

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM PORTUGAL: QUE
CONTRIBUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO LOCAL DA
EDUCAÇÃO?**

Dora Castro
ESE/IPPorto
doracastro@ese.ipp.pt

Luís Rothes
ESE/IPPorto
lrothes@ese.ipp.pt

Resumo

Este trabalho visa a discussão sobre a criação, implantação e funcionamento sócio-político dos Conselhos Municipais de Educação em Portugal, com foco no exame dos seus impactos no âmbito da gestão local da educação. Resulta da análise documental tomando por fonte de investigação a produção académica sobre a temática e os normativos legais que a enquadram. Como conclusão final postula que após uma década da criação do Conselho Municipal de Educação, não são visíveis contributos significativos para o processo de desenvolvimento das políticas educativas locais, ainda que se percebam alguns movimentos dos atores que nos revelam uma apropriação desse espaço público e político.

Palavras-Chave: Conselho Municipal de Educação; Gestão Local de Educação, Territórios Educativos.

Introdução

O Conselho Municipal de Educação (CME) surge em Portugal enquadrado pelo Decreto-Lei (DL) n. 7, de 15 de janeiro de 2003, sendo a publicação deste normativo o resultado de um processo anterior de criação de um órgão consultivo ao nível municipal – o Conselho Local de Educação (CLE). Em 2004, é celebrado um Protocolo entre o Ministério de Educação (ME) e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), que parte da assunção do DL acima mencionado como um importante passo para o desenvolvimento da descentralização administrativa ao nível educativo, contando para a execução da territorialização das políticas educativas com o papel crucial do CME. Em estudos realizados, recentemente, no plano da ação dos CMEs, percebe-se que estes órgãos apresentam pouco poder de coordenação das políticas educativas locais e que continuam a ter um papel direcionado para a legitimação de decisões ou ações já tomadas ou em curso, sendo a sua ação predominantemente consultiva. É comumente aceite na academia científica que a excessiva

regulamentação dos CMEs é fortemente condicionadora da ação política deste órgão. Advoga-se que o processo de transferência de competências e funções do poder central para o poder local é essencialmente marcado por contradições, desconexões, ambiguidades e sobreposições de papéis e funções.

Este trabalho, que constitui um dos produtos da análise do *corpus* documental de natureza académico-científica e legislativa recolhido na primeira etapa da investigação do projeto de pesquisa “Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal): perspectiva comparada entre a região/área metropolitana do Rio de Janeiro e do Porto”ⁱ, procura desvendar, à luz da análise das políticas de *descentralização* e gestão da educação ao nível local no âmbito mais alargado das políticas públicas, o impacto da implementação do CME. Para isso partimos: i) da análise dos normativos enquadradores da criação do CME e sobretudo da perceção das regulações que ali estão presentes; ii) da investigação já desenvolvida, em Portugal, da ação dos membros do CME; iii) da investigação produzida sobre a relação que se estabelece entre o poder central e o poder local, tendo em conta a transferência de competências prevista na legislação, no âmbito das políticas de territorialização educativa.

A relação poder central e poder local

Desde a emergência do sistema educativo de Estado em Portugal, com o Marquês de Pombal (na segunda metade do século XVIII), que definia uma matriz centralizada, às políticas educativas de Salazar, apenas interrompidas pelas políticas mais descentralizadoras, em particular, dos períodos da Primeira República e, mais recentemente, do período que se seguiu à revolução de Abril, ainda que de carácter distinto, podemos perceber as várias discontinuidades ao longo do desenvolvimento do processo de desconcentração de poderes.

No que respeita aos discursos políticos, Flores (2005) assinala dois marcos importantes relacionados ao processo de descentralização. O primeiro corresponde ao contexto político marcado pela aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (PORTUGAL, 1986), por se encontrar associado à retórica da descentralização, enquanto que o segundo corresponde ao Pacto Educativo para o Futuro (PORTUGAL, 1996), no qual se dava ênfase à territorialização e autonomia.

