

O Conselho Municipal de Educação e a descentralização educativa

Daniela Mota¹

Nuno Fraga²

Resumo

A opção pela descentralização do sistema educativo impõe-se cada vez mais como a realidade de muitos países europeus, que têm vindo a pensar e a adotar sistemas mais flexíveis e próximos da comunidade. Portugal não é exceção e tem desbravado caminho com a mesma intenção.

Nas últimas décadas assiste-se à aposta no local, idealizado com capacidade de conceção e decisão autónoma, dentro dos limites da intervenção local definidos por lei. É neste âmbito que, com o Decreto-Lei n.º 7/2003, as estruturas locais de educação se tornam obrigatorias, com a designação de Conselho Municipal de Educação.

A nossa investigação tem como finalidade compreender como é que o Conselho Municipal de Educação amplia a descentralização educativa, nomeadamente: conhecer as competências municipais ao nível da educação, analisar localmente o processo de descentralização educativa, compreender como é que o Conselho Municipal de Educação articula a sua ação com os vários parceiros locais e compreender a relação do Conselho Municipal de Educação com os Projetos Educativos das Escolas. Assume-se como um estudo de caso, no município de Óbidos.

Termina-se realçando que a emergência do local não tem como consequência a aniquilação do poder do sistema central, nem lhe depositam as esperanças de resolução de todos os problemas que o poder central não consegue mais suportar. No entanto, não se pode ignorar que os agentes locais estão mais conscientes da realidade onde se inserem e, dessa forma, podem agilizar recursos no sentido de responder rápida e eficazmente às necessidades da população.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação, descentralização, sistema educativo, local, território educativo.

¹ Universidade da Madeira (Portugal), danielaalvesmota@gmail.com

² Universidade da Madeira (Portugal), nfraga@staff.uma.pt

Abstract

The option to decentralize the educational system is becoming more and more the reality of many European countries have been thinking and adopting ones that are more flexible and closer to the community. Portugal is no exception and has been building its way with the same intention.

In the last decades, we have witnessed the bet on the place, idealized with the capacity of conception and autonomous decision, within the limits of local intervention defined by law. It is in this context that, with Decree-Law No. 7/2003, the local education structures become mandatory, with the designation of Municipal Education Council.

Our research aims to understand how the Municipal Education Council extends educational decentralization, namely: to know the municipal competences in terms of education, to analyze locally the educational decentralization processes, to understand how the Municipal Education Council articulates its action with the various local partners and to understand the relationship of the Municipal Education Council with the Schools' Educational Projects. It is assumed as a case study, concretely of Óbidos, and it will follow a qualitative approach.

It ends by emphasizing that the emergence of the local does not result in the annihilation of the power of the central system, nor does it place the hope of solving all the problems that the central power can no longer bear. However, it cannot be ignored that local agents are more aware of the reality in which they operate and, thus, can streamline resources in order to respond quickly and effectively to the needs of the population.

Keywords: municipal education council, decentralization, educational system, local, educational territory.

Introdução

Em Portugal prevalece um sistema educativo marcadamente centralizado. Esta forma de organização administrativa além de pouco eficaz, revela-se dispendiosa pela complexa estrutura hierárquica que precisa de suportar e pela perda de informação e desajuste de medidas face ao distanciamento e desconhecimento das características próprias de cada contexto.

A descentralização constitui-se como uma evolução da organização do Estado que se apoia nas entidades locais, imergidas nos contextos, numa tentativa de gerir eficazmente os recursos e melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos à comunidade.

Reconhecendo que os municípios são a estrutura de excelência para a gestão dos serviços públicos em proximidade, publica-se a Lei n.º 50/2018, recuperando a temática da descentralização para o debate nacional. Com esta nova legislação, o poder central concretiza a transferência de competências

para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em várias áreas, das quais a educação é uma delas, conforme plasmado no artigo 11.º.

Ressalva-se que se pretende que este caminho de descentralização seja equacionado de forma integrada para implicar efetivamente a administração central, as autarquias e as escolas na assunção de competências de forma partilhada.

Neste contexto, vislumbra-se o Conselho Municipal de Educação (CME), órgão municipal obrigatório com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, pensado para estabelecer sinergias no local entre os diversos parceiros com responsabilidades educativas.

Partindo destes pressupostos, esta investigação vem analisar localmente a forma como tem decorrido o processo de descentralização, o modo como o CME tem desenvolvido o seu trabalho de articulação com os parceiros locais e com os Projetos Educativos das Escolas (PEE) e sobretudo de que forma o mesmo pode ser potenciado e contribuir para efetivar a descentralização educativa.

