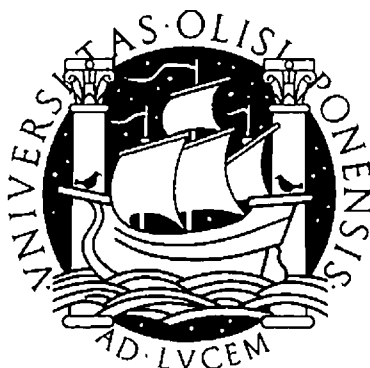


UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO



**A REGULAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCAIS**

Carlos Manuel Maio Bodião

MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Área de especialização em administração educacional

2007

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Faculdade de Psicologia
e Ciências da Educação
Universidade de Lisboa
BIBLIOTECA



**A REGULAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCAIS**

Carlos Manuel Maio Bodião

VOLUME I

Dissertação apresentada à Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da
Universidade de Lisboa para obtenção do Grau de Mestre em Ciências da
Educação, Área de Administração Educacional, sob orientação do PROFESSOR
DOUTOR NATÉRCIO AFONSO

2007

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Professor Doutor Natércio Afonso, agradeço toda a motivação que me soube transmitir, as críticas e sugestões que fez e que tanto me ensinaram e o empenho e interesse que desde a primeira hora colocou nesta orientação.

Aos meus professores da componente curricular do Mestrado, Professores João Barroso e Madalena Fontoura e ao Mestre João Pinhal os meus agradecimentos pelos ensinamentos transmitidos.

Aos vereadores da educação dos municípios da Grande Área Metropolitana de Lisboa agradeço a disponibilidade na cedência de todos os documentos solicitados e toda a colaboração prestada pelos técnicos, sem o qual este trabalho não teria sido possível.

Ao Paulo Bernardo, amigo e colega de caminhada académica, agradeço a forma incentivadora para a frequência deste mestrado e a leitura crítica que fez deste trabalho.

À minha avó Antónia e à minha tia Eugénia o meu eterno agradecimento por me terem transmitido o inestimável valor da escola.

À minha mulher Isabel agradeço o apoio e paciência concedidos, em mais esta etapa de formação da minha vida.

RESUMO

Esta dissertação é o resultado de uma investigação, numa perspectiva sociológica e organizacional, realizada nos Conselhos Municipais de Educação da Grande Área Metropolitana de Lisboa. Nesta investigação, questionamos, o papel dos Conselhos Municipais de Educação no quadro das novas políticas de regulação da educação, conducente à concretização dos objectivos e finalidades previamente definidos.

Para contextualizar esta temática, procedemos ao enquadramento teórico e conceptual onde abordamos o fenómeno da globalização, da regulação nos seus diferentes modos e influência na organização da educação, da organização do Estado e do poder local, e abordamos a problemática da descentralização. Desenvolvemos também um quadro teórico que contextualiza os Conselhos Municipais de Educação, sendo referenciada a legislação que os regulamenta.

A metodologia adoptada neste estudo foi de natureza qualitativa, tendo por base o paradigma interpretativo, inserindo-se numa abordagem do tipo estudo extensivo. Os instrumentos de recolha de dados foram os documentos produzidos no âmbito das reuniões dos CME e os normativos legais responsáveis pelo enquadramento legal deste órgão.

Através da análise dos dados recolhidos foi possível concluir que os conselhos municipais de educação estudados, dificilmente possam ser órgãos de regulação da política educativa local pois os municípios, valendo-se da sua legitimidade do voto, não permitem que este órgão adopte políticas que não as por si definidas.

Nesta investigação empírica foram analisados, fundamentalmente, as dinâmicas que nortearam a constituição dos Conselhos Municipais de Educação e aspectos diversos relacionados com o seu funcionamento e influência na política educativa do Município.

Palavras-chave: Globalização, Regulação, Descentralização, Poder Local, Conselho Municipal de Educação

ABSTRACT

In this work, we used a qualitative methodology, based on the interpretative paradigm, and adopting an extensive analysis approach. The data was obtained from the documents produced during the CME reunions and from the legal norms which are responsible for the legal framing of this organ.

To textualize this subject, we consider it in a theoretical and conceptual framing, approaching the globalization phenomenon, the regulation of its different modes and its influence in the organization of the educational process, and the balance between global and local power thus approaching the theme of decentralization. We also give a theoretical framing which encompasses the Conselhos Municipais de Educação (Municipal Educational Councils) referencing the legislation that regulates them

This essay is the result of an investigation, following both a social and an organic view, focused on the Conselhos Municipais de Educação (Education Municipal Councils) in the metropolitan area of Lisbon. In this investigation, we studied the role of the CME in the setting of the new politics of regulation in the education field, and to which extent they lead to the fulfillment of the aims and purposes previously defined for these organs.

In this empirical investigation, we analyzed, mainly, the dynamics which guided the constitution of the CME (Conselhos Municipais de Educação - Municipal Education Councils) and different subjects related to their working procedures and influence on the educational politics of the Municipality.

Through the analysis of the obtained data we arrived to the conclusion that the studied CME's could hardly be instrumental in the regulation of the local educational politics since the municipality, using its due right to veto, won't allow the CME to enforce politics which are not endorsed by the municipality itself.

Keywords: Globalization, Rulings, Decentralisation, Local power, Municipal Education Councils

SIGLAS E ABREVIATURAS

CME – Conselho Municipal de Educação

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

LBSE - Lei de Bases do Sistema Educativo

GAML – Grande Área Metropolitana de Lisboa

DREL - Direcção Regional de Educação de Lisboa

CRP – Constituição da República Portuguesa

PSP – Polícia de Segurança Pública

GNR – Guarda Nacional Republicana

CLE – Conselho Local de Educação

IPSS – Instituição Particular de Segurança Social

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

ÍNDICE

Volume I

VOLUME I.....	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
RESUMO.....	iv
ABSTRACT.....	v
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	vi
ÍNDICE.....	vii
ÍNDICE DE QUADROS.....	xi
Capítulo I- Introdução.....	1
1- O Problema e as questões de investigação.....	3
2- Pertinência do estudo.....	6
3- Organização do estudo.....	7
Capítulo II - Enquadramento teórico e conceptual.....	9
1- A Globalização.....	9
2- A Regulação da Educação.....	16
2.1- A Regulação da Educação em Portugal.....	19
3- Organização do Estado e do Poder Local.....	23
3.1- O quadro constitucional.....	23
3.2- O Estado Providência: crise e reestruturação.....	23
3.3- O Poder Local.....	27
4- Descentralização vs Municipalização.....	42
5- A descentralização e a evolução do sistema educativo.....	45
6- Conselhos Municipais de Educação.....	47
6.1- Os antecedentes: O Conselho Local do Ensino Básico.....	47
6.2- Conselhos Municipais de Educação.....	55
Capítulo III- Metodologia da Investigação.....	69
1- Questões de investigação.....	69

2- Objectivos de investigação.....	70
2.1- Constituição dos conselhos municipais de educação.....	70
2.2- Regimento dos conselhos municipais de educação.....	70
2.3- Expectativas e Papel desempenhado pelos diferentes representantes no CME.....	71
2.4- Funcionamento e actividades desenvolvidas nos conselhos municipais de educação.....	71
3- Opções Metodológicas.....	72
3.1- As técnicas de recolha e tratamento da informação.....	73
Capítulo IV- Análise e apresentação de resultados.....	79
1- Constituição dos Conselhos Municipais de Educação.....	79
1.1- Processo de constituição dos Conselhos Municipais de Educação.....	79
1.2- Procedimentos utilizados pelas câmaras municipais para a instalação do CME.....	81
1.3- Dificuldades/problemas na constituição do CME.....	84
1.4- Dúvidas e propostas dos representantes sobre a constituição do conselho municipal de educação.....	88
2- Regimento dos conselhos municipais de educação.....	91
2.1- Procedimentos utilizados pelas câmaras municipais para elaborar o regimento.....	91
2.2- Propostas/dúvidas apresentadas no conselho municipal de educação para alterar o regimento.....	93
2.3- Diferenças nos regimentos dos diversos CME com referência ao regimento tipo da ANMP.....	96
3 - Papel desempenhado pelos representantes no CME e expectativas que apresentam em relação a este órgão.....	108
3.1- Importância atribuída pelo poder local ao CME.....	108
3.2- Importância atribuída pelo poder local à participação dos diferentes parceiros no CME.....	113
3.3- Importância atribuída pelos representantes ao CME.....	115

4- Funcionamento e actividades desenvolvidas pelos conselhos municipais de educação.....	122
4.1- Regularidade de funcionamento do CME.....	122
4.2- Informações, propostas, projectos, pareceres, preocupações apresentadas pela câmara municipal ao CME para conhecimento, debate e/ou aprovação.	123
4.3- Informações, propostas, projectos, preocupações apresentadas pelos representantes no CME, à câmara municipal e à DREL.....	135
4.4- Entidades externas convidadas para participar nas reuniões do CME	147
4.5- Grupos de trabalho constituídos no CME.....	151
4.6- Discordâncias/conflitos/constrangimentos/criticas surgidas no CME	155
4.7- Papel do director regional de educação no conselho municipal de educação	170
4.8- Relacionamento dos representantes nas suas organizações	174
Capítulo V - Conclusões.....	179
Referências bibliográficas	205
Legislação Referenciada.....	211
Outros documentos oficiais.....	211

VOLUME II

Anexo I (Carta enviada aos Vereadores da Educação da GAML)	2
Anexo II (Justificações das Câmaras Municipais que não instalaram o CME)	4
Anexo III (Composição e presenças no CME)	9
Anexo IV (Mapa resumo das presenças e ausências às reuniões do CME)	23

Anexo V (Descritivo das categorias e subcategorias)	26
Anexo VI (Categorias, subcategorias e unidades exemplificativas da análise de conteúdo)	30

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Composição do Conselho Municipal de Educação.....	61
Quadro 2 - Número de reuniões do CME.....	122
Quadro 3 - Representantes que apresentaram propostas no CME.....	136
Quadro 4 - Representantes cujas intervenções protagonizaram discordâncias/conflitos/críticas no CME.....	156

Capítulo I- Introdução

O Estado-Nação, tal como o Estado-Providência, está em crise, fruto de um conjunto de factores como a crise económica, o fim da guerra-fria, a globalização, a competitividade, etc. Esta crise, mais do que económica, é uma crise de legitimidade. O Estado enfrenta uma falta de legitimação da sua autoridade. À crise do Estado-Providência segue-se a crise do Estado Educador. O facto de o papel programador, dirigente e a legitimidade do Estado serem questionados pelas famílias, instituições e autarquias foi segundo Fernandes A.S. (1995) uma das causas da erosão do Estado Educador. Outras causas apontadas são a desregulação e inoperância administrativa do sistema educativo, a crescente inoperacionalidade ou ineficácia da escola estatal e a busca e redescoberta das culturas regionais locais.

O papel do Estado e as suas funções têm sido alvo de debate nos últimos anos. Do Estado Colectivista, que sucumbiu com a queda do muro de Berlim ao Estado Providência que se esgotou, vivemos hoje a dualidade do Estado Liberal (individualista, segregador e competitivo) e do Estado Regulador, que cumprindo funções sociais enfrenta um profundo processo de transformação, motivado pela globalização e uma cidadania cada vez mais exigente. Novos actores reclamam poder e participação nas decisões comuns. Assiste-se assim a uma redefinição do papel do Estado e a uma valorização do "local". A redefinição do papel do Estado com a transferência de competências para as autarquias não deve ser encarada como um aligeirar de responsabilidades, mas sim como o reconhecimento de que as autarquias por estarem mais perto das populações e das escolas, podem gerir melhor os recursos. Assumem assim importância, no discurso político e de modo consensual a alteração e evolução dos modos de regulação e o papel que as autarquias podem desempenhar nesta regulação. Descentralização, desconcentração, autonomia das escolas, livre escolha da escola pelos pais, reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas, diversificação da oferta escolar, cheque-ensino são designações por que são

conhecidas as medidas políticas e administrativas utilizadas no debate educativo no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas.

O presente trabalho insere-se assim na linha de investigação da gestão local da educação e na problemática da regulação das políticas educativas em geral e da micro-regulação local em particular.

O desenvolvimento deste trabalho foi oportuno, porque as autarquias se confrontam com novas competências tais como a generalização do ensino do inglês no 1.º ciclo do ensino básico, a elaboração das cartas educativas, a formação dos agrupamentos verticais, o aumento da autonomia das escolas, o encerramento das escolas e todas estas alterações exigem dos municípios o estabelecimento de uma política educativa municipal clara e que tenha em consideração os interesses das suas populações articulando-as com os interesses nacionais. Neste novo contexto são regulamentados os conselhos municipais de educação, como órgãos de coordenação e de consulta, promovendo a nível municipal, a coordenação da política educativa e articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais.

Neste âmbito assume particular importância a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, que suprime lacunas legislativas anteriores, transferindo efectivamente competências para os conselhos municipais de educação. Pretende-se estudar os conselhos municipais de educação na grande Área Metropolitana de Lisboa e investigar se os actores se apropriaram da lei e com ela desenvolveram políticas educativas próprias.

O presente trabalho tem duas vertentes que incidem sobre dois grandes domínios. A primeira tem como objecto de estudo o próprio processo de aplicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. Pretende-se, aqui, investigar o modo como nos diferentes municípios da GAML foi conduzido o processo de constituição do conselho municipal de educação.

A segunda vertente tem como objecto de estudo os conselhos municipais de educação nos diferentes municípios da GAML. Pretende-se por um lado

conhecer o modo como funcionam: periodicidade das reuniões, elaboração do regimento e no âmbito das competências que lhe estão atribuídas, que actividades desenvolveram. Por outro lado pretende-se conhecer a importância que este órgão tem para o poder local e para os restantes intervenientes no processo educativo local.

Globalização, crise do Estado-Providência e suas características em Portugal, regulação e modos de evolução, descentralização, o papel das autarquias na educação e os conselhos municipais de educação como factor importante na micro-regulação, são os pontos fulcrais do presente trabalho, que pretende contribuir para o debate sobre a crise da educação em Portugal e sobre o papel das autarquias na regulação da educação.

1- O Problema e as questões de investigação

É no contexto do actual processo de reestruturação do Estado, de redefinição das suas funções e de diminuição da sua intervenção na sociedade, que hoje se coloca a problemática da sua relação com os Municípios, na perspectiva da descentralização e da autonomia local. Assiste-se actualmente a profundas alterações ao novo regime de administração das escolas, à descentralização de mais competências nas câmaras municipais e portanto ao novo papel das autarquias na gestão da educação. Os conselhos municipais de educação inserem-se numa nova lógica de descentralização de competências, de gestão local da educação e de alteração dos modos de regulação e administração da escola pública, no âmbito da micro-regulação local. A descentralização é um caminho que ultrapassa a perspectiva jurídico-administrativa, que deve levar cada autarquia a construir a sua autonomia, a fazer o seu percurso e a ser um elemento do mosaico do sistema educativo. É este percurso que constitui a problemática do presente estudo, ao tentarmos responder à questão **qual o papel**

dos conselhos municipais de educação no quadro das novas políticas de regulação da educação?

Para respondermos pormenorizadamente a esta questão foram formuladas as seguintes subquestões de investigação:

- Como foram constituídos os conselhos municipais de educação?
- Que regimento foi aprovado pelos conselhos municipais de educação?
- Que importância atribuem os diferentes representantes ao CME e ao papel que cada um deles representa no órgão?
- Como funcionam e que actividades desenvolvem os conselhos municipais de educação?

Cada uma destas subquestões de investigação foi operacionalizada através de um conjunto de objectivos previamente definidos. No que diz respeito à constituição do CME, definiram-se os seguintes objectivos:

- Saber quando foram formalmente constituídos os CME;
- Conhecer os procedimentos utilizados pelas câmaras municipais para a instalação dos CME;
- Conhecer as dificuldades e os problemas surgidos na constituição dos CME;
- Conhecer as dúvidas e as propostas dos representantes sobre a constituição do CME.

Em relação à segunda questão que questionava o modo como os regimentos são elaborados pelos CME estabeleceram-se os objectivos seguintes:

- Conhecer os procedimentos utilizados pelas câmaras municipais para elaborar o regimento;

- Conhecer as propostas e as dúvidas apresentadas no conselho municipal de educação para alterar o regimento;
- Conhecer as diferenças nos regimentos dos diversos conselhos municipais de educação com referência ao regimento tipo da ANMP.

Para investigarmos as expectativas dos diferentes representantes em relação ao CME e ao papel que cada um deles representa, foram formulados os seguintes objectivos:

- Saber qual a importância atribuída pelo poder local (presidente da câmara, vereador da educação, presidente da assembleia municipal, representante dos presidentes das juntas de freguesia) ao conselho municipal de educação;
- Saber qual a importância atribuída pelo poder local à participação dos diferentes parceiros no CME;
- Saber qual a importância atribuída pelos representantes ao CME.

Para conhecermos o modo de funcionamento e actividades desenvolvidas pelos conselhos municipais de educação foram definidos os seguintes objectivos:

- Conhecer a regularidade de funcionamento do CME;
- Conhecer as informações, propostas, projectos, pareceres e preocupações apresentadas pela câmara municipal ao CME para conhecimento, debate e/ou aprovação;
- Conhecer as informações, propostas, projectos e preocupações apresentadas pelos representantes no CME, à câmara municipal e à DREL;
- Saber que entidades externas foram convidadas a participar nas reuniões do CME e sobre que matérias intervieram;
- Saber que grupos de trabalho foram constituídos e quais os assuntos

que trataram;

- Conhecer as discordâncias/conflitos/constrangimentos/criticas surgidas no CME;
- Conhecer o papel do Director Regional de Educação no CME;
- Conhecer o modo como os diferentes representantes se relacionam dentro das suas organizações.

2- Pertinência do estudo

A pertinência de se proceder à presente investigação justifica-se por três ordens de razão: pessoal, política e académica.

A primeira razão aduzida prende-se com a minha actividade enquanto professor e autarca. No desempenho destas actividades, deparo-me com a problemática das novas competências municipais e o novo papel que as autarquias são chamadas a desempenhar na regulação da educação, e a tomar decisões que envolvem a escola e principalmente os alunos, objecto primeiro do sistema educativo. A minha condição de autarca municipal será um facilitador no contacto com todos os outros autarcas da Grande Área Metropolitana de Lisboa universo do presente estudo.

A segunda razão tem a ver com a evolução dos modos de regulação e a redefinição do papel do Estado e com a transferência de competências para as autarquias locais. Nesta transferência assume um papel preponderante o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, o qual elimina lacunas legislativas anteriores, transferindo efectivamente diversas competências relativamente os CME.

Finalmente os estudos sobre o tema são escassos na área da administração da educação, pelo, ainda escasso tempo de aplicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro.

3- Organização do estudo

O trabalho está organizado em cinco capítulos que incluem a introdução, o enquadramento teórico e conceptual, a metodologia de investigação, a análise e apresentação dos resultados e as conclusões do estudo.

O primeiro capítulo corresponde à introdução, onde são explicitados o problema e as principais questões de investigação, se descreveu o contexto do estudo e se explica a sua relevância. No final descreveu-se a organização do trabalho.

O segundo capítulo corresponde ao enquadramento teórico e conceptual e encontra-se dividido em seis subcapítulos: o primeiro refere-se ao fenómeno da globalização, o qual que atravessa todos os quadrantes da sociedade actual. O segundo refere-se ao processo de regulação da educação em Portugal, discutindo-se a dicotomia regulação burocrática vs regulação mercantil e a respectiva influência na organização da educação. O terceiro trata da organização do Estado e do poder local, discutindo-se a tão propagada crise do Estado Providência, burocrático e centralizador das decisões, sujeito actualmente a uma reestruturação na tentativa de se transformar num Estado Regulador e dinamizador de uma economia de mercado e de liberalização dos principais serviços públicos e tendo como principais parceiros os principais agentes económicos e o poder local. O quarto capítulo discute o fenómeno da descentralização relacionando-o com a municipalização, tentando encontrar-se pontos de intersecção entre os dois; o quinto relaciona o fenómeno da descentralização com a evolução do sistema educativo e o sexto contextualiza em termos teóricos os Conselhos Municipais de Educação, sendo referenciada a legislação que os regulamenta, assim como se apresentou o quadro conceptual que serve de base a esta investigação.

O terceiro capítulo corresponde à apresentação da metodologia da investigação onde se explicitou a pergunta de partida, o objecto de estudo e os objectivos deste estudo. Estes centram-se em redor de quatro temáticas

principais: constituição dos Conselhos Municipais de Educação; regimento dos CME; expectativas em relação ao órgão e papel desempenhado pelos diferentes representantes no CME e funcionamento e actividades desenvolvidas no CME. É também neste capítulo que se descrevem e justificam as principais opções metodológicas: tipo de investigação, participantes no estudo e as técnicas de recolha de dados.

No quarto capítulo procedeu-se à apresentação dos resultados e, ao mesmo tempo, realizaram-se a análise, a interpretação e a discussão dos dados resultantes da aplicação do dispositivo metodológico previamente definido. Sendo um estudo de natureza qualitativa, os resultados e a sua interpretação foram apresentados assumindo um carácter descritivo, assente na análise documental e na análise de conteúdo das actas das reuniões dos CME.

Finalmente, no capítulo cinco foram apresentadas as conclusões deste estudo e identificaram-se algumas das limitações do mesmo. No final deste capítulo apontam-se pistas para novos estudos nesta área de investigação.

Capítulo II - Enquadramento teórico e conceptual

1- A Globalização

Se houve factores que nos últimos tempos parecem ter despoletado mudanças de paradigma nos quadros explicativos dos fenómenos económicos, políticos e culturais, a globalização é um deles. Podemos considerar que a globalização apresenta diversas etapas ao longo da história do Homem, desde o Mundo Antigo ao Renascimento e séculos seguintes. Toynbee (citado em Chacon, 2002) considera ibéricos os primeiros impérios realmente globais, sendo os portugueses e espanhóis os autores da primeira globalização.

A globalização é um tema que entrou no léxico político e na administração da educação, que convida os investigadores das ciências sociais e da educação a repensar o mundo e a ter em conta que acontecem fenómenos à escala global que nos obrigam, no mínimo, a rever os nossos pontos de partida teóricos e os nossos instrumentos de análise para continuar a proporcionar explicações plausíveis que ajudem a compreender a mudança social.

Uma definição possível, e de fácil descrição, de globalização é a que se reduz ao carácter estritamente económico:

“Por globalização entende-se a tendência cada vez mais acentuada para empresas mudarem o seu teatro de operações para zonas geográficas cada vez mais vastas, procurando assim beneficiar de uma série evidente de economias de escala”.
(Castilho, 2002: 136).

No entanto, este mesmo autor acaba por reconhecer que a natureza global dos fenómenos actuais não se reduz apenas às trocas comerciais. Almerindo Afonso (2001) defende e afirma a pluridimensionalidade em relação à globalização, reflexo de uma mundialização da cultura, de modelos oriundos das mais diversas áreas do conhecimento e de políticas, que acabam por se repercutir localmente.

Desta forma, vários autores (Almerindo Afonso, 2001; Patrício, 2002; Ball,

2001) consideram ser mais adequado pensar em globalizações, na medida em que a globalização não é um fenómeno unívoco, coerente e consensual. Na opinião de Almerindo Afonso, a globalização não é um fenómeno que contenha aspectos e dimensões com consequências apenas positivas ou desejáveis.

“Quando se fala de globalização, também se pode ter em mente, quer a expressão de movimentos sociais de resistência, quer as experiências e as iniciativas concretas de mudança social, muitas vezes iniciados localmente e ampliados globalmente, em ambos os casos tendo como fundamento perspectivas (económicas, culturais, éticas e políticas) que se constituem como propostas alternativas sobre a organização do mundo, sobre os direitos dos seres humanos e sobre a preservação da vida na Terra (globalização contra-hegemónica)” (Almerindo Afonso, 2001: 23,24).

A globalização, na sua realidade abstracta, desdobra-se em globalizações, que são as formas concretas que assume na sua realização. Alguns exemplos dessas formas: a) a globalização da informação e da comunicação; b) a globalização das economias; c) a globalização financeira; d) a globalização das tecnologias; e) a globalização militar; f) a globalização da cultura; g) a globalização da educação. Cada uma destas globalizações coloca problemas específicos que requerem da nossa parte respostas específicas (Patrício, 2002: 76).

Como referido anteriormente, a Globalização não é um fenómeno que possa ser caracterizado apenas com base na sua vertente económica, pois é igualmente um fenómeno de natureza política, tecnológica e cultural. Mas o que parece consensual tem afinal alimentado um debate aceso entre diferentes pensadores. Giddens (2005) dá-nos conta desse debate sobre o conceito de globalização, que se trava entre cépticos e radicais. Os cépticos, que pertencem à esquerda política, não aceitam o termo. Para eles não existe um mercado global e apesar de reconhecerem a existência das exportações, consideram que estas representam apenas uma pequena percentagem do rendimento nacional dos países. As trocas económicas dão-se entre países próximos, como a União Europeia e não a nível mundial. Os cépticos acreditam que os governos continuam a ter capacidade para controlar a economia e que o Estado-Providência ainda tem disponibilidades para garantir a todos os benefícios sociais,

acusando os adeptos da liberalização do mercado da destruição dos sistemas de segurança social e da redução dos gastos públicos.

No lado oposto encontram-se os radicais, para quem a globalização faz parte do quotidiano. Para estes o mercado é indiferente às fronteiras, apontando como exemplo o fluxo de capitais, a liberalização dos têxteis a nível mundial, a fusão de empresas transnacionais, etc. O capital sobrepõe-se à política e as nações mostram-se incapazes de influenciar os acontecimentos, tal como a flutuação das taxas de juro, perdendo parte da sua soberania. Neste contexto deixa de fazer sentido o Estado-Nação e Stephen Ball questiona até que ponto não se está a assistir ao desaparecimento deste Estado-Nação nos campos económico, social e educativo e, concomitantemente, o englobamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade económica, ou seja, o crescente abandono dos propósitos sociais da educação (Ball, 2001: 100).

Neste confronto de ideias entre cépticos e radicais, Giddens (2005) dá razão aos radicais, pois é inegável que o mercado global existe e está mais desenvolvido do que nos anos 60 e 70. Os problemas ambientais – como o aquecimento global ou os níveis de dióxido de carbono, as flutuações na economia global e as mudanças tecnológicas são hoje problemas globais, não respeitam as fronteiras, qualquer que seja o local onde nos encontremos sofremos a sua influência. Giddens (2005) considera que a globalização actua a dois níveis: a nível nacional e local, afectando a nossa vida corrente e a nível planetário. A globalização incide nos contextos locais mas não os destrói, pelo contrário, podem surgir novas formas de identidade e de expressão cultural local, conectada ao processo de globalização.

Apesar de reconhecermos e entendermos a globalização como um fenómeno global, nas suas mais variadas vertentes – económica, política, cultural, ambiental, etc., admitimos que não invalida ou impede a adopção de políticas que permitam a manutenção de um "certo" Estado – Providência. Este deve permitir manter um serviço público estatal de qualidade em áreas tão fulcrais como a

Educação, a Saúde, a Justiça ou a Defesa, impedindo uma desenfreada neoliberalização/mercantilização destes serviços que passariam a ser geridos como empresas, baseando a sua actuação no binómio custos/benefícios, de modo a rentabilizar o investimento realizado, não sendo mais do que o produto final de “políticas custo-eficazes”(Ball, 2001).

Em resultado dos movimentos de globalização e de localização, o Estado começa a deixar de ser a única instância de produção de decisões, continuando, no entanto, a desempenhar um papel bastante importante (Ferreira, 2003). Assistimos a uma mudança de paradigma em que o Estado passa a desempenhar um papel essencialmente regulador, tentando através dessa regulação manter o controlo das instituições.

No contexto desta investigação, interessa-nos, sobretudo, analisar a influência que a globalização tem na educação. A globalização da sociedade transformou o acto de educar/ensinar num desafio ainda maior, para as instituições educativas em geral e, para os professores, em particular. Podemos encarar a globalização como a expressão da capacidade tecnológica do Homem em que, meios tecnológicos como as telecomunicações, as redes informáticas, equipamentos informáticos, transportes, etc., representam todo um universo da realização última da capacidade humana, da especificidade humana, da singularidade do homem, do seu poder e da sua inteligência (Patrício, 2002).

Os alunos de hoje dispõem de um acesso facilitado a um manancial de informação, através dos diversos meios de informação e comunicação (media e Internet). Este manancial de informação torna o processo de ensino/aprendizagem numa relação biunívoca professor – alunos, caracterizada pela partilha/construção conjunta do conhecimento. Nesta óptica de cooperação, uma das funções principais dos professores é ajudar os alunos a seleccionar a informação pertinente e fidedigna para o desenvolvimento do seu processo de aprendizagem.

Castilho (2002) considera que a Escola, face ao fenómeno da globalização, deve adquirir a capacidade de pensar universalmente e agir localmente,

preservando a sua própria identidade e, conseqüentemente, a do país em questão. Este mesmo autor realça as alterações verificadas nas tecnologias da informação e das telecomunicações que estão a gerar uma autêntica revolução, considerando ser fundamental intervir ao longo de três eixos primordiais:

“É preciso separar o problema das novas técnicas (que devem ser aprendidas) e das novas metodologias (que devem ser introduzidas), do problema da necessidade de manter e eventualmente reforçar ‘velhos’ conteúdos geradores de referências históricas, geográficas e culturais indispensáveis à formação do Homem. As novas técnicas e as novas metodologias exigem investimento e vontade política para tornar conseqüente o discurso de mudança. O investimento em estruturas e recursos físicos só é rentável se acompanhado pelo envolvimento dos docentes (Castilho, 2002: 139)”.

Actualmente, no contexto educativo português, a tutela tem efectuado um esforço financeiro para o apetrechamento das escolas com meios tecnológicos que se pretende que sejam uma mais-valia para o processo de ensino – aprendizagem. No entanto, o envolvimento dos docentes na utilização destas novas tecnologias não tem sido alvo de uma intervenção relevante por parte da tutela, mostrando mesmo um total desinteresse pelo incentivo aos professores. Por outro lado, a situação “conflituosa” que se tem vivido entre a classe docente e a tutela não tem permitido a adesão “espontânea” por parte dos docentes. Mudar a escola por decreto é um erro grosseiro que tem sido cometido por muitos governos do estado português, apostados em manter as políticas baseadas em lógicas burocráticas e centralistas.

A educação não pode continuar alheia ao conceito de globalização, porque os processos educativos estão sujeitos a transformações externas ao seu sistema, que se repercutem na função social e no seu funcionamento institucional. Mais ainda, na medida em que uma das transformações primárias relacionadas com a globalização se situa no acesso a informações à velocidade dos seus fluxos, a educação converte-se num input fundamental dos processos produtivos e num factor chave da competitividade nas economias capitalistas. Acumular conhecimento, fazê-lo de forma rápida e dispor de capacidade para transformar esse conhecimento em produção material ou simbólica capaz de gerar valor

acrescentado, são os novos desafios, tanto de empresas como dos próprios Estados.

Este novo paradigma, "globalmente" difundido pela OCDE, baseia-se em elementos-chave como a forma de mercado, gestão e performatividade, todos conceitos oriundos da economia. Bernstein (2000: 1941; citado em Ball, 2001: 107) descreve magistralmente a influência da globalização e das economias de mercado na educação: "A posição de mercado descentralizado constrói uma identidade que responde a estímulos exteriores e não a uma identidade guiada por uma dedicação interior. O contrato substitui o acordo.

As consequências destas transformações são extraordinárias. Modificam as dinâmicas da procura educativa de todos os sectores sociais, os requisitos educativos necessários para os novos processos produtivos, os processos de selecção do tipo de conhecimento que deve ser considerado socialmente válido, os incentivos do capital para procurar benefícios no mercado da educação, as estratégias de planificação educativa dos Estados na luta pelo melhor capital humano. A lista de transformações é extensa e dá conta das profundas implicações que as mesmas têm sobre âmbitos das ciências da educação, como a educação comparada, o estudo da organização e gestão dos sistemas educativos, ou a análise sociopolítica da educação, ou o estudo do curriculum. Nenhum destes ou outros âmbitos pode ignorar o modo como a globalização altera a natureza dos processos e produtos educativos.

Se pensarmos na criação das políticas educativas nacionais, verificamos que resultam de um processo de "bricolage", ou seja, um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já testadas, de investigação, de adopção de tendências e modas (Ball, 2001).

A globalização tem implicações também na investigação em educação, pois apesar de um certo consenso sobre a relação entre os processos de globalização e a transformação educativa, as ciências da educação parecem relativamente distantes da realização de um exercício de revisão de postulados

teóricos, modelos de análise e metodologias de investigação que a mesma transformação social converte em obsoletos. Como é que podemos comparar sistemas educativos nacionais se não se tiver em conta as relações supranacionais que dominam as suas reformas de estrutura e de conteúdos? A aula será um espaço isolado e alheio às forças globais que pressionam no sentido de determinadas lógicas de curriculum? Estas perguntas, fundamentais para as ciências da educação, parecem difíceis de responder se não atendermos à compreensão dos processos de globalização e se não se reposicionarem os instrumentos de análise da realidade educativa.

Pereira (2002: 221) reconhece a existência de uma “Escola Global” como a *“Escola onde o ensino e a aprendizagem não conhecem barreiras de espaço e tempo”*. Esta autora considera que o potencial desta escola é enorme, através da aproximação das crianças e da partilha de um espírito de compreensão e cooperação. Esta escola permitirá ainda, na opinião desta autora, partilhar recursos didácticos através da Internet. Esta rede mundial irá permitir que os professores partilhem lições e material, de modo a poderem ser divulgadas as melhores práticas educativas. Aqui levanta-se o problema de quem avalia estes materiais que são colocados na rede ao dispor de todos, como ter a certeza de que apenas os melhores materiais vão para a rede? Este é um dos perigos da globalização, a par da disseminação mundial dos materiais com qualidade também são disseminados outros com menor qualidade.

O conceito de educação deve evoluir ultrapassando as fronteiras de espaço e de tempo ao longo do qual o aluno faz o seu percurso de escolarização, passando pelos diferentes níveis de ensino do sistema educativo, para dar lugar a um processo de aprendizagem durante toda a vida, isto é, facultando a cada indivíduo a capacidade de saber conduzir o seu destino, num mundo onde a rapidez das mudanças se conjuga com o fenómeno da globalização (livro verde para a sociedade de informação em Portugal; citado em Pereira, 2002: 226).

Os diplomas académicos continuam a ser utilizados como instrumentos únicos de competências e motivam por isso, compreensivelmente, a máxima

prosseção de estudos. As remunerações e as posições nas hierarquias das empresas estão-lhe quase sempre indexadas, pelo que a actividade da escola se centra fundamentalmente na produção de elites, ignorando a multiplicidade de perfis médios, ainda que inovadores, requeridos pela sociedade global e pela ordem estruturante do trabalho e do emprego. É, pois, urgente reordenar a actividade da escola neste sentido. (Castilho, 2002: 140).

Uma conclusão que podemos retirar da análise deste fenómeno é que não o podemos ignorar, uma vez que apresenta repercussões no nosso dia-a-dia e no funcionamento das instituições públicas e privadas. É um fenómeno inevitável e uma forma de conviver com ele e retirar aspectos positivos, é começar por identificar os "aspectos comuns nas diferenças"(Ball, 2001), questioná-los não apenas no que diz respeito à sua variedade estrutural, como também no que se refere às suas inter relações e aos resultantes efeitos políticos criados com o passar do tempo.

2- A Regulação da Educação

A regulação de um modo genérico e a regulação da educação em particular são temas dominantes na agenda política. Adoptaremos no presente trabalho o conceito de Afonso (2004), que entende por regulação da educação,

"(...)o conjunto dos dispositivos e procedimentos que, numa determinada sociedade, moldam a provisão colectiva e institucionalizada da acção educativa, em função dos valores sociais dominantes."(:34)

Na análise política e na teoria sociológica identificam-se segundo Afonso (2004) dois modos de regulação: a regulação burocrática, de controlo ou normativa que se exerce verticalmente e a regulação mercantil, autónoma ou sistémica de natureza horizontal. Estes modos de regulação apesar de antagónicos são complementares.

As configurações organizacionais dos Estados e das instituições assentam o seu funcionamento na coexistência e no equilíbrio entre estes dois modos de

regulação e tal como defende Afonso, o conflito político e ideológico nos últimos dois séculos nas democracias ocidentais desenvolveu-se em torno do equilíbrio, entre "(...) o *anarquismo libertário da "selva do mercado"* até ao *estatismo totalitário da "sociedade socialista"*":(35).

A regulação burocrática que se exerce verticalmente através das instâncias superiores do Estado, da regulamentação normativa, da atribuição de recursos e da inspecção é a responsável pela provisão da educação. A regulação mercantil exerce-se pela acção estratégica e pelos jogos dos actores sociais envolvidos na provisão da educação. Afonso (2004) exemplifica esta acção estratégica e estes jogos com:

"(...)as múltiplas opções dos professores na adopção de métodos de ensino, na interpretação casuística dos normativos nacionais ou da escola, na gestão dos conflitos nas aulas, nas eleições de pares para os vários cargos das escolas, nas decisões sobre concursos quando escolhem as escolas que pretendem, na escolha de manuais escolares, na aplicação de critérios de avaliação em testes e provas de exame, no modo de relacionamento com os encarregados de educação, etc."(:35)

A provisão da educação pode estar mais sujeita à tutela normativa do Estado, com uma regulação burocrática forte, ou pode estar mais liberalizada, ou seja menos sujeita à tutela normativa do Estado e portanto com uma regulação mercantil forte.

A globalização e a sua influência na crise do Estado-Providência e consequentemente no Estado-Educador, com a descredibilização do intervencionismo estatal na provisão da educação, contribuíram para o enfraquecimento da regulação burocrática. Surgem assim as teses neo-liberais, que defendem a gestão empresarial como único modelo de sucesso, por ser a única alternativa à burocracia estatal e libertando assim o Estado da provisão da educação.

Barroso, Afonso et al(2002) identificaram dois tipos de contextos para dar sentido à utilização dos conceitos de regulação, quer se trate da regulação burocrática ou da regulação mercantil, pois estão interessados em caracterizar os processos (injunções, interdições, produção de normas) pelos quais as autoridades públicas, em particular o Estado, tentam exercer uma influência sobre

a organização, o funcionamento e a mudança do sistema educativo.

Em Portugal e nos países de expressão francófona, onde predomina ainda uma administração muito centralizada e burocrática, a utilização do termo regulação é principalmente associada ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sobre a sua modernização, ao contrário do que acontece nos países anglo-saxónicos. Nestes países, onde existem políticas neo-liberais, o que está em causa não é a mudança nos modos de regulação do Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada.

A alteração nos modos de regulação que se verifica em todos os países europeus, é uma consequência da crise do Estado-Providência e da sua acção nas políticas educativas e na administração da educação.

Esta crise minou a confiança pública no Estado e no seu papel enquanto responsável pela provisão da educação, verificando-se a sua incapacidade em gerar recursos adicionais para assegurar as responsabilidades crescentes. Assistimos assim a uma retracção da regulação burocrática e a um avanço ou desenvolvimento da regulação mercantil.

Estas alterações nos modos de regulação, dão assim de uma perspectiva centrada no papel do Estado (regulação burocrática) para uma perspectiva centrada no papel dos actores sociais (regulação mercantil) e são apoiadas em medidas políticas e administrativas que de acordo com Barroso (2003) tanto podem obedecer a critérios de modernização, desburocratização e combate à "ineficiência" do Estado (New public management), como podem ser justificadas por imperativos de natureza política, filosófica, cultural e pedagógica. A descentralização, a autonomia das escolas, a livre escolha da escola pelos pais, o reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas, a diversificação da oferta escolar, são segundo o mesmo autor outras formas e designações que estas medidas podem tomar, medidas estas que se podem encontrar pormenorizadamente descritos no projecto Reguleducnetwork.

2.1- A Regulação da Educação em Portugal

A perspectiva teórica que sustenta este ponto é a desenvolvida por Barroso (2005b) na comunicação que apresentou ao 2.º Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional.

Volvidos dois séculos sobre a Reforma do Marquês de Pombal, que retirou à Igreja o controlo sobre a educação, assiste-se hoje, fruto da globalização, à crise do Estado-Educador, e conseqüentemente a uma disputa de poder entre os diferentes actores sociais intervenientes no sistema educativo. Esta disputa leva a uma recomposição do poder do Estado e a uma redefinição dos papéis dos principais actores sociais que interferem no sistema educativo.

Segundo Barroso (2005b) a recomposição do poder do Estado em Portugal no domínio da educação faz-se a três níveis diferentes: a regulação transnacional, a regulação nacional e a micro-regulação local. Por regulação transnacional deve entender-se:

"(...)o conjunto de normas, discursos e instrumentos(procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns-de-decisão e consulta Internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como "obrigação" ou "legitimação" para adoptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo."(:55)

A regulação transnacional é um exemplo dos efeitos da globalização, do abolir de fronteiras entre países e um revés à teoria dos cépticos exposta por Giddens. Não se trata de uma transferência ou perda de soberania, mas de uma contaminação de conceitos, políticas e medidas nos sistemas educativos a nível mundial. A participação de Portugal em vários fóruns e organizações mundiais na área do ensino, a procura de equidade entre os diplomas universitários, o nosso atraso em relação a outros sistemas educativos, leva a que os governantes, os decisores políticos, os investigadores educacionais, procurem transportar para Portugal conceitos, políticas e medidas já implementadas noutros países.

Mais do que a «contaminação» a regulação transnacional expressa-se pela convergência na alteração dos modos de regulação dos sistemas educativos dos

diferentes países e não pela imposição ou importação de modelos. Actualmente existe uma tendência comum nos diferentes países europeus para a transferência de mais responsabilidades para níveis inferiores do poder central, a que normalmente se apelida de descentralização. Afonso (2003) no âmbito do projecto Reguleducnetwork ("Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison") dá-nos conta das tendências comuns nestes países: diversidade dos dispositivos e níveis de controlo; reforço da regulação mercantil; erosão da situação profissional dos professores; intensificação da avaliação externa institucional e do controlo social sobre a escola; diminuição do aprovisionamento de recursos financeiros; promoção da participação social no governo da escola pública. Outro exemplo desta convergência de posições é o que se passa em países como o Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido. Nestes países com a crise do Estado e da economia, o "mercado educativo" começou a ser disputado pelos diferentes actores sociais, públicos e privados, que desejam participar nas tomadas de decisão. Assiste-se assim a uma transferência de competências ou descentralização, como a organização e a gestão do quotidiano para os níveis intermédios, públicos e privados, reservando o Estado para si o papel de monitorização de avaliação para aferir do cumprimento dos objectivos traçados.

Em Portugal o sistema educativo é hiper-regulamentado e centralizado, pois foi construído com base no poder e na autoridade do Estado. Barroso (2005b) classifica esta regulação, como regulação nacional e define-a como sendo:

"(...)o modo como as autoridades públicas(neste caso o Estado e a sua administração)exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da acção dos diferentes actores sociais e seus resultados".(:60)

A sustentabilidade do nosso sistema educativo, a sua homogeneidade e equidade no todo nacional assenta numa aliança entre o Estado e os professores, com exclusão de todos os outros agentes educativos, quer se trate dos pais ou da comunidade em geral. Estes dois modos de regulação, a «burocracia» e o

«profissionalismo» permitiram ao sistema o controlo da escola e dos alunos e a coordenação do trabalho docente, mas não conseguiram segundo Barroso garantir “a qualidade e a eficácia do funcionamento global do sistema e dos seus resultados”. Este controlo originou tensões e conflitos e levou ao colapso do sistema com a emergência de novos modos de regulação.

Actualmente a regulação nacional caracteriza-se pelo aparecimento de novos modos de regulação, por influência de discursos e práticas descentralizadoras por via da regulação transnacional, que originam o que muitos investigadores classificam como mestiçagem ou hibridismo. Barroso exemplifica este hibridismo como a coexistência “ nos diferentes países (e no mesmo país em diferentes momentos) de estratégias de regulação, desregulação, privatização, re-centralização, descentralização, autonomia e controlo, tendo os referenciais destas estratégias sentidos diferentes (em função dos países, das ideologias políticas, dos interesses convocados) e exercem-se em domínios diferentes.”

Ao nível local a regulação nacional é recontextualizada, reajustada aos diferentes interesses e particularidades pelos diferentes actores que intervêm directamente no funcionamento do sistema educativo, quer sejam agentes individuais como os pais, alunos, professores, funcionários, gestores escolares ou grupos de interesses como os políticos, sociais, económicos, religiosos, étnicos e profissionais. Barroso (2005a) considera esta regulação como micro-regulação local e define-a como:

“o processo de coordenação, da acção dos actores no terreno que resulta do confronto, interacção, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspectiva vertical entre “administradores”, quer numa perspectiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e inter organizacional)- escolas, territórios educativos, municípios, etc.” (:71)

A existência de inúmeras micro-regulações locais a nível nacional, de que são exemplos os conselhos municipais de educação, as assembleias de escola, os territórios educativos com necessidades especiais, produzem aquilo a que Barroso classifica como efeito “mosaico” no interior do sistema educativo nacional. Este efeito “mosaico” fruto da regulação autónoma, que abre amplos

espaços de liberdade a decisões locais numa descentralização consentida, é o responsável pelas tensões e desigualdades no sistema educativo. Este fenómeno não se verifica apenas ao nível da educação e foi o argumento usado por aqueles que não querem ver implementados em Portugal as regiões administrativas. O desafio não é a eliminação da regulação autónoma, mas a procura de soluções que garantam uma equidade às diferentes micro-regulações locais, dando assim coerência a um todo nacional.

O modelo de análise utilizado e desenvolvido por Barroso para analisar as mudanças que ocorrem actualmente em Portugal no domínio da regulação da educação, e que acabamos de expor, mostra que a regulação do sistema educativo não é um processo racional, linear, hierarquizado e de sentido único, mas pelo contrário é *"um complexo sistema de coordenações (e co-coordenações) com diferentes níveis, finalidades, processos e actores, interagindo entre si, de modo muitas vezes imprevisível segundo racionalidades, lógicas interesses e estratégias distintas"*. (Barroso, 2005b:68).

Deixa assim de fazer sentido a dicotomia entre regulação pelo Estado e a regulação pelo mercado. O debate não se pode reduzir à opção entre uma administração centralizada, planificada e hierarquizada ou um mercado, descentralizado, convencional e autónomo. O enfraquecimento do Estado não se resolve com o avanço da regulação mercantil nem o contrário. Ao propalado slogan dos governos de direita " Menos Estado, Melhor Estado", Barroso contrapõe que o que é preciso é "outro" Estado.

Este "outro" Estado implica uma alteração do seu papel. Aceitando que a regulação do sistema educativo é um processo composto de várias regulações, então o papel do Estado altera-se e passa de burocrata a regulador das regulações, isto é de "metarregulação". Esta "metarregulação" implica que em vez de termos uma homogeneidade entre as escolas passamos a ter uma equidade, ou seja, a regulação pelas normas dá lugar á regulação pelos resultados.

3- Organização do Estado e do Poder Local

3.1- O quadro constitucional

A arquitectura constitucional da organização do poder político fruto da revolução de 1974 e consubstanciada na constituição de 1976, institucionalizou três níveis de poder, juridicamente distintos e autónomos: o Estado, as Regiões Autónomas e o Poder Local.

O regime instalado em Portugal antes do 25 de Abril de 1974, de pendor fortemente centralista e totalitário, influenciou o legislador constitucionalista que num corte com o passado instituiu um sistema de repartição do exercício do poder por diferentes instituições políticas, instituindo as Regiões Autónomas e o Poder Local como verdadeiros níveis políticos de contra-poder ou de contenção do poder centralizado do estado.

Estando as regiões autónomas fora do âmbito deste estudo, interessa-nos o conhecimento das relações político institucional do Estado com o Poder Local, mais especificamente com os municípios e por isso interessa-nos a sua caracterização. Que Estado temos hoje em Portugal? Qual foi a sua evolução desde o 25 de Abril de 1974? Qual é a natureza constitucional do nível de poder chamado "Poder Local"?

