

O contributo dos Conselhos Municipais de Educação para a construção de políticas locais: um caso português

The contribution of the Education Municipal Boards for the construction of local policies: a Portuguese case

El contributo de los Consejos Municipales de Educación para la construcción de políticas locales: un caso portugués

ANTÓNIO JOÃO FRANCISCO BAIXINHO

Resumo: Este artigo apresenta uma reflexão sobre o papel dos municípios portugueses na formulação de uma política educativa no atual quadro de competências que lhes foram atribuídas através do Decreto-lei n.º 7/2003. Utilizando uma abordagem qualitativa de pesquisa, o texto analisa a constituição e o modo de funcionamento do Conselho Municipal de Educação, enquanto agente definidor da política educativa local. O trabalho mostra que a territorialização das políticas educativas tem se traduzido, de fato, na utilização de políticas em favor do Estado central.

Palavras-chave: descentralização; Conselho Municipal de Educação; Carta Educativa; território educativo

Abstract: This article analyses the role of the municipalities in the formulation of educational policies in light of the competences attributed to them by the Decree n° 7/2003. Using a qualitative approach to educational research, this paper examines the constitution and operation of the Municipal Board of Education, as a defining agent of the local educational policy-making process. The paper shows that the territorial application of educational policies has been translated by the utilization of policies in favour of the central Government.

Keywords: decentralization; Municipal Board of Education; Educational Letter; educational territory

Resumen: Este artículo presenta una reflexión sobre el papel de los municipios portugueses en la construcción de una política educativa en el actual cuadro de competencias que les han sido atribuídas por el Decreto-ley n° 7/2003. Utilizando un enfoque cualitativo, la investigación examina la constitución y el modo de operación del Consejo Municipal de Educación, en cuanto agente definidor de la política educativa local. El trabajo muestra que la territorialización de las políticas educativas se ha traducido en la utilización de políticas a favor del Estado central.

Palabras clave: descentralización; Consejo Municipal de Educación; Carta Educativa; territorio educativo

INTRODUÇÃO¹

Numa perspectiva da democratização da sociedade e da educação, através de formas de participação comunitária, tem-se verificado um considerável aumento de iniciativas educativas, suportadas por uma estrutura administrativa de nível local, na medida em que:

O dinamismo local dos municípios, juntamente com as escolas e outros parceiros educativos está a conquistar progressivos espaços de autonomia deixados em aberto pelo imobilismo e rigidez da administração de ensino centralizada que ainda predomina (FERNANDES, 1996, p. 119).

Neste seguimento, o mesmo autor salienta ainda, a posição estratégica dos municípios, ou seja, “de qualquer forma é minha convicção que os municípios serão sempre um parceiro insubstituível de qualquer processo de descentralização” (FERNANDES, 1996, p. 120).

No entanto, o processo de descentralização ocorre com o fim do ciclo do Estado Educador, o qual é caracterizado por conflitos de poder no que respeita ao seu controle político, isto é, entre o Estado e a comunidade, entre o central e o local, assim como pela oportunidade de escolher outras opções para a sua administração, como seja a descentralização, a re-centralização ou a semi-centralização (BARROSO, 1996).

Por outro lado, verifica-se uma valorização do “local”, que politicamente corresponde a uma idéia de democracia participativa, ou seja, um maior envolvimento dos indivíduos, num esforço comum, com vista ao desenvolvimento. É neste contexto que o “local” aspira a conquistar um espaço próprio e que emerge a problemática da centralização/descentralização.

Depois de analisada a regulamentação existente sobre a transferência de competências, em matéria de educação, para os municípios, verificámos que a legislação mais recente, isto é, o Decreto-Lei n. 7/2003, de 15 de janeiro, sugere a possibilidade da definição de uma política educativa local, visto que, ao regulamentar os Conselhos Municipais de Educação (CME) se pretende promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa.

Vários são os pontos em que se verificam desencontros entre o Decreto-Lei n. 7/03, o Decreto-Lei n. 43/89 e o Decreto-Lei n. 115-A/98, não só nas questões de gestão administrativa e financeira, como por exemplo, a gestão do pessoal não docente, dos edifícios escolares, dos espaços, dos refeitórios, da ação social escolar,

¹ Este artigo resulta da dissertação de mestrado em Ciências da Educação, *Os Municípios e a Educação. Um estudo sobre o contributo dos Conselhos Municipais de Educação para a construção de políticas locais*. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

mas também nas questões de âmbito pedagógico, ou seja, na necessidade de se definir uma política educativa local.