1. A emergência do local

O modo como coordenamos o sistema educativo, isto é, a sua regulação, tem sofrido alterações nas últimas décadas, que ocorreram tanto de forma coerciva, através da lei, ou por consensos, entre os atores e as organizações que se pretende regular (Justino & Batista, 2013).

Pensar em regulação da educação é, pois, uma enorme tarefa pela pluralidade dos atores envolvidos, dos níveis em que ocorre (transnacional, nacional e local), da finalidade (controlo de resultados e procedimentos, autonomia administrativa e pedagógica) e do modo/forma (burocrática e pós-burocrática).

Neste ponto, interessa focar a importância e emergência da regulação local que se tem invocado para prosseguir com as mais diversas opções administrativas que têm vindo a ganhar relevância nos últimos anos (Barroso, 2013).

Assim, numa perspetiva diacrónica, comprehende-se que a criação da escola pública permitia a afirmação do Estado Nação, denominado “Estado educador”, que garantia um ensino a todos por igual. As competências de ensino eram fortemente centralizadas e o local era somente o espaço de aplicação das políticas educativas, concretizadas numa lógica de uniformização conseguida pela regulação estatal. Tem-se aquilo que se designa por nacionalização do sistema de ensino.

Volvidas várias décadas, com a mundialização da economia, a complexidade da organização dos sistemas educativos, os resultados alcançados em estudos internacionais, entre outros motivos, questionam-se os princípios do Estado Nação, assistindo-se a uma redução da regulação nacional e um crescendo da influência transnacional.

Como afirma Batista (2014a, p.43), “o fenómeno da globalização, ao criar interdependências transnacionais crescentes a vários níveis, afeta a educação nacional e questiona a natureza tradicional dos estudos comparativos”. Erguem-se vozes que questionam os princípios do nacionalismo e questionam as comparações entre nações a favor da comparação mundial, transnacional (Batista, 2014a).

Estas dinâmicas desenvolvidas internacionalmente não se revestem de carácter impositivo, antes se apresentam na forma de relatórios e/ou programas com soluções para orientar na resolução dos problemas diagnosticados nos mais diversos estudos realizados. Justino e Batista (2013) denominam de “mimetismo” o que outros autores chamam de “contaminação de políticas educativas” ou “epidemia de políticas”, numa tentativa de transparecer que estas medidas claramente influenciam os atores políticos nacionais que não têm como as negar, perante tal pressão internacional.

Barroso (2015) questiona este processo de transferência de conhecimentos, exemplos e práticas, relembrando que não se pode desconsiderar que cada país é condicionado pelo seu contexto histórico e político, pelo que este processo não pode ser visto de forma tão simples e automática. Batista (2014a) aponta no mesmo sentido ao afirmar que esta convergência de orientações internacionais não se traduz inequivocamente numa homogeneização dos sistemas educativos.

Aliado a este processo de reconfiguração do papel do Estado, pela crescente pressão internacional, revelam-se os atores locais, exigindo que as decisões sejam próximas da comunidade e participadas por todos os implicados. O local era visto como possível espaço de modernização e mobilização.

Lima (2018, p. 34) ressalva que o crescimento do local “não foi realizado de forma descentralizada e policêntrica, negociada e participada, mediada pelos municípios ou por outros órgãos regionais ou locais, nem sequer segundo processos de desregulação e de contratualização”. Na verdade, constitui-se como um processo extremamente regulado pela administração central e operacionalizado pelos órgãos desconcentrados. Conclui-se assim que se continuou a enfatizar uma linha de decisão hierárquica, do centro para a periferia, limitando-se a replicar as competências centrais no local (Barroso, 2015).

É neste ponto que se percebem as limitações da descentralização, uma proximidade do centro em relação à periferia, por outras palavras, a execução local de políticas nacionais com algumas adaptações ao meio, e se faz emergir um novo conceito, a territorialização. Territorialização define-se como uma estreita articulação entre os diversos centros de decisão que atuam num território. Pinhal (2014) acrescenta que a territorialização deve ser amplamente concebida e implicar o envolvimento das escolas e de outras autoridades locais que agem no domínio da educação. Tal só é possível com a reorganização do sistema educativo local, que será dotado de capacidade de

conceção e decisão autónoma, dentro dos limites da intervenção local definidos por lei.

