

REVISTA PORTUGUESA DE

# Investigação Educativa

Revista Anual

© *Copyright*: Universidade Católica Editora

*Propriedade*: Universidade Católica Portuguesa

*Edição*: Faculdade de Educação e Psicologia

## *Estatuto Editorial*

A Revista Portuguesa de Investigação Educativa é propriedade da Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa e compreende os seguintes objectivos:

- ser uma fonte de divulgação e de discussão da produção actual de conhecimentos no domínio das Ciências da Educação;
- proporcionar a publicação de investigações de natureza científica realizadas no domínio das Ciências da Educação ou no domínio das Ciências Sociais e Humanas com relevância para a área da educação;
- promover a cooperação científica e profissional entre investigadores e profissionais da Educação, portugueses e estrangeiros;
- aprofundar a relação entre a teoria e a prática no domínio da educação.

A Revista Portuguesa de Investigação Educativa integra três diferentes tipos de colaboração, com aceitação prévia pelo Conselho Editorial, que funcionará como comissão de leitura e revisão ("peer-review"):

- artigos originais ("original articles") que se debruçam sobre investigações realizadas no domínio da educação;
- revisões bibliográficas ("contemporary reviews") que proporcionem uma leitura compreensiva sobre tendências recentes e relevantes no domínio da educação;
- relatórios ("reports") sobre o trabalho desenvolvido por instituições nacionais e internacionais no domínio da educação; as contribuições deste tipo podem envolver entrevistas, relatos de visitas ou de reuniões científicas, etc.

A Revista Portuguesa de Investigação Educativa publica-se uma vez por ano.

## *Editor*

Joaquim Azevedo

## *Conselho Editorial*

Adalberto Dias de Carvalho; António Manuel Fonseca; Isabel Menezes; João Filipe Matos; João Formosinho; Joaquim Coimbra; José Afonso Baptista; José Augusto Pacheco; José Cortes Verdasca; Luís Miguel Sebastião; Luís Valadares Tavares; Manuel Braga da Cruz; Maria do Carmo Clímaco; Maria do Céu Roldão; Maria Pereira Coutinho; Paulo Pereira; Roberto Carneiro; Ruben Cabral; Teresa Vasconcelos.

## *Assinaturas bi-anuais:*

Portugal e países africanos de expressão oficial portuguesa: 15 €

Europa: 19 € Brasil: US\$25 Preço avulso: 8,50 €

Toda a correspondência destinada à revista, incluindo pedidos de assinatura, pagamentos e alterações de endereço, deve ser dirigido a:

Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa  
Palma de Cima, 1649-023 Lisboa - Portugal  
Tel. 21 721 40 60 / Fax. 21 726 61 60 / [fep@fep.lisboa.ucp.pt](mailto:fep@fep.lisboa.ucp.pt)

Universidade Católica Editora  
Palma de Cima, 1649-023 Lisboa  
Tel. (351) 21 721 40 20 / Fax. (351) 217 214 029 / [uce@uceditora.ucp.pt](mailto:uce@uceditora.ucp.pt)

Capa: LabGraf  
Depósito legal: 209818/04  
ISSN: 1645-4006

## ESTADO, MUNICÍPIO E EDUCAÇÃO. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: LIMITES E POTENCIALIDADES

*Nuno Gonçalo da Silva Miranda*

Docente do Ensino Básico e Secundário

*Joaquim Azevedo*

Universidade Católica Portuguesa - Faculdade de Educação e Psicologia

### Resumo

Desocultar qual tem sido o papel de um Conselho Municipal de Educação (CME) numa política de descentralização de educação foi o objectivo do nosso estudo. Os sujeitos deste estudo foram os elementos de um Conselho Municipal de Educação. Optámos por uma abordagem qualitativa e, mais especificamente, por uma estratégia de investigação de “estudo de caso”. Como técnicas de recolha de dados elegemos a observação, a análise documental e a entrevista semi-estruturada. Chegámos à conclusão de que, neste caso, dado o processo de implementação e a dinâmica de funcionamento, o Conselho Municipal de Educação é um órgão essencialmente formal, cujas potencialidades teóricas não têm correspondência na prática.

### Introdução

À “empresa educativa” (cf. Carneiro, 2003, p. 132) “nacionalizada” pelo Estado moderno, apresenta-se, de uma forma cada vez mais nítida, a necessidade de se libertar dos espartilhos técnico-burocráticos (cf. Azevedo, 2004) que, por um lado, a inundam de conteúdos e processos frequentemente descontextualizados e desnecessários e, por outro, a esvaziam de vida; a necessidade de se libertar de um “patrão”, que oscila entre o prepotente, onnipotente e o paternalista, e assumir-se como uma “sociedade por cotas”

onde todos e cada um se assumem como verdadeiros “accionistas” (participativos) e não como meros assalariados, clientes ou fornecedores.

Desnacionalizar a “empresa educativa” facilitará a sua governabilidade (Carneiro, 2003; Dubet, 2004; Fanfani, 2004; Lauglo, 1996), porquanto agilizará e flexibilizará o seu funcionamento, incentivará o aparecimento de políticas educativas construídas e não deduzidas (cf. Amaro, 1996, pp. 22-23), permitirá que a lógica desresponsabilizante de funcionamento e governo deixe de ter um único sentido, *top down*, e permita (incentive, até) olhá-la como uma “responsabilidade social” (Alves, 2001; Hirst e Thompson, 1996).

Ao Estado pede-se que se assuma mais como um factor de coerência (cf. Humet, 2002), impulsionador de um rumo, um regulador (cf. Barroso, 2004), um avaliador (cf. Azevedo, 2001; Dill, 1988; Lima, 2000 e 2003) e menos como “patrão” ausente, que gere, a alguma distância, a diversidade e a heterogeneidade por meio de decretos e circulares redigidas pelo Ministério da Educação. A lógica da diversidade e a da eficácia, juntas, aconselham que se delegue poderes à periferia, a qual deve ser reconhecida como zona de autonomia dos actores (Barroso, 1996; Fernandes, 1997; Ferreira, 2004), aos quais se colocam problemas específicos, em situações concretas, por vezes pouco ou nada compagináveis com decretos e circulares.

Nesta perspectiva, quisemos perscrutar, no caso português, neste início de terceiro milénio, a coerência entre o plano discursivo do Ministério da Educação português, que constantemente faz apelo à descentralização e à participação com a consequente responsabilização dos diferentes actores, e o plano prático e concreto de um município, nomeadamente um Conselho Municipal de Educação. Entre o plano *macro* do Ministério da Educação e o plano *micro* de cada estabelecimento de ensino, qual é, na prática, o papel do município (plano *meso*) ao nível educativo? Será este um mero executor de uma política definida pelo Estado central, ou um actor dinâmico capaz de definir, em parceria com outros actores e de uma forma participada, uma política educativa local, que, sem se opor ao rumo definido ao nível *macro*, melhor responda às necessidades concretas e específicas dos cidadãos de um concelho? O Conselho Municipal de Educação, órgão de existência obrigatória por imposição legal do Estado Central, funciona como plataforma democrática de participação dos diferentes actores, ao nível *meso*, na definição de uma política educativa à escala local? Ou não passa de um órgão formalmente instituído que, quando muito, serve para legitimar decisões políticas tomadas pela Câmara Municipal?

## 1. Questões orientadoras e objectivos

Invocando diferentes concepções teóricas, a que acedemos aquando da revisão da literatura, procuramos responder sobre a forma como nasceu e se desenvolveu o CME de Alfa<sup>2</sup>, tentando desocultar as principais dificuldades e as mais-valias que este órgão trouxe a um concelho com grandes problemas ao nível educativo, sem descurar a percepção que cada elemento teve do funcionamento deste órgão.