A participação de representantes das escolas (docentes) em diversas estruturas de âmbito local, como é o caso do CME, da Rede Social e da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, evidencia que as entidades locais assumem cada vez mais a importância da educação na promoção do desenvolvimento local, pois estas estruturas são da iniciativa da autarquia. Na verdade, a educação é cada vez mais entendida como um bem que diz respeito a todos, ela necessita da participação ativa da sociedade e dos cidadãos. Contudo, “é só a partir da reforma de Veiga Simão (1973) que a definição de formas democráticas de participação alternativas ao modelo autoritário vigente começou a interessar os políticos e os pedagogos” (FERNANDES, 1993, p. 15). No entanto, decorreram mais de dez anos até a aprovação na Assembléia da República, da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE).² Esta lei preconiza que o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de:

Âmbito nacional, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico (n. 2, art. 43^o).

Nesta perspectiva, a educação tornou-se uma função essencial, sendo uma tarefa das escolas, das famílias, das comunidades locais, de toda a comunidade nacional. É por isso necessário que a educação seja assumida como participação de todos na construção efectiva de um futuro melhor. Desta forma, o papel fundamental da participação é visto como “um modo de vida” que permite resolver favoravelmente a tensão sempre existente entre o individual e o coletivo, a pessoa e o grupo, na organização (BARROSO, 1995).

A utilidade de uma estrutura local, articulando políticas educativas com políticas sociais parece assim indiscutível para assegurar uma coordenação local entre todos os atores educativos e poder delinear um documento orientador, “carta educativa”, e que possa lançar as bases necessárias para o desenvolvimento de um projeto educativo local. Neste sentido, alguns municípios criaram o órgão Conselho Local de Educação (CLE), que visava constituir-se como uma estrutura local com atribuições ao nível da organização da rede escolar, da adaptação da componente curricular localmente, da integração da escola na comunidade, da criação de mecanismos de compensação educativa e da promoção do sucesso educativo. Com este conjunto de atribuições, configura-se uma maior participação e capacidade de decisão a nível local relativamente às questões educativas, bem como novas oportunidades de intervenção educativa de

² Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986.

outros agentes locais. Assim, através da participação democrática e das relações de poder, as comunidades educativas contribuem para o reforço de dinâmicas no sentido da descentralização e da autonomia dos estabelecimentos de ensino.

Todavia, tanto a LBSE e posterior legislação, quanto a prática administrativa revelam a existência de resistências políticas e culturais a qualquer descentralização, mesmo que simplesmente administrativa, para o nível local (FERNANDES, 1994).

Neste contexto, tornou-se indispensável compreender como foram constituídos os CME, assim como a composição socioprofissional dos seus membros. Relativamente ao exercício das suas competências, perguntamos que intervenção têm na elaboração da carta educativa e dos projetos educativos, na coordenação e articulação da política educativa local, e na territorialização das políticas educativas.

CONTEXTO GERAL DO ESTUDO

Caracterização do meio

Foram analisados três Conselhos Municipais de Educação da zona oeste de Portugal Continental. Esta sub-região é povoada desde tempos imemoráveis,³ e ao longo dos milénios foram chegando, sucessivamente, os Iberos, os Celtas, os Fenícios, os Gregos, os Cartagineses, os Romanos, os Bárbaros e os Mouros. Durante a reconquista cristã, século XII, são formalmente constituídos os primeiros municípios, com a atribuição da Carta de Foral⁴ às povoações mais importantes, como foi o caso dos três municípios deste estudo.

Em termos educativos, as primeiras escolas surgem nesta sub-região, por iniciativa da Igreja, na segunda metade do século XIX, e as escolas oficiais no final do mesmo século. Contudo, em 1531, no reinado de D. João III, de Portugal, foi proposta a instalação da Universidade num município desta sub-região, que nesta altura se encontrava instalada em Lisboa, sendo por fim transferida para Coimbra.