Emerge assim uma nova forma de regulação do sistema educativo, a regulação local. Uma vez que nele intervêm diversos agentes, dos mais variados níveis de atuação, as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo passam a ser determinadas por um feixe de dispositivos reguladores, deixando de lado a conceção das políticas educativas de forma unidirecional (do topo para a base).

Azevedo (2015) acautela que também o local não é o milagre educacional para os problemas que o centro não consegue resolver. Antes de mais “os municípios deverão assumir, com corresponsabilidade e com garantias de equidade e qualidade, eficácia e eficiência, participação democrática e negociação, a liderança dos processos de coordenação do desenvolvimento da educação a nível local.” (p. 105), se não o local será somente o novo centro dos problemas.

Por fim, salientar que estas dinâmicas de regulações, transnacionais, nacionais e locais, não são uniformes, lineares e hierárquicas, antes se caracterizam como múltiplas e interinfluenciáveis, resultando em sistemas educativos amplamente concebidos e complexos na sua análise (Batista, 2014a).

2. O município como principal parceiro local

Do ponto anterior retém-se que, nas últimas décadas, o local se sobressai como espaço privilegiado para a definição de políticas educativas. Tal pode ocorrer pela transferência de poder para as autarquias e/ou pelo reforço da autonomia das escolas. Para este estudo interessa compreender as dinâmicas do município, em matéria educativa.

No caso concreto de Portugal, até à segunda metade do século XVIII, a educação esteve ao encargo da Igreja. Foi a ação do Marquês de Pombal, na expulsão dos Jesuítas, que tornou a educação um assunto estatal. O modelo de um sistema centralizado perdurou desde então, tendo-se consolidado durante o período do Estado Novo (Batista, 2014b; Fernandes, 2005). Aqui a atuação dos municípios na educação era inexistente, limitando-se a um mero serviço de apoio periférico, percebendo-se que a dimensão local da educação era ainda ignorada.

Com o 25 de abril de 1974 verifica-se um progressivo aumento dos alunos matriculados no sistema educativo, num momento em que internamente também se erguem vozes contra a centralidade e burocracia deste sistema. Deste modo, equaciona-se um modelo descentralizado, mais próximo e conhecedor das realidades locais e mais célere na sua capacidade de resposta (Batista, 2014b).

Da análise às políticas educativas municipais, sobressai que, desde então, a educação tem sido marcada por um enovelado processo de transferência de competências para o município. No entanto, de acordo com

Batista (2014b), “**as políticas de descentralização de competências para os municípios caracterizam-se por um processo tímido que em rigor não alterou o carácter centralizado do sistema educativo português**” (p. 418).

A partir do final da década de 90, encetam-se esforços para modificar esta relação controversa entre o poder central e o poder local. Surgem, desse modo, medidas ligadas à expansão da educação pré-escolar, à territorialização de projetos educativos, à organização de redes escolares locais e à contratualização de parcerias (Martins, 2014). Ao município passa a ser reconhecido o papel de interveniente na conceção e regulação local da política educativa.

Atualmente, o município é considerado, por excelência, o parceiro com competências para intervir na área educativa, pois é ele quem melhor conhece o território e a comunidade e pode estabelecer as sinergias necessárias entre todos, tendo em vista o desenvolvimento da educação local. A Lei n.º 50/2018 vem estabelecer, com carácter universal, o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. A transferência das novas competências estava prevista de forma gradual para os anos de 2019 e 2020, sendo que todas se consideravam transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021. No entanto, atendendo à situação pandémica vivida, pela necessidade de apoiar as autarquias na preparação do complexo processo de descentralização, foi prorrogado o prazo de transferência das competências, nos domínios da educação e da saúde, para 31 de março de 2022, de acordo com o Decreto-Lei n.º 56/2020.

De mero executor das políticas centrais, o município vê-se envolvido progressivamente na promoção e coordenação das políticas educativas, mostrando-se disponível para colaborar com o sistema educativo, pelo que urge a mudança de modelo administrativo (Azevedo, 2015).

3. O Conselho Municipal de Educação

Do ponto anterior retém-se que a conceção e implementação de políticas educativas promotoras de uma ordem educativa local, não se traduz na concretização automática e efetiva na descentralização educativa. Tal processo exige instâncias de racionalização e mediação, que gerem as dinâmicas que lhe estão inerentes e procuram o conseguir o consenso entre os intervenientes (Cruz, 2015). Este argumento permite compreender a criação dos CME.

A Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), na Proposta Global de Reforma, publicada em 1988, referia concretamente pretender um sistema de “uma lógica descentralizadora e de sentido participativo” (CRSE citado por Batista, 2014b, p. 414). Deste modo, propôs a criação de um “órgão de consulta, apoio técnico e coordenação das atividades educativas de um município” (CRSE citado por Batista, 2014b, p. 414), o Conselho Local do

Ensino Básico, apesar de extrapolar sobre a possibilidade de vir a ser um Conselho Local de Educação (CLE) (Carvalho, 2012).

No entanto, esta dimensão de conceber e planear a educação, por parte dos municípios, não foi considerada durante muito tempo, sendo retomada somente no final dos anos noventa. Nos CLE estariam representados membros da autarquia, das escolas, da associação de pais e estudantes e outras associações relevantes para a educação local. As suas atribuições consistiam em elaborar pareceres sobre a rede escolar e de transportes, a criação de componentes curriculares do domínio local, a promoção de atividades de tempos livres e a articulação entre escolas, níveis de ensino e associações (Batista, 2014b). No entanto, esse diploma deixava claro que os municípios, em função da realidade própria de cada concelho, é que definiriam a composição desse órgão, o seu modo de funcionamento e as matérias sobre as quais iriam deliberar.

Só em 2003, com o Decreto-Lei n.º 7/2003, é que as cartas educativas e as estruturas locais de educação se tornam obrigatórias e regulamentadas, com a designação de Conselho Municipal de Educação. Consiste numa “**instância de coordenação e consulta, que tem por** objetivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais **interessados” (artigo 3.º)**.

A operacionalização do normativo legal implica a elaboração de um regimento interno por parte de cada município, pois não se pode ignorar que o foco no local pressupõe considerar o conhecimento e a experiência dos seus intervenientes e a forma como estes entendem e se apropriam das políticas educativas.

Na prática, a implementação deste órgão não foi amplamente aceite pelas entidades locais, pois exige trabalho de colaboração entre diferentes entidades, envolve um grande número de membros e, em alguns casos, sobressaem más condições logísticas (Batista, 2014b).

Um parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) incluía uma crítica à composição do CME, alertando que foram esquecidos os diretores de escolas e agrupamentos. Esta lacuna foi posteriormente revista com o Decreto-Lei n.º 72/2015, se incluiu o delegado regional de educação da direção de serviços da região e os diretores dos agrupamentos de escolas (AE) e de escolas não agrupadas. Ainda no que se refere à composição do CME, Carvalho (2012) aponta outras ausências, a saber, representantes do pessoal não docente, do setor dos transportes e da área económica.

Surgem também algumas críticas às competências de que está encarregue este órgão, salientando-se, de um modo geral, que as mesmas são ambíguas e limitadoras de uma verdadeira atuação descentralizadora. Para Carvalho (2012), as funções conferidas são maioritariamente do domínio consultivo e de coordenação.

Refletindo sobre as lacunas na composição deste órgão, nas suas competências puramente consultivas e na ausência de um vínculo

institucional entre os diferentes membros do conselho, percebe-se a forma débil como este órgão tem funcionado, sendo aquilo que Fernandes citado em Carvalho (2012, p. 64) denomina de “**mero fórum de boas vontades com escasso impacto nas decisões locais**”.

Estes inconvenientes têm sido um entrave à atuação e afirmação dos CME enquanto responsáveis pela construção e regulação da política educativa local. O ideal de autonomia que se esperava almejar pela criação deste órgão ficou pela utopia, uma vez que não são tidas em consideração todas as potencialidades que dele advém, pelo que as suas ações se revestem de pouco significado e, consequentemente, exprimem-se numa ação limitada.

Com a intenção de colmatar algumas carências que se evidenciam neste processo, o CNE recomenda que se definam de forma clara as responsabilidades inerentes a cada nível de administração educacional, pois apenas deste modo cada um as poderá executar adequadamente.

4. Metodologia

Recorre-se a Amado (2014) para tornar claro que investigar em educação se reveste de especificidades que não se encontram em outras áreas sociais. A consciência da complexidade atual dos fenómenos sociais confronta os investigadores com a necessidade de procurar alternativas às tradicionais metodologias dedutivas. Deste modo, adquiriram expressão os métodos indutivos, nos quais as teorias derivam dos estudos empíricos que se fundamentam em “**conceitos sensibilizadores para abordar os contextos sociais que se quer estudar**” (Flick, 2005, p. 2). Estas investigações, designadas de interpretativas ou naturalistas, constituem a pesquisa qualitativa.