3.2- O Estado Providência: crise e reestruturação

Após a instauração do regime democrático em 1974, o Estado por força do texto Constitucional aprovado em 1976, assumiu a forma de Estado Providência. A Constituição consagrou um vasto leque de direitos sociais, tais como: os direitos à saúde, à educação e cultura, à segurança social, à habitação, à paternidade e maternidade, ao ambiente e qualidade de vida, à protecção à família, à infância, à terceira idade e ao apoio a deficientes.

O Estado Providência é uma forma clássica da evolução histórica dos estados modernos, consolidada na Europa ocidental logo após a 2.ª Grande Guerra, podendo também ser entendido como um instrumento geoestratégico no contexto da guerra-fria.

Santos (1998) define Estado Providência como "(...) *a forma política de Estado nos países capitalistas (...)*" (:194). Para ele,

" O Estado Providência é o resultado de um compromisso, ou de um certo pacto teorizado no plano económico por Keynes, entre o Estado, o capital e o trabalho, nos termos do qual os capitalistas renunciam a parte da sua autonomia e dos seus lucros (no curto prazo, não no médio prazo) e os trabalhadores a parte das suas reivindicações (as que respeitam à subversão da sociedade capitalista e à sua substituição pela sociedade socialista). Esta dupla renúncia é gerida pelo Estado. O Estado transforma o excedente libertado, ou seja, os recursos financeiros que lhe advêm da tributação do capital privado e dos rendimentos salariais, em capital social" (:194).

O Estado Providência está historicamente associado aos regimes democráticos, assumindo o comando da vida económica e passando a ser o principal agente do processo de produção de bens e de serviços à sociedade, satisfazendo os direitos reconhecidos aos cidadãos. Por isso, a sua afirmação não se processou em Portugal na mesma fase histórica em que ocorreu na generalidade dos países do mundo ocidental, mas só três décadas mais tarde, com a queda do regime fascista e a instauração da democracia.

O modelo de Estado Providência na Europa correspondeu ou coincidiu com o modelo de Estado-Nação, que apesar de apresentar diferentes gradações de país para país, pode ser caracterizado como um estado soberano, homogéneo, centralizado e colectivista, onde imperava um forte sentimento de cidadania e de grande confiança dos cidadãos no Estado e na administração. Era o típico Estado social de direito.

A enorme expansão do campo de intervenção do Estado Providência ao longo dos últimos 30 anos, com o concomitante aumento quer das despesas de investimento social (despesas com parques industriais subsidiados pelo Estado, auto-estradas, portos e aeroportos, electricidade para a indústria, planos de rega, telecomunicações, formação profissional, investigação científica aplicada), quer

das despesas de consumo social (despesas em bens e serviços, consumidos gratuitamente ou a preços subsidiados pelos trabalhadores, ou seja todas as despesas sociais: educação, habitação, saúde, transportes urbanos, instalações para tempos livres e transferências de pagamentos de vária ordem, como sejam bolsas de estudo, seguros, pensões de reforma), determinou o aumento do seu aparelho administrativo e o crescente aumento da despesa pública em relação ao produto interno bruto.

Este facto aliado à crise económica surgida sobretudo após o choque petrolífero de 1973, alimentou as teses neo-liberais que têm vindo a prevalecer na Europa desde a chegada ao poder de Margaret Thatcher, em 1979. Foi neste contexto que, um pouco por toda a parte, ganharam terreno as propostas de reforma do Estado e de modernização da sua Administração, centradas nos vectores gestor e organizativo. Estas propostas de reforma do Estado surgem na sequência da seguinte pergunta ou preocupação face aos enormes défices que se verificam em todos os países da Europa e em particular em Portugal. Terá o Estado-Providência capacidade para fazer face ao constante aumento dos custos dos sistemas de saúde, de ensino e de segurança social sem aumentar a carga fiscal nem ceder posições na crescente concorrência internacional?

A reforma e as várias medidas propostas para responder a esta questão na generalidade dos países europeus, têm como característica comum a desintegração do Estado Providência ou a sua transformação, com redução dos custos das despesas sociais ou a sua diluição por outros sectores da sociedade, provocando assim a ruptura da sua anterior homogeneidade e centralização.

Esta ruptura no Estado centralizado e homogéneo tem-se materializado através da criação de serviços desconcentrados e de novas entidades de direito privado exteriores à Administração Pública (nível orgânico) e por via dos processos de regionalização e de descentralização municipal (nível territorial).

O desdobramento do Estado em novos serviços (direcções regionais, institutos, fundações, empresas públicas, comissões reguladoras, autoridades

administrativas independentes) levou a uma perda de identidade do Estado-Providência e ao enfraquecimento da coesão social por ele representada. Por outro lado, o Estado ao excluir-se de sectores responsáveis pela prestação de serviços e da produção de bens à população, entregando a sua gestão a altos funcionários ou a administradores recrutados fora do aparelho e desprovidos de mandato popular e de legitimidade política, dilui a sua legitimidade política. Outra consequência que se pode apontar da transformação do Estado Providência, consiste na alteração do conceito de cidadania. Esta deixou de estar reportada exclusivamente ao Estado, para passar a afirmar-se face a cada um dos vários centros de satisfação de interesses e de prestação de serviços.

A transformação do Estado Providência gerou um desdobramento da Administração numa constelação de novos órgãos, alterando o centralismo e promovendo múltiplos centros de poder, que coexistem com interesses e lógicas distintas. Nesta transformação o Estado vai-se reestruturando orgânica e funcionalmente, redefinindo as suas funções estratégicas e valorizando «o local», as organizações supranacionais e também os sectores privado e social. Esta redefinição do papel do Estado com a transferência de competências para as autarquias não deve ser encarada como um aligeirar de responsabilidades, mas sim como o reconhecimento de que as autarquias por estarem mais perto das populações e das escolas, podem gerir melhor os recursos. Convém todavia estarmos atentos, pois Barroso (1996a:13), alerta para o perigo de uma das perversões da transferência de competências da administração central para a administração local, que deve ser evitada e que consiste na criação de uma nova "centralidade" que o poder local poderá exercer sobre as escolas, reproduzindo o mesmo tipo de relações que o poder central estabelecia com o poder local.

3.3- O Poder Local

O Poder Local democrático instituído em 1976, com a aprovação do texto constitucional, que institui no seu artigo 6.º n.º 1 " O Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública", teve a sua génese num vasto movimento social, espontâneo, de participação cívica e política contra o centralismo, que abalou logo nos dias subsequentes ao 25 de Abril de 1974, as antigas estruturas municipais da Ditadura, premiando um processo revolucionário, que pôs fim a um regime ditatorial de quase cinco décadas, durante as quais a autonomia local foi reduzida à sua mais débil expressão. Os Municípios, transformados em organismos de administração indirecta do Estado, eram privados de autonomia política e financeira, processando-se a sua administração num sistema de total dependência e subordinação face ao Estado. A Constituição da República de 1976 instituiu uma administração local autónoma que não é uma simples organização administrativa, mas que tem a natureza de uma estrutura de poder político.

Podemos pois concluir que a génese do modelo de Poder Local está na forte ligação entre a participação social e a autonomia local, e que a garantia constitucional da sua ampla autonomia face ao Estado foram determinadas, como anteriormente referimos, pela vontade de criar um sistema de contra-poderes e de auto-limitação do próprio Estado.

3.3.1- Autarquias Locais: enquadramento constitucional

O Poder Local em Portugal está ancorado nas autarquias locais. A sua existência, tipo e legitimidade é um imperativo que o texto constitucional determina no seu art. 235.º, n.º 1, hoje:

«1- A organização democrática do estado compreende a existência de autarquias locais.

2- As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas».

O legislador constitucional no n.º 2 do art. 235.º, hoje, da CRP, dá-nos a noção de autarquia local, mas subsistindo algumas dúvidas interpretativas, o conceito pode ser clarificado. De acordo com Amaral (2001),

«Autarquias locais são pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes». (:418)

A constituição de 1976 no seu art. 238º, consagra as autarquias locais no continente como sendo as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios (art.238º, n.º2). Fica em aberto a possibilidade de a lei poder estabelecer nas grandes áreas urbanas, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica (art. 238,n.º3). Na revisão Constitucional de 1982 (Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro), o legislador constitucional mantém as formas de organização territorial no continente, mas consagra no seu art. 238º, n.º3, da citada Lei, a possibilidade de outras formas de organização territorial nas ilhas, além de no mesmo número do citado artigo, proceder a uma alteração do nome de áreas metropolitanas para grandes áreas urbanas. Nas revisões constitucionais subsequentes 89, 92, 97 e 2001 não se verificaram alterações às formas de organização territorial. No presente estudo ao referirmo-nos a autarquia local, estamos a considerar apenas os municípios.

3.3.2- Centralização e Descentralização Administrativa

Abordar conceitos como *Centralização e Descentralização Administrativa*, de uma forma isolada e sem um adequado enquadramento pode contribuir para uma maior dificuldade de compreensão destes conceitos. Assim, considera-se da maior importância uma introdução prévia a esta matéria, nomeadamente, uma breve referência à Teoria Geral da Organização Administrativa.

Por **Organização Administrativa** podemos "(...) *entender o modo de estruturação concreta que, em cada época, a lei dá à Administração Pública de cada país*"(Amaral, 2001:579). Na teoria da organização administrativa, antes da abordagem aos sistemas de Organização Administrativa legalmente consagrados, é adequada a prévia referência aos elementos dessa mesma organização, que no essencial são dois, as Pessoas Colectivas Públicas e os Serviços Públicos.

De acordo com Amaral (2001) por **Pessoas Colectivas Públicas** "(...) podemos entender aquelas pessoas colectivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos".(: 584).

Assim, por realizarem interesses públicos resulta que tais pessoas colectivas recebem da lei prerrogativas de autoridade, que ficam a pertencer-lhes como poderes que lhes são próprios, ou seja, exercem em nome próprio poderes de autoridade.

Actualmente, e face ao direito vigente, podemos considerar que no nosso país, as pessoas colectivas de direito publico são as seguintes: o Estado, os institutos públicos, as empresas públicas, as associações públicas, as autarquias locais e as regiões autónomas.

É sabido que a pessoa colectiva surge da protecção jurídica dada a um determinado interesse colectivo ou a uma pluralidade deles, através da faculdade dada à vontade que os prossiga para o exercício de direitos, bem como, para contrair obrigações, pelo que, se torna necessário que o interesse colectivo seja servido por uma vontade, no âmbito do fim por ela prosseguido. Nestes termos, o órgão consiste num "(...) *centro institucionalizado de poderes funcionais a exercer*

pelo individuo ou pelo colégio de individuos que nele estiverem providos com o objectivo de exprimir a vontade juridicamente imputável a essa pessoa colectiva".(Caetano, 1965:154.)

Portanto, sendo as pessoas colectivas dirigidas por órgãos, no sentido atrás descrito, é a eles que cabe tomar as decisões em nome da pessoa colectiva, ou seja, manifestar uma vontade, que a ela será imputada.

Como se disse, as pessoas colectivas servem para prosseguir determinados fins, sendo que, a esses fins se dá o nome de Atribuições.

Assim, de acordo com Amaral (2001) as atribuições mais não são do que os referidos fins ou interesses que a lei incumbe às pessoas colectivas públicas de prosseguir, sendo que para isso, estas necessitam de poderes – os Poderes Funcionais, ao conjunto dos quais se dá o nome de Competências.

Outro dos elementos fundamentais em que assenta a teoria geral da organização administrativa, para além das pessoas colectivas públicas, é o Serviço Público.

Por **Serviços Públicos** podemos entender os serviços administrativos "(...) cujo objecto consiste em facultar por modo regular e contínuo a quantos deles careçam os meios idóneos para a satisfação de uma necessidade colectiva individualmente sentida"(Caetano,1965:551), ou seja, uma organização que pelo seu normal funcionamento se irá traduzir na realização de um conjunto de prestações positivas a fazer a todos quantos as solicitem.

Antes de nos debruçarmos sobre a figura da centralização e descentralização administrativa, é oportuna a referência a outros conceitos, que constituem, também exemplos de sistemas de organização administrativa: a *Concentração* e *Desconcentração* e as figuras da *Integração* e *Devolução de Poderes*.

Em relação ao sistema da *concentração* e ao sistema da *desconcentração*, estes reportam-se à organização administrativa de uma determinada pessoa colectiva pública, ou seja estamos localizados ao nível da sua organização interna, no âmbito de uma mesma pessoa jurídica. Neste momento, estamos no

âmbito das relações internas de uma determinada pessoa colectiva pública, nada tendo a ver as relações que uma pessoa colectiva pública tenha com outras pessoas colectivas públicas.

Como ensina Amaral (2001) a concentração ou desconcentração têm como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos, consistindo basicamente na ausência ou na existência de distribuição vertical de competência entre os diversos graus ou escalões da hierarquia.

Na definição dada por aquele professor de Direito **concentração de competência** ou **administração concentrada** é o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele. Por outro lado, entende o mesmo professor que **desconcentração de competência** ou **administração desconcentrada** é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele. (: 657 e sgts)

Por referir apenas que a Constituição da Republica Portuguesa no-n.º 2, do Art. 267.º, consagra o Principio da desconcentração administrativa ao prever que *"a lei estabelecerá adequadas formas de (...) desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do governo"*.

Por fim, e antes de ser aqui abordada a distinção entre centralização e descentralização administrativa, iremos, de uma forma muito breve deixar a noção de integração e devolução de poderes.

Por **integração de poderes** entende-se o sistema em que todos os interesses públicos a prosseguir pelo Estado (pessoa colectiva pública), ou de pessoas colectivas de população e território, são postos por lei a cargo das próprias pessoas colectivas a que pertencem.

Por outro lado, **devolução de poderes** consiste no sistema em que alguns interesses públicos do Estado, ou de pessoas colectivas de população e território,

são postos por lei a cargo de pessoas colectivas públicas de fins singulares.

Depois das considerações anteriores, necessárias a um adequado enquadramento do tema, é este o momento de analisarmos a diferença entre *centralização* e *descentralização* administrativa, que como se disse constituem apenas uma das opções dos sistemas da Organização Administrativa, ao lado das supra referidas, das quais se salienta a figura da concentração e desconcentração para dizer que estas estão ligadas à organização interna de uma pessoa colectiva pública, e as duas figuras de que agora nos ocupamos, as quais põem em causa diversas pessoas colectivas públicas ao mesmo tempo.

Numa primeira abordagem podemos afirmar que o sistema da **centralização administrativa** concentra o conjunto das tarefas administrativas que se propõem no território nacional nas mãos do estado, que as vai assumir por meio de uma Administração hierarquizada. Por outro lado, a **descentralização administrativa** vem, nas palavras de Rivero (1975) quebrar esta unidade, nomeadamente "(...) *ao reservar para as colectividades locais o encargo de prover livremente às suas necessidades*"(:353).

É importante fazer aqui uma distinção, conforme estas duas figuras sejam abordadas no plano jurídico ou no plano político. Uma e outra, mais do que se considerarem desde logo como conceitos jurídicos, são tendências de política administrativa, ligadas à história, ao regime constitucional e às necessidades práticas.

No plano jurídico diz-se "(...) **centralizado** o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado (...) não existindo quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa". Pelo contrário, chama-se "(...) **descentralizado** o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais – designadamente autarquias locais". Assim, existindo autarquias locais, como pessoas colectivas distintas do Estado existe, juridicamente, descentralização administrativa. (Amaral, 2001:693)

No plano político - administrativo, apesar de podermos estar perante um sistema juridicamente descentralizado, podemos considerar que existe *centralização* quando, por exemplo, os órgãos das autarquias locais sejam, de uma forma livre, nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando é devida obediência ao Governo ou ao partido único, ou quando se encontrem submetidos a forma intensa de tutela. Estamos, ao contrário, perante *descentralização*, no plano político – administrativo, quando são as populações que elegem de uma forma livre os órgãos das autarquias locais, quando a própria lei os considera independentes no âmbito das suas atribuições e competências, ou quando embora sujeitos a formas de tutela administrativa esta é mais atenuada e apenas restrita ao controlo da legalidade.

Importa esclarecer que encarados da perspectiva jurídica os conceitos de centralização e descentralização são absolutos, significa isto que, ou estamos perante um sistema administrativo centralizado ou, pelo contrário, perante um sistema administrativo descentralizado. Diferente é a situação quando encaramos estas figuras do ponto de vista político – administrativo, onde não é fácil conceber um sistema totalmente descentralizado ou um totalmente centralizado.

Do exposto, e simplificando, resulta que ao falarmos de centralização estamos a falar da concentração de determinadas tarefas administrativas no âmbito de uma determinada pessoa colectiva pública (por exemplo o Estado), que as assume por via de uma Administração hierarquizada e unificada. Na descentralização não encontramos essa unidade, são outras pessoas colectivas que vão fazer face às suas necessidades, exemplo disso são as autarquias locais.

Existindo autarquias locais, como pessoas colectivas distintas do estado, e dele juridicamente separadas, podemos dizer que existe descentralização em sentido jurídico.

A própria consagração constitucional das autarquias locais, e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central, fazem parte da própria essência da democracia, e traduzem-se no conceito jurídico - político de descentralização.

3.3.3- A Descentralização na perspectiva das correntes ideológicas

Em Portugal, os governos do PS e do PSD têm demonstrado uma atitude diferente perante a descentralização em geral e a descentralização da educação em particular. Esta atitude perante a descentralização, é motivada pelo seu posicionamento ideológico. A regulação dos sistemas educativos assume nestas disputas lógicas diferentes. O papel a desempenhar pela escola não é consensual entre a Esquerda e a Direita. Segundo Legrand (1994) a descentralização assume diferentes concepções na Direita e na Esquerda. Para os primeiros a escola não deve reproduzir as desigualdades sociais, deve antes unificá-las, ou melhor esbatê-las, e por isso deve acolher no seu seio sem discriminação todos os alunos, independentemente da sua proveniência social e dos seus desempenhos e deve adaptar o seu ensino a uma pedagogia diferenciada. A descentralização aparece assim como meio de garantir as particularidades locais, vertidas no projecto educativo de escola.

A Direita tem da escola uma concepção radicalmente diferente. A escola deve incentivar a competição entre os seus alunos, pois a competição é o garante da competitividade e do progresso. O Estado ao garantir esta liberdade e ao regular a educação está a neutralizar a competição e a evitar o progresso. Assim, a Direita é a favor da total liberalização da escola. Os pais devem poder escolher a escola que querem para os seus filhos, os professores, os horários, os programas, etc. A escola é para ser paga. E para aqueles que não podem pagar propõe o cheque ensino. Descentralização para a direita significa a total liberalização do sistema educativo, com a supressão do papel regulador do Estado.

3.3.4- A descentralização da educação em Portugal

A descentralização assume importância no discurso político de modo consensual, pois o País está vinculado à directiva constitucional da descentralização e ao princípio fundamental comunitário da subsidiariedade. Assim, não é de admirar, que os diferentes governos tenham a descentralização como princípio orientador das suas políticas. Esta descentralização assume particular relevo com a transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais, entre outras, na área da educação e do ensino não superior, reforçando o papel dos municípios na gestão do sistema educativo local.

A descentralização é um processo evolutivo e passível de aperfeiçoamento permanente. Segundo Barroso (1996b) a "descentralização" faz-se "descentralizando", isto é conquistando a autonomia e exercendo localmente o poder. Como assinala Barroso (1996b), referindo-se à descentralização:

"(...) a "descentralização" não se pode reduzir às normas e aos decretos, nem pode ser vista de modo "estático", unicamente como um caminho de atribuições, competências e meios, legalmente consagrados, que são transferidos para os níveis mais periféricos do sistema. A "descentralização" é 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".(11)

Apesar da descentralização ser um percurso, este tem sido longo e penoso. Senão vejamos: a descentralização administrativa, apesar de constitucionalmente consagrada e pela revisão de 1997, autonomizada em artigo próprio (art. 237.º, n.º 1), continua a ser pouco concretizada, passados que estão 29 anos desde a aprovação da Constituição em 1976. A análise comparada dos textos legais permite-nos verificar que um número muito significativo das competências atribuídas aos órgãos municipais pelas leis de 1977, 1984, 1999, 2000 e 2003 já estava consagrado no Código Administrativo que o Prof. Marcelo Caetano elaborou em 1936 e igualmente previstas no Código Administrativo (actualizado em 1971) de Henrique Martins Gomes. Já então nos art.ºs 46.º a 50.º

deste Código se definiam as competências municipais correspondentes às atribuições de fomento (construção de estradas e caminhos, pontes, viadutos e aeródromos; criação de transportes públicos colectivos; criação de parques e jardins; realização de exposições agrícolas e industriais), de abastecimento público (captação e distribuição de água; criação de feiras e mercados; estabelecimento de mercados abastecedores e centrais leiteiras), de cultura e assistência (construção, conservação e equipamento de escolas; criação de bibliotecas, arquivos e museus; publicação de documentos e boletins; instalação de teatros e cinemas; construção de ginásios, piscinas e campos de jogos; assistência a crianças e a pobres; hospitalização de doentes de fracos recursos económicos), de salubridade pública (estabelecimento de redes de esgotos; remoção e tratamento de lixos; construção de cemitérios; protecção do ar contra fumos e outras formas de poluição; construção de matadouros, peixarias, lavadouros e balneários; construção de habitação social), e de polícia administrativa (ordenamento do trânsito e do estacionamento; iluminação pública urbana; licenciamento de obras e loteamentos; supressão dos ruídos incómodos; combate a incêndios; estabelecimento de cadeias municipais e comarcãs; criação de polícia municipal). Como se pode constatar pouco se avançou nestes últimos anos na transferência de novos poderes/competências para os Municípios.

Em Portugal a viragem neo-liberal dá-se na década de 80 com os governos de direita e o aparecimento de teses que, sob a palavra de ordem " menos Estado, melhor Estado", defendem a redução do peso do Estado e a diminuição da sua Administração. Neste contexto de cariz neo-liberal assiste-se, desde há alguns anos, a um processo de reestruturação do sector administrativo do Estado, de redefinição das suas funções e de diminuição da sua intervenção na sociedade que hoje se coloca a problemática da sua relação com os Municípios, na perspectiva da descentralização e da autonomia local. A aprovação da Lei n.º 159/99, que previu as próximas etapas do processo de descentralização, é a demonstração disto mesmo.

A transferência de competências para os municípios pode ter ou não

carácter universal, pois embora todos os municípios tenham a mesma organização e as mesmas competências de base, existem entre eles grandes diferenças no que respeita à sua capacidade técnica e financeira e aos meios humanos disponíveis. Por isso, a Lei 159/99 estabeleceu no seu art.º 6.º que as novas competências transferidas para os municípios possam não ser universais, beneficiando apenas algum ou alguns municípios. É o que podemos chamar de descentralização diversificada quanto à sua substância e aos seus destinatários, conferindo aos municípios estatutos de competência diferenciada. Segundo este sistema, as novas competências deverão ser transferidas para os municípios que tenham " condições objectivas para o seu exercício "(art.º 6.º, n.º2). Prevê a Lei que essa transferência seja feita através de contratos a celebrar entre os serviços da administração central que exercem a actividade em causa e os municípios interessados no seu exercício.

O projecto educativo local é a ideia-chave da descentralização do sistema educativo, onde devem confluir as escolas, as autarquias locais e todas as entidades envolvidas e interessadas na educação.

3.3.5- Atribuições e competências das autarquias locais em matéria de educação

A intervenção autárquica em matéria de educação é regulamentada por um quadro legal constituído por um conjunto de diplomas, de que se realçam como importantes:

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que "visando favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades" atribuiu aos municípios várias competências, especialmente na organização da oferta local e na direcção dos estabelecimentos de educação e ensino, que são as seguintes:

«Participação na direcção dos estabelecimentos (art.º 8.º, n.º 1, anexo);
Criação de agrupamentos de estabelecimentos de educação e ensino, em

que é obrigatória a audição dos municípios (art.º 8.º, n.º 1);

Criação dos Conselhos Locais de Educação (art.º 2.º, anexo);

Celebração de contratos de autonomia das escolas, nos quais os municípios são parte, juntamente com as escolas e o Ministério da Educação, bem como a avaliação do desempenho das escolas, para os efeitos de certificação da existência de condições para que as escolas possam aceder à 2.ª fase de desenvolvimento da autonomia» (art.º 47.º, n.º 2 e art.º 48.º, n.º 1 e n.º 4).

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro estabelece o quadro de transferência de atribuições (conjunto de finalidades a prosseguir) e competências (conjunto de poderes funcionais dos respectivos órgãos) para as autarquias locais e revoga o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, e demais legislação, e delimita a intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Nesta legislação foi adoptada uma nova filosofia relativamente ao Poder Local, resultante da Revisão Constitucional de 1997, que pela primeira vez autonomizou em artigo próprio (237.º) a descentralização administrativa como princípio para a definição das atribuições, organização e competências dos seus órgãos.

Este diploma atribui competências no domínio da educação quer ao município (art.º 13.º, n.º 1), quer às freguesias (art.º 14.º) e prevê ainda que o município, por via da delegação de competências e mediante protocolo, possa transferir, para as freguesias, tarefas inseridas no âmbito das suas atribuições (art.º 13.º, n.º 2).

Assim, as competências dos órgãos municipais na área da educação elencadas no art.º 19.º são:

«Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;

Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico;

Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;

Criar os conselhos locais de educação;

Assegurar os transportes escolares;

Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;

Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;

Comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;

Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;
Participar no apoio à educação extra-escolar;
Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico».

Estas competências referem-se ao planeamento e à gestão dos equipamentos educativos, à realização de investimentos e à organização do sistema educativo local.

A lei n.º 159/99 prevê ainda a possibilidade do estabelecimento de parcerias (art.º 2.º e art.º 8.º) entre a administração central e a administração local, para coordenar a sua intervenção, no exercício de competências próprias de modo a assegurar a unidade na prossecução de políticas públicas e evitar sobreposição de actuações.

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

«Apoiar ou participar no apoio à acção social escolar e às actividades complementares no âmbito de projectos educativos, nos termos da lei (art.º 64.º, n.º 1, alínea l);

Organizar e gerir os transportes escolares (art.º 64.º, n.º 1, alínea m);

Designar os representantes do município nos conselhos locais, nos termos da lei (art.º 64.º, n.º 2, alínea i)

Deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes (art.º 64.º, n.º 4, alínea d)».

Estas competências referem-se à organização e funcionamento dos serviços e gestão corrente, ao planeamento e desenvolvimento e ao apoio a actividades de interesse municipal.

Este diploma atribui à junta de freguesia competências próprias ou delegadas (art.º 33.º). Das competências próprias fazem parte o “fornecimento de material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré-escolar”(art.º 34.º, n.º 6).

As freguesias podem ainda ver as suas competências alargadas por delegação de competências da câmara, que sob autorização da assembleia municipal e mediante protocolo, pode abranger:

«Gestão, conservação e reparação de equipamentos propriedade do município, designadamente equipamentos culturais e desportivos, escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar, creches, jardins-de-infância, centros de apoio à terceira idade e bibliotecas (art.º 66.º, alínea f);

Conservação e reparação de escolas do ensino básico e do ensino pré-escolar (art.º 66.º, alínea g)».

Esta partilha de poderes na definição da política educativa e na elaboração e controlo do projecto educativo de escola, consubstanciada na participação das autarquias na direcção dos estabelecimentos de educação e ensino, levou a que Fernandes, A.S. (2000) considerasse que,

"(...) o município deixa de ser considerado um contribuinte líquido do sistema educativo ou um gestor de interesses privado no domínio da educação para ser entendido como uma instituição que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado e com o mesmo estatuto de instituição pública".(38)

Apesar desta partilha de poderes, o processo legislativo que tem atribuído às autarquias locais competências e obrigações, iniciado com a Constituição da República Portuguesa em 1976, e que sofreu um incremento a partir da década de 80, não foi acompanhado segundo Fernandes, A.T. (1977)"(...) *dos indispensáveis meios financeiros e técnicos*"(p:163) e esta situação sempre foi um foco de tensão, com as autarquias a acusar o governo de transferir encargos financeiros, sem o correspondente reforço das receitas municipais, o que poderia levar a uma recusa da assumpção de novas competências. Aliás, Fernandes, A.S. (1999) considera que,

" A transferência destas responsabilidades para as câmaras não oferece qualquer reserva por parte do governo. O mesmo não se pode dizer dos municípios que vêem em alguns destes aparentes alargamentos de competências uma tentativa disfarçada de transferir encargos sem contrapartidas financeiras ou de poderes de gestão"(174)

A estes três diplomas veio juntar-se o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. O XV Governo Constitucional admite no preâmbulo do Decreto-Lei, que o presente diploma veio suprir lacunas legislativas anteriores concretizando a transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais. As atribuições e competências descentralizadas, vertidas numa

série infindável de normativos, ou não foram regulamentados, ou raras vezes permitiram que as autarquias pudessem definir um projecto educativo local.

Pinhal na intervenção apresentada ao II Congresso do Fórum Português de Administração Educacional, a propósito da descentralização de competências, defende ser

"(...) necessário dar significado e relevância política às competências atribuídas às autarquias, sob pena de a sua actuação se limitar à gestão dos aspectos logísticos e operacionais do sistema educativo que, tendo a sua importância, não permitem, definir um projecto educativo local".(5)

O diploma regulamenta os conselhos municipais de educação, regulando as suas competências, a sua composição e o seu funcionamento. (art.º 1.º, n.º1) e a carta educativa, regulando o processo de elaboração e aprovação da mesma e os seus efeitos. (art.º 1.º, n.º2). Regulamenta ainda as competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, referindo-se, ainda, à gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino.

O Decreto-Lei n.º 7/2003 ao transferir efectivamente competências relativamente aos conselhos municipais de educação e à elaboração da carta educativa, vai permitir que as autarquias possam definir um projecto educativo local e por isso consideramos que estas competências são relevantes e politicamente significativas.

Os conselhos municipais de educação são uma consequência da descentralização do sistema educativo, pois como espaços de participação de toda a comunidade educativa e dos órgãos autárquicos, são importantes para a regulação do sistema educativo local.

Os vereadores da educação da GAML reagiram com preocupação à publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. Este diploma ao descentralizar mais competências aos municípios poderá na sua opinião acentuar as já debilitadas dificuldades financeiras. Trata-se dos efeitos perversos da

descentralização, analisados por Fernandes, A.T. (1997), que os atribui a dois factores: o primeiro refere-se ao papel que o estado reserva para si, o de elaboração das grandes políticas deixando ao poder local o de mero executor dessas políticas, com a afectação dos seus orçamentos à execução dessas políticas. O segundo efeito perverso refere-se à relação que se estabelece entre o aumento da descentralização e o conseqüente aumento dos órgãos municipais para prestação dos serviços correspondentes, com o aumento da burocracia e do controlo sobre a vida dos munícipes.

As autarquias não receiam a assumpção de novas competências. No entanto face a não terem sido dadas respostas às problemáticas e dificuldades surgidas desde a descentralização de atribuições e competências operadas a partir de 1984, as câmaras municipais que integram a Grande Área Metropolitana de Lisboa, elaboraram a 28 de Maio de 2002, um Documento de Reflexão sobre o Decreto-Lei n.º 7/2003 e enviaram-no à tutela, alertando que condicionavam a recepção de novas competências ao cumprimento de um conjunto de reivindicações. Destas reivindicações fazem parte o estabelecimento de meios de financiamento mais justos, a resolução de aspectos referentes ao parque-escolar, no âmbito da descentralização de competências operada a partir de 1984 e uma avaliação da experiência da descentralização de competências que tem decorrido desde 1984, para ponderar eventuais alterações a introduzir, e colher ensinamentos para aplicar num eventual alargamento da descentralização de competências ao 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico.

4- Descentralização vs Municipalização

A transferência de competências não tem sido um assunto fácil entre o Poder Central e a ANMP. Em Dezembro de 1994, o presidente da ANMP no discurso proferido no seminário organizado pelo CNE e subordinado ao tema "Educação, Comunidade e Poder Local" afirmava "(...) *que é prioritário*

regulamentar a delimitação das atribuições e competências do poder central e local nesta área da educação (...)"(:25). Defendia a descentralização da educação ancorado no respeito pela Constituição e no espírito do Tratado de Maastricht, que se traduzia nos princípios da subsidiariedade e da parceria. Recusava assim "(...) a transferência de competências para esvaziar responsabilidades desagradáveis que neste momento são da Administração Central ou para aumentar o poder dos autarcas portugueses."(:62)

Para o presidente da ANMP descentralizar significa aproximar as decisões dos cidadãos e responsabilizar os eleitos perante os eleitores. O princípio da subsidiariedade tem sido o móbil utilizado pelas autarquias locais para reivindicar o aumento da descentralização ao poder central (Bravo e Sá, 2000: 44)

Ao analisarmos a descentralização não nos podemos furtar ao debate emergente da municipalização, pois haverá o perigo da descentralização levar a uma recentralização a nível municipal.

Lima (2004) admite não ser adepto da municipalização da educação, embora admita que em rigor ela é democrática e por isso se deve "(...) *ter em atenção o papel das autarquias*"(:31), aliás na mesma linha de pensamento defendida por Fernandes, A.S. (1995) que, tal como não defende o Estado Educador, igualmente não defende o Município Educador.

Segundo Lima (2004) não existe qualquer problema em que,

"(...) as autarquias tenham projectos educativos locais ou municipais, ou políticas locais ou municipais" mas, na sua opinião, o problema é que a municipalização se transforme numa (...) descentralização do Estado Central para o Estado Local, porque as autarquias também são Estado."(:31).

A descentralização deve ter como última etapa a escola. Se o poder sai do centro (governo) para a periferia (autarquia) e não é descentralizado para a escola, então a situação é pior, porque agora está mais próximo da escola. A descentralização não pode deixar a escola na mesma. Por isso Pinhal (1997) não aceita que as câmaras municipais possam ser conduzidas à posição de governos educadores locais, pois estar-se-ia a substituir o Estado-Educador pela Câmara-

Educadora.

Este autor, ancorado nos ensinamentos da experiência francesa, expressa nos Cahiers Pédagogiques (Junho de 1994, n.º 325), na comunicação apresentada ao I Congresso do Fórum Português de Administração Educacional em 1977, considera que a descentralização não apresenta apenas aspectos positivos, revelando também alguns aspectos negativos. Como aspecto positivo considera o facto de a descentralização aproximar os lugares de decisão dos estabelecimentos escolares mas, por outro lado, lembra que se perde o aspecto distanciado, neutro, da instância de decisão, que se ocupava das arbitragens e velava pela igualdade de tratamento. Um outro aspecto positivo é a implicação e responsabilização dos eleitos, ganhando-se força pela sua legitimidade democrática mas, por outro lado, muitas vezes, os eleitos são incompetentes em matéria educativa, o que pode conduzir a decisões menos correctas. Também positiva é a pressão dos "clientes", mais eficaz do que a máquina administrativa para resolver os problemas, sendo facilitada com a descentralização, mas a demagogia eleitoralista leva, frequentemente, à tomada de decisões para agradar a uns tantos e correndo-se o risco de sacrifício dos sectores pouco interessantes do ponto de vista eleitoral. A descentralização traz consigo o incitamento entre os actores, em benefício da escola, permitindo o desenvolvimento de parcerias onde existe a obrigatoriedade da concertação e da negociação, mas acabam por se fazer negócios em detrimento de políticas coerentes, chegando-se a situações de bloqueio, devidas a conflitos de competências, com a concorrência politiqueria a ser prejudicial à escola. Por último, este autor considera ainda a prevalência de critérios de eficácia que permitem aligeirar o peso das máquinas administrativas e dos corporativismos, permitindo acelerar os procedimentos mas, não podemos deixar de considerar que, muitas vezes, sob a capa da eficácia e da flexibilidade põem-se em causa certas conquistas sociais e, a tentação de, privatizar.

A participação dos municípios nas assembleias de escolas públicas, a criação dos conselhos municipais de educação, a responsabilidade no planeamento da rede educativa (carta educativa) e os contratos de autonomia,

apesar de poderem servir para definir uma política educativa local, não cremos tal como Pinhal (2003), que seja suficiente para falar de municipalização de educação.

5- A descentralização e a evolução do sistema educativo

De acordo com Barroso (2002) a evolução do sistema educativo português é descrita em função de quatro grandes ciclos temporais: *revolução, normalização, reforma e descontentamento*. Para ele "estes ciclos estão organizados de acordo com a dinâmica social dos processos de mudança e do leitmotif das políticas educativas que lhe estiveram subjacentes".

Ultrapassado o período revolucionário e consolidada a normalização do ensino, abre-se um novo ciclo político em Portugal com a eleição do X Governo Constitucional e concomitantemente o período a que Barroso classifica como "reforma".

O X Governo Constitucional, apresentou no seu programa para a Educação a criação de uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo, que tinha como um dos princípios orientadores a descentralização da administração da educação. Era ainda intenção do governo "(...) contribuir activamente para a formulação de uma Lei de Bases do Sistema Educativo...". É assim que toma posse a 18 de Março de 1986 a Comissão de Reforma do Sistema Educativo, tendo entregue dois meses depois o *Projecto Global de Actividades* a desenvolver. Um dos pilares da reforma foi "(...) a racionalização da administração da educação, orientada por uma decidida descentralização regional e institucional e por um sentido participativo alargado(...)"(CRSE:15). É entretanto aprovada na Assembleia da República a Lei de Bases do Sistema Educativo, normativo que passou a ser o referencial obrigatório de todos os trabalhos da Comissão.

A Lei de Bases do Sistema Educativo, postula que:

" o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de

âmbito nacional, regional autónomo, 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". (artigo 43.º, n.º 2)

Trata-se de uma lógica descentralizadora e de sentido participativo, que se opõe à lógica centralizadora, que tem presidido à organização e funcionamento do sistema educativo, pois supõe o exercício participado do poder.

A Comissão de Reforma do Sistema Educativo, dentro dos princípios de descentralização e participação já referidos, considera imprescindível, a criação de um Conselho Local de Educação, local "(...)onde se exprimem e se conciliam os interesses dos diversos implicados na acção educativa a nível de um conselho e onde se concebem projectos de envolvimento colectivo"(CRSE:550)(sublinhado e itálico nossos). Temos assim que a primeira referência ao Conselho Local de Educação, é expressa na proposta global de reforma.

É todavia no consulado de António Guterres, que Grilo (1996), Ministro da Educação do XIII Governo Constitucional, consciente de que "A Educação é um assunto de todos. Não interessa apenas aos professores e aos estudantes, aos pais, aos técnicos e aos decisores políticos. Interessa a todos os Portugueses" (:9), apresentou a 6 de Fevereiro de 1996, na Assembleia da República um conjunto de dez compromissos, a que chamou Pacto Educativo para o Futuro. Desses dez compromissos, temos a realçar um, não só por ser o primeiro, mas pelo significado que lhe pode ser atribuído ao ser colocado em primeiro: "descentralizar as políticas educativas e transferir competências para os órgãos de poder local".(sublinhado nosso).

De acordo com Grilo (1999) "(...)a centralização tradicional deve dar lugar à transferência de competências, recursos e meios para os órgãos do poder local com salvaguarda da autonomia das escolas".(:25)

Esta descentralização (transferência de competências, recursos e meios para os órgãos do poder local) que é referida como o primeiro compromisso do pacto educativo, é explicitada por Grilo (1999):

"Pretende-se, transferir gradualmente e de forma negociada poderes e competências para os órgãos do poder local no domínio das infra-estruturas, da acção social, da coordenação intersectorial de níveis e modalidades de formação, de animação sócio-educativa e de complemento curricular, no âmbito da educação pré-escolar e do Ensino Básico – além do lançamento de uma política de reordenamento territorial no tocante à rede escolar, incentivando a elaboração de cartas escolares concelhias, e da dinamização dos conselhos locais de educação". (:29)

É este igualmente o entendimento de Barroso(1998), "*(...) que a intervenção das autarquias se faça institucionalmente no quadro de uma descentralização territorial, através de uma estrutura do tipo da que foi proposta pela Comissão da Reforma do Sistema Educativo – o «conselho local de educação»*" (:14). Sublinhe-se que ao falarmos de descentralização territorial, nos estamos a referir tal, como Sousa(1999) de descentralização administrativa, que por definição "*(...) é o conjunto de atribuições que, em tese, poderiam pertencer ao Estado-Administração, e são cometidas a outras pessoas colectivas públicas e também a algumas pessoas colectivas privadas*". (: 223)

6- Conselhos Municipais de Educação

6.1- Os antecedentes: O Conselho Local do Ensino Básico

Para Santos (2004) a necessidade de criação do CLE devia ser endógena e não uma obrigação legal.

A criação dos conselhos locais de educação foi sugerida, pela primeira vez, durante os trabalhos preparatórios da reforma do sistema educativo realizada na década de 80. Esta ideia não vingou imediatamente, pelo menos do ponto de vista legal. Segundo Pinhal (2005), foi pela mão dos municípios que a ideia começou a caminhar. "*Por diversas razões, algumas câmaras municipais decidiram promover a criação de órgãos do tipo proposto nos trabalhos da Reforma: chamaram-lhes comissões ou conselhos e qualificaram-nos de municipais ou de locais*". (:99)

Machado (2005) atribui as resistências para o atraso na regulamentação de um órgão pensado e proposto na década de 80 aos municípios e às escolas. Os

municípios desconfiam do estado central sempre que se trata de descentralização de mais competências, porque estas nunca vêm acompanhadas do respectivo suporte financeiro e algumas vezes não correspondem a mais poder. As escolas receiam a municipalização, ou seja a aproximação do controlo do Estado Central para o Estado Local.

Cavaco Silva, na sequência das eleições legislativas, preside ao X Governo Constitucional (1985 a 1987) e considera a Educação como um dos sectores prioritários da sua acção. Assim, pode ler-se no programa do Governo que:

"(...) o Governo procederá à criação imediata de uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo com a incumbência de promover e coordenar a realização dos estudos necessários à reorganização do Sistema Educativo, conduzir a elaboração dos competentes diplomas legais, bem como os respectivos programas de aplicação ou de acompanhamento".

O governo define como princípios orientadores entre outros para a Comissão, a descentralização da administração da educação.

Na sequência do programa do governo e destes princípios orientadores, em Janeiro de 1986 o Governo nomeou uma comissão nacional com a missão de elaborar a reforma do sistema educativo. Esta comissão (CRSE) tendo como princípios orientadores a descentralização administrativa, a modernização organizacional e a qualidade do ensino deveria promover a realização de estudos e propor medidas legislativas (Afonso, 1994:119). Assim, o grupo de trabalho constituído por João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima, elaboraram um relatório final das suas actividades. Neste relatório propõem a criação a nível local de um órgão que coordene os diferentes parceiros que intervêm no processo educativo: as escolas, os municípios, os serviços desconcentrados das Direcções Regionais de Educação e os agentes económicos, sociais, culturais e científicos. Propõem igualmente que este órgão se poderia designar por "Conselho Local do Ensino Básico" e que deveria ser dotado de funções de consulta, de apoio, de dinamização e de coordenação

educativa a nível concelhio, incidindo a sua acção sobre diferentes aspectos, nomeadamente:

"a) organização da rede e agrupamento das escolas; b) mobilização de recursos para a acção educativa; c) adopção de componentes curriculares de âmbito local; d) integração da escola na comunidade; e) mecanismos de compensação educativa; f) promoção de sucesso educativo"(CRSE, 1988:165). "Nele poderão estar representados os Serviços Regionais de Educação, os municípios, as escolas, os Pais e as suas Associações, Serviços de Saúde e Segurança Social, associações sindicais, culturais e científicas, associações representativas das actividades económicas"(CRSE, 1988:166).

Para além da criação do Conselho Local do Ensino Básico, que se ocuparia de todo o ensino Básico (1.º ao 9.º ano), o grupo de trabalho não se esqueceu dos outros graus de ensino, tais como: o pré-escolar, o ensino secundário, a educação de adultos, o ensino especial e as actividades de complemento curricular. Para estes graus de ensino o grupo propõe a criação de um "Conselho Local de Educação"(CRSE, 1988:166).

Estas propostas foram publicadas em Janeiro de 1988 e integradas num volume intitulado *Documentos Preparatórios II*. Em Julho do mesmo ano é apresentado ao governo pelo grupo de trabalho da CRSE a *Proposta Global de Reforma*, que considera imprescindível a criação de um Conselho Local de Educação, local "onde se exprimem e se conciliem os interesses dos diversos implicados na acção educativa a nível concelhio e onde se concebem projectos de envolvimento colectivo"(CRSE, 1988:550). De acordo com a proposta apresentada, o Conselho Local de Educação deve:

"fomentar a colaboração institucional entre escolas ou centros de educação pré-escolar do mesmo nível e de diferentes níveis; fomentar a colaboração entre escolas ou centros de educação pré-escolar e agentes da actividade educativa nas suas modalidades escolar e extra-escolar (educação de adultos, formação profissional)"(CRSE, 1988:550).

A CRSE apresenta igualmente um projecto de diploma de criação e regulamentação do conselho local de educação em 12 artigos (CRSE, 1988:623-628). O projecto prevê a sua criação em cada município, atribuindo a promoção da sua instalação às escolas e centros de educação pré-escolar, à autarquia, ou

ainda à Direcção Regional de Educação. Apesar de prever a criação do CLE em cada município, deixa em aberto no art.2º o seu âmbito interconcelhio, se dois ou mais municípios se associarem para esse efeito.

Na composição do CLE, que deverá ter entre 20 e 30 elementos, é consagrado no seu art.3º a presença de representantes da Direcção Regional de Educação, da autarquia municipal, dos centros de educação pré-escolar e das escolas básicas e secundárias do município e de associações culturais, científicas, sindicais, económicas e sociais, recreativas e desportivas, dos Serviços Médicos Sociais, das Associações de Pais (ou Encarregados de Educação) e das Associações de Estudantes do ensino secundário, de estruturas e serviços educativos adiante referidos: educação de adultos, formação profissional, ensino especial, serviços de orientação escolar e vocacional.

Os representantes dos centros de educação pré-escolar e das escolas de ensino básico e secundário serão eleitos por todos os Presidentes do Concelho de Direcção dos centros de educação pré-escolar e escolas básicas e secundárias do município, de entre eles.

Foram necessários dez anos, um novo governo e uma nova forma de encarar a educação, para que os conselhos locais de educação tomassem forma legal. Isto acontece no XIII Governo Constitucional (1995 a 1999), cujo primeiro-ministro foi António Guterres. O seu programa de governo apresentado na Assembleia da República, no capítulo V – Educação, ciência e cultura, 1 – Educação, pode ler-se:

“Negociação de um pacto educativo que assegure a mudança de método, a continuidade de políticas, a concertação e a co-responsabilização de todos os protagonistas do processo educativo;

Concretização de conselhos locais de educação enquanto órgãos de participação democrática dos diferentes agentes e parceiros sociais, visando a definição de orientações e o acompanhamento das medidas adequadas às diferentes realidades do País;

Reforma do sistema de administração e gestão da educação, clarificando competências entre os serviços centrais – a quem competirá o exercício de funções normativas, de avaliação, inspecção e controlo – e dos serviços regionais do Ministério – aos quais competirá o exercício de funções de execução, de gestão do sistema e de acompanhamento e apoio às escolas;

Desenvolvimento de mecanismos apropriados a um maior protagonismo do

poder local, numa perspectiva de descentralização, estabelecendo, através do diálogo com as autarquias locais, a transferência de competências com afectação dos necessários meios, visando, prioritariamente, a criação de uma rede nacional de educação pré-escolar e a gestão das infra-estruturas do ensino básico (...).

É assim, que no cumprimento do programa de governo, é elaborado o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário, que prevê no seu artigo 2.º do anexo, publicado em anexo ao referido diploma, os conselhos locais de educação e atribui essa prerrogativa à livre iniciativa dos municípios:

«Com base na iniciativa do município, serão criadas 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 sócio-educativo, de organização e actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares».

Os conselhos locais de educação foram pois pensados como "(...) Órgãos de participação democrática dos diferentes agentes e parceiros sociais (...)" tal com se pode ler no programa do XIII Governo Constitucional. Esta medida governamental viria a ser confirmada no ano seguinte pela Assembleia da República ao publicar o Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro que reforça as competências dos municípios na elaboração das cartas escolares e pela primeira vez consigna como competência dos municípios a criação dos conselhos locais de educação (artigo 19.º, n.º 2, alínea b).