A zona oeste é uma sub-região da região de Lisboa e Vale do Tejo, a escassas dezenas de quilómetros, ao norte de Lisboa. O oeste é composto pelos concelhos⁵ de Alcobaça, Bombarral, Caldas da Rainha, Nazaré, Óbidos e Peniche, do distrito de Leiria e os concelhos de Alenquer, Arruda dos Vinhos, Cadaval, Lourinhã, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras, do distrito de Lisboa.

³ Como se comprova através dos vestígios do Castro do Zambujal (povoado fortificado do Calcolítico).

⁴ Documento emanado do monarca, pelo qual se constituía o concelho, se regulava a sua administração e se indicava os seus limites e privilégios.

⁵ Concelho, em Portugal, é a denominação de uma divisão administrativa de um distrito. Os conselhos podem ser chamados de municípios, são administrados pelas câmaras municipais (N. E.).

No entanto, é de referir o fato de existir, na parte continental de Portugal, um mapa de regiões, apesar de não existir a regionalização como descentralização regional de poderes administrativos, visto que esta não foi aprovada pela maioria dos cidadãos eleitores no referendo nacional realizado em 8 de novembro de 1998, e que visava a aprovação das leis da instituição, em concreto, de cada uma das regiões administrativas. Todavia, o atual planeamento resulta da aprovação, em 1991, da Lei-Quadro n. 56/91, de 13 de agosto, que determina as atribuições e competências, bem como os órgãos existentes numa futura área administrativa regional.

Assim, a sub-região do oeste, segundo os dados do Censo de 2001 (2002), conta com uma população de 338.711 habitantes, residentes em 2.215 km², a que corresponde uma densidade demográfica de 152 hab/km², sendo a população economicamente ativa composta por 161.345 indivíduos, o que equivale a 47,64% da população total. Em termos sub-regionais, a agricultura tem ainda um peso significativo no oeste, representando 19,64%, apesar da perda de muitos postos de trabalho, enquanto que o setor secundário mantém a sua posição relativa e o setor terciário tem verificado nos últimos anos um grande crescimento. Globalmente, o nível de instrução da população residente ainda é baixo. De fato, mais de 50% da população apenas detém habilitação igual ou inferior ao ensino básico,⁶ sendo que menos de 20% têm habilitação superior aos nove anos de escolaridade obrigatória.

Admitimos que a localização dos municípios possa ter influência no modo como estão ou não a cumprir as novas competências. Por outro lado, as características associadas à sua dimensão, poder econômico e respectivo desenvolvimento social podem ser muito importantes neste estudo. Nesta perspectiva, selecionamos os municípios tendo em conta as classificações definidas no Decreto-Lei n. 78/84, de 8 de março.

Averiguamos, porém, que na região oeste não existem municípios urbanos e que o único município rural de 3ª ordem ainda não tinha o seu CME em exercício de funções. Pelos motivos expostos, o nosso estudo incide, então, num município rural de 1ª ordem e em dois municípios rurais de 2ª ordem: os municípios X, Y e Z,⁷ respectivamente.

Segundo o Censo de 2001, o município X é caracterizado por uma superfície de 406 km² e a sua população era de 72.250 habitantes (178 hab/km²), tendo-se verificado um aumento populacional de 7%, de 1991 a 2001. Este concelho é composto por 20 freguesias, tendo como sede do concelho uma cidade; no entanto, a maioria da população, isto é, 69%, reside na zona rural. Um dos municípios de 2ª ordem, adiante designado por município Y, é caracterizado por uma superfície de 146 km² e a sua população era de 23.265 habitantes (159 hab/km²). Verificou-se neste concelho,

⁶ Que corresponde a nove anos de escolaridade.

⁷ Para os três municípios deste estudo recorreremos a uma identificação simbólica formal “minimalista” (Carmo e Ferreira, 1998).

um aumento populacional de 7%, no período entre 1991 e 2001. Este concelho é composto por 11 freguesias, sendo a sua sede uma vila e residem na zona rural do concelho 62,2% da sua população.

O outro município de 2ª ordem, adiante designado município Z, é caracterizado por uma superfície de 78 km² e a sua população era de somente 10.350 habitantes (132 hab/km²). Verificou-se neste concelho um aumento populacional de 11%, no período entre 1991 e 2001. O concelho é constituído por 4 freguesias, a sede do concelho é uma vila e a sua população representa 56% da população total do concelho.