Nesta investigação orientámo-nos pela seguinte hipótese: sendo o Conselho Municipal de Educação um órgão com representação dos vários sectores sociais e possuindo uma relativa autonomia e autoridade, pode ser considerado como um instrumento importante na elaboração de políticas educativas locais?

## 2. O contexto do estudo e sujeitos da investigação.

O estudo, que decorreu entre Outubro de 2004 e Dezembro de 2005, foi direccionado para o CME do município Alfa, situado no Norte de Portugal Continental, mais concretamente no Distrito do Porto e na Sub-Região do Tâmega. O Concelho Alfa faz parte de uma comunidade urbana, composta por seis municípios, denominada, por nós, Beta<sup>3</sup>.

Alfa é um concelho rural. No entanto, importa esclarecer que falar hoje em “rural” e em “zonas rurais” não significa o mesmo que significava há algumas décadas atrás, quando o “rural” era definido simplesmente como o espaço agrícola, “não urbano” e “não industrial” (cf. Jean, 1998; Ferreira, 2003). No concelho Alfa, até à década de oitenta, a agricultura era uma actividade económica que dava emprego a uma significativa faixa populacional. A partir dessa altura, fruto de um desenvolvimento industrial, principalmente nos concelhos vizinhos, nos sectores do mobiliário, calçado e confecção, a oferta de emprego pouco qualificado disparou. Muitas pessoas trocaram os campos pelas fábricas, ficando os campos para os mais velhos, que continuam uma agricultura de subsistência, e para os tempos livres dos empregados fabris.

Foram tempos de pleno emprego e até de utilização de mão-de-obra infantil (cf. PEETI, 2001; CNAsti, 2004). Houve um grande crescimento económico do concelho Alfa, contudo foi um crescimento que não foi sustentado. Com a crise económica, que surgiu em meados da década de noventa, muitas foram as

<sup>2</sup> Nome fictício que atribuímos ao concelho onde decorreu o estudo.

<sup>3</sup> Nome fictício que atribuímos à comunidade urbana a que pertencia o concelho onde decorreu o estudo.

empresas que faliram, por má gestão, por concorrência que não foram capazes de suportar, ou se deslocalizaram à procura da tão propalada competitividade, efeito da globalização.

Actualmente, no concelho, a taxa de desemprego é muito elevada e a formação escolar e profissional muito baixa, a que se junta o problema do alcoolismo, tido como o mais grave socialmente, segundo o diagnóstico social do Programa da Rede Social de Alfa.

Os actores-alvo privilegiados deste estudo foram onze elementos do CME de Alfa, cuja composição totalizava dezassete. Os restantes seis elementos do CME de Alfa, Presidente da Câmara, Presidente da Assembleia Municipal, Coordenador do Centro da Área Educativa, Representante das associações de estudantes, Representante dos Serviços de Emprego e Formação Profissional e o Representante das Forças de Segurança, por motivos de ordem vária, não se mostraram disponíveis e/ou receptivos.

### 3. Metodologia

Atendendo à especificidade do objecto de estudo em causa e procurando perceber o significado que os actores dão ao processo, a opção por uma abordagem geral de tipo qualitativo pareceu-nos ser a mais adequada. A sustentá-la estão as características que a literatura, relativa a este tipo de abordagem, lhes atribui (cf. Almeida, 2004, p. 98; Friedberg, 1995, p. 305; Merriam, 1998).

Uma das formas que a abordagem qualitativa privilegia é o “estudo de caso”. No nosso estudo foi a estratégia de investigação que adoptámos.

Tendo presente as características fundamentais que Ludke e André (1986, p. 18-20) apontam para o “estudo de caso”, parece-nos ser a que melhor serve os nossos propósitos ao nível da investigação.

Uma outra razão é: “o método de ‘estudo de caso’ particular é essencialmente indicado para investigadores isolados, dado que proporciona uma oportunidade de estudar, de uma forma mais ou menos profunda, um determinado aspecto de um problema em pouco tempo” (Bell, 1997, p. 22).

Na investigação qualitativa, tal como noutras actividades, a “matéria-prima” é um factor condicionante da qualidade do produto final. Para se possuir em investigação boa “matéria-prima”, dados que sejam relevantes, de qualidade, é importante a técnica que os permite obter.

Como técnicas de recolha de dados na investigação qualitativa elegemos a observação, análise documental e a entrevista.

Observámos como os técnicos dos serviços sociais da Câmara Alfa interagem com cidadãos que se dirigiam aos serviços durante a nossa estada nos serviços e como se relacionavam com o responsável pelo Pelouro da Educação. Observámos ainda uma reunião do CME do município Alfa, bem como o funcionamento de alguns estabelecimentos educativos, onde trabalhavam pessoas que entrevistámos, e prestámos uma grande atenção à forma como os nossos entrevistados reagiram às questões que lhes colocámos aquando da respectiva entrevista, bem como às suas reacções nas conversas que aconteceram antes e depois das ditas entrevistas.

Por residirmos num concelho próximo do que serviu de base para o estudo, ao longo do tempo, foi-nos possível observar, de um modo informal, situações, atitudes, comportamentos e conversas que nos forneceram dados relevantes para o “estudo de caso”.

Apesar de o CME de Alfa ter uma história ainda curta (a sua criação aconteceu, formalmente, no dia 18 de Dezembro de 2003), a análise da documentação existente com referência ao mesmo mostrou-se particularmente útil, porquanto nos forneceu, por um lado, informação directa e, por outro, iluminou pistas valiosas, permitindo não só situar os acontecimentos no tempo, bem como orientar as entrevistas que realizámos.

Para Ludke e André (1986, p. 38), os documentos incluem leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, jornais, revistas, discursos, livros, estatísticas e arquivos escolares. Utilizámos a maioria destes documentos e ainda outros como actas e convocatórias.

Não nos esqueçamos dos limites que esta técnica contém: o facto de os documentos serem “*amostras não representativas*” dos fenómenos estudados, a sua potencial falta de “*objectividade*” e a sua “*validade*” poder ser questionável (cf. Ludke e André, 1986, p. 40).

Não descurando que a técnica da entrevista comporta uma complexidade que leva M. Grawitz (citado por Albarello et al.1997, p.95-96) a referi-la como uma “arte”, utilizámo-la porque concordamos com Patton (1990) quando refere que a aplicação desta técnica permite ao entrevistador a acessibilidade a uma perspectiva do outro, dos seus valores, das suas atitudes, que não se torna possível analisar de forma mais directa.

De entre os diferentes tipos de entrevistas, optámos, no estudo, pelas entrevistas semi-estruturadas (Albarello, 1997; Bodgan e Biklen, 1994; Turkman, 2002).

Decidimo-nos por uma entrevista individual a todos os elementos do CME de Alfa. Contudo, por dificuldades aludidas anteriormente não foi possível cobrir na totalidade o universo.

Com base no quadro teórico a que acedemos na revisão da literatura, para análise qualitativa das entrevistas realizadas, elegemos as seguintes categorias:

1. Compreensão do conceito de educação.
2. Percepção da realidade municipal ao nível educativo
3. Papel da autarquia na educação.
4. Motivação para fazer parte do CME.
5. Compreensão das competências do CME.
6. Modo de funcionamento do CME.
7. Avaliação do funcionamento do CME.

#### 4. Análise de dados

Ao CME antecedeu o Conselho Local da Educação (CLE)<sup>4</sup>, que “existiu, mas depois acabou por se tornar um grupo muito grande de trabalho, o que originou uma grande dificuldade de o operacionalizar e de lhe imprimir uma estratégia. Houve também pessoas que, por não residirem neste concelho, acabaram por sair” (E<sub>1</sub>)<sup>5</sup>. Daí que a sua duração tivesse sido curta.