No dia 11 de Maio de 1999, foi assinado um protocolo de cooperação entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses no âmbito do Regime de Autonomia e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. Um dos objectivos do protocolo, entre outros, prende-se com a criação dos Conselhos Locais de Educação. Estes objectivos ficaram definidos na cláusula segunda que se transcrevem:

1. O Conselho Local de Educação é uma instância consultiva, constituída por iniciativa do Município que visa promover a articulação local da política

educativa com outras políticas sociais através da participação dos diversos agentes e parceiros sociais.

2. As regras gerais de funcionamento dos Conselhos Locais de Educação serão definidas em normativo específico, cabendo a cada Município estabelecer o respectivo regulamento, de acordo com a realidade e dinâmica locais.

3. Sem prejuízo do número anterior, ao Conselho Local de Educação cabe, em geral, analisar e emitir parecer sobre as questões educativas do concelho, designadamente nos seguintes domínios:

concertação da acção educativa com outras intervenções sociais, em particular nas áreas da saúde, acção social, formação e emprego;

acompanhamento de medidas de desenvolvimento educativo no âmbito da educação pré-escolar e do ensino básico, do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida;

adequação das diferentes modalidades de acção social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere à rede de transportes escolares, alimentação e apoios sócio-educativos;

ordenamento da rede educativa e articulação dos recursos de educação e formação existentes a nível local;

promoção da qualidade do parque escolar;

prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;

apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico e desportivo, bem como de preservação do ambiente e de educação para a cidadania.

4. Ao Conselho Local de Educação cabe, ainda, pronunciar-se sobre a definição do projecto educativo do concelho, bem como apreciar os instrumentos de autonomia das escolas e seus agrupamentos, incluindo a adopção de componentes curriculares locais.

5. Compete ao Município, através da respectiva Assembleia Municipal, definir a composição do Conselho, devendo ser salvaguardada a participação de representantes das autarquias locais, dos serviços e organismos de educação,

saúde, segurança social, formação e emprego com inserção na área do concelho, dos estabelecimentos de educação e ensino públicos e privados, de associações de pais e de entidades empresariais, culturais e recreativas.

6. O Conselho Local de Educação desenvolve a sua acção através da emissão de pareceres e de recomendações e da formulação de propostas que deve encaminhar para as entidades e serviços competentes a nível local, regional e central.

Já posteriormente a este protocolo, a ANMP clarificou que, em seu entender, o conselho local de educação terá que ser "politicamente responsável pelas orientações educativas do Concelho" e que, deste modo, "deverá ter, entre outras, competências para, por iniciativa própria ou em resposta a solicitações que lhe sejam apresentadas pelas demais entidades, analisar e emitir opiniões, pareceres e recomendações sobre todas as questões educativas do Concelho e, nomeadamente, sobre a Carta Escolar, os projectos educativos, os regulamentos internos e os planos anuais de actividades das escolas, instrumentos fundamentais do processo de autonomia".

No Congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, realizada no Algarve em 25-26 de Maio de 2000 a 4.ª Comissão eventual (Educação) concluiu ser importante criar os Conselhos Locais de Educação, considerando ser uma competência universal. A Comissão no relatório produzido considera que a criação dos Conselhos Locais de Educação deve passar por diploma legal específico e que deve abranger os seguintes aspectos:

A iniciativa de criação dos CLE é da responsabilidade da câmara municipal;

Deve ficar prevista a possibilidade de criação de secções ou, eventualmente, de Conselhos de Zona;

A definição da respectiva composição deve ser feita pelas câmaras municipais, devendo, no entanto o Governo assegurar a efectiva participação das entidades por si tuteladas;

De entre as suas competências, de natureza consultiva, deverá constar as

que se prendem com a definição do Projecto Educativo Concelhio, a carta escolar, instrumentos do processo de autonomia das escolas, agrupamentos, actividades extra-escolares, adopção de áreas disciplinares de conteúdo local, transportes escolares, colocação de alunos fora da sua área de residência, entre outros.

Entende igualmente a comissão que deve existir uma articulação entre as competências dos Conselhos Locais de Educação e as competências dos órgãos de gestão da escola e que os contratos de associação entre o Ministério da Educação e instituições privadas devem carecer de parecer do Município.

Apesar da não obrigatoriedade da criação dos conselhos locais de educação, porque não existia regulamentação publicada, embora estivessem previstos no DL n.º 115-A/98, e na Lei n.º 159/99, isso não impediu que os municípios não se empenhassem na sua implementação, ou para justificarem políticas locais próprias ou ensaiarem processos de regulação social local. Pinhal (2004), num estudo efectuado entre (final de 1997 e final de 2000), sobre a existência de conselhos locais de educação no continente verificou que até final do ano lectivo de 1999/2000, estavam constituídos 46 conselhos locais de educação nos municípios da amostra considerada para este efeito (155 municípios), o que representa 30%. Em construção estavam mais 64 conselhos (41% da amostra).

O estudo permitiu a Pinhal concluir que os conselhos locais de educação constituídos foram quase todos da iniciativa das Câmaras Municipais, e que o seu funcionamento era quase sempre liderado pela respectiva câmara municipal.

Pinhal, J. e Viseu, S.(2001) numa análise à actividade desenvolvida pelos conselhos locais de educação, concluíram que:

"A sua actividade principal tem sido dar pareceres sobre aspectos específicos da política educativa municipal, destacando-se também a realização de encontros e debates sobre problemas educativos. Aparentemente, trata-se de órgãos de consulta do município, não se vendo, para já, que sejam sedes de verdadeiras políticas educativas locais."(Pinhal, J., e Viseu, S.,2001:60).

6.2- Conselhos Municipais de Educação

Apesar de consignados em Lei, a regulamentação dos conselhos municipais de educação não se verificou nem durante o XIII Governo Constitucional (1995 a 1999), nem durante o XIV Governo Constitucional (1999 a 2002), apesar deste o ter inscrito no seu programa como um dos objectivos a atingir a "(...) *Generalização dos conselhos locais de educação* (...)". Foram precisos quatro anos e um novo governo para assistirmos a mais um passo neste processo.

O XV Governo Constitucional (2002 a 2004) propõe-se no seu programa, transferir novas atribuições e competências para as autarquias locais e respectivos órgãos. Seguindo este princípio apresenta o Conselho Municipal de Educação como um instrumento de descentralização da administração educativa.

Regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, resultou da alteração da designação do conselho local de educação, identificado na alínea b) do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (Decreto-Lei n.º 7/2003, art.º 2.º).

Não deixa de ser relevante que o presente diploma tenha origem no Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, em vez do Ministério da Educação. Parece-nos que um possível significado para que esta situação tenha ocorrido, se deva ao facto de estarmos perante uma mera transferência de competências do poder central para as autarquias.

Esta alteração na designação de local para municipal, parece inserir-se na lógica de territorialidade que pensamos estar subjacente ao pensamento de Formosinho (2000) para quem "(...) *a autonomia das escolas, bem como outras configurações de escola – Centros de Formação de Associação de Escolas, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), Agrupamentos de escolas – têm que assentar numa lógica territorial*"(50). Ao município cabe um papel formativo e este não se deve limitar apenas às escolas, mas deve ter um âmbito territorial, que envolva toda a comunidade.

A não existência entre os diferentes parceiros implicados no processo educativo, com excepção das escolas relativamente às DRE's, de um vínculo hierárquico que assegure uma coordenação entre todos, constitui assim justificação deste órgão, que veio suprir essa lacuna e assumir a função de dinamizar e coordenar as acções entre os parceiros.

Enquanto instância de coordenação e consulta tem por objectivo 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, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo (Decreto-Lei n.º 7/2003, art.º 3.º).

Os CME permitem em oposição às abordagens unilaterais do passado (Estado Educador), uma visão integradora que conjuga esforços e vontades de todos os parceiros do território nos processos educativos, anteriormente assumidos pelas escolas e outros parceiros isolados. Introduce igualmente a possibilidade de uma grande variedade de parceiros intervirem com uma coerência de conjunto, ao nível da função global, que é a educação. O município nesta nova perspectiva integradora, assume-se segundo Fernandes (1999a) "*como uma das instituições relevantes do espaço local que não pode estar ausente da acção educativa*" (:21).

O diploma regulamentador atribui aos parceiros sociais um papel relevante no CME (art.º 3.º), mas deixa essa participação dependente da manifestação ou não de interesse em participar. Pensamos que sem essa participação dos parceiros sociais, a promoção do sucesso educativo pode ficar comprometida e na mesma linha de pensamento os autarcas da GAML questionaram-se sobre as medidas que possam ser implementadas para que os parceiros sociais possam cumprir o importante papel que lhes cabe.

6.2.1- Competências

O legislador atribuiu ao conselho municipal de educação a competência para deliberar sobre um grande leque de matérias (artigo 4.º), tais como:

- ✓ Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego;
- ✓ Acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista a, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do concelho, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal;
- ✓ Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos nos artigos 47.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio;
- ✓ Apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município;
- ✓ Adequação das diferentes modalidades de acção social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios sócio-educativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;
- ✓ Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de actividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania;
- ✓ Programas e acções de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;

- ✓Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar;
- ✓Analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.

A competência deliberativa, (art.º 4.º,n.º1) atribuída aos conselhos municipais de educação preocupou as câmaras municipais, que fazendo uso da sua indiscutível legitimidade democrática manifestaram a sua preferência para que o órgão se quedasse apenas pelo carácter consultivo. Esta preocupação manifestada pelos autarcas só encontra explicação porque,

"(...) o que a edilidade parece temer, no fundo, é a capacidade reivindicativa deste órgão que em função da sua representatividade, se possa tornar incómodo para quem oriente esforços prioritariamente para a recondução das funções de poder (...)". (Santos, 2004:191)

Considerando a actual composição dos CME, não vislumbramos temor nesta preocupação, pois ao poder local é atribuído grande protagonismo. Recorde-se que ficam entregues ao presidente da câmara municipal ou ao seu substituto legal a representação do Conselho, a convocação e direcção das suas reuniões e a execução das suas decisões.

Ao analisar-se as matérias sobre as quais o conselho municipal de educação deve deliberar, três delas merecem ser analisadas com atenção:

Uma das competências é a "Apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município"(art.º 4.º, n.º 1,d). É nossa convicção que o legislador se refere aos projectos educativos no sentido mais geral do termo (projectos inter-escolas, de âmbito municipal, de iniciativa privada, dos parceiros sociais ou até propostos em sede de conselho municipal de educação pelos diferentes representantes), não fazendo sentido que se esteja a referir aos projectos

educativos das escolas, pois a aprovação, o acompanhamento e a avaliação dos projectos educativos das escolas, encontra-se regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, que não foi revogado e conflituaria com as competências das escolas. Esta não é todavia a interpretação dos autarcas da GAML, que questionaram a tutela sobre o alcance do termo "projectos educativos" e exigiram uma clarificação.

Outra competência que poderá ser conflituante com as competências das escolas é a " Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos nos artigos 47.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio". Neste caso porém é nossa opinião que deveria ser explicitado o modelo em que é feita a participação do CME, pois não existindo tal esclarecimento, caberá ao Presidente do CME, que até é o Presidente da Câmara, assegurar essa participação e assim anula-se a possível conflitualidade.

Por último, a competência para "analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo", pode igualmente ser geradora de alguma conflitualidade.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 confere à assembleia de escola a apreciação dos resultados da avaliação interna da escola (alínea i) art.º 10.º do II capítulo, secção I) e ao Presidente do Conselho Executivo/Director a avaliação do Pessoal Docente e Não Docente (alínea e) do art.º 18.º, secção II, capítulo I). O citado diploma confere igualmente competências ao Presidente do Conselho Pedagógico no processo de avaliação de docentes, ao abrigo do disposto na alínea p) do artigo 26.º, secção II, capítulo II, do mesmo Decreto-Lei. Poder-se-á pensar que se trata de uma ingerência em matérias da responsabilidade da escola ou até de duplicação de funções, pois existe uma instituição que é a Inspeção-Geral de Educação, que promove a avaliação das instituições

escolares.

O problema não reside na duplicidade de funções, que pensamos não existirem. Ao conselho municipal de educação é atribuída apenas a competência para uma análise e esta só pode realizar-se mediante um documento previamente elaborado. Este documento espelhará as avaliações produzidas em cada escola e é sobre ele que o CME formulará a sua análise.

Questão pertinente que se nos coloca é quem detém a competência para proceder à recolha e/ou compilação destes dados, sendo certo que os docentes presentes no conselho municipal de educação, não representam as escolas, mas os professores dos diferentes níveis de ensino. Resta o Director Regional de Educação que, pelo vínculo hierárquico que mantém com as escolas, poderia assegurar a recolha dos dados a apresentar. Aliás, é sua 'obrigação' "(...) apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo (...)"(art.º 4.º, n.º 3).

É assim nosso entendimento que, a haver conflitualidade, não será entre os CME e as escolas, mas entre as escolas e as direcções regionais de educação, pois as escolas podem considerar que os dados solicitados se intrometem no âmbito da autonomia de cada estabelecimento de ensino e do seu foro interno e não fornecê-los, inviabilizando assim esta competência.

6.2.2- Composição

Ao analisarmos a composição do conselho municipal de educação, órgão colegial, procedemos ao arranjo dos seus membros em quatro grupos (Quadro 1): **o poder local** (Presidente da Câmara Municipal, Presidente da Assembleia Municipal, Presidente de Junta de Freguesia), **o poder central** (Director Regional de Educação), **as associações** (pais e encarregados de educação e alunos), **as instituições e IPSS** (Instituições de ensino superior público e privado e IPSS) **os educadores e professores** dos diferentes níveis de ensino (pré-escolar, básico e

secundário) e os **serviços públicos** (saúde, segurança social, emprego e formação profissional, área da juventude e desporto e forças de segurança). Esta divisão é baseada numa lógica de inerência de funções políticas e de representação de instituição, serviço, associação ou grupo profissional.

Quadro 1 – Composição do Conselho Municipal de Educação

	Representantes
Poder Local	Presidente da Câmara Municipal
	Presidente da Assembleia Municipal
	Vereador da Educação
	Presidente da Junta de Freguesia
Instituições de ensino, IPSS	Instituições do Ensino Superior Público
	Instituições do Ensino Superior Privado
	Estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados
	IPSS
Educadores e Professores	Pessoal docente de educação pré-escolar pública
	Pessoal docente do ensino básico público
	Pessoal docente do ensino secundário público
Associações	Associações de Pais e Encarregados de Educação
	Associações de Pais e Encarregados de Educação
	Associações de estudantes
Poder Central	Director Regional de Educação
Serviços Públicos	Serviços de Emprego e Formação profissional
	Serviços públicos de saúde
	Forças de Segurança
	Serviços Públicos da Juventude e Desporto
	Serviços da Segurança Social

O legislador não contemplou na composição do CME todos os implicados no processo educativo. Esta composição não colheu a aprovação dos municípios da Área Metropolitana de Lisboa, que através dos respectivos vereadores do

pelouro da educação, elaboraram em 18 de Março de 2003, dois meses depois da entrada em vigor do decreto regulamentador do CME, um "Documento de Reflexão sobre o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro". Neste documento são tecidas considerações sobre a constituição deste órgão, nomeadamente a ausência de um conjunto de elementos, cuja intervenção no processo educativo é relevante. Consideraram os vereadores da educação que:

"Deveriam ainda estar representados: o Ensino Especial, o Ensino Recorrente, o Pessoal Não Docente dos Estabelecimentos de educação e de ensino, o Movimento Associativo e as Juntas de Freguesia"(:10).

É também de salientar a ausência de um representante do sector dos transportes, em virtude de muitos dos municípios portugueses não terem transportes públicos ou estes serem insuficientes. Importa ainda realçar que o legislador também não contemplou a representação de qualquer associação industrial ou comercial, fundamental para ligação das escolas, principalmente as secundárias e as profissionais ao mercado de trabalho.

Não foram igualmente contemplados na composição do CME os estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário públicos, ao contrário dos estabelecimentos de ensino básico e secundário privados.

O diploma regulamentador atribui à câmara municipal, através do seu presidente, não só a responsabilidade pela promoção da sua instalação como também a sua presidência por inerência de funções ou, em sua substituição, ao vereador responsável pela educação, pelo que retira ao órgão, qualquer processo electivo entre os seus membros. Ficam assim entregues ao presidente da câmara municipal ou ao seu substituto legal a representação do Conselho, a convocação e direcção das suas reuniões e a execução das suas decisões.

Uma vez eleitos ou indicados, os representantes são nomeados por deliberação da assembleia municipal, nos termos propostos pela câmara municipal (Decreto-Lei n.º 7/2003, art.º 6.º). Os vereadores da educação da GAML no Documento de Reflexão, consideraram "(...) *estranho que o município apresente uma proposta que não é sua, mas de entidades externas ao mesmo*".

(:11).

Ao regulamentar os CME e dotá-los de uma composição fixa, o legislador gorou as expectativas de alguns investigadores que, como Pinhal, pensavam que a lei que viesse regulamentar os CME os dotaria de uma composição “(...) *variável de concelho para concelho para atender às evidentes diferenças entre os tecidos educativos concelhios e às especificidades dos projectos educativos locais (...)*”(2003:101), mas o diploma atribuiu a mesma composição inflexível em todo o país. Esta precisão na fixação dos seus elementos serve na opinião de Machado (2003) para “(...) *contrariar uma eventual tendência para uma constituição mais alargada que lhe poderia retirar alguma operacionalidade (...)*”(221).

O legislador não contemplou na composição do CME todos os implicados no processo educativo. Esta composição não colheu a aprovação dos municípios da Área Metropolitana de Lisboa, que através dos respectivos vereadores do pelouro da educação, elaboraram em 18 de Março de 2003, dois meses depois da entrada em vigor do decreto regulamentador do CME, um “Documento de Reflexão sobre o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro”. Neste documento são tecidas considerações sobre a constituição deste órgão, nomeadamente a ausência de um conjunto de elementos, cuja intervenção no processo educativo é relevante. Consideraram os vereadores da educação que:

“Deveriam ainda estar representados: o Ensino Especial, o Ensino Recorrente, o Pessoal Não Docente dos Estabelecimentos de educação e de ensino, o Movimento Associativo e as Juntas de Freguesia”.(:10)

É também de salientar a ausência de um representante do sector dos transportes, em virtude de muitos dos municípios portugueses não terem transportes públicos ou estes serem insuficientes. Importa ainda realçar que o legislador também não contemplou a representação de qualquer associação industrial ou comercial, fundamental para ligação das escolas, principalmente as secundárias e as profissionais ao mercado de trabalho.

Não foram igualmente contemplados na composição do CME os

estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário públicos, ao contrário dos estabelecimentos de ensino básico e secundário privados.

Ao debruçarmo-nos sobre o modo como está estruturado o Ministério da Educação, verificamos que existem três níveis hierárquicos, sendo o Director Regional tutelado pelos serviços centrais e tutelando ele os estabelecimentos de ensino. É devido a esta estruturação do Ministério da Educação que Formosinho e Machado (2004) consideram que, *"(...) a representação das escolas da rede pública do concelho está assegurada pelo director regional com competências na área do município ou em quem este designar em sua substituição"*.(:26)

Talvez tenha sido este o entendimento do legislador, pois se contemplasse a representação das escolas no CME, poderíamos estar perante uma duplicidade de representação e sujeitos a um conflito hierárquico no órgão.

Excluídos os estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário públicos, o legislador optou pela representação dos educadores e professores, mas não atribuiu essa representação por ciclo de escolaridade (pré-escolar, 1.º ciclo, 2.º ciclo, 3.º ciclo e secundário), tendo antes optado pela representação por níveis de educação e ensino, (pré-escolar, ensino básico-e-ensino secundário), seguindo talvez a lógica dos agrupamentos verticais. Machado (2005) considera que, *"Esta garantia de "presença" de um docente de determinado nível de educação e ensino parece querer garantir ao órgão de coordenação local o contributo de modos diferentes de conceber e organizar o trabalho docente."*(:221)

Esta opção recolheu igualmente o reparo e a crítica no "Documento de Reflexão", que considera como absolutamente redutor a representação do pessoal docente do ensino básico público por apenas um elemento, pois ignora e desvirtua a especificidade de cada um dos níveis de ensino, quer em termos conceptuais, quer em termos operativos.

A representatividade das forças de segurança foi outra das preocupações vertidas no "Documento de Reflexão". Há concelhos onde existem a P.S.P, a G.N.R e até a Polícia Municipal, e não definindo o diploma regulamentador qual

destas forças se deve fazer representar, pode colocar-se a hipótese de não haver consensualidade na indicação desse representante, cabendo assim ao Ministério da Administração Interna a decisão. Consideram os municípios que, "(...) parece mais adequado que cada uma das forças de segurança instaladas no concelho possa indicar o seu representante no Conselho Municipal de Educação"(10).

A mesma delicadeza se coloca igualmente para a indicação do representante dos serviços públicos da área da juventude e do desporto, se existirem ambos no concelho.

A participação do poder local no CME na versão inicial da sua composição, não abrangia todos os seus actores, pois deixava de fora as juntas de freguesia, contemplando apenas o presidente de Câmara, o vereador responsável pelo pelouro da educação e o presidente da assembleia municipal. As juntas de freguesia têm competências próprias na educação e a maioria tem igualmente competências delegadas pelas câmaras municipais. Entravam na composição do extinto conselho local de educação, representadas pelo seu presidente. O legislador "esqueceu-se" deste parceiro.

Machado (2003) alerta para o facto do CME, apesar de assegurar a presença do presidente da assembleia municipal (art.º 5.º, n.º1, al.b), não garantir a representação das diferentes sensibilidades políticas presentes naquele órgão. Não concordamos com esta conspécção pois importa clarificar que o presidente da assembleia municipal é eleito pela assembleia municipal, constituída por membros eleitos directamente e pelos presidentes de junta que têm lugar por inerência. Assim, a sua eleição resulta de um consenso entre todas as forças políticas representadas, caso o partido mais votado não detenha a maioria dos votos e após eleito passa a representar todas as sensibilidades políticas.

Tratando-se de um órgão com uma composição fixa, não é todavia um órgão fechado. O legislador deixa em aberto a participação, por convite do CME e de acordo com a especificidade das matérias a discutir, a estar presentes nas suas reuniões de personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise. (art.º 5.º, n.º 3).

6.2.3- Constituição

O Decreto-Lei nº 7/2003 confere à câmara municipal a obrigação de instalar o CME, mas não consagra o modo de concretização da representatividade dos seus membros.

Em relação ao poder local este problema não se coloca, porque os seus representantes têm assento por inerência, tal como acontece com o director regional de educação ou em quem ele designar em sua substituição. Relativamente aos serviços públicos estes indicam os seus representantes, mas a legislação não explicita para as forças de segurança (GNR ou PSP) e para os serviços públicos da área da juventude e do desporto, qual a que deve estar presente, quando estas organizações coexistem no mesmo concelho.

O mesmo problema de representatividade e de metodologia se coloca às associações de pais e encarregados de educação, quando não exista no concelho uma confederação que as agrupe, tal como às instituições de ensino superior público e privado, que terão de se organizar para encontrar os seus representantes no CME.

O problema mais complexo é todavia a escolha dos educadores e professores. Sendo o diploma regulamentador omissivo neste aspecto, a DREL comunicou via ofício às câmaras municipais, que iria indicar os representantes dos docentes e das associações de estudantes no CME. Os autarcas invocando os princípios da democraticidade e transparência manifestaram a sua perplexidade pelo processo que a DREL pensava implementar. O Documento de Reflexão considera que a indicação pela DREL dos representantes dos docentes, contribuiria para uma diminuição da sua legitimidade, pois o universo dos docentes do concelho não se sentiria representado.

A primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro é feita pela Lei n.º 41/2003 de 22 de Agosto. Nesta alteração o legislador contemplou algumas das reivindicações das autarquias tendo introduzido na composição o presidente da junta de freguesia e definido o seu modo de escolha, que passa

pela eleição em assembleia municipal. O presidente eleito será o representante de todas as juntas de freguesia do concelho no CME. Foi também explicitado o modo como são escolhidos os representantes dos docentes dos diferentes níveis de ensino, através da eleição pelos docentes do respectivo grau de ensino, mas continuam por definir os mecanismos de consulta e de prestação de contas aos representados, o que poderá contribuir para a perda de legitimidade da representação.

Uma leitura mais atenta leva-nos a concluir que esta alteração legislativa retira da composição do CME o Director Regional de Educação e introduz um segundo representante do ensino básico. Trata-se obviamente de um lapso, que a ANMP em tempo detectou e através da circular 120/2003 de 2 de Setembro, deu conhecimento às câmaras municipais, aguardando-se até à presente data, que a Assembleia da República rectifique este lapso.

6.2.4- Funcionamento

O conselho municipal de educação, como qualquer outro órgão colegial, carece de um regimento que regule o seu funcionamento. O Decreto-Lei n.º 7/2003 prevê no seu artigo 8.º que os conselhos aprovem um regimento e define de forma clara as regras que o enformam, tais como, o quórum de funcionamento, a validação das votações para deliberações com eficácia externa, a obrigatoriedade de participação dos seus membros nas matérias que dizem respeito às estruturas que representam e a metodologia a que deve obedecer a validação das actas.

A Associação Nacional dos Municípios Portugueses elaborou um regimento tipo e através da Circular 25/2003 de 17 de Fevereiro, enviou-o às câmaras municipais. Os documentos tipo têm a função de orientar, quando não se conhece ou não se sabe como elaborar um documento pela primeira vez. Pretende igualmente uniformizar para que, sobre o mesmo assunto, não haja

grandes discrepâncias, mas sendo um documento tipo, ficam sempre em aberto a inclusão de novos artigos de acordo com a dinâmica que cada conselho pretenda implementar e respectiva metodologia de trabalho.

6.2.5- Apoio logístico e administrativo

Para que o CME possa actuar com isenção deveria ser representativo na sua composição e dotado de autonomia administrativa e financeira. O Decreto-Lei n.º 7/2003 não prevê que a autarquia garanta infra-estruturas próprias para instalação e funcionamento do CME, apenas apoio logístico e administrativo (art.º 7.º, n.º3). As sessões do CME acarretam custos não significativos para a câmara municipal. Estes custos resultam apenas do apoio logístico e administrativo (funcionários afectos às reuniões para elaborar as actas, fotocópias, etc.), pois a participação dos conselheiros no CME é graciosa, não acarretando encargos financeiros directos. Os funcionários que acompanham os trabalhos são funcionários da câmara.

Capítulo III- Metodologia da Investigação

Neste capítulo será apresentado o modo como se procurou alcançar os objectivos propostos, descrevendo a estrutura da pesquisa e os procedimentos metodológicos aplicados na indagação dos resultados.

1- Questões de investigação

A investigação centrou-se num estudo extensivo com base numa amostra representativa do universo constituído pelos Conselhos Municipais de Educação, situados na Grande Área Metropolitana de Lisboa. A principal questão de investigação a que o presente estudo procurou dar resposta foi: **Qual o papel dos Conselhos Municipais de Educação no quadro das novas políticas de regulação da educação?**

Para respondermos pormenorizadamente a esta questão foram formuladas as seguintes subquestões de investigação:

- Como foram constituídos os conselhos municipais de educação?
- Que regimento foi aprovado pelos conselhos municipais de educação?
- Que importância atribuem os diferentes representantes ao CME e ao papel que cada um deles representa no órgão?
- Como funcionam e que actividades desenvolvem os conselhos municipais de educação?

2- Objectivos de investigação

Cada uma destas subquestões de investigação será operacionalizada através dos seguintes objectivos:

2.1- Constituição dos conselhos municipais de educação

- Saber quando foram formalmente constituídos os Conselhos Municipais de Educação;
- Conhecer os procedimentos utilizados pelas câmaras municipais para a instalação dos conselhos municipais de educação;
- Conhecer as dificuldades e os problemas surgidos na constituição dos conselhos municipal de educação;
- Conhecer as dúvidas e as propostas dos representantes sobre a constituição do conselho municipal de educação.

2.2- Regimento dos conselhos municipais de educação

- Conhecer os procedimentos utilizados pelas câmaras municipais para elaborar o regimento;
- Conhecer as propostas e as dúvidas apresentadas no conselho municipal de educação para alterar o regimento;
- Conhecer as diferenças nos regimentos dos diversos conselhos municipais de educação com referência ao regimento tipo da ANMP.

2.3- Expectativas e Papel desempenhado pelos diferentes representantes no CME

- Saber qual a importância atribuída pelo poder local (presidente da câmara, vereador da educação, presidente da assembleia municipal, representante dos presidentes das juntas de freguesia) ao conselho municipal de educação;
- Saber qual a importância atribuída pelo poder local à participação dos diferentes parceiros no CME;
- Saber qual a importância atribuída pelos representantes ao CME.

2.4- Funcionamento e actividades desenvolvidas nos conselhos municipais de educação

- Conhecer a regularidade de funcionamento do CME;
- Conhecer as informações, propostas, projectos, pareceres, preocupações apresentadas pela câmara municipal ao CME para conhecimento, debate e/ou aprovação;
- Conhecer as informações, propostas, projectos, preocupações pelos representantes no CME, à câmara municipal e à DREL;
- Saber que entidades externas foram convidadas a participar nas reuniões do CME e sobre que matérias intervieram;
- Saber que grupos de trabalho foram constituídos e quais os assuntos que trataram;
- Conhecer as discordâncias/conflitos/constrangimentos/críticas surgidas no CME;
- Conhecer o papel do Director Regional de Educação no CME;
- Conhecer o modo como os diferentes representantes se relacionam dentro das suas organizações.

3- Opções Metodológicas

O foco da investigação incidiu sobre as dinâmicas que nortearam a constituição dos Conselhos Municipais de Educação e aspectos diversos relacionados com o seu funcionamento e influência na política educativa do Município. Para N. Afonso (2005), "(...) os estudos extensivos surgem associados a processos de decisão política, a propósito da avaliação de reformas ou medidas legislativas específicas"(64).

Podemos considerar este estudo como sendo um estudo de média escala, uma vez que abordou uma amostra dos Conselhos Municipais de Educação da Grande Área Metropolitana de Lisboa, que é constituída por 18 Concelhos. Não foi utilizada nenhuma técnica de amostragem, uma vez que ficou previamente decidido qual a amostra do estudo, ou seja, a selecção da amostra foi *deliberada*.

A metodologia adoptada neste estudo é de natureza qualitativa, tendo por base o paradigma interpretativo, em que as fontes dos dados são os documentos produzidos no âmbito das Reuniões dos CME e os normativos legais responsáveis pelo enquadramento legal deste órgão. O paradigma qualitativo pode ser caracterizado pelo seu interesse em compreender o comportamento humano, subjectivo, numa perspectiva do interior e, principalmente, orientado para o processo. De acordo com as questões colocadas, pretende-se que o produto do estudo tenha uma natureza descritiva e interpretativa.

Estes mesmos autores apresentam uma caracterização deste paradigma de investigação, salientando cinco características:

A fonte de dados é o ambiente natural, sendo o investigador o principal instrumento da sua recolha;

A investigação qualitativa é descritiva, os resultados escritos da investigação contêm citações feitas com base nos dados para ilustrar a apresentação;

Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelos processos do que pelos resultados;

Os dados tendem a ser analisados de forma indutiva, ou seja, os investigadores qualitativos não recolhem dados com o objectivo de confirmar uma determinada hipótese construída previamente;

As perspectivas dos participantes são especialmente tidas em conta (Bogdan e Biklen, 1994: 50).

A presente investigação apresenta todas as características apontadas. Os dados recolhidos forneceram as necessárias citações para ilustrar e consubstanciar a apresentação dos resultados, na linha de Bogdan e Biklen (1994): *"A palavra escrita assume particular importância na abordagem qualitativa, tanto para o registo dos dados como para a disseminação dos resultados"*(:49).

No que concerne às questões metodológicas que nortearam esta investigação, tivemos em linha de conta os pressupostos teóricos inerentes à epistemologia das ciências sociais e à metodologia de investigação em educação, procurando não abdicar de atribuir à teoria a sua função de comando (Almeida & Pinto, 1995: 88).

Partindo do pressuposto de que "a ciência é uma representação, intelectualmente construída, da realidade"(Silva & Pinto, 1986: 119), consideramos a necessidade de uma vigilância crítica permanente. Partilhamos a noção de que o investigador não é um profissional qualquer. Como principal recurso da investigação, este deve basear-se em teorias e resultados de anteriores pesquisas, que actuam como um pano-de-fundo e fornecem orientações para dirigir o estudo, pois "os factos nunca falam por si próprios"(Bogdan & Biklen, 1994: 298).

3.1- As técnicas de recolha e tratamento da informação

A recolha de dados foi efectuada através de pedido escrito (carta) dirigida aos Srs. Vereadores da Educação dos Municípios da amostra seleccionada (Anexo1). Houve um contacto prévio através de telefone que enunciava os

objectivos do estudo e o pedido para disponibilizarem os documentos dos CME (Actas, Regimentos, Pareceres, etc.). Sendo um estudo de natureza descritiva e interpretativa, irá proceder-se à construção de uma narrativa ou descrição de factos que ocorreram e que foram identificados a partir de material empírico relevante. O estudo foi conceptualizado a partir de informação de natureza qualitativa (Actas dos Concelhos Municipais de Educação e Normativos legais) (N. Afonso, 2005: 43)

«Os dados recolhidos são designados por qualitativos, o que significa ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico. As questões a investigar não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, sendo, outras sim, formuladas com o objectivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e em contexto natural» (Bogdan e Blikem, 1994: 16).

No que diz respeito à recolha de dados, a técnica privilegiada foi a pesquisa documental. Esta técnica consiste na utilização de informação existente em documentos anteriormente elaborados, com o objectivo de obter dados relevantes para responder às questões de investigação. (N. Afonso, 2005: 88).

Para Ludke e André (1986), a análise documental constitui uma técnica de pesquisa valiosa para a análise de dados qualitativos, pois permite, além de desvendar aspectos novos de um tema ou problema.

3.1.1- Análise documental

A análise dos dados é um processo de compreensão e sistematização da informação recolhida através dos instrumentos utilizados. A análise de documentos, seguida nesta investigação, foi utilizada na perspectiva de ser o método de pesquisa central e exclusivo e, neste caso, os documentos são o alvo de estudo por si próprio (Bell, 1993).

A abordagem do tipo "análise documental" implica que clarifiquemos alguns

conceitos como “dado”, “documento” e “análise”:

Dado – “Um dado suporta uma informação sobre a realidade, implica uma elaboração conceptual dessa informação e o modo de expressá-la que possibilite a sua conservação e comunicação”(Flores, 1994: 16).

Documento – define-se como sendo uma impressão deixada num objecto físico por um ser humano, podendo apresentar-se sob diversas formas: fotografias, filmes, diapositivos, cartas, actas, etc, (Bell, 1993).

Análise – na investigação educacional, de uma forma geral, consiste na detecção de unidades de significado num texto e no estudo das relações entre elas e em relação ao todo (Flores, 1994).

Relacionando estes três conceitos, podemos afirmar que os documentos são fontes de dados em bruto para o investigador e a sua análise implica um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas a partir dos mesmos com a finalidade de lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação (Flores, 1994).

Os documentos sobre os quais incidiu o estudo podem ser classificados como documentos oficiais: actas dos Conselhos Municipais de Educação da área metropolitana de Lisboa. Tuckman (1994) explica detalhadamente o significado e importância deste tipo de documentos para a investigação qualitativa:

“As actas (...) são descrições, por escrito, das acções consideradas e realizadas durante uma reunião. Constituem, normalmente um registo oficial de todas as transacções e procedimentos feitos pelo conjunto dos membros da organização que promoveu o encontro. Contêm o relatório de todas as propostas de acção e itens em discussão e o carácter dessas propostas. Indicam também quais os participantes da reunião que puseram à discussão propostas específicas”(522).

Uma das vantagens da pesquisa documental é que não envolve o contacto directo com os sujeitos investigados evitando problemas de qualidade resultantes das pessoas saberem que estão a ser estudadas (Lee, 2003: 15; in N. Afonso, 2005: 88, 89). Por outro lado, permite evitar o recurso abusivo às sondagens e aos inquéritos por questionários (Quivy e Campenhoudt, 2003). No entanto, este tipo de pesquisa também envolve algumas limitações, sendo as principais, os

documentos não conterem toda a informação detalhada e a dificuldade de acesso aos mesmos.

Os resultados obtidos e o modo como foram recolhidos condicionaram principalmente o seu tratamento a técnicas qualitativas. Dadas as características dos documentos – Actas dos Conselhos Municipais de Educação, foram tratados seguindo uma metodologia de análise de conteúdo (Bardin, 2004) - Anexo VI, que procurou agrupar significações, tornando-se crucial para a descrição e compreensão da realidade.

Para Bardin (2004), a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens”. (:37)

A análise efectuada através de categorias temáticas procura encontrar um conjunto de significações que o codificador detecta por meio de indicadores que lhe estão ligados. Codificar ou caracterizar um segmento é colocá-lo numa das classes de equivalências definidas, a partir das significações, em função do julgamento do codificador, o que exige qualidades psicológicas complementares como a fineza, a sensibilidade, a flexibilidade, por parte do codificador para apreender o que é significativo para a investigação (Bardin, 2004). Como referido, a análise categorial escolhida foi a temática, tendo as categorias sido construídas à medida que os temas foram emergindo do texto. Para classificar os elementos em categorias foi preciso identificar o que eles têm em comum, permitindo o seu agrupamento. Este tipo de classificação denomina-se de análise categorial.

N. Afonso considera que a avaliação da qualidade dos dados obedece, principalmente, a três critérios: fidedignidade, validade e representatividade. O critério da fidedignidade refere-se à qualidade externa dos dados, ou seja, à garantia de que os dados se referem a informação efectivamente recolhida e não foram “fabricados”. A validade dos dados consiste na sua qualidade interna, ou seja, refere-se à sua pertinência em relação ao questionamento da realidade

empírica resultante do design do estudo. Este critério avalia a efectiva relevância da informação produzida em relação ao conhecimento que se pretende produzir. O terceiro critério de avaliação da qualidade dos dados consiste na sua representatividade, ou seja, na garantia de que os sujeitos envolvidos e os contextos seleccionados representam o conjunto dos sujeitos e dos contextos a que a pesquisa se refere (N. Afonso, 2005: 112, 113). Este mesmo autor considera que o tratamento da informação qualitativa é um processo ambíguo, moroso e reflexivo, que se concretiza numa lógica de crescimento e aperfeiçoamento. (N. Afonso, 2005: 118)

De acordo com Bardin (2004), a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género. Deste modo, a análise de conteúdo categorial é alcançada por operações de desagregação do texto em unidades, em categorias, segundo agrupamentos analógicos, e caracteriza-se por um processo estrutural que classifica os elementos, segundo a investigação sobre o que cada um deles tem em comum. Ou seja, as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo) sob um título genérico, em razão dos caracteres comuns apresentados por estes elementos. A categorização tem como primeiro objectivo fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos. As inferências finais são efectuadas a partir do material reconstruído. Através das relações entre as categorias, e de suas interpretações, é possível desenvolver explicações e afirmativas (proposições).

Tendo em conta os aspectos metodológicos da análise de conteúdo, os dados, depois de recolhidos, foram sujeitos aos seguintes procedimentos: organização dos dados, criação de categorias e codificação. A organização dos dados foi realizada recorrendo a programa informático de processamento de texto que permitiu a organização dos dados de modo a que a sua consulta fosse facilitada. Ao mesmo tempo que procedíamos à organização dos dados inseríamos "notas" nas situações consideradas mais pertinentes para a

investigação.

Muitas leituras depois, foi iniciado o processo de categorização, ou seja, de criação de categorias de significação, resultantes da interpenetração entre a contextualização teórica do estudo e da própria leitura dos dados recolhidos. Estas categorias apresentam diferentes níveis de abrangência, ou seja, existem categorias mais amplas que abrangem categorias mais específicas. Como o volume de informação era bastante elevado, a categorização foi um processo moroso, sujeito a adaptações e aperfeiçoamentos sucessivos.

Através da codificação foi atribuído um código a cada categoria e todo o material empírico previamente recolhido foi codificado de modo a facilitar a identificação de relações lógicas que permitam produzir e testar as diversas interpretações (Anexo V).

Capítulo IV- Análise e apresentação de resultados

1- Constituição dos Conselhos Municipais de Educação

1.1- Processo de constituição dos Conselhos Municipais de Educação.

O Decreto-Lei n.º 7/2003 no seu artigo 23.º concede às câmaras municipais o prazo de 90 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma, para estas adoptarem as providências necessárias à criação e início de funcionamento dos conselhos municipais de educação. Por outro lado 60 dias são o prazo concedido para as estruturas representadas nos conselhos municipais de educação indicarem às câmaras municipais os seus representantes. O Decreto-Lei consagra ainda no n.º 3 do artigo 23.º a possibilidade de “Os conselhos locais de educação que se encontrem constituídos na data da entrada em vigor do presente diploma devem adequar a sua composição e funcionamento ao que no mesmo se prevê quanto à composição e funcionamento dos conselhos municipais de educação”.

O artigo 30.º consagra a produção de efeitos do presente diploma a partir de 1 de Janeiro de 2003, pelo que as estruturas representadas no CME deveriam indicar os seus representantes às câmaras municipais até ao início do mês de Março de 2003 e estas deveriam adoptar as providências necessárias à criação e início de funcionamento dos conselhos municipais de educação até ao início do mês de Abril de 2003.

Pela análise das actas verificamos que dos 18 concelhos que constituem a Grande Área Metropolitana de Lisboa, apenas 13 implementaram os Conselhos Municipais de Educação, no período em que decorre o presente estudo (Janeiro 2003/Octubro 2005).

Esta constituição foi faseada ao longo destes dois anos. No ano de 2003,

foram constituídos 5 conselhos: Amadora, Mafra, Odivelas, Cascais e Oeiras. Em 2004 constituíram-se os conselhos de: Loures, Montijo, Setúbal, Palmela, Sesimbra, Vila Franca Xira e Sintra. No ano de 2005 coube a vez ao conselho municipal de educação do Seixal.

Os concelhos de Almada, Barreiro, Lisboa e Moita não implementaram os CME (Anexo II). O concelho de Alcochete implementou o CME em 20/12/05, estando assim fora do âmbito deste estudo. Como referido na contextualização teórica, os Municípios manifestaram algum receio na implementação deste órgão, uma vez que descentraliza mais competências em matéria de educação, podendo implicar a necessidade de afectar recursos financeiros, já bastante sobrecarregados.

O Município de Almada não implementou por opção própria o conselho municipal de educação. Os vereadores da educação das câmaras da área metropolitana de Lisboa, da análise que elaboraram sobre o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, e a que chamaram "Documento de Reflexão" entre outros considerandos sobre o conselho municipal de educação, solicitaram o alargamento do prazo para a constituição dos conselhos municipais de educação, para que o governo pudesse dar resposta às dúvidas solicitadas no seu "Documento de Reflexão".

Ancorada nesta posição, que foi ratificada por unanimidade pelos presidentes de câmara da Junta Metropolitana de Lisboa, a Câmara Municipal de Almada aprovou na reunião pública do executivo municipal de 16 de Abril de 2003 a "suspensão de todos os procedimentos e diligências necessários à constituição do Conselho Municipal".

Esta decisão da câmara municipal foi ratificada pela assembleia municipal, que em sessão realizada a 21 de Abril de 2003, aprovou por unanimidade uma moção/deliberação, onde reitera a posição da câmara, por não existirem as condições mínimas indispensáveis à instalação e início de funcionamento do conselho municipal de educação.

O diploma foi avocado à Assembleia da República por iniciativa do grupo

parlamentar do PCP, mas da discussão na especialidade, que resultou na Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto, não contemplou todas as reivindicações contidas no Documento de Reflexão, nem suspendeu o prazo de constituição dos conselhos municipais de educação. À data da realização deste trabalho, a câmara municipal de Almada não tinha constituído o seu conselho municipal de Educação.

1.2- Procedimentos utilizados pelas câmaras municipais para a instalação do CME

O Decreto-Lei nº 7/2003 confere à câmara municipal, não só a responsabilidade pela promoção da instalação do conselho municipal de educação, como também a presidência por inerência de funções ao seu presidente ou, em sua substituição, ao vereador responsável pela educação, retirando ao órgão, qualquer processo electivo entre os seus membros.

Ficam assim entregues ao presidente da câmara municipal ou ao seu substituto legal a representação do Conselho, a convocação e direcção das suas reuniões e a execução das suas decisões. O diploma não consagra todavia o modo de concretização da representatividade dos seus membros, o que por si constitui uma dificuldade acrescida para a sua instalação pelas câmaras municipais.

Para constituírem os conselhos municipais de educação as câmaras municipais utilizaram o mesmo procedimento. Para os representantes dos serviços do poder central (Forças de Segurança, Segurança Social, Serviços de Saúde) oficiaram os respectivos serviços centrais para que estes indicassem quem os representaria. Para os restantes representantes, as câmaras municipais promoveram reuniões parcelares com os estabelecimentos de educação do ensino da rede pública e privada, com as instituições de ensino superior público e privado, com as associações de pais e encarregados de educação, com as associações de estudantes e com as instituições particulares de solidariedade social. As reuniões com as entidades privadas foram promovidas sempre que

estas entidades existissem nos respectivos concelhos. Este procedimento foi plasmado nas respectivas actas, de que apresentamos o seguinte extracto:

“Para encontrar os representantes no Conselho Municipal de Educação, a Divisão de Educação promoveu reuniões com os Estabelecimentos de Educação e de Ensino Básico, Secundário e Superior privados, Instituições Particulares de Solidariedade Social com actividade na área da Educação, Associações de Pais e Encarregados de Educação, Jardins de Infância da rede pública, Escolas do Ensino Básico públicas, Escolas do Ensino Secundário públicas e Associações de Estudantes. Nestas reuniões, foram eleitos pelos seus pares os representantes das diferentes estruturas, à excepção das Associações de Estudantes que não se fizeram representar na reunião para que foram convocadas. Foram ainda oficiados, para indicarem os seus representantes, o Ministério da Administração Interna, a Secretaria de Estado da Segurança Social e a Sub-Região da Saúde de Lisboa”. (1.1.2, CMEODIVELAS, acta n.º 10, 26/07/05)

As câmaras municipais foram, realmente, o motor da constituição dos conselhos municipais de educação, desdobrando-se em reuniões com todos os intervenientes, mas não fica claro pela análise das actas, como podem ter sido eleitos nas reuniões, os respectivos representantes. O que não verificamos na investigação é que a DREL tenha procedido à nomeação de docentes, apesar do diploma regulamentador assim o prever.

Relativamente ao processo que levou à eleição dos diferentes representantes, as actas não referem se houve candidaturas ou listas, se o processo de eleição foi divulgado por todos os estabelecimentos de ensino, os prazos, se houve mais do que uma lista, etc.