Metodologia

Nesta pesquisa recorreremos à investigação qualitativa como suporte para o estudo do modo como os municípios estão a exercer as suas competências em matéria de educação, isto é, procurou-se analisar a constituição e a forma de funcionamento do órgão, Conselho Municipal de Educação, enquanto agente definidor da política educativa local.

Neste sentido, situamo-nos num paradigma de investigação naturalista e optamos pela utilização do método do estudo descritivo. Este tipo de estudos podem ser efectuados essencialmente, a partir de informação qualitativa, na qual se procede a:

Uma narrativa ou descrição de factos, situações, processos ou fenómenos que ocorrem perante o investigador, quer tenham sido directamente observados por ele quer tenham sido identificados e caracterizados através de material empírico relevante (AFONSO, 2005, p. 43).

De fato, pretende-se então valorizar a investigação em ambiente natural, em que o investigador constitui o principal instrumento de recolha de dados, sendo nesta metodologia a análise dos dados efectuada de forma descritiva e interpretativa. Por outro lado, para o investigador, trata-se de uma perspectiva de investigação “que se vai concretizando sem estar preocupado com a generalização dos resultados obtidos, com a confirmação de hipóteses prévias ou com a validação de determinadas teorias” (COSTA, 1997, p. 100). Como técnicas de recolha de dados foram utilizadas a análise documental e a entrevista *semiestruturada*.

OS MUNICÍPIOS E A EDUCAÇÃO

Dos três municípios analisados, dois já tinham em funcionamento o CLE antes da regulamentação normativa, ou seja, a Lei n. 159/99, confirmando assim a seguinte afirmação: “muitos municípios agiram antes que a lei tivesse vindo a generalizar a obrigação” (PINHAL e VISEU, 2001, p. 43).

QUADRO I
**Constituição do órgão – Conselho Local de Educação (CLE)
 e Conselho Municipal de Educação (CME)**

Município	CLE	CME
X	-----	29-06-2005
Y	21-06-1996	05-02-2004
Z	23-01-1995	30-04-2003

Quanto aos CME, estes foram constituídos em primeiro lugar nos municípios onde já funcionava o CLE. No município de maior dimensão, município X, o CME é constituído mais de dois anos após a publicação do Decreto-Lei n. 7/2003. A explicação para esta situação reside no fato de os concelhos de menor dimensão estarem sujeitos a uma complexidade educativa menor, o que permite reduzir os procedimentos a efetuar para a sua constituição e funcionamento, sendo que a menor dimensão facilita a aproximação entre os diversos parceiros e estimula a participação cívica e comunitária. Contudo, o fato de já existir um órgão praticamente com as mesmas funções (Quadro I), pode facilitar a mudança para outro modelo, a partir de uma determinada data, visto que já tinham sido criadas certas dinâmicas locais, como refere a vereadora do município Z: “existia o CLE e foi uma passagem para as adaptações previstas na lei, apesar de já estarmos a funcionar. Foi à reunião de Câmara, Assembléa Municipal e depois continuou com as suas reuniões periódicas”.

Quanto à composição socioprofissional dos membros do CME, verificamos que os professores e educadores são a classe profissional mais representada (Tabela I). No entanto, a sua representação diminui consoante a dimensão do concelho, isto é, de 55 % do total, no maior município, para 37,5 % do total no município Z.

A análise dos dados revelou uma situação idêntica aos resultados recolhidos dos conselhos locais de educação existentes, onde se constatou que as escolas e os seus atores representavam 46% dos elementos, e com 20% dos seus membros a representarem as instâncias formais da educação, escolas, autarquias locais e ministérios (PINHAL e VISEU, 2001).

TABELA I
Composição do CME por profissões (mais significativas)

	Professores e educadores	Empresários	Advogados /solicitadores
Município X	11 (55%)		1 (5%)
Município Y	7 (46,67%)	3 (20%)	1 (6,67%)
Município Z	6 (37,5%)		2 (12,5%)

É de salientar ainda que não existe representação no CME por parte de empresas e associações culturais, desportivas ou outras. Esta situação também se verificou nos CLE, isto é, a “sociedade civil” local, que é representada pelos interesses culturais, económicos e sociais, correspondia à situação de uma representação muito débil (FERNANDES, 2002).