Esta investigação assume-se assim como qualitativa e pretende ser uma visão holística da realidade a investigar. Surge com a intenção de compreender os significados que os seres humanos colocam nas suas próprias ações, atendendo à relação que estabelecem com os outros e no contexto em que estão inseridos.

Pretendendo estudar a forma como os CME ampliam a descentralização educativa, optou-se por conhecer em profundidade o caso do município de Óbidos. Em primeiro lugar por ser o concelho onde a investigadora exerce funções docentes desde 2019. Além disso, acresce o facto de ser um município com tópicos de análise de valor científico no âmbito do tema referenciado. Pretende-se que o estudo das particularidades deste caso permita ter uma visão complexa da realidade dos CME e, com isto, contribuir para a construção de conhecimentos válidos.

Para a recolha de dados recorreu-se à pesquisa documental, de um conjunto de documentos estratégicos sobre a criação e funcionamento do CME de Óbidos, à realização de entrevistas semidirigidas, aos membros do CME definidos nas alíneas a) a f), do ponto 1, do artigo 3.º do regimento do CME de Óbidos, e à aplicação de inquéritos por questionário, aos membros do

CME definidos nas alíneas g) a r), do ponto 1, do artigo 3.º do regimento do CME de Óbidos.

Operacionalizando a recolha de dados, primeiramente analisou-se o regimento interno do CME de Óbidos, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do mesmo, o Contrato Interadministrativo de delegação de competências e o Plano Estratégico Educativo Municipal. Estas leituras foram fundamentais, pois permitiram a investigadora compreender o contexto em estudo e munir-se de informações pertinentes que auxiliaram na elaboração dos restantes instrumentos de recolha de dados.

Para as entrevistas foi elaborado um guião único para todos os entrevistados, estruturado em torno de quatro eixos norteadores, a saber: competências municipais ao nível da educação; avaliação local do processo de descentralização; articulação do CME com os parceiros locais; e compreensão da relação com o CME com os PEE. Atendendo ao contexto epidemiológico de COVID-19 vivido à data, as entrevistas tiveram de se realizar através dos meios tecnológicos, tendo todos os entrevistados mostrado disponibilidade e concordado com o método utilizado.

No que concerne ao questionário aplicado, este era constituído por três partes estruturantes: caracterização do inquirido; o CME e os parceiros locais; e relação do CME com os PEE. A sua aplicação decorreu através do Google Forms, tendo-se solicitado o preenchimento por correio. Foram sendo enviados lembretes semanais aos conselheiros que ainda não tivessem preenchido o questionário.

Tendo recolhido os dados, procedeu-se à sua cuidadosa análise e interpretação. Nesta investigação, a técnica de análise de dados privilegiada consistiu na análise de conteúdo. Constituiu-se um corpus documental resultado do acervo pré-existente obtido e do processo de investigação levado a cabo, isto é, a transcrição das entrevistas realizadas e as respostas aos questionários aplicados.

Deste modo, foi possível elaborar quadros de análise dos documentos estratégicos, tabelas de categorização para cada entrevista realizada e gráficos e tabelas de frequência absoluta e relativa, bem como o cálculo de médias.

Após a análise dos resultados recorreu-se à sua triangulação. De acordo com Flick (2005), esta técnica consiste na “combinação de diferentes métodos, grupos de estudo, enquadramentos de espaço e de tempo, e diferentes perspetivas teóricas, no tratamento de um fenômeno” (p. 231).

5. Resultados

No que se refere ao primeiro objetivo desta investigação “**conhecer as competências municipais ao nível da educação**” aferiu-se que o município de Óbidos tem trabalhado para assegurar todas as competências educativas elencadas no artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 30/2015.

Percebeu-se que a apropriação gradual de competências educativas pelo poder local foi sobretudo consequência de legislação que foi sendo produzida nesse sentido. No entanto, os atores políticos de Óbidos também demonstraram interesse em chamar a si responsabilidades educativas, destacando-se o papel do Presidente da Câmara Municipal, que procurou envolver o município em questões de promoção e coordenação das políticas educativas. Esta vontade culmina, em 2015, com a participação num projeto-piloto, que consiste na assinatura do contrato interadministrativo de delegação de competências, entre o município de Óbidos e o Ministério da Educação e Ciência.