A tarefa foi simplificada quando no respectivo concelho apenas existia uma entidade, quer se tratasse de uma associação de estudantes, de associação de pais e encarregados de educação ou até uma instituição de ensino privado. Para exemplificar o assunto, podemos verificar que nos concelhos onde apenas existia uma associação, neste caso a de estudantes, a escolha foi automática:

“No que diz respeito à escolha do representante das associações de estudantes (alínea h) do ponto 2, artigo 5º) ficou automaticamente designado, uma vez que só existe no Concelho a Associação de Estudantes da Escola Básica 2.3+S Michel Giacometti”. (1.1.4, CMESESSIMBRA, acta n.º 1, 29/03/03)

A existência de duas ou mais associações de ensino privado no mesmo concelho, também não constituiu óbice para a escolha dos respectivos representantes, pois neste caso as instituições resolveram entre si o problema da representação, tal como explanado no extracto da acta :

“A Vereadora da Educação apresentou à Assembleia os pedidos de alteração dos representantes das instituições de Ensino Superior Público e dos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário Privados. No caso do Ensino Superior foi proposto, por acordo entre os dois estabelecimentos de ensino existentes no Concelho a substituição do representante da Academia Militar pelo representante da Escola Superior de Teatro e Cinema.”. (1.1.5, CMEAMADORA, acta n.º 4, 01/04/04)

O Decreto-Lei n.º 7/2003 não previu na composição dos CME a participação dos presidentes de junta de freguesia. As juntas de freguesia têm competências próprias na educação e a maioria têm igualmente competências delegadas pelas câmaras municipais. Cientes desta importância do papel das juntas de freguesia no processo educativo local, as câmaras municipais, através da Junta Metropolitana solicitaram à tutela (Ministério da Educação) a alteração desta situação, como se pode constatar na seguinte citação:

“Referiu a Sra. Vereadora que, tendo sido feitas diversas considerações em relação ao Decreto-Lei 7/2003, este mereceu diversos debates na Comissão Concelhia de Educação e, no entendimento geral, a representação do corpo docente é limitativa e redutora bem como a falta de representação das Juntas de Freguesia, parceiros importantes dos estabelecimentos de ensino e da Autarquia, e nas quais esta delegou diversas competências na área da educação. Foram dirigidas diversas questões ao Ministério da Educação para que fosse ampliada a representatividade do corpo docente e das Juntas de Freguesia (...).”(1.1.8, CMESESSIMBRA, acta n.º 1, 29/03/03)

A investigação mostrou que nos conselhos municipais de educação entretanto constituídos, as respectivas câmaras municipais propuseram que se convidasse os presidentes de junta de freguesia, para participarem nas reuniões do CME, embora sem direito de voto. Nos conselhos municipais onde a proposta foi feita, esta mereceu a aprovação de todos os representantes:

"A Vereadora disse ser favorável à ideia do Conselho deliberar no sentido de convidar os presidentes de juntas, propondo à consideração da Assembleia o convite aos referidos presidentes para participação nos trabalhos, ainda que sem direito de voto. Posto o assunto a votação foi decidida por unanimidade convidar os presidentes de Junta de Freguesia para participarem em futuras reuniões do Conselho". (1.1.9, CMEAMADORA, acta n.º 1, 26/05/03)

A alteração legislativa (Lei n.º 41/2003) que introduziu na composição do CME o presidente de junta de freguesia eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho, apenas aconteceu em Agosto de 2003 e os conselhos municipais de educação adaptaram essa alteração legislativa:

"(...) Assim, e com base nos diversos ofícios e nas várias diligências efectuadas junto do Ministério da Educação, em 22 de Agosto de 2003 foi publicada rectificação ao corpo inicial do Decreto-Lei 7/2003 onde se prevê a participação das Juntas de Freguesia, tendo ficado como representante das 3 Juntas de Freguesia do Concelho a Junta de Freguesia do Castelo". (1.1.11, CMESESSIMBRA, acta n.º 1, 29/03/03)

1.3- Dificuldades/problemas na constituição do CME

Não se revelou uma tarefa fácil para as diferentes câmaras municipais a articulação entre os vários serviços públicos representados no CME (segurança social, saúde, emprego e formação profissional, forças de segurança, área da juventude e do desporto) para constituírem os conselhos municipais de educação.

Segundo Machado(2005),

"(...) na hora de articulação da acção dos vários serviços públicos que operam nas diferentes áreas (segurança social, saúde, emprego e formação profissional, forças de segurança, área da juventude e do desporto) talvez haja excessiva ambição na exigência de capacidade de mobilização por parte do município. É certo que o diploma legal "obriga" estes serviços a fazerem-se "representar" no órgão, mas, não havendo interdependência funcional entre eles, a articulação da sua acção fica mais dependente das "boas vontades" dos actores e das lógicas de acção dos próprios serviços ou organismos que da capacidade do município. (: 222)

Tal como previsto por Machado, a principal dificuldade sentida pelas câmaras municipais prende-se com a articulação entre os vários serviços para a nomeação dos seus representantes. Outras dificuldades podem ser enumeradas

tais como as faltas dos representantes às reuniões do conselho municipal de educação, as alterações à comissão de serviço ou mudança de escola, a impossibilidade de encontrar um representante (caso das associações de estudantes).

Os representantes dos diferentes serviços pertencentes ao poder central, são nomeados pelos respectivos Ministérios ou Secretarias de Estado e não pelas estruturas desconcentradas, quando elas existem nos concelhos, como por exemplo o representante das forças de segurança depender da nomeação do Ministério da Administração Interna, ou o representante dos serviços de segurança social depender da nomeação do Secretário de Estado.

Algumas câmaras municipais, não obstante terem oficiado os serviços públicos para que estes indicassem os seus representantes, não obtiveram resposta, tendo que insistir para que os respectivos organismos se dignassem a indicar os seus representantes, tal como se pode ler na citação que se transcreve:

“A Sra. Presidente (...) lembrou que há dois elementos do Conselho que ainda não estão designados pelas entidades que irão representar, estando-se a referir concretamente à Saúde e à Juventude e Desporto, ainda que tivessem sido enviados ofícios de acordo com o artigo vigésimo terceiro do Decreto-Lei número sete, de dois mil e três, para que indicassem à Câmara o nome do seu representante, num prazo de sessenta dias mas como não o fizeram, haverá uma nova insistência nesse sentido”. (1.2.18, CMEOEIRAS, acta n.º1, 15/12/03)

Alguns conselhos municipais de educação tiveram muitas dificuldades para que o representante da segurança social estivesse presente, e essa dificuldade adveio de um factor externo ao conselho, como seja uma dificuldade imputada a uma mudança de governo, tal como se pode ler do extracto da acta que transcrevemos:

“Quanto ao representante da Segurança Social foram feitas várias diligências junto da Administração Central para a sua nomeação, tendo-se obtido a resposta de que à data não havia sido ainda nomeado pelo Governo o Secretário de Estado da Segurança Social e Emprego e que só após essa nomeação seria indicado o representante para este Conselho Municipal de Educação”. (1.2.17, CMEODIVELAS, acta n.º1, 28/11/03)

As forças de segurança são um elemento constituinte dos CME, consagrado no art.º 5.º, n.º2, l). Em Portugal existem duas forças de segurança, a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR). Estas forças de segurança têm uma distribuição urbana (PSP) e rural (GNR) e em alguns concelhos existe uma coabitação. Assim, quando da implementação do CME as câmaras municipais onde existem as duas forças de segurança sentiram alguma dificuldade sobre a sua convocação e manifestaram-na ao ministério da tutela, como se observa na seguinte citação de uma acta do CME:

"O Vereador (...) Informou que a Câmara Municipal pedira esclarecimentos ao senhor Ministro da Administração Interna, solicitando precisamente uma informação sobre quem representava as Forças de Segurança. A resposta obtida indicava que essa representação ficaria a cargo da Guarda Nacional Republicana". (1.2.19,CMEVFX, acta n.º 2, 27/ 04/ 04)

Apesar da resposta clarificadora do Ministério da Administração Interna, a câmara municipal manifestou a sua incomodidade por esta situação, e mesmo para a GNR a situação foi de algum desconforto, pois as forças policiais têm âmbitos de acção e realidades diferentes, tal como dá a conhecer o representante da GNR num conselho municipal de educação, cujo extrato da acta transcrevemos:

"(...) Sublinhou que existia uma outra força de segurança, a PSP, cujo âmbito de acção era distinto do da GNR e que nessa medida tinha um conhecimento de determinadas realidades muito distintas da sua enquanto elemento da GNR". (1.2.21,CMEVFX, acta n.º 2, 27/ 04/ 04)

A participação das associações de estudantes nos diferentes conselhos municipais de educação, revelou-se uma tarefa inglória. Mais do que a dificuldade da sua presença nas reuniões (a maioria só foi à reunião da tomada de posse), foi em alguns conselhos encontrar o representante ou mesmo promover o processo para a sua escolha, tal como se verifica pela leitura da citação extraída de uma acta, e que se transcreve:

“ O presidente deu conhecimento de mais uma tentativa para reunir com as Associações de Estudantes não tendo havido qualquer resposta por parte das Associações pelo que, o Conselho Municipal de Educação continua sem representante”. (1.2.4, CMEODIVELAS, acta n.º5 11/11/04)

A responsabilidade pela instalação do conselho municipal de educação é da competência da câmara municipal. Assim todos os contactos e diligências devem ser por si efectuados. Todavia a câmara municipal, uma vez instalado o conselho municipal de educação, adoptou diversas posturas para colmatar esta dificuldade. Umás vezes comprometeu-se perante o CME a solucionar o problema dos elementos em falta, outras vezes transferiu essa responsabilidade para o CME envolvendo-o nessa tarefa e, outras ainda, solicitou ao CME que delegasse na câmara essa obrigação, na pessoa do vereador da educação, tal como se demonstra pela citação extraída de uma acta e que se transcreve:

“O vereador apresentou uma proposta do CME delegar nele próprio a responsabilidade para resolver o problema das associações de estudantes”. (1.2.9, CMEODIVELAS, acta n.º2, 29/01/04)

A mudança de local de trabalho dos representantes foi ~~outras das~~ dificuldades com que as câmaras se depararam. Esta mudança, quer se trate de docentes, membros das forças de segurança ou até uma mudança de governo implicou sempre uma alteração nos respectivos representantes no conselho municipal de educação, com todos os constrangimentos associados a estas mudanças e à dificuldade inerente a que um órgão com estas características seja recomposto para poder funcionar.

“A Sr.ª Subcomissária deixou de representar as Forças de Segurança, por ter assumido novas funções, não tendo até ao momento o Município sido informado de quem a irá substituir”. (1.2.11, CMELOURES, acta n.º 4, 10/12/04)

As faltas às reuniões por parte de alguns representantes, foi outra das dificuldades que contribuiu para um funcionamento deficiente de alguns conselhos municipais de educação, não porque tenha colocado em perigo o quórum de funcionamento mas pela representatividade de alguns representantes, que

privaram os respectivos conselhos de informação importante para a tomada de soluções. O excerto de uma acta que transcrevemos, permite-nos ajuizar do melindre da situação:

“A vereadora elucidou que o Decreto-lei 7/2003 prevê que as faltas deverão ser justificadas. Como tal, na sequência das sucessivas faltas por parte do Centro de Emprego enviou-se um ofício a alertar que Regimento Interno (art. 7) prevê perda de mandato com apenas 2 faltas e que por força do Decreto-Lei 7/2003 o Centro de Emprego têm forçosamente que estar presente, mas, pelas faltas dadas, este já perdera o mandato”. (1.2.3, CMESESSIMBRA, acta n.º 3, 29/06/2004)

A lei não prevê na constituição do CME um limite temporal para o exercício do cargo. Todavia algumas câmaras propuseram que a representação no CME fosse anual, devido à mobilidade dos professores e para controlar de alguma maneira, as substituições, cujo processo poderia atrasar o funcionamento do conselho municipal de educação.

1.4- Dúvidas e propostas dos representantes sobre a constituição do conselho municipal de educação

A constituição do conselho municipal de educação fomentou um conjunto de dúvidas e de propostas por parte dos representantes nos diferentes conselhos municipais de educação. As dúvidas relacionam-se com aspectos formais de constituição do próprio conselho. Alguns representantes consideraram pertinente que se esclarecesse quem detinha a competência para dar posse aos representantes, se o Presidente da Câmara, se o Presidente da Assembleia Municipal.

As competências do conselho municipal de educação, principalmente as que relacionam com a análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino e as que se referem ao desempenho do pessoal docente e não docente suscitaram dúvidas nos representantes que questionaram a sua exequibilidade, como se pode observar na citação seguinte:

"A vereadora disse que as competências atribuídas pelo Decreto-Lei 7/ 2003 não estão em condições de ser exercidas por um órgão com as características deste Conselho. Citou, a propósito, as avaliações do Pessoal Docente e dos Projectos Educativos de Escola regulamentados pelo Decreto-Lei 115 – A/98 que não foi revogado". (1.3.1,CMEAMADORA, acta n.º 1, 26/05/03)

A forma de indicação dos representantes gerou algumas dúvidas nos conselhos municipais de educação que se constituíram antes da alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003. A elaboração dos pareceres, propostas e recomendações pelo conselho, foi outra dúvida suscitada em alguns conselhos, com os representantes a proporem que os mesmos fossem elaborados por um membro designado ou escolhido pelo Conselho. A fiscalização das deliberações e dos pareceres foi outra das dúvidas levantadas pelos representantes, que reproduzimos neste extracto da acta:

"O representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação, questionou o Conselho sobre a forma como irá ser fiscalizado o cumprimento das deliberações do Conselho". (1.3.2,CMEETÚBAL, acta n.º 1, 03/11/04)

A composição dos conselhos municipais de educação nunca foi consensual, porque não foi contemplado no diploma regulamentador, um conjunto de actores que também participam no processo educativo, tais como o movimento associativo, as empresas de transporte, o ensino especial, o ensino recorrente e o pessoal não docente. Esta composição fixa do CME, que no entender de Pinhal não permite (2003)"(...) *atender às evidentes diferenças entre os tecidos educativos concelhios e às especificidades dos projectos educativos locais (...)*"(:101), e segundo Machado (2003) serve para "(...) *contrariar uma eventual tendência para uma constituição mais alargada que lhe poderia retirar alguma operacionalidade (...)*"(: 221), foi ultrapassada por alguns CME, pois o legislador deixou em aberto a possibilidade de serem convidadas a estar presentes nas reuniões do conselho municipal de educação personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise, talvez para obviar essa lacuna. A investigação mostrou que num conselho, a câmara propôs a representação do

Ensino Artístico e Profissional, tal como consta do extracto da acta que se transcreve:

"A Sr.^a Vereadora colocou à assembleia a questão da importância da Representação do Ensino Artístico e Profissional no Conselho Municipal de Educação, que foi aceite por unanimidade". (1.4.3,CMEETÚBAL, acta n.º 4, 13/04/05)

Esta foi igualmente a metodologia utilizada para colmatar a falha a não inclusão do representante do pessoal docente do 1.º ciclo e alguns conselhos municipais de educação incluíram, na sua composição, um docente deste nível de ensino. Esta proposta comum a alguns conselhos, foi vertida em acta, cujo extracto reproduzimos:

"A Senhora Presidente colocou à consideração a presença no Conselho de forma permanente da Directora da Escola do 1.º Ciclo da EB1 n.º 3 de Oeiras pois, como é sabido, na altura que se discutiu a constituição do Conselho Municipal de Educação na Assembleia Municipal, achou importante que o 1.º Ciclo estivesse também expressamente representado, situação que os Senhores deputados municipais acharam muito bem e após o resultado de uma eleição, foi nomeada a Directora da Escola do 1.º Ciclo da EB1 n.º 3 de Oeiras, a qual está presente hoje na sala para acompanhar os trabalhos de perto, como membro efectivo, situação a que ninguém se opôs". (1.4.1,CMEOEIRAS, acta n.º1, 15/12/03)

Como podemos constatar pela análise efectuada acerca da instalação do CME, as dificuldades foram generalizadas, sendo principalmente causadas pela deficiente regulamentação do legislador. Outro aspecto que importa referir é a "apatia" ou desinteresse com que alguns dos representantes encaram a sua representação neste órgão, referindo-se como exemplo os representantes das associações de estudantes que, normalmente, apenas participavam na primeira reunião da tomada de posse. Os próprios representantes dos docentes revelaram dificuldades em assegurar a sua presença assídua nas reuniões.

2- Regimento dos conselhos municipais de educação

2.1- Procedimentos utilizados pelas câmaras municipais para elaborar o regimento

O Decreto-Lei n.º 7/2003 estabelece no seu artigo 8.º as regras de funcionamento do CME através de regimento a aprovar pelo respectivo CME. No corpo do artigo são definidos de forma clara, o quórum de funcionamento, a validação das votações para deliberações com eficácia externa, a obrigatoriedade de participação dos seus membros nas matérias que dizem respeito às estruturas que representam e a metodologia a que deve obedecer a validação das actas.

A Associação Nacional dos Municípios Portugueses elaborou um regimento tipo e através da Circular 25/2003 de 17 de Fevereiro, enviou-o às câmaras municipais. Os documentos tipo têm a função de orientar, quando não se conhece ou não se sabe como elaborar um documento pela primeira vez. Pretende igualmente uniformizar para que, sobre o mesmo assunto, não haja grandes discrepâncias.

Da sua análise verificamos que a sua elaboração se centrou no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, com um corpo constituído por 19 artigos, onde para além do estipulado no art.º 8.º do mesmo diploma, define competências, composição e um conjunto de normas que regulam o funcionamento do órgão, mas sendo um documento tipo, ficam sempre em aberto a inclusão de novos artigos de acordo com a dinâmica que cada conselho pretenda implementar e respectiva metodologia de trabalho.

Importa verificar qual a metodologia que foi adoptada em cada conselho municipal de educação, para elaborar e aprovar o respectivo regimento. Sendo o regimento o documento que regula o funcionamento do conselho municipal de educação, seria expectável que fosse em sede de reunião do órgão que se discutisse a metodologia a seguir para elaborar o regimento.

Pela análise das actas constatamos que foram as câmaras municipais que

tomaram a iniciativa, em todos os conselhos municipais de educação, do processo de elaboração do regimento. Da análise das actas dos CME em estudo, constatamos que foram adoptados três tipos de procedimentos, de acordo com a vontade da Câmara:

Relativamente ao regimento da ANMP utilizaram dois procedimentos: ou apresentaram ao CME o regimento tipo enviado pela ANMP solicitando a colaboração dos representantes para a sua melhoria ou apresentaram o regimento tipo já com as alterações por si introduzidas, adaptando-o à realidade do concelho, tal como se infere do exemplo que seleccionamos das actas:

"A vereadora apresentou a proposta de Regimento Interno que foi distribuída. A proposta segue a par e passo a sugestão de Regimento-Tipo enviada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses com as necessárias adaptações à realidade do Concelho". (2.1.3,CMEAmadora, acta n.º 1, 26/05/03)

Outras câmaras municipais optaram por elaborar um regimento e apresentá-lo ao conselho municipal de educação para que os representantes apresentassem sugestões:

"O vereador solicitou ao Conselho sugestões relativamente ao documento em apreciação, que foi elaborado pela câmara". (2.1.4,CMELOURES, acta n.º 1, 29/04/04)

Outras câmaras optaram por deixar ao critério do conselho municipal de educação a elaboração do documento, mas controlaram sempre o processo. Propondo como metodologia para elaboração do regimento, a criação de um grupo de trabalho, adoptaram três procedimentos:

Apresentaram ao CME uma proposta de constituição de um grupo de trabalho para elaborar o regimento, e definiram a sua composição:

Ou apresentaram ao CME uma proposta de constituição de um grupo de trabalho para elaborar o regimento, propondo-se para o grupo de trabalho e solicitando ao CME outros elementos para o integrar:

"O Senhor Presidente sugeriu que se criasse uma Comissão para elaborar o Regimento. Essa Comissão deve ser composta por três membros, sendo um deles a Câmara Municipal de Mafra e solicitou dois voluntários para integrar a Comissão". (2.2.3, CMEMAFRA, acta n.º 2, 04/03/04)

Ou apresentaram ao CME uma proposta de constituição de um grupo de trabalho para elaborar o regimento, deixando à consideração do CME a sua composição. Perante a incapacidade do conselho em apresentar um proposta, a câmara adoptou a metodologia descrita em b).

"O Senhor Vereador mencionou a necessidade de constituir um grupo de trabalho que procedesse à elaboração de uma proposta de Regulamento e Regimento do Conselho Municipal de Educação. Questionou, seguidamente, a assembleia sobre se haveria alguma proposta para a constituição deste grupo. Não tendo sido apresentada qualquer proposta por parte da assembleia, foi, pelo Senhor Vereador apresentada a seguinte proposta: um elemento da Câmara Municipal, um elemento dos docentes, a ser eleito de entre os vários membros docentes da assembleia, o representante da Direcção Regional de Educação, um membro representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação, e o representante das Instituições Privadas de Solidariedade Social. A proposta apresentada pelo Senhor Vereador foi aceite por unanimidade". (2.2.4, CMEVFX, acta n.º 1, 03/02/04)

Da análise das actas podemos verificar que em todos os conselhos a elaboração do regimento foi sempre controlada pela câmara municipal, mesmo quando o conselho municipal de educação formou um grupo de trabalho. Todos os regimentos foram aprovados por unanimidade.

2.2- Propostas/dúvidas apresentadas no conselho municipal de educação para alterar o regimento

Em todos os conselhos municipais de educação os técnicos municipais foram a "muleta" das câmaras e dos respectivos presidentes ou dos vereadores, na apresentação e explicitação de todas as propostas. Em alguns foram mesmo os autores dos documentos apresentados, e o regimento não se furta a esta situação, tal como se pode verificar pelo extracto da acta que se transcreve:

“O vereador afirma que (...) na impossibilidade de estar presente a jurista da Câmara que elaborou esta proposta de regimento, sejam colocadas todas as questões relativamente a esta proposta de Regimento, sendo todas devidamente anotadas e registadas e, na próxima reunião do Conselho, será enviada uma proposta de regimento que as contemple, sendo pois desejável o debate nesta reunião e que todas as questões sejam colocadas; no entanto relativamente à questão colocada referente às áreas vocacionais, lamenta que infelizmente a representante da Direcção Regional de Educação de Lisboa se tenha visto impossibilitada de estar presente para que esta questão fosse melhor debatida”.
(2.3.1.CMELOURES, acta n.º1, 29/04/04)

Os regimentos apresentados nos diferentes conselhos municipais de educação elaborados pela câmara, por um grupo de trabalho ou mesmo o regimento tipo da ANMP, geraram por parte dos diferentes representantes, um conjunto de questões, dúvidas e até propostas de alteração. Os intervenientes foram os vereadores, os representantes do pessoal docente do ensino básico público, os representantes do pessoal docente do ensino secundário público, o representante do director regional de educação, os representantes das associações de pais e encarregados de educação e os representantes das IPSS. Da análise efectuada às actas dos CME's descrevemos, a seguir, as principais propostas apresentadas e as dúvidas mais pertinentes: a duração do mandato; a explicitação sobre a existência de suplentes; a metodologia de substituição dos membros do conselho e a legitimidade jurídica sobre quem procede a essa substituição; a não definição do processo de selecção para alguns representantes e a ausência de metodologia para a substituição temporária; o regime de faltas e respectiva justificação e a ambiguidade entre os conceitos deliberar e aprovar, foram as dúvidas levantadas pelos representantes nos diferentes conselhos municipais de educação. Como podemos observar e era esperado, as dúvidas e propostas apresentadas prendem-se principalmente com questões administrativas/burocráticas.

Alguns representantes manifestaram receio pelo facto das competências do CME poderem colidir com competências de outros órgãos:

“O representante das associações de pais considera que relativamente ao artigo 4º, a questão das competências do Conselho analisar e apresentar pareceres, propostas e recomendações, é lógico que não colide com nada que vá contra outros

organismos que têm competências noutras áreas". (2.3.16, CMELOURES, Acta n.º1, 29/04/04)

Entre as dúvidas levantadas nos conselhos municipais de educação sobre o articulado dos respectivos regimentos, tomam relevância as questões suscitadas num conselho pela Sra. Directora Regional de Educação. O Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, estabelece no seu art.º 4.º, n.º3, a obrigatoriedade do representante do ministério da educação, leia-se, do director regional de educação ou do seu substituto, de "*apresentar, em cada reunião um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo*" no que respeita a um conjunto de competências sobre as quais o conselho deve emitir parecer tais como as referidas no ponto 2 do mesmo artigo e que se referem à análise do "*funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos*".

A representante da tutela e hierarquicamente tutora dos estabelecimentos do ensino básico e secundário público, assume a dificuldade da DREL em poder dar cumprimento ao consignado na legislação sobre as competências do CME, porque lhe parece que o exercício de tal competência, que obriga à obtenção de um conjunto de dados, pode colidir com a autonomia das escolas. Face a estas dificuldades propõe que os representantes façam uma reflexão sobre os artigos do regimento que consagra esta obrigação da DREL, tal como expresso no extracto da acta que transcrevemos:

"(...) a Senhora Directora Regional de Educação de Lisboa (...), solicitou que se procedesse a alguma reflexão conjunta relativamente aos pontos números 2 e 3. do artigo 2.º da Proposta de Regimento em aprovação, tal como sucedido já em outros Conselhos Municipais. A necessidade de introduzir esta reflexão prende-se com a dificuldade, assumida pela Direcção Regional, em cumprir na Intgra o disposto nos pontos referidos. Para além destes aspectos, existe o facto de que, pelo menos uma parte dos dados a apresentar, podem ser considerados do âmbito da autonomia de cada estabelecimento de ensino, não sendo reportados regularmente à DREL. Por exemplo a avaliação do desempenho do pessoal docente, que passa pela elaboração de relatórios de avaliação de desempenho para progressão na carreira, relatórios que são apreciados em sede de Conselho Pedagógico por uma Comissão

eleita para o efeito, permanecendo os resultados na Escola a não ser em situações de excepção, trata-se de uma matéria que pode considerar-se do foro interno de cada estabelecimento de ensino". (2.3.14, CMEODIVELAS, acta n.º 2, 29/01/04)

Esta questão demonstra uma certa desarticulação entre o articulado construído pelo legislador e a realidade concreta, uma vez que é a própria tutela a admitir incapacidade no cumprimento da lei. Mais curioso ainda é o facto da Sr.ª Directora Regional de Educação justificar tal incumprimento da lei com a defesa da autonomia da escola, quando todos sabemos que tal ideia de autonomia é uma utopia, pelo menos, face à legislação em vigor e às próprias práticas desenvolvidas pela tutela. A (muito pouca) autonomia que algumas escolas têm conseguido conquistar, deve-se fundamentalmente às denominadas "infidelidades normativas" (Lima, 1991) ou "autonomias clandestinas" (Barroso, 1996) que lhes permite contornar os normativos legais com alguma habilidade e criatividade, desenvolvendo mesmo algumas soluções/propostas/projectos que acabam posteriormente por ser objecto de regulamentação legal por parte da tutela.

Estas práticas que se iniciam como sendo "práticas ilegais" e, mais tarde, face aos resultados e sucesso obtido, acabam por ser objecto de normalização, são um fenómeno da gestão educacional que poderia ser objecto de um estudo mais aprofundado, de modo a quantificar e caracterizar através de uma metodologia científica este tipo de situações.

2.3- Diferenças nos regimentos dos diversos CME com referência ao regimento tipo da ANMP

Pretende-se que um regimento seja um documento normalizador do funcionamento de um determinado órgão. No sentido de analisar as diferenças existentes entre os regimentos dos diferentes CME, seguimos uma metodologia de análise documental onde agrupamos todas as diferenças encontradas nos diferentes regimentos face ao articulado recomendado no regimento tipo da ANMP.

O Decreto-Lei n.º 7/2003 estabelece no seu artigo 8.º as regras de funcionamento do CME através de regimento a aprovar pelo respectivo CME. No corpo do artigo são definidos de forma clara o quórum de funcionamento, a validação das votações para deliberações com eficácia externa, a obrigatoriedade de participação dos seus membros nas matérias que dizem respeito às estruturas que representam e a metodologia a que deve obedecer a validação das actas.

Apesar das indicações estabelecidas no diploma regulamentador para a elaboração de um eventual regimento, a ANMP através da Circular 25/2003 de 17 de Fevereiro, enviou às câmaras municipais um regimento tipo. Da sua análise verificamos que este regimento constituído por 19 artigos cumpre o essencial de um instrumento para regular o funcionamento de um órgão colegial, como é o conselho municipal de educação.

Importa pois avaliar como se comportaram os diferentes conselhos municipais de educação em estudo, na elaboração do instrumento que regula o seu funcionamento, até porque isso nos poderá fornecer uma indicação da importância que atribuem a este órgão.

A análise aos dados dos regimentos dos 13 conselhos municipais de educação quanto às diferenças de cada um, tomando por referência o regimento tipo da ANMP, permite-nos verificar que existem diferenças substanciais quanto aos membros suplentes, encargos financeiros, direitos e deveres, publicitação das deliberações, duração do mandato, organização do conselho municipal de educação, execução das deliberações, metodologia de representação, competências adicionais e modo de votação.

O regimento tipo da ANMP prevê a substituição dos membros, que por qualquer motivo tenham que abandonar o CME, mas não prevê a existência na altura da eleição ou da nomeação de um suplente. Pode parecer de somenos importância a existência de suplentes, mas a sua existência torna-se importante para suprir as faltas que por qualquer motivo acontecem e que pode colocar em risco a realização de reuniões de órgãos colegiais, sujeitos à existência de quórum, etc.

Constatamos que todos regimentos consagraram no seu articulado a possibilidade de substituição dos seus membros. O problema dos suplentes não se coloca quando exista mais do que um candidato à eleição, sendo que neste caso a substituição se fará pelo elemento que tiver obtido o maior número de votos, a seguir ao substituído, princípio contemplado no regimento de Setúbal, Amadora e Oeiras. No sentido de acautelar a existência de apenas uma candidatura, alguns regimentos recomendam a eleição e/ou indicação de suplentes, de acordo com a condição do representante.

"As entidades referidas nas alíneas f) a q) do ponto 1 indicarão um membro suplente que, nas ausências e impedimentos do respectivo membro efectivo, o substituirá". (2.4.6 Regimento CMEFIXAL, art.º3, n.º 2)

No caso do representante ser nomeado ou indicado, este problema não se coloca. Mas no caso dos representantes do pessoal docente, para se poder cumprir este quesito dos suplentes, obriga a que a eleição se faça por lista, caso haja apenas um candidato.

"Para os representantes referidos nas alíneas f), g), h), i), J) k) e 1) do ponto 1, art.º 30 serão eleitos 1 primeiro e 1 segundo suplentes". (2.4.1 Regimento CMEFIXAL, n.º 5)

Para que o CME possa actuar com isenção deveria ser dotado de autonomia administrativa e financeira. O Decreto-Lei n.º 7/2003 não prevê que a autarquia garanta infra-estruturas próprias para instalação e funcionamento do CME, apenas apoio logístico e administrativo (art.º 7.º, n.º3).

Constatamos que nos conselhos municipais estudados nenhum deles dispõe de espaço físico próprio. As reuniões realizaram-se em instalações municipais, nomeadamente no Salão dos Paços do Concelho (5), na sala de reuniões da Assembleia Municipal (2), auditórios municipais (5) e no caso do conselho municipal da Amadora, nas escolas. São locais apenas reservados a reuniões, desprovidos de equipamentos próprios, tais como fax, impressoras, computadores, telefones, etc., onde os diferentes representantes possam trabalhar e cumprir com eficiência as suas funções.

As sessões do CME acarretam custos não significativos para a câmara municipal. Estes custos resultam apenas do apoio logístico e administrativo (funcionários afectos às reuniões para elaborar as actas, fotocópias, etc.), pois a participação dos conselheiros no CME é graciosa, não acarretando encargos financeiros directos. Os funcionários que acompanham os trabalhos são funcionários da câmara.

O regimento tipo da ANMP espelha o plasmado no diploma que regulamenta o CME, ao atribuir o apoio logístico e administrativo necessário ao seu funcionamento às câmaras municipais, mas dois conselhos municipais de educação (Oeiras e Sintra) foram mais longe, ao prever encargos financeiros para o conselho municipal e educação e ao afectar esses encargos a dotação própria a inscrever no orçamento municipal.

“Os encargos financeiros resultantes do funcionamento do C.M.E.C.S., são suportados com dotação inscrita no orçamento da Câmara Municipal de Sintra”.
(2.4.8 Regimento CME SINTRA, art.º 20.º)

Os direitos e deveres dos membros dos órgãos colegiais, tais como o uso da palavra, a apresentação de propostas, a participação nas discussões, o modo de votação, as faltas, etc., estão normalmente plasmados nos instrumentos que regulam o funcionamento desses órgãos.

O regimento tipo da ANMP não prevê no seu articulado de forma explícita e autónoma esses princípios, mas em três dos conselhos municipais em estudo (Vila Franca de Xira, Oeiras e Mafra) os respectivos regimentos contemplam no seu articulado de forma bastante exhaustiva um conjunto de direitos e deveres para os seus membros.

“Constituem direitos dos membros do CMEVFX: 1. Solicitar às entidades competentes, através do Presidente ou do seu representante, informações consideradas pertinentes para os objectivos do CMEVFX; 2. Propor alterações ao Regimento Interno; 3. Propor a constituição de Grupos de Trabalho; 4. Participar nas discussões e votações; 5. Apresentar propostas, requerimentos, reclamações, protestos e declarações de voto; 6. Eleger e ser eleito para os Grupos de Trabalho”.
(2.4.9 Regimento CMEVFX, art.º 7º)

“Constituem deveres dos membros do CME: a) Comparecer e permanecer nas sessões do CME durante o período dos trabalhos de cada reunião; b) Solicitar à

Presidência, sempre que, por motivo de força maior, necessitem de se retirar no decurso das reuniões; c) Desempenharem os cargos e as funções para que sejam eleitos ou designados e a que se não hajam oportunamente escusado; d) Participar nas discussões e votações, se por lei, de tal não estiverem impedidos; e) Contribuir, com a sua diligência, para a eficácia e o prestígio dos trabalhos do Conselho Municipal de Educação". (2.4.11Regimento CMEMafra, n.º11º)

A publicitação das deliberações da actividade de qualquer órgão é um dos elementos que pode alargar o âmbito de conhecimento da sua actividade. Os órgãos municipais como a câmara municipal e a assembleia municipal publicitam as suas deliberações em boletim próprio e quando consideram importante o conhecimento das suas deliberações, recorrem aos órgãos de comunicação social local e nacional.

As deliberações do conselho municipal de educação, porquanto não tenham carácter vinculativo, não se vislumbra interesse na sua publicitação. A acontecer tal publicidade, alargará não só o âmbito de conhecimento da existência do conselho, como do seu trabalho. No nosso estudo detectamos dois conselhos cujos regimentos consagram expressamente em artigo próprio a publicitação das suas deliberações. É o caso do regimento do conselho municipal de Oeiras, onde se pode ler que,

"Sem prejuízo do disposto no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, poderá o Conselho propor ao Presidente da Câmara Municipal a publicação, através dos meios de comunicação fornecidos pela autarquia, das avaliações, recomendações, relatórios, pareceres ou quaisquer outros trabalhos que considerar relevantes em matérias da sua estrita competência". (2.4.15, Regimento, CMEOEIRAS, art.º 36º)

Não se limitando aos meios de comunicação internos da autarquia, o conselho municipal de Vila Franca de Xira, propõe mesmo a publicitação do seu trabalho, sempre que os assuntos analisados o justifiquem, em órgãos de comunicação social, vertendo tal pretensão no regimento:

"No final de cada reunião plenária o Presidente do CMEVFX ou o seu representante, podem elaborar um relato sucinto, sobre a ordem de trabalhos e a posição do CMEVFX sobre os assuntos analisados, o qual poderá ser divulgado aos órgãos de comunicação social, sempre que se justifique". (2.4.16, Regimento CMEVFX, art.º 23.º)

A duração do mandato está contemplada no regimento tipo do ANMP e limita-se ao mandato autárquico. Esta limitação encontra justificação na relevância que o diploma regulamentador do CME atribui ao poder local. Por integrar todos os representantes do poder local (presidente da câmara, presidente da assembleia municipal, presidente de junta) se não houvesse uma coincidência entre o mandato autárquico e o mandato do CME, poderia haver alguma conturbação nos serviços do órgão, motivado pela mudança dos actores políticos.

Este não foi todavia o entendimento de alguns conselhos municipais de educação, que consideram tempos de duração diferentes para os respectivos mandatos.

"Os membros do CMEVFX são designados pelo período de um ano escolar, renovável até ao limite de quatro anos escolares". (2.4.17 Regimento CMEVFX, art. 4.º, n.º1)

Outro conselho consagra no seu regimento que,

"Os membros do CMEEIXAL serão eleitos ou nomeados por três anos". (2.4.19 Regimento CMEEIXAL, art.º 6.º)

Apuramos ainda que o regimento do conselho municipal de Mafra admite tempos diferenciados para o mandato dos seus membros. Para os representantes políticos,

"O período do mandato do Presidente da Câmara Municipal, do Presidente da Assembleia Municipal, do Vereador responsável pela Educação, que assegura a substituição do Presidente, nas suas ausências e impedimentos e do representante da DREL é o correspondente a cada mandato autárquico". (2.4.20 Regimento CMEMAFRA, art.º5, n.º 1).

Para os restantes membros,

"O período do mandato dos restantes membros do CME é de um ano lectivo". (2.4.21 Regimento CMEMAFRA, art.º 5.º, n. 2)

A composição do conselho municipal de educação não é consensual. Além

de quem participa, importa garantir um número mínimo de representantes que atribua eficácia e um máximo que não comprometa a sua operacionalidade.

Em 10 conselhos municipais de educação o regimento aprovado adopta o formato normal de um órgão colegial. Funciona em plenário e é presidido por um presidente, a quem compete dirigir os trabalhos.

Em três conselhos municipais de educação (Oeiras, Vila Franca de Xira e Sintra), não foi esse o entendimento e por isso o formato para o seu funcionamento é diferente, assim como diferente é o modelo encontrado para o documento que regula o seu funcionamento.

O conselho municipal de educação de Oeiras, funciona em plenário, mas com uma mesa, composta por um Presidente, um Primeiro e um Segundo Secretários. A Presidência da Mesa pertence ao Presidente do Conselho.

"Os Secretários serão designados pelo Presidente entre membros ou não membros do Conselho". (2.4.28, Regimento CMEOEIRAS, art.º 11, n.º3)

Compatível com esta orgânica, o conselho municipal de educação de Oeiras elaborou um regulamento e um regimento. O Regimento traduz o conjunto de regras de funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

O conselho municipal de Sintra funciona em plenário, mas o seu regimento contempla a criação de uma comissão executiva.

"O funcionamento do CMEVFX é assegurado pelo Plenário e por uma Comissão Executiva constituída no âmbito daquele, cuja presidência segue o estabelecido no artigo 6.º do presente regulamento".(2.4.22, Regimento do CMEVFX, art.º 9.º, n.º1)

A comissão executiva é composta por 5 pessoas (1 presidente, 2 vice-presidentes e dois vogais), cabendo a sua presidência ao presidente do órgão, ou ao seu representante, mas sobressai uma diferença, face ao regimento do conselho municipal da amadora. Neste último, o regimento atribui ao presidente a competência para nomear os secretários entre membros ou não membros do Conselho. O regimento do conselho municipal de Vila Franca de Xira define que,

"Os vice-presidentes e os vogais da comissão executiva são eleitos pelo CMEVFX, de entre os seus membros efectivos". (2.4.49, Regimento CMEVFX, art.º11, n.º3)

O regimento atribui competências à comissão executiva, mas pela sua análise as competências não colidem nem ultrapassam as do órgão, servindo apenas para operacionalizar o seu funcionamento. Como se pode verificar,

"À comissão executiva compete: a) Praticar os actos internos indispensáveis à organização e à dinamização das actividades do CMEVFX; b) Dirigir as reuniões do plenário do CMEVFX, através do Presidente ou do seu representante; c) Assegurar a execução das deliberações tomadas em reuniões plenárias do CMEVFX". (2.4.50, Regimento CMVFX, art.º11.º, n.º4)

Um outro conselho municipal de educação onde é possível encontrar diferenças no seu regimento, face ao regimento tipo da ANMP, é o de Sintra.

"O Conselho funciona em plenário e/ou em comissões especializadas, a título permanente ou eventual". (2.4.29, Regimento CMEINTRA, art.º 12.º, n.º1)

Este conselho apesar de funcionar em plenário, admite a possibilidade de funcionar através de comissões especializadas permanentes ou eventuais, que não substituem nem impedem a criação de grupos de trabalho, igualmente previstos no regimento. Foram assim criadas:

"a) Comissão Especializada de Apoio ao Desenvolvimento do Plano Anual de Actividades; b) Comissão Especializada de Acção Social Escolar; c) Comissão Especializada de Transportes Escolares."(2.4.32, Regimento CMEINTRA, art.º 12.º, n.º2)

O conselho municipal de educação tem sob a sua responsabilidade um grande leque de atribuições e competências na coordenação da política educativa, na articulação com os parceiros sociais e agentes educativos e deste seu trabalho resultará um conjunto de propostas que promovam padrões de eficiência e eficácia do sistema educativo local. A questão que se coloca é quem deve ser o responsável pela execução das propostas do conselho municipal de

educação? A ANMP ao elaborar o regimento tipo atribuiu essa responsabilidade ao presidente do órgão, até porque acumula essa função com a de presidente da câmara.

A análise dos regimentos dos conselhos municipais de educação em estudo mostrou que todos seguiram este cânone regimental, com excepção do regimento do conselho municipal de Setúbal. Este regimento considera que,

"O acompanhamento da execução das deliberações do conselho deve ser assegurado: a) Por um funcionário da autarquia que o presidente designar; b) Quem o Conselho deliberar". (2.4.36 Regimento CMESETÚBAL, art.º 15.º, n.º3)

O Decreto-Lei n.º 7/2003 no seu art.º 8.º, ao definir as regras de funcionamento do conselho municipal de educação que devem constar do seu regimento, consagra na alínea e) a obrigatoriedade dos seus membros participarem nas discussões e votações que de forma directa ou indirecta, envolvam as estruturas que representam.

Apesar do regimento tipo da ANMP não contemplar este princípio, todos os conselhos municipais de educação o contemplaram nos seus regimentos. A votação pode contemplar três formas: a favor, contra e abstenção, correspondendo esta última forma de votação a uma não assumpção de posição, face a um determinado assunto. Talvez para obviar este tipo de situação, no regimento do conselho municipal de educação de Oeiras,

"É proibida a abstenção de voto aos membros do Conselho, salvo os casos de impedimento previstos na lei". (2.4.37 Regimento CMEOEIRAS, art.º 26.º, n.º2)

As competências do conselho municipal de educação encontram-se definidas no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. O regimento tipo elaborado pela ANMP consagra num artigo essas competências.

As competências do conselho municipal de educação geraram por parte dos vereadores da educação dos municípios da GAML, o pedido à tutela de esclarecimentos e até de alteração, pois consideram os autarcas preocupante que o conselho municipal de educação tenha competência deliberativa, (art.º 4.º, n.º1),

manifestando a sua preferência para que o órgão se quedasse apenas pelo carácter consultivo.

Não foi esse o entendimento de cinco dos conselhos municipais de educação em estudo (Loures, Seixal, Sintra, Oeiras e Sesimbra) que inscreveram nos respectivos regimentos competências adicionais. É assim que o regimento do CME de Loures define que,

"Para além das competências previstas no artigo 4º do Decreto — Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, compete ainda ao CMEL, analisar e apresentar pareceres, propostas e recomendações sobre as questões educativas do Concelho, nomeadamente no que respeita a: a) Integração das escolas na comunidade e promoção do sucesso educativo; b) Níveis de sucesso escolar no âmbito do Concelho; c) Promoção de realização pessoal e cívica das crianças e jovens". (2.4.38 Regimento CMELOURES, art.º 4º)

Outros regimentos optaram por inscrever no seu articulado novas competências, permitindo que os conselhos municipais de educação possam pronunciar-se sobre investimentos na área da educação e sobre complementos educativos promovidos pela Câmara Municipal (Seixal) e celebrar protocolos visando sempre a melhoria no seu modo de funcionamento e da sua actuação junto da comunidade (Oeiras).

O acréscimo de mais funções leva mesmo a que o regimento do conselho municipal de educação de Sesimbra descreva no seu articulado de forma exhaustiva, objectivos estratégicos e objectivos específicos, alargando sobremaneira as responsabilidades do respectivo conselho municipal de educação, pois como se pode verificar, os objectivos específicos permitem:

" a) Contribuir para o planeamento da rede de estabelecimentos de ensino, propondo os estabelecimentos a criar, a substituir ou a suprimir, para proporcionar o acesso de todos aos níveis educativos e culturais que lhes permitam a realização pessoal e social; b) Analisar os problemas que afectam o percurso escolar dos alunos e propor medidas que melhorem o rendimento educativo, incluindo o incremento de acções compensatórias para corrigir as desigualdades; c) Sugerir convénios e acordos que melhorem a qualidade do ensino e promovam a divulgação e o respeito das diversas culturas; d) Debruçar-se sobre as decisões e normas municipais que afectem as escolas; e) Fomentar e acompanhar a construção do projecto educativo do concelho; f) Promover a adequação entre os parâmetros técnicos que venham a ser definidos para a elaboração da carta educativa ao contexto concelhio; j) Fazer recomendações no âmbito das prioridades dos investimentos na área da educação;

k) Debater temáticas relativas à educação ou com ela relacionadas". (2.4.46, Regimento CME^{Simbra}, art.º 1.º, n.º3)

O modo para encontrar os representantes no conselho municipal de educação, apesar de omissa no Decreto-Lei n.º 7/3003 de 15 de Janeiro (exceptuando os indicados pelos respectivos serviços ou inerência de funções), foi corrigido na Lei n.º 41/2003 de 22 de Agosto. Este novo normativo passou a explicitar o modo de escolha dos representantes dos docentes e do presidente da junta de freguesia. Nem o regimento tipo da ANMP, nem nenhum dos regimentos em análise fizeram verter para o seu articulado este procedimento, com excepção do regimento do conselho municipal do Seixal, que de uma forma exaustiva e pormenorizada, descreve artigo a artigo, a metodologia a utilizar pela câmara municipal para encontrar os diferentes representantes.

"Os representantes referidos nas alíneas f), g) e h) do ponto 1 do Art.º 3º serão eleitos pelos docentes que representam, em reunião convocada para o efeito pelo presidente do CME, de entre os professores do quadro de nomeação definitiva das escolas do concelho". (2.4.51, Regimento CME^{EIXAL}, n.º 1)

Trata-se de representantes do pessoal docente do ensino público dos diferentes níveis de ensino. Mas o relevante é que este regimento também define a metodologia para os representantes do ensino privado e das IPSS, definindo que os mesmos serão escolhidos através de acto eleitoral, aplicando a mesma metodologia às associações de pais e encarregados de educação e às associações de estudantes:

"Os representantes referidos nas alíneas j) e k) do ponto 1 do Art.º 3º serão eleitos em reunião, convocada para o efeito pelo presidente do CME, de entre os representantes das associações presentes na reunião acima referida". (2.4.53, Regimento CME^{EIXAL}, n.º 3)

A análise dos diferentes regimentos leva-nos ainda a constatar algumas diferenças relativamente ao regimento tipo da ANMP, que parecendo irrelevantes o não são. Senão vejamos:

A representação do conselho municipal de educação, omissa em todos os regimentos, foi inscrita no regimento do conselho municipal de educação de

Oeiras.

"Em reuniões de carácter externo, para as quais for solicitada a sua presença, cabe ao Presidente do CME, ou quem este designar como seu substituto, a função de representação". (2.4.31, Regimento CMEOEIRAS, art.º 33.º, n.2)

O regimento do conselho municipal de Oeiras e de Vila Franca de Xira, "obriga" o respectivo conselho ou a sua comissão executiva, a submeter ao plenário na última reunião ordinária de cada ano lectivo, para análise e aprovação, uma proposta de Plano de Actividades para o ano lectivo seguinte. Do mesmo modo o regimento do conselho municipal de Vila Franca de Xira "obriga":

"A Comissão Executiva submeterá à aprovação do plenário, na primeira reunião ordinária do CMEVFX de cada ano lectivo, o Relatório Anual de Actividades referente ao ano lectivo anterior". (2.4.35, Regimento CMEVFX, art.º 25.º)

A análise dos diversos regimentos internos dos CME em estudo, permite verificar que as diferenças não são muitas, antes pelo contrário, todos eles se aproximam do "documento tipo" elaborado pela ANMP. As diferenças mais salientes e que podem modificar por completo o funcionamento do órgão prendem-se com o modelo de organização do órgão que se pretende que seja colegial: organização em plenário com um presidente, como optou a maioria dos CME ou a organização em plenário mas com uma Comissão Executiva. Todas as outras diferenças podem ser consideradas divergências de pormenor que não têm grande influência sobre o funcionamento efectivo deste órgão colegial. Acrescentamos ainda que, qualquer que seja o seu modelo/regulamento de funcionamento, este órgão estará sempre limitado não sua acção, não pelo seu regimento mas sim pelo enquadramento normativo que lhe deu origem, pois só adquirirá eficiência/eficácia quando estivermos perante uma "verdadeira" municipalização do ensino.

3 - Papel desempenhado pelos representantes no CME e expectativas que apresentam em relação a este órgão

3.1- Importância atribuída pelo poder local ao CME

O Conselho Municipal de Educação foi apresentado pelo XV Governo Constitucional como um instrumento de descentralização da administração educativa. Enquanto instância de coordenação e de consulta, o conselho municipal de educação tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais, permitindo a transferência de competências na área da educação da administração central para as autarquias. Pese embora as competências e os objectivos definidos, as câmaras municipais posicionam-se face ao CME de forma diversa e atribuem-lhe uma importância de acordo com esse posicionamento.

Algumas câmaras municipais, fazendo uso da sua indiscutível legitimidade democrática, receiam que a actividade desenvolvida pelo CME possa ser um contra-poder e, por isso, apenas aceitam que este órgão tenha carácter consultivo. No "Documento de Reflexão sobre o Decreto-Lei n.º 7/2003" ao analisarem as competências do conselho municipal de educação, as câmaras municipais da GAML manifestaram "(...) *como preocupante a natureza deliberativa deste órgão, sendo aconselhável que a mesma se revestisse de carácter consultivo*". (:6)

Santos (2004) na mesma linha de pensamento diz que,

"(...) o que a edilidade parece temer, no fundo, é a capacidade reivindicativa deste órgão que em função da sua representatividade, se possa tornar incómodo para quem oriente esforços prioritariamente para a recondução das funções de poder (...)". (:191)

Os municípios evocam inúmeras vezes a sua condição de órgãos eleitos,

como justificação para não abrirem mão da partilha de poder ou submeterem-se às deliberações ou opiniões de órgãos ou estruturas não sufragadas. O modo como alguns municípios encaram o conselho municipal de educação, aceitando apenas que este tenha carácter consultivo, revela esta tendência e confirma o que sobre o mesmo assunto diz Santos (2004), pois esta atitude apenas reflecte incomodidade por quem detém o poder. Atente-se no extracto da acta, que reproduzimos e onde se pode verificar pelo discurso de um vereador, a defesa do carácter consultivo do CME, com base na legitimidade da câmara, sufragada pelo voto popular:

“O vereador salientou que este órgão é muito importante mas apenas ao nível de emissão de pareceres e não pode constituir-se como um contra poder, dado que o Executivo Camarário foi sufragado para deliberar em matéria de Educação. Referiu ainda que o órgão deverá ter um carácter apenas consultivo, que é valioso uma vez que integra elementos da saúde, da segurança social, do emprego, da educação da segurança”. (3.1.1,CMEMONTIJO, acta n.º 1, 16/02/04)

Não encontramos um discurso de unanimidade, no modo como as diferentes câmaras municipais perspectivam o conselho municipal de educação. Se por um lado o que prevalece é a atribuição do seu carácter consultivo, existem outros posicionamentos, que vão desde encararem o CME como uma evolução das estruturas concelhias de educação ou a uma evolução do conselho local de educação até considerarem o CME como mais um órgão de representação da comunidade:

“O Sr. Presidente da Câmara Municipal, na qualidade de Presidente do Conselho Municipal de Educação traduziu ainda a importância e o desafio da constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação, como mais um órgão de representação activa da Comunidade”. (3.1.3,CMEEIXAL, acta n.º 1, 11/04/05)

Extrapolando a partir de uma reflexão de Castilho (2002) em relação ao papel das escolas face ao movimento da globalização, consideramos que este órgão (CME) deve adquirir uma capacidade de reflexão global mas com acção local, tendo sempre presente a preservação da identidade do Concelho.

Algumas câmaras atribuem ao CME um papel relevante, conferindo ao órgão a capacidade para responsabilizar o poder local pelo seu desempenho na área educativa e ao mesmo tempo ser o seu interlocutor junto do poder central.

“O Sr. Presidente da Autarquia e Presidente da mesa referiu que a Câmara Municipal de Sesimbra tem orgulho em fazer parte desta parceria que constitui o Conselho Municipal de Educação, reforçando que é de todo o interesse a execução de um trabalho que permita não só responsabilizar a Administração Local pela execução do que lhe compete, como também reivindicar junto da Administração Central o que lhe compete e a que não dá resposta, ou resposta em tempo útil”. (3.1.4.CMESESSIMBRA, acta n.º 5, 05/01/05)

A citação que transcrevemos, retirada do preâmbulo do regimento de um conselho municipal de educação, ilustra a ideia subjacente ao diploma que o regulamenta. Este município valoriza o papel deste órgão, mas como a investigação mostra, esta posição não pode ser generalizada:

“(…) o Município do Seixal tem (...) substituindo a administração central em muitas áreas da sua competência(...) A criação do Conselho Municipal de Educação do Seixal surge então como consequência (...) pois toma-se fundamental a criação de um fórum legítimo para a discussão, reflexão, planificação e cooperação, que promova a actuação integrada dos vários agentes da comunidade educativa, participando todos eles na definição de linhas orientadoras da acção educativa, contribuindo assim para a consolidação de um Projecto Educativo Municipal”.(3.1.24,Preâmbulo do regimento do conselho municipal de educação do seixal)

A importância atribuída pelos municípios ao conselho municipal de educação pode, na nossa opinião, ser aferida pelo modo como encaram os seus pareceres na tomada de posição posterior pela câmara. As expectativas que se geraram com a regulamentação do conselho municipal de educação levaram Pinhal (2003) a pensar que “(…) *as suas intervenções tivessem um peso significativo no processo de tomada de decisão* (...)”.(:101)

Relativamente a esta questão as câmaras assumiram duas posições que parecendo diferentes se assemelham: ou consideraram que as deliberações tomadas pelo CME não vinculam a câmara, sublinhando assim o carácter consultivo; ou valorizando o conselho municipal de educação, tomam os seus

pareceres como um suporte e um legitimador para a decisão camarária:

"(...) O vereador esclarece que o próprio decreto-lei 7/2003 que criou os Conselhos Municipais de Educação os definiu como órgãos Consultivos; os documentos ora presentes, caso venham a merecer aprovação, poderão em sequência vir a ser deliberados em sede de reunião de Câmara, sendo um dos documentos que instrui o processo à Câmara a informação do parecer do Conselho Municipal de Educação, considerando por isso esse contributo como fundamental para ajudar no processo de decisão que na Câmara irá ocorrer, podendo tomá-lo mais consensual, não sendo porém tal facto obrigatório, mas um contributo muito importante em virtude das entidades aqui representadas". (3.1.9, CMELOURES, acta n.º 1, 29/04/04)

A importância conferida por algumas câmaras ao conselho municipal de educação, constatada pelo modo como estas valorizam os pareceres do órgão, é reforçada pelo exemplo que transcrevemos de um conselho, onde a câmara solicita autorização ao conselho para seguir um caminho diferente daquele que foi aprovado no conselho:

"O vereador começa por referir que no conselho municipal de Março foram aprovadas um conjunto de normas referente à área de apoio social escolar, é intenção da câmara solicitar ao conselho que lhe permita seguir um caminho diferente numa dessas medidas. Foram realizadas reuniões com os agrupamentos escolares do concelho com o objectivo de explicar a medida, e uma vez que a mesma não foi contestada, tendo aliás, sido vista como uma medida positiva, apresentamos aqui hoje um pedido de alteração dos procedimentos de funcionamento do apoio alimentar". (4.1.10, CMELOURES, acta n.º 7, 28/07/05)

As relações entre o poder central e as autarquias têm-se pautado por uma constante reivindicação por parte das últimas, pelo não cumprimento de compromissos assumidos e pela assumpção de perspectivas diferentes sobre os meios a transferir para dar cumprimento às competências descentralizadas. Segundo Pinhal (1977):

"Desejando corresponder às necessidades e anseios das populações que representam (...) os órgãos municipais acabam por precisar de intervir sobre todos os assuntos, (...) para exercerem pressão sobre quem tem poderes de decisórios (...) que muitas vezes não agem em conformidade com os desejos e necessidades locais". (:178)

Cansadas de desempenhar sozinhas este papel reivindicativo, as câmaras

municipais atribuem ao conselho municipal de educação um importante papel de órgão reivindicativo junto do poder central, instando inclusive o órgão a manifestar-se junto do Ministério da Educação, tal como se pode constatar pelo extracto da acta que se transcreve:

"A vereadora face aos diversos constrangimentos encontrados pela autarquia exorta o CME a assumir um papel mais activo "reforçou que o Conselho Municipal de Educação terá que ter uma função muito para além do lamento, mas tem que se ir manifestando junto dos serviços competentes do Ministério de Educação, reivindicando aquelas que são as condições necessárias e que estão inclusive salvaguardadas por lei, pelo que, será novamente importante oficiar o Ministério da Educação no sentido de se procurar encontrar soluções para estas dificuldades sentidas pelas escolas."(3.1.15,CMESESSIMBRA, acta n.º 4, 06/10/04)

Apesar de algumas câmaras considerarem que os conselhos municipais de educação apenas deveriam ter competências consultivas, a investigação mostrou que de uma maneira geral, em todos os conselhos municipais de educação, as câmaras face aos imensos e complexos problemas com que se debate no sistema educativo, não se rogam em solicitar ajuda, para encontrar soluções aos problemas que as afligem:

"Segundo a Senhora Presidente, a Câmara Municipal tem vindo a desenvolver esforços para melhorar a relação com todos os agentes, que pela actividade que desempenham e pelas responsabilidades que possuem nas diversas áreas, podem ajudar a Câmara Municipal a desenvolver políticas de educação. Prosseguiu a Senhora Presidente dizendo que a Câmara Municipal se via confrontada com muitos problemas, que abrangiam todas as áreas, para as quais era necessário encontrar respostas adequadas".(3.1.17,CMEVFX, acta n.º 1, 03/ 02/ 04)

A facilidade de comunicação entre os diferentes interlocutores do processo educativo, que pela primeira vez se podem reunir à mesma mesa e trocar informação, é apontada por algumas câmaras como o factor importante para a sua constituição.

Em jeito de balanço, algumas câmaras municipais de educação, manifestaram a sua desilusão pelo facto do conselho municipal de educação não ter atingido o seu objectivo primeiro, que é a construção de um projecto educativo local e ainda pelo facto de sentirem uma fraca participação dos outros

representantes.

"A Senhora Vereadora informou que (...) Quanto ao trabalho realizado, não foi possível desenvolver aquilo que parece ser o interesse fundamental do Conselho Municipal de Educação que é o de concretizar um projecto transversal, a nível concelhio. (...) O Conselho Municipal de Educação é um espaço onde o diálogo entre várias entidades é possível mas não se pode basear só no que a Câmara pode ou deve fazer". (3.2.8, CMECASCAIS, acta n.º9, 22/09/05)

Os CME, como órgãos "micro-reguladores" a um nível local, revelam algumas dificuldades, produzindo o que Barroso (2005) denomina de "efeito mosaico", uma vez que a sua regulação autónoma abre amplos espaços de liberdade a decisões locais, sendo importante encontrar soluções que garantam uma equidade às diferentes "micro-regulações locais" garantindo uma coerência ao nível da nação. Pela análise efectuada constatamos que o poder local atribui importância ao CME, na medida em que pretendem desenvolver um projecto educativo local, limitando a influência e normatização do poder central, sempre ávido de produzir normativos regulamentadores da vida nas escolas.

3.2- Importância atribuída pelo poder local à participação dos diferentes parceiros no CME.

Para além de se ter avaliado a importância que os municípios atribuem ao conselho municipal de educação, importa igualmente avaliar a importância que atribuem à participação dos diferentes representantes no conselho municipal de educação.

O Presidente da ANMP em discurso no seminário a 6 e 7 de Dezembro de 1994 do CNE em resposta ao Presidente do CNE que apelava a uma maior interligação entre os organismos regionais do Ministério da Educação e as autarquias, disse que "(...) *isso é extraordinariamente difícil porque nos é muitas vezes quase impossível contactar um Director Regional ou um elemento com responsabilidades nas Direcções Regionais.*" (: 26)

Apesar desta manifestação de desagrado pelo modo como as direcções

regionais se articulam com as câmaras, a investigação mostrou que a câmara municipal atribui uma grande importância à presença da DREL no CME, conferindo-lhe o estatuto de parceiro, e até atribuindo-lhe um papel regulador:

"Segundo o Senhor Vereador, a Direcção Regional de Educação de Lisboa era um parceiro que a Câmara Municipal queria privilegiar, existindo actualmente matérias que preocupavam as autarquias, e para as quais era fundamental o papel regulador da Direcção Regional". (3.2.2,CMEVFX, acta n.º 1, 03/02/04)

As câmaras municipais atribuem tanta importância à participação da direcção regional de educação, que a sua ausência é motivo de referência, e a alternância de quem substitui o director regional é igualmente vista com insatisfação, tal como registado no extracto da acta, que transcrevemos:

"A Sra. Vereadora começou por demonstrar a sua insatisfação relativamente ao facto do representante da DREL não ser sempre o mesmo a estar presente nestas reuniões". (3.2.4,CMESSESIMBRA, acta n.º 6, 29/03/05)

O mesmo se passa com os outros conselheiros que representam estruturas do poder central e com os quais a câmara têm necessidade de interagir para resolver questões que os conselheiros colocam, como se pode observar na seguinte citação:

"A Sr.ª Vereadora lamentou mais uma vez a ausência do Instituto do Emprego e Formação Profissional dado que muitas vezes surgem no decorrer das reuniões questões, cuja presença de um representante deste organismo poderia facilmente responder". (3.2.5,CMESSESIMBRA, acta n.º 5, 05/01/05)

As câmaras municipais valorizam tanto a participação dos outros representantes no conselho municipal de educação, que os incentivam a participar nas reuniões, a apresentarem propostas, a participarem nas suas iniciativas ou a prestarem informações sobre a sua área e este incentivo dirige-se principalmente para os representantes não ligados à educação, tal como se pode verificar pelo extracto da acta, que transcrevemos:

"A Vereadora da Educação apelou aos representantes neste Conselho de entidades não directamente ligadas à educação, no sentido de proporem o agendamento de assuntos ligados à saúde, segurança, solidariedade social, etc. que possam enriquecer o funcionamento deste Conselho". (4.15.2,CMEAMADORA, acta n.º 3, 02/10/03)

As câmaras municipais não se limitaram a incentivar os diferentes representantes a participarem activamente nas reuniões do conselho municipal de educação. Talvez para uma maior legitimação das propostas aprovadas perante a comunidade educativa, as câmaras incentivaram igualmente os diferentes representantes a discutirem os assuntos com os seus representados:

"A Senhora Vereadora disse que (...)é preciso que o Conselho Municipal de Educação, que é um órgão que põe muita gente de diferentes vertentes sentadas à mesma mesa, seja ágil. É preciso que os representantes tenham a noção de que são representantes de um outro grupo maior, que não estava presente. Por isso para além do trabalho que é vir ao Conselho Municipal de Educação, discutir, estar atento, é necessário que se encontrem com os seus pares para os pôr a par do que se passa, é uma maneira de darmos agilidade a um dinossauro. É difícil mexer um Conselho Municipal de Educação, mas temos que falar com quem nos elegeu". (3.2.7,CMECASCAIS, acta n.º3, 17/02/04)

3.3- Importância atribuída pelos representantes ao CME

Tal como investigamos a importância que as câmaras municipais atribuem ao conselho municipal de educação, importa verificar igualmente que importância atribui os diferentes representantes ao CME. Esta importância pode ser aferida pelas presenças e/ou ausências dos representantes às reuniões do órgão(Anexo III).

Ao analisarmos a assiduidade dos diversos representantes no CME pretendemos inferir da importância que os mesmos atribuem a este órgão, pois partimos do princípio que esta está directamente relacionada com o nível de assiduidade do indivíduo às reuniões.

A análise da assiduidade foi efectuada nos treze CME que serviram de base a este estudo. Depois de recolhida a informação das faltas dos representantes, decidimos excluir desta mesma análise um CME, em virtude de o

mesmo ter reunido uma única vez, não constituindo assim informação significativa. Foi efectuado um ligeiro tratamento estatístico, numa análise de estatística descritiva (frequências e médias) das faltas dadas pelos representantes, em cada CME e na sua totalidade.

A partir da análise efectuada constatamos que o Presidente da Câmara Municipal assume as funções de presidente do órgão apenas em 50% dos CME. Nos outros seis o Presidente toma posse e, de imediato, é o vereador que passa a exercer a sua função e a dirigir as reuniões. A média de presenças revela que a importância atribuída pelos Presidentes de Câmara a este órgão não é muito significativa em virtude da percentagem média do total de presenças ser de apenas 44,6%, como se pode observar no Quadro 18 (Anexo IV).

O Presidente da Assembleia Municipal também não revela grande interesse pelo CME, dada a baixa assiduidade às reuniões deste órgão, ainda com percentagem mais baixa que o Presidente (41,9%).

O Vereador da Educação é o representante com um nível mais elevado de presenças nas reuniões, revelando um interesse elevado pelo funcionamento do órgão. Normalmente, é o elemento dinamizador das reuniões, mesmo naquelas em que o Presidente se manteve em funções. Como referido, em 50% dos CME, o Presidente delegou a sua função de presidente deste órgão no seu vereador da câmara, transmitindo a ideia de que o CME deve ser dirigido e dinamizado por elementos com um grau elevado de especialização nos assuntos da educação.

A figura do Presidente da Junta de Freguesia é outro elemento com um nível de presenças nas reuniões bastante elevado (74,1%), revelando algum interesse pelo CME.

Se analisarmos a assiduidade do poder local, no seu conjunto, verificamos que as presenças superam os 50% o que demonstra que existe uma preocupação clara com o funcionamento deste órgão, talvez atribuída pela própria letra da lei, que incumbe o poder local como entidade organizadora e dinamizadora da implementação e funcionamento deste órgão.

As instituições de Ensino e as IPSS, nos CME onde estão representados,

revelaram níveis de assiduidade médios superiores a 50%, revelando que os seus representantes se interessam por este órgão. As instituições de ensino superior estão representadas apenas em alguns CME, revelando algum desinteresse das próprias instituições pelo CME.

São os Educadores e Professores os representantes mais interessados nos CME estando presentes em mais de 80% das reuniões. O pessoal docente do ensino básico público atinge a impressionante percentagem média de presenças de 91,6%, como podemos observar no Quadro 18 (Anexo IV). Uma explicação possível para este elevado interesse dos educadores e Professores, pelas reuniões do CME, talvez seja o facto de sentirem que as decisões que ali são tomadas lhes dizem directamente respeito ou podem afectar o seu trabalho, ou mesmo, a sua vida.

Outro grupo com presença assídua nas reuniões são os Encarregados de Educação (78,5% e 69,1%), ainda que com percentagem inferior aos educadores e professores. Este interesse, tal como noutros grupos de representantes, surge intimamente relacionado com a perspectiva de exercício de algum poder de decisão em questões da educação e, tendo sempre presente, a melhoria-da-qualidade geral dos estabelecimentos de ensino de modo a que os seus filhos se sintam mais "felizes" no seu dia-a-dia e realizem aprendizagens mais significativas.

As associações de estudantes não dão qualquer importância a este órgão. Em cinco dos doze CME analisados nunca estiveram presentes em qualquer reunião e, quando estiveram presentes, na maioria das vezes, só foram à primeira reunião. Apenas no CME de Loures os estudantes estiveram presentes em todas as reuniões, revelando uma impressionante percentagem de 100%.

O poder central aparece representando nos CME na figura do Sr. Director Regional de Educação. Raramente esteve presente nas reuniões, fazendo-se representar, normalmente, por um dos seus adjuntos. Por inerência das funções que desempenha, este representante esteve presente em 73,9% do total de reuniões dos CME analisados, revelando que a importância atribuída a este órgão

não é uma prioridade, por duas razões: primeira, porque o Director Regional raramente esteve presente nas reuniões e, segunda, porque dado o papel relevante que este representante deve desempenhar neste órgão (informações, tomada de decisões, etc.), a percentagem de presenças deveria estar muito mais próxima dos 100%.

Dos serviços públicos, os que revelaram maior interesse foram os serviços de segurança social, presentes em 74,8% das reuniões dos CME analisados e os serviços públicos da saúde com 69,1%. Os serviços públicos da juventude e desporto revelam uma taxa de presenças muito baixa neste órgão (31,5%) e em quatro CME não existe esta figura. As forças de segurança e os serviços de emprego e formação profissional revelaram algum interesse uma vez que estiveram presentes em mais de 50% das reuniões.

Com esta análise que relaciona as presenças dos diversos representantes do CME com o seu interesse em participar neste órgão não queremos reduzir o interesse apenas às presenças nas reuniões. Um elemento pode estar presente numa reunião e não revelar qualquer interesse pela mesma ou o contrário também pode ser verdade, um indivíduo pode faltar a uma reunião por questões inadiáveis. O que parece indicar-nos alguma relação entre estas duas variáveis são as faltas ao longo de um determinado período de tempo: uma pessoa que revele interesse pelo órgão, pode faltar uma ou duas vezes mas não vai faltar indefinidamente; uma pessoa que não revele interesse pelo órgão pode ir a uma ou duas reuniões mas, sempre que tiver "oportunidade", irá faltar. A esta nossa análise à assiduidade dos diversos representantes não podemos deixar de associar e integrar o contexto construído a partir da análise de conteúdo efectuada a partir da leitura das actas, que nos permitiu construir uma "imagem" de cada uma dos actores presentes nos CME, fundamental para aferir o interesse dos diversos representantes.

Na GAML a direcção regional de educação é a mesma, pelo que não podendo participar em todos os conselhos municipais de educação, o director regional fez-se substituir em muitos conselhos, aliás prerrogativa contemplada na

legislação.

Em discurso directo, a Sra. Directora Regional afirmou num conselho municipal de educação que,

“(…) que tal como a Senhora Vereadora, é uma entusiasta deste Órgão, um dos cinquenta e um existentes na área de intervenção da Direcção Regional de Lisboa”. (3.3.3, CMECASCAIS, acta n.º1, 11/09/03)

Esta valorização verbal do conselho municipal de educação, não entronca com o que as actas revelam. Para quem manifestou entusiasmo, a sua presença seria o mínimo que se poderia esperar, mas tal não aconteceu. Para além de uma elevada percentagem de ausências, as justificações apresentadas, em nada abonam o duplo papel que cabe ao director regional, como interlocutor do poder central e representante dos estabelecimentos de ensino. Das justificações apresentadas nos diferentes conselhos municipais de educação, onde a indisponibilidade para estar presente e a pessoa que a substitui estar ausente, transcrevemos a justificação que mostra a visão que a direcção regional tem sobre o conselho municipal de educação. Como figura central do órgão, até pelo conjunto de informações a que está legalmente obrigada, a justificação apresentada em nada abona a direcção regional:

“A representante da Direcção Regional de Educação, justificou que as suas faltas às reuniões do Conselho Municipal de Educação, se deveram ao facto de as mesmas, até à presente data, se realizarem às quintas-feiras, informando que é o único dia da semana que não pode comparecer por já estar ocupada”. (3.3.2, CMEMAFRA, acta n.º 6, 26/04/05)

De uma maneira geral, as intervenções produzidas nos diferentes conselhos municipais de educação, mostram que os representantes têm uma grande expectativa relativamente ao trabalho que o órgão pode desenvolver em prol da educação ao nível do concelho e da resolução dos problemas.

Da análise feita, verificamos que em todos os conselhos, de uma maneira geral, todos os representantes manifestaram opinião sobre a importância que atribuem ao órgão, com particular incidência para os representantes do pessoal

docente do ensino básico e secundário públicos e para os representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação.

As opiniões manifestadas pelos representantes do pessoal docente do ensino básico público sobre a importância que atribuem ao órgão, mostram diferentes opiniões e até contradições pessoais pois, encontramos num conselho, um docente a defender que deveriam ser as instituições a estar representadas e não os docentes, uma vez que os docentes vão mudando e as instituições permanecem. Mas esta não é a opinião generalizada, pois essa defende a importância do órgão, que até propõe que a câmara municipal nas reuniões que tem com os Conselhos Executivos de Escolas, deveria fazer-se acompanhar pelo elemento do CME do respectivo nível de ensino. Encontramos igualmente manifestações de desagrado pelo facto da câmara municipal ter emitido um parecer em que é apresentada uma proposta de constituição de agrupamento vertical de escolas sem ter consultado o Conselho Municipal de Educação. A maioria pensa que o conselho, devido às forças presentes, é uma mais valia à resolução de alguns problemas e que pode aconselhar a autarquia nas medidas a tomar. A citação que se transcreve, resume talvez o pensamento ou a expectativa que os representantes dos docentes do ensino básico público pensam:

"A representante do pessoal docente do ensino básico público (...) entende que a intenção da lei é criar um conselho independente que possa dar os seus pareceres, que tem que deliberar sobre os pareceres e consultas que lhe são feitas, encaminhá-los para os órgãos que os devem executar, mas não ficando os mesmos obrigados a tal, mas o Conselho deve deliberar sobre as matérias que lhe são presentes, com a devida isenção e independência. Como não se trata de um órgão político caberá aos mesmos executar ou não os pareceres dados (...) claro que sendo todas pessoas com bom senso, as decisões que vierem a ser tomadas são todas no sentido de construir uma filosofia de educação para o Concelho e que os políticos detentores de sabedoria devem seguir as opiniões que daqui resultam, por ser aqui que se encontram os entendidos neste assunto(...)".(3.3.11,CMELOURES, acta n.º1, 29/04/04)

As associações de pais e encarregados de educação, foram igualmente muito intervenientes em todos os conselhos, relativamente ao que pensam sobre a importância e o papel que este órgão pode desempenhar no panorama educativo concelhio.

Para os representantes dos pais, o conselho municipal de educação assume particular importância na identificação e avaliação dos problemas, traçando directrizes para a resolução das questões identificadas. Valorizam de tal maneira o órgão, que admitem que o conselho municipal de educação deve emitir recomendações para os pais e escolas. Para eles o CME deveria ser uma estrutura que zelasse e tentasse melhorar a qualidade do ensino no Concelho, mas lamentam que a lei atribua competências ao conselho sem que este tenha poder para a execução de deliberações.

Ainda encontramos algum receio nos representes do pessoal docente do ensino secundário público que, apesar de reconhecerem o importante papel deste órgão, recorrentemente alertam para o facto do conselho municipal de educação nas deliberações que toma, não ultrapassar as competências de outros órgãos/entidades. Este receio pelo trabalho que o conselho municipal de educação possa efectuar, tem a ver com a fiscalização que possa haver sobre as escolas e esta fiscalização ir contra os processos de autonomia da escola.

A opinião generalizada dos representantes das instituições de ensino básico e secundário privados é a de que o Conselho Municipal de Educação, está mais virado para o ensino oficial do que para o privado, apesar dos problemas serem comuns.

A importância do conselho municipal de educação foi igualmente manifestada nos diferentes conselhos pelos representantes das IPSS, que num caso particular que transcrevemos, é solicitado ao conselho que interceda junto da DREL, para solucionar um seu pedido:

"A instituição Cercizimbra face às dificuldades de diálogo com a DREL reconhece o peso institucional do CME e solicita que este órgão escreva à DREL para reforçar o seu pedido". (3.3.18,CMESESSIMBRA, acta n.º 4, 06/10/04)

A valorização do papel do conselho municipal de educação foi igualmente realçada pelo representante dos serviços públicos de saúde, e pelo representante do Instituto do Desporto de Portugal, em dois conselhos distintos. Para estes representantes este órgão deve efectivamente dar resposta às necessidades

educativas dos respectivos concelhos.

4- Funcionamento e actividades desenvolvidas pelos conselhos municipais de educação

4.1- Regularidade de funcionamento do CME.

Os conselhos municipais de educação reúnem, ordinariamente, no início do ano lectivo e no final de cada período escolar e, extraordinariamente, sempre que convocados pelo seu presidente. (Decreto-Lei n.º 7/2003, art.º 7.º). Cumprindo este calendário os CME reúnem ordinariamente quatro vezes por ano lectivo.

Os dados apresentados no quadro 2 permitem-nos concluir que os CME reuniram apenas para cumprir calendário, não desvendando dinâmica de funcionamento, quer pela persistência ou por uma regularidade necessárias ao desenvolvimento de uma actividade consequente.

Quadro 2 - Número de reuniões do CME

Concelho	N.º reuniões 2003	N.º reuniões 2004	N.º reuniões 2005	N.º total reuniões
Amadora	3	3	1	7
Loures	-	4	3	7
Mafra	1	4	1	6
Montijo	-	4	2	6
Odivelas	1	4	5	10
Oeiras	1	3	-	4
Palmela	-	2	1	3
Seixal	-	-	2	2
Sesimbra	-	4	2	6
Setúbal	-	2	2	4
Sintra	-	1	3	4
Vila Franca de Xira	-	4	3	7

4.2- Informações, propostas, projectos, pareceres, preocupações apresentadas pela câmara municipal ao CME para conhecimento, debate e/ou aprovação.

Em todos os CME, no período denominado de " Antes da Ordem do Dia" e no período de Informações da "Ordem do Dia", todas as câmaras municipais, sem excepção, forneceram de um modo exaustivo, aos CME respectivos, informações sobre os mais variados assuntos.

Assim, foi possível averiguar que as câmaras municipais prestaram de forma mais ou menos detalhada um conjunto de informação que se pode resumir a: intervenções de remodelação e beneficiação nas escolas e a construção de equipamentos educativos; construção e apetrechamento de refeitórios; programa de informatização das escolas; auxílios económicos para aquisição de livros, material escolar e alimentação; transferência de verbas para as juntas de freguesia para subsidiar as despesas de expediente e material de limpeza; transportes escolares; carta educativa; visitas aos Agrupamentos de Escolas (para recolha de dados sobre a data de início das actividades lectivas, as dificuldades observadas, bem como sobre a metodologia seleccionada para a recuperação das aulas não leccionadas e sobre as taxas previsíveis de retenção, para fazer as projecções de rede); projectos autárquicos na área da educação, processo de denominação das escolas, programa do Inglês para o 1.º Ciclo, prolongamento de horário nas escolas básicas do 1.º ciclo, inauguração de escolas.

Estas informações, por vezes em forma de relatório, foram na sua maioria prestadas pelos técnicos municipais e as dúvidas que surgiram foram igualmente esclarecidas pelos técnicos, como podemos constatar pelo exemplo que se segue:

"A técnica da Divisão Sócio — Educativa do Departamento de Educação e Cultura, apresentou um relatório sumário alusivo à actividade do Município no domínio dos auxílios económicos, refeitórios e transportes escolares, tendo sido distribuído um exemplar do documento a todos os membros". (4.1.3,CMEAMADORA, acta n.º 1, 26/05/03)

Para além destas informações que se referem às competências das câmaras na área educativa, é notória a preocupação de algumas câmaras municipais em tentar informar os diferentes representantes do CME do conhecimento da sua macroestrutura e das suas alterações, como se pode observar na intervenção seguinte:

“A Senhora Vereadora informou que a Câmara Municipal procedeu a uma alteração da sua estrutura organizacional separando o Desporto da Educação e Juventude”. (4.1.45,CMECASCAIS, acta n.º7, 15/03/05)

O trabalho desenvolvido pelas diferentes estruturas orgânicas municipais ligadas ao processo educativo são igualmente motivo de informação por parte da câmara. Assim, as informações fornecidas reflectem essa preocupação. Em alguns conselhos municipais de educação as câmaras municipais, assumindo a importância que atribuem ao assunto, agendaram-no como ponto da ordem de trabalhos. Esta preocupação pelo conhecimento do seu trabalho é manifestada na seguinte citação:

“O vereador é de opinião, partilhada certamente pelos restantes conselheiros, que não sendo unicamente a divisão de educação que desenvolve trabalho na área da educação, é importante dar nota ao conselho do trabalho que outras divisões realizam, para que o conselho tenha uma ainda melhor perspectiva da rede escolar e do trabalho que a câmara realiza, considerou por isso de agendar para esta reunião uma apresentação do trabalho que a divisão de desporto realiza. Solicita que, caso não exista oposição dos Conselheiros, o Chefe de Divisão do Desporto, proceda à apresentação”. (4.1.15,CMELOURES, acta n.º 6, 28/04/05)

A câmara valoriza a educação como uma prioridade municipal não sujeita a cortes orçamentais, pese embora a difícil situação financeira da autarquia e disso informa os representantes:

“A Vereadora da Educação afirmou que 2005 será um ano difícil do ponto de vista financeiro, mas que, apesar disso, não se prevêem cortes na parte do Orçamento destinada à Educação. Nesse sentido gostaria de começar a substituir algum do mobiliário mais antigo instalado em algumas escolas. Também no material didáctico se prevê o fornecimento às escolas que ainda os não possuem dos kits desportivos e dos teclados para a educação musical, bem como de outros eventuais equipamentos”. (4.1.13,CMEAMADORA, acta n.º 5, 28/10/04)

Em todos os conselhos municipais de educação as câmaras mostraram sempre grande empenho em informar os representantes dos contactos que mantêm com o poder central, a DREL e as reuniões entre Vereadores da Educação da Área Metropolitana de Lisboa.

Desses contactos assumem importância relevante as informações relativas aos contactos na GAML. Os vereadores com o pelouro da educação nas diferentes câmaras municipais da GAML, constituíram-se em grupo para debaterem entre si problemas comuns resultantes das últimas medidas legislativas do governo, como se observa na seguinte citação:

"(...)Sobre a carta educativa, pode-se informar que foi realizada uma reunião entre os vereadores da Área Metropolitana de Lisboa para analisar esta questão, (...) Aproveita esta fase para dar nota ao conselho de que nessa reunião de vereadores da Área Metropolitana surgiram em discussão duas situações consideradas complexas, os conselhos municipais e os agrupamentos". (4.1.40,CMELOURES, acta n.º 5,17/03/05)

Estas reuniões serviram para encontrar soluções comuns aos diferentes municípios, de tal modo que:

"No decorrer de uma reunião de Vereadores de Educação da Área Metropolitana de Lisboa(...)foi manifestada a vontade de criação de um regulamento de articulação com os agrupamentos, de modo a que os mesmos servissem os objectivos para que também foram criados, numa filosofia de optimização de recursos existentes desportivos, refeitórios etc., mas também de recursos humanos, este caso também parte de uma implementação dessa optimização". (4.1.33,CMELOURES, acta n.º6, 28/04/05)

Este grupo assumiu todos os contactos com o ministério da educação e substitui-se mesmo às negociações que a ANMP efectua com a tutela, parecendo querer assumir-se como parceiro no processo negocial:

"Na reunião que ocorreu entre os Vereadores da Educação da Área Metropolitana de Lisboa, foram solicitados contributos para a facilitação do relacionamento entre escolas e os municípios, também nos foi informado que efectivamente iria ocorrer essa reunião com a Associação Nacional de Municípios mas a Área Metropolitana de Lisboa irá, independentemente disso, (...) solicitar esclarecimentos ao Senhor Secretário de Estado, no sentido que o documento orientador tenham em consideração esta realidade". (4.1.32,CMELOURES, acta n.º

3, 08/07/04)

Os assuntos abordados com a tutela referem-se fundamentalmente à introdução do ensino do inglês no 1.º Ciclo do Ensino Básico e aos inúmeros problemas logísticos que tal medida implica e às cartas educativas, como se descreve a seguir:

"(...) os Vereadores da Educação da GAML reuniram com a Sra. Ministra da Educação e apresentaram de novo a sua proposta invocando as dificuldades, nomeadamente no que toca a falta de espaços nas escolas devido à abundância de regimes duplos. A Sra. Ministra invocou não poder retirar do actual currículo nenhum conteúdo para introduzir o Inglês nem assegurar o número de pessoal não docente. Referiu que pretendem futuramente rever a organização curricular do 1º ciclo e apresentou o Despacho já elaborado em que é criado o programa. Informou igualmente que será atribuída uma verba de 100 euros por aluno/ano para pagamento ao pessoal não docente". (4.1.36,CMEETÚBAL, acta n. 4, 01/07/05)

A

O relacionamento com a DREL e o ponto de situação sobre os diferentes processos foi igualmente matéria para as câmaras municipais despendarem grande tempo a fornecer informação aos representantes. A construção de novas escolas e a organização da rede escolar foram o tema das informações:

"A Vereadora da Educação informou que, no caso da DREL vir a avançar com a construção dos pavilhões desportivos da EB. 2. 3 (...) e Secundária (...), este Município está na disposição de adiantar a verba necessária para a sua construção, desde que haja a garantia da DREL de saldar esse compromisso num prazo não muito alargado". (4.1.1,CMEAMADORA, acta n.º 7, 07/07/05)

Os processos de constituição dos agrupamentos verticais de escolas com todos os problemas inerentes à sua implementação, foi igualmente motivo de informação:

"A Vereadora informou que foram entregues na DREL os pareceres positivos da Autarquia relativamente à constituição de dois agrupamentos(...)". (4.1.29,CMEAMADORA, acta n.º 2, 11/07/03)

Não fazendo parte das suas competências, as câmaras municipais não deixaram de se preocupar com os problemas relativos ao arranque do ano lectivo

e à colocação de professores nas diferentes escolas e em todas as reuniões dos CME disso deram conhecimento:

"O Sr. Vice-Presidente iniciou os trabalhos, com informações sobre a situação educativa do Conselho, referindo-se à problemática da colocação tardia dos professores nas escolas, que está a provocar um atraso significativo na abertura do Ano Lectivo". (4.1.2, CMEINTRA, acta n.º 1, 22/09/04)

Constatamos que as câmaras municipais, por vezes, apenas informam os CME dos projectos que vão desenvolver, mesmo antes de os apresentarem ao executivo camarário, não colhendo qualquer opinião do respectivo CME, como se observa no seguinte extracto de uma das actas do CME:

"Sra. Vereadora deu conhecimento da elaboração de um projecto a apresentar brevemente à Câmara, composto por quatro grandes áreas de intervenção: Prevenção da Exclusão Social, Socialização em Meio Escolar, Formação/Qualificação e Inserção Profissional. A Técnica de Acção Social passou à apresentação dos projectos dentro destas áreas de intervenção, sendo efectuado uma análise/elucidação/caracterização de todos os projectos executados na Autarquia". (4.1.23, CMESESSIMBRA, acta n.º 3, 29/06/04)

Este comportamento de ignorar o conselho municipal de educação revela-se em muitas das informações que lhes são transmitidas. A desactivação e a demolição de escolas são assuntos de onde deve haver uma sintonia entre todos os parceiros intervenientes no processo educativo local, digamos até que este assunto é por excelência, um assunto para ser tratado no conselho municipal de educação. Mas tal parece não ser o entendimento de algumas câmaras municipais:

"A Sra. Presidente deu conhecimento que (...) a Câmara optou por este ano lectivo proceder à desactivação da Escola (...), contra a opinião dos pais, mas também entende que há alturas em que o poder político deve tomar decisões(...)", (Prosseguindo deu também conhecimento de que a Câmara vai demolir a Escola(...)). (4.1.46, CMEOEIRAS, acta n.º 2, 14/05/04)

Esta atitude das câmaras estende-se a assuntos como a rede escolar, onde a câmara, a DREL e as escolas estabelecem acordos de colaboração e

consensos à volta de propostas e que depois apenas servem de informação ao CME, ou então à colaboração com as escolas secundárias para abertura de cursos profissionais, tal como disso dá conta o seguinte excerto:

"O Sr. Vereador informou ainda que a Escola Secundária se havia candidatado à abertura de três cursos de Educação e Formação, respectivamente de Hotelaria, Instalações Eléctricas e Contabilidade e Gestão. Que, neste âmbito, fora solicitada a colaboração do município, a qual fora concedida, tendo a autarquia subscrito a Declaração de Intenções, após a aprovação em reunião do Executivo". (4.1.49,CMEVFX, acta n.º 6, 07/06/05)

As propostas apresentadas no conselho municipal de educação pela câmara municipal, foram na maioria feita por técnicos municipais, pela sua complexidade e pormenor, como se exemplifica a seguir pela transcrição de uma acta de um CME:

"Foi de seguida apresentado aos presentes, de forma sucinta, pelo chefe da Divisão de Educação, os Regulamentos dos Planos Anuais de Actividades e Projectos Educativos de Estabelecimentos de Ensino do Concelho, de Acção Social Escolar e por último, o Regulamento dos Transportes Escolares, (...)". (4.2.21,CMEINTRA, acta n.º 3, 23/03/05)

Os técnicos municipais, ao nível da chefia de divisão e direcção de departamento, participaram nas reuniões, devidamente autorizados pelo CME, sob pedido prévio do vereador. Verificamos igualmente que todas as dúvidas colocadas pelos diferentes representantes foram sempre esclarecidas pelos técnicos, a pedido do respectivo vereador. Os técnicos assumem uma importância relevante nos CME, tendo nesta investigação verificado que, em alguns casos, apresentam propostas para ultrapassar e mesmo resolver situações de conflito e/ou impasse, como podemos constatar na citação seguinte:

"A Directora do departamento de educação interveio para explicar que em reuniões da Área Metropolitana de Lisboa, se tem solicitado ao Ministério da Educação que uniformize a legislação relativamente ao apoio alimentar, aplicando ao 1º Ciclo o estipulado para o Pré-escolar.(...)".(4.2.24,CMECASCAIS, acta n.º6, 13/12/04)

Pinhal e Viseu (2001) analisaram com mestria a participação dos técnicos das câmaras municipais nas assembleias de escola e questionaram a sua participação, "*quer do ponto de vista da eficácia imediata da sua presença, quer sob o ponto de vista da legalidade da sua actuação activa*"(:23). Dizem estes investigadores, "*(...) que os técnicos tendem muitas vezes a assumir posições verdadeiramente políticas no exercício das suas funções (...)*"(:23) e que por isso deve ser garantido para legitimação da sua actuação que detenham um conhecimento da política autárquica e veiculam essa política sempre que se pronunciarem.

As câmaras municipais apresentaram aos CME para discussão/ aprovação e/ ou parecer os mais variados assuntos e propostas, estando a maioria relacionados com as suas competências legisladas e que obrigam o CME a tomar uma posição. Os responsáveis camarários mostram interesse nas opiniões do conselho municipal de educação, tal como nos dá conta o seguinte extracto de acta:

"(...) o Senhor Vereador observou que foi distribuída provisoriamente a Carta Educativa (...) esse trabalho está a ser apresentado ao Conselho Municipal de Educação, porque também faz todo o sentido ouvir dos Senhores Conselheiros sugestões, alterações e recomendações (...)".(4.2.41,CMEOEIRAS, acta n.º2, 14/05/04)

As propostas apresentadas e que foram comuns a todos os conselhos municipais de educação podem resumir-se aos seguintes temas: acção social escolar, auxílios económicos, plano de pagamento de transportes, atribuição de subsídios para material didáctico, fundo de maneiço para apoio ao funcionamento dos jardins-de-infância e escolas do 1.º ciclo do ensino básico da rede pública, carta educativa, segurança nos estabelecimentos de ensino, generalização do ensino do inglês no 1.º ciclo do ensino básico. Para além destes assuntos, alguns conselhos municipais debruçaram-se sobre assuntos como o ranking das escolas, as novas tecnologias, discussão dos projectos educativos do Concelho e o insucesso e abandono escolar.

Embora o maior número de propostas apresentadas em sede de conselho municipal de educação fosse aquelas relacionadas com as competências legisladas, em alguns conselhos municipais de educação essas propostas reflectem uma preocupação com o estabelecimento de uma política educativa local. Os assuntos propostos vão desde o encontrar uma estratégia relativamente às novas tecnologias, a elaboração de um documento diagnóstico que aponte linhas orientadoras concelhias, em matéria de educação, e até a escolha de um manual único, tal como verificámos na seguinte citação:

"O Sr. Presidente da Câmara Municipal Mafra recomendou, em nome do Conselho Municipal de Educação, que os Agrupamentos de Escolas, para o ano lectivo 2005/2006, devem tomar a iniciativa de indicar um manual único para todos os estabelecimentos de ensino, mediante o ano de escolaridade". (4.2.19, CMEMAFRA, acta n.º 3, 26/07/04)

O insucesso e o abandono escolar foram igualmente assuntos que mobilizaram muitas propostas nos diferentes conselhos municipais de educação e onde se pode observar a tentativa de esboço de construção de uma solução educativa local. É o que transparece na citação seguinte, retirada de uma acta de um CME:

"O Sr. Presidente, afirmou que o insucesso escolar, assim como o desinteresse e a falta de apoio dos alunos por parte das famílias, é um assunto que deveria ser debatido, pois este é de relevante importância, havendo que arranjar estratégias que possam colmatar o abandono e insucesso nos estabelecimentos de ensino". (4.2.34, CMEINTRA, acta n.º3, 23/03/05)

Face aos problemas que foram sendo abordados nos diferentes conselhos municipais de educação, apresentados pela câmara municipal ou pelos representantes, as câmaras, no sentido de encontrar soluções para os resolver, não tentaram encontrar soluções que pudessem ser aplicadas a todo o concelho, mas propuseram a realização de reuniões extra CME entre os intervenientes do problema, (que até são membros do CME), tal como exemplificado para o problema da segurança das escolas:

"A Vereadora da Educação, (...) Sugeriu uma reunião, com a presença de elementos da Câmara, AP8 e PSP para estudar o reforço da segurança nas entradas e saídas dos estabelecimentos de ensino".(4.2.3, CMEAMADORA, acta n.º 5, 28/10/04)

A criação dos agrupamentos de escolas foi um processo que motivou muitas dúvidas, mobilizou conflitos e convocou os diferentes intervenientes no processo educativo local. Algumas câmaras sentiram-se impotentes para resolver ou compreender os problemas inerentes aos agrupamentos e propuseram a contratação de uma entidade externa, quer ao CME, quer ao concelho, para a habilitar a resolver as dificuldades surgidas com esse processo:

"A Vereadora, propôs ao Conselho discutir em próxima reunião a pertinência da assinatura de um protocolo entre a Câmara Municipal e uma entidade externa, para o estudo dos aspectos organizacionais ligados aos agrupamentos e o diagnóstico das mais-valias e dificuldades resultantes deste processo de aglutinação de escolas".(4.2.18, CMEAMADORA, acta n.º 6, 21/04/05)

Constatamos que em pelo menos um conselho municipal de educação, foi dada grande importância à competência cometida ao conselho para o acompanhamento do processo de elaboração e de actualização ~~da carta~~ educativa, pois a câmara propôs que o conselho municipal de educação nomeasse um representante para acompanhar o plano director municipal e a carta educativa, tal como se pode verificar da proposta:

"Procedeu-se na reunião à apresentação da proposta de nomeação do representante do pessoal docente do ensino básico público, como o representante do CME na Comissão Mista do Plano Director Municipal, como na elaboração da Carta Educativa do Concelho do Seixal. Esta nomeação teve a aprovação de todos os elementos".(4.2.12, CMEEIXAL, acta n.º 1, 11/04/05)

Os regimentos elaborados pelos diferentes conselhos municipais de educação pretenderam elaborar normas que regulassem o seu funcionamento, pelo que seria expectável que os respectivos conselhos numa atitude de coerência com os regimentos aprovados, apresentassem propostas consentâneas com os mesmos. Em dois conselhos estudados, o seu regimento consagra

expressamente a publicitação do seu trabalho à comunidade, com recurso à comunicação social. Assim, encontramos nos respectivos conselhos propostas que apontam para a publicitação do seu trabalho:

"O Vereador referiu anteriormente, era muito importante que os trabalhos produzidos no âmbito do Conselho Municipal de Educação fossem divulgados para a comunidade. Assim, foi proposto para Setembro de 2004, a realização de uma conferência de imprensa, com a presença da comissão executiva do CME, para a apresentação do Plano de Actividades para o próximo ano lectivo. Por último foi proposta a compilação e publicação dos estudos efectuados pelo Conselho Municipal de Educação".(4.2.17,CMEVFX, acta n.º 3, 15/ 06/ 04)

A realização de debates e/ou fóruns foram propostas que surgiram em alguns conselhos municipais de educação. Os temas foram o ranking das escolas e política educativa local. Em algumas propostas, é mesmo sugerido envolver todos os representantes das forças políticas com assento na Assembleia da República, tal se depreende da proposta:

"A Vereadora da Educação, propôs a realização de um debate no Concelho, a realizar em Novembro próximo, e para o qual seriam convidados representantes de todas as forças políticas com assento na Assembleia da República. A organização deste evento será da responsabilidade do Conselho Municipal da Educação, em parceria com o Centro de Formação das Escolas do Concelho da Amadora". (4.2.31,CMEAMADORA, acta n.º 3, 02/10/03)

O diploma regulamentador do conselho municipal de educação, no seu artigo 8.º, obriga os membros do conselho a participar obrigatoriamente nas discussões e votações que de forma directa ou indirecta, envolvam as estruturas que representam e todos os regimentos contemplaram esta norma no seu articulado. A análise das actas mostrou-nos todavia uma realidade diferente. Muitos dos documentos apresentados pela câmara municipal não sofreram qualquer discussão e foram votados inclusive sem declaração de voto do membro a que se refere o assunto:

"O Plano de Transportes Escolares foi distribuído a todos os membros do Conselho Municipal de Educação. Foi posto à votação este ponto, tendo o mesmo sido aprovado por unanimidade. Nenhum conselheiro interveio neste ponto".