A existência do CLE, no entanto, teve, ainda, alguma utilidade. No dizer do vereador do pelouro da educação, “serviu para fundamentar algumas das escolhas que, ao nível da escola secundária, foram feitas relativamente ao nível dos cursos que essa escola adoptou como convenientes” (E<sub>1</sub>).

---

<sup>4</sup> Tentámos, junto dos serviços camarários, localizar documentação relativa ao CLE, mas não foi encontrada.

<sup>5</sup> Utilizamos o código E<sub>1</sub> para identificar a entrevista que fizemos ao vereador responsável pela educação no concelho Alfa, o qual assegura a substituição do presidente nas suas ausências e impedimentos. Os restantes códigos indicam as entrevistas realizadas com os seguintes participantes: E<sub>2</sub> – presidente de Junta de Freguesia eleito pela Assembleia Municipal em representação das freguesias do Concelho; E<sub>3</sub> – representante do pessoal docente do ensino secundário público; E<sub>4</sub> – representante do pessoal docente do ensino básico público; E<sub>5</sub> – representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública; E<sub>6</sub> – representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privado; E<sub>7</sub> – representante das associações de pais e encarregados de educação do ensino secundário; E<sub>8</sub> – representante das associações de pais e encarregados de educação do ensino básico público; E<sub>9</sub> – representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam actividades na área da educação; E<sub>10</sub> – representante dos serviços públicos de saúde e E<sub>11</sub> – representante dos serviços da segurança social.

Seguiu-se um interregno de tempo, até que, depois de uma “gravidez” não planeada, nasceu o CME de Alfa, a 18 de Dezembro de 2003. À Câmara Municipal coube o papel de assumir, forçadamente, no cumprimento do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, “a maternidade” que não tinha programado. Contudo, isso, no dizer do vereador responsável pela educação, não teve grande importância, porque

“Há coisas que têm que ser impostas, porque senão nunca começam, pelo menos para alguns. E quando o legislador pensou nesta obrigação deve ter tido em mente isto mesmo.

Nós não tivemos qualquer problema com essa obrigação e, até mais, consideramos este órgão uma mais-valia, na medida em que, tendo a opinião de sectores tão diferente, permite-nos rectificar o nosso rumo, acertar estratégias mais abarcantes, que, sem essa colaboração, seria difícil implementar” (E<sub>1</sub>).

É necessário ter em conta que as práticas centralistas e burocráticas, enquanto fenómeno estrutural e cultural, não dizem respeito apenas ao Estado (Amaro, 1996; Azevedo, 2001; Barroso, 2003; Canário 1993; Carneiro, 2003; Fernandes 1997; Formosinho et al., 2000, 2002) e à administração central e às relações que estes mantêm com os actores locais, seja o município ou outros. Com efeito, também no nível local se podem observar fenómenos de centralismo municipal. As palavras do vereador indiciam que os defeitos do Estado educador podem verificar-se no município, transformando-o em município educador: “mudar por decreto” surge, na óptica deste actor, como natural e perfeitamente aceitável; aos outros elementos, mais que torná-los parte da decisão, interessa utilizá-los como contraponto da aferição, “rectificação” de decisões; mais que co-responsabilizá-los, interessa utilizá-los como “iluminadores”, de modo a que, “quem está com esta responsabilidade, tenha uma visão mais global” (E<sub>1</sub>).

Depois da criação do CME, como foram os seus primeiros dois anos de vida? Começamos pelas actas das reuniões.

Ao analisarmos as actas, e estando nós conscientes de que nem sempre são um espelho fiel das reuniões, apurámos que:

- a) A intervenção Estado, representado pelo Coordenador do Centro da Área Educativa (CAE), durante as reuniões, não foi além de palavras de circunstância. Legalmente, obriga-se a apresentar, “em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo”, nomeadamente no que diz respeito ao “funcionamento dos

estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino” (Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro), mas, na prática, não cumpre.

- b) O executivo camarário “manipulou” com grande facilidade o funcionamento deste órgão. Impôs a agenda que quis, quando e conforme lhe aprouve.
- c) As pessoas que faziam parte deste CME, com excepção do vereador, mais que representar estruturas municipais apresentavam as suas ideias. Isto mesmo foi sentido por nós na reunião em que estivemos presentes e manifestado em várias das entrevistas que realizámos.
- d) O poder político, o executivo camarário, parece mais preocupado em defender a sua “dama”, a educação, do que procurar implicar os seus parceiros na procura de soluções para os problemas educativos. Tal parece-nos claro quando se pretende demonstrar “a qualidade do ensino do concelho” com a “classificação obtida pela Escola Secundária nos resultados dos exames nacionais, que se classificou em terceiro lugar na região do Tâmega.” (Acta de CME de Alfa de 29 de Janeiro de 2004). Será que se deve aferir a qualidade do ensino num concelho pelo lugar que uma escola ocupa num *ranking*, elaborado unicamente em função dos resultados dos exames dos alunos do 12.º ano de escolaridade? Não será isso redutor?
- e) A Câmara Municipal tem uma vontade forte de contrariar aquilo que mancha a imagem do concelho e, se calhar até mais, o executivo camarário. É lógico que quando há um grande esforço na valorização da educação (E<sub>1</sub>-E<sub>11</sub>) – e parece havê-lo, no concelho em causa – é incómodo que este seja denegrido. Compreendemos o desconforto, contudo, somos levados a questionar se camuflar os problemas será uma boa estratégia para motivar a participação, a implicação, a responsabilização de todos? Não será um erro pedagógico e até político?
- f) A Câmara parece essencialmente apostada em divulgar o que faz, e receber alguma ressonância relativamente ao que pretende fazer, do que, em conjunto com os outros elementos do CME, procurar soluções. A forma como foi tratado o assunto Carta Educativa é um exemplo disso mesmo: “fomos dando nota da evolução desses trabalhos” (E<sub>1</sub>), referiu-nos o vereador.

g) Informar pode ser um primeiro passo para afrontar problemas, mas se a informação recai sobre decisões já tomadas, em que podem ser úteis as opiniões de quem recebe essa informação? Será essa uma forma de mobilização? Ou antes pelo contrário? Pelo que nos foi referido nas entrevistas (E<sub>5</sub>, E<sub>6</sub>, E<sub>9</sub> e E<sub>10</sub>), provoca desinteresse e desmotivação. Esta atitude patenteia um encerrar as políticas educativas de forma “deduzida” e não “construída” (Nóvoa, 1999), muito longe da “pilotagem negociada” de que fala Perrenoud (2002).

h) A avaliar pelo número de deliberações e/ou recomendações produzidas, o trabalho do CME de Alfa não foi muito além da troca de opiniões e/ou informação (cf. E<sub>5</sub>, E<sub>6</sub>, E<sub>9</sub> e E<sub>10</sub>), ficando muito aquém de um espaço crucial na definição de uma política educativa ao nível local.

Pese embora a obrigação legal (cf. Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, e Regimento Interno do CME) do CME de reunir ordinariamente quatro vezes por ano lectivo, observámos que, entre 18 de Dezembro de 2003 e 13 de Julho de 2005, reuniu apenas cinco vezes.

Somos levados a perguntar: porque não reuniu, no mínimo, as vezes estipuladas por lei? Um órgão constituído por pessoas que em muitos casos não se conheciam e que reúne com uma periodicidade tão dilatada poderá executar um trabalho com eficiência e eficácia? O responsável pelo pelouro da educação deu grande importância, na entrevista que nos cedeu, a este órgão. Porque será que a prática parece contrariar isso mesmo? Seria só a vontade de ser politicamente correcto e cumprir, como sempre tentam fazer, os preceitos da deseabilidade social?