Assim sendo, Óbidos não se limitou a cumprir a legislação, tendo-se envolvido na conceção das políticas educativas concelhias com o objetivo de complementar o currículo com novas dinâmicas, num processo amplamente partilhado com a escola e em benefício e envolvimento da comunidade em que se insere. Óbidos aspira maior corresponsabilidade na educação, porém, os participantes neste estudo foram consensuais acreditando que o município necessita de mais competências, sobretudo revestidas de carácter vinculativo, para atingir a plenitude da sua atuação. Neste ponto, também há quem considere que essas competências devam antes ser delegadas ao AE para não se assistir a um poder local incapaz na sua capacidade de gestão e que, consequentemente, colapse ou repita localmente os problemas do poder central.

Com esta investigação também se procurou “avaliar localmente o processo de descentralização educativa”. Ressalva-se que, em bom rigor, deve denominar-se como delegação de competências, uma vez que, o poder central nunca se libertou totalmente das questões da educação, pelo que não se assiste a uma descentralização efetiva.

Relativamente às mais-valias alcançadas neste processo, os participantes indicaram que pensar a educação na esfera do município permitiu enquadrar localmente as políticas e ações educativas e, deste modo, envolver os implicados na definição e concretização das mesmas e, inclusive, corresponsabilizá-los. Consequentemente facilitou o estabelecimento de sinergias com os parceiros locais, uma vez que a gestão está mais próxima, quebrando a relação vertical, assente na autoridade, e privilegiando a regulação horizontal. Esta aproximação trouxe ainda celeridade nos processos de decisão. Importa destacar a melhoria dos resultados dos alunos na avaliação externa, bem como um enorme investimento na construção, requalificação e modernização de edifícios escolares.

Por outro lado, procurou-se compreender os constrangimentos vividos com o processo de descentralização/delegação de competências. Aponta-se a resistência dos atores à mudança como o maior entrave, pela reconfiguração de ações que esta rutura de modelos implica. Também ficou o alerta de que, esta espécie de privatização da educação para o município, pode acarretar abusos de poder, sobretudo em concelhos mais pequenos, possibilitando formas de atuação perversas. Barroso (2013) aborda esta

mudança como uma manipulação do centro, que decide, financia e controla remotamente os resultados alcançados. Esta particularidade do poder central é extremamente limitadora da capacidade de atuação dos municípios. No caso concreto de Óbidos, constatou-se que a regulamentação excessiva tem originado problemas ao nível da contratação de assistentes técnicos e operacionais.

Face ao exposto percebe-se que o processo de delegação de competências para o município é desejado pelos atores locais, mas não como uma imposição do centro. Este, por sua vez, teima em conduzir e regular este processo para que não seja corrompido localmente. Assim, como defende Barroso (2015), é essencial definir com exatidão o papel de cada um e apostar no diálogo e na negociação para alcançar o entendimento em prol de um bem maior, educação de qualidade para todos.

Desta premissa surge a ideia da criação de uma instância de racionalização e mediação, o Conselho Municipal de Educação, que tem em vista conciliar os interesses do Estado com os interesses das comunidades, servindo-se do município como agente de moderação entre as partes.

Assim sendo, também foi objetivo desta investigação “compreender como é que o Conselho Municipal de Educação articula a sua ação com os vários parceiros locais”.

Em Óbidos, o CME surge formalmente em março 2003. Posteriormente, ocorrem reuniões no sentido de discutir a proposta para o reordenamento da rede educativa e a aprovação da carta educativa de Óbidos. Entre 2008 e 2010, assiste-se à construção dos novos complexos escolares e a um desaparecimento do CME. Porém, esta situação modifica-se em 2015, quando o município de Óbidos assina o contrato interadministrativo de delegação de competências, documento que obriga a fazer renascer o CME. Posto isto, a partir de outubro de 2016, são retomadas as reuniões do CME de Óbidos.

Os participantes na investigação identificaram como finalidade deste órgão a possibilidade de diálogo entre os diversos intervenientes do município, do AE e da comunidade educativa, tendo em vista a melhoria da educação concelhia. Além disso, o CME veio permitir agilizar os procedimentos, por ser um órgão mais próximo da comunidade comparativamente ao poder central.

O CME em estudo reveste-se de características singulares, uma vez que é mais do que um órgão consultivo. As suas deliberações possuem força vinculativa em todas as matérias identificadas na matriz de responsabilidades educativas, anexa ao contrato interadministrativo.