Quanto ao gênero, averiguamos nos municípios mais pequenos (Tabela II), praticamente um equilíbrio entre a representação feminina e masculina, sendo a representação feminina de 53,33% e 56,75%, nos municípios Y e Z, respectivamente.

TABELA II
Composição do CME por gênero

	Feminino	Masculino
Município X	5 (25%)	15 (75%)
Município Y	8 (53,33%)	7 (46,67%)
Município Z	9 (56,25%)	7 (43,75%)

Para além da apresentação da carta educativa, da sua discussão e aprovação, destacam-se no CME dos municípios Y e Z as seguintes ações: aprovação das normas dos transportes escolares; aprovação das normas dos serviços de apoio à família, alimentação e prolongamento de horários; aprovação das normas de atribuição de subsídios para livros e material escolar; análise do funcionamento e segurança dos estabelecimentos da educação pré-escolar e ensino básico; apresentação e apreciação de projetos educativos; análise do aproveitamento escolar dos alunos; vistoria aos parques infantis; designação de representantes para revisão do Plano Director Municipal (PDM), e Ação Social Escolar; visita a futuras instalações escolares; promoção de encontros sobre educação.

Estes CME ainda foram consultados sobre a renovação do parque escolar e a constituição dos agrupamentos verticais,⁸ como salienta o vereador do município Y: “o parecer sobre os agrupamentos verticais foi colocado neste órgão. (...) o CME

⁸ O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino (de um mesmo concelho, salvo em casos devidamente justificados e mediante parecer favorável das autarquias locais envolvidas), a partir de um projeto pedagógico comum. O agrupamento horizontal é constituído por estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico (que corresponde aos primeiros quatro anos de escolaridade). Por sua vez, o agrupamento vertical é constituído por estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas do 1º e do 2º e 3º ciclos do ensino básico (o que abrange os nove anos da escolaridade obrigatória).

tem tido conhecimento de tudo aquilo que na área da educação se tem feito, todos os investimentos que são feitos”.

É de salientar que os CME dos municípios de menores dimensões constituem um espaço privilegiado de debate e reflexão entre os diversos agentes e parceiros sociais que nele têm assento, com reuniões regulares, das quais resulta um conjunto significativo de ações que visam a construção de políticas locais, de forma coordenada e articulada com a educação. No município de maior dimensão, ao invés, a preocupação fundamental prendeu-se, até o momento, com a elaboração e posterior aprovação da carta educativa em estreita sintonia com o ciclo eleitoral autárquico.

Os municípios estabelecem relações de cooperação e parceria com diversas instituições para a concretização dos projectos socioeducativos, no entanto, os parceiros envolvidos com maior frequência na elaboração, implementação e execução destes projectos com a autarquia e as escolas, nos três concelhos, são as associações desportivas e culturais e as Juntas de Freguesia que, por um lado, estão inseridas no próprio meio em si (comunidade) e, por outro, estão interligados com o próprio município, quer administrativamente (Juntas de Freguesia) quer culturalmente, pois contribuem com várias atividades de âmbito social ao longo do ano.

Nos três municípios estudados, a carta educativa já foi elaborada e aprovada nos seguintes órgãos: CME, Câmara e Assembleia Municipal. Assim sendo, verificamos que o município de menor dimensão foi o primeiro a iniciar e a concluir a respectiva carta educativa (Quadro II). Esta situação justifica-se essencialmente pelas seguintes razões: primeiro, pela menor dimensão (população e número de escolas) e pelo fato de uma escola do ensino particular e cooperativo fazer toda a oferta escolar a partir do 5º ano do ensino básico, o que se traduz numa menor complexidade para a elaboração de um documento de planeamento educativo; segundo, pela criação de dinâmicas locais de participação e cooperação, uma vez que, desde 1995, funcionava regularmente o CLE e terceiro, pela iniciativa municipal, para a rentabilização dos recursos humanos, técnicos e financeiros da autarquia.

QUADRO II
Carta educativa

Município	Iniciada em	Concluída em
X	2003	Setembro de 2005
Y	2004	Janeiro de 2006
Z	2001	Outubro de 2002

Quanto ao município X, como nunca funcionou o CLE, não foram criadas dinâmicas locais de participação e cooperação ao nível da educação, sendo a constituição e funcionamento do CME e a aprovação da carta educativa coincidentes com o fim do mandato autárquico. Estas estratégias inserem-se numa lógica de aproveitamento político por órgãos do poder, em que “a política do Estado exprime um compromisso entre forças sociais, donde o seu conteúdo varia em linha com os períodos eleitorais” (CHARLOT, 1994, p. 44).

Nos três municípios analisados, constatamos que a carta educativa propõe, como estrutura final (Quadro III), a articulação vertical para todos os agrupamentos, ou seja, dá cumprimento ao Despacho n. 13313/2003, de 8 de julho, que procura verticalizar todos os agrupamentos existentes, admitindo apenas agrupamentos horizontais em casos excepcionais.

QUADRO III
Agrupamentos escolares

Município	Situação atual	Situação final (prevista para 2011)
X	6 agrupamentos verticais 1 agrupamento horizontal 2 escolas secundárias 1 escola com paralelismo pedagógico (externato, do 5º ao 12º ano)	8 agrupamentos verticais (construção de duas EB 12/JI, seis EB 1/JI, um JI) ⁹ 4 escolas secundárias (construção de duas escolas secundárias) 1 escola com paralelismo pedagógico (externato)
Y	1 agrupamento vertical 2 agrupamentos horizontais 2 escolas do 2º e 3º ciclo 1 escola secundária	3 agrupamentos verticais 1 escola secundária
Z	1 agrupamento horizontal 1 escola com paralelismo pedagógico (externato, do 5º ao 12º ano)	1 agrupamento horizontal (construção de uma EB 1/JI, com a possibilidade de vir a ter o 2º ciclo) 1 escola com paralelismo pedagógico (externato, do 5º ao 12º ano)

É de referir que, nos municípios de menores dimensões, os territórios educativos são projetados de acordo com os agrupamentos de escolas (Quadro IV) sendo complementados com uma escola secundária. Assim, num sentido lato, o território educativo é definido na carta educativa do município Z como “a área de influência de uma Escola Básica Integrada”, ou seja, este espaço delimitado é organizado de modo a

⁹ Para a reformulação dos agrupamentos escolares e construção de 2 novas escolas secundárias está previsto um orçamento de 32 milhões de euros.

oferecer instalações educativas que garantam as funções pedagógicas e administrativas, ajustadas à procura do ensino pré-escolar e dos três ciclos do ensino básico.

QUADRO IV Territórios educativos

Município	Territórios educativos
X	4 (incluindo uma escola secundária em cada território)
Y	3 (uma única escola secundária)
Z	2 (uma escola secundária – externato)

Por outro lado, no município X, os territórios educativos estão projetados de acordo com o alargamento para 12 anos da escolaridade obrigatória. Deste modo, perspectiva-se uma escola secundária para cada território. Assim sendo, neste município, o território educativo é definido como um espaço geo-educativo, em que esteja assegurado o cumprimento da escolaridade obrigatória, num funcionamento vertical e horizontal integrado.

CONCLUSÃO

Portugal acompanhou a tendência para aplicar algumas políticas educativas que emergem nas reformas da administração educacional, verificadas nos anos 1980 em alguns países europeus. No entanto, o sistema educativo português é marcado por uma profunda necessidade de mudança, em que a LBSE é considerada o ponto central deste processo. É também a partir desta Lei que emerge a ligação da escola à comunidade educativa, o novo paradigma de administração e gestão das escolas e a reforma curricular (FORMOSINHO, FERREIRA e MACHADO, 2000). Deste modo, concretizam-se medidas tendentes a descentralizar decisões que favorecem a emergência de parceiros fortes e autónomos em nível local (CANÁRIO, 1998).

Neste contexto, os municípios passam a intervir cada vez mais na ação educativa ao liderarem e planearem políticas educativas locais mais ou menos explícitas, ou seja, ao apoiarem os estabelecimentos de ensino, ao implementarem ou coadjuvarem a concretização de diversos projetos de parceria, ao investirem em técnicos, equipamentos e infra-estruturas. Desta forma, tentam superar um conjunto variado de situações deficitárias que o sistema educativo apresenta.

Constatamos que a iniciativa para a constituição e funcionamento do CME partiu das Câmaras Municipais, embora deixando às diversas instituições nele representadas o estabelecimento de critérios para a indicação dos seus representantes. Para a carta educativa, este órgão desempenhou o papel de primeiro mediador ao

acompanhar e intervir no processo de elaboração deste documento. De referir que este documento foi aprovada por consenso no CME do município X, e por votação no CME dos outros municípios (Y e Z), com a maioria dos seus membros a pronunciarem-se favoravelmente.

No entanto, constatamos que nos municípios estudados, o Projeto Educativo Local não existe, apesar da existência de alguma articulação entre as escolas e os municípios. Assim sendo, torna-se importante a concretização, num único documento, de todo o planeamento educativo do município, isto é, planear a educação formal, informal e ao longo da vida, e rentabilizar da melhor forma os recursos físicos, financeiros e humanos, articulando a ação educativa com os processos de desenvolvimento local.

Por outro lado, a criação dos territórios educativos tem como propósito, a organização das escolas em agrupamentos verticais, com a particularidade de no município X existir em cada território educativo uma escola secundária. Assim, a carta educativa é caracterizada pelos seguintes aspectos:

- Trata-se de uma obrigação legal, sendo sujeita, no entanto, a normas de validação externa e num clima de renegociação e clarificação de competências;
- É uma ferramenta técnico-política que pode ser utilizada como um poderoso instrumento de acesso a recursos financeiros.

Porém, a territorialização das políticas educativas ao nível local, contempladas na carta educativa, manifesta-se num acordo entre os representantes do poder local, através da Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Estado central, na aplicação de políticas em favor deste, ou seja, o encerramento das escolas do 1º ciclo com menos de dez alunos e construção dos centros educativos, a passagem de todos os agrupamentos de escolas a verticais e a possibilidade de oferta a 100% da educação pré-escolar.

Argumenta-se, ainda, que embora concebidas e aplicadas localmente, estas políticas não são uma conquista do local, mas, o efeito de uma política nacional, que é desejada, definida e organizada em favor do Estado (CHARLOT, 1994). Sendo assim, o papel desempenhado pelo CME situa-se numa versão que combina iniciativa local e regulação pelo Estado. Todavia, a existência do CME num quadro de desenvolvimento local é um fator importante, tanto para os autarcas como para os docentes, pais e encarregados de educação entrevistados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Natércio. *Investigação naturalista em educação. Um guia prático e crítico*. Porto: Edições Asa, 2005.

BARROSO, João. *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Cadernos de organização e gestão escolar. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1995.

_____. A administração da educação em Portugal e os seus dilemas. In: Livro do Seminário. *Administração da educação na Europa: Problemas e perspectivas*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 1996, p. 12-20

CANÁRIO, Rui. Educação e território. *Noesis*, 48,18, 1998.

CARMO, Hermano; FERREIRA, Manuela. *Metodologia da investigação. Guia para Auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CENSOS de 2001. *Instituto nacional de estatística*. Disponível em <http://www.ine.pt/prodserv/censos_definit/censos_definit.asp>. Acesso em 28 julho 2005.

CHARLOT, Bernard. La territorialisation des politiques éducatives: une politique nationale. In: CHARLOT, Bernard (Coord.). *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin Éditeur, 1994, p. 27-48.

COSTA, Jorge. *O projecto educativo da escola e as políticas educativas locais: discursos e práticas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1997.

FERNANDES, António. O governo das escolas: antecedentes da “gestão democrática” no período liberal e republicano. *Noesis*, 25, p. 15-17, 1993.

_____. Educação e poder local. In: Conselho Nacional de Educação. *Educação comunidade e poder local. Actas do seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 1994, p. 45-63.

_____. Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. In: BARROSO, João; PINHAL, João (Org.), *A administração da educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, 1996, p. 113-124.

_____. Territorialização educativa e conselhos locais de educação. In: SPCE. *O particular e o global no virar do milénio: cruzar saberes em educação*. Porto: SPCE, 2002, p. 719-731.

FORMOSINHO, João; FERREIRA, Fernando; MACHADO, Joaquim. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições Asa, 2000.

PINHAL, João; VISEU, Sofia. *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão*. Relatório sectorial 6, inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do continente. Lisboa: Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2001.

✉ ANTÓNIO JOÃO FRANCISCO BAIXINHO é mestre em Ciências da Educação pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (Lisboa) e doutorando em Educação na mesma universidade.

*Recebido em julho de 2007.
Aprovado em agosto de 2008.*