É extremamente difícil que, mesmo num grupo coeso – o que não parece ser o caso –, se possa desenvolver um trabalho consistente e profundo com uma ou duas reuniões por ano. Neste caso, o trabalho consistente e de maior profundidade parece ficar reservado à Câmara, ficando o CME com o papel de produzir ressonância do que a Câmara faz ou pretende fazer. Ora, parece compreensível que a “infidelidade normativa” se justifique e não inviabilize a utilidade que a Câmara atribui ao CME: auscultação e legitimação das suas decisões.

A assiduidade dos elementos do CME decresceu muito após a segunda reunião, em que faltaram dois elementos; na terceira, registaram-se sete ausências e cinco na quarta. Na última, que decorreu durante o presente estudo, apenas faltou um elemento. O aumento, na última reunião, pode ser explicado pelo facto de ter sido solicitada a todos os membros, e aceite por todos, a nossa presença nessa reunião.

Quanto à quebra de assiduidade a partir da segunda reunião, somos levados a interrogar se a diminuição que referimos anteriormente não se prenderá com a desmotivação que os membros foram sentido à medida que se aperceberam que a sua presença não ia alterar os resultados do funcionamento deste órgão e, talvez ainda menos, a realidade educativa do concelho.

Ao observarmos o Regimento Interno do CME de Alfa, facilmente verificamos que ele é um decalque do que está no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, e na Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto, excepto no seguinte:

- a) enquanto o referido Decreto-Lei reserva as convocatórias de reuniões extraordinárias ao arbítrio do presidente, o Regimento Interno, no número 1 do Artigo 9.º, contempla a possibilidade de também serem convocadas a pedido de 2/3 dos seus membros.
- b) clarificação de aspectos burocráticos: competências do presidente, faltas, antecedência das convocatórias, tempo de uso da palavra.

Nas entrevistas, a primeira questão que colocámos aos nossos entrevistados foi esta: “que entende por educação?”

As respostas, apesar de variadas, revelaram que este conceito está muito ligado à ideia de educação inicial, educação de crianças, escolarização inicial (E<sub>1</sub>, E<sub>3</sub>, E<sub>4</sub>, E<sub>5</sub>, E<sub>6</sub> e E<sub>9</sub>). Houve uma resposta, no entanto, que ligava educação ao conceito de cidadania (E<sub>10</sub>) e quatro que a ligavam ao conceito de desenvolvimento pessoal e/ou colectivo (E<sub>2</sub>, E<sub>7</sub>, E<sub>8</sub> e E<sub>11</sub>).

Se bem que a educação seja um conceito plurívoco e difícil de expressar em profundidade e em toda a sua extensão, parece-nos que o entendimento que estes actores sociais fazem de educação tem mais que ver com a concepção moderna (cf. Azevedo, 2000) do que com a concepção pós-moderna (cf. Alves, 2001, p. 93). Fica muito aquém daquela que Delors (cf. 1996, p. 77-88) nos apresenta: “aprender a conhecer”, “aprender a fazer”, “aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros” e “aprender a ser”. A formação contínua, a formação permanente e a educação e formação de adultos não são referenciadas sequer pelos nossos interlocutores; excepto no caso do vereador do pelouro da educação (E<sub>1</sub>), que, quando questionado por nós sobre a forma como via e avaliava a formação de adultos ao nível do seu concelho, referiu que a formação de adultos era “uma forma que se esgotou”. A avaliar pela perspectiva destes actores, e pelos dados anteriormente referidos, o concelho Alfa, ainda está longe de sentir a educação como um “passaporte para a vida”, um verdadeiro “tesouro”.

A autarquia revela uma grande aposta no sector educativo. “Tem mostrado muita energia” (E<sub>2</sub>).

- a) O esforço financeiro é muito significativo como podemos constatar nas palavras do vereador responsável (E<sub>1</sub>):

“A área da educação está intimamente ligada à do desporto e da cultura. E se tivermos em consideração estas três áreas, o esforço será na ordem dos 30 a 40% do Orçamento da Câmara.”

“Decidimos cobrir todo o Concelho com uma rede de estabelecimentos do pré-escolar, o que fizemos em cerca de três anos. Foi um esforço financeiro, que, à data, orçou, aproximadamente, em um milhão e meio de contos<sup>6</sup>.

Decidimos a recuperação do parque escolar do 1.º ciclo, onde as condições eram de facto degradantes e desmotivadoras quer para os professores quer para os alunos. Para além disso houve um conjunto de acções que fomos fazendo ao longo do tempo, por exemplo reivindicámos e conseguimos a construção de novas escolas para o segundo e terceiro ciclo, a ampliação da secundária.”

“Entendemos as associações como parceiros indispensáveis, por isso é que sempre que uma associação mostra interesse em dotar-se de um espaço físico, em termos de infra-estruturas, quer seja em termos de espaços desportivos quer seja em termos da sua sede social, a câmara comparticipa na ordem dos 50 a 60% desse investimento. Normalmente, damos sempre o equivalente aos materiais, para que a associação se sinta obrigada a comparticipar com a mão-de-obra”.

- b) O apoio às actividades curriculares e extra-escolares é também revelador da sensibilidade que este município tem para com o sector. Como refere o representante das juntas de freguesia (E<sub>2</sub>):

“Temos actividades extracurriculares: ensino do inglês, natação, desporto, em que as crianças vão estar todo o dia das oito até às dezassete horas e trinta minutos, com o almoço servido nas escolas. Todas estas actividades são às custas da Câmara. Apesar de agora o ministério ter dado indicações às escolas [no sentido] de ocuparem os alunos até às dezassete horas e trinta minutos, nós já tínhamos isso, as nossas crianças já usufruíam gratuitamente das actividades que lhe referi.”

---

<sup>6</sup> Conto é, em linguagem popular, forma de referir um valor igual a mil escudos, que corresponderá, aproximadamente, na moeda actual, a cinco euros.

Ou como diz o vereador responsável pelo pelouro da educação (E<sub>1</sub>):

“Nós fomos dos primeiros municípios, penso eu, [...] a fazer candidaturas para os espaços de acesso à Internet, quase dos primeiros a dotar todas as salas das escolas do 1.º ciclo com material informático, dos cinco primeiros a dotar também as salas do *pré-primário*<sup>7</sup> com material informático.”

“O papel do município, aqui, tem de ser, e será cada vez mais, penso eu, um papel de ligação entre a política geral do Estado e a realidade do seu município”.

No entanto, é de reconhecer que nem tudo “são rosas”. Se a quantidade do investimento e até alguma variedade são de salientar, há um aspecto a não descurar: a qualidade. No dizer da representante do corpo docente do pré-escolar (E<sub>5</sub>):

“Há um aspecto negativo que eu considero muito importante. É o que diz respeito ao prolongamento de horários. Considero que a qualidade desses serviços fica muito aquém do desejável. A formação das pessoas que fazem esse prolongamento é muito baixa, o que como é óbvio se reflecte na qualidade dos serviços prestados. É um espaço essencialmente para ‘guardar’ crianças até que os pais as venham buscar.”

Ou, então, como referia a representante dos serviços públicos de saúde (E<sub>10</sub>):

“Não chega só ter escolas, é necessário dar às famílias condições para mandarem os filhos para a escola e ajudá-las a perceber a importância que isso tem para o futuro dessas crianças”.

A articulação com outros agentes educativos ainda carece de evolução. O esforço autárquico nesta área “tem sido um esforço muito isolado” (E<sub>10</sub>).