Focando as competências deste órgão, referidas explicitamente no artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 72/2015, com uma leitura atenta das atas, confrontando-se com os discursos dos entrevistados e com as respostas obtidas nos questionários, verifica-se que o CME de Óbidos se ocupa da grande maioria das competências elencadas. Exceção feita à Participação na

negociação e execução dos contratos de autonomia, cujas evidências de trabalho apenas foram encontradas nas respostas de dois questionários.

Sobre esta matéria, os participantes no estudo deixaram clara a sua posição ao afirmarem que o CME é um órgão que tem vivido para a exclusiva aprovação de documentos inerentes ao normal funcionamento da escola. Manifestaram que têm pouco poder para decidirem questões estruturantes da educação concelhia. Como tal, solicitaram mais competências ou que os seus pareceres se revestissem de poder vinculativo, para desenvolverem plenamente as suas funções. Também exigem um quadro de atuação claro para que todos os intervenientes conheçam e possam desenvolver a sua área de atuação.

Relativamente às dinâmicas que são inerentes ao CME de Óbidos, pelas atas das suas reuniões, constatou-se que estas ocorrem anualmente, verificando-se uma interrupção entre 2006 e 2016. Ficou claro o interesse de todos em aumentar a frequência das reuniões do CME, para que, desse modo, seja possível acompanharem o trabalho desenvolvido nas escolas e atempadamente idealizarem e concretizarem soluções ajustadas aos problemas vividos.

No que concerne à composição do CME constatou-se que tem seguido as indicações da legislação. Primeiramente o Decreto-Lei n.º 7/2003, posteriormente atualizado pelo Decreto-Lei n.º 72/2015. Notou-se ainda que, entre 2003 e 2006, era recorrente existirem membros convidados para as reuniões do CME, postura que se alterou depois de atualizarem a composição deste órgão. Destaca-se, neste ponto, o reparo feito relativamente à sobreposição de vários membros do CME com o Conselho Geral, facto que pode originar alguma confusão na definição do campo de atuação de cada órgão. Sugere-se ainda o acréscimo de um representante do pessoal não docente e a existência de um vereador com o pelouro da educação sem acumulação com outro cargo.

No que se refere à participação dos membros, embora pelas entrevistas tenha sido passada a ideia de que todos os conselheiros contribuem igualmente para o debate, mobilizando os saberes da área que melhor dominam, o certo é que é possível destacar alguns membros pelo seu número de intervenções, a saber: o Presidente da Câmara Municipal; o Presidente da Assembleia Municipal; o Diretor do AE; os representantes do pessoal docente; e os representantes das associações de pais.

Por fim, procurou-se “compreender a importância do Conselho Municipal de Educação na relação com os Projetos Educativos das Escolas”. A grande maioria dos participantes neste estudo consideraram que o CME influencia a vida escolar. Ampliando o estudo para o PEE foi igualmente notório que existe relação com o CME. Ao investigar esse tipo de relação percebeu-se que é, na sua essência, apenas consultiva, ou seja, ao CME é apresentado o PEE elaborado no seio da escola. Relativamente a este documento, os pareceres do CME são somente de natureza consultiva.

Termina-se esta análise referindo que o CME, de que Óbidos é exemplo, é um órgão que permite estabelecer relação entre o poder central, o poder local, a escola e a comunidade em que se insere, tendo como máxima a promoção do sucesso educativo dos alunos. Neste processo de delegação de competências ficam evidentes algumas fragilidades, porém fica também claro que a criação de estruturas locais de educação é um caminho válido para a descentralização educativa.

Conclusões

Em Portugal, com uma longa história de uma administração centralizada, tem predominado a regulação nacional. Porém, foi referido que **a rutura do modelo do “Estado educador”, bem como os efeitos da globalização**, fizeram colapsar a regulação nacional, ao mesmo tempo que emergia a regulação transnacional.

No entanto, reproduzir modelos e práticas internacionais em cada país não é sinónimo de homogeneização dos sistemas educativos, pois estar-se-ia a ignorar que cada um é fortemente condicionado pelo seu contexto histórico, político e hábitos sociais.

É com consciência desta realidade que se olha ao extremo oposto, para os atores locais, e se transforma o conceito de educação pela emergência do local.

Na última década, em Portugal, desenvolveram-se políticas educativas no sentido de potenciar o local como espaço privilegiado de educação, quer por processos de delegação ou transferência de competências, pelo reforço da autonomia das escolas ou pela territorialização das políticas educativas. Conquanto, nem sempre foram bem-sucedidas, uma vez que muitas destas iniciativas pouco alteraram o carácter centralizador do sistema educativo ou foram implementadas numa lógica de experiência sem consequências profundas na reestruturação do modelo administrativo.

Pela análise dos dados recolhidos, foi evidente que o município de Óbidos tem estado a desenvolver o seu trabalho na área educativa. Por uma questão de maior eficácia e eficiência na gestão dessas competências a grande maioria foi delegada ao AE. Também se constatou que o CME assume especial relevância neste município, pois foi-lhe atribuída a oportunidade de emitir pareceres obrigatórios e vinculativos em várias matérias.

Conclui-se, deste modo, que, se por um lado, houve intenção do poder central em aprofundar a descentralização, delegando vastas competências ao poder local, por outro lado, no município houve vontade de assumir esta responsabilidade evidente pelo trabalho que têm desenvolvido desde então.

Óbidos ambiciona ser uma instância de educação, tendo criado projetos em articulação com as escolas, promovido a educação não-formal e informal e fomentado parcerias com atores locais, servindo-se, para tal, do CME.

Este órgão surge com a intenção de coordenar localmente a educação, tendo esta investigação mostrado que a sua configuração como órgão consultivo, tem sido limitadora da sua atuação. No município em estudo, houve a coragem de atribuir poder vinculativo ao CME em algumas matérias, no entanto foram claramente pouco transformadoras da educação concelhia.

Relativamente à relação do CME com os PEE percebeu-se que, de forma direta, se limitava à emissão de pareceres sem força vinculativa. Como tal, esta relação deve ser repensada de modo que todos os implicados trabalhem em estreita colaboração na elaboração de documentos estruturantes e orientadores da educação local.

Não obstante estes aspetos que carecem de algum cuidado e redefinição, foi evidente que Óbidos conseguiu colocar em funcionamento uma complexa estrutura administrativa ao nível local, sendo visíveis as mais-valias alcançadas com este processo.

Assim sendo, ousa-se afirmar que o CME pode ampliar a descentralização educativa, desde que lhe seja reconhecido um lugar de destaque no município e lhe seja dada a oportunidade de se envolver efetivamente na transformação da educação.

Importa deixar a observação de que o CME não foi pensado com o propósito de substituir ou diminuir os órgãos de autonomia do AE. Há que haver um trabalho colaborativo forte e uma negociação de poderes e formas de intervenção claras, mas sem que isso afete a autonomia da escola e o seu PEE.

Reitera-se que o caminho para a descentralização não é linear. É feito de tentativas e reajustes, avanços e recuos. O processo é complexo, pelo envolvimento de diversas entidades que se quer a trabalhar colaborativamente em prol da melhoraria da qualidade do sistema educativo.

Referências bibliográficas

- Azevedo, J. (2015). Descentralização administrativa e autonomia das escolas. 2015: o ano em que se dá mais um passo em frente? In J. Machado (coord.), *Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional – volume I* (pp. 90- 106). Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), 13-26.
- Barroso, J. (2015). Estado e regulação da educação. In J. Machado (coord.), *Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional – volume I* (pp. 31- 41). Porto: Universidade Católica Portuguesa.

- Batista, S. (2014a). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspetiva comparada* (Tese de Doutoramento). Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.
- Batista, S. (2014b). Políticas de Descentralização para o Nível Local: Sentidos de Evolução do Papel dos Municípios na Educação. In M. L. Rodrigues (org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal – volume II* (pp. 405-421). Coimbra: Almedina.
- Carvalho, M. I. (2012). *(Des)centralização e a intervenção dos municípios na educação* (Tese de Mestrado). Viseu: Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional das Beiras.
- Cruz, C. F. (2015). A regulação local da educação: tensões e dinâmicas de ação pública em cada território. In J. Machado (coord.), *Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional – volume II* (pp. 1008- 1018). Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho et al., *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições Asa.
- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. (A. M. Parreira, Trad.) Lisboa: Monitor- Projetos e Edições.
- Justino, D. & Batista, S. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), 41-60.
- Lima, L. (2018). Agrupamento de escolas: choques de rationalidades e práticas de dominação burocrática. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves & D. Fonseca (org.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 31-55). Aveiro: UA Editora.
- Martins, J. (2014). Os planos municipais de educação: entre a recentralização e as regulações locais. *Educação (Porto Alegre, impresso)*, 37(2), 239-247.
- Pinhal, J. (2014). Regulação da educação: Os municípios e o Estado. In J. Machado & J. Matias Alves (coord), *Município, território e educação – A administração local da educação e da formação* (pp. 8-14). Porto: Universidade Católica Portuguesa.