(4.2.14,CMEMAFRA, acta n.º 1, 29/09/03)

Todos os conselhos municipais de educação contemplaram nos seus regimentos um artigo onde referem que os pareceres, propostas e recomendações são elaborados por um membro do conselho designado pela Presidente. Não foi essa a prática entretanto utilizada, pois apenas em dois conselhos encontramos a elaboração de pareceres formais, relativamente a assuntos a remeter para a tutela e a DREL tal como a generalização do ensino do inglês no 1.º ciclo, onde o conselho manifestava a sua opinião contrária e sobre a construção de equipamentos desportivos. Em todas as propostas apresentadas pela câmara, os conselhos municipais de educação adoptaram metodologias semelhantes, induzidos por quem presidia à reunião, ou seja, o presidente ou o vereador. Assim, em algumas situações, a proposta depois de apresentada (na maioria das vezes pelos técnicos municipais) era ou não discutida e após esse período, umas vezes era votada, outras o presidente considerava-a aprovada, pelo facto de "concluir" a existência de consenso entre os representantes. Em todos os conselhos municipais de educação, todas as propostas foram aprovadas, sendo que a maioria o foi por unanimidade. O exemplo que de seguida apresentamos, pretende ilustrar a metodologia utilizada em alguns conselhos municipais de educação para aprovar as propostas apresentadas:

"Depois de analisar a Proposta, o Senhor Presidente concluiu existir consenso, por parte do conselho Municipal de Educação, quanto ao documento a apresentar a deliberação da Câmara Municipal".(4.2.26,CMEODIVELAS, acta n.º4, 29/06/04)

É natural que seja a Câmara o órgão representado no CME a apresentar mais propostas uma vez que é, dos órgãos representados, o que detém maior poder face às possibilidades de implementação das mesmas. Apesar da tutela estar representada na reunião (representante da DREL), esta assume uma posição expectante em virtude de, normalmente, o representante não deter poder de decisão. Os restantes representantes limitam-se, na maioria das vezes, a ouvir

e concordar com as propostas apresentadas pelo município, não tendo, muitas das vezes, oportunidade de votar, dado o "protagonismo" com que o presidente faz a gestão da reunião.

Existem ainda situações em que são apresentados projectos a desenvolver nas escolas como: projectos de educação ambiental, educação rodoviária, educação para a saúde, protecção civil, etc. que, muitas vezes, exigem a colaboração e intervenção de representantes do CME. A câmara ao apresentar estes projectos, a maior parte das vezes, apresenta-os como "medidas avulsas", uma vez que não integram um projecto educativo concelhio estrategicamente planeado com base na recolha de informação e troca de opiniões dos diversos intervenientes educativos. Isto tem como consequência a fragmentação das finalidades da educação para o concelho, uma vez que não existe um plano integrador dessas mesmas finalidades. Estas dificuldades de planeamento estratégico devem-se, sobretudo, à inoperacionalidade do CME e ao facto de não ser competência do município a construção deste projecto educativo concelhio. Esta será uma competência do CME que, pelas dificuldades de ouvir os diversos parceiros, de executar as suas deliberações/decisões, não consegue elaborar este projecto educativo para o concelho.

Os responsáveis municipais nos conselhos municipais de educação, na pessoa do vereador da educação, que com o maior número de presenças assegurou a condução dos trabalhos, para além das informações e dos projectos que apresentou, também manifestaram algumas preocupações.

As grandes temáticas e preocupações das autarquias no âmbito da sua intervenção na área da educação, prendem-se com a reabilitação do parque escolar, a gestão dos Agrupamentos, as obras nas escolas do 1.º ciclo e a realocação dos alunos, o prolongamento de horário e a gestão dos ATL's, o pacote de descentralização de competências que o Governo entendeu descentralizar para as Autarquias, principalmente no âmbito da Educação. Por vezes essas preocupações com o funcionamento de algumas escolas, resulta de problemas ao nível dos bairros e a câmara manifesta ao conselho essa

preocupação, procurando apoio para a sua resolução, tal como descrito por uma vereadora, cujo relato se transcreve:

“A Vereadora mostrando-se preocupada com o funcionamento da EB 1 (...), e que apresenta sinais preocupantes. Começam mesmo a verificar-se no bairro conflitos (...) pelo que é preciso um esforço de todos para uma integração plena e, fundamentalmente, actuar já”. (4.6.3, CMEAMADORA, acta n.º 5, 28/10/04)

Pinhal e Viseu (2001), no seu estudo sobre os Conselhos Locais de Educação, órgão antecessor do CME, concluíram que a actividade principal deste órgão (CLE) era emitir pareceres sobre diversos aspectos da política educativa local, reduzindo o seu papel a um órgão de consulta do município. Da análise dos dados obtidos neste estudo, podemos considerar que o funcionamento do CME é, em tudo, muito semelhante ao CLE, até neste aspecto de ser um órgão consultivo para a política educativa local pelo município.

4.3- Informações, propostas, projectos, preocupações apresentadas pelos representantes no CME, à câmara municipal e à DREL.

A análise dos dados expressa no Quadro 3 poder-nos-á dar uma indicação sobre a natureza dos conselhos municipais de educação. Pela sua constituição, importa conhecer não só quem apresentou propostas nos diferentes conselhos municipais de educação estudados, como conhecer igualmente o tipo de propostas apresentadas, até para aferir se os diferentes representantes trazem para o debate educativo novos problemas conseguindo gerar matérias de análise e discussão sobre o sistema educativo local.

Quadro 3 - Representantes que apresentaram propostas no CME

Conselho municipal de educação	Representantes
Amadora	Representante do pessoal docente do ensino básico público
Cascais	Representante do Ensino Básico e Representante do Ensino Secundário Públicos
	Representante do pessoal docente do ensino básico público
	Representante dos Serviços Públicos de Juventude e Desporto
Loures	O representante das associações de pais
	Representante do ensino básico
	Representante do pessoal docente do ensino secundário público
Mafra	A representante do pessoal docente do ensino básico público
	O representante das forças de segurança
Odivelas	O representante das associações de pais e encarregados de educação
Palmela	Representante das juntas de freguesia e Representante das associações de pais e encarregados de educação
Seixal	Representante do pessoal docente do ensino básico público
Sesimbra	Representante das Instituições privadas de solidariedade social
Setúbal	Representante das Instituições privadas de solidariedade social
	Representante dos Serviços Públicos de Saúde
Sintra	Representante das Associações de Pais e encarregados de educação
	Representante das Forças de Segurança
	Representantes do Ensino Básico e do Ensino Secundário Públicos
Vila Franca de Xira	Representante das associações de pais e encarregados de educação
	Representante das forças de segurança

Pela análise dos dados constatamos que dos 13 conselhos municipais estudados, não foram apresentadas propostas pelos diferentes representantes nos conselhos de Oeiras e Montijo.

Foi possível verificar que em todos os conselhos municipais de educação foram apresentadas propostas pelos representantes das associações de pais e

encarregados de educação, do pessoal docente do ensino básico público, do representante do pessoal docente do ensino secundário público das forças de segurança, dos serviços de juventude e desporto, do representante das IPSS, dos serviços de saúde e do representante dos presidentes das juntas de freguesia. Não foi encontrado qualquer registo referente aos representantes do ensino superior público e privado.

Os dados indicam também que os representantes do pessoal docente do ensino básico público foram o grupo que mais propostas apresentaram, seguindo-se-lhes os representantes das associações de pais e encarregados de educação.

De registar igualmente a apresentação de propostas conjuntas. Os representantes do pessoal docente do ensino básico público e os representantes do ensino secundário público apresentaram uma proposta conjunta, assim como os representantes das associações de pais e encarregados de educação e os representantes do pessoal docente do ensino secundário público.

Importa conhecer que tipo de propostas foram apresentadas e quem as apresentou.

Os representantes das associações de pais e encarregados de educação apresentaram propostas para promover uma maior ligação entre as escolas e os centros de saúde, para a prevenção da saúde escolar, apoios educativos, agrupamentos de escolas e financiamento para o Movimento Associativo de Pais e acompanhamento dos trabalhos de elaboração ou actualização da carta educativa. Foi possível verificar que num conselho municipal de educação a associação de pais e encarregados de educação apresentou uma proposta que se pode enquadrar numa tentativa de construção de uma política educativa local:

"Foi apresentada pela Federação das Associações de Pais, a proposta de constituição de um gabinete de resolução alternativa de conflitos na educação, e documentos orientadores para a "Territorialização do Currículo"(...)"(4.3.2, CMEINTRA, acta n.º 2, 05/01/05)

Os representantes dos docentes do ensino básico público apresentaram propostas em que incentivam a câmara municipal a convocar o elemento do CME

do respectivo nível de ensino para as reuniões que a autarquia promove com os Conselhos Executivos de Escolas. Para que os agrupamentos de escolas não tenham que repetir actividades, foi igualmente proposto que a câmara realizasse reuniões com os Agrupamentos para que os mesmos integrassem os projectos da Câmara Municipal no seu Plano de Actividades, e que o CME deveria, em conjunto com a análise da Carta Educativa, reflectir sobre como deveriam ser organizados os alunos pelo Concelho.

Das propostas apresentadas foi possível identificar uma proposta que se pode considerar com um alcance de âmbito concelhio:

“O representante do pessoal docente do ensino básico público, disse que era importante para o Município a existência de um Centro de Validação de Conhecimentos/Competências para adultos que permita dar equivalências ao 6.º e 9.º anos, e propôs que, o Centro de Formação das Escolas da Área em parceria com a Câmara Municipal, estudasse a possibilidade de vir a ser instalado um no Concelho”.
(4.3.7,CMEAMADORA, acta n.º 4, 01/04/04)

De considerar também uma proposta apresentada em que o representante do pessoal docente do ensino básico tenta vincular o CME a tomar uma posição sobre a constituição do conselho executivo dos agrupamentos de escolas:

“O representante do pessoal docente do ensino básico público fez a leitura de um documento elaborado e aprovado pela Área Pedagógica 10, para o qual pediu parecer ao Conselho Municipal de Educação. (...) Concorda o Conselho Municipal de Educação de Cascais, que os Conselhos Executivos dos Agrupamentos de Escolas sejam constituídos por cinco elementos, sendo que a integração obrigatória de um representante do Ensino Pré-escolar, deverá ficar condicionada à existência e disponibilidade deste grupo profissional no Agrupamento. Coloca do à votação, o parecer foi aprovado pelos membros do Conselho Municipal de Educação com a abstenção da representante do pessoal docente da Educação Pré-escolar Pública”.
(4.3.13,CMECASCAIS, acta n.º7, 15/03/05)

Os representantes das forças de segurança apresentaram propostas que se inserem no âmbito das suas funções. Assim podemos encontrar propostas no âmbito da segurança exterior dos estabelecimentos de ensino, através do acompanhamento dos percursos escola-casa e propostas onde solicitam a colaboração de todos os representantes para identificarem as dificuldades que

encontram nas escolas do concelho a fim de melhorar o trabalho da Guarda Nacional Republicana. Propuseram igualmente a realização de seminários, sobre temas que de algum modo são geradores de situações de conflito:

"O representante das forças de segurança propôs a realização de um Seminário sobre o tema "O Álcool e Droga na Juventude", para o qual seriam convidados alunos do 7.º Ao 9.º Ano do Ensino Básico do Concelho, com a dinamização por parte de elementos da GNR, PSP e Centro de Saúde, ou outras entidades propostas pelo Conselho Municipal de Educação. (...)" (4.3.4,CMEVFX, acta n.º 3, 15/ 06/ 04)

Os representantes das IPSS apresentaram propostas em dois conselhos municipais de educação. Uma das propostas refere-se à implementação do ensino do inglês no 1.º ciclo do ensino básico e propõe que se leccione esta disciplina no tempo lectivo normal. A outra proposta apresentada vai muito para além da actividade da escola e insere-se no embrião de criação de uma verdadeira política concelhia de apoio aos jovens, tal como se pode verificar na seguinte citação:

"O representante das Instituições privadas de solidariedade social distribuiu pelos presentes um documento que fará parte integrante desta acta intitulado "Projecto Âncorazimbra" que reflecte a proposta da Cercizimbra relativamente ao enquadramento dos jovens com Doença Mental quando terminam a sua escolaridade obrigatória. Propôs que esta análise seja previamente preparada e apresentada na próxima reunião do CME". (4.3.16,CMESSESIMBRA, acta n.º 4, 06/10/04)

Excluindo as parcerias analisadas onde os representantes do pessoal docente do ensino secundário público se associaram a outros parceiros para apresentarem propostas, a sua participação nos diferentes conselhos municipais de educação resume-se à apresentação de uma proposta para abordar a questão da falta de água.

Os representantes dos serviços públicos de juventude e desporto, nas propostas que apresentaram, centraram-se nos problemas que de algum modo se relacionam com o desporto, tal como a temática da obesidade, área que consideram como prioritária para intervir.

Significativo é a formação de parcerias dentro dos conselhos municipais de

educação para apresentação de propostas com interesse comum. Assim podemos constatar a apresentação de uma proposta protagonizada pelo representante dos presidentes de junta de freguesia e o representante do pessoal docente do ensino secundário público:

“(…) foi apresentado aos presentes pelo representante das juntas de freguesia e representante das associações de pais, uma proposta de recomendação sobre os Pavilhões Desportivos das Escolas do 2º e 3º ciclos e Escolas secundárias do Concelho. A presente proposta foi aprovada por maioria com a abstenção da representante da DREL.(4.3.11,CMEPALMELA, acta n.º 3, 09/0704)

De igual modo se associaram o representante do pessoal docente do ensino básico público e do ensino secundário público, para apresentarem a seguinte proposta:

“(…) uma proposta assinada pelos Representantes do Ensino Básico e do Ensino Secundário Públicos, sobre a análise, definição de conceitos e interpretação competências previstas no art.º 4º do Decreto-Lei nº 7/2003 e um documento sobre a eleição de um membro do Conselho Municipal de Educação para fazer parte do Conselho Local de Acção Social”.(4.3.21,CMECASCAIS, acta n.º4, 30/03/04)

Os representantes dos serviços de saúde apresentaram propostas que se enquadram na sua área de representação, e que consideram relevantes para serem discutidas no CME, tais como as más posturas dos alunos devido ao peso dos materiais escolares, a crescente obesidade dos jovens e a expansão do HIV.

Para que o CME possa exercer com eficiência e eficácia as suas competências, o diploma regulamentador prevê no seu art: 4.º; n.º 3 que os seus membros disponibilizem a informação de que disponham relativamente aos assuntos a tratar e acentua pela importância que atribui a este aspecto a responsabilidade particular ao representante do Ministério da Educação em apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo.

A partilha de informação é o elo de funcionamento de um órgão com as características do conselho municipal de educação, pois é formado por representantes de diferentes áreas que intervêm no processo educativo e que

detêm cada um, uma parcela de informação. A mesma opinião tem,

“O Representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação disse que era importante partilhar a informação”. (4.4.1,CMEODIVELAS, acta n.º3, 29/03/04)

A análise das actas dos diferentes conselhos municipais de educação, não revelou uma grande abundância em informação prestada pelos diferentes representantes. Intervieram de uma maneira geral em todos os conselhos, os representantes dos docentes, da associação de pais e encarregados de educação e dos diferentes serviços públicos.

As informações prestadas pelos representantes do pessoal docente dos diferentes níveis de ensino nos diferentes conselhos municipais de educação, incidiram sobre a abertura do ano lectivo, sobre a oferta e procura na rede pública do ensino pré-escolar no concelho, sobre propostas que os conselhos executivos das escolas secundárias enviaram à DREL e sobre os problemas inerentes aos agrupamentos de escolas, tal como se verifica, pelo extracto da acta que se reproduz:

“O Representante do Ensino Secundário Público pediu a palavra para dar o seu testemunho sobre o funcionamento e as relações que se estabelecem entre os agrupamentos de escolas”.(4.4.4,CMECASCAIS, acta n.º4, 30/03/04)

Relativamente às informações dos representantes dos serviços públicos de saúde, estas podem resumir-se aos programas de saúde pública com as escolas (análise das águas) e à solicitação de colaboração das escolas para que informassem os centros de saúde das ocorrências verificadas. Mais uma vez se verifica que os representantes dos diferentes serviços no CME, se dirigem às escolas, como se elas estivessem representadas no conselho, ou atribuindo essa representação aos docentes, pois de contrário tal solicitação de colaboração não faz sentido.

“O representante dos serviços públicos de saúde pediu que as escolas dessem conhecimento aos Centros de saúde dos acidentes verificados, para que possam ser monitorizados e ficará com uma ideia mais precisa do número de

acidentes e das razões porque acontecem".(4.4.6,CMEAMADORA, acta n.º 5, 28/10/04)

As informações prestadas pelos diferentes representantes das associações de pais e encarregados de educação, podem resumir-se ao movimento associativo de pais e à criação de novas associações em escolas com problemas.

"O representante das Associações de pais informou o CME sobre o Movimento Associativo de Pais do Concelho e que se está na fase da génese de uma Federação das Associações de Pais do Concelho que, pensa, era uma lacuna existente neste novo Município". (4.4.11,CMEODIVELAS, acta n.º2, 29/01/04)

Os representantes dos estabelecimentos de ensino básico e secundário privados e das instituições de ensino superior, caso existam num concelho, por vezes são estabelecimentos únicos. Para além de terem primado por um grande número de ausências às reuniões, também não foram participantes activos, por isso apenas se registou um escasso número de intervenções. As informações que prestaram resumiram-se à oferta educativa do estabelecimento de ensino que representam ou à denúncia de funcionamento irregular de alguns estabelecimentos privados:

"O Representante dos Estabelecimentos de Educação e de Ensino Básico e Secundário Privados, informou sobre o funcionamento irregular de alguns Jardins-de-infância e outros Estabelecimentos de Educação e Ensino Particular (...)".(4.4.14,CMESESSIMBRA, acta n.º 1, 29/03/03)

A participação do representante dos serviços de segurança nos conselhos municipais de educação em estudo tem sido de uma grande descrição. Neste item foi possível verificar que, em pelo menos dois conselhos, os representantes das forças de segurança intervieram, ou solicitando uma avaliação do seu trabalho, ou fazendo um balanço muito pormenorizado da sua actividade, tal como se pode verificar:

"(...)o representante das forças de segurança, fez um balanço breve sobre a Segurança nas escolas durante o passado ano lectivo e alertou para o importante controlo de entradas e saídas dos estabelecimentos de Ensino, em especial nas

E.B.2,3 e secundárias, aquando os encarregados de educação autorizam! ou não a saída dos seus educandos do Estabelecimento de Ensino durante as horas lectivas. (...)Informou os presentes da alteração da legislação dos jogos de diversão, que passou a competência de fiscalização para as Autarquias locais. Relativamente às ocorrências registadas no âmbito das escolas e que envolveram alunos, durante o passado ano lectivo foram efectuadas 27 diligências no âmbito do abandono escolar, 3 ameaças de bomba, 1 tentativa de furto com arma branca, 1 assalto com arma de alarme envolvendo 4 indivíduos, 3065 artigos pirotécnicos na época de Carnaval na zona da Malveira, 4 furtos de telemóveis e 2 investigações relacionadas com estupefacientes".(4.4.18, CMEMAFRA, acta n.º 3, 26/07/04)

De uma maneira geral os diferentes serviços prestaram informações sobre os programas que têm disponíveis (Segurança Social deu conhecimento do programa Progrida) e,

"A representante dos serviços de emprego e formação profissional para informar da existência do Programa Ocupacional para desempregados que também pode ser aproveitado pelas escolas, nomeadamente no reforço do seu pessoal de apoio". (4.4.9, CMEAMADORA, acta n.º 5, 28/10/04)

Foi possível identificar um conselho municipal de educação, onde o representante da IPSS prestou informações, tal como se transcreve:

"O representante das Instituições de Solidariedade Social do Concelho informou que as Instituições Particulares de Solidariedade Social vão realizar um colóquio "Novas Realidades Sociais.", a 23 de Outubro, para discutir protocolos com a segurança social, a função da IPSS's e a autarquia: os equipamentos da Câmara são ou não concorrentes das IPSS's?"(4. 4.17, CMEPALMELA, acta n.º 2, 07/10/04)

As preocupações manifestadas pelo Representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação, nos diferentes conselhos municipais de educação, à câmara municipal, referem-se a situações que se relacionam com a falta de auxiliares educativas, a deslocação dos alunos entre escolas e os problemas de segurança inerentes e à situação das escolas sem refeitórios:

"O Representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação (...) lembrou que foi focada a questão dos refeitórios, nomeadamente o objectivo de dotar as escolas com refeitórios visto ser importante a confecção das refeições no local próprio e não serem transportadas, acrescentando que na última reunião da Assembleia da FAPCO foi referido como sendo uma preocupação da maioria das escolas que é preciso pensar também na vigilância dos refeitórios, questão que tem que ser tida em conta". (4.5.19, CMEOEIRAS, acta n.º1, 15/12/03)

Os representantes do pessoal docente dos diferentes níveis de ensino público foram muito activos em todos os conselhos municipais de educação, tendo mobilizado a maior parte das preocupações e dúvidas apresentadas.

As preocupações e dúvidas manifestadas pelos representantes do pessoal docente da educação pré-escolar resumem-se à falta de qualidade da alimentação nos refeitórios e à solicitação de esclarecimentos sobre a abertura de novas salas de pré-escolar no Agrupamento de Escolas.

Os representantes do pessoal docente do ensino básico público manifestaram preocupação pelo processo de constituição dos agrupamentos, com falta de informação pela câmara e ainda pelo facto de em alguns agrupamentos, as escolas do segundo e terceiro ciclo não aceitarem as do primeiro ciclo nem pré-escolar. Manifestaram igualmente preocupação pela discrepância de preço entre as refeições do 1º Ciclo e o 2º e 3º Ciclos. As dúvidas que apresentaram foram muito direccionadas para projectos concretos das respectivas câmaras municipais.

Os representantes do pessoal docente do ensino secundário público, não sendo representantes das escolas, não deixaram de colocar ao conselho municipal de educação preocupações e problemas relacionados com o funcionamento das escolas, como se pode verificar pela citação que se transcreve:

"A representante do pessoal docente do Ensino Secundário público fez eco das preocupações manifestadas pelos Conselhos Executivos dos Agrupamentos na última reunião da AP 8, sobre as dificuldades, resultantes da morosidade do processo, em movimentar as verbas da A.S.E. recebidas da Câmara Municipal".
(4.5.6, CMEAMADORA, acta n.º 5, 28/10/04)

As preocupações apresentadas por este grupo nos diferentes conselhos municipais de educação referem-se à segurança dos alunos, a questões burocráticas relacionadas com as respectivas câmaras municipais, e à carta educativa.

Interessante é o modo como podemos classificar a única intervenção do representante dos estabelecimentos de ensino básico e secundários privados, ao

nível de todos os conselhos municipais de educação, que manifesta preocupação pelo fim da delegação escolar. Esta preocupação talvez encontre justificação no facto do ensino privado valorizar o papel da delegação escolar. Já vimos que o ensino privado considera que o conselho municipal de educação está mais vocacionado para o ensino público:

"Intervio de seguida o Senhor representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados que disse (...) há outra questão que o preocupa e que é o fim da Delegação Escolar. O ano lectivo está a terminar, a DREL nada comunicou aos estabelecimentos de ensino particular sobre este pormenor (...)" (4.5.20, CMEOEIRAS, acta n.º2, 14/05/04)

A participação da representante dos serviços de saúde nos diferentes conselhos municipais de educação não pode ser considerada frequente, mas também não foi nula. Nos conselhos onde essa participação existiu, a sua preocupação centrou-se no problema da obesidade e das cáries dentárias, provocadas por uma alimentação deficiente nos bares das escolas. Outras preocupações referem-se às condições em que se encontram as zonas envolventes aos jardins-de-infância (jardins degradados) e foi colocada uma situação referente a uma questão ocorrida numa escola, que é prova de que a participação dos diferentes serviços no conselho municipal de educação pode contribuir para o afloramento de todos os problemas do concelho e sua resolução. A citação que transcrevemos, retirada de uma acta, ilustra a preocupação da representante da saúde:

"A Representante dos Serviços Públicos de Saúde coloca um assunto ao CME específico sobre "crianças que estão na sala teach estas crianças que não podem comer no refeitório, porque não há quem as leve até ao refeitório, não há condições para as levar ao refeitório, no refeitório dizem que não há condições para trazer a comida até à saia, essas crianças neste momento estão discriminadas em termos de refeitório, tendo o refeitório nessa sala e tendo refeitório nessa escola" e solicita que "vai ter que se arranjar uma solução para aquelas crianças". (4.5.15, CMEODIVELAS, acta n.º4, 29/06/04)

Com excepção dos representantes dos docentes e dos pais, as preocupações apresentadas por outros representantes nos diferentes conselhos municipais de educação são incipientes, e podem resumir-se num conselho ao

representante das forças de segurança (segurança nas escolas) e noutro conselho ao representante das IPSS (preocupação pela situação dos pavilhões desactivados numa escola).

Tal como foram colocadas dúvidas e preocupações à câmara municipal, os representantes colocaram igualmente dúvidas e preocupações à direcção regional de educação. A investigação mostrou que os representantes do pessoal docente do ensino público e os representantes das associações de pais e encarregados de educação, voltaram a mobilizar a maior parte das dúvidas e preocupações.

Os representantes colocaram à DREL questões que se prendem com a situação dos futuros agrupamentos de escolas, rede escolar do ensino básico e aos equipamentos educativos, tais como a extinção e construção de escolas. O extracto da acta que reproduzimos transmite-nos a ideia dessa preocupação:

"O representante do ensino secundário solicita um esclarecimento à representante da Direcção Regional de Educação de Lisboa, pedindo também desculpa pela ignorância, diz que era projecto do Ministério acabar com todas as escolas em pré-fabricados e que não têm pavilhões, neste momento gostava de saber a curto prazo quais as escolas que o ministério pretende extinguir e quais as que entende construir para suprir essa falha".(4.7.1,CMELOURES, acta n.º 3, 08/07/04)

Da análise das actas podemos inferir o facto dos diversos representantes, exceptuando aqueles que detêm uma visão mais alargada dos estabelecimentos de educação do concelho, como por exemplo, o representante da saúde, apresentarem uma visão bastante fragmentada/especifica dos problemas da educação no Concelho. Normalmente apresentam os problemas referentes ao seu próprio estabelecimento de ensino não detendo informação suficiente para conseguirem apresentar em conselho os problemas da rede de estabelecimentos ou conjunto de entidades que representam. Desta forma, assistimos no CME, à apresentação de um conjunto de especificidades que não permite obter uma visão geral do problema, de modo a que a sua resolução seja o mais eficiente possível.

4.4- Entidades externas convidadas para participar nas reuniões do CME

A composição de um órgão nunca é consensual, quer pela definição dos elementos constituintes quer pelo seu número. Os argumentos podem ir da falta de representatividade até à inoperância pelo excessivo número de membros. O conselho municipal de educação não ficou isento destas críticas.

O legislador não contemplou na composição do CME todos os implicados no processo educativo. Entre estes é de salientar a ausência de um representante do sector dos transportes, uma vez que muitos dos municípios portugueses não têm transportes públicos e os transportes escolares são insuficientes. Importa ainda realçar que o legislador também não contemplou a representação de qualquer associação industrial ou comercial, fundamentais para ligação das escolas, principalmente as secundárias e as profissionais ao mercado de trabalho. Omissão igualmente significativa é a ausência de representantes do movimento associativo, intervenientes fundamentais nos processos de educação dos jovens.

Apesar destas ausências, o legislador teve o cuidado de "permitir" que conselho municipal de educação possa convidar a estar presente nas suas reuniões, de acordo com a especificidade das matérias a discutir, "personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise"(art.º 5.º, n.º3) e, alguns conselhos municipais de educação envidaram esforços no sentido de cooptar algumas personalidades:

"O Vereador referiu que (...) seria também provável que houvesse necessidade de convidar outras entidades para além das que presentemente estão representadas naquele órgão, facto que está previsto no Decreto-Lei n.º 07/2003. Nesse âmbito, acrescentou, faria todo o sentido, em determinadas circunstâncias, convidar a PSP para estar presente".(4.8.1, CMEVFX, acta n.º 2, 27/04/04)

Seria por isso expectável que os convites se direccionassem para as entidades não representadas no CME.

Muitos municípios não têm transportes públicos e os transportes escolares são insuficientes. Sendo os transportes uma das suas competências e não

existindo no CME um representante, para ultrapassar esta dificuldade, algumas câmaras municipais sempre que tinham na ordem de trabalhos os transportes escolares, convidavam estas entidades externas ao CME a participarem nas reuniões do CME, como descrito na seguinte citação:

"(...)a câmara convidou a estar presente na reunião o representante das empresas de transporte. O convite dirigido aos representantes das duas referidas empresas concessionárias de serviço público de transporte que operam no município foi efectuado com base no facto da presente reunião deste Órgão se destinar, entre outros assuntos, à análise de questões relacionadas com o transporte escolar de alunos". (4.8.3,CMEMONTIJO, acta n.º 2, 07/04/04)

Este convite às empresas de transporte foi efectuado pela câmara e não pelo respectivo CME, tal como legislado no diploma regulamentador. No nosso entender, esta situação ocorre devido a questões logísticas de organização das reuniões e também porque existe uma dualidade de funções entre o presidente da câmara, que acumula igualmente as funções de presidente do CME. Esta situação, que poderia levantar objecções jurídicas, foi examinada por alguns conselhos municipais de educação, e exarada em acta, tal como o exemplificado:

"Sublinhe-se que foi a presidente da câmara a efectuar o convite e não o órgão, tal como preconiza o articulado da lei, mas como a presidente da câmara é a presidente do CME, pensa-se não haver lugar a vício de forma e também nenhum conselheiro levantou objecções". (4.8.4,CMEMONTIJO, acta n.º 2, 07/04/04)

A carta educativa e o seu processo de elaboração e aprovação foram uma das competências que o Decreto-Lei n.º 7/2003 atribuiu às câmaras municipais. O legislador atribuiu ao conselho municipal de educação a competência para acompanhar o processo de elaboração da carta educativa e, pela complexidade do procedimento, salvaguardou que a sua construção "(...) deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação (...)"(art.º 4.º, 1. b)).

Por este motivo alguns conselhos municipais de educação, na reunião onde se discutiu a carta educativa, convidaram a estar presente, para prestarem informações, técnicos do ministério da educação:

"(...)o CME convidou na pessoa do seu presidente os técnicos do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo do Ministério da Educação e respectiva equipa. Foram também convidados os técnicos da Divisão de Planeamento Urbanístico do Departamento de Urbanismo da Câmara Municipal, para esclarecimentos sobre a carta educativa". (4.8.2,CMEETÚBAL, acta n.º3, 06/11/04)

Não foram abundantes os convites a entidades externas para participarem nas reuniões dos CME. Este facto encontra resposta na análise das respectivas ordens de trabalho. Para além dos tradicionais temas relacionados com as competências municipais, raros foram os temas a suscitar a opinião especializada de técnicos não representados no CME. Ainda assim, um dos conselhos municipais de educação convidou a participarem na sua reunião, as entidades nacionais e ibéricas responsáveis pelas cidades educadoras:

"Convite a figuras externas ao CME, para abordar temas específicos" vai contar com a presença da Secretária Geral da Associação, e com a Coordenadora da Rede Portuguesa das Cidades Educadoras e Membro do Comité Executivo da referida Associação". (4.8.5,CMEODIVELAS, acta n.º 6, 22/02/05)

Este convite às entidades externas deveria partir da iniciativa dos respectivos CME, após ponderada discussão. Não foi esse o resultado da nossa investigação. Os convites efectuados em alguns conselhos, foram-nos por iniciativa do respectivo vereador e em alguns casos o convite surgiu por reacção a pedido dos interessados ou por sugestão de terceiros. É o que se pode depreender do seguinte extracto de uma acta de um CME:

"(...) a Senhora Vereadora (...) Informou que lhe foi dirigido um ofício por parte do Senhor Vice Presidente , sugerindo a possibilidade do Conselho deliberar o convite às Associações dos Bombeiros para se fazerem representar nas reuniões do Conselho ao abrigo do nº 3, do Artigo 5º do Decreto-Lei nº 7/2003,(...) O Conselho concordou". (4.8.9,CMECASCAIS, acta n.º5, 11/05/04)

Este tipo de situações não mereceriam uma análise mais atenta não fosse o caso de em alguns desses convites, as entidades "desconhecerem" que têm representantes no CME e que antes de dirigirem qualquer pedido à autarquia,

deveriam articular as suas acções com o seu representante. É o que se depreende da citação seguinte:

"O Sr. Vereador informou que no âmbito de uma reunião realizada com a Directora do Centro de Formação de Alverca esta teria mostrado interesse em apresentar ao Conselho Municipal de Educação, um projecto de formação a realizar em parceria com as Escolas do Concelho. Assim, foi posto à consideração do plenário a pertinência da sua presença, tendo a proposta sido aceite".(4.8.7,CMEVFX, acta n.º 6, 07/ 06/ 05)

Em todos os conselhos municipais de educação sem excepção, os vereadores serviram-se da figura legal do convite a entidades externas ao CME, para se fazerem acompanhar dos técnicos municipais responsáveis pelas áreas dos projectos apresentados, de tal modo, que a presença dos técnicos passou a ser uma presença assídua e normal nas reuniões do CME.

"Foram convidadas a estarem presentes nesta reunião a Sr.ª Directora do Departamento de Cultura, Educação, Desporto, Juventude e Inclusão Social". (4.8.6,CMEETÚBAL, acta n.º5, 01/07/05)

No que diz respeito às entidades externas convidadas a fazer parte dos CME constatamos que os convites são efectuados através de iniciativas individuais dos membros do CME ou através de solicitações externas ao próprio órgão. Não verificamos uma acção concertada, tendo por base um determinado projecto politico-educativo concelhio, na selecção das entidades/personalidades de reconhecido mérito do concelho que fossem uma «mais-valia» para o CME. Esta falta de visão estratégica em matéria de planeamento e de projecção para o futuro em termos do que se pretende da educação para o concelho é comum a todos os CME, funcionando estes por iniciativas individualizadas dos seus membros constituintes.

Existindo uma estratégia, um projecto, uma visão do que se pretende em termos de política educativa para o concelho, pode-se então desenvolver acções, actividades e realizar os convites a entidades/personalidades que possam contribuir para a implementação do projecto previamente definido.

4.5- Grupos de trabalho constituídos no CME

O diploma regulamentador pondera no seu nº 2 do art. 7.º a possibilidade do CME "deliberar a constituição interna de grupos de trabalho, em razão das matérias a analisar ou dos projectos específicos a desenvolver".

Da análise das actas apuramos que foram constituídos em todos os CME grupos de trabalho, quer por proposta da câmara municipal, quer por proposta dos representantes, existindo uma grande disparidade na quantidade entre aqueles que foram constituídos por iniciativa municipal (maior número) e por iniciativa dos representantes. Esta disparidade é compreensível se atendermos ao papel que os grupos de trabalho devem desempenhar:

"Relativamente ao funcionamento do Conselho Municipal de Educação, o Sr. Presidente sugeriu a criação de grupos para trabalhar temáticas específicas, como produtor de ideias e de auxílio para o trabalho da autarquia".(4.10.15,CMEINTRA, acta n.º 1, 22/09/04)

Os temas invocados para a constituição dos grupos de trabalho são transversais a todos os CME.

4.5.1- Grupos de trabalho constituídos por iniciativa municipal

As competências exercidas pelo Conselho Consultivo de Acção Social Escolar e pelo Conselho Consultivo dos Transportes Escolares passaram a ser exercidas pelos CME. Assim, uma das preocupações das câmaras municipais foi a criação de grupos de trabalho que colmassem a extinção destes órgãos e a habilitassem a tomar decisões:

" O vereador informou que de acordo com o Decreto-Lei n.º 07/2003, o Conselho Consultivo sobre Acção Social Escolar passou para o âmbito do Conselho Municipal de Educação. Lembrou que a Autarquia reunia anualmente com esse Conselho Consultivo, tomando decisões sobre os subsídios de livros, alimentação e outras matérias ligadas à Acção Social Escolar. Uma vez que esta matéria passou a

ser competência deste órgão, o Vereador propôs a criação de um grupo de trabalho, com a seguinte composição: um representante da Autarquia, o representante do pessoal docente da Educação Pré-Escolar pública, o representante do pessoal docente público do 1.º Ciclo, o representante do pessoal docente público do 2.º e 3.º Ciclo, e um representante dos Pais e Encarregados de Educação, que será posteriormente designado. Aprovada a constituição deste grupo de trabalho, o Vereador informou que o mesmo foi criado com o objectivo de elaborar uma proposta relativamente à Acção Social Escolar."(4.10.4,CMEVFX, acta n.º2, 27/04/04)

Outros grupos de trabalho foram despoletados por situações concretas vividas em algumas escolas:

"A Senhora Vereadora disse que dada a frequência de ocorrências de situações de insegurança nas escolas e meio envolvente, seria importante criar a nível do Conselho Municipal um grupo de trabalho sobre segurança". (4.10.14,CMECASCAIS, acta n.º7, 15/03/05)

Ao propor a constituição dos grupos de trabalho as câmaras municipais propuseram igualmente a sua composição. Esta composição atendeu sempre à natureza das matérias a analisar e verificamos igualmente uma preocupação por ir para além do legislado. Os docentes do 1.º ciclo não estão representados no CME, mas isso não foi óbice para que algumas câmaras não os propusessem para os grupos de trabalho:

"(...) Quanto ao Grupo de Trabalho sobre o insucesso e abandono escolar, o Sr. Vereador sugeriu que o mesmo fosse constituído por um representante da autarquia, um representante da DREL, um representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação, um representante dos serviços de Segurança Social e dois representantes das escolas — um do 1º ciclo e outro do 2º e 3º ciclos". (4.10.12,CMEVFX, acta n.º 3, 15/ 06/ 04)

Os grupos de trabalho constituídos tiveram em atenção as seguintes matérias: a generalização do ensino do inglês no 1º Ciclo, o insucesso e abandono escolar, apoios sócio-educativos, o acompanhamento da elaboração da Carta Educativa, candidatura a projectos comunitários para o apetrechamento informático das escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico, projecto educativo concelhio, reordenamento da rede educativa, transportes escolares, segurança nas escolas, animação e projectos sócio-educativos.

Pela análise dos temas podemos verificar que se referem às competências do CME, vertidas no art.º 4.º do diploma regulamentador, conjugadas com outras de índole mais geral, mas igualmente de interesse municipal, tal como a candidatura a projectos comunitários. Não foram constituídos em nenhum CME grupos de trabalho para tratar de matérias tais como: os contratos de autonomia, acções de qualificação e requalificação do parque escolar, a análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino e o desempenho do pessoal docente e não docente igualmente no âmbito das competências do CME.

Complementarmente aos grupos de trabalho constituídos e relacionados com as competências do CME foram igualmente constituídos grupos de trabalho para auxiliar os CME nas actividades que resolveram desenvolver. O extracto seguinte apresenta a criação de um grupo de trabalho para organizar um seminário:

"Para a organização do Seminário "Escola, Família e Comunidade", o Sr. Vereador propôs a formação de um grupo de trabalho constituído por um representante da autarquia, um representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação, um representante da DREL, um representante das escolas e um representante das Forças de Segurança". (4.10.11, CMEVFX, acta n.º 3, 15/ 06/ 04)

Nestas actividades dos CME viradas para o exterior, as câmaras municipais tiveram igualmente a preocupação de envolver os diferentes parceiros. Os seminários versaram as temáticas da escola, família, comunidade, álcool e droga.

Não tendo sido a norma nos CME estudados, alguns grupos de trabalho produziram documentos que foram presentes a plenário do CME e sujeitos a votação, constituindo o documento suporte da câmara para o referido assunto. Disto nos dá conta o vereador que:

"(...) informou que o grupo de trabalho (...) produzira um documento referente aos procedimentos de candidatura aos apoios da Acção Social Escolar, o qual havia sido distribuído ao plenário. Referindo-se a este documento, o Sr.

Vereador colocou-se à disposição da assembleia para responder a qualquer questão; não tendo sido colocada nenhuma, o documento foi considerado aprovado por unanimidade". (4.10.19,CMEVFX, acta n.º 3, 15/ 06/ 04)

"O Senhor Vereador pediu aos dois membros do Grupo de Trabalho presentes na reunião para apresentar os trabalhos já desenvolvidos no âmbito da organização do 1º Fórum. (...) Estão previstas cinco conferências e, em ligação estreita com estas, cinco painéis onde estarão presentes pessoas do concelho para apresentar comunicações. As temáticas dos painéis serão as seguintes: Formação de pessoal docente e não docente, Gestão e administração na organização da escola, A Educação das crianças e dos jovens — do social ao educativo, As Necessidades Educativas e Psicológicas das Crianças e Jovens e Ranking 's de Escolas".(4.10.20 , CMEMONTIJO, acta n.º 5, 21/01/05)

4.5.2- Grupos de trabalho constituídos por iniciativa dos representantes

Os representantes presentes nos conselhos municipais de educação em estudo apresentaram propostas de constituição de grupos de trabalho. Não é significativo quer o número de grupos de trabalho propostos, quer o número de representantes envolvidos, que se resumem aos representantes dos pais e encarregados de educação e aos representantes do docentes do ensino básico público em apenas dois dos conselhos estudados.

O representante da associação de pais e encarregado de educação propôs a constituição de um grupo de trabalho para tratar de assuntos directamente ligados ao problema que se coloca aos pais, no período após o horário escolar:

"O representante das associações de pais e encarregados de educação propôs (...) a constituição de um Grupo de Trabalho sobre as Actividades Extracurriculares, que abrangeria não só os ATL's, mas o estudo de outro tipo de actividades extracurriculares, como por exemplo a ocupação de tempos livres nas férias dos alunos, altura em que muitas crianças ficavam em casa sozinhas porque não tinham para onde ir".(4.11.2,CMEVFX, acta n.º 3, 15/06/05)

O projecto educativo concelhio foi o tema apresentado pelo representante do pessoal docente do ensino básico público para a constituição de um grupo de trabalho:

“O representante do pessoal docente do ensino básico público voltou assim a defender a constituição de um grupo de trabalho para a elaboração de um Projecto Educativo Concelhio, edificado sobre o princípio da municipalização da Educação, e referiu que se deveria criar uma estrutura que permitisse conjugar todos os projectos, consultando obviamente os Conselhos Executivos das Escolas e dos Agrupamentos. Considerou que se trata de um trabalho difícil mas também de um desafio fundamental e propôs que o CMEM analise este assunto com detalhe numa próxima reunião”. (4.11.1,CMEMONTIJO, acta n.º 5, 20/01/05)

De sublinhar que este representante do pessoal docente público, propõe que o projecto educativo concelhio seja edificado sobre o princípio da municipalização da Educação e ignorando o papel do conselho municipal de educação e o seu papel nele, propõe igualmente a criação de uma estrutura que permitisse conjugar todos os projectos, consultando obviamente os Conselhos Executivos das Escolas e dos Agrupamentos.

Em relação à constituição dos grupos de trabalho no âmbito dos CME, é sempre uma tarefa bastante difícil de ser concretizada em virtude da dificuldade de conciliar os espaços temporais disponíveis de cada um dos representantes. Não podemos esquecer que cada um destes representantes desenvolve a sua actividade normal no seu local de trabalho pelo que a disponibilidade para integrar grupos de trabalho fora do seu local de trabalho é bastante limitada. Esta problemática chama a atenção para os poucos recursos atribuídos pela tutela a este órgão.

4.6- Discordâncias/conflitos/constrangimentos/críticas surgidas no CME

Através da análise das actas dos CME é possível conhecer a relação de poder entre o CME e os restantes parceiros, nomeadamente, as escolas. Esta relação de poder pode ser aferida através da análise das intervenções dos diferentes actores presentes nas reuniões do CME. As reacções dos diferentes representantes às propostas apresentadas, as críticas, discordâncias, conflitos, constrangimentos quer em relação ao poder central, quer em relação ao poder

local, pelo modo como se relacionam com as escolas, foram a tónica dominante em todas as reuniões.

O CME é por excelência o órgão onde se cruzam os diferentes intervenientes no processo educativo e as suas reuniões são uma ocasião única para se confrontarem ideias e exigirem soluções. São conhecidas as dificuldades de contacto e, às vezes, até de diálogo entre as escolas e a DREL, entre a DREL e o município e, em suma, entre todos os parceiros educativos. Desde a conflitualidade de agendas, até à inconveniência dos assuntos, tudo serve de desculpa para evitar reuniões incómodas. Os diferentes representantes nunca se coibiram de apresentar as críticas directamente ou de expor todos os assuntos que consideram não estar a ser devidamente acompanhados, mesmo que isso provoque situações de ruptura e de conflito.

Foi possível identificar em todas as reuniões dos conselhos municipais de educação momentos de discordâncias/conflitos/críticas e até constrangimentos, protagonizados pelas intervenções dos diferentes representantes. O quadro 4 resume quem foram os representantes que em cada CME protagonizaram essas situações.

Quadro 4 - Representantes cujas intervenções protagonizaram discordâncias/conflitos/críticas no CME

Conselho municipal de educação	Representantes
Amadora	Presidente da câmara Representante do pessoal docente do 1.º ciclo
Cascais	Vereador Representante dos presidentes de junta de freguesia Representante das IPSS Representante das instituições do ensino básico e secundário privado Representante do pessoal docente do ensino secundário público
Loures	Vereador Representante das instituições do ensino básico e secundário privado Representante do pessoal docente do ensino básico público
Mafra	Presidente Representante do pessoal docente da educação pré-escolar público

	Representante do pessoal docente do ensino básico público
Montijo	Vereador Presidente da Assembleia municipal Representante do pessoal docente do ensino básico público Representante dos serviços de segurança social
Odivelas	Presidente da câmara Vereador Representante do director regional de educação Representante das instituições do ensino básico e secundário privado Representante do pessoal docente da educação pré-escolar público Representante do pessoal docente do ensino básico público Representante do pessoal docente do ensino secundário público Representante das associações de pais e encarregados de educação
Oeiras	Vereadora Representante dos serviços de saúde Representante das IPSS
Setúbal	Vereadora Representante das instituições do ensino básico e secundário privado Representante do pessoal docente do ensino básico público Representante do pessoal docente do ensino secundário público
Sesimbra	Vereadora Representante das instituições do ensino básico e secundário privado
Sintra	Representante dos presidentes de junta de freguesia Representante das instituições do ensino básico e secundário privado
Vila Franca de Xira	Vereadora Representante do pessoal docente do ensino básico público

Verificámos igualmente que apenas em dois conselhos municipais de educação (Palmela e Seixal) as actas não revelam discordâncias / conflitos / constrangimentos ou críticas.

A possível explicação pode estar relacionada com o diminuto número de reuniões que estes dois conselhos tiveram comparativamente aos outros. O conselho municipal de educação do Seixal instalou-se em 2005 e apenas realizou duas reuniões, sendo que a primeira se reporta à tomada de posse e procedimentos mais administrativos. O conselho municipal de educação de

Palmela, apesar de ter sido instalado em Junho de 2004, apenas realizou 3 reuniões. Em qualquer destes dois CME não se conseguiu estabelecer uma dinâmica em termos de comunicação entre os representantes que permitisse uma verdadeira troca de opiniões sobre os assuntos de interesse para a educação dos respectivos Concelhos. Assim, estas reuniões reduziram-se a apresentações formais e à efectivação dos procedimentos administrativos inerentes ao próprio CME que pouco ou nada contribuíram para um debate construtivo em prol da educação dos Concelhos em questão.

Pela análise do quadro 4 constatamos que os vereadores foram os protagonistas de um maior número de intervenções promotoras de situações de crítica e ou discussão, seguindo-se lhes os representantes das instituições do ensino básico e secundário privados. Desta análise sobressai a experiência política/retórica/discursiva dos representantes que ocupam cargos políticos nos municípios, habituados a intervir expondo as suas opiniões e pontos de vista.

Os representantes do pessoal docente do ensino público foram igualmente muito intervenientes em todos os conselhos municipais de educação, com relevo para os representantes do pessoal docente do ensino básico. Os representantes do pessoal docente do ensino secundário e do pré-escolar, protagonizaram igualmente situações de tensão, mas com um menor número de intervenções.

Não consideramos adequado fazer uma correlação entre o número de intervenções/situações de conflito e o respectivo conselho municipal de educação, porquanto estes foram constituídos em momentos diferentes e tiveram um número diferente de reuniões.

Os vereadores (onde incluímos o presidente da câmara quando presente e interventor) foram o grupo de representantes que protagonizaram um maior número de situações de crítica dentro do CME. Estas críticas são dirigidas na sua maioria à tutela (Ministério da Educação) e à DREL e referem-se à quebra de acordos e protocolos por parte do governo, às opções políticas do governo que se traduzem na escolha de um determinado concelho para investimento.

Como o Director Regional de Educação se faz representar neste tipo de

reuniões, o seu representante é o receptor de “recados” enviados pelo vereador para o director regional de educação e para a tutela, uma vez que não detém o poder de decisão. Na citação seguinte podemos verificar o carácter depreciativo que é efectuado em relação ao papel desempenhado pelo representante da DREL nas reuniões, sendo “reduzido” a um simples “moço de recados”:

“Queria deixar aqui uma nota, até porque temos aqui o Senhor Director Regional Adjunto da Educação de Lisboa, que hoje aqui tomou posse, que leva já alguns recados também para o Ministério da Educação”.(4.9.45,CMEODIVELAS, acta n.º 6, 22/02/05)

Esses “recados” transversais, comuns a todos os CME, referem-se ao funcionamento dos agrupamentos de escolas, à ausência de respostas pelo director regional de educação ou por quem o substitui face às questões colocadas pelas câmaras municipais e até às questões levantadas nos CME, à não apresentação do relatório a que legalmente está obrigado a apresentar em todas as reuniões do CME e ao descontentamento pelo modo como foram introduzidas as actividades extracurriculares, nomeadamente o ensino do inglês. As câmaras municipais são confrontadas muitas vezes pelos parceiros locais sobre situações que se reportam à responsabilidade da DREL, mas a que esta não fornece informação às câmaras. Estas situações foram reportadas nas reuniões do conselho municipal de educação:

“Senhor Vereador que solicitou que a DREL lhe fizesse chegar um plano das obras que estejam previstas iniciar-se nas escolas para o próximo ano e cuja responsabilidade é da DREL, na medida em que são solicitadas reuniões, por parte das Associações de Pais e de alguns Conselhos Executivos, onde a Câmara é inquirida se tem conhecimento da realização dessas obras (...)”.(4.9.61, CMEOEIRAS, acta n.º1, 15/12/03)

O descontentamento não se dirige apenas ao Ministério ou à DREL, mas também às Juntas de Freguesia, como podemos constatar pela transcrição seguinte:

“O Presidente da Câmara disse do descontentamento de algumas Juntas de Freguesia (...). Disse também que, algumas dessas juntas não assumem as suas

obrigações quanto ao pagamento das verbas referentes ao expediente e limpeza, sublinhando que se trata de uma competência que por lei lhes está atribuída". (4.9.10,CMEAMADORA, acta n.º 1, 26/05/03)

As câmaras municipais têm com a Segurança Social uma relação de grande proximidade pelos inúmeros projectos que estabelecem em parceria e porque intervêm em áreas comuns. Estas relações não são todavia isentas de conflitos e em alguns conselhos municipais de educação esses conflitos foram abordados, como demonstra a seguinte citação retirada de uma acta do CME de Mafra:

"O Senhor Presidente da Câmara Municipal, intervindo perguntou à representante do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa, porque motivo a Segurança Social não paga à Câmara Municipal de Mafra para fazer o ATL, exemplificando que se as crianças fossem para a Santa Casa da Misericórdia de Mafra, a Segurança Social alargava o acordo com eles e participava para este serviço. Mas quando a Autarquia o faz a Segurança Social não participa". (4.9.63, CMEAFRA, acta n.º 5, 09/12/04)

Outras situações que geraram conflito foram as respostas da Câmara às críticas que lhe foram dirigidas pelos diferentes representantes. Apesar das críticas que as câmaras dirigem aos diversos parceiros no CME, quando sujeitas elas próprias a críticas, não as encaram como algo construtivo e com o objectivo de melhoria da educação no Concelho. Constatamos que os Autarcas não reagem muito bem a situações em que são esplanadas ideias opostas às suas ou lhe são dirigidas críticas directas em relação a actividades ou propostas da Câmara. Na citação seguinte, retirada de uma acta do CME de Oeiras, observamos esta difícil convivência dos autarcas com as críticas que lhe são dirigidas:

" Perante uma crítica do representante dos serviços de saúde, o vereador disse" Se calhar temos tido azar, nomeadamente, com os diversos responsáveis pela saúde que têm passado pelos Centros de Saúde do Concelho. (...)Temos tido muito azar, às vezes é uma questão de sorte. As pessoas fazem os lugares e as políticas". (4.9.12,CMEOEIRAS, acta n.º 3, 14/07/04)

As câmaras municipais dirigiram igualmente críticas às escolas e aos

agrupamentos. O agrupamento de escolas é para Lima (2004) um novo escalão da administração desconcentrada, "(...) *uma nova instância periférica de controlo sobre as escolas agrupadas*". O seu processo de constituição gerou alguns desentendimentos entre o município e as escolas agrupadas e esses conflitos manifestaram-se nas reuniões do CME, com acusações mútuas, de tal modo que para sanar esses constrangimentos na sua constituição, o município em questão sentiu necessidade de se justificar:

"O vereador (...) relativamente aos agrupamentos escolares, considera que a câmara tomou uma posição, que considera correcta, (...) a diferença significativa da câmara foi na atitude, o problema concreto foi resultado das políticas do governo, a câmara continua a assumir as suas responsabilidades relativamente ao primeiro ciclo e ao pré-escolar, só a forma mudou, a câmara envolveu-se reunindo com os agrupamentos, foi parte na busca de soluções para os problemas, contamos com o empenho das escolas e respectivos órgãos de gestão dos agrupamentos, há ainda muito por fazer, mas a maior parte do que é importante está feito". (4.9.14, CMELOURES, acta n.º 5, 17/03/05)

Esta nova estrutura educativa veio criar novas formas de relacionamento com as câmaras municipais, que habitualmente se relacionavam com as escolas do primeiro ciclo e Jardim-de-infância e este novo relacionamento implica uma mudança de metodologia por parte dos diversos intervenientes. É salutar observarmos que existem municípios que estão preocupados com o modo como a comunicação com os agrupamentos é efectuada, pretendendo mesmo normalizar esse tipo de comunicação, como podemos constatar no seguinte extracto de uma acta de um CME:

"O Sr. Vereador disse que havia que encontrar uma metodologia uniforme de relacionamento entre a Câmara Municipal e os diversos Agrupamentos, que aquela questão estava a ser tratada por um grupo de trabalho da DREL (...), com o objectivo de, até ao final de Julho, produzir um documento regulador, no sentido de no próximo ano existir um documento orientador sobre aquelas matérias". (4.9.16, CMEVFX, acta n.º 3, 15/06/04)

Esta dificuldade de relacionamento com os agrupamentos foi também geradora de situações de crítica, pelo facto dos agrupamentos não estarem a dar resposta à implementação dos projectos solicitados pela câmara.

"O Senhor Presidente do Conselho informou sobre as dificuldades que a câmara tem de se relacionar com os Agrupamentos" é preciso que realmente os Agrupamentos correspondam aos objectivos para que a legislação os criou. Também nós Câmara Municipal temos alguns projectos que precisávamos que o Agrupamento desse resposta e que não deu".(4.9.18,CMEODIVELAS, acta n.º4, 29/06/04)

Esta conflitualidade entre as câmaras municipais e os agrupamentos verticais de escolas, toma maior expressão quando a câmara face à ausência de respostas aos dados solicitados aos agrupamentos, se vê na obrigação de solicitar ao representante do pessoal docente do 2.º e 3.º ciclo do ensino público para interceder junto dos agrupamentos, no sentido destes enviarem os dados solicitados.

Outra questão abordada pela câmara municipal e que gerou alguma celeuma, refere-se ao funcionamento do próprio órgão e ao papel que cada representante desempenha. Face a alguns adiamentos na análise de documentos fundamentais, a ausência de respostas por parte de alguns representantes às questões suscitadas em sede de diálogo desses documentos, levou a uma intervenção no sentido de operacionalizar o funcionamento deste órgão de modo a que o grau de eficácia melhorasse:

"A Sr.ª Vereadora disse (...) É importante que o Conselho Municipal de Educação quando se reúne venha habilitado, na medida em que as pessoas que vão discutir aqui a esta mesa e as perguntas que vão ser postas possam reflectir os problemas, as perguntas e a postura dos grupos que estão aqui representados. (...) Os Senhores Representantes reúnem com os elementos que os elegeram e apresentam a Carta, discutem, divulgam, distribuem, fazem esse levantamento de perguntas, para o Conselho Municipal de Educação".(4.9.57,CMECASCAIS, acta n.º3, 17/02/04)

Os representantes das instituições de ensino básico e secundário privados foram o grupo que se posicionaram logo a seguir ao poder político, nas críticas que efectuaram no CME. Estas críticas foram dirigidas às respectivas câmaras municipais, pelo facto de não incluírem as escolas do ensino privado nas suas publicações e pelo facto das câmaras municipais sistematicamente não convidarem as instituições do ensino privado para as actividades que promovem.

Teceram igualmente críticas às câmaras municipais porque alegadamente estas não divulgam/publicitam as regras de acesso ao material que disponibilizam para as escolas da rede pública.

Os diferentes representantes no CME têm consciência do efeito que as suas críticas ou os problemas que colocam, provocam ao poder local nomeadamente à câmara municipal. Realizando um pequeno exercício reflexivo sobre esta temática, verificamos que as relações de poder em relação à educação num Concelho estão bastante desequilibradas, pendendo este para a tutela, que centraliza todas as decisões em matéria de política educativa, deixando apenas as decisões de pormenor para os municípios. Como temos constatado, nos CME, o principal poder representado são os municípios que, na realidade, não correspondem ao maior poder em termos de planificação das políticas educativas, pelo que estamos perante uma contradição: temos um órgão definidor das políticas educativas concelhias mas que, efectivamente, não detém o poder de as efectivar no "terreno". Na citação seguinte podemos "observar" a "angústia" de uma Sr.^a Vereadora face a esta situação:

"O representante do pessoal docente do ensino básico público salientou que era perfeitamente compreensível a angústia da Sr.^a Vereadora pelo facto de existirem diversas questões no concelho que são muito chocantes".(4.9.1,CMEETÚBAL, acta n.º2, 06/11/04)

Os representantes do pessoal docente do ensino pré-escolar público não tiveram um papel passivo nos conselhos municipais de educação, criticando e discordando de processos, atitudes e projectos apresentados pela câmara municipal. A falta de comunicação entre a câmara e os agrupamentos, o processo de constituição dos agrupamentos verticais de escolas e até a falta de comunicação entre a câmara o CME, foi alvo de reparo:

"A representante do pessoal docente da educação pré-escolar público (...) referiu ainda falta de comunicação entre a Câmara Municipal (...) e o Agrupamento Vertical de Escolas (...), alegando não ser ouvido pela Câmara Municipal". (4.9.17,CMEMAFRA, acta n.º 2, 04/03/04)

Os representantes do pessoal docente do ensino básico público, enquanto representantes de uma classe, protagonizaram nos diferentes CME, a defesa de interesses da escola pública, como se estivessem no órgão nessa qualidade. As suas críticas, reparos ou situações apontadas dirigiram-se à câmara municipal, à junta de freguesia e à DREL.

Assim, condicionaram a disponibilidade de participação das escolas E.B.2.3 na realização de algumas actividades da câmara ao trabalho que os elementos do Conselho Municipal de Educação possam fazer com as escolas.

Manifestaram discordância em relação ao modelo adoptado pelas câmaras municipais para gerir as verbas da acção social escolar e regras a seguir na atribuição de subsídios:

“O Representante do Pessoal Docente do Ensino Básico Público informa sobre o conflito entre a autonomia das escolas e a centralização dos agrupamentos, no que diz respeito aos subsídios atribuídos pela câmara,” Estes subsídios estão também a ser um dos elementos de discórdia nos agrupamentos, porque houve escolas que quiseram logo de início que ficasse um compromisso entre todos que continuam a receber os seus subsídios e a geri-los em vez de irem para a sede de agrupamento”.(4.9.51,CMEODIVELAS, acta n.º4, 29/06/04)

As críticas à câmara municipal incidiram igualmente sobre o tempo que a câmara utiliza para dar conhecimento dos seus projectos às escolas, para que estas possam organizar os seus projectos.

A tomada de consciência de que o seu papel neste órgão é apenas decorativo e a percepção de que o próprio CME é um órgão ao qual a Tutela e os próprios municípios não atribuem grande valor ou poder, como podemos verificar em seguida:

“O representante do pessoal docente do ensino básico público quis ainda manifestar o seu desagrado por a Câmara Municipal, em resposta à proposta da DREL, ter emitido um parecer em que é apresentada uma nova proposta de constituição de agrupamento vertical de todas as escolas da freguesia (...), sem ter consultado o Conselho Municipal de Educação”.(4.9.21,CMEMONTIJO, acta n.º 2, 07/04/04)

Mas não foi só a câmara municipal o alvo das críticas dos representantes

do pessoal docente do ensino básico público. As juntas de freguesia mereceram igualmente o reparo pela maneira como se relacionam com as escolas. Este descontentamento pelo desempenho das juntas de freguesia, refere-se não só às suas competências (verbas para expediente e limpeza nas escolas), mas são mais incisivas ao condicionar o apoio das juntas ao carácter do seu presidente, tal como refere a citação seguinte:

“A representante do pessoal docente do ensino básico público diz que (...) as juntas têm de facto a competência do expediente e limpeza, transferem as verbas para o telefone, todas apoiam muito as escolas, mas as escolas não podem ficar sujeitas à boa disposição de um presidente de junta, seja ele qual for (...).”(4.9.60, CMELOURES, acta n.º 5, 17/03/05)

Percepciona-se que esta crítica alerta para o facto de as Juntas de Freguesia não desenvolverem uma acção planificada, de acordo com um projecto educativo local, que permita uma distribuição de recursos racional e eficiente. Esta distribuição de recursos não pode ser objecto da “boa vontade” de um determinado Presidente de Junta que faz a sua gestão através do improvisado.

As discordâncias dos representantes do pessoal docente do ensino básico público, centraram-se também no próprio órgão, questionando a pertinência da constituição de um grupo específico para proceder à definição das linhas orientadoras para a construção de um Projecto Educativo Concelhio, mas essas discordâncias foram mais contundentes ao discordar profundamente do plano de actividades que a comissão executiva de um conselho municipal de educação apresentou ao respectivo plenário:

“A representante do pessoal docente do ensino básico público explicou que as escolas básicas do 2.º e 3º ciclo reuniram sobre este Plano de Actividades (...) acharam que se tomava necessário fazer um diagnóstico um pouco mais alargado das necessidades reais ou da situação real do concelho, porque entenderam que o abandono e insucesso eram de facto duas temáticas muito actuais e prementes, mas provavelmente havia um conjunto de outras temáticas que se cruzariam com esta e que não poderiam ser deixadas de parte. Como exemplo colocou as seguintes questões: porquê o abandono e porque não o financiamento de cursos profissionais do ensino básico? Porquê o insucesso e o abandono e porque não os apoios educativos? Porquê um Plano de Actividades para um ano e porque não concebe-lo a um prazo mais alargado, 3 ou 4 anos, coincidindo com a actividade

do próprio Conselho? Sendo este o primeiro ano de actividade do Conselho Municipal de Educação, seria vantajoso desenhar um plano mais alargado. Sobre as actividades propostas, em especial o 1.º Encontro da Área Metropolitana de Lisboa, a representante do pessoal docente do ensino básico público transmitiu a preocupação das EB23 relativamente à realização desta actividade, uma vez que consideravam que um grupo de trabalho não comportava os elementos necessários para a organização de um evento desta envergadura".(4.9.3,CMEVFX, acta n.º 3, 15/ 06/ 04)

Os representantes do pessoal docente do ensino secundário público tiveram em todos os CME uma intervenção activa, questionando a câmara municipal sobre os projectos apresentados e discordando em alguns casos desses projectos:

"A câmara através de dois técnicos apresenta um dos seus projectos na área do desporto, mas é contestado pelo representante dos docentes do ensino secundário". (4.9.47,CMEODIVELAS, acta n.º2, 29/01/04)

A defesa da escola pública e da sua autonomia e uma eventual intromissão do poder político no espaço da escola é um dos receios apresentados pelo representante do corpo docente do ensino secundário numa das reuniões do CME:

"O representante do pessoal docente do ensino secundário público questionou se a construção de um Projecto Educativo Concelhio não colidirá com as competências das Escolas/Agrupamentos e se não poderá ser interpretado como uma intrusão do CMEM na autonomia de cada um e como uma desvalorização da diversidade existente ao nível do corpo docente e discente, do pessoal não docente e das condições físicas. Salientou ainda que o grande empenho e esforço de um grupo de pessoas com intenção de colaborar e ajudar a resolver problemas, poderá ser entendido como uma intromissão". (4.9.35,CMEMONTIJO, acta n.º 1, 16/02/04)

Este receio permite-nos aferir que os professores/escolas apresentam alguma desconfiança em relação a este órgão, sentindo que podem ser limitados na sua já debilitada autonomia a qualquer momento.

As críticas à câmara municipal ultrapassaram em alguns concelhos municipais de educação o funcionamento das escolas e incidiram sobre as opções políticas tomadas pela câmara e sobre o modo como gere o sistema educativo local. Os CME não são órgãos despoliticizados, pelo que, não raras

vezes, surgem situações em que ressalta o confronto entre facções políticas diferentes, como aparentemente surge retratada na situação seguinte:

"O representante do Ensino Secundário público, (...) referindo que, na rede escolar do concelho, nomeadamente no 2º e 3º Ciclos e Ensino Secundário, não tem havido planeamento por parte da autarquia. Considera que o tempo vai passando e que não há definição na rede escolar, sendo os gastos em transportes cada vez maiores. Refere que é importante fazer investimento em mais salas de aula. Os equipamentos educativos têm de acompanhar o crescimento urbano da cidade, considerando haver falta de coragem política e técnica para assumir novas construções e menos gastos nos transportes".(4.9.2,CMEETÚBAL, acta n.º5, 01/07/05)

Os representantes das juntas de freguesia não se coibiram de criticar as respectivas câmaras municipais e a DREL, pela falta de comunicação entre estas duas instâncias da autarquia e pelo processo de constituição dos agrupamentos verticais de escolas. As juntas de freguesia aproveitam estas reuniões para apresentar junto dos responsáveis das câmaras as dificuldades com que se debatem e o isolamento que sentem na resolução dessas mesmas dificuldades, como podemos constatar na intervenção seguinte, registada em acta:

"O representante das Juntas de freguesia, referiu que a Câmara Municipal deveria ter um papel promotor junto das Juntas de Freguesia, no que concerne aos processos pedagógicos. Algumas escolas têm visto na Juntas de Freguesia um apoio. A Câmara Municipal deveria promover a relação entre juntas e Câmara". (4.9.13,CMESINTRA, acta n.º 4, 07/07/05)

Igualmente críticos foram os representantes das associações de pais e encarregados de educação, quer relativamente à ausência do representante da DREL nas reuniões, quer nas apreciações que dirigiram às câmaras municipais e à DREL. A distribuição da rede escolar, a constituição dos agrupamentos de escolas e a preservação dos edifícios dos estabelecimentos de ensino que se encontram encerrados, foram um dos motivos de crítica, tal como se pode atestar pela seguinte intervenção:

"Representante das Associações de Pais e Encarregados de Educação (...)"Referiu-se à distribuição da rede escolar para o ano 2004/2005, que no entender

da Associação de Pais que representa, não estará de acordo com aquilo que poderão ser as necessidades da comunidade educativa, já manifestaram o seu desacordo relativamente a esta política quer do Ministério, quer da DREL". (4.9.55,CMEODIVELAS, acta n.º4, 29/06/04)

Foi igualmente possível apurar que, embora com poucas intervenções, quase todos os representantes presentes nos diferentes conselhos municipais de educação, produziram intervenções que de algum modo mostraram discordâncias face aos assuntos tratados. A representante do pessoal docente do 1.º ciclo do ensino público, que se encontra no CME por convite, a representante dos serviços de segurança social, o presidente da assembleia municipal, o representante das IPSS foram os interventores, cujos discursos marcaram momentos nos diferentes conselhos municipais de educação, que não permitiram que estes se limitassem a uma atitude passiva, produtor de pareceres, propostas e/ou recomendações. Destas discordâncias salientamos pela sua complexidade a intervenção em forma de declaração de voto proferida por um dos representantes do CME, que alerta para a ineficácia da metodologia de trabalho seguida no seu CME, mas que é prática comum nos restantes:

"O Representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social disse que tinha votado a favor da Carta Educativa mas fazia notar que o seu parecer foi elaborado em devido tempo, pelo que não era de sua responsabilidade, que o mesmo, não tivesse sido discutido. Que de facto, na primeira reunião do Conselho se discutiu o regulamento interno, na segunda faltava representatividade aos representantes, tendo ficado acordado uma metodologia de trabalho, para entrega prévia, a cada um dos parceiros, do parecer para discussão no plenário e na terceira, por não terem cumprido a metodologia acordada, (...) passou-se à votação, sem discussão dos pareceres. Assim sendo gostaria que ficasse registado que considerava que a Carta Educativa não contemplava questões como as acessibilidades, distribuição dos quadros docentes ao nível do ensino básico nem a adequação dos conteúdos e procedimentos pedagógicos e a colaboração e parcerias entre escolas e estas e a comunidade educativa. Lamentou que não fossem validadas tecnicamente nem definidas propostas concretas para o Ensino Recorrente, Extra-Escolar, Ensino Profissional e Ensino Especial. Os Representantes das Associações de Pais e Encarregados de Educação secundaram a declaração de voto". (4.9.26,CMECASCAIS, acta n.º4, 30/03/04)

Esta declaração de voto demonstra que o CME apresenta uma metodologia de funcionamento que "obriga" os diversos representantes a deliberar sobre situações ou assuntos, sobre os quais não tem a informação

adequada nem teve o tempo necessário para reflectir sobre o seu sentido de voto. A responsabilidade perante o acto de decidir deste representante, permitiu-nos verificar que, apesar das divergências, na altura da votação esta foi sempre unânime. Este facto explica-se, talvez, através da persuasão e pressão exercida pelos elementos que apresentam as propostas e pela necessidade de não perder tempo face às necessidades prementes das escolas.

As divergências com o Director Regional de Educação ou o seu representante assumiram igualmente momentos de alguma tensão, não se coibindo este de responder às críticas que lhe foram dirigidas:

"O Representante do Director Regional de Educação (...) "Vou voltar um pouco atrás, vou responder ao representante do pessoal docente do ensino secundário público, e vou responder com todo o respeito que o Senhor Dr. me merece, enquanto conselheiro e enquanto colega, porque eu também sou professora e também não estou propriamente há muito tempo a "pisar só alcatifa", garanto-lhe que vivo no mesmo planeta que o Sr. Dr. e no mesmo planeta que se o meu discurso não foi muito lógico mas se foi audível, não é definitivamente o planeta ideal, porque o Sr. Dr. com certeza ouviu-me dizer que foi dos Concelhos mais difíceis para trabalhar, em termos de rede, porque é um Concelho com imensas necessidades, nomeadamente, em termos de parque, e portanto, com a consequente dificuldade em alojar os alunos que temos, em termos de números da população escolar no Concelho". (4.9.44, CMEODIVELAS, acta n.º4, 29/06/04)

As divergências deste tipo não permitem tirar conclusões uma vez que, apesar de ambos serem representantes de um determinado grupo ou entidade e o papel neste órgão ser semelhante, não podemos deixar de considerar a hierarquia existente entre os representantes, para além deste órgão. Assim, é natural que os representantes dos docentes apresentem algum cuidado na apresentação das suas "reclamações", "discordâncias" ou "críticas" dada a relação hierárquica existente entre eles e o representante da DREL.

4.7- Papel do director regional de educação no conselho municipal de educação

O director regional de educação ou o seu substituto legal, desempenha um papel importante no conselho municipal de educação, pois é o único elemento a quem o diploma legal consagra expressamente a obrigação de prestar um conjunto de informações específicas, que permitam ao conselho assumir um conjunto de competências, tais como: *"analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos" para que o conselho municipal de educação possa "reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo"*.

Assim, parece-nos pertinente analisar o papel desempenhado pelo director regional de educação nos diferentes conselhos municipais de educação, sendo ainda importante perceber qual o papel a que atribui mais importância: representante do poder central ou representante das escolas da rede pública. Que problemas colocou, que respostas deu às questões apresentadas, que informações prestou?

Uma das questões que ressalta da análise das actas prende-se com a incomodidade ou o pouco à vontade manifestado pelo substituto do director regional quando, por falta deste, teve que assumir o seu lugar, como podemos constatar na citação seguinte:

"O representante da DREL informa o CME da precariedade da sua posição no conselho, motivado pela mudança de director".(4.12.1,CMEPALMELA, acta n.º 2, 07/10/4004)

Esta incomodidade deve-se sobretudo ao facto de não ter competência para tomar decisões e a isso ser pressionado pelo conselho. Face a um conjunto

de questões, assume a incapacidade de fornecer respostas referindo que vai reportar ao superior hierárquico, assumindo apenas o papel no conselho municipal de educação de mero "moço de recados", tal como se depreende do extracto da acta que transcrevemos:

"A Sr.ª Coordenadora Adjunta do CAE (...), lamentou o facto de não poder transmitir qualquer informação relativamente às solicitações anteriormente referidas, pois não dispõe de informação superior no sentido de poder responder às questões indicadas e devido à pouca antecedência com que lhe foi solicitada a presença na reunião do Conselho Municipal de Educação, não se pode documentar convenientemente, no entanto salientou que irá transmitir todas as informações com maior brevidade possível". (412.6,CMESESSIMBRA, acta n.º 5, 05/01/05)

Aliás esta incapacidade de responder a todas as questões que lhe são colocadas pelos diferentes representantes, levou à seguinte informação do representante da DREL:

"O Director Regional Adjunto de Educação, informou que os representantes que queiram discutir algum assunto especial nas reuniões ordinárias deverão com a antecedência mínima de 20 dias enviar o assunto para o Sr. Presidente da câmara municipal para que seja debatido na reunião seguinte". (4.12.5,CMESESSIMBRA, acta n.º 1, 29/03/03)

Esta solicitação do representante da DREL é no mínimo "caricata" pois questionamos então qual o seu papel nas reuniões do CME. Se as questões têm que ser enviadas para a DREL com 20 dias de antecedência e as respostas serão dadas na reunião seguinte, mais se confirma o papel de "moço de recados" deste representante.

Outro constrangimento detectado prende-se com as próprias medidas do governo. Sendo o director regional o representante do governo no conselho municipal de educação, em algumas situações, como por exemplo a que se refere à implementação do ensino de inglês no 1.º ciclo, o assunto foi centrado no gabinete da Sra. Ministra, tendo o director regional ficado em situação idêntica à dos restantes parceiros, pelo que se esbateu o seu papel no conselho municipal de educação. A citação seguinte permite-nos ajuizar do constrangimento do representante do director regional, quando questionado sobre a generalização do

ensino do inglês no 1.º ciclo:

"Apesar de ser a representante do poder central no CME a representante da DREL esclareceu os presentes que o referido assunto (generalização do ensino do inglês no 1.º ciclo) não é da responsabilidade dos seus serviços, estando centrado directamente no gabinete da Sr.ª Ministra da educação. A DREL somente tem a responsabilidade de analisar as candidaturas realizadas neste âmbito". (4.12.2,CMEPALMELA, acta n.º 3, 09/0704)

Outro aspecto importante de análise centra-se no relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo que o representante do Ministério da Educação, leia-se o director regional de educação ou o seu substituto, deve apresentar, em cada reunião do conselho municipal de educação.

Este relatório incide sobre o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, reflectindo sobre as causas das situações analisadas e propondo as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo. (Decreto-Lei n.º 7/2003, art.º 4.º, nº 2 e 3).

Como se pode verificar são informações importantes sem as quais o conselho municipal de educação não poderá exercer as competências a que está legalmente obrigado.

A investigação mostrou que o director regional de educação ou o seu substituto legal não forneceu, em nenhum conselho municipal de educação, esta informação. Pelo contrário, o que verificamos foi que a directora regional de educação tentou, em alguns conselhos municipais de educação em que participou, condicionar a inscrição deste preceito legal nos regimentos, pois argumentava que o seu cumprimento poderia ser considerado uma ingerência na autonomia das escolas e sugerindo até a anulação do artigo que prevê essa informação:

"A representante da DREL relativamente a esta questão considerou que se toma impraticável para o Ministério da Educação — DREL, a recolha atempada das opiniões das diversas escolas, sugerindo assim a anulação do normativo (Artº 4.º - Dec. Lei 7/2003 de 15deJaneiro).(…) A Sra. Vereadora concordou com a sugestão

apresentada e reforçou a necessidade da revogação do referido Decreto-Lei sugerindo que se elabore um documento manifestando as preocupações/reflexões deste Conselho,(...)".(4.12.9, CMESESSIMBRA, acta n.º 6, 29/03/05)

Perante este imperativo, como podemos constatar pelo extracto da acta que transcrevemos, num conselho municipal de educação, mas que foi comum aos restantes, o substituto legal do senhor director regional de educação, assume a incapacidade da direcção regional em fornecer os dados e descarta para as escolas essa responsabilidade, como podemos observar na seguinte citação:

"(...) levantou-se a questão do fornecimento de dados ao Conselho por parte da Direcção Regional de Educação de Lisboa, conforme está previsto no Decreto-Lei .A Representante da DREL informou que aquela Direcção não teria a informação tratada e actualizada pelo que não se poderia comprometer a enviar de forma sistemática a todas as reuniões. Informou que as escolas possuem de forma actualizada os elementos relativos ao número de alunos, taxas de retenção, assiduidade, abandono. As escolas e os agrupamentos dariam essas informações mais específicas ao Conselho. Ficou decidido que a DREL se compromete a fornecer os dados cruzando-se sempre com os das escolas (...)". (4.14.4,CMECASCAIS, acta n.º2, 27/11/03)

Segundo (Formosinho e Machado, 2004)"(...) a representação das escolas da rede pública do concelho está assegurada pelo director regional com competências na área do município ou quem este designar em sua substituição":(26), pelo que não se compreende a posição assumida pelo representante do poder central.

Assim a representante da DREL limitou-se a prestar informações sobre o parque escolar e sobre a constituição dos agrupamentos de escolas:

"A representante da DREL distribuiu aos presentes um documento com a organização prevista pela DREL para a constituição dos Agrupamentos Verticais de Escolas no Concelho. (...) Disse ainda que é provável que a constituição de agrupamentos venha a ser extensiva às escolas secundárias". (4.14.2,CMEAMADORA, acta n.º 2, 11/07/03)

Normalmente, os cargos de Director Regional de Educação e de Directores Regionais Adjuntos são cargos ocupados por nomeação política e, portanto, as pessoas que ocupam esses cargos tentam implementar as políticas definidas pelo governo em exercício. O que podemos inferir da leitura das actas dos CME é que

a coordenação existente entre os diversos órgãos responsáveis pela organização do Sistema Educativo não é a melhor, sendo vários os exemplos em que as unidades desconcentradas (Direcções Regionais) desconhecem tomadas de decisão de órgãos centrais do ministério da Educação, como pudemos constatar pelo exemplo da generalização do inglês no 1º ciclo.

Esta análise permitiu-nos ainda inferir que a importância atribuída pela tutela a este órgão colegial é diminuta, uma vez que só raramente se fez representar pelo respectivo Director Regional de Educação. Não nos parece que o número de reuniões deste órgão ou as dificuldades de agendamento sejam outras razões plausíveis para a não presença do Director Regional de Educação. Para além do desinteresse por este órgão, outras razões que parecem provocar alguns constrangimentos são a dificuldade em fornecer dados concretos e fidedignos sobre a organização e gestão da educação no concelho respectivo e o receio e dificuldade em assumir determinados, quer por estar dependente hierarquicamente de outros órgãos (Direcção Geral de Recursos Humanos da Educação e Secretaria de Estado da Educação, por exemplo) quer por limitações infligidas por outros ministérios (Ministério das Finanças).

Em modo de conclusão à análise deste ponto, podemos afirmar que o funcionamento eficaz deste órgão estará intimamente ligado a uma descentralização efectiva da educação para os municípios ou, preferencialmente, para os próprios agrupamentos, permitindo assim uma efectiva "tomada de decisão local", que é o fim último dos CME.

4.8- Relacionamento dos representantes nas suas organizações

Nas sociedades caracterizadas pela neoliberalização e em que o Estado desempenha um papel fundamentalmente regulador, a prestação de contas é um factor de legitimação dentro das organizações entre representantes e representados. Machado (2005) alerta para o facto de que o diploma que regulamenta o conselho municipal de educação "(...) 'esquece' a eventual

tendência para a perda de legitimidade da representação, por falta de mecanismos de consulta e de prestação de contas aos representados, e para a maior fragilização dos indivíduos face aos organismos e à tutela”(: 221).

De facto, o Decreto-Lei n.º 7/2003 de 13 de Janeiro, não consagra no seu articulado um mecanismo de prestação de contas entre representantes e representados. Ao nível do conselho municipal de educação os representantes do poder local prestam contas e procedem a consultas aos seus pares nas respectivas organizações (câmara municipal e assembleia municipal), o mesmo acontecendo com o representante da DREL, com os representantes das associações (pais/encarregados de educação e estudantes), com os representantes das instituições privadas de ensino e com os representantes dos serviços públicos. No entanto relativamente aos docentes não existe nenhuma estrutura para prestação de contas.

Pese embora esta “falha” legislativa, a investigação mostrou a existência de uma diversidade de situações, não só no interior do mesmo conselho, como entre diferentes conselhos, de tal modo que não se pode considerar a existência de uma situação padrão, dependendo cada uma da dinâmica pessoal do representante.

Todavia, a prestação de contas e, mais importante do que isso, a consulta aos pares para legitimação de posições/votações a assumir, não se revela uma tarefa fácil, como se pode constatar pelo desabafo de um representante, que transcrevemos de seguida:

“A Representante da Educação Pré-escolar disse que (...) Para fazer chegar aos nossos pares o que acontece no Conselho, precisava de algum suporte logístico. É educadora de infância, trabalha num jardim-de-infância e não lhe é fácil mandar informação para quinze jardins-de-infância de todo o material. Pelo que propunha que o secretariado do Conselho desse alguma ajuda, no sentido de enviar taxes, correio, telefonemas, porque para além de não ter muito tempo, também não tem meios, está num jardim-de-infância que não tem FAX, não pode utilizar o telefone indiscriminadamente. Colocava esta questão, que não sabia se era comum a outros membros, mas de facto precisava dessa ajuda para fazer chegar os documentos, para convocar reuniões, fazer passar informação. (...)”.(4.13.10,CMECASCAIS, acta n.º3, 17/02/04)

Como se deduz das palavras da representante, a falta de um suporte logístico, de uma estrutura física para o conselho municipal de educação, torna-o num órgão virtual, onde os seus membros, apenas cumprem o calendário das reuniões e as dificuldades como as enumeradas se avolumam.

Aliás, esta falta de contacto entre representantes e representados é igualmente motivada pela dificuldade manifestada pelas diferentes representantes em conseguir mobilizar os seus pares. Desde o representante dos presidentes de junta de freguesia até aos representantes do ensino privado, todos manifestam essa dificuldade, que igualmente lhes acarreta problemas acrescidos de representação, como se pode inferir da seguinte citação:

"O representante dos Estabelecimentos de Educação de Ensino Básico e Secundário Privados disse que tem alguma dificuldade em se reunir com os colegas do ensino particular, e, de todas as tentativas feitas, dos catorze colégios aparecem sempre quatro ou cinco, os do costume, portanto, também tem alguma dificuldade em representar o sector".(4.13.3,CMEOEIRAS, acta n.º 3, 14/07/04)

Tal como dissemos anteriormente, em todos os conselhos municipais de educação foi possível verificar uma situação e o seu contrário. À falta ou dificuldade de contacto manifestada por alguns representantes, sucede-se igualmente uma articulação estreita em algumas organizações, entre representantes e representados, tal como demonstra a citação que transcrevemos de uma acta, onde se dá conta desse contacto estreito para legitimação das opiniões e ou pareceres apresentados no conselho:

"O Representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social interveio para dizer que no caso das IPSS fizeram duas reuniões (...) e na segunda estiveram todas as instituições, as quais elaboraram um parecer que foi subscrito por todos e que iria entregar".(4.13.6,CMECASCAIS, acta n.º3, 17/02/04)

Igualmente interessante é também a posição tomada por alguns representantes e manifestada nos respectivos conselhos. A seguir transcreve-se um extracto de uma acta onde um representante do Ensino Básico e Secundário Privado manifesta dúvida em relação à sua qualidade para assumir a

representação de uma organização e em nome dela tomar decisões:

"O Representante do Ensino Básico e Secundário Privado disse que tinha feito o seu trabalho de casa pessoal, mas não se achava com autoridade para expressar as dúvidas do ensino particular (...)"(4.13.11,CMECASCAIS, acta n.º3, 17/02/04)

Encontramos igualmente outra situação em relação a outro representante da Educação Pré-escolar que, não estando ancorada na organização, assume as suas dúvidas como as do colectivo que representa:

"A Representante da Educação Pré-Escolar respondeu que não tinha promovido essa discussão com o seu grupo profissional, mas que tinha algumas dúvidas que sabia que iam de encontro às expectativas das colegas". (4.13.5,CMECASCAIS, acta n.º3, 17/02/04)

A análise deste tópico da investigação revela-nos que alguns dos representantes sentem alguma dificuldade na sua legitimação para tomar decisões em nome do grupo que representam. Estes problemas de legitimidade advêm do conturbado processo de selecção dos representantes dos diversos grupos profissionais ou entidades, provocado pelo próprio "vazio" da lei em relação a alguns dos representantes.

Atentemos numa situação concreta e real: como é possível o representante do pessoal docente do ensino secundário, por exemplo, ouvir a opinião dos docentes do concelho em relação a um determinado assunto em que lhe é pedida uma tomada de decisão? Convoca uma reunião geral do pessoal docente das escolas do concelho, ouve apenas os da sua escola, promove a realização de um "questionário on-line" sobre o assunto em questão?

Se este representante não consegue auscultar o grupo para a ajuda na tomada de decisão desse mesmo grupo que representa, dificilmente terá que prestar contas a alguém pela decisão tomada no CME. Este exemplo é aplicável a outros representantes que englobam diversas entidades ou que estão dependentes hierarquicamente de um organismo central e do qual dependem em relação à tomada de decisão.

Face à análise realizada somos obrigados a referir que o CME é um órgão que, efectivamente, não é representativo dos professores, escolas, alunos, encarregados de educação do Concelho. Podemos considerá-lo como um órgão onde algumas pessoas, interessadas pela educação do Concelho, se reúnem, para tentar tomar algumas decisões em prol de um ensino de maior qualidade.

Capítulo V - Conclusões

Os Conselhos Municipais de Educação foram criados com o objectivo de territorializar as políticas educativas, numa óptica de construção de Projectos Educativos concelhios ou locais. Pelas competências descritas na lei, os CME são órgãos de coordenação e de consulta promovendo a nível municipal, a coordenação da política educativa e articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais, debruçando-se sobre os principais problemas que afectam localmente a educação, sempre numa perspectiva de melhoria do processo de ensino-aprendizagem.

A presente investigação debruçou-se sobre o funcionamento dos CME da Área Metropolitana de Lisboa, demonstrando que ainda há muito a fazer para que estes órgãos cumpram efectivamente as competências definidas na lei e não sejam meros instrumentos de retórica política.

As conclusões deste estudo foram obtidas tendo por base uma análise de conteúdo das actas de cada um destes CME e da análise documental da legislação e regulamentos específicos.

A pertinência da presente investigação justifica-se pelo facto de, actualmente, as autarquias se confrontarem com uma série de novas competências como a generalização do ensino do inglês no 1.º ciclo do ensino básico, a elaboração das cartas educativas, a formação dos agrupamentos verticais, o aumento da autonomia das escolas, o encerramento das escolas e todas estas alterações exigem dos municípios o estabelecimento de uma política educativa municipal clara e que tenha em consideração os interesses das suas populações, articulando-as com os interesses nacionais.

A representação dos diversos grupos profissionais e instituições no CME apresenta algumas limitações, nomeadamente no que diz respeito ao ensino básico, que conta apenas com um representante, o que representa uma desproporção em relação ao conjunto de elementos representados. Deste modo, a informação disponibilizada nos CME dificilmente é comunicada às

escolas/agrupamentos de uma forma eficaz.

O poder central apenas mantém sobre as autarquias locais a tutela da legalidade, uma vez que a democracia legitimou o poder local pelo voto popular. Liberta das “amarras” do poder central, as autarquias têm alguma dificuldade em aceitar quaisquer orientações de um órgão legislado como o conselho municipal de educação pelo que nos parece que, com a actual composição, o conselho municipal de educação dificilmente possa ser um órgão de regulação da política educativa local pois os municípios, valendo-se da sua legitimidade do voto, não permitem que este órgão adopte políticas que não as por si definidas.

Muitos dos representantes no CME parecem não saber o que se espera deles neste órgão, tornando as suas decisões muito mais difíceis, sobre matérias de política educativa do concelho, como por exemplo o acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa, negociação e execução dos contratos de autonomia, apreciar os projectos educativos a desenvolver no município, analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, desempenho do pessoal docente e não docente, assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.

Um outro problema que se coloca é o da participação de alguns serviços no conselho municipal de educação, em que a sua representação está entregue, muitas vezes, a pessoas que cumprem como mera rotina a passagem por lá, não chegando a interessar-se verdadeiramente pelo CME. Não chegam a ser representantes do colectivo no conselho ou do conselho no colectivo.

Embora o conselho municipal de educação contemple na sua composição todo o poder autárquico que, eventualmente, pode apresentar representantes de partidos políticos diferentes, impõe-se a não politização deste órgão pois, se tal acontecer, poder-se-á perder a sua verdadeira função. Para além dos conflitos que poderão advir, perder-se-á o seu verdadeiro papel de ser um espaço gerador de consensos, de coordenação dos vários parceiros locais e de definição de uma

verdadeira política educativa local.

Uma das conclusões que se pode retirar desta investigação é que nenhum conselho municipal de educação foi constituído dentro do prazo legal (90 dias), tendo alguns solicitado ao governo o alargamento do prazo para a sua constituição. Esta situação demonstra as dificuldades sentidas pelos municípios na implementação destes órgãos, uma vez que não houve, por parte da tutela, qualquer afectação de recursos ou apoio na própria regulamentação, tendo sido a ANMP a elaborar um regimento tipo que distribuiu posteriormente pelos municípios.

O Decreto-Lei nº 7/2003 confere à câmara municipal a responsabilidade pela promoção da instalação do conselho municipal de educação, mas não consagra o modo de concretização da representatividade dos seus membros, o que por si constitui uma dificuldade acrescida para a sua instalação.

Sendo o diploma regulamentador omissivo neste aspecto, a DREL comunicou via ofício às câmaras municipais, que iria indicar os representantes dos docentes e das associações de estudantes nos CME, mas tal não se chegou a concretizar. Em 22 de Agosto, com a Lei n.º 41/2003, fica explicitado que os representantes dos docentes dos diferentes níveis de ensino devem ser escolhidos através da eleição pelos docentes do respectivo grau de ensino.

Para constituírem os conselhos municipais de educação as câmaras municipais utilizaram o mesmo procedimento. Para os representantes dos serviços do poder central (Forças de Segurança, Segurança Social, Serviços de Saúde) oficiaram os respectivos serviços centrais para que estes indicassem quem os representaria. Para os restantes representantes, as câmaras municipais promoveram reuniões parcelares com os estabelecimentos de educação do ensino da rede pública e privada, com as instituições de ensino superior público e privado, com as associações de pais e encarregados de educação, com as associações de estudantes e com as instituições particulares de solidariedade social. As reuniões com as entidades privadas foram promovidas sempre que estas entidades existissem nos respectivos concelhos.

A investigação realizada permite-nos afirmar que as câmaras municipais foram, realmente, o motor da constituição dos conselhos municipais de educação, desdobrando-se em reuniões com todos os intervenientes, mas não fica claro pela análise das actas, como podem ter sido eleitos nas reuniões, os respectivos representantes. O que verificamos na investigação é que a DREL não procedeu à nomeação de nenhum docente.

Relativamente aos representantes cuja representação poderia recair em mais do que uma associação ou instituição, a tarefa foi simplificada quando no respectivo concelho apenas existia uma entidade, quer se tratasse de uma associação de estudantes, de associação de pais e encarregados de educação ou até uma instituição de ensino privado.

A existência de duas ou mais associações de ensino privado no mesmo concelho, também não constituiu óbice para a escolha dos respectivos representantes, pois neste caso as instituições resolveram entre si o problema da representação.

Apesar de, inicialmente não estar prevista na composição dos CME a participação dos presidentes de junta de freguesia, as câmaras municipais, nos conselhos municipais de educação entretanto constituídos, propuseram que se convidasse os presidentes de junta de freguesia para participarem nas reuniões do CME, embora sem direito de voto. A Lei n.º 41/2003 veio introduzir, na composição do CME, o presidente de junta de freguesia, eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho.

Não se revelou uma tarefa fácil para as diferentes câmaras municipais a articulação entre os vários serviços públicos representados no CME (segurança social, saúde, emprego e formação profissional, forças de segurança, área da juventude e do desporto) para constituírem os conselhos municipais de educação, embora o diploma legal obrigue os serviços a fazerem-se representar. Caricato é o exemplo das forças de segurança, que apresentam uma distribuição urbana (PSP) e rural (GNR) e em alguns concelhos existe uma coabitação. Assim, quando da implementação do CME as câmaras municipais onde existem as duas

forças de segurança sentiram alguma dificuldade sobre a sua convocação e manifestaram-na ao ministério da tutela. Apesar da resposta clarificadora do Ministério da Administração Interna, a câmara municipal manifestou a sua incomodidade por esta situação, e mesmo para a GNR a situação foi de algum desconforto, pois as forças policiais têm âmbitos de acção e realidades diferentes,

A participação das associações de estudantes nos diferentes conselhos municipais de educação revelou-se uma tarefa inglória. Mais do que a dificuldade da sua presença nas reuniões (a maioria só foi à reunião da tomada de posse), a principal dificuldade em alguns conselhos foi encontrar o representante ou mesmo promover o processo para a sua eleição.

A mudança de local de trabalho dos representantes foi outras das dificuldades com que as câmaras se depararam. Esta mudança, quer se trate de docentes, membros das forças de segurança ou até uma mudança de governo implicou sempre uma alteração nos respectivos representantes no conselho municipal de educação, com todos os constrangimentos associados a estas mudanças e à dificuldade inerente a que um órgão com estas características seja recomposto para poder funcionar.

As faltas às reuniões por parte de alguns representantes, foi outra das dificuldades que contribuiu para um funcionamento deficiente de alguns conselhos municipais de educação, não porque tenha colocado em perigo o quórum de funcionamento mas pela representatividade de alguns representantes, que privaram os respectivos conselhos de informação importante para a tomada de soluções.

A constituição do conselho municipal de educação fomentou um conjunto de dúvidas e de propostas por parte dos representantes nos diferentes conselhos municipais de educação. As dúvidas relacionaram-se com aspectos formais de constituição do próprio conselho, tais como a competência para dar posse aos representantes (Presidente da Câmara ou o Presidente da Assembleia Municipal).

As competências do conselho municipal de educação, principalmente as que relacionam com a análise do funcionamento dos estabelecimentos de

educação pré-escolar e de ensino e as que se referem ao desempenho do pessoal docente e não docente, a forma de indicação dos representantes, a elaboração dos pareceres, propostas e recomendações pelo conselho, a fiscalização das suas deliberações e pareceres foram as dúvidas apresentadas pelos diferentes representantes.

Como podemos constatar pela análise efectuada acerca da instalação do CME, as dificuldades foram generalizadas, sendo principalmente causadas pela deficiente regulamentação do legislador. Outro aspecto que importa referir é a “apatia” ou desinteresse com que alguns dos representantes encaram a sua representação neste órgão, referindo-se como exemplo os representantes das associações de estudantes que, normalmente, apenas participaram na primeira reunião da tomada de posse. Os próprios representantes dos docentes revelaram dificuldades em assegurar a sua presença nas reuniões.

Para que as câmaras municipais elaborassem o regimento, a ANMP enviou a todas as câmaras municipais um regimento tipo. Foram as câmaras municipais que tomaram a iniciativa, em todos os conselhos municipais de educação, do processo de elaboração do regimento. De acordo com a vontade da Câmara, foram adoptados diferentes procedimentos para a sua elaboração:

ou apresentaram ao CME o regimento tipo enviado pela ANMP solicitando a colaboração dos representantes para a sua melhoria

ou apresentaram o regimento tipo já com as alterações por si introduzidas, adaptando-o à realidade do concelho

ou elaboraram um regimento e apresentaram-no ao conselho municipal de educação para que os representantes apresentassem sugestões

ou deixaram ao critério do conselho municipal de educação a elaboração do documento, mas controlaram sempre o processo.

ou apresentaram ao CME uma proposta de constituição de um grupo de trabalho para elaborar o regimento, definindo a sua composição, propondo-se para o grupo de trabalho e solicitando ao CME outros elementos para o integrar ou deixando à consideração do CME a sua composição.

Em todos os conselhos municipais de educação a elaboração do regimento foi sempre controlada pela câmara municipal, mesmo quando o conselho formou um grupo de trabalho. Todos os regimentos foram aprovados por unanimidade.

Os regimentos apresentados nos diferentes conselhos municipais de

educação elaborados pela câmara, por um grupo de trabalho ou mesmo o regimento tipo da ANMP geraram, por parte dos diferentes representantes, um conjunto de questões, dúvidas e até propostas de alteração. Os intervenientes foram os vereadores, os representantes do pessoal docente do ensino básico público, os representantes do pessoal docente do ensino secundário público, o representante do director regional de educação, os representantes das associações de pais e encarregados de educação e os representantes das IPSS.

As dúvidas e propostas apresentadas prendem-se principalmente com questões administrativas/burocráticas, tais como: a duração do mandato; a explicitação sobre a existência de suplentes; a metodologia de substituição dos membros do conselho e a legitimidade jurídica sobre quem procede a essa substituição; a não definição do processo de selecção para alguns representantes e a ausência de metodologia para a substituição temporária; o regime de faltas e respectiva justificação e a ambiguidade entre os conceitos deliberar e a aprovar.

A própria representante da tutela e hierarquicamente tutora dos estabelecimentos do ensino básico e secundário público, assumiu a dificuldade da DREL em poder dar cumprimento ao consignado na legislação sobre as competências do CME, justificando que o exercício de tal competência, que obriga à obtenção de um conjunto de dados, pode colidir com a autonomia das escolas. Face a estas dificuldades propôs que os representantes reflectissem sobre os artigos do regimento que consagram esta obrigação da DREL. Esta questão demonstra uma certa desconexão entre o articulado construído pelo legislador e a realidade concreta, uma vez que é a própria tutela a admitir incapacidade no cumprimento da lei. Mais curioso ainda é o facto da Sr.^a Directora Regional de Educação justificar tal incumprimento da lei com a defesa da autonomia da escola, quando todos sabemos que tal ideia de autonomia é uma utopia, pelo menos, face à legislação em vigor e às próprias práticas desenvolvidas pela tutela. A (muito pouca) autonomia que algumas escolas têm conseguido conquistar deve-se, fundamentalmente, às denominadas "infidelidades normativas"(Lima, 1991) ou "autonomias clandestinas"(Barroso,

1996), que lhes permite contornar os normativos legais com alguma habilidade e criatividade, desenvolvendo mesmo algumas soluções/propostas que acabam, posteriormente, por ser objecto de regulamentação legal por parte da tutela.

Estas práticas que se iniciam como sendo "práticas ilegais" e, mais tarde, face aos resultados e sucesso obtido, acabam por ser objecto de normalização, são um fenómeno da gestão educacional que poderia ser objecto de um estudo mais aprofundado, de modo a quantificar e caracterizar, através de uma metodologia científica, este tipo de situações.

Podemos assim concluir que existem diferenças substanciais entre os diferentes regimentos. As diferenças mais notórias e que podem modificar por completo o funcionamento do órgão, prendem-se com o modelo de organização do conselho que se pretende que seja colegial: organização em plenário com um presidente, como optou a maioria dos CME ou a organização em plenário mas com uma Comissão Executiva. Todas as outras diferenças (membros suplentes, encargos financeiros, direitos e deveres, etc.) podem ser consideradas divergências de pormenor que não têm grande influência sobre o funcionamento efectivo deste órgão colegial. Acrescentamos ainda que, qualquer que seja o seu modelo/regulamento de funcionamento, este órgão estará sempre limitado não na sua acção, não pelo seu regimento mas sim pelo enquadramento normativo que lhe deu origem, pois só adquirirá eficiência/eficácia quando estivermos perante uma "verdadeira" municipalização do ensino.

Pese embora as competências e os objectivos definidos para o CME, as câmaras municipais posicionam-se face ao órgão de forma diversa e atribuem-lhe uma importância de acordo com esse posicionamento. Se por um lado o que prevalece é a atribuição do seu carácter consultivo, pois algumas câmaras municipais, fazendo uso da sua indiscutível legitimidade democrática, receiam que a actividade desenvolvida pelo CME possa ser um contra-poder, existem outros posicionamentos, que vão desde encararem o CME como uma evolução das estruturas concelhias de educação ou a uma evolução do conselho local de educação, até considerarem o CME como mais um órgão de representação da

comunidade.

Outras câmaras atribuem ainda ao CME um papel relevante, conferindo ao órgão a capacidade para responsabilizar o poder local pelo seu desempenho na área educativa e ao mesmo tempo ser o seu interlocutor junto do poder central.

Apesar de algumas câmaras considerarem que os conselhos municipais de educação apenas deveriam ter competências consultivas, a investigação mostrou que de uma maneira geral, em todos os conselhos municipais de educação, as câmaras face aos imensos e complexos problemas com que se debate no sistema educativo, não se rogam em solicitar ajuda, para encontrar soluções aos problemas que as afligem.

Algumas câmaras municipais de educação manifestaram a sua desilusão pelo facto do conselho municipal de educação não ter atingido o seu objectivo primeiro, que é a construção de um projecto educativo local e ainda pelo facto de sentirem uma fraca participação dos outros representantes.

A investigação mostrou que a câmara municipal atribui uma grande importância à presença da DREL no CME, conferindo-lhe o estatuto de parceiro e, em certos casos, atribuindo-lhe um papel regulador. A sua ausência é motivo de referência, e a alternância de quem substitui o director regional foi igualmente vista com insatisfação.

De igual modo valorizam a participação dos outros representantes no conselho municipal de educação, que os incentivam a participar nas reuniões, a apresentarem propostas, a participarem nas suas iniciativas ou a prestarem informações sobre a sua área e este incentivo dirige-se principalmente para aos representantes não ligados à educação. As câmaras incentivaram igualmente os diferentes representantes a discutirem os assuntos com os seus representados:

A importância atribuída pelos representantes ao CME pôde ser aferida pelas presenças e/ou ausências dos representantes às reuniões do órgão. A partir da análise efectuada constatamos que o Presidente da Câmara Municipal assume as funções de presidente do órgão apenas em metade dos CME. Nos outros seis o Presidente tomou posse e, de imediato, foi o vereador que passou a exercer a

sua função e a dirigir as reuniões. A média de presenças revela que a importância atribuída pelos Presidentes de Câmara a este órgão não é muito significativa.

O Presidente da Assembleia Municipal também não revela grande interesse pelo CME, dada a baixa assiduidade às reuniões deste órgão. O Vereador da Educação é o representante do poder local com um nível mais elevado de presenças nas reuniões, revelando um interesse significativo pelo funcionamento do órgão. Normalmente, foi o elemento dinamizador das reuniões, mesmo naquelas em que o Presidente se manteve em funções. A figura do Presidente da Junta de freguesia é outro elemento que revelou algum interesse pelo CME.

Se analisarmos o interesse do poder local, no seu conjunto, verificamos que existe uma preocupação clara com o funcionamento deste órgão, talvez devido ao facto de ser a entidade organizadora e dinamizadora da implementação e funcionamento deste órgão.

As instituições de Ensino e as IPSS, nos CME onde estão representados, revelaram interesse por este órgão. As instituições de ensino superior, que estão representadas apenas em alguns CME, revelaram o desinteresse das próprias instituições pelo CME.

São os Educadores e Professores os representantes mais interessados nos CME, talvez pelo facto de sentirem que as decisões que ali são tomadas lhes dizem directamente respeito ou podem afectar o seu trabalho, ou mesmo, a sua vida.

Outro grupo com presença assídua nas reuniões é dos Encarregados de Educação. Este interesse, tal como noutros grupos de representantes, surge intimamente relacionado com a perspectiva de exercício de algum poder de decisão em questões da educação e, tendo sempre presente, a melhoria da qualidade geral dos estabelecimentos de ensino de modo a que os seus educandos se sintam mais "felizes" no seu dia-a-dia e realizem aprendizagens mais significativas.

As associações de estudantes não dão qualquer importância a este órgão.

O poder central aparece representado nos CME na figura do Sr. Director Regional de Educação. Raramente esteve presente nas reuniões, fazendo-se representar, normalmente, por um dos seus adjuntos, revelando que a importância atribuída a este órgão não é uma prioridade.

Dos serviços públicos, os que revelaram maior interesse foram os serviços de segurança social e os serviços públicos da saúde. Os serviços públicos da juventude e desporto revelam desinteresse por este órgão. As forças de segurança e os serviços de emprego e formação profissional revelaram algum interesse.

De uma maneira geral, as intervenções produzidas nos diferentes conselhos municipais de educação, mostram que os representantes têm uma grande expectativa relativamente ao trabalho que o órgão pode desenvolver em prol da educação ao nível do concelho e da resolução dos problemas.

Em todos os conselhos, de uma maneira geral, todos os representantes manifestaram opinião sobre a importância que atribuem ao órgão, com particular incidência para os representantes do pessoal docente do ensino básico e secundário públicos e para os representantes das Associações de Pais e Encarregados de Educação. A maioria pensa que o conselho, devido às forças presentes, é uma mais-valia à resolução de alguns problemas e que pode aconselhar a autarquia nas medidas a tomar.

Para os representantes dos pais, o conselho municipal de educação assume particular importância na identificação e avaliação dos problemas, traçando directrizes para a resolução das questões identificadas. Valorizam de tal maneira o órgão, que admitem que o conselho municipal de educação deve emitir recomendações para os pais e escolas. Para eles o CME deveria ser uma estrutura que zelasse e tentasse melhorar a qualidade do ensino no Concelho, mas lamentam que a lei atribua competências ao conselho sem que este tenha poder para a execução de deliberações.

Ainda encontram algum receio nos representantes do pessoal docente do ensino secundário público que, apesar de reconhecerem o importante papel deste

órgão, recorrentemente alertam para o facto do conselho municipal de educação nas deliberações que toma, não ultrapassar as competências de outros órgãos/entidades. Este receio pelo trabalho que o conselho municipal de educação possa efectuar, tem a ver com a fiscalização que possa haver sobre as escolas e esta fiscalização ir contra os processos de autonomia da escola.

A opinião generalizada dos representantes das instituições de ensino básico e secundário privados é a de que o Conselho Municipal de Educação, está mais virado para o ensino oficial do que para o privado, apesar dos problemas serem comuns.

A importância do conselho municipal de educação foi igualmente manifestada nos diferentes conselhos pelos representantes das IPSS.

A valorização do papel do conselho municipal de educação foi igualmente realçada pelo representante dos serviços públicos de saúde, e pelo representante do Instituto do Desporto de Portugal, em dois conselhos distintos. Para estes representantes este órgão deve efectivamente dar resposta às necessidades educativas dos respectivos concelhos.

De acordo com o art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 7 de 2003, os conselhos municipais de educação devem reunir ordinariamente, no início do ano lectivo e no final de cada período escolar e, extraordinariamente, sempre que convocados pelo seu presidente. O estudo realizado permite-nos concluir que os CME reuniram apenas para cumprir calendário, não desvendando dinâmica de funcionamento, quer pela persistência ou por uma regularidade necessárias ao desenvolvimento de uma actividade consequente.

No que respeita a informações, propostas, projectos, pareceres e/ou preocupações apresentadas pela câmara municipal ao CME para conhecimento, debate e/ou aprovação, estas foram prestadas de forma mais ou menos detalhada, podendo ser resumidas a: fornecimento de recursos às escolas; carta educativa; visitas aos Agrupamentos de Escolas; projectos autárquicos na área da educação, processo de denominação das escolas, programa do Inglês para o 1.º Ciclo, prolongamento de horário nas escolas básicas do 1.º ciclo e inauguração de

escolas.

Os técnicos municipais, ao nível da chefia de divisão e direcção de departamento, participaram nas reuniões, devidamente autorizados pelo CME, sob pedido prévio do vereador. Os técnicos assumem uma importância relevante nos CME e, em alguns casos, apresentam propostas para ultrapassar e mesmo resolver situações de conflito e/ou impasse.

Em todos os conselhos municipais de educação as câmaras mostraram sempre grande empenho em informar os representantes dos contactos que mantêm com o poder central, a DREL e as reuniões entre Vereadores da Educação da Área Metropolitana de Lisboa. Curioso é o facto dos vereadores da educação das câmaras municipais da GAML, formarem um grupo de trabalho para debaterem entre si problemas comuns resultantes das últimas medidas legislativas do governo. Estas reuniões serviram para encontrar soluções comuns aos diferentes municípios.

Este grupo assumiu todos os contactos com o ministério da educação e substituiu-se mesmo às negociações que a ANMP efectua com a tutela, parecendo querer assumir-se como parceiro no processo negocial. Os assuntos abordados com a tutela referem-se fundamentalmente à introdução do ensino do inglês no 1.º Ciclo do Ensino Básico e aos inúmeros problemas logísticos que tal medida implica e às cartas educativas.

O relacionamento com a DREL foi igualmente matéria para as câmaras municipais despendarem grande tempo a fornecer informação aos representantes.

Muitas vezes, as câmaras preocuparam-se com questões fora do âmbito das suas competências, como o arranque do ano lectivo e a colocação de professores.

As câmaras, muitas vezes, ignoram o conselho municipal de educação, sendo este apenas informado depois da decisão já estar tomada. Exemplos deste tipo de situações são os projectos pedagógicos apresentados pelo município às escolas, a desactivação e a demolição de escolas. Estes são exemplos de

assuntos onde deveria haver uma sintonia entre todos os parceiros intervenientes no processo educativo local, ou seja, assuntos para serem tratados no conselho municipal de educação.

Esta atitude das câmaras estendeu-se a assuntos como a rede escolar, onde a câmara, a DREL e as escolas estabeleceram acordos de colaboração e consensos à volta de propostas que depois são apresentados no CME apenas como informação.

Embora o maior número de propostas apresentadas em sede de conselho municipal de educação fosse aquelas relacionadas com as competências legisladas, em alguns conselhos municipais de educação essas propostas reflectem uma preocupação com o estabelecimento de uma política educativa local. Os assuntos propostos vão desde o encontrar uma estratégia relativamente às novas tecnologias, a elaboração de um documento diagnóstico que aponte linhas orientadoras concelhias, em matéria de educação, e até a escolha de um manual único. O insucesso e o abandono escolar foram igualmente assuntos que mobilizaram muitas propostas nos diferentes conselhos municipais de educação e onde se pode observar a tentativa de esboço de construção de uma solução educativa local.

O diploma regulamentador do conselho municipal de educação, no seu artigo 8.º, obriga os membros do conselho a participar obrigatoriamente nas discussões e votações que de forma directa ou indirecta, envolvam as estruturas que representam e todos os regimentos contemplaram esta norma no seu articulado. A análise das actas mostrou-nos todavia uma realidade diferente pois, muitos dos documentos apresentados pela câmara municipal não sofreram qualquer discussão e foram votados inclusive sem declaração de voto do membro a que se refere o assunto. Em todas as propostas apresentadas pela câmara, os conselhos municipais de educação adoptaram metodologias semelhantes, induzidos por quem presidia à reunião, ou seja, o presidente ou o vereador. Assim, em algumas situações, a proposta depois de apresentada (na maioria das vezes pelos técnicos municipais) era ou não discutida e após esse período, umas

vezes era votada, outras o presidente considerava-a aprovada, pelo facto de "concluir" a existência de consenso entre os representantes. Em todos os conselhos municipais de educação, todas as propostas foram aprovadas, sendo que a maioria o foi por unanimidade.

É natural que seja a Câmara o órgão representado no CME a apresentar mais propostas uma vez que é, dos órgãos representados, o que detém maior poder face às possibilidades de implementação das mesmas. Apesar da tutela estar representada na reunião (representante da DREL), esta assumiu uma posição expectante em virtude de, normalmente, não deter poder de decisão. Os restantes representantes limitaram-se, na maioria das vezes, a ouvir e concordar com as propostas apresentadas pelo município, não tendo, muitas das vezes, oportunidade de votar, dado o "protagonismo" com que o presidente fez a gestão da reunião.

As grandes temáticas e preocupações das autarquias, na pessoa do vereador da educação, prenderam-se com a reabilitação do parque escolar, a gestão dos Agrupamentos, as obras nas escolas do 1.º ciclo e a realocização dos alunos, o prolongamento de horário e a gestão dos ATL's, o pacote de descentralização de competências que o Governo entendeu descentralizar para as Autarquias, principalmente no âmbito da Educação.

Todos os representantes, em menor ou maior grau, apresentaram propostas. No CME do Montijo, foram apresentadas propostas com vista à melhoria da educação do concelho. De registar igualmente a apresentação de propostas conjuntas, protagonizadas pelos representantes do pessoal docente do ensino básico público e os representantes do ensino secundário público, assim como os representantes das associações de pais e encarregados de educação e os representantes do pessoal docente do ensino secundário público.

A análise das actas dos diferentes conselhos municipais de educação, não revelou uma grande abundância em informação prestada pelos diferentes representantes. As informações prestadas pelos diversos representantes relacionavam-se directamente com a educação e indirectamente com o grupo

profissional ou instituição que estavam a representar.

Tal como foram colocadas dúvidas e preocupações à câmara municipal, os representantes colocaram igualmente dúvidas e preocupações à direcção regional de educação. A investigação mostrou que os representantes do pessoal docente do ensino público e os representantes das associações de pais e encarregados de educação mobilizaram a maior parte das dúvidas e preocupações. Os representantes colocaram à DREL questões que se prenderam com a situação dos agrupamentos de escolas, rede escolar do ensino básico e aos equipamentos educativos, tais como a extinção e construção de escolas.

Da análise das actas podemos inferir o facto dos diversos representantes, exceptuando aqueles que detêm uma visão mais alargada dos estabelecimentos de educação do concelho, como por exemplo, o representante da saúde, apresentarem uma visão bastante fragmentada/específica dos problemas da educação no Concelho. Normalmente apresentam os problemas referentes ao seu próprio estabelecimento de ensino não detendo informação suficiente para conseguirem apresentar em conselho os problemas da rede de estabelecimentos ou conjunto de entidades que representam. Desta forma, assistimos no CME, à apresentação de um conjunto de especificidades que não permite obter uma visão geral do problema, de modo a que a sua resolução seja o mais eficiente possível.

Não foram abundantes os convites a entidades externas para participarem nas reuniões dos CME. Para além dos tradicionais temas relacionados com as competências municipais, raros foram os temas a suscitar a opinião especializada de técnicos não representados no CME. Ainda assim, alguns conselhos municipais de educação, convidaram a participar nas suas reuniões, as entidades nacionais e ibéricas responsáveis pelas cidades educadoras, os técnicos do ministério da educação responsáveis pelo acompanhamento da elaboração da carta educativa e os responsáveis de empresas de transporte.

Em todos os conselhos municipais de educação sem excepção, os vereadores serviram-se da figura legal do convite a entidades externas ao CME, para se fazerem acompanhar dos técnicos municipais responsáveis pelas áreas

dos projectos apresentados, de tal modo, que a presença dos técnicos passou a ser uma presença assídua e normal nas reuniões do CME.

No que diz respeito às entidades externas convidadas a fazer parte dos CME constatamos que os convites são efectuados através de iniciativas individuais dos membros do CME ou através de solicitações externas ao próprio órgão. Não verificamos uma acção concertada, tendo por base um determinado projecto politico-educativo concelhio, na selecção das entidades/personalidades de reconhecido mérito do concelho que fossem uma "mais-valia" para o CME. Esta falta de visão estratégica em matéria de planeamento e de projecção para o futuro em termos do que se pretende da educação para o concelho é comum a todos os CME, funcionando estes por iniciativas individualizadas dos seus membros constituintes. Facto curioso é a situação de algumas entidades que solicitaram a presença de representantes no CME na qualidade de "entidade externa", quando já têm representantes no CME, revelando um total desconhecimento dos normativos regulamentadores deste órgão.

Em todos os CME foram constituídos grupos de trabalho, quer por proposta da câmara municipal, quer por proposta dos representantes, existindo uma grande disparidade na quantidade entre os que foram constituídos por iniciativa municipal (maior número) e por iniciativa dos representantes. Esta disparidade é compreensível se atendermos ao papel que os grupos de trabalho devem desempenhar. Os temas invocados para a constituição dos grupos de trabalho são transversais a todos os CME.

Os grupos de trabalho constituídos por iniciativa municipal tiveram em atenção as seguintes matérias: a generalização do ensino do inglês no 1º Ciclo, o insucesso e abandono escolar, apoios sócio-educativo, o acompanhamento da elaboração da Carta Educativa, candidatura a projectos comunitários para o apetrechamento informático das escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico, projecto educativo concelhio, reordenamento da rede educativa, transportes escolares, segurança nas escolas, animação e projectos sócio-educativo.

Ao propor a constituição dos grupos de trabalho as câmaras municipais

propuseram igualmente a sua composição. Esta composição atendeu sempre à natureza das matérias a analisar e verificamos igualmente uma preocupação por ir para além do legislado. Pela análise dos temas podemos verificar que se referem às competências do CME, vertidas no art.º 4.º do diploma regulamentador, conjugadas com outras de índole mais geral, mas igualmente de interesse municipal, tal como a candidatura a projectos comunitários. Não foram constituídos em nenhum CME grupos de trabalho para tratar de matérias tais como: os contratos de autonomia, acções de qualificação e requalificação do parque escolar, a análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino e o desempenho do pessoal docente e não docente igualmente no âmbito das competências do CME.

Complementarmente aos grupos de trabalho constituídos e relacionados com as competências do CME foram igualmente constituídos grupos de trabalho para auxiliar os CME nas actividades que resolveram desenvolver, tais como a organização de seminários e colóquios. Nestas actividades dos CME viradas para o exterior, as câmaras municipais tiveram igualmente a preocupação de envolver os diferentes parceiros. Não foi significativo o número de grupos de trabalho propostos pelos restantes representantes nos CME.

A constituição dos grupos de trabalho no âmbito dos CME, é sempre uma tarefa bastante difícil de ser concretizada em virtude da dificuldade de conciliar os espaços temporais disponíveis de cada um dos representantes. Não podemos esquecer que cada um destes representantes desenvolve a sua actividade normal no seu local de trabalho pelo que a disponibilidade para integrar grupos de trabalho fora do seu local de trabalho é bastante limitada. Esta problemática chama a atenção para os poucos recursos atribuídos pela tutela a este órgão.

O CME é, por excelência, o órgão onde se cruzam os diferentes intervenientes no processo educativo e as suas reuniões são uma ocasião única para se confrontarem ideias e exigirem soluções. Foi possível identificar nas reuniões dos conselhos municipais de educação momentos de discordâncias/conflitos/críticas e até constrangimentos, protagonizados pelas

intervenções dos diferentes representantes.

Os vereadores foram os protagonistas de um maior número de intervenções promotoras de situações de crítica e ou discussão, seguindo-se-lhes os representantes das instituições do ensino básico e secundário privados. Desta análise sobressai a experiência política/retórica/discursiva dos representantes que ocupam cargos políticos nos municípios, habituados a intervir e expor as suas opiniões e pontos de vista.

Os representantes do pessoal docente do ensino público foram igualmente muito intervenientes em todos os conselhos municipais de educação, com relevo para os representantes do pessoal docente do ensino básico. Os representantes do pessoal docente do ensino secundário e do pré-escolar, protagonizaram igualmente situações de tensão, mas com um menor número de intervenções.

Os vereadores (onde incluímos o presidente da câmara quando presente e interventor) foram o grupo de representantes que protagonizaram um maior número de situações de crítica dentro do CME. Estas críticas são dirigidas na sua maioria à tutela (Ministério da Educação) e à DREL e referem-se à quebra de acordos e protocolos por parte do governo, às opções políticas do governo que se traduzem na escolha de um determinado concelho para investimento.

Outras situações que geraram conflito foram as respostas da Câmara às críticas que lhe foram dirigidas pelos diferentes representantes. Apesar das críticas que as câmaras dirigem aos diversos parceiros no CME, quando sujeitas elas próprias a críticas, não as encaram como algo construtivo e com o objectivo de melhoria da educação no Concelho. Constatamos que os Autarcas não reagem muito bem a situações em que são esplanadas ideias opostas às suas ou lhe são dirigidas críticas directas em relação a actividades ou propostas da Câmara.

As câmaras municipais dirigiram igualmente críticas às escolas e aos agrupamentos. O seu processo de constituição gerou alguns desentendimentos entre o município e as escolas agrupadas e esses conflitos manifestaram-se nas reuniões do CME, com acusações mútuas, de tal modo que para sanar esses

constrangimentos na sua constituição, o município em questão sentiu necessidade de se justificar.

Esta nova estrutura educativa veio criar novas formas de relacionamento com as câmaras municipais, que habitualmente se relacionavam com as escolas do primeiro ciclo e Jardim-de-infância e este novo relacionamento implica uma mudança de metodologia por parte dos diversos intervenientes. É salutar observarmos que existem municípios que estão preocupados com o modo como a comunicação com os agrupamentos é efectuada, pretendendo mesmo normalizar esse tipo de comunicação. Esta dificuldade de relacionamento com os agrupamentos foi também geradora de situações de crítica, pelo facto dos agrupamentos não estarem a dar resposta à implementação dos projectos solicitados pela câmara.

Outra questão abordada pela câmara municipal e que gerou alguma celeuma, refere-se ao funcionamento do próprio órgão e ao papel que cada representante desempenha. Face a alguns adiamentos na análise de documentos fundamentais, a ausência de respostas por parte de alguns representantes às questões suscitadas em sede de diálogo desses documentos, levou a uma intervenção no sentido de operacionalizar o funcionamento deste órgão de modo a que o grau de eficácia melhorasse.

Os representantes das instituições de ensino básico e secundário privados foram o grupo que se posicionaram logo a seguir ao poder político, nas críticas que efectuaram no CME. Estas críticas foram dirigidas às respectivas câmaras municipais, pelo facto de não incluírem as escolas do ensino privado nas suas publicações e pelo facto das câmaras municipais sistematicamente não convidarem as instituições do ensino privado para as actividades que promovem. Teceram igualmente críticas às câmaras municipais porque alegadamente estas não divulgam/publicitam as regras de acesso ao material que disponibilizam para as escolas da rede pública.

Os diferentes representantes no CME têm consciência do efeito que as suas críticas ou os problemas que colocam, provocam ao poder local

nomeadamente à câmara municipal. Realizando um pequeno exercício reflexivo sobre esta temática, verificamos que as relações de poder em relação à educação num Concelho estão bastante desequilibradas, pendendo este para a tutela, que centraliza todas as decisões em matéria de política educativa, deixando apenas as decisões de pormenor para os municípios. Como temos constatado, nos CME, o principal poder representado são os municípios que, na realidade, não correspondem ao maior poder em termos de planificação das políticas educativas, pelo que estamos perante uma contradição: temos um órgão definidor das políticas educativas concelhias mas que, efectivamente, não detém o poder de as efectivar no “terreno”.

Os representantes do pessoal docente dos vários níveis de ensino não tiveram um papel passivo nos conselhos municipais de educação, criticando e discordando de processos, atitudes e projectos apresentados pela câmara municipal. A falta de comunicação entre a câmara e os agrupamentos, o processo de constituição dos agrupamentos verticais de escolas e até a falta de comunicação entre a câmara e o CME, foram alvo de reparo. A defesa da escola pública e da sua autonomia e uma eventual intromissão do poder político no espaço da escola é um dos receios apresentados pelo representante do corpo docente do ensino secundário numa das reuniões do CME. Este receio permite-nos aferir que os professores/escolas apresentam alguma desconfiança em relação a este órgão, sentindo que podem ser limitados na sua já debilitada autonomia a qualquer momento.

As críticas à câmara municipal ultrapassaram em alguns concelhos municipais de educação o funcionamento das escolas e incidiram sobre as opções políticas tomadas pela câmara e sobre o modo como gere o sistema educativo local. Os CME não são órgãos despolitizados, pelo que, não raras vezes, surgem situações em que ressalta o confronto entre facções políticas diferentes.

Os representantes das juntas de freguesia não se coibiram de criticar as respectivas câmaras municipais e a DREL, pela falta de comunicação entre estas

duas instâncias da autarquia e pelo processo de constituição dos agrupamentos verticais de escolas. As juntas de freguesia aproveitam estas reuniões para apresentar junto dos responsáveis das câmaras as dificuldades com que se debatem e o isolamento que sentem na resolução dessas mesmas dificuldades.

Igualmente críticos foram os representantes das associações de pais e encarregados de educação, quer relativamente à ausência do representante da DREL nas reuniões, quer nas apreciações que dirigiram às câmaras municipais e à DREL. A distribuição da rede escolar, a constituição dos agrupamentos de escolas e a preservação dos edifícios dos estabelecimentos de ensino que se encontram encerrados, foram um dos motivos de crítica,

Foi igualmente possível apurar que, embora com poucas intervenções, quase todos os representantes presentes nos diferentes conselhos municipais de educação produziram intervenções que de algum modo mostraram discordâncias face aos assuntos tratados.

O problema da maior parte dos órgãos colegiais relacionados com o Sistema Educativo Português, é a implementação de uma metodologia de funcionamento que "obriga" os diversos representantes a deliberar sobre situações ou assuntos, sobre os quais não tem a informação adequada nem teve o tempo necessário para reflectir sobre o seu sentido de voto. A responsabilidade perante o acto de decidir de alguns representantes do CME, permitiu-nos verificar que, apesar das divergências, na altura da votação, esta foi sempre unânime. Este facto explica-se, talvez, através da persuasão e pressão exercida pelos elementos que apresentam as propostas e pela necessidade de não perder tempo face às necessidades prementes das escolas.

As divergências com o Director Regional de Educação ou o seu representante assumiram igualmente momentos de alguma tensão, não se coibindo este de responder às críticas que lhe foram dirigidas. As divergências deste tipo não permitem tirar conclusões uma vez que, apesar de ambos serem representantes de um determinado grupo ou entidade e o papel neste órgão ser semelhante, não podemos deixar de considerar a hierarquia existente entre os

representantes, para além deste órgão. Assim, é natural que os representantes dos docentes apresentem algum cuidado na apresentação das suas "reclamações", "discordâncias" ou "críticas" dada a relação hierárquica existente entre eles e o representante da DREL.

O Director Regional de Educação ou o seu substituto legal, desempenha um papel importante no conselho municipal de educação. Uma das questões que ressalta da análise das actas prende-se com a incomodidade ou o pouco à vontade manifestado pelo substituto do director regional quando, por falta deste, teve que assumir o seu lugar.

Esta incomodidade deve-se sobretudo ao facto de não ter competência para tomar decisões e a isso ser pressionado pelo conselho. Face a um conjunto de questões, assume a incapacidade de fornecer respostas referindo que vai reportar ao superior hierárquico, assumindo apenas o papel no conselho municipal de educação de mero "moço de recados".

A investigação mostrou que o director regional de educação ou o seu substituto legal não forneceu, em nenhum conselho municipal de educação, a informação sobre o funcionamento do sistema educativo. Pelo contrário, o que verificámos foi que a directora regional de educação tentou, em alguns conselhos municipais de educação em que participou, condicionar a inscrição deste preceito legal nos regimentos, pois argumentava que o seu cumprimento poderia ser considerado uma ingerência na autonomia das escolas e sugerindo até a anulação do artigo que prevê essa informação. Assim, na generalidade dos CME's, a representante da DREL limitou-se a prestar informações sobre o parque escolar e sobre a constituição dos agrupamentos de escolas.

Esta análise permitiu-nos ainda inferir que a importância atribuída pela tutela a este órgão colegial é diminuta, uma vez que só raramente se fez representar pelo respectivo Director Regional de Educação. Não nos parece que o número de reuniões deste órgão ou as dificuldades de agendamento sejam outras razões plausíveis para a não presença do Director Regional de Educação. Para além do desinteresse por este órgão, outras razões que parecem provocar

alguns constrangimentos são a dificuldade em fornecer dados concretos e fidedignos sobre a organização e gestão da educação no concelho respectivo e o receio e dificuldade em assumir determinados assuntos, quer por estar dependente hierarquicamente de outros órgãos (Direcção Geral de Recursos Humanos da Educação e Secretaria de Estado da Educação, por exemplo) quer por limitações infligidas por outros ministérios (Ministério das Finanças).

O Decreto-Lei n.º 7/2003 de 13 de Janeiro, não consagra no seu articulado um mecanismo de prestação de contas entre representantes e representados. Pese embora esta “falha” legislativa, a investigação mostrou a existência de uma diversidade de situações, não só no interior do mesmo conselho, como entre diferentes conselhos, de tal modo que não se pode considerar a existência de uma situação padrão, dependendo cada uma da dinâmica pessoal do representante.

A prestação de contas e, mais importante do que isso, a consulta aos pares para legitimação de posições/votações a assumir, não se revelou uma tarefa fácil. A falta de um suporte logístico, de uma estrutura física para o conselho municipal de educação, torna-o num órgão virtual, onde ~~os seus~~ membros, apenas cumprem o calendário das reuniões e as dificuldades como as enumeradas se avolumam.

Esta falta de contacto entre representantes e representados é igualmente motivada pela dificuldade manifestada pelas diferentes representantes em conseguir mobilizar os seus pares. Desde o representante dos presidentes de junta de freguesia até aos representantes do ensino privado, todos manifestam essa dificuldade, que igualmente lhes acarreta problemas acrescidos de representação.

A análise deste tópico da investigação revela-nos que alguns dos representantes sentem alguma dificuldade na sua legitimação para tomar decisões em nome do grupo que representam. Estes problemas de legitimidade advêm do conturbado processo de selecção dos representantes dos diversos grupos profissionais ou entidades, provocado pelo próprio “vazio” da lei em

relação a alguns dos representantes.

Face à análise realizada somos obrigados a referir que o CME é um órgão que, efectivamente, não é representativo dos professores, escolas, alunos, encarregados de educação do Concelho. Podemos considerá-lo como um órgão onde algumas pessoas, interessadas pela educação do Concelho se reúnem, para tentar tomar algumas decisões em prol de um ensino de maior qualidade.

Pode concluir-se que os Conselhos Municipais de Educação podem vir a ser um espaço de intervenção local extremamente importante a partir do momento em que se constituam como plataformas de articulação, compatibilização e regulação das políticas educativas locais, fóruns de um diálogo construtivo, de negociação e concertação, dotados de mecanismos que garantam compromissos equilibrados, consistentes e coerentes, entre os diversos agentes educativos. A dinâmica dos conselhos municipais de educação, enquanto embrião de verdadeiras políticas locais e órgãos responsáveis pela micro-regulação local, está na proporcionalidade directa da (in) sensibilidade que os responsáveis locais pela educação possam ter e da dinâmica que lhes queiram ou lhes saibam imprimir.

Devem por isso ultrapassar o estatuto de meros órgãos consultivos e contribuir para uma verdadeira territorialização das políticas educativas, para a gestão integrada dos recursos e a sua adaptação às expectativas locais, para o reordenamento territorial dos níveis de intervenção pública na gestão da rede escolar e para o desenvolvimento da autonomia da escola.

Depois de ter sido concebido há dezanove anos, o conselho municipal de educação, ainda tem um longo caminho a percorrer, no sentido de operacionalizar a sua transformação nesse sentido, e esse caminho só pode começar a ser traçado no momento em que estejamos colectivamente prontos para uma descentralização efectiva da educação para os municípios ou, preferencialmente, para os próprios agrupamentos, permitindo assim uma efectiva "tomada de decisão local", que é o fim último dos CME.

O presente estudo não é de modo algum exaustivo, e deixou em aberto um

conjunto de questões, que poderão sustentar pontos de partida para eventuais pesquisas, que permitam uma melhor percepção do papel do CME. Assim, seria interessante, em trabalhos futuros, investigar os interesses/motivações do poder local em relação aos Conselhos Municipais de Educação. Outro estudo interessante, seria investigar como as escolas perspectivam este órgão e que expectativas têm em relação ao seu funcionamento. Uma outra investigação possível seria tentar caracterizar o actual modelo de descentralização educativa que o poder central está a tentar implementar com a implementação dos CME e contratualização da autonomia directamente com as escolas. Será igualmente interessante aprofundar o modo como se processa a tomada de decisão nos CME, considerando as relações de poder, interesses e conflitos entre os diversos elementos. Consideramos que poderia ser igualmente estudado o papel do CME na perspectiva da existência de escolas com um elevado grau de autonomia e da descentralização de mais competências para os municípios.

Referências bibliográficas

- AFONSO, A. (2001). Reforma do Estado e políticas Educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da Regulação Supranacional. *Educação e Sociedade*, nº 75.
- AFONSO, N. (1994). A Reforma da Administração Escolar. A abordagem política em análise organizacional. Instituto de Inovação Educacional.
- AFONSO, N. (2004). A Globalização, O Estado e a Escola Pública. In *Revista Portuguesa de Administração Educacional*, n.º4, p.33-41.
- AFONSO, N. (2005). *Investigação naturalista em educação. Um guia prático e crítico*. Porto: Edições Asa.
- ALMEIDA, J. & Pinto, J. (1990). *A investigação em ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença.
- AMARAL, F. (2001). *Curso de Direito Administrativo, 2.ª ed., Volume I* Lisboa: Almedina.
- BALL, S. (2001). Directrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, Vol.1, nº 2, pp. 99-116.
- BARDIN, L. (2004). *A Análise de Conteúdo (3ª ed.)*. Lisboa: Edições 70.
- BARROSO, J. (1996a). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (org). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora.
- BARROSO, J. & Pinhal, J. (orgs.) (1996b). *A administração da educação; os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.
- BARROSO, J. (1996). O Reforço da Autonomia das Escolas no Contexto da Territorialização das Políticas Educativas, In Barroso, J.(org.) (1996) *Autonomia e gestão das escolas*. Ministério da Educação. (p:9-21)

- BARROSO, J. (1998). Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola – Cadernos de Organização e Gestão Curricular, pp.14. Instituto de Inovação Educacional.
- BARROSO, J., Afonso, N., et al (2002). Projecto de investigação Reguleducnetwork changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison. Relatório sectorial 3.
- BARROSO, J.,org.(2003). A Escola Pública – Regulação, Desregulação e Privatização. Porto: Edições Asa.
- BARROSO, J. (2005a). Políticas Educativas e Organização Escolar. Lisboa: Universidade Aberta
- BARROSO, J. (2005b). O Estado e a Educação: A Regulação Transnacional, a Regulação Nacional e a Micro-Regulação Local. In Dinis, L. & Afonso, N.(orgs). A Escola entre o Estado e o Mercado: o Público e o Privado na Regulação da Educação. Texto da conferência apresentada no 2.º Congresso do Forum Português de Administração Educacional, Lisboa, FPCE.(P.53-76).(Documento policopiado).
- BELL, J. (1993). Como realizar um projecto de investigação (3ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- BOGDAN, R. & BIKLEN, S. (1994). Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à Teoria e aos Métodos. Porto: Porto Editora.
- BRAVO, A. B. S. & SÁ, J. A. V. (2000). Autarquias Locais -Descentralização e Melhor Gestão. Lisboa: Verbo.
- CAETANO, M. (1965). Manual de Direito Administrativo, 7ª edição actualizada e revista, Lisboa: Coimbra editora.
- CASTILHO, S. (2002). A Gestão Educacional e a Globalização. Uma análise crítica dos comportamentos gestionários prevaletentes. Globalização e Diversidade – A escola Cultural, Uma Resposta. V Congresso da AEPEC. Org.

- Manuel Ferreira Patrício. Coleção Mundo de Saberes 30. Porto; Porto Editora
- CHACON, V. (2002). O Fenómeno da Globalização. Sua natureza e implicações culturais. Globalização e Diversidade – A escola Cultural, Uma Resposta. V Congresso da AEPEC. Org. Manuel Ferreira Patrício. Coleção Mundo de Saberes 30. Porto; Porto Editora.
- CRSE-COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO (1988). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação/Gabinete de Estudos e Planeamento.
- CRSE-COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO (1988). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação/Gabinete de Estudos e Planeamento.
- FERNANDES, A.S. (1995). Educação e Poder Local – Actas do Seminário «Educação, Comunidade e Poder Local», pp. 44 – 63, Lisboa, Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação
- FERNANDES, A.S. (1999a). Descentralização Educativa e Intervenção Municipal, *Revista Noesis*, n.º 50 – Abril/Junho, pp21-25, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- FERNANDES, A.S. (1999b). *Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre as Representações do Passado e os desafios do Presente*, pp.159-180, in *Comunidades Educativas*, Coleção Minho Universitária, Braga, Livraria Minho.
- FERNANDES, A.S. (2000). *Municípios e Escolas Normatização e Contratualização da Política Educativa Local*, pp. 35-46, in *Autonomia Contratualização e Município*, Braga, Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.
- FERNANDES, A.T. (1997). Poder Autárquico e Poder Regional. Porto. Brasília Editora.

- FERREIRA, F. (2003). O Estudo do Local em Educação – Dinâmicas socioeducativas em Paredes de Coura. Tese de Doutoramento.
- FLORES, J. (1994). Análisis de datos cualitativos – aplicaciones a la investigación educativa. Barcelona: PPU.
- FORMOSINHO, J. (2000). A autonomia das Escolas: Lógica Territoriais e Lógicas Afinitárias (45-52) - Autonomia, Contratualização e Município , Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho, coordenação de Joaquim Machado, João Formosinho e António Sousa Fernandes, Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul, Braga (2000).
- FORMOSINHO, J., & MACHADO, J. (2004). Evolução das Políticas e da Administração da Educação em Portugal. In Revista do Fórum Português de Administração Educacional, n.º 4, p: 07-31.
- GIDDENS, A. (2005). O mundo na era da globalização. Lisboa: Editorial Presença.
- GRILO, E.M. (1996). Pacto Educativo para o Futuro. Editorial Ministério da Educação.
- GRILO, E.M. (1999). Intervenções 96/99. In Ministério da Educação. Intervenções 1. Política e Acção na Área Educativa.
- LEGRAND, L. (1994). *De droit, de gauche?*. Cahier Pédagogiques, n.º 325.
- LIMA, L. (1991). Produção e reprodução de regras: normatismo e infidelidade normativa na organização escolar. *Inovação*, 4, pp. 141-165.
- LIMA, L.C. (2004). Revista Portuguesa de Educação, p.7-47, Universidade do Minho.
- LUDKE, M., & André, M. (1986). *Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- MACHADO, J. (2005). Coordenação Territorial da Educação: Local por

- Proposta, Municipal por Lei, in *A Escola entre o estado e o mercado – O Público e o Privado na Regulação da Educação*, 2.º Congresso Nacional Fórum Português de Administração Educacional.
- PATRÍCIO, M. (2002). *A Escola Cultural. Uma resposta à tensão Globalização-Diversidade. Globalização e Diversidade – A escola Cultural, Uma Resposta*. V Congresso da AEPEC. Org. Manuel Ferreira Patricio. Coleção Mundo de Saberes 30. Porto; Porto Editora.
- PEREIRA, M. (2002). *A Escola Global. Globalização e Diversidade – A escola Cultural, Uma Resposta*. V Congresso da AEPEC. Org. Manuel Ferreira Patricio. Coleção Mundo de Saberes 30. Porto; Porto Editora.
- PINHAL, J. (1977). *Os Municípios e a Descentralização Educacional em Portugal*. In A. Luís, J. Barroso, & J. Pinhal (Eds.), *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas*, pp. 177-195. Lisboa, Fórum Português de Administração Educacional.
- PINHAL, J & VISEU, S. (2001). "A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão" . (relatório sectorial 6) In Barroso, J. (coord.), *Programa de Avaliação Externa do Processo da Aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação de Lisboa. Disponível em www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/
- PINHAL, J. (2003). *Descentralização da administração educacional: os municípios e a autonomia das escolas*. Comunicação apresentada ao II Congresso do Fórum Português de Administração Educacional. Documento policopiado.
- PINHAL, J. (2003). *A Actividade Educacional das Autarquias Portuguesas: Natureza e Intencionalidade*. Comunicação apresentada ao III Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, Recife, Novembro de 2003.
- PINHAL, J. (2004). *Os municípios e a provisão pública de educação*. In Costa,

J., Neto-Mendes, A. e Ventura, A. (orgs.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro (:45-60).

Quivy, R. & Campenhaut, L. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (3ª ed.). Lisboa: Gradiva.

RIVERO, J. (1975). *Droit Administratif, Précis Dalloz*. Coimbra :Almedina

SANTOS, B.S. (1998). *O Estado e a Sociedade em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS, G. (2004). O Conselho local de educação em agonia. In Costa, J.A., Mendes-Neto, A. e Ventura, A.(orgs.).*Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro (:191-198).

SILVA, A. & Pinto, J. (1986). *Metodologia das ciências sociais* (6ª Edição). Lisboa: Edições Afrontamento.

SOUSA, M. R. (1999). *Lições de Direito Administrativo, Volume I*. Lisboa: LEX.

TUCKMAN, B. (2000). *Manual de investigação em educação – Como conceber e realizar o processo de investigação em educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Legislação Referenciada

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (Transferência de atribuições e competências para as autarquias locais).

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e respectivas competências).

Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março.

Decreto-Lei n.º 77/84 de 29 de Março.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio (Autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário).

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro – Regulamenta as competências, composição e funcionamento dos conselhos municipais de educação e da carta educativa e o seu processo de elaboração, aprovação e efeitos.

Programa do X Governo Constitucional.

Programa do XIII Governo Constitucional

Programa do XV Governo Constitucional.

Outros documentos oficiais

Ofício n.º 25/2003, de 17-02-2003 da Associação Nacional de Municípios às Câmaras Municipais, sobre o Regimento Tipo dos Conselhos Municipais de Educação.

Relatório da 4.ª Comissão eventual (Educação) do Congresso da Associação

Nacional dos Municípios Portugueses, realizada no Algarve em 25-26 de Maio de 2000.

Protocolo entre o Governo e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses sobre os conselhos locais de educação, Maio, 1999.

Documento de Reflexão sobre o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro do Ministério Das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, Lisboa, 18 de Março de 2003.

Circular n.º 25/2003 de 17 de Fevereiro da ANMP.