A relação com o Estado não surge facilitada, porque “está muito longe, as solicitações são muitas (...) as respostas tardam e nem sempre chegam a tempo” (E<sub>1</sub>). Então, mais do que decretar e “retirar-se”, ou afastar-se, o Estado deveria apoiar, incentivar e mobilizar através dos serviços desconcentrados, tanto com recursos materiais como com recursos humanos.

---

<sup>7</sup> O mesmo que pré-escolar.

Relativamente à articulação de Alfa com os parceiros da comunidade urbana de Beta, é entendimento do próprio vereador do pelouro da educação (E<sub>1</sub>) que

“Poderíamos e podemos, seguramente, tirar mais partido de uma colaboração entre os vários vereadores da educação para uniformizar estratégias, para defendermos conjuntamente estratégias para toda a região junto do poder central e, assim, termos mais força, eficácia do que aquela que tem acontecido. Penso que há todo um terreno por aproveitar, por desbravar, que pode, de facto, ser valorizado, mas isso também depende da vontade política dos intervenientes”.

Também aqui, a identidade que se procura parece ser mais reivindicativa do que uma “identidade de projecto”<sup>8</sup> (Castells, 2003).

Com entidades existentes no concelho, com quem seria desejável a existência de articulação, Alfa, na pessoa do vereador do pelouro da educação, reconhece a dificuldade e até a incapacidade de conseguir conexões:

“Há entidades privadas com responsabilidades educativas e de formação, e que estão credenciadas para o efeito, que nenhuma relação procuram ter com o município. Trabalham um pouco viradas para os seus próprios interesses e nada querem saber de qual é a política geral. Nós aí pouca capacidade de intervenção temos, infelizmente. Não temos sequer meios para saber que coisas estão a ser feitas, escapam-nos, e não sei até que ponto o Ministério tem algum controlo sobre isso” (E<sub>1</sub>).

Ou, então, como refere o representante dos estabelecimentos privados de educação e ensino básico e secundário, a articulação dos estabelecimentos que representa com Alfa é difícil, porque são “praticamente ignorados” (E<sub>6</sub>).

As escolas públicas, por seu lado, padecem de “certa resistência à mudança” (E<sub>1</sub>) e “estão à espera que tudo lhes seja dado e, se não lhes é dado tudo, ainda que o que lhes fica a faltar seja pouco, isso já serve de desculpa para não fazerem nada” (E<sub>4</sub>).

O Município Alfa, ao nível educativo, extravasa as competências legais. Contudo, ainda aposta mais na quantidade do que na qualidade. Funciona mais como um motor do que como uma “correia de transmissão” (Santos, 2002). A

---

<sup>8</sup> Identidade de projecto, segundo Manuel Castells (2003, p. 5), é conseguida “quando os actores sociais, utilizando-se qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, de buscar a transformação de toda a estrutura social.”

interactividade entre os diferentes actores ainda é dispensada em detrimento dos contactos bilaterais. O problema da governabilidade deste sector, a nível municipal, pelo que referimos anteriormente, evidencia-se com alguma nitidez. Este município ainda está longe de conseguir o que Philippe Perrenoud (2002) apelida de “pilotagem negociada”.

Perante o contexto social envolvente, os entrevistados são unânimes em considerar que o Executivo camarário tem vindo a fazer um grande esforço para melhorar o sector educativo. A cobertura de todo o concelho por uma rede pré-escolar, passando pela construção ou remodelação de escolas do 1.º ciclo, o apoio aos complementos curriculares (desporto, natação, teatro, iniciação ao inglês) que as escolas do 1.º ciclo oferecem às suas crianças, bem como o apetrechamento das escolas do concelho com material informático e a criação de espaços públicos de acesso livre à Internet, são sinais que os nossos entrevistados nos deram do bom desempenho camarário no sector educativo.

Já quanto à percepção dos grandes problemas, como seja o insucesso escolar, o abandono escolar ou a saída antecipada, há alguma divergência.

O vereador do pelouro da educação e o representante das juntas de freguesia ( $E_1$  e  $E_2$ ) dizem que a “situação já não tem nada a ver com o que os Censos de 2001 revelavam”. “Os valores actuais do abandono cifram-se em 2,5 a 3%” ( $E_1$ ), diz o vereador, embora os dados que constam do projecto da Carta Educativa sejam os que ele contesta (6.6%). Todos os outros consideram que o abandono e o insucesso escolar ainda são autênticas “pragas sociais”.

Ao nível do abandono, a melhoria que se verifica quase se deve em exclusivo à crise económica que retraiu a oferta de emprego ( $E_7$  e  $E_9$ ).

Nenhum deu muita atenção à formação de adultos, o que não deixa de ser curioso, se tivermos em conta que se trata de um concelho onde, em 2001, 13.7% da sua população não concluiu nenhum nível de ensino e 56.6% não foi além do 4.º ano de escolaridade.

O vereador reconhece que as associações, ao nível da educação, são importantes. No entanto, quando nos fala delas, fala mais em dotá-las de infra-estruturas, de equipamentos e de utilização conjunta desses equipamentos do que em apoiá-las em projectos que envolvam a população. Será que essa atitude não terá nada que ver com o granjear simpatias, que são importantes em momentos eleitorais?

No que diz respeito ao papel da autarquia no CME, um número significativo de elementos refere, ou pelo menos insinua, que esta não está muito interessada no que lá se possa fazer. Em vez de agitar, mobilizar, apoiar todos os elementos a participar nas decisões, fazendo deste órgão um fórum de democracia participativa, ela esgota essa possibilidade, tomando sozinha as decisões e informando apenas, e quando entende, o que decidiu.

Dos elementos que entrevistámos, nenhum está no CME por sua iniciativa. Foi para o CME porque alguém indicou o nome dele(a) ou por inerência ao seu desempenho profissional. É notório que a maior parte das pessoas “caíram de pára-quadras” no CME. Nada foi feito para as inteirar do que poderia ser feito. O Ministério, os serviços desconcentrados e a Câmara poderiam, em parceria com Universidades ou outros, dar essa formação. A qual, para além dos conhecimentos que pudesse transmitir, ajudaria, muito provavelmente, as pessoas a aproximarem-se mais umas das outras, e dessa forma potenciarem sinergias, tão necessárias ao combate dos problemas educativos de Alfa.

Ficou-nos a impressão de que as pessoas aceitaram o lugar, não tanto pela percepção que tinham do que podiam ou queriam fazer, mas mais pelo “lugar na fotografia”, pelo *status* que este lugar lhes podia dar; pela informação privilegiada a que poderiam ter acesso e pelo poder que isso lhes renderia.

Disse-nos um elemento:

“Embora eu não goste muito destas coisas, de ‘ficar na fotografia’, já sou um bocado velhota para isso, lá aceitei” (E<sub>10</sub>).

E um outro referiu-nos:

“Um dos aspectos importantes das reuniões do CME foi o permitir que se derrubassem barreiras e se ficasse a conhecer as pessoas que nos podem ajudar quando um problema surgir. Ficou facilitado o contacto entre as pessoas. O que permite que alguns problemas, de resolução urgente e que não se compadecem com formalismos, sejam mais facilmente ultrapassados” (E<sub>8</sub>).

Por outro lado, a aceitação do lugar também aconteceu porque não acarreta grande responsabilidade.

“Não tem problemas, só haverá uma reunião por trimestre e será uma questão de estar lá para a eventualidade de ser necessária alguma articulação (...). É mais um pró-forma, porque é nesta base que estas coisas normalmente funcionam” (E<sub>10</sub>).

Também aqui as coisas funcionaram de cima para baixo (*top-down*) (cf. Amaro 1996; Ferreira, 2003). O Ministério deu um prazo para o CME ser criado e a Câmara ou o CAE preocuparam-se mais com o solicitar nomes às respectivas estruturas do que com mobilizar as pessoas para participar. Porque a criação do CME não foi uma necessidade sentida, construída (cf. Charlot e Beilerot, 1995;

Humet, 2002; Nóvoa, 1999), mas antes uma imposição externa, mal clarificada, é compreensível o tamanho da desmotivação e da desresponsabilização.

Os entrevistados revelaram não compreender bem as competências deste órgão. Nem acreditam muito, depois do que viram e sentiram, que elas possam ser postas em prática, se o funcionamento do conselho não for alterado. Referem que as competências são muito “genéricas” (E<sub>2</sub>) e que “não há tempo” (E<sub>5</sub> e E<sub>8</sub>), “não há vontade” (E<sub>10</sub> e E<sub>3</sub>), nem disponibilidade para as pôr em prática. Ficam à mercê da iniciativa da câmara e, como trabalham isoladamente, não vislumbram como podem afrontar o poder instituído e coeso como é o do executivo camarário, que antes de chegar às reuniões já sabe e “já decidiu o que quer” (E<sub>9</sub>).

Este órgão, que tem a potencialidade de ser um verdadeiro fórum democrático e de participação, um espaço de interactividade quer ao nível endógeno quer exógeno, quer ao nível vertical quer ao nível horizontal, restringe-se a uma troca de informação, onde a capacidade de decisão é incipiente.

Quando questionados sobre a importância e a pertinência de o CME analisar o funcionamento das escolas e o desempenho do pessoal que nelas trabalha, todos os elementos reconheceram que não foi posta em prática. Alguns, principalmente professores, referiram-na como impraticável, inviável (E<sub>5</sub>, E<sub>7</sub>, E<sub>8</sub>, E<sub>9</sub>). Outros acharam-na uma competência muito interessante, porquanto

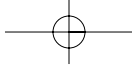
“ela é um instrumento que nos pode elucidar sobre o caminho que já está feito, como foi feito e o que falta fazer. Sem ela as respostas serão de circunstância e por isso ineficazes” (E<sub>10</sub>).

O vereador disse:

“Até agora nunca foi levado a esse extremo. Temos privilegiado mais o diálogo, a análise serena das situações procurando algumas respostas” (E<sub>1</sub>).

Que contributo pode dar o CME a uma política educativa local se não se sabe com rigor como funcionam os estabelecimentos de educação e ensino do concelho? É com certeza difícil trabalhar sem “rede”. A avaliação, que é uma fase determinante num processo de trabalho que se queira coerente e eficaz, parece, pelo menos de forma sistemática, não fazer parte da cultura deste actores educativos.

Se atentarmos ao que nos disse a representante do pessoal docente do ensino secundário público, e que foi corroborado directa ou indirectamente pela maioria das pessoas que entrevistámos, ficamos com um retrato do que foi o funcionamento deste órgão:



“Eu pensei que iria participar num órgão mais activo. Pensei que iria trabalhar; eu até disse ao Presidente do Conselho Executivo: ‘Tu olha lá no que me vais meter, eu não tenho muito tempo para trabalhar’. Muito sinceramente, tirando a ida às reuniões, não tenho feito muito mais. Fiquei admirada, pensei que seria um órgão onde se iria trabalhar com mais afinco os problemas. Ficou bastante aquém das minhas expectativas. Até agora limitei-me praticamente a estar presente porque não fui solicitada para muito mais” (E<sub>3</sub>).

O funcionamento é pouco eficiente. Funciona de maneira formal. A maior parte das pessoas que entrevistámos manifestam que a falta de empenhamento (E<sub>5</sub>, E<sub>8</sub>, E<sub>10</sub>), a falta de coragem (E<sub>6</sub>), a falta de “vontade política” (E<sub>6</sub>), a falta de tempo (E<sub>2</sub>, E<sub>3</sub>, E<sub>7</sub>, E<sub>9</sub>), a falta de “consistência no grupo” (E<sub>8</sub>) e a falta de articulação (E<sub>10</sub>) são as principais razões para a sua inoperância.

O poder de decisão surge, na óptica dos nossos interlocutores, concentrado no município. A capacidade de participação das estruturas representadas é reduzida, ou porque a câmara não abre mão do seu poder, não o descentraliza, ou porque essas mesmas estruturas não têm capacidade de *agencializar* os seus pares e de perspectivar o bem comum que se possa alcançar.

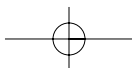
Um aspecto positivo, realçado por um entrevistado (E<sub>8</sub>), foi o de facilitar contactos que podem ajudar na resolução de pequenos problemas de uma forma mais célere e informal. Outro foi o ter tido acesso a informação (E<sub>2</sub>, E<sub>7</sub>).

Todos os entrevistados referiram que os resultados do seu trabalho no CME ficaram aquém das expectativas iniciais. Como nos referiu o vereador (E<sub>1</sub>), muito provavelmente, “ainda [estão] um pouco à procura do verdadeiro papel”. Em teoria é um órgão com potencialidades reconhecidas (E<sub>6</sub>, E<sub>10</sub> e E<sub>11</sub>). Há unanimidade em considerá-lo como potencialmente útil. Na prática, é opinião unânime que, neste caso concreto, não passa de um órgão pouco ou nada eficaz e formal.

Expressões como “se ele não existisse, seria tudo igual” (E<sub>2</sub>), “acho que se ele não tivesse existido, ninguém notaria a diferença” (E<sub>9</sub>), denotam que, neste caso, ainda há um longo caminho para que este órgão corresponda, na prática, aos objectivos inscritos no documento legal que ditou a sua criação.

## 5. Considerações finais

1. A “empresa educativa” (Carneiro, 2003) é cada vez mais complexa (cf. Azevedo, 2002; Lauglo, 1996), o seu espaço de actuação é cada vez mais extenso (cf. Azevedo, 2002; Dubet, 2004; Fanfani, 2004); não só deve qualificar mão-de-



obra como deve qualificar cidadãos capazes de se integrar na sociedade actual, frequentemente designada de sociedade do conhecimento ou “cognocrática” (cf. Azevedo, 2004; Carneiro, 2003; Delors, 1996; Morin, 2002).

2. Os desafios actuais de formação e educação reclamam a intervenção de um conjunto alargado de actores e de agentes educativos, pedem a “mobilização social” (Chazel, 1986), como se de “um esforço de guerra” (Azevedo, 2002) se tratasse. É desejável que o sector público, o privado e, um terceiro que parece cada vez mais valorizado, o terceiro sector<sup>9</sup>, sejam capazes de se articular, de emparceirar e de se conectar em rede (cf. Castells, 2003; Ferreira, 2003, 2004), de forma a facilitar a governabilidade educativa (cf. Azevedo, 2004; Carneiro, 2003; Fanfani, 2004; Lauglo, 1996). Os problemas da governabilidade, ou até melhor será dizer da sua ingovernabilidade, referidos pelos autores anteriormente citados, entre outros, são razoavelmente observáveis no nosso “caso” de estudo. É o Estado que “está longe, as solicitações são muitas (...), as respostas tardam e nem sempre chegam a tempo” (E<sub>1</sub>); diz-se uma Pessoa de Bem, mas cumpre mal aquilo a que se compromete. A relação entre os municípios da comunidade onde Alfa se insere é “um terreno por desbravar” (E<sub>1</sub>). O relacionamento com entidades privadas não existe, diz o Vereador (E<sub>1</sub>), porque “trabalham um pouco viradas para os seus próprios interesses e nada querem saber de qual é a política geral”. Por sua vez, refere a Representante dos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário Privado (E<sub>1</sub>) ao CME: “nós somos praticamente ignorados” pelo Executivo camarário. É notória a falta de conexão entre os diversos actores.

O Estado português, com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, revelou, mais uma vez, possuir modos de regulação uniformistas e igualitaristas, bem como uma vontade de homogeneização do que pode ser diferente, e frequentemente o é (cf. Azevedo, 2000, 2001; Barreto, 2004; Carneiro, 2004; Fernandes, 2004; Formosinho et al., 2000). Com este Decreto-Lei, o Estado mais que assumir a “metarregulação” de que fala João Barroso (2004) procede a uma regulação, como diz o mesmo autor, sob o “efeito mosaico”. Embora assuma o princípio da subsidiariedade, determina que os Conselhos Municipais de Educação, enquadrados em contextos sociogeográficos e históricos diversos, devam todos “adequar a sua composição e funcionamento” ao previsto neste Decreto-Lei (Ponto 3 do artigo 23.º). Se, por um lado, o Estado assume uma retórica político-legal de Estado Avaliador (cf. Dill 1998; Neave, 1998), por outro lado, revela-se na prática como um Estado

---

<sup>9</sup> Por terceiro sector compreende-se as organizações colectivas sem fins lucrativos, associações, cooperativas e fundações.

Educador (cf. Azevedo 2002; Barroso, 2003), um “Estado Abafador” (cf. Azevedo, 2000), muito diverso do Estado Articulador (cf. Antunes, 2004).

4. O Ministério da Educação cedeu à tentação de provocar a “mudança por decreto” e de não abdicar do “controlo remoto” (cf. Meale, citado por Amaral, 1997); não tendo aprendido que a “infidelidade normativa”, de que fala Licínio Lima (1998), lhe inviabiliza grande parte das pretensões exaradas nas Leis, nos Decretos-Lei, nos Despachos, etc. Isto, aliado a uma falta de cultura de avaliação sistemática e de prestação de contas (cf. Azevedo, 2002; Carneiro, 2003), faz com que se decrete o fim do que até pode estar a funcionar bem e se obrigue a existir o que não se sabe se tem condições para tal. Como é óbvio, estamos a falar da extinção dos CLE e a sua transformação forçada por CME.

5. Também aqui, o Estado português dá a entender que a vontade de descentralizar, de conferir autonomia, será mais demagógica e retórica que real (cf. Barroso, 1996, 1998). Atribuir mais competências aos municípios não deve ser um fim, mas antes um meio, pelo qual o Estado responsabiliza outros, sem se desresponsabilizar a ele mesmo. Mais que descentralizar, territorializar as políticas educativas (cf. Barbieri, 2002; Charlot e Beillerot, 1995; Derrouet, 1988; Ferreira, 2003, 2004; Humet, 2002) parece-nos que se trata daquilo que muitos chamam de “Retirada do Estado” (Afonso, 1999; Barroso, 1999, 2000; Lima, 2001, 2003; Sarmiento, 1998; Strange, 1996), ou de uma desconcentração em que o “controlo remoto” é substituído pelo “controlo de proximidade” (cf. Amaro 1996; Lauglo, 1996). O Ministério da Educação revela-se incapaz (cf. Neto-Mendes, 2004) de cumprir aquilo a que se responsabiliza. Em 20 de Dezembro de 2002 aprovou a Lei n.º 31/2002, *Lei do Sistema de Avaliação da Educação e do Ensino Não Superior*, contudo, até à data do estudo, tudo continuava como se ela não existisse. Em 15 de Janeiro de 2003, com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, passa a ser uma competência do CME “analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, e em particular no que respeita às características e adequação das instalações, 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 eficácia e eficiência do sistema educativo” (Artigo 4.º). Será que a atribuição desta competência ao CME é a vontade de aplicar o princípio de subsidiariedade ou o reconhecimento de incapacidade de fazer aquilo a que se tinha comprometido na Lei n.º 31/2002? Como vai ser possível, ao CME, deliberar sobre estas matérias sem a colaboração dos executivos das escolas/agrupamentos, uma vez que estes não estão nele representados?

6. O Executivo de Alfa revela valorizar a educação enquanto factor de desenvolvimento. A sua actuação extravasa as competências legais e aceita que esta área consuma “30 a 40% do seu orçamento” (E<sub>1</sub>) anual. Aparenta, ainda que não formalizada e devidamente articulada, a existência de uma política local de educação. Esta política está muito circunscrita à educação inicial e à dotação de recursos físicos para que ela se universalize. A educação de adultos, pela voz do Vereador Responsável, é “uma forma que se esgotou” (E<sub>1</sub>), pese embora o facto de, segundo dados anteriormente apresentados, ser um município onde mais de metade (56.6%) da sua população não ultrapassou o 4.º ano de escolaridade. Esta política afigura-se muito próxima do “município educador” (cf. Hallak e Poisson, 1999), “reprodução a nível local do paradigma do Estado Educador” (Fernandes, 2003, 2004).

7. No concelho Alfa, pelo atraso ao nível de desenvolvimento, a aposta ainda incide mais na quantidade do que na qualidade, na universalização da oferta do que na diversificação do “produto”. As exigências e as necessidades são mais conformes com as da sociedade moderna do que com as da pós-moderna. A cidade educadora, tal como é caracterizada por Edgar Faure (1972), Adalberto Carvalho (2003) ou Joaquim Machado (2004) será uma realidade distante.

8. No concelho Alfa, como em muitos outros (cf. Prata, 2004), se por um lado há indícios de mudança, se os diversos sectores sociais se mostram interessados em ser parte no desenvolvimento educativo (cf. E<sub>2</sub> – E<sub>11</sub>), há também fortes indícios de que este interesse não tem correspondência ao nível da corresponsabilidade, colocam-se numa atitude mais reactiva do que pró-activa (cf. E<sub>3</sub>; E<sub>10</sub>). Os recursos que poderiam ser educativos (cf. Azevedo, 2002) e que existem na comunidade não se cruzam, vivem “balcanizados”, acantonados, o que gera um grande desperdício em relação à melhoria e à inovação educativa.

9. Ainda se privilegia, neste território, o investimento em recursos materiais em detrimento do investimento directo nas pessoas (E<sub>5</sub>), nos “activos intangíveis” (Carneiro, 2001). O conceito de educação confunde-se com o de escolarização. Educar, neste contexto social, está longe de ser assumido como uma “responsabilidade da sociedade” (Carvalho, 2003) no seu todo, de ser assumida como um “bem comum” a perseguir. A elevada taxa de retenção e abandono escolar são indícios de como a educação é entendida, por muitos, como supérflua e desprezível, e serão, muito provavelmente, factores que contribuirão para a cristalização da dualização social e para o aumento dos que Roberto Carneiro (2001) apelida de “sem-abrigo digital”.

10. Em Alfa falta uma cultura de democracia participativa tal como é entendida por Lauglo (cf. 1996) e Sousa Santos (cf. 2002). O CME – mais que

uma “expansão da reflexibilidade social” (Giddens, 1999), mais que um fórum onde os diferentes intervenientes ao nível educativo se responsabilizam, assumem compromissos concretos, tomam parte nas decisões e contribuem para a definição de uma política educativa local – revela-se essencialmente um espaço de informação, um ritual da democracia representativa (cf. Formosinho e Machado, 2000).

11. Para a Câmara, o CME serve essencialmente para legitimar algumas das suas decisões, ficando por isso reduzido a um mero órgão consultivo. Para os outros elementos não passa de um órgão formal, que não teve praticamente nenhuma importância e utilidade ao nível da política educativa do concelho.

12. O CME, porque foi uma “subsidiariedade a partir de cima” (Amaro, 1996) e, por isso, foi uma obrigação e não uma necessidade sentida pelos actores locais, revela-se, neste caso, muito pouco eficaz na descentralização administrativa e política. Mais que mobilizar coordenadamente a sociedade local no seu todo em torno da educação, ele corre sérios riscos de ser mais um espaço que junta pessoas em vez de as *re-unir*.

### Referências bibliográficas

Afonso, A. J. (1999). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. *Inovação*, 12, 121-137.

Albarello, L. et al. (1997). *Práticas e Métodos de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Amaral, C. (1997). *Regionalismo e Estado das Autonomias*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores. Tese de Doutoramento.

Amaro, R. R. (1996). Descentralização e Desenvolvimento em Portugal – Algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. in J. Barroso e J. Pinhal (Org.). *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*. (pp. 15-24). Lisboa: Edições Colibri.

Antunes, F. (2004). *Políticas educativas Nacionais e globalização. Novas Instituições e Processos Educativos. O Subsistema de Escolas Profissionais em Portugal (1987-1998)*. Braga: Universidade do Minho.

Azevedo, J. (2000). Das Escolas Sísifos, às escolas re-institucionalizadas. *Seminário Escola Jovem: um novo olhar sobre o ensino médio*. (7 a 9 de Junho). Brasília

Azevedo, J. (2001). *Avenidas de Liberdade. Reflexões sobre política educativa*. Porto: Edições Asa.

Azevedo, J. (2002). *O Fim de um Ciclo? A Educação em Portugal no início de século XXI*. Porto: Edições Asa.

Azevedo, J. (2004). Reforma educativa y gobernabilidad de la educación, in E. T. Fanfani (org), *Governabilidad de los sistemas educativos en América Latina* (pp. 275-300). Buenos Aires: IPE - UNESCO.

Barbieri, H. (2002). *O Projecto Educativo e a Territorialização das Políticas Educativas*. Tese de Mestrado. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

Barreto, A. (2004). *A Esquerda Enganou-se – II (A Grande Ilusão) in Jornal Público*. 6 de Setembro de 2004.

Barroso, J. (Org.) (1996). *A Administração da Educação. Caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.

Barroso, J. (1996a). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

Barroso, J. (2000). Autonomia das escolas: da modernização da gestão ao aprofundamento da democracia, in J. A. Costa, e outros (Org.). *Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Barroso, J. (Org.) (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições Asa.

Canário, R. (1992). O estabelecimento de ensino no contexto local. In R. Canário (org.). *Inovação e projecto de Escola*. Lisboa: Educa.

Carneiro, R. (2001). O Futuro da Educação em Portugal. Tendências e oportunidades. Um estudo de reflexão prospectiva. Volume I, Lisboa: Ministério da Educação.

Carneiro, R. (2003). *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem*. V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Carvalho, A. (2003). Carta de princípios de uma cidade educadora, In *Jornal a Página da Educação*, 12, p. 33.

Castells, M. (2003). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – O Poder da Identidade*. Volume II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Charlot, B., e Beillerot, J. (Org.), (1995), *La construction des politiques d'éducation et de formation*. Paris: PUF.

Chazel, F. (1986). Individualisme, mobilisation et action collective. in P. Birnbaum, e J. Leca, (dir.) *Sur l'individualisme*. Paris : Presse de la FNSP.

CNASTI (2004), *Resultados da Acção Inspectiva*, disponível em [www.CNASTI.pt](http://www.CNASTI.pt), (Consultado em 30/08/2005).

Derouet, J.-L. (1988). Désaccords et arrangements dans les collèges (1981-

Dill, D. (1998). Evaluating the Evaluate State: implications for research in higher education. *European Journal of Education*, 33, (3), 361-377.

Dubet, F. (2004). Mutaciones Institucionales y/ou neoliberalismo? In E. T. Fanfani, (2004). (org). *Governabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IPE - UNESCO.

Faure, E. (1972) *Aprender a Ser*, Lisboa: Livraria Bertrand.

Fanfani, E. T. (2004). Nuevos problemas de gobierno de la educacion en América Latina. Comentarios a las tesis de Francois Dubet in E. T. Fanfani, (org). *Governabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires: IIPE - UNESCO.

Fernandes, A. S. (1997). *O Conselho Local de Educação*. Lisboa: FENPROF.

Fernandes, A. S. (2004). Município, cidade e a territorialização educativa, in J. A. Costa, et al. (org.). *Políticas e Gestão local da educação. Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Fernandes, A. S. (1988). A distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional da educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo. in CRSE. *A Gestão do Sistema Escolar*. (pp. 103-148). Lisboa: Ministério da Educação.

Fernandes, A. T. (1997). *O Poder Autárquico e o Poder Regional*. Porto: Brasília Editora.

Ferreira, F. I. (2003). *O Local em Educação. Animação, Gestão e Parceria*. Braga: Universidade do Minho (Tese de Doutoramento)

Formosinho, J. (1986). A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais – Revista de Acção Regional e Local*, 38-39

Formosinho, J. (1999). De serviço do Estado a Comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa, in, J. Formosinho et al. *Comunidades Educativas. Novos desafios à Educação Básica*. (pp. 25-69) Braga: Liv. Minho.

Formosinho, J, Ferreira, F.I. e Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia da Escola*. Porto: Edições Asa.

Giddens, A. (1992). *As consequências da modernidade*. Oeiras: Celta Editora.

Hallak, J. e Poisson, M. (1999). *L'éducation dans les villes*. Paris: Institut International de Planification de l'éducation.

Humet, S. I. (coord.) (2002), *Gobierno Local y Educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Editorial Ariel.

Jean, Y. (1998). Revoir nos représentations. *Les Cahiers Pédagogiques*. 365, 22-24.

Lauglo, J. (1996). Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación, in M. A Pereyra, et al. (Comp.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un novo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ediciones.

Lima, L. C. (2000). Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. in A. Catani e R. P. Oliveira (Org.). *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. (41-76). Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Lima L. C. (2003). A reorganização do centro para a recentralização. in *Jornal*

Ludke, M. & André, M. (1986). *Pesquisa em Educação: Abordagens qualitativas*. S. Paulo: Editora Pedagógica e Universitária

Machado, J. (2004). Escola, Município e cidade educadora: A coordenação local da educação. In J. A. Costa, et al. (org.). *Políticas e Gestão local da educação. Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Merriam, S. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. S. Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Morin, E. (2002). *Os Sete saberes para a educação*, Lisboa: Instituto Piaget.

Neave, G. (1998). The evaluative State Reconsidered, *European Journal of Education*. (3). 33: 265-284.

Neto-Mendes, A. (2004). Regulação, auto regulação e regulação pelo mercado: subsídios para o estudo da profissão docente, in J. A. Costa, et al. (org.) (2004). *Políticas e Gestão local da educação. Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

PEETI (Org.) (2001) - *Actas da Conferência Internacional sobre Políticas de Combate à Exploração do Trabalho Infantil na Europa* - Coleção Documentos PEETI 4.

Perrenoud, P. (2002). *Aprender a negociar a mudança em educação. Novas estratégias de inovação*. Porto: Edições Asa.

Perrenoud, P. (2003). Dez princípios para tomar o sistema educativo mais eficaz, in J. Azevedo, *Avaliação dos resultados escolares – Medidas para tornar o sistema mais eficaz*. (pp. 103-126). Porto: Edições Asa.

Santos, G. (2002). *Os Conselhos Municipais de Educação: um estudo de Caso*, Braga: Universidade do Minho (Dissertação de Mestrado).

Santos, B. S. (2002). *Democracia e Participação. O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.

Sarmento, M. J. (1998). Autonomia e regulação da mudança organizacional das escolas. *Revista de Educação*. 7 (2), 15-27.

Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: the diffusion of the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tuckman, B. W. (2002). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

#### *Legislação referenciada*

Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro

Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto