação do Programa Alimentar*; e a *Perspetiva dos Atores Locais* correspondem às respetivas categorias de análise referenciadas no Quadro 4. Considerando o argumento de que as dimensões de estudo interagem entre si, não é prudente dissociar a construção da regulação do Programa Alimentar, nem tão pouco da perspetiva que os atores locais envolvidos têm sobre a intervenção nesse campo.

**Quadro 4** – Dimensões e categorias de análise do Projeto de Investigação

Dimensões de Análise	Categorias
<p style="text-align: center;"><b>1.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>A Construção do Programa Alimentar</b></p>	O que é o Programa Alimentar
	A participação das refeições escolares
	O fornecimento das refeições escolares
	A contratualização do fornecimento das refeições escolares com entidades externas
	O papel dos Estabelecimentos de Ensino e dos Encarregados de Educação no Programa Alimentar
	O Projeto de Educação Alimentar
<p style="text-align: center;"><b>2.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>A Regulação do Programa Alimentar</b></p>	<u>Sistema de regulação informática</u> – Sistema de Gestão de Refeições
	<u>Supervisão direta da autarquia</u> – Visitas de acompanhamento das refeições escolares, Aplicação da Lista de Verificação de Boas Práticas e Reuniões periódicas com os parceiros fornecedores
	<u>Supervisão indireta da autarquia</u> - Auditorias externas
<p style="text-align: center;"><b>3.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>A Perspetiva dos Atores Locais</b></p>	Perspetiva dos parceiros fornecedores
	Perspetiva dos Estabelecimentos de Ensino
	Perspetiva dos Encarregados de Educação

### **3. Procedimentos metodológicos**

O processo investigativo tem início na definição de um objeto de estudo condutor de todas as opções metodológicas tomadas ao longo deste projeto de investigação. Respeitando os contornos característicos de um estudo naturalista, procede-se à utilização de três técnicas de recolha de dados que permitem conhecer a intervenção da Câmara Municipal de Cascais, no campo do Programa Alimentar: a pesquisa documental, a observação participante e a entrevista semiestruturada.

A pesquisa documental, embora seja mais frequentemente utilizada numa fase inicial do estágio, possibilita o acesso a documentos essenciais para compreender a operacionalização e regulação do Programa Alimentar. Esses documentos, sejam eles produzidos internacional ou nacionalmente, ou produzidos pela autarquia de Cascais, adotam um papel fundamental na construção dos resultados, corroborando uma atuação da autarquia em campos que não constituem uma competência formalmente atribuída aos municípios.

A observação participante é a técnica de recolha de dados que melhor possibilita o conhecimento aprofundado de todo o trabalho que é desenvolvido nesta matéria. A postura adotada enquanto participante revela-se a mais adequada neste processo, uma vez que é assumido um duplo papel - o de investigadora e o de estagiária. Procede-se simultaneamente à observação de diversos momentos pertinentes para o estudo e representa-se a autarquia no contexto educativo. Dessa forma, há claramente um objetivo em volta dos conteúdos e situações que são observados durante o período de estágio, no entanto, os registos desses momentos assumem um cariz informal, descritivo e reflexivo. Esses registos formalizam-se em notas de campo<sup>30</sup> reveladoras de detalhes e observações analíticas.

A opção pela entrevista semiestruturada recai principalmente no facto de permitir uma abertura ao entrevistado para expressar a sua perspetiva sobre o assunto. Pretende-se garantir aos entrevistados a possibilidade de orientarem as suas respostas com base no conjunto de questões estabelecido para o projeto de investigação e para as próprias entrevistas. Esta estratégia é fundamental para obter dos elementos

---

<sup>30</sup> Consultar Anexo IX – Notas de Campo (CD-ROM).

entrevistados as informações pretendidas. Os elementos da autarquia<sup>31</sup> permitem uma abertura à visão da mesma, face ao seu trabalho no campo educacional. Descrevem, pormenorizadamente, a sua intervenção e a filosofia que a conduz. Já as entrevistas aos parceiros fornecedores<sup>32</sup>, aos gestores de estabelecimentos de ensino<sup>33</sup> e aos encarregados de educação<sup>34</sup>, permitem extrair dos intervenientes envolvidos no Programa Alimentar a perspetiva que possuem face ao trabalho desenvolvido pela autarquia enquanto instância reguladora e pelos parceiros diretos que colaboram no fornecimento das refeições escolares.

Finalmente, a informação que advém do recurso a estas três técnicas de recolha de dados é meticulosa e tematicamente organizada, levando à construção da grelha de categorização das entrevistas<sup>35</sup> e, naturalmente, à emergência das três dimensões de análise já apresentadas.

---

<sup>31</sup> Consultar Anexo XI – Transcrição da Entrevista à chefe de divisão da DIED, Anexo XII – Transcrição da Entrevista à coordenadora do NASE e Anexo XIII – Transcrição da Entrevista à técnica superior responsável pelo Sistema de Gestão de Refeições (CD-ROM).

<sup>32</sup> Consultar Anexo XIV – Transcrição da Entrevista à gestora de unidade da empresa fornecedora e Anexo XV – Transcrição da Entrevista à representante da IPSS A (CD-ROM).

<sup>33</sup> Consultar Anexo XVI – Transcrição da Entrevista à educadora de infância e Anexo XVII – Transcrição da Entrevista à professora (CD-ROM).

<sup>34</sup> Consultar Anexo XVIII – Transcrição da Entrevista à encarregada de educação A e Anexo XIX – Transcrição da Entrevista à encarregada de educação B (CD-ROM).

<sup>35</sup> Consultar Anexo XX – Categorização das Entrevistas (CD-ROM).

#### **4. Apresentação dos resultados de investigação**

Atendendo aos objetivos gerais do estudo e às dimensões de análise previamente estabelecidos, são seguidamente apresentados e discutidos os resultados provenientes da investigação conduzida neste relatório de estágio.

##### **4.1 A Construção do Programa Alimentar**

O Programa Alimentar é perspetivado, pela DIED, como o conjunto de competências autárquicas em que o Núcleo de Ação Social Escolar atua no âmbito da alimentação escolar. Embora o Decreto-Lei n.º 399-A/84 não contemple as competências em questão como parte integrante desta área de atuação, a autarquia de Cascais considera a comparticipação das refeições escolares, a gestão dos refeitórios e as questões da Educação Alimentar como áreas complementares ao serviço de alimentação escolar (Figura 8). É importante frisar que este conjunto de competências é considerado pela equipa técnica como uma só competência educacional, pelo que não é prudente do ponto de vista investigativo, fragmentar qualquer uma destas competências.

**Figura 8** - Áreas de atuação do Programa Alimentar



Esta estruturação singular, claramente estratégica, representa o ponto inicial do argumento que se pretende defender neste estudo. A descrição que vai sendo elaborada neste capítulo visa enriquecer a proposta educativa de que a intervenção que a autarquia de Cascais desenvolve, ao nível do Programa Alimentar (PA) assume contornos particulares de uma matriz própria de política educativa local (Louro & Aires Fernandes, 2004; Pinhal, 2012, 2014)<sup>36</sup>. Esta questão é corroborada pela importância que as competências do PA assumem para a autarquia e pelas decisões estratégicas que

---

<sup>36</sup> A abordagem teórica e concetual destes autores sobre a questão das políticas educativas locais encontra-se no *Capítulo I – Enquadramento Teórico*.

são tomadas e colocadas em prática, nesse âmbito, para atender às especificidades do território educativo de Cascais.

### A comparticipação das refeições escolares

A autarquia perspetiva a sua atuação nestas competências como prioritárias e relevantes na conjuntura económica atual, uma vez que permitem, pelas palavras da chefe de divisão da DIED, “(...) trabalhar sobre as questões da equidade, relativamente a que cada criança tenha direito à escolaridade de acordo com as suas necessidades” (Entrevista à chefe de divisão, p. 1). A questão da equidade educativa representa, no concelho, uma questão-chave, no sentido em que, segundo o Relatório de Ação Social Escolar do ano letivo 2013/2014, 50% dos alunos a frequentar o 1.º CEB e a educação pré-escolar da rede pública do concelho são considerados carenciados.

**Quadro 5** - Distribuição da população escolar dos JI e EB1 da rede pública do concelho por Escalão de ASE, no ano letivo 2013/2014

Nível de educação/ensino	Escalão A	Escalão B	Escalão C
Jardins-de-infância e Escolas Básicas com 1.º Ciclo	1.684 alunos	892 alunos	2.560 alunos
<b>Total:</b> 5.136 alunos			
<b>Preço pago por refeição:</b>	0€ (comparticipação a 100%)	0.73€ (comparticipação a 50%)	1.46€ (sem comparticipação do preço adjudicado)

Recorrendo ao Quadro 5, é possível verificar que integram o escalão A e B de ASE, no ano letivo em estudo, 2.575 alunos, isto é, 50% da população escolar. No que diz respeito ao valor despendido por refeição pelos encarregados de educação, este varia de acordo com os escalões de rendimentos para atribuição do abono de família. As crianças que usufruam do escalão A beneficiam de uma comparticipação total da refeição, durante todo o ano letivo. Já as que integrem o escalão B beneficiam de uma comparticipação a 50%, sendo que o preço por refeição é de 0.73€. Embora consideradas não carenciadas, as crianças integradas no escalão C beneficiam igualmente de uma comparticipação, uma vez que o valor total estipulado por refeição não é aquele que é cobrado às famílias. A autarquia compromete-se a cobrir parte do

custo da refeição, independentemente do escalão de Ação Social Escolar. Assim sendo, o preço da refeição para o escalão C é de 1.46€.

### O fornecimento das refeições escolares

No ano letivo 2013/2014, a autarquia serviu nos seus refeitórios escolares, em média por mês, 111.000 refeições, sendo que 90.000 destinaram-se a crianças a frequentar o 1.º ciclo do Ensino Básico e as restantes 21.000 a crianças a frequentar a educação pré-escolar. A elevada procura da parte das famílias e as atuais circunstâncias económicas levaram a autarquia a empenhar-se no fornecimento de uma refeição saudável e diversificada. Esta premissa tornou-se um dos objetivos prioritários, tal como apresenta a chefe de divisão ao referir que “(...) vamos procurando (...) dar uma alimentação do ponto de vista nutricional que seja equilibrada e saudável” (Entrevista à chefe de divisão, p. 2). A coordenadora do NASE defende a importância de uma refeição que cumpra todos os requisitos nutricionais estabelecidos especialmente nos casos em que “(...) as crianças só têm uma refeição completa na escola [sendo essa] (...) a sua refeição principal” (Entrevista à coordenadora do NASE, p. 2).

A importância do fornecimento de uma refeição completa e diversificada e do desenvolvimento de práticas alimentares saudáveis para as crianças e respetivas famílias são os fatores orientadores de toda a intervenção que a autarquia concretiza em torno das competências que integram o Programa Alimentar.

### O Projeto de Educação Alimentar

A atuação nas questões da Educação Alimentar em contexto escolar tornou-se, nos últimos anos, uma questão-chave para a equipa, dado que a autarquia acredita que a sua intervenção deve contemplar o trabalho pedagógico de educar para uma alimentação saudável e diversificada. A intenção de “(...) avançar com um pouco de programas de Educação Alimentar que envolvam toda a comunidade (...) no sentido de trabalhar as práticas pedagógicas” (Entrevista à chefe de divisão, p. 5-6) revela a visão da autarquia face àquilo que deve ser a intervenção municipal nas questões do Programa Alimentar. Embora este tipo de atuação não esteja decretada enquanto competência dos municípios, a Câmara Municipal de Cascais orgulha-se dos projetos de sucesso que tem vindo a

desenvolver nesse âmbito, nomeadamente o Projeto de Educação Alimentar, construído durante o estágio em parceria com a nutricionista<sup>37</sup> afeta à autarquia.

O Projeto de Educação Alimentar foi implementado em sete Jardins-de-infância da rede pública e tinha como principais objetivos:

- a) Dar a conhecer às crianças o ciclo de vida dos hortícolas.
- b) Sensibilizar as crianças para a importância dos hortícolas como fontes ricas de vitaminas e minerais reguladores e protetores do organismo, indispensáveis para o seu crescimento e desenvolvimento saudável;
- c) Sensibilizar as crianças para o consumo destes alimentos, procurando incentivá-las a conhecer, valorizar, consumir e apreciar os hortícolas.

As atividades do projeto foram criteriosamente pensadas com base na idade do público-alvo, tendo sido consideradas atividades que envolvessem a participação direta das crianças. A colaboração das educadoras de infância e das assistentes operacionais, mais uma vez parceiras diretas das estagiárias que desenvolveram o projeto, possibilitou um trabalho flexível, adaptado às particularidades de cada grupo, nomeadamente ao nível das idades mais predominantes. Embora não sendo uma competência decretada, a autarquia de Cascais perspetiva o projeto de Educação Alimentar como “(...) um trabalho que merece ter continuidade. (...) ele tem pontos para se articular com outros trabalhos que já vêm acontecendo aqui na autarquia... Têm essa vantagem, essa possibilidade de criar aqui uma série de sinergias do ponto de vista de outros projetos (...)” (Entrevista à chefe de divisão, p. 1).

A potencialidade de projetos desta índole é clara para a autarquia, na medida em que a chefia demonstra interesse em prosseguir com estas iniciativas, no ano letivo 2015/2016. A atuação nas questões de Educação Alimentar ressalva, mais uma vez, a importância de ultrapassar a lei e expandir a intervenção municipal de Cascais no território educativo, envolvendo ativamente os parceiros locais.

---

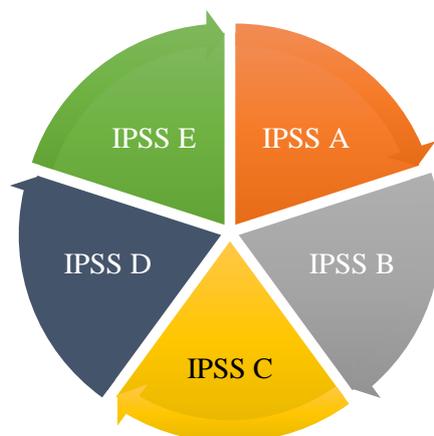
<sup>37</sup> Consultar Atividade de Estágio 1.2.3 Projeto de Educação Alimentar, no *Capítulo III – Estágio*.

## A contratualização do fornecimento das refeições escolares com entidades externas

Visando aumentar a qualidade do serviço público que presta, a autarquia leva a cabo um conjunto de estratégias próprias reveladoras de uma intenção clara de envolver todos os intervenientes que participam no Programa Alimentar. Citando o pedagogo João dos Santos, a chefe de divisão afirma que “é preciso uma aldeia para educar uma criança” (Entrevista à chefe de divisão, p. 3) e aponta como mais-valia a proximidade que a Câmara Municipal de Cascais desenvolve com os parceiros que colaboram na sua missão educacional.

Defensora do potencial que essa colaboração pode originar, a autarquia empenha-se em desenvolver parcerias com entidades externas da comunidade local. O fornecimento das refeições escolares, conforme legislado em 1984, destinava-se somente a crianças carenciadas. Com o Programa de Generalização das Refeições Escolares, em 2005, foi alargado a todas as crianças, carenciadas ou não, deparando-se a autarquia com um aumento exponencial do número de refeições a servir. Sentida a necessidade de recorrer a Instituições Particulares de Solidariedade Social sediadas no concelho para dar resposta a esta procura, estas instituições assumiram o compromisso de apoiar a autarquia, através de um Acordo de Colaboração. No ano letivo 2013/2014 a autarquia conta com a colaboração de cinco IPSS cuja designação é apresentada na Figura 9.

**Figura 9 - IPSS parceiras no Programa Alimentar**



Esta parceria evoluiu, nomeadamente ao nível do transporte das refeições a quente para as escolas mais próximas.

A coordenadora do NASE revela que se “decidiu manter a parceria porque até à data estava a correr bem (...) embora as IPSS não fossem uma empresa da especialidade”, conforme aconselhado pelas entidades governamentais (Entrevista à coordenadora do NASE, p. 2). A chefe de divisão adverte para o facto de terem sido “o parceiro que numa primeira linha tinha as respostas e os recursos para o fazer” e afirma que “São uma colaboração inestimável” (Entrevista à chefe de divisão, p. 4).

Ainda que se tenha mantido a parceria com as IPSS, a autarquia vê-se obrigada pela força da lei, em 2012, a contratualizar o fornecimento das refeições escolares com uma empresa da especialidade. A prática destas modalidades pelos municípios portugueses é cada vez mais frequente (Martins, 2007). Não usufruindo dos recursos e dos equipamentos exigidos pelos normativos reguladores da segurança e higiene alimentar, a DIED inicia um concurso público internacional em que concorrem várias empresas. O critério de seleção da empresa vencedora é o preço da refeição, pelo que vence a empresa que oferece o serviço pelo preço mais baixo do mercado - “a empresa fornecedora”. A coordenadora do NASE, sobre os detalhes da contratualização com a empresa, indica que “(...) Nós Câmara, temos um caderno de encargos que tentamos que seja o mais completo possível. Esse caderno é colocado a concurso (...) e há um júri que seleciona a empresa” (Entrevista à coordenadora do NASE, p. 2). O caderno de encargos representa assim um instrumento de controlo da atuação da empresa fornecedora nos refeitórios escolares da rede pública do concelho. A autarquia recorre ao documento orientador para exigir as condições que foram estipuladas ao nível das condições higiénico-sanitárias de espaços como as cozinhas, copas e refeitórios escolares, bem como ao nível dos próprios ingredientes utilizados nas ementas e da qualidade da refeição. O fornecimento das refeições escolares no território educativo de Cascais integra, por isso, dois tipos de fornecedores: as IPSS e a empresa fornecedora. Com base na abordagem de Neto-Mendes (2007: 13), a Câmara Municipal de Cascais obedece assim a uma lógica mista, já que, por um lado, subcontrata fornecedores externos, selecionados por si, numa lógica de mercado, uma vez que esses fornecedores lucram com o serviço que prestam; mas por outro, recorre a entidades parceiras sem fins lucrativos, como é o caso das IPSS que colaboram no processo do Programa Alimentar, orientada por uma lógica comunitária.

Cabe à autarquia concretizar “a sinergia com os vários intervenores” no Programa Alimentar, de forma a garantir a prestação de um serviço eficiente e eficaz

(Entrevista à chefe de divisão, p. 1-2), conforme defende Rodrigues (2005). Esta sinergia denota-se ao nível da organização do fornecimento que foi estabelecido para cada uma das escolas, considerando as suas especificidades. As IPSS, até à data de entrega deste Relatório de Estágio, comprometem-se a fornecer catorze estabelecimentos. A IPSS D conta com uma atuação em maior escala, nomeadamente em oito escolas, devido à proximidade que tem com as mesmas. No entanto, as IPSS A, B e C têm uma atuação mais limitada, fornecendo apenas um estabelecimento. De salientar que são estabelecimentos mais deslocados do centro, mas que coincidentemente estão bastante próximos das instalações centrais de algumas IPSS. A intervenção da empresa fornecedora assume uma abrangência maior que a das IPSS, no sentido em que opera em 40 estabelecimentos de ensino da rede pública do concelho.

Os estabelecimentos de ensino, neste caso, as EB1 e JI públicos do território de Cascais, contam com dois sistemas de confeção das refeições, sendo que um deles integra duas modalidades. A coordenadora do NASE explica o seguinte:

“(…) nós temos aqui dois sistemas: temos um sistema das cozinhas de confeção local, (...) e essa escola usufrui de uma refeição confeccionada no próprio dia e da sua própria cozinha; e temos depois a comida transportada a frio, que é feita numa cozinha central, é refrigerada e depois é transportada a frio para as escolas e reaquecida em fornos convetores próprios para esse efeito” (Entrevista à coordenadora do NASE, p. 4).

No que diz respeito ao primeiro sistema (cozinhas de confeção local), este contempla duas modalidades. Nas escolas que beneficiam de cozinha central, a refeição é servida no próprio dia da confeção, conforme apresenta a coordenadora. Detetaram-se algumas situações em que a proximidade geográfica de algumas escolas face a outras escolas com cozinha central se tornou uma mais-valia. Nesses casos, cumprindo todas as normas definidas para o efeito, as refeições são transportadas a quente e mantidas em equipamentos de conservação até que esteja na hora de servir. O segundo sistema (cozinha de confeção central) revela-se o mais complexo, uma vez que as refeições são confeccionadas previamente na cozinha industrial da empresa fornecedora, refrigeradas em frigoríficos próprios e posteriormente, no dia de servir, reaquecidas em fornos convetores. Sintetizando, existem no concelho de Cascais as seguintes modalidades assim designadas: a) confeção local, b) transporte a quente, e c) confeção diferida com transporte a frio.

A autarquia opera com base nos recursos disponíveis e pretende uma constante melhoria do seu serviço de alimentação escolar, a todos os níveis. Uma vez que as IPSS não são empresas da especialidade, a autarquia prevê brevemente terminar a parceria com estas instituições, no âmbito do PA. A chefe de divisão clarifica: “Em tempos, é um processo a extinguir (...). Só se eventualmente concorrerem a caderno [de encargos]” (Entrevista à chefe de divisão, p.5). Mais uma vez, o caderno de encargos representa para a CMC um instrumento que permite uma supervisão mais detalhada do que está a ser cumprido ou não. Apesar de terem assinado um Acordo de Colaboração, as IPSS sofrem uma supervisão mais simplista que a empresa fornecedora, na medida em que fornecem a uma escala menor. Todavia, a autarquia procura supervisionar um dos aspetos comuns em ambos os documentos, nomeadamente a colaboração no apoio às crianças, na hora de almoço. Previsto tanto no Acordo, como no caderno de encargos, os parceiros fornecedores deverão garantir que o seu pessoal técnico trabalhe para a questão do acompanhamento das crianças e para a missão pedagógica de tornar a hora de almoço um momento de aprendizagem. Para isso, foi estabelecido um rácio para as EB1 de 1 adulto por 26 crianças e nos JI de 1 adulto por 20 crianças (Caderno de Encargos, 2012, Art. 5.º, p. 28). Estas e outras questões são supervisionadas e controladas pela autarquia através de vários instrumentos e mecanismos, pormenorizadamente descritos mais à frente.

#### O papel dos Estabelecimentos de Ensino e dos Encarregados de Educação no Programa Alimentar

À margem da parceria com os fornecedores, o Programa Alimentar conta ainda, na sua rede de intervenientes, com dois outros atores educativos – os estabelecimentos de ensino e os encarregados de educação. Os estabelecimentos de ensino, num período inicial do Programa Alimentar, “não tinham um papel ativo” (Entrevista à téc. sup. SGR, p. 3). No entanto, mais uma vez, a generalização das refeições escolares às crianças não carenciadas levou a que a autarquia solicitasse às escolas um apoio mais constante e direto, já que são o ator mais próximo dos destinatários do PA, em contexto escolar. Particularmente com o lançamento da plataforma informática – o Sistema de Gestão de Refeições (SGR)<sup>38</sup> - os estabelecimentos de ensino passam a ser o parceiro direto da autarquia nas questões da gestão diária das refeições escolares, nomeadamente

---

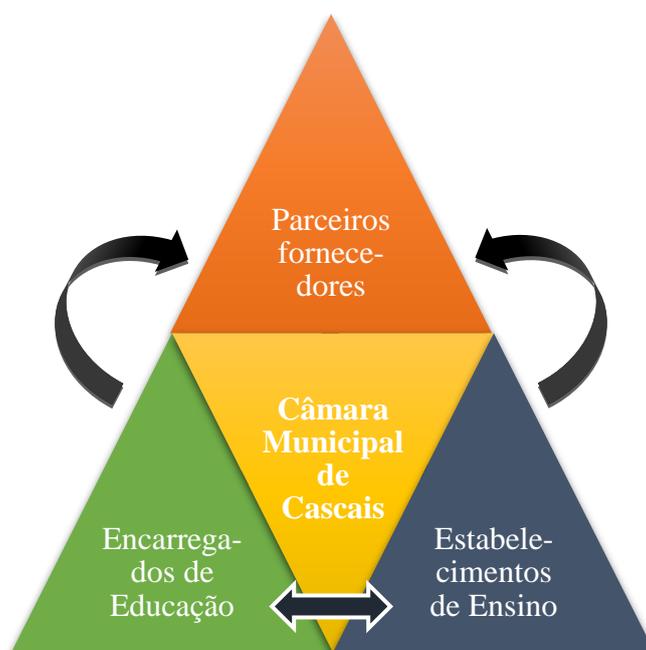
<sup>38</sup> Apresentado e discutido na Dimensão 2 – Supervisão e Controlo do Programa Alimentar.

no registo do número de encomendas diárias dos almoços, no registo de faltas nos almoços e na avaliação das refeições servidas pelos fornecedores. A técnica superior responsável pelas questões relacionadas com o SGR afirma que “(...) Foi um processo um bocadinho difícil, porque eles acham que como é competência camarária não têm que colaborar e nem todas as escolas aceitaram de bom grado...” (Entrevista à téc. sup. SGR, p. 3). Todavia, a técnica revela que progressivamente essa colaboração vai sendo mais aceite e perspectivada, pelas escolas, como prioritária. Atualmente, as principais responsabilidades dos estabelecimentos de ensino no âmbito do Programa Alimentar passam por comunicar diariamente à entidade fornecedora, a uma hora da manhã pré-estabelecida, quantas crianças almoçarão, para que a entidade possa confeccionar as refeições evitando o desperdício. Terminado o período de refeição, cabe ao elemento responsável pelas questões do PA na escola, proceder à marcação individual dos almoços no Sistema de Gestão de Refeições, em que fica visível que crianças almoçaram e quais não almoçaram (não sendo, por isso, debitada a refeição). A técnica responsável pelo SGR defende que “É um procedimento muito simples, acabam só por registar as faltas aos meninos que não estão e isso depois vai ter reflexos no sistema (...) eu acho que (...) é um papel importante” (Entrevista à téc. sup. SGR, p. 3-4). O papel dos estabelecimentos de ensino assume contornos de controlo e supervisão, já que são o ator que avalia diretamente a qualidade das refeições servidas aos seus alunos, conforme apresenta a técnica superior: “eles são também responsáveis pela qualidade das refeições, fazem mensalmente a avaliação das refeições, reportam [à autarquia] sempre que a comida seja insuficiente ou não chegue nas devidas condições...” (Entrevista à téc. sup. SGR, p. 4).

Confiados aos estabelecimentos de ensino responsabilidades ao nível do controlo da qualidade, os encarregados de educação adotam um papel igualmente ativo e essencial, porém, mais orientado para a satisfação dos principais destinatários do serviço prestado pelo Programa Alimentar – os seus educandos. Estes atores representam a figura dos seus educandos neste processo, estando incumbidos de reportar qualquer situação anómala à autarquia. Todavia, por norma, esta comunicação é naturalmente efetuada junto dos estabelecimentos de ensino. Nas situações de exceção em que os encarregados de educação reportam diretamente à Câmara Municipal, essa comunicação é efetuada “(...) pela linha, exclusiva do SGR, ou então por endereço de e-mail também da Gestão das Refeições” (Entrevista à téc. sup. SGR, p. 4).

O Programa Alimentar engloba, assim, uma rede completa e rica de atores que intervêm ativamente neste processo. A Figura 10 pretende representar a interação que se estabelece entre cada um dos intervenientes e a Câmara Municipal de Cascais, na consecução das competências associadas ao Programa Alimentar.

**Figura 10** - Rede de atores envolvidos no Programa Alimentar e interação que estabelecem entre si



A autarquia assume uma posição central nesta rede e desenvolve relações de variada índole com todos os atores envolvidos no processo do fornecimento das refeições escolares. Focando a dinâmica entre a CMC e os parceiros fornecedores, entende-se que, embora os parceiros sejam prestadores de um serviço à autarquia, a dinâmica ocorre num duplo sentido. A relação mais evidente é a de controlo e supervisão a que os fornecedores estão sujeitos, sendo a autarquia a instância reguladora da sua ação no terreno. Simultaneamente, os parceiros são avaliados diariamente pelos encarregados de educação que assumem a figura dos seus educandos, os principais destinatários do PA, e pelos estabelecimentos de ensino em que operam. Cabe a estes dois atores, principalmente aos estabelecimentos de ensino, reportar à autarquia qualquer situação de emergência relacionada com as questões da segurança e higiene alimentar e da própria qualidade da refeição fornecida. A autarquia confia, por isso, nestes agentes para estarem “presentes”, embora não fisicamente, em todos os 54 estabelecimentos de ensino nos quais os parceiros fornecedores atuam.

Paralelamente a esta colaboração, compete à Câmara Municipal de Cascais prestar contas aos encarregados de educação e atender a qualquer necessidade dos seus educandos. Os estabelecimentos assumem, neste processo, um papel equiparado a intermediário entre os encarregados de educação e a autarquia, uma vez que nem sempre os primeiros reportam diretamente à autarquia situações não conformes. A CMC perspetiva, por isso, as escolas como o parceiro direto no controlo e supervisão da qualidade do serviço público que prestam sob contratualização com os fornecedores.

## **4.2 A Regulação do Programa Alimentar**

Esta forte intenção estratégica de manter uma relação próxima e eficaz entre todos os atores envolvidos deu origem a uma complexa rede de dinâmicas e interações da qual emergem vários modos de regulação (Barroso, 2005b, 2006b). A dimensão que se segue descreve as opções da autarquia ao nível da supervisão e controlo do Programa Alimentar, opções que enriquecem a ação reguladora da Câmara Municipal de Cascais na operacionalização das competências em estudo.

### O sistema de regulação informática – Sistema de Gestão de Refeições

Visando um controlo mais eficiente do serviço prestado, a Câmara Municipal de Cascais contratou uma entidade externa para desenvolver uma plataforma informática que pudesse apoiar a autarquia na sua missão. O contrato foi assinado em 2009 e o Sistema de Gestão de Refeições (SGR) estreou-se, embora numa versão piloto, no ano letivo 2009/2010. Ficou estabelecido entre ambas as partes que inicialmente só integrariam três Agrupamentos de Escolas, designados de Agrupamentos piloto, com o objetivo de permanecer “(...) neste processo de estudo durante três anos, a melhorar algumas coisas que estavam menos bem” (Entrevista à téc. sup. SGR, p. 2). Findados os três anos de estudo, a autarquia solicitou a integração, no início do ano letivo 2013/2014, de “(...) mais quatro Agrupamentos, ficando com sete” (Entrevista à téc. sup. SGR, p. 2). Nesse ano letivo, o sistema de regulação informática integrava já os inicialmente previstos - o Agrupamento Frei Gonçalo de Azevedo, o de Carcavelos e de Alvide, e os Agrupamentos Ibn Mucana, Cascais, Alapraia e São João do Estoril. A técnica superior responsável pelas questões relacionadas com o Sistema de Gestão de Refeições afirma que, no início do ano letivo 2014/2015, “(...) já com a central de matrículas a funcionar, irão ser todos ao mesmo tempo” (Entrevista à téc. sup. SGR, p. 2). Por esta altura, o SGR incluirá na sua gestão a totalidade dos Jardins-de-infância e Escolas Básicas com 1.º ciclo da rede pública do concelho de Cascais, permitindo à autarquia um controlo mais amplo.

A plataforma assume uma importância extrema na gestão diária das refeições escolares, conforme indica a chefe de divisão da DIED: “Tem uma importância para nós fundamental do ponto de vista de procurarmos fazer a gestão e controlo, quer do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista do número de refeições” (Entrevista à chefe de divisão, p. 7). A chefia aponta como vantagem o menor “(...) manuseamento (...)

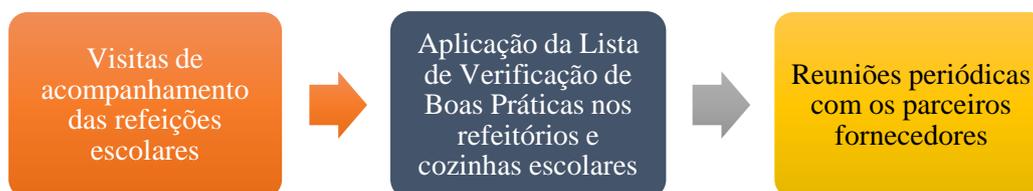
dos dados e do trabalho manual [que] à partida [reduz] os riscos de erro humano (...)” (Entrevista à chefe de divisão, p. 7). Este fator torna-se crucial, na medida em que são os estabelecimentos de ensino que marcam na plataforma quais os alunos que almoçaram e quais os que não almoçaram, sendo debitado o custo das refeições concretizadas. Se por um lado permite à autarquia de Cascais ter um controlo mais eficaz, já que pode verificar as marcações efetuadas e a correspondência com o número diário de encomendas das refeições, por escola; por outro, permite aos encarregados de educação, mediante acesso autenticado, consultar a ficha individual dos seus educandos, no SGR e eles próprios confirmarem se as crianças terão almoçado nos dias em que as refeições foram debitadas. Tendo a possibilidade de “gerir as suas próprias senhas de refeição, comprar pacotes de 20 ou de 5 senhas (...) por multibanco” (Entrevista à téc. sup. SGR, p. 1) e de “verificar as ementas dos seus filhos” (*idem*, p. 8), os encarregados de educação adotam, neste processo, um papel fundamental na regulação do Programa Alimentar bem como da atuação dos estabelecimentos de ensino nesta matéria. O SGR representa, por isso, um mecanismo de regulação orientado para dois atores locais que se entrelaçam na garantia da prestação de um serviço público de qualidade e eficiente.

Sempre que detetam alguma situação não conforme, os encarregados de educação, através da linha de atendimento e do contacto eletrónico estabelecidos para este efeito, comunicam à autarquia. As reclamações que chegam através destes recursos, quer sejam relativas à marcação indevida de refeições, quer sejam relativamente à qualidade da refeição, são perspetivadas pela Equipa de Controlo e Monitorização da Qualidade como um fator de pressão e motivam, muitas vezes, as visitas periódicas aos refeitórios e cozinhas escolares.

#### A supervisão direta da autarquia

A supervisão direta concretizada pela autarquia integra três modalidades: as visitas de acompanhamento das refeições escolares efetuadas pela equipa responsável, a aplicação da Lista de Verificação de Boas Práticas nessas mesmas visitas, e as reuniões periódicas com os parceiros fornecedores (Figura 11).

**Figura 11** – Modalidades que integram a supervisão direta que a autarquia concretiza, no âmbito do Programa Alimentar



A Equipa de Controlo e Monitorização da Qualidade é formada pela técnica superior responsável pelo Sistema de Gestão de Refeições, por um técnico superior afeto ao Núcleo de Mobiliário e Equipamento Escolar e, ainda, pela nutricionista da Câmara Municipal de Cascais. A coordenadora do NASE refere que o “acompanhamento passa tanto pelo processo, por ver se as condições estão regulamentares, como também pelo prato em si (...) se é suficiente, se não é, se as crianças aceitam bem, se não aceitam (...) e depois tentamos melhorar isso” (Entrevista à coordenadora do NASE, p. 1).

Em termos práticos, a equipa inicia a sua visita pela cozinha, procurando esclarecer algumas questões junto das colaboradoras dos parceiros fornecedores. De seguida, observa o processo de empratamento e toda a dinâmica anterior ao fornecimento das refeições escolares. A nutricionista procede à prova da refeição, registando posteriormente as suas considerações. Após fornecimento das refeições, a equipa procura obter das educadoras de infância e dos professores, com quem estabelece uma relação cordial e próxima, as suas perceções relativamente ao serviço prestado pelo fornecedor. Todas estas observações são registadas na Lista de Verificação de Boas Práticas.

Composta por vários *itens* “considerados prioritários para um bom funcionamento”, a equipa regista neste documento todas as situações não conformes para posterior análise. A importância deste instrumento de regulação é visível na constante intenção de melhorar o mesmo. Esse trabalho foi solicitado à estagiária<sup>39</sup> que procurou atualizar os *itens* de verificação e desenvolver uma Lista de Verificação mais

<sup>39</sup> Consultar Atividade de Estágio e) Lista de Verificação de Boas Práticas, no *Capítulo III – Estágio*.

completa e acessível no seu preenchimento, já que as visitas de acompanhamento assim o exigem<sup>40</sup>.

O processo de supervisão direta é, ainda, enriquecido pelas reuniões periódicas que ocorrem entre a autarquia e os parceiros fornecedores. A coordenadora do NASE refere que as reuniões têm como intuito “colmatar todas as falhas que encontramos e as queixas que temos” (Entrevista à coordenadora do NASE, p. 1-2). Ambos os mecanismos de supervisão já descritos anteriormente possibilitam à autarquia conhecer pormenorizadamente a atuação dos parceiros fornecedores no terreno. As visitas de acompanhamento, bem como o registo de todas as observações relativas a essas visitas, nomeadamente na Lista de Verificação, munem a Câmara Municipal de Cascais na reflexão e discussão das situações junto dos parceiros.

Os encontros com os fornecedores, por norma mensais, reúnem todos os elementos que trabalham em função do fornecimento das refeições escolares no concelho de Cascais, isto é, as nutricionistas e a gestora de unidade (das entidades fornecedoras), a coordenadora do NASE, a técnica superior que integra a Equipa de Controlo e a nutricionista da CMC. A equipa do NASE elabora um relatório informal com todos os pontos a serem tratados na reunião, a fim de encontrar, em conjunto, uma solução para todas as situações que não se encontram em conformidade com o Caderno de Encargos e com os Acordos de Colaboração, no caso das IPSS.

A coordenadora adverte para o facto de não reunirem tão frequentemente com as IPSS, uma vez que “não nos dão tanto trabalho como a empresa” (Entrevista à coordenadora do NASE, p. 1-2). Efetivamente a estagiária teve o privilégio de assistir a três reuniões com a empresa fornecedora<sup>41</sup>, durante o período de estágio. Todavia, não se realizou, durante esse mesmo período, nenhuma reunião com as IPSS parceiras. A estratégia de controlo utilizada pela autarquia difere da entidade fornecedora, uma vez que com as IPSS a supervisão assume contornos mais informais. Através de um contacto telefónico, a equipa do NASE expõe a situação junto das IPSS e solicita uma resolução do problema. Devido à escala menor em que operam, as IPSS rapidamente conseguem reconstituir a qualidade das refeições pela qual são reconhecidas.

---

<sup>40</sup> A versão melhorada da Lista de Verificação é aplicada, atualmente, pela Equipa, aquando das visitas periódicas aos refeitórios e cozinhas escolares.

<sup>41</sup> Consultar Atividade de Estágio f) Participação nas reuniões periódicas com os parceiros fornecedores, no *Capítulo III – Estágio*.

### A supervisão indireta da autarquia

Paralelamente a estas ações de monitorização direta, os refeitórios e cozinhas escolares são alvo singular de auditorias externas, pelo menos, três vezes durante o ano letivo. As auditorias são consideradas uma ação de supervisão indireta da parte da autarquia e assumem uma importância extrema para a mesma, devido à falta de recursos humanos na equipa e à dimensão e complexidade do Programa Alimentar. A chefe de divisão refere, sobre esse assunto, o seguinte:

“(…) nós somos técnicos de educação, temos técnicos ligados às questões da higiene e segurança [alimentar], contudo num Programa com uma dimensão destas e uma complexidade destas, para nós é fundamental termos alguém externo que no fundo balize este processo” (Entrevista à chefe de divisão, p. 6).

A Câmara Municipal de Cascais conta com três entidades parceiras no processo de auditoria externa, que atuam em escalas distintas no território educativo de Cascais (Figura 12).

**Figura 12 – Parceiros auditores**



O Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge foi o primeiro parceiro auditor, tendo vindo a acompanhar a evolução do Programa Alimentar desde os seus primeiros anos de implementação. A chefe de divisão da DIED afirma que “(…) foi o primeiro instituto que nós colocámos, quando avançámos logo com o Programa com as IPSS” e a que parceria foi-se mantendo “(…) por ser um instituto nacional público que (...) garantia uma segurança absoluta” (Entrevista à chefe de divisão, p. 6-7). O Instituto Ricardo Jorge, atualmente, executa as auditorias às escolas fornecidas pelas IPSS parceiras e às próprias cozinhas centrais destas instituições.

As restantes escolas, fornecidas pela empresa, são auditadas por uma empresa privada que venceu um concurso público no âmbito das auditorias externas, cuja designação neste relatório é “empresa auditora”. Tal como aconteceu no concurso

concebido para o fornecimento das refeições, a autarquia contratualizou com a empresa auditora um conjunto de ações que teriam que ser levadas a cabo<sup>42</sup>, nomeadamente “(...) indicarem todas as anomalias verificadas (...) que podem ser corrigidas pela Câmara e que podem ser pontos de contágio, que podem provocar toxico-infeções alimentares, e as formas de os prevenir” (Entrevista à coordenadora do NASE, p. 4-5). Paralelamente, os auditores verificam os edifícios e os equipamentos, fazem zaragatoas às mãos das colaboradoras e averigam se o equipamento das mesmas está a ser bem utilizado, e por fim, recolhem amostras das refeições para análise. A autarquia perspetiva estas auditorias como “(...) uma salvaguarda” (Entrevista à coordenadora do NASE, p.5), no sentido em que possibilitam à instância local prevenir qualquer situação de contágio alimentar, situação para a qual não tem recursos humanos suficientes que pudessem executar esse trabalho.

Por fim, a DIED conta ainda com a participação da Unidade de Saúde de Cascais que “Tem na sua competência fazer auditoria às escolas, não propriamente aos refeitórios mas à escola enquanto edifício” (Entrevista à coordenadora do NASE, p.5). Por norma, a Unidade de Saúde seleciona um ou dois Agrupamentos nos quais se concentra, executando uma vistoria mais genérica. Estas auditorias acabam por reforçar uma série de observações já detetadas nas auditorias preconizadas pela empresa auditora e pelo Instituto Ricardo Jorge, representando, por isso, “(...) um instrumento de pressão para que as coisas se resolvam” (Entrevista à coordenadora do NASE, p.5).

O Programa Alimentar, ao envolver os vários atores locais que apoiam a Câmara Municipal de Cascais nos processos de regulação, revela ser um espaço de multirregulação (Barroso, 2005b, 2006b). A intervenção da Câmara Municipal de Cascais corrobora, assim, o reconhecimento das autarquias locais enquanto instâncias de regulação intermédia (Barroso & Dutercq, 2005c: 36) e enquanto construtores de uma política educativa local (Pinhal, 2012: 303), já que procura ultrapassar as suas competências no campo educativo.

---

<sup>42</sup> Consultar Atividade de Estágio g) Participação nas auditorias externas preconizadas pela empresa auditora, no *Capítulo III – Estágio*.

### **4.3 A Perspetiva dos Atores Locais**

Um dos aspetos particulares da intervenção da Câmara Municipal de Cascais no âmbito do Programa Alimentar que reforça o argumento de que a autarquia desenvolve uma política educativa própria, refere-se à intenção de envolver a comunidade educativa em todos estes processos. A autarquia esforça-se por ouvir todos os atores que integram a rede de intervenientes que a apoiam no serviço que presta e, como tal, considera-se impreterível, neste projeto, reunir as perceções que esses mesmos atores têm sobre o papel que desempenham no Programa Alimentar e sobre a posição que a autarquia adota na dinâmica que insurge desta rede de intervenientes.

#### Perspetiva dos parceiros fornecedores

Os parceiros fornecedores entrevistados, nomeadamente a representante da IPSS A e a representante da empresa fornecedora, avaliam a ação da entidade que representam como muito positiva. Esta avaliação é fundamentada pelas palavras das mesmas quando se referem aos pontos fortes do contributo que prestam no fornecimento das refeições escolares no concelho de Cascais. A representante da IPSS A admite que os pontos fortes do seu serviço são “A qualidade da própria refeição e a proximidade que [têm] com os interlocutores, com pais e com as crianças” (Entrevista à representante da IPSS A, p.1).

A representante da empresa revela “A minha perceção face ao trabalho desenvolvido pela empresa nos refeitórios é ótima”, uma vez que “(...) a empresa conseguiu chegar ou pelo menos tentar agradar a todos” (Entrevista à gestora de unidade, p.1). A prova disso está na preocupação em oferecer às crianças que em casa tenham dietas ou regimes alimentares alternativos, como o vegetarianismo, essas mesmas práticas, respeitando por isso as opções dos pais (Entrevista à gestora de unidade, p.1). Estas preocupações são observáveis nomeadamente com crianças celíacas ou diabéticas, existindo uma lista afixada no refeitório com todos os ingredientes não recomendados por atestado médico para cada uma destas situações.

Ambas as entrevistadas demonstram a preocupação por uma alimentação saudável ao referirem que: “(...) nós queremos que a criança tenha uma alimentação adequada” (Entrevista à representante da IPSS A, p.2); e que “(...) surgiu a necessidade de se ser criativo e interativo com as crianças para que as mesmas comessem os

alimentos que menos gostavam ou que diziam não conhecer” (Entrevista à gestora de unidade, p.1). Esta preocupação comprova que um dos objetivos prioritários da autarquia no que toca ao fornecimento das refeições escolares é tido em consideração e implementado nos refeitórios.

Embora perspetivem o seu trabalho como muito positivo, a representante da empresa salienta a dificuldade em satisfazer todos os encarregados de educação. Indica que “Apesar disso, as reclamações/queixas eram muito poucas, dependendo de escola para escola. Contudo, e dentro das nossas possibilidades, o grau de satisfação dos encarregados de educação (...) era bom” (Entrevista à gestora de unidade, p.1). A representante da IPSS A considera, de igual forma, que a satisfação dos encarregados de educação é positiva, uma vez que diz que “(...) nós temos um *feedback* que é bom. Claro que há sempre um ou outro pai que acha que nós não devemos insistir com a criança para comer. Isso faz parte” (Entrevista à representante da IPSS A, p.2). Acrescenta ainda que esta é a principal dificuldade enquanto prestador de um serviço alimentar, ao revelar o seguinte:

“Um dos problemas que nós sentimos neste momento (...) é nós querermos que a criança tenha uma alimentação adequada (...) [e] os pais nem sempre colaboram nesta missão, nesta questão educacional (...) Tentámos estabelecer aqui algumas estratégias mas se os pais não querem que insistamos com a criança para comer, nós também não o podemos fazer. Não nos compete a nós ir contra a decisão do Encarregado de Educação” (Entrevista à representante da IPSS A, p.2).

A representante da IPSS A aponta ainda como dificuldades a “(...) diminuição do preço pago pela refeição (...)” (pela autarquia) e o constrangimento que se gera no início de cada ano letivo, uma vez que “(...) As diretrizes finais são sempre muito de véspera o que torna difícil qualquer planeamento e realização no terreno” (Entrevista à representante da IPSS A, p.2-3).

Porém, sobre a ação reguladora da autarquia de Cascais face ao serviço prestado pelos parceiros fornecedores, a representante da IPSS A afirma que “Tem que haver alguém que faça no fundo a liderança (...) que seja um bocado o locutor entre as várias instituições (...)”. Ainda nesta linha de ideias, confirma que a Câmara Municipal de Cascais “(...) tem tido esse papel que é fundamental para que as coisas possam de facto ser ajustadas e correrem da melhor forma” (Entrevista à representante da IPSS A, p.2). Destaca a relação próxima e aberta ao diálogo que, neste caso particular, a IPSS A

estabelece com a autarquia (Entrevista à representante da IPSS A, p.3), essencial para reduzir os constrangimentos que possam surgir.

### Perspetiva dos Estabelecimentos de Ensino

Embora tenham sido já descritas as responsabilidades dos estabelecimentos de ensino no campo do Programa Alimentar, é importante obter destes atores a sua própria perceção face ao trabalho que desenvolvem. Segundo a educadora de infância entrevistada, este passa por registar “(...) todos os dias quem veio e quem não veio, para dar depois no final do mês à empresa de alimentação” (Entrevista à educadora, p.1). Paralelamente “(...) avaliamos essa refeição (...)”, através do preenchimento de duas fichas de avaliação da refeição, composta por vários *itens* como a qualidade e a quantidade (*idem*, p.1). Todavia, sobre o mesmo assunto, a professora considera “(...) um bocadinho burocrática [esta] história das avaliações”, sugerindo que “(...) Mais valia nós fazermos a avaliação para a empresa fornecedora e uma cópia para a Câmara” (Entrevista à professora, p.2).

Com base nas palavras da professora entrevistada, é possível constatar que os estabelecimentos de ensino adotam um papel de intermediário entre a autarquia e a entidade fornecedora nesta questão da qualidade. A educadora corrobora essa visão ao referir que cabe-lhes “(...) fazer um elo de ligação (...) entre (...) o Jardim e a Câmara, [e] entre a empresa e a Câmara” (Entrevista à educadora, p.1).

Ao analisar as perceções obtidas relativamente à avaliação do serviço que é prestado pelas entidades parceiras no fornecimento das refeições escolares, denota-se que o nível de satisfação é ligeiramente diferente entre as entrevistadas. A professora (escola servida pela empresa) revela que “(...) nota-se que são os ingredientes mais baratos”, afirmando, no entanto, que “As crianças gostam” (Entrevista à professora, p. 2). Já a educadora (escola servida por IPSS) afirma que “Em termos de qualidade a comida é boa, a quantidade também. Há miúdos que chegam a repetir três vezes” (Entrevista à educadora, p.2). Inclusive que está muito satisfeita, uma vez que afirma assertivamente “Neste momento estou muito contente (...) Não me tirem a IPSS por favor!” (Entrevista à educadora, p. 3).

As entrevistadas, tirando vantagem do momento de entrevista, reforçaram que “Há uma grande diferença entre as escolas que usufruem de comida feita no local, [e

que essa] é sempre muito melhor do que aquelas que a comida vem (...) Eu já tive a experiência das duas e esta é bastante melhor (regime de confeção local) ” (Entrevista à professora, p. 2). Também a educadora alerta para uma diferenciação grande na qualidade da refeição confeccionada pela empresa e pelas IPSS: “Depois de ter ido lá acima (à EB1 circundante servida pela empresa) e ter visto o que eles comem... Não tem nada, nada a ver (...)” (Entrevista à educadora, p.3).

O nível de concordância das entrevistadas mantém-se quando se referem à importância de recursos humanos qualificados e empenhados nas cozinhas e refeitórios escolares para uma relação direta com uma refeição de qualidade e boa aceitação da parte das crianças. A professora elogia a colaboradora da cozinha da escola que coordena ao dizer que a qualidade “(...) depende muito da cozinheira. Há cozinheiras que sabem fazer milagres e a nossa felizmente é uma belíssima cozinheira” (Entrevista à professora, p. 2). Também a educadora reforça o papel das funcionárias da IPSS E que acompanham as crianças no refeitório: “(...) elas (as funcionárias da IPSS) são muito atenciosas, têm uma paciência enorme com eles (...) No fundo eu sinto que elas já fazem parte da equipa” (Entrevista à educadora, p.2).

O mesmo acontece quando abordam o trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal de Cascais: “Tem vindo a melhorar muito. (...) A evolução tem sido muito boa. (...) tem corrido bastante bem” (Entrevista à professora, p. 1). Acrescenta, ainda, que a relação com a escola “É bastante próxima (...)”, embora por vezes “(...) um bocadinho burocrática” (Entrevista à professora, p. 2). A educadora remete a sua resposta para a avaliação do apoio que a equipa da Gestão de Refeições do NASE oferece aos E.E., em matéria de Sistema de Gestão de Refeições: “Já aconteceu não registar os almoços, e ao fim de uma semana, telefonar para lá e atualizar... São muito prestáveis. Nunca tive qualquer problema” (Entrevista à educadora, p.2).

### Perspetiva dos Encarregados de Educação

Os encarregados de educação orientam as suas considerações para o seu nível de satisfação face ao serviço prestado pelos fornecedores e pela autarquia. Contudo, demonstram que têm consciência de que também têm um papel neste processo.

Quanto à qualidade, a encarregada de educação A, cujo educando frequenta uma escola servida pela IPSS B, refere que “(...) nunca tive problemas nenhuns, ou seja,

nem intoxicações alimentares nem gastroenterites, tem sido um menino saudável nesse aspeto. A comida, eu deduzo que seja boa. Ele não se queixa (...) Acabo por não ter muito conhecimento porque não vou lá (...)” (Entrevista ao encarregado de educação A, p.1-2). A encarregada de educação B aponta igualmente a questão de não acompanhar de forma próxima a refeição da sua educanda: “Nunca presenciei nenhum período de refeição, lá na escola da minha filha...”, não tendo por isso “(...) uma opinião formalizada das pessoas que lá estão diretamente a acompanhar os meninos” (Entrevista ao encarregado de educação B, p.1).

Todavia, ambas mostram-se satisfeitas, de uma forma geral, com o serviço prestado: “Eu estou satisfeita” (Entrevista ao encarregado de educação A, p.2). A encarregada de educação B elogia a “(...) a cautela em termos de ementa” (Entrevista ao encarregado de educação B, p.4), mas em contrapartida revela que tem “(...) conhecimento de que a maioria das pessoas reclamam é na quantidade e na preparação da refeição” (Entrevista ao encarregado de educação B, p.2). Queixa-se ainda de que “em algumas coisas a minha filha desaprende, na maneira de estar, não em termos de refeição propriamente dita” (Entrevista ao encarregado de educação B, p.1). Considera que “(...) aí eles são pouco cautelosos (...) [porque] O almoço é uma hora pedagógica ” (Entrevista ao encarregado de educação B, p.3).

Sintetizando, a encarregada de educação A demonstra-se pouco participativa nos momentos dos almoços escolares e confia na satisfação do seu educando, que até à data não apresenta qualquer tipo de reclamação das refeições confeccionadas pela IPSS B. Já a encarregada de educação B mostra-se satisfeita com o serviço prestado pela empresa fornecedora na escola da sua educanda, alertando, no entanto, para algumas questões como a diminuição da quantidade servida no prato e a preparação da refeição. Adverte ainda para o facto de considerar que a escola e as colaboradoras da empresa apoiam pouco as crianças na questão de saber estar à mesa.

No que diz respeito ao nível de satisfação face ao serviço prestado pela autarquia de Cascais, a encarregada de educação A não manifesta qualquer opinião, uma vez que usufrui de escalão A de ASE, querendo isto dizer que a autarquia comparticipa a 100% as refeições diárias do seu educando. Desta forma, não tendo que efetuar marcações, nem estar alerta relativamente aos consumos marcados no SGR, a encarregada de

educação não tem qualquer participação no PA e não está a par do processo (Entrevista ao Encarregado de Educação A, p.3).

Contudo, a encarregada de educação B tem uma opinião mais aprofundada sobre o assunto, dado que não beneficia de escalão A, tendo por isso uma relação mais próxima com a autarquia em matéria de PA. Ao referir-se à alteração dos modos de pagamento das refeições escolares, revela que “Dantes era muito complicado, aquela coisa dos pagamentos... Alteraram o processo e acho que é ótimo! Facilita a vida a toda a gente atualmente...” (Entrevista ao encarregado de educação B, p.3). Sobre o seu nível de satisfação quanto ao procedimento de divulgação informativa utilizado pela autarquia, informa que “(...) Todas as informações que a Câmara Municipal de Cascais tem que fornecer aos pais fazem-no pelo projeto correto que é: a Câmara, com a escola e com a empresa fornecedora, e na escola enviam para os encarregados de educação” (Entrevista ao encarregado de educação B, p.2).

Por último, perspetiva o papel regulador da autarquia de Cascais face à atuação da empresa fornecedora como um papel ativo, no sentido em que “têm uma relação próxima, cautelosa, acompanham, supervisionam os refeitórios, veem que tipo de acompanhamento é que as pessoas oferecem e o que é que a própria “Empresa” tem que melhorar no seu serviço” (Entrevista ao encarregado de educação B, p.3). Aprova ainda o processo de auditoria externa implementado pelo NASE nos refeitórios e cozinhas escolares: “E que haja! Isso acho corretíssimo” (Entrevista ao encarregado de educação B, p.4).

Sobre a sua visão quanto ao papel que desempenham no processo do PA, a encarregada de educação A considera que os pais deverão “Chamar à atenção, alertar quando as coisas não correm bem ou pela cautela que possam ter a menos com os miúdos (...) é fazer referência se os miúdos identificam um problema com regularidade e que não gostam daquela refeição, é ir lá... Estar lá, almoçar lá também” (Entrevista ao encarregado de educação A, p.3). Aponta ainda que é da obrigação dos pais reportar situações menos positivas, no sentido de procurar uma solução de melhoria conjunta. Ressalta o facto de alguns pais se limitarem à crítica negativa, mas não apoiarem a escola e a autarquia nesta missão: “(...) Não é só criticar e dizer que está mal, é ajudar para que as coisas melhorem” (Entrevista ao encarregado de educação A, p.4).

A conclusão da apresentação e discussão dos resultados provenientes do projeto de investigação lança o mote para uma reflexão pessoal sobre todo o percurso desenvolvido a nível investigativo e profissional, enquanto estagiária numa autarquia local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O presente relatório de estágio toma como referência teórica as políticas de descentralização e territorialização da Educação, para contextualizar a crescente intervenção das autarquias locais portuguesas nesse campo e a alteração dos modos de regulação educativa. O argumento teórico de que as autarquias representam instâncias de regulação intermédia e que o local é um espaço de multirregulação educativa, sustenta o trabalho desenvolvido no âmbito do estágio curricular e do projeto de investigação.

A abordagem ao contexto institucional munida das técnicas de recolha de dados e dos conhecimentos adquiridos na Licenciatura em Ciências da Educação e no Mestrado em Administração Educacional, possibilita uma descrição completa da atuação do NASE no âmbito do Programa Alimentar. Concede-se primazia a uma abordagem ao contexto de forma naturalista e a uma postura particular influenciada pelo duplo papel adotado neste processo – o de estagiária e o de investigadora.

O estágio foca-se, maioritariamente, em atividades que integram a área de intervenção do Programa Alimentar. Este representou um excelente momento de aprendizagem pessoal e profissional, no qual foram cumpridos todos os objetivos inicialmente estabelecidos. A possibilidade de estagiar numa autarquia como a Câmara Municipal de Cascais, empenhada e ativa na sua missão educacional, permite a edificação de uma ponte entre os conhecimentos teóricos adquiridos em contexto académico e a realidade profissional que é a intervenção municipal em Educação. O percurso percorrido neste processo enriquece e contribui para o meu desenvolvimento profissional, já que permite experienciar o exercício de funções laborais de um técnico superior de educação na área da administração local da educação.

Desde uma fase inicial do estágio curricular que o interesse investigativo apontou para a forma como a autarquia constrói a sua atuação em função das especificidades do território em que opera, e como supervisiona a atuação dos vários intervenientes envolvidos no PA. O interesse foi concretizado e deu início ao trabalho desenvolvido no projeto de investigação.

Recorrendo à fundamentação teórica, os resultados da investigação foram sendo descritos e discutidos com o propósito de defender o argumento de que a autarquia ultrapassa o que lhe compete no PA, nomeadamente ao intervir nas questões da Educação Alimentar. Embora não integrem as competências formais em matéria de Ação Social Escolar, a autarquia acredita na importância de trabalhar as questões da educação para a saúde e esse trabalho complementa a sua ação no fornecimento das refeições escolares e na gestão dos refeitórios. Neste contexto, a educação alimentar revela-se uma área a explorar, uma intervenção que carece de continuidade pela sua abrangência e impacto bem visíveis no discurso e na prática da comunidade local. Cascais assume-se como um território em que é impreterível garantir uma alimentação completa e diversificada à população escolar, levando a que os projetos de educação alimentar ganhem uma dimensão decisiva.

Para além de ultrapassar as suas competências, a autarquia constrói uma filosofia muito própria de atuação no que toca ao fornecimento das refeições escolares, ao manter a dupla tendência de empresarializar este serviço e, em simultâneo, envolver as IPSS do concelho. A autarquia é defensora de que as redes sociocomunitárias deverão ser preservadas, sendo essa a sua principal intenção no fornecimento das refeições escolares no território. Embora as IPSS tenham uma noção aprofundada do espaço territorial e sejam reconhecidas, pelas escolas e pelos pais, pelo serviço de qualidade que prestam, estas redes acabam por ser progressivamente enfraquecidas pela emergência das tendências de contratualização externa dos serviços públicos, à semelhança do que acontece no concelho de Cascais. A Câmara Municipal de Cascais esforça-se, contudo, por dar continuidade a este compromisso ao manter as duas lógicas a que Neto-Mendes (2007) faz referência: a lógica de mercado e a lógica comunitária (Neto-Mendes, 2007: 13).

No que diz respeito à regulação do Programa Alimentar, embora alguns atores locais tenham vindo a adotar um papel mais ativo, a autarquia conta com todos eles para melhorar a sua prestação e para cumprir o nível de exigência a que se propõe. A regulação destas competências é partilhada com os estabelecimentos de ensino e com os encarregados de educação que, por estarem mais próximos do terreno, reportam à autarquia o quotidiano nos refeitórios e cozinhas escolares. É assente neste objeto que se afirma que a Câmara Municipal de Cascais representa uma instância de regulação

intermédia, já que lhe compete gerir as várias fontes de regulação presentes no espaço local.

Um espaço multirregulado como um território educativo leva a autarquia e os seus técnicos de educação a adotar uma estratégia própria que facilite a dinâmica entre todos os atores que integram esta rede. Esta rede é considerada uma mais-valia e cada um dos atores oferece o seu contributo para um serviço que se pretende o mais eficaz possível. Todo o argumento defendido suporta a proposta de que a autarquia constrói uma política educativa própria, cujos contornos de atuação assentam numa “corresponsabilidade baseada no compromisso” (Azevedo, 2014: 67).

Dado que este mecanismo de multirregulação resultou em níveis de ensino como a educação pré-escolar e o 1.º CEB, a Câmara Municipal de Cascais prevê alargá-lo e generalizá-lo a outros níveis de ensino, nomeadamente aos 2.º e 3.º CEB e ao Ensino Secundário. Em 2012, a autarquia assinou um protocolo de ensaio para a contratualização de novas competências educacionais ao nível da gestão do pessoal não docente, da manutenção e apetrechamento dos edifícios escolares e, ainda, da Ação Social Escolar. Azevedo (2014: 60) considera que o município de Cascais carece de maior espaço político de atuação para poder evoluir positivamente e que este necessita iminentemente de um acréscimo de corresponsabilização na área da educação, fundamental para a continuidade de uma atuação particular propiciadora de políticas educativas locais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação: Um guia prático e crítico*. Coleção em foco. Porto: Edições ASA.
- Afonso, N. (2014). *Investigação Naturalista em Educação: Um guia prático e crítico (2.ª edição)*. Coimbra: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. (2014). Administração Local da Educação e Formação de Cascais: apresentação de um projeto em curso. In J. Machado & J. M. Alves (Coord.), *Município, Território e Educação – A administração local da educação e da formação* (pp. 8-14). Porto: Universidade Católica Editora. Disponível em: <http://www.uceditora.ucp.pt/resources/Documentos/UCEditora/PDF%20Livros/Porto/Municipio%20Territorio%20Educa%C3%A7ao.pdf>.
- Barroso, J. (2005a). Do projecto educativo de escola a um projecto local de educação. In J. Barroso (Org.) *Políticas educativas e Organização Escolar*, pp. 123-144. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2005b). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade, Campinas*, vol. 26, n.º 92, pp. 725-751, Especial – Out.
- Barroso, J. (2006a). A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. Barroso (Org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e atores*, pp.11-39. Lisboa: EDUCA.
- Barroso, J. (2006b). O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e atores*, pp. 43-70. Lisboa: EDUCA.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação. Temas e Problemas*, 12 e 13, 2013, pp.13-25. Évora: Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora.

- Barroso, J. & Dutercq, Y. (2005). La décentralisation de l'éducation au Portugal: un point de vue franco-portugais. *Pouvoirs Locaux – Les cahiers de la décentralization*, 67, IV/ décembre, pp. 35-40.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Coleção Ciências da Educação. Porto: Porto Editora.
- Conselho Nacional de Educação. (2012). Um mapa de descentralização e da autonomia em Portugal. In CNE, *Estado da Educação: Autonomia e Descentralização* (pp. 230-247). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Cruz, C. (2012). *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Ação Pública*. Tese de Doutoramento. Lisboa, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Disponível em: [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6457/39/ulsd062826\\_td\\_tese.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6457/39/ulsd062826_td_tese.pdf).
- Estrela, A. (1984). *Teoria e Prática de Observação de Classes: Uma Estratégia de Formação de Professores*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Fernandes, A. Sousa. (1996). Os municípios portugueses e a educação: As normas e as práticas. In J. Barroso & J. Pinhal (Org.). *A Administração da Educação: Os Caminhos da Descentralização. Actas do Seminário do Fórum Português de Administração Educacional* (pp. 113-124). Lisboa: Edições Colibri.
- Fernandes, A. Sousa. (2000). Municípios e escolas: normatização e contratualização da política educativa local. In J. Machado, J. Formosinho & A. Sousa Fernandes (Coord.). *Autonomia, contratualização e município*, (pp. 35-46). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.
- Louro, P. & Fernandes, P. Aires. (2004). A intervenção autárquica no campo educativo: Estudo de caso num Município da Área Metropolitana de Lisboa. In *Análise Psicológica*, 1 (XXII), pp. 273-287. Disponível em: <http://repositorio.ispa.pt/handle/10400.12/216>.
- Martins, J. (2007). *O papel dos municípios na construção das políticas educativas*. Tese de Doutoramento. Porto, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/21556>.

- Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do Estado – elementos para uma reflexão. In B. Sander (Org.). *Por uma Escola de Qualidade para Todos: programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre. Publicado em CD-ROM: ANPAE.
- Pinhal, J. (2003). Os municípios e a descentralização educacional. In A. Luís, J. Barroso, & J. Pinhal. *A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional (1997).
- Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso (Org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e atores* (pp. 99-128). Lisboa: EDUCA.
- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação: treze anos de intervenção (1991-2003)*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Pinhal, J. (2014). Regulação da Educação: Os municípios e o Estado. In J. Machado & J. M. Alves (Coord.), *Município, Território e Educação – A administração local da educação e da formação* (pp. 8-14). Porto: Universidade Católica Editora. Disponível em: <http://www.uceditora.ucp.pt/resources/Documentos/UCEditora/PDF%20Livros/Porto/Municipio%20Territorio%20Educa%C3%A7ao.pdf>.
- Rodrigues, M. A. (2005). *A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança*. Dissertação de Mestrado. Braga, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Disponível em: [https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese\(2\).pdf](https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese(2).pdf).
- Ruquoy, D. (1997). Situação de entrevista e estratégia do entrevistador. In L. Albarello et al. *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*, pp. 84-116. Lisboa: Gradiva.
- Truninger, M.; Teixeira, J.; Horta, A.; Alexandre, S.; & Silva, V. (2012). *A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933-2012): 1º relatório de pesquisa*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/7642>

### **Quadro legislativo consultado e referenciado:**

- Carta Europeia de Autonomia Local

Tradução em português – 23 de outubro de 1990.

- Lei n.º 46/86, de 14 de outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo

Alterada pelas Lei n.º 115/97, de 19 de setembro; Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto; Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto; e pelo Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto.

- Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março

Estabelece o regime de delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos.

Alterado pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março.

- Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março

Consolida e reforça o poder local verdadeiramente autónomo.

Altera o Decreto-Lei n.º 79/77, de 25 de outubro.

- Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro

Regula a transferência de competências para as autarquias em matéria de ação social escolar no domínio dos refeitórios, do alojamento em agregado familiar e dos auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e do 1.º CEB.

Alterado pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, 15 de janeiro.

- Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro

Regula a transferência, para os municípios do continente, das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares.

Alterado pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro.

- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio

Define o regime de autonomia das escolas.

- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro

Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Alterada pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

- Lei n.º 13/2006, de 17 de abril

Define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos, de e para estabelecimentos de educação e ensino, Jardins-de-infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas.

Alterada pela Lei n.º 17-A/2006, de 26 de maio.

- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro - Código dos Contratos Públicos

Aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

Alterado pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho

- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Regime de Autonomia, Administração e Gestão (RAAG)

Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

- Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho

Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.

- Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro

Cria um título de transporte destinado a todas as crianças e jovens que não beneficiem do transporte escolar previsto no DL n.º 299/84 – Passe 4\_18.

- Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março

Estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar, enquanto modalidade dos apoios e complementos educativos, segundo a LBSE.

- Decreto-Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto

Estabelece o regime de escolaridade obrigatória para todas as crianças e jovens entre os 6 e os 18 anos.

- Despacho n.º18987/2009, de 17 de agosto

Regula a aplicação das medidas de ASE, à responsabilidade do Ministério da Educação e dos municípios.

Alterado pelo Despacho n.º 11861/2013.

- Decreto-Lei n.º176/2012, de 2 de agosto

Regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos e estabelece medidas que devem ser adotadas no âmbito dos percursos escolares dos alunos.

- Despacho n.º11886-A/2012, de 6 de setembro

Reforça o apoio especializado que passa a ter participação no transporte e ainda inscreve a bolsa de manuais escolares.

- Despacho n.º 16338/2012 - Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (ROSM)

Regulamenta a organização e estrutura do serviço municipal de Cascais.

- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais e estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais.

- Despacho n.º 11861/2013, de 12 de setembro

Define para o ano letivo 2013/2014, as medidas de ação social escolar.

#### **Documentação da Autarquia:**

- Carta Educativa do Concelho de Cascais – Outubro de 2002
- III Plano de Desenvolvimento Social de Cascais, 2012-2015
- Planeamento da Ação Social Escolar 2013/14
- Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território – Município de Cascais, 2012

**Outras fontes:**

- *Website* oficial da Câmara Municipal de Cascais, consultar: <http://www.cm-cascais.pt>
- Fonte da Figura 4 -  
[https://www.google.pt/search?q=novas+freguesias+cascais&biw=1280&bih=699&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ei=X\\_SKVLbOO4L-aK7DgagD&ved=0CAYQ\\_AUoAQ#facrc=&imgdii=PaDJnk2JcsvKfM%3A%3BEPocE3lBXCMoiM%3BPaDJnk2JcsvKfM%3A&imgrc=PaDJnk2JcsvKfM%253A%3BxnJPaa0DKlcPTM%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.wikienergia.pt%252F~edp%252Fimages%252Fe%252Fe2%252FCascais.gif%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.wikienergia.pt%252F~edp%252Findex.php%253Ftitle%253DImagem%253ACascais.gif%3B375%3B254](https://www.google.pt/search?q=novas+freguesias+cascais&biw=1280&bih=699&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ei=X_SKVLbOO4L-aK7DgagD&ved=0CAYQ_AUoAQ#facrc=&imgdii=PaDJnk2JcsvKfM%3A%3BEPocE3lBXCMoiM%3BPaDJnk2JcsvKfM%3A&imgrc=PaDJnk2JcsvKfM%253A%3BxnJPaa0DKlcPTM%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.wikienergia.pt%252F~edp%252Fimages%252Fe%252Fe2%252FCascais.gif%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.wikienergia.pt%252F~edp%252Findex.php%253Ftitle%253DImagem%253ACascais.gif%3B375%3B254)