Nos anos oitenta começam a desenhar-se novos desenvolvimentos decorrentes da integração europeia, de novas reconfigurações políticas, económicas e sociais e da influência

das várias estruturas supranacionais que emitem pareceres e recomendações com impacto nas várias realidades. Estas regulações crescentes à escala transnacional, a decadência do Estado-Educador e a impossibilidade do poder central dar respostas diferenciadas a um sistema educativo que se revela cada vez mais complexo “acentua a crise de legitimidade e de governabilidade e do próprio modelo” (BARROSO, 1999, p. 130), procurando o Estado “na localização das políticas, nos reajustamentos e nos compromissos locais, na redistribuição de competências, saídas para a crise geral que o atravessa” (CRUZ, 2012, p. 64). Nesta linha e seguindo de perto a autora referenciada, a territorialização pode ser considerada como “uma política nacional num contexto de crise de legitimação da acção do Estado, que, quebrando a lógica de Estado Educador delega poderes na comunidade reservando-se a um papel de regulação e de controlo” (ibidem, p. 40).

As mudanças que vão acontecendo a diferentes escalas levam a multiregulações, podendo gerar novos espaços de decisão, novas influências e novos atores protagonistas da acção pública em educação. A este propósito Barroso (2006b, p. 56-57) considera que:

a construção e a coordenação das políticas e a acção educativa não se resumem, nem se restringem à escala nacional, antes se alargam às escalas transnacional e local (...) na medida em que se partilham recursos e processos em espaços *infra* e *supra* nacionais. Interessa identificar as origens e os efeitos destes processos de regulação e, principalmente, perceber o dinamismo e a complexidade destas mudanças de escala muito para além das transferências, dos deslocamentos de competências entre a Europa, os estados nacionais, as regiões e as autarquias no que possam significar de modificação na regulação da acção pública em educação.

Ferreira (2004, p. 61) entende que a valorização do local não é uma situação nova, considerando que a novidade na importância atribuída ao local se deve ao fato de a “relocalização ocorrer em simultâneo com a desestruturação do Estado-Providência (...), com o questionamento das instituições nacionais-estatais, e com o fenómeno da globalização”, chamando a atenção para o fato de que a revalorização da descentralização, da autonomia e da participação dos atores ao nível local poder estar associada, de certa forma, às lógicas mercantis defendidas pela perspectiva neoliberal. Barroso (1998, p. 11), apesar de entender que, em alguns casos, a “territorialização” pode ser vista como uma medida promotora da introdução da “lógica de mercado”, considera que é possível encará-la como um processo de “apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais” (id.) baseando-se no que entende ser a “mobilização” (id.) como “reunião de um núcleo de atores com o fim de empreenderem uma acção coletiva” (id.).

Atualmente, não obstante as influências das tendências transnacionais e o fato de as políticas educativas nacionais apontarem para o aumento e transferência de competências para níveis de decisão local, ainda não se registam em Portugal avanços muito significativos nesse sentido, isto por razões diversas que se estendem desde as resistências e/ou ações desenvolvidas pelos diferentes atores sociais envolvidos nestes processos até às ambiguidades e contradições entre o discurso político-legal e as ações reais desenvolvidas pela administração central e pelas instâncias intermédias de gestão. Cruz (2012, p. 27) entende que desta “sobreposição de diferentes lógicas, discursos e práticas resultam políticas educativas de carácter ambíguo e compósito, caracterizadas pelo seu *hibridismo*”.

Em Portugal, longe de uma efetiva descentralização, vão sendo apenas ensaiados alguns passos nesse caminho, sendo este processo tratado como uma mera técnica de gestão centrada na transferência de competências do poder central para o poder local, longe da assunção de descentralização como um “processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do ‘local’, um lugar de negociação/uma instância de poder e um centro de decisão” (BARROSO, 2006a, p. 11). Apesar da retórica da descentralização, territorialização e contratualização alimentada por termos como participação, colaboração e parceria assiste-se, “simultaneamente, à manutenção de práticas centralizadas e burocráticas” (FERREIRA, 2005, p. 189), que são também “reproduzidas ao nível local, muitas vezes, com maior afinco do que foram ou são observadas noutros níveis da administração da educação.” (id.). Barroso citado por Cruz (2012, p. 42) defende que “a descentralização em Portugal funciona essencialmente como uma figura retórica destinada a justificar outros modos de regulação que associam o modelo centralista/burocrático e o pós-burocrático”. Estamos, pois, perante um *novo* discurso que combina a necessidade de valorização do local ao nível da gestão da educação, da participação de distintos atores nessa gestão - enquadradas por lógicas gerencialistas que se servem de uma gramática gestionária invocando a competitividade, a prestação de contas, a rentabilização de recursos em prol da melhoria da qualidade na educação - com a permanência de práticas centralistas e burocratizantes.

A Cidade Educadora e o papel do Município

A importância que nestes últimos tempos, tem vindo a ser dada à cidade educadora fundamenta-se na revalorização do local enquanto espaço promotor de aprendizagens para todos, de forma contextualizada. A este propósito, Ferreira (2004, p. 61)

diz-nos que “o local – espaço local, os atores locais, os dinamismos locais – tem sido alvo de um interesse crescente nas sociedades contemporâneas” e, ainda, que “a proliferação de noções como autonomia, participação, comunidade, território, contrato, projeto e parceria (...) constituem alguns exemplos desse renovado interesse” (id.). Também Lopes e Sanches (2004, p. 135) se referem ao interesse pelo local e, sobretudo, à colaboração entre os Municípios e as escolas como sendo resultado de uma política de territorialização que é motivada por diversos fatores, entre os quais, o renascer dos valores políticos e sociais com “ênfase numa cidadania inclusiva, no aprofundamento da democratização da escola e na construção participada das próprias comunidades educativas”. Fernandes (2005) atribui o atual interesse pela ligação das escolas às entidades locais e, nomeadamente ao Município, em certa medida, às crescentes dificuldades dos sistemas educativos centralizados em dar respostas aos problemas surgidos na sociedade moderna. Ferreira (2005) acrescenta que as políticas educativas se voltaram para o *local* como estratégia de recuperação, por parte do Estado-Nação, da confiança e legitimidade que tem vindo a perder. A cidade educadora emerge assim “num contexto em que se entrecruzam uma nova conceção do lugar da criança e do jovem na vida da cidade, a tensão entre o global e o local e a redefinição do papel regulador do Estado na definição e gestão do sistema educativo” (MACHADO, 2005, p. 253).

A tomada de consciência da importância das cidades na educação e do papel dos Municípios na ação educadora neste contexto da cidade tem também contribuído para a transferência de competências, no plano educativo, do poder central para os Municípios. Pinhal (2004) faz referência à importância do papel do Município no desenvolvimento da ideia de cidade educadora, nascida em iniciativas desenvolvidas por várias organizações mundiais, em vários locais do mundo, tais como: a Agenda 21, o programa da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1992; o movimento das cidades sustentáveis baseado na Carta de Aalborg, Dinamarca em 1994; a iniciativa da cidade de Barcelona, com a criação da Associação Internacional das Cidades Educadoras, que fez nascer uma Carta de Princípios – a Carta das Cidades Educadoras, aprovada pela Declaração de Barcelona; a organização Cidades e Governos Locais Unidos; o Congresso realizado em Lisboa, em 2000, com o tema A cidade, um espaço educacional para o novo milénio; entre outros. A principal ideia preconizada por todas estas organizações e iniciativas e, aliás, bem presente na referida Carta das Cidades Educadoras, é aquela que reconhece que a cidade exerce e desenvolve, para além das suas funções tradicionais, uma função educadora, ou seja, promove o desenvolvimento de todos os seus habitantes ao longo da vida. Machado (2004) entende que a metáfora da cidade-

educativa faz reconhecer a potencialidade educativa da cidade e vê a escola como uma das formas (ao lado de muitas outras) de levar a cabo o projeto educativo para aquele território: “Esta imagem concretiza-se na educação permanente, cuja operacionalização se baseia na união entre o meio social e o meio educativo dando aos Municípios a importante responsabilidade de coordenar ao nível local a acção social, cultural e educativa que se desenvolve na cidade” (MACHADO, 2004, p. 163).

O Município é perspectivado, numa primeira fase, como um serviço periférico com a missão de dar “apoio à educação infantil e à educação básica obrigatória” (FERNANDES, 2004, p. 37), passando, numa segunda fase, a ser encarado como “um parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema educativo público” e, numa terceira fase, considerado como “um participante público na promoção e coordenação local da política educativa.” (id.). A primeira fase diz respeito ao período entre 1976 e 1986, tempo que se seguiu à Revolução de Abril e até à promulgação da LBSE. Nesta época, o papel dos Municípios encontrava-se circunscrito à construção de espaços educativos, à aquisição e manutenção de equipamentos do ensino primário e educação infantil, à gestão dos transportes escolares, à gestão da ocupação dos tempos livres e à acção social escolar para os alunos que frequentavam a escola/jardim-de-Infância. Na segunda fase, o Município assume novas responsabilidades no que se refere ao campo do desenvolvimento de novas modalidades de educação, complementando a acção do Estado. Por esta altura, década de 1980, reconhece-se o Município, em termos legislativos, como parceiro social na definição das políticas educativas, passando a ter voz no Conselho Nacional de Educação (CNE) e também no Conselho Consultivo das Escolas Básicas e Secundárias (CCEBS). Assim, são levadas a cabo medidas que tornam o Município mais interventivo no plano educativo, mas na condição de parceiro, tal como qualquer outra entidade local. Decorrente das sugestões dadas pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), é ativada a ideia da criação do CLE, incluindo o Município como parte integrante da equipe de coordenação do órgão de direcção dos Jardins de Infância e das Escolas Básicas e Secundárias (FERNANDES, 2004).

A partir da década de 1990, que corresponde à terceira fase, o papel do Município começa a alterar-se. De parceiro social passa a ser encarado, ainda que de forma pouco assumida, como membro ativo no desenvolvimento de políticas educativas ao nível local. Dentre as várias mudanças operadas, salientam-se: i) as acções ao nível da promoção do sucesso educativo nos Territórios de Educativos de Intervenção Prioritária (TEIPs); ii) o papel

importante que assumiu na expansão da educação de infância; iii) a inclusão de membros dos Municípios nos órgãos de Gestão das Escolas /Agrupamentos; iv) a criação dos Conselhos Municipais de Educação. Ao Município é atribuída competência para: a elaboração da Carta Educativa para o Concelho, a negociação dos contratos de autonomia das escolas/agrupamentos e a elaboração de projetos educativos municipais (FERNANDES, 2004).

Gradualmente, os Municípios vão-se fazendo presentes no palco das decisões administrativas e de gestão das escolas. Não obstante reconhecermos que o processo de desenvolvimento de autonomia dos Municípios em Portugal foi marcado por avanços e recuos, poder-se-á perceber que, gradualmente, os Municípios foram tendo uma ação cada vez mais forte no desenvolvimento de políticas educativas locais, sendo esta, no entanto, sempre regulada pelo poder central, que nunca abdicou de exercer uma ação dominadora, centralizada e burocratizada. Para Fernandes (2004), o Município, outrora numa posição marginal e subordinada aos objetivos nacionais do sistema educativo, deverá hoje constituir-se como dinamizador e coordenador de uma política educativa local, remetendo esta nova posição para *novas* relações interinstitucionais ao nível dos territórios educativos.

Novas reconfigurações territoriais emergem no território português – as Áreas Metropolitanas –, e com elas, novos potenciais espaços de articulação inter-municipal. Em Portugal, a institucionalização das Áreas Metropolitanas é recente e a sua afirmação tem vindo a revelar-se difícil, num país que combina um centralismo político-administrativo historicamente consolidado e uma tradição municipalista. O quadro legislativo estabelece atribuições às Áreas Metropolitanas num conjunto significativo de áreas de intervenção: saneamento básico, saúde, educação e formação profissional, ambiente, segurança e proteção civil, mobilidade e transportes, equipamentos coletivos, desenvolvimento económico-social, cultura, desporto e lazer. Simplesmente, sem legitimidade democrática própria, assente na eleição direta dos seus responsáveis políticos, e com orçamentos irrelevantes, as Áreas Metropolitanas têm visto as suas funções essencialmente circunscritas à articulação intermunicipal em algumas áreas em que dispõe de competências e à tentativa de concertação de posições dos municípios nas suas relações com o poder central. O debate sobre o reforço da legitimidade política e das competências das Áreas Metropolitanas tem sido recorrente em Portugal e continua presente na atualidade, mas a concretização destes propósitos tem-se

deparado com as resistências, difusas mas persistentes, que resultam da tradição centralista do sistema político-administrativo português.

O Conselho Municipal de Educação e o desenvolvimento da política educativa local

Decorrente de várias recomendações, das quais se destacam os trabalhos da CRSE, surgem sinais, em termos do discurso político-normativo, de promoção de mecanismos que ampliem a participação dos diversos atores locais na gestão das políticas educativas ao nível dos territórios educativos. Embora não institucionalizado e devidamente enquadrado na lei, vários municípios desencadeiam a instalação do CLE, defendendo-se entre a comunidade científica que a sua criação emerge do reconhecimento, pelos atores locais, da sua importância na gestão local da educação. Como entende Baixinho (2008, p. 7) a “competência para os órgãos municipais poderem criar o Conselho Local de Educação (CLE) e elaborarem as Cartas Escolares é consolidada uma década depois da proposta apresentada pela Comissão da Reforma do Sistema de Ensino (CRSE)”, com a publicação do DL n. 115-A, de 4 de maio de 1998, e posteriormente com a Lei n. 159, de 14 de setembro de 1999, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Os CLE são entendidos no artº 2º do DL 115-A/1998 como “estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares”. Em 1999 era celebrado um Protocolo entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Ministério de Educação para enquadrar a criação dos CLE. Fernandes (1999, p. 4) considera que, apesar de ser indiscutível a importância do CLE para o “desenvolvimento de um projeto educativo local”, foram muitos os obstáculos que limitaram as potencialidades desse órgão, tais como “as resistências institucionais, corporativas e individuais para a cooperação conjunta, o excessivo número de participantes, as competências puramente consultivas, a inexistência de um apoio logístico adequado, tornando-o excessivamente dependente de outras entidades” (id.).

Embora o CLE seja referido no DL 115 A/1998 e na Lei n. 159/1999, só em 2003 é que este órgão viria a ser regulamentado pelo poder central mas com outra designação – Conselho Municipal de Educação. Regulamentado pelo DL n. 7/2003, assume-se como um órgão de coordenação e consulta, que tem como objetivo promover a coordenação, ao nível

do Município, da política Educativa (art. 3º) sendo considerada esta medida, ao nível do preâmbulo do normativo, como uma “nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo da maior importância no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo, e de co-responsabilização entre ambos”. Este normativo define especificamente a função, as competências e a composição do CME, sendo este facto, para vários investigadores, uma condicionante, à partida, de práticas autonómicas em termos da gestão das políticas educativas locais. É também considerado um retrocesso se compararmos com o seu antecessor, o CLE, em que a sua composição era determinada ao nível local e não imposta pelo poder central. Cruz (2012, p. 57) afirma que este normativo constitui um “instrumento legislativo e regulamentar, de carácter multidimensional e híbrido” adiantando, ainda a autora, que o diploma apresenta a “dimensão simbólica de legitimação e de enquadramento dos CME no processo histórico das políticas de descentralização” (id.), apresenta “referenciais de um modelo de entidade de intervenção local” (id.) e uma “dimensão de multirregulação que implícita e/ou explicitamente orienta os comportamentos dos actores e delimita os seus espaços de intervenção e de interacção.” (id.). Cruz (2012, p.254) considera que sendo o CME “concebido com a intenção de ser um instrumento de regulação, de controlo da Administração Central sobre a Administração Local (a pretexto de uma política de descentralização)”, os estudos da ação dos atores que o compõem revelam que existe “um espaço para a regulação autónoma a partir das estratégias dos actores em cada espaço local” (ibidem, p.255) e que a “a diversidade destes processos resultou do desfazamento entre a norma, a regra e a prática, ou seja, dos modos diferentes de interpretar as normas, de exercer a regulação de controlo e de estruturar os CME” (id.). Os estudos recentes de Cruz (2012) sobre os CME, que incidem nos processos genealógicos deste órgão, nos seus modos de configuração, na sua mobilização pelos Municípios e na sua apropriação pelos atores locais, dão-nos um novo olhar sobre este órgão. Segundo a autora, foram identificados múltiplos “interesses em jogo, as alianças, o protagonismo de alguns actores locais nestes processos e principalmente a existência de outros referenciais para *outro* CME” (id.).

As competências do CME, definidas no DL n. 7/2003, posteriormente alterado pela Lei n. 41, de 22 de agosto de 2003, apontam para um órgão capaz de mobilizar os atores, de desenvolver ou promover uma coordenação da política ao nível local, bem como de articular a ação educativa dos diferentes atores e de se afirmar com um papel relevante na planificação das intervenções educativas ao nível territorial. O facto de muitos Municípios criarem o CME é, para Baixinho (2008, p. 113), de valia “indiscutível para assegurar uma

coordenação local entre todos os actores educativos e poder delinear um documento orientador, «Carta Educativa» (...) para o desenvolvimento de um projeto educativo local”. Também Prates (2009, p. 4), tendo em conta uma investigação que realizou e que incidiu sobre os CME, considera que a função mais relevante para o CME, “consiste no acompanhamento do processo de elaboração da Carta Educativa”, adiantando, ainda, que alguns atores locais entendem que o CME é um órgão “esvaziado de sentido, no atual contexto da progressiva transferência de competências para a Câmara Municipal” (id.) e que “todo o sistema pode funcionar sem a intervenção deste órgão” pois apenas é um órgão consultivo (id.). Contudo, o estudo recente de Cruz (2012, p. 249) revela que existem diferentes visões de encarar o CME, nomeadamente em relação à importância que os autarcas lhe atribuem. Alguns membros que representam a Autarquia no CME atribuem a esta instância importância pois consideram que é um “espaço de divulgação e de legitimação da intervenção da autarquia no campo educativo, de promoção das principais medidas de política educativa, um espaço de aprendizagem, de decisão partilhada e de co-responsabilização” (ibidem, p.215) e outros consideram que a função consultiva do CME é um aspeto a valorizar, pois estes órgãos representam um “recurso que o município pode ter necessidade de consultar” (id.) constituindo-se como “parlamentos locais da educação.” (id.). Foram registadas, neste estudo de Cruz (2012), outras opiniões menos positivas sobre o funcionamento dos CME no que toca ao reconhecimento da utilidade deste órgão. Alguns autarcas revelam que, sendo o CME um órgão imposto, nem sempre é possível atribuir-lhe um sentido político claro. Surgem ainda críticas a alguns aspetos na dimensão da ação como a “restrita operacionalidade, o défice de intervenção e de responsabilidade política dos representantes, a falta de impacto das suas reflexões e orientações no espaço local” entendendo que, praticamente, não acrescentam nada ao “trabalho da autarquia para além da legitimação das suas decisões, pois funcionam em circuito fechado”. (ibidem, p.217).

Cerca (2007) julga que o CME tem uma grande limitação ao nível da sua composição. Se comparado com o CLE, poder-se-á concluir que está limitado na representação dos serviços educativos. Segundo a autora, não há representação da direção das escolas/agrupamentos, da educação especial, da educação de adultos nem de outros serviços de educação não formal. Martins, Nave e Leite (2005) constatam, no estudo que realizaram na Região Norte, que o CME não tem uma efetiva representação das escolas. Cerca (2007) adianta que o CME é apenas um órgão de consulta sem poder deliberativo sobre as políticas, pois as decisões continuam a ser tomadas pelo poder central, constituindo, como afirma

Pinhal (2004, p. 1), a regulamentação dos CME “uma oportunidade perdida”. Ribeiro (2005, p. 27) considera também que, tendo como referência o CLE, existe um retrocesso no que diz respeito à “participação contextualizada e de vinculação de decisões”. Apesar de no DL n. 75/2003 ser dado ênfase ao facto do CME poder fazer o acompanhamento do processo de elaboração da CE, a realidade parece contrariar esta ideia assumida no discurso político-legal. A CE é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada Município. O conceito redutor de Carta Educativa, utilizado pelo legislador, centrado apenas na gestão do parque escolar e respetivos equipamentos e na articulação das ofertas formativas, sempre definidas centralmente, limita a capacidade do documento se constituir como um efetivo instrumento de gestão de política educacional. Deste modo, é um documento que não traduz a escolha e implementação de uma verdadeira política educativa concelhia, não constituindo um instrumento resultante da participação ativa da comunidade educativa. Martins, Nave e Leite (2005) consideram que as escolas têm estado afastadas da elaboração das CEs.

A elaboração da CE é, nos termos do diploma, responsabilidade do executivo municipal, devendo, posteriormente, ser aprovada pela Assembleia Municipal, depois do parecer emitido pelo CME. Fica claro que o CME tem aqui um papel secundário no processo da conceção e elaboração da CE. É determinado, ainda, que o apoio técnico para a elaboração da CE é do foro do ME, que terá que disponibilizar os meios e recursos necessários para a operacionalização desse serviço de assistência. A CE, que integra o Plano Diretor Municipal (PDM) está sujeita a ratificação governamental, após parecer vinculativo do ME. Está também previsto que, na criação e desenvolvimento das CEs, deverá haver grande articulação entre o ME e os Municípios, de forma a garantir uma eficaz gestão da rede educativa e da execução e cumprimento de programas e projetos supramunicipais. A forma como as CEs devem ser elaboradas é prevista e apresentada em anexo de um documento que resulta de um Protocolo estabelecido entre o ME e a ANMP. O modelo de CE transmitido pela ANMP a todos os Municípios do país apresenta um conjunto de itens a serem contemplados na sua elaboração, bem como um protótipo de texto que poderá ser utilizado para a sua redação. Cabe, ainda, ao Ministério da Educação e aos Municípios avaliar obrigatoriamente, de cinco em cinco anos, a necessidade de revisão da CE. O processo de criação, desenvolvimento,

acompanhamento e eventual revisão ou atualização das CEs é fortemente regulado e condicionado pelo ME e pela ANMP, transparecendo uma visão técnico-instrumental e não tanto um processoparticipativo de natureza política. Contrariando o preconizado na lei sobre o papel central do CME no desenvolvimento das CEs, na prática, este órgão acaba por ficar numa situação periférica no que diz respeito ao processo de acompanhamento e reformulação da CE, em relação ao ME e aos Municípios que são os verdadeiros protagonistas nesse processo.

Considerações Finais

A publicação do DL n. 7/2003, regulamenta o modo como são transferidas algumas competências em matéria de educação do poder central para o poder local, elegendo o CME como um dispositivo central para o desenvolvimento da territorialização das políticas educativas. Contudo, tendo em conta o funcionamento real e as ações desenvolvidas pelos CMEs bem como o processo de criação, desenvolvimento, avaliação e controle das CEs, podemos inferir que, quando falamos de transferência de poderes do poder central para o plano local continuamos apenas no plano da retórica. Fica claro que, no que diz respeito à elaboração e desenvolvimento da CE, considerada ao nível do discurso político-normativo um documento estratégico de gestão, o CME não tem efetivamente um papel ativo ficando-lhe reservado, na prática, a mera ação de consulta e de emissão de pareceres relativamente ao processo que é assumido pelo ME e pelo Município ou pelos seus representantes ou serviços requisitados por aquelas estruturas. Fica ainda evidente o controle do poder central sobre os processos desenvolvidos ao nível local, quer no diz respeito à regulamentação estreita da composição e competências e ação do CME, quer na regulamentação da elaboração, acompanhamento e controle das CEs. Podemos ainda perceber, tendo em conta os estudos levados a cabo, que muitas das decisões do poder local ou recomendações do CME já foram tomadas previamente pelo poder central, tendo estas estruturas ao nível local, apenas o papel de legitimação dessas decisões. Continuam ainda a ocorrer situações que comprometem o cumprimento da legislação no que diz respeito à tomada de decisões ao nível local e que decorrem de ações levadas a cabo pelo poder central que vem alterar o estipulado pelos atores locais. É disso exemplificativo a reorganização da rede educativa, imposta recentemente para todo o país, pelo ME, contrariando algumas decisões assumidas nas várias CEs, ao nível municipal. Uma década após a criação do CME, não são visíveis contributos significativos para o processo de desenvolvimento das políticas educativas locais, ainda que se percebam

alguns movimentos dos atores que nos revelam uma apropriação desse espaço público e político. Estudos recentes revelam, no entanto, que, com o mesmo quadro regulador do poder central, os atores, no plano de ação, vão percecionando os CME de formas distintas e agindo e participando de modo diferenciado, equacionando-se que poderá ser possível que, em alguns Municípios, o CME venha a assumir-se, de facto, como um *espaço* mais interventivo, no plano da gestão local de educação. As diferentes ações e implicações dos atores, normalmente marcadas por lógicas corporativas, nos processos de gestão educativa ao nível local, revelam que os CME são espaços híbridos. Esta visão mais complexa e menos generalista acaba por revelar que no espaço local os diferentes atores podem marcar profundamente as suas intervenções políticas, regulando a ação descentralizadora das periferias para o centro.

Notas

ⁱ Investigação em processo de realização pelo Centro de Investigação e Inovação em Educação (InEd) da Escola Superior de Educação (ESE) do Instituto Politécnico do Porto (IPPorto) junto ao Núcleo de Estudos em Política e História da Educação Municipal (Nephem) da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FE/UERJ) coordenada, em Portugal, pela Profa. Dra. Dora Fonseca Castro (IPPorto), e, no Brasil, pelo Prof. Dr. Donaldo Bello de Souza (UERJ).

Referências

BAIXINHO, António Fernandes. Educação e autarquias: lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6., 2008, Lisboa. *Anais...* Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanidades, 2008, p. 1-13.

BARROSO, João. Os fantasmas da autonomia. *Rumos*, n. 23, jul./set., p. 12-16, 1998.

_____. A escola entre o local e o global – perspectivas para o século XXI: o caso de Portugal. In: _____. (Org.). *A escola entre o local e o global: perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Educa, 1999, p. 129-142 (Educa-Organizações, 4).

_____. Introdução: a investigação sobre a regulação das políticas de educação em Portugal. In: _____. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006a, p. 11-39.

_____. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: _____. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006b, p. 41-70.

CERCA, Inês. *Poder local e educação: que relação? A descentralização de competências educativas para o poder local*. Coimbra, 2007, 330 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

CRUZ, Clara. Conselhos municipais de educação: política educativa e acção pública. Lisboa, *Sísifo – Revista de Ciências de Educação*, n. 4, p. 67-76, out/dez, 2007.

_____. *Conselhos Municipais de Educação: política educativa e acção pública*. Lisboa, 2012, 282 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação, Universidade de Lisboa.

FERNANDES, António Sousa. Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In: FORMOSINHO, João; FERNANDES, António; MACHADO, Joaquim; FERREIRA, Fernando (Orgs.). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA, 2005, p. 193-223.

_____. Município, cidade e territorialização educativa. In: COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, António; VENTURA, Alexandre (Orgs.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004, p. 35-43.

_____. Descentralização educativa e intervenção municipal. *Noesis*, n. 50, abr./jun., 1999. Disponível em: <<http://area.dgidec.min-edu.pt/inovbasic/edicoes/noe/noe50/index.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

FERREIRA, Fernando Ilídio. Educação e local: animação, gestão e parceria. In: COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, António; VENTURA, Alexandre (Orgs.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004, p. 61-80.

_____. Os agrupamentos de escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. In: FORMOSINHO, João; FERNANDES, António; MACHADO, Joaquim; FERREIRA, Fernando (Orgs.). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA, 2005, p. 265-319.

FLORES, Manuel. *Agrupamentos de escolas: indução política e participação*. Coimbra: Almedina, 2005.

LOPES, Célia; SANCHES, Maria de Fátima. Génesis de um agrupamento vertical de escolas: continuidades, potencialidades e mudanças na política autárquica da educação. In: COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, António; VENTURA, Alexandre (Orgs.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004, p. 135-151.

MACHADO, Joaquim. Cidade educadora e coordenação local da educação. In: FERNANDES, António; FERREIRA, Fernando; MACHADO, Joaquim; FORMOSINHO, João (Orgs.). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA, 2005, p. 225-264.

_____. Escola, município e cidade educadora: a coordenação local da educação. In: COSTA, Jorge Adelino Costa; NETO-MENDES, António; VENTURA, Alexandre (Orgs.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004, p. 161-172.

MARTINS, Jorge; NAVE, Gracinda; LEITE, Fernando. *As autarquias e a educação em 2001/2002, na Região Norte*. Porto: Projecto Autarquias/Educação, 2005 (texto policopiado).

PINHAL, João. Os municípios e a provisão pública de educação. In: COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, António; VENTURA, Alexandre (Orgs.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004, p. 45-60.

PORTUGAL. Assembleia da República do Programa XI Governo Constitucional. Programa de Aprovação à Assembleia da República “Pacto Educativo para o Futuro”. Sessão de 12 de Junho de 1996. *Diário da República*, n. 083, p. 2. 777, 12 jun. 1996.

_____. Decreto-Lei n. 115-A, de 4 de maio de 1998. Estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. *Diário da República*, Lisboa, n. 102, I Série – A, 4 maio 1998.

_____. Decreto-Lei n. 7, de 15 de janeiro de 2003. Reativa os Conselhos Municipais de Educação e regulamenta as cartas Educativas Municipais. *Diário da República*, Lisboa, n. 12, I Série – A, 15 janeiro 2003.

_____. Lei n. 41, de 22 de agosto de 2003. Introduce alterações na composição do CME. *Diário da República*. Lisboa, n. 193, I Série - A, 22 de agosto 2003.

_____. Lei n. 46, de 14 outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo Português. *Diário da República*, Lisboa, n. 237, Série I, 14 out. 1986.

_____. Lei n. 159, de 14 de Setembro de 1999. Define o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais. *Diário da República*, Lisboa, n. 215/99, I Série –A, 14 set. 1999.

PRATES, Maria Rosário. *Conselho Municipal de Educação: das competências às práticas: um estudo de caso*. Lisboa, 2008, Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.

_____. Conselho Municipal de Educação: que papel em face dos recentes normativos? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE PORTUGUESA CIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO, 10., Bragança. 2009, *Anais...* Bragança: Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico, 2009, p. 1-15.

RIBEIRO, R. C. Conselho local/municipal de educação. Da construção política do “local” à edificação jurídica de um espaço dito de participação contextualizada no campo educativo: constrangimentos e ambigüidades. Porto, 2005, xx f